

Sous la direction de  
**FRÉDÉRIK GAGNON**

# LE CONGRÈS DES ÉTATS-UNIS

Prologue de Claude Corbo



US Congress

IN CONGRESS, July 4, 1776

the unanimous Declaration of the thirteen united States of America



When in the Course of human Events, it becomes necessary for one People to dissolve the political Bonds which have connected them with another, and to assume among the Powers of Nature, the separate and equal Station to which the Laws of God and Men are entitled, it is reasonable that they should declare the Causes which impel them to the Separation.



We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable Rights, that among these are Life, Liberty and the Pursuit of Happiness. That to secure these Rights, Governments are instituted among Men, deriving their just Powers from the Consent of the Governed, that whenever any Form of Government becomes destructive of these ends, it is the Right of the People to alter or to abolish it, and to institute new Government, laying its Foundation on such Principles, and organizing its Powers in such Manner, as shall seem to them most likely to promote their Safety and Happiness. Prudence in the long Run will not dictate to a People the Submission to a tyrannical Government, and our former Dissolution of the British Empire is a just Proof that the same Principles actuate the Minds of free Men.

So, therefore, the Representatives of the United States of America, in General Congress assembled, do hereby declare, that the United States are, and of Right ought to be, free and independent States; that they are entitled to Life, Liberty and the Pursuit of Happiness; and that as to the former they have declared their Independence, and as to the latter they have assumed and exercised full Power.

Witness, Yearly, the seventh Day of July, 1776, at the City of Philadelphia.









# **LE CONGRÈS DES ÉTATS-UNIS**

**La télévision mène-t-elle le monde ?**

Le mythe de l'effet CNN sur la politique étrangère des États-Unis

*Karine Prémont*

2006, ISBN 2-7605-1391-2, 252 pages,

**La présidence des États-Unis**

*Sous la direction de Élisabeth Valet*

2005, ISBN 2-7605-1364-5, 390 pages

**Les constitutions arabes et l'Islam**

Les enjeux du pluralisme juridique

*Sabine Lavorel*

2005, ISBN 2-7605-1333-5, 220 pages

**L'empire blessé**

Washington à l'épreuve de l'asymétrie

*Barthélémy Courmont*

2005, ISBN 2-7605-1332-7, 286 pages

**Les élections présidentielles américaines**

*Sous la direction de Élisabeth Vallet et David Grondin*

2004, ISBN 2-7605-1286-X, 302 pages

**PRESSES DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC**

Le Delta I, 2875, boulevard Laurier, bureau 450

Québec (Québec) G1V 2M2

Téléphone: (418) 657-4399 • Télécopieur: (418) 657-2096

Courriel: puq@puq.quebec.ca • Internet: www.puq.ca

Diffusion / Distribution :

**CANADA et autres pays**

DISTRIBUTION DE LIVRES UNIVERS S.E.N.C.

845, rue Marie-Victorin, Saint-Nicolas (Québec) G7A 3S8

Téléphone: (418) 831-7474 / 1-800-859-7474 • Télécopieur: (418) 831-4021

**FRANCE**

AFPU-DIFFUSION

SODIS

**BELGIQUE**

PATRIMOINE SPRL

168, rue du Noyer

1030 Bruxelles

Belgique

**SUISSE**

SERVIDIS SA

5, rue des Chaudronniers,

CH-1211 Genève 3

Suisse



La *Loi sur le droit d'auteur* interdit la reproduction des œuvres sans autorisation des titulaires de droits. Or, la photocopie non autorisée – le « photocopillage » – s'est généralisée, provoquant une baisse des ventes de livres et compromettant la rédaction et la production de nouveaux ouvrages par des professionnels.

L'objet du logo apparaissant ci-contre est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit le développement massif du « photocopillage ».

# LE CONGRÈS DES ÉTATS-UNIS

Sous la direction de  
**FRÉDÉRIK GAGNON**

Prologue de **CLAUDE CORBO**

2006



**Presses de l'Université du Québec**

Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bur. 450  
Québec (Québec) Canada G1V 2M2

*Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives Canada*

Vedette principale au titre :

Le Congrès des États-Unis

(Enjeux contemporains ; 6)  
Comprend des réf. bibliogr.

ISBN 2-7605-1416-1

1. États-Unis. Congress. 2. Institutions politiques – États-Unis.  
3. Pouvoir législatif – États-Unis. I. Gagnon, Frédérick, 1978- .  
II. Collection: Enjeux contemporains (Presses de l'Université du Québec) ; 6.

JK1021.C558 2006

328.73

C2006-941020-8

Nous reconnaissons l'aide financière du gouvernement du Canada  
par l'entremise du Programme d'aide au développement  
de l'industrie de l'édition (PADIÉ) pour nos activités d'édition.

La publication de cet ouvrage a été rendue possible  
grâce à l'aide financière de la Société de développement  
des entreprises culturelles (SODEC).

Mise en pages : INFOSCAN COLLETTE QUÉBEC

Couverture : RICHARD HODGSON

1 2 3 4 5 6 7 8 9 PUQ 2006 9 8 7 6 5 4 3 2 1

*Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés*

© 2006 Presses de l'Université du Québec

Dépôt légal – 3<sup>e</sup> trimestre 2006

Bibliothèque et Archives nationales du Québec / Bibliothèque et Archives Canada

Imprimé au Canada

---

# Avant-propos

Frédéric Gagnon

*Dans un gouvernement républicain,  
le pouvoir législatif prédomine nécessairement.*

James Madison<sup>1</sup>

*Il est à peine exagéré de dire que celui qui connaît très bien  
le fonctionnement du Congrès en sait plus sur la politique américaine  
que celui qui connaît à peu près tout de la politique américaine,  
mais rien à propos du Congrès.*

James Q. Wilson et John J. Dilulio, Jr.<sup>2</sup>

- 
1. James Madison, Alexander Hamilton et John Jay (1987, publié pour la première fois en 1788), « Number LI. The Same Subject Continued with the Same View and Concluded », *The Federalist Papers*, Londres, Penguin Books, p. 320.
  2. James Q. Wilson et John J. Dilulio, Jr. (2004), *American Government*, 9<sup>e</sup> éd., Houghton Mifflin, Boston et New York, p. 282.

Selon les Pères fondateurs américains, le Congrès des États-Unis devait être la principale branche du gouvernement fédéral américain. C'est pourquoi Madison écrivit, dans *Le fédéraliste*, que le pouvoir législatif « prédomine nécessairement » dans un gouvernement républicain. C'est aussi pour cette raison que l'article premier de la Constitution du pays – « qui surpasse en longueur chacun des autres articles du document<sup>3</sup> » – est consacré au pouvoir législatif. Y sont définis les dix-sept pouvoirs du Congrès, dont ceux de voter les lois et les budgets fédéraux.

La situation politique aux États-Unis a cependant grandement évolué depuis l'entrée en vigueur de la Constitution en 1789, et le Congrès a, à l'instar de la société américaine, connu maints bouleversements. Par exemple, le texte fondamental stipule que le pouvoir de déclarer la guerre appartient aux représentants et aux sénateurs. Or, l'ambiguïté de la Constitution sur l'emploi de la force, en l'absence de déclaration de guerre, a favorisé la prééminence du président dans le domaine militaire après 1945, dès lors que les dirigeants ont jugé nécessaire que les États-Unis s'engagent plus activement qu'auparavant dans les affaires internationales<sup>4</sup>. Par conséquent, chaque président depuis Truman a attribué aux législateurs un rôle secondaire dans la prise de décision en matière d'opérations militaires, une situation qui demeure inchangée aujourd'hui, même si la loi sur les pouvoirs de guerre de 1973 (*War Powers Act*) « visait à contraindre le président à recueillir l'aval du Congrès dès lors que les forces armées se trouvaient en opérations à l'étranger<sup>5</sup> ».

Pour autant, le Congrès n'est pas devenu une institution inerte ou impuissante par rapport à la présidence, ce que George W. Bush a appris tôt après sa réélection en 2004. Il avait profité d'un moment de grâce au lendemain des événements du 11 septembre 2001, les législateurs républicains et démocrates se pliant à sa volonté et embrassant le programme législatif de la Maison-Blanche. Mais les années 2004, 2005 et 2006 allaient être très différentes à Washington, le Congrès se montrant hostile à quelques-uns des projets les plus chers de Bush, comme la privatisation partielle du régime des retraites (*social security*), la nomination de John Bolton comme ambassadeur des États-Unis à l'ONU, la reconduction du *USA Patriot Act* ou encore la cession de ports américains à une compagnie de Dubaï.

---

3. Claude Corbo (2004), *Les États-Unis d'Amérique. Tome II : Les institutions politiques*, Québec, Septentrion, p. 177.

4. Charles-Philippe David, Louis Balthazar et Justin Vaisse (2003), *La politique étrangère des États-Unis. Fondements, acteurs, formulation*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 152.

5. *Ibid.*

Le système des poids et contrepoids (*checks and balances*), enchâssé dans la Constitution et selon lequel, notamment, le pouvoir législatif (le Congrès) doit freiner le pouvoir exécutif (la présidence), semblait donc toujours à l'œuvre plus de deux cents ans après la naissance de la République, même si des alliés républicains de Bush, souvent favorables à ses politiques, contrôlaient la Chambre des représentants et le Sénat. Cette situation peut sembler curieuse pour les observateurs étrangers, notamment au Canada et au Québec. En effet, le Congrès se distingue à plusieurs titres de « l'institution législative dans le système parlementaire, qu'il s'agisse du Parlement canadien ou de l'Assemblée nationale<sup>6</sup> » québécoise. Il jouit, en regard du pouvoir exécutif de la présidence, d'une autonomie et d'une indépendance considérables et est fortement soumis à l'influence des groupes d'intérêts. Qui plus est, les enjeux locaux exercent un poids très lourd sur la prise de décision au Congrès, les législateurs respectant fidèlement les aspirations de leurs concitoyens puisqu'ils sont constamment en élection (les représentants sont élus pour des mandats de deux ans et les sénateurs pour des mandats de six). Enfin, bien qu'elle ait connu un regain d'influence depuis les années 1980, surtout à la Chambre des représentants, la discipline de parti au Congrès est plutôt faible. C'est notamment ce qui explique pourquoi Bush a eu tant de difficulté à faire adopter ses projets par une Chambre et un Sénat républicains durant son deuxième mandat. Dans un contexte où à peine 35 % des Américains approuvaient la performance du président, les représentants et les sénateurs étaient portés à se distancier de la Maison-Blanche pour conserver l'appui des électeurs lors des élections législatives de 2006, où les 435 sièges de la Chambre ainsi qu'un tiers des sièges du Sénat étaient en jeu<sup>7</sup>.

Voulant prendre la mesure de tels développements, le présent ouvrage offre une vue d'ensemble et un panorama des acteurs, mécanismes et facteurs qui influencent le fonctionnement du Congrès américain. Il existe déjà plusieurs manuels classiques, en langue anglaise, sur le Congrès. On notera au passage les excellents *Congress and Its Members* (Roger H. Davidson et Walter J. Oleszek), *The American Congress* (Steven S. Smith, Jason M. Roberts et Ryan J. Vander Wielen), *The Contemporary Congress* (Burdett A. Loomis et Wendy J. Schiller) et *Congress Reconsidered* (Lawrence C. Dodd et Bruce I. Oppenheimer)<sup>8</sup>.

---

6. Claude Corbo (2004), *op. cit.*, p. 177.

7. Voir Élisabeth Vallet (2006), « Présidence impériale ou présidence en péril ? », *Le Soleil*, 8 avril, p. A31 ; et Frédéric Gagnon (2005), « Le Congrès américain et Bush en instance de divorce », *Le Devoir*, 26 et 27 novembre, p. B5.

8. Roger H. Davidson et Walter J. Oleszek (2006), *Congress and Its Members*, 10<sup>e</sup> éd., Washington, D.C., CQ Press ; Steven S. Smith, Jason M. Roberts et Ryan J. Vander Wielen (2006), *The American Congress*, 4<sup>e</sup> éd., New York, Cambridge University Press ; Burdett A. Loomis et Wendy J. Schiller (2006), *The Contemporary Congress*, 6<sup>e</sup> éd., Belmont, Thomson ; Lawrence C. Dodd et Bruce I. Oppenheimer (dir.) (2005), *Congress Reconsidered*, 8<sup>e</sup> éd., Washington, D.C., CQ Press.

Il faut aussi rendre ses mérites à la recherche francophone. Des auteurs comme Marie-France Toinet, Claude Corbo et Harold Waller ont expliqué les rouages du pouvoir législatif américain de manière claire et didactique<sup>9</sup>. Les auteurs du présent ouvrage ont donc entrepris de prolonger cette réflexion, dans le but de permettre aux étudiants, chercheurs, représentants des gouvernements, gens d'affaires et médias de mieux comprendre l'évolution du Congrès ainsi que ses pouvoirs, mécanismes et relations avec les autres acteurs de la société américaine.

Le prologue de l'ouvrage, signé par Claude Corbo, traite des origines du Congrès et brosse un portrait des débats et des étapes qui ont précédé la naissance du pouvoir législatif américain, de la période coloniale jusqu'à la Convention de Philadelphie en 1787. Le livre est ensuite divisé en deux parties. La première se penche sur les membres et le fonctionnement des deux chambres du Congrès. Ses quatre chapitres permettront au lecteur de se familiariser avec les règles et le déroulement des élections législatives, le rôle des leaders et l'influence des partis politiques et des idéologies sur les activités au Congrès, les étapes du processus législatif et les règles et procédures à la Chambre et au Sénat, ainsi que le rôle des commissions permanentes et des commissions d'enquête au Congrès.

La deuxième partie de l'ouvrage permet de saisir la richesse des relations que le pouvoir législatif entretient avec les autres acteurs de la société américaine. Le lecteur constatera alors que le Congrès interagit sans relâche avec le président (qui veut que les législateurs adoptent ses projets et entérine ses dépenses), la Cour suprême (qui estime parfois que les lois adoptées au Capitole sont inconstitutionnelles), les groupes d'intérêts (qui financent en partie les campagnes électorales des représentants et des sénateurs et espèrent ainsi les rendre favorables à leur cause), les médias (qui scrutent les activités au Congrès et sont inlassablement à l'affût des scandales, affaires de corruption et disputes entre les législateurs) et les citoyens (qui désirent être bien représentés à Washington et décident, lors des élections, de l'avenir politique de leurs élus).

Cette réalisation est avant tout le fruit du travail collectif d'une belle équipe de recherche, soutenue par la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques, qui fut créée il y a plus de dix ans par le professeur Charles-Philippe David. L'Observatoire sur les États-Unis, présidé par le professeur Louis Balthazar et dirigé par Charles-Philippe David, fut pour sa part inauguré en juin 2002. Pôle innovateur en études américaines, il dispose aujourd'hui d'une capacité

---

9. Voir Marie-France Toinet (1972), *Le Congrès des États-Unis*, Paris, Presses universitaires de France; Claude Corbo (2004), « Le Congrès », dans *op. cit.*, p. 177-215; Harold M. Waller (2001), « Le Congrès », dans Edmond Orban et Michel Fortmann (dir.), *Le système politique américain*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, p. 193-220.

d'expertise reconnue et jouit d'une grande visibilité, notamment au Québec et en France. Il produit des publications en français et en anglais ainsi que des analyses en ligne<sup>10</sup>. Il tient aussi des conférences et forme la relève sur les réalités américaines.

Ce travail a également bénéficié du soutien particulier du professeur Claude Corbo, qui a relu les chapitres et a prodigué de précieux conseils aux auteurs. Nous souhaitons le remercier ici pour cette aide inestimable, tout en prenant l'entière responsabilité des maladresses ou omissions que pourrait contenir ce livre. Enfin, je souhaite personnellement remercier Éric Marclay, Guy-Joffroy Lord et Étienne Lévesque pour avoir participé à la rédaction des encadrés et des tableaux, le personnel de la Chaire Raoul-Dandurand pour l'aide logistique, Charles-Philippe David pour son appui indéfectible, Élisabeth Vallet pour les aimables conseils tout au long du processus de direction du livre et l'équipe des Presses de l'Université du Québec pour son appui constant. Je remercie aussi les auteurs du livre – chers collègues et amis –, qui ont accepté de relever cet autre défi malgré des horaires chargés et un échéancier bien court. Écrire demande beaucoup de discipline et est parfois douloureux. Mais si James Q. Wilson et John J. Dilulio, Jr. disent vrai, peut-être en savons-nous plus sur la politique américaine dans son ensemble maintenant que nous connaissons un peu mieux le fonctionnement du Congrès.

Frédéric Gagnon  
Montréal, 1<sup>er</sup> mai 2006

---

10. Voir le site de la Chaire Raoul-Dandurand : <[www.dandurand.uqam.ca](http://www.dandurand.uqam.ca)>.



---

# Table des matières

<b>Avant-propos</b> .....	VII
<i>Frédéric Gagnon</i>	

## PROLOGUE

<b>Aux origines du Congrès des États-Unis : de l'expérience coloniale à la Convention de Philadelphie</b> .....	1
<i>Claude Corbo</i>	

1. Les matériaux des Pères fondateurs .....	2
1.1. L'évolution politique et constitutionnelle britannique ..	3
1.2. Les assemblées législatives des colonies .....	4
1.3. Les congrès à l'échelle continentale .....	6
1.3.1. Le Plan d'union de Benjamin Franklin (1754) ..	7
1.3.2. Le Stamp Act Congress de 1765 .....	7
1.3.3. Les deux congrès continentaux (1774-1781) .....	9
1.3.4. Le Congrès confédéral (1781-1789) .....	9
2. Vers un nouveau cadre politique et constitutionnel .....	11
2.1. La mise en forme du Congrès fédéral par la Convention de Philadelphie .....	13
2.1.1. Les « Résolutions de la Virginie » (29 mai au 13 juin 1787) .....	14
2.1.2. Deux nouvelles séries de propositions (14-18 juin) .....	17
2.1.3. Tournants et compromis décisifs (19 juin au 26 juillet 1787) .....	22
2.1.4. Finalisation de la mise en forme du Congrès (6 août au 12 septembre 1787) .....	25
Bibliographie sélective .....	34

## **PARTIE 1**

### **Les membres et le fonctionnement du Congrès**

#### **CHAPITRE 1**

##### **L'élection des représentants et des sénateurs** ..... 37

*Frédéric Gagnon*

1. Les règles des élections au Congrès	39
1.1. La Constitution américaine	40
1.1.1. L'éligibilité des candidats	40
1.1.2. La taille du Sénat et de la Chambre	40
1.2. Les lois fédérales	41
1.2.1. La répartition des sièges de la Chambre entre les États américains	41
1.2.2. Le financement des campagnes	41
1.3. Les lois des États	43
1.3.1. Le redécoupage des circonscriptions de la Chambre des représentants	43
1.3.2. Les primaires	45
1.4. Les règles de la Chambre et du Sénat – Budgets, assistants et autres ressources des candidats sortants	46
2. Les candidats	46
2.1. Qui décide de se présenter aux élections au Congrès?	46
2.2. Les types de candidats et l'avantage des candidats sortants	47
3. Les facteurs nationaux influençant les élections au Congrès	53
3.1. Les « basques du président »	55
3.2. L'usure du pouvoir et les élections de mi-mandat	56
4. Les stratégies de campagne	58
4.1. Jauger l'opinion publique et cibler les électeurs	59
4.2. Choisir un message de campagne efficace	60
4.3. Prendre position sur des enjeux chers aux Américains	61
Bibliographie sélective	66

#### **CHAPITRE 2**

##### **L'influence des partis politiques, des leaders et des idéologies au Congrès** ..... 67

*Jean-Frédéric Légaré-Tremblay et Sébastien Barthe*

1. Les partis et la compétition électorale pour les sièges du Congrès	69
1.1. Le recrutement des candidats	69
1.2. Les services offerts	72
2. La structure des organisations partisans au Congrès	73
2.1. Le caucus/la conférence	74
2.2. Les comités	75

3. Le rôle des leaders dans les travaux parlementaires . . . . .	77
3.1. L'importance du contexte institutionnel et politique . . . . .	77
3.1.1. Les attentes des élus . . . . .	78
3.1.2. L'homogénéité idéologique au sein des partis . . . . .	79
3.1.3. Les relations avec la présidence . . . . .	79
3.2. Les leaders et leurs responsabilités . . . . .	80
3.3. Les ressources et les stratégies à la disposition des leaders . . . . .	84
4. La cohérence idéologique des partis et la polarisation des chambres . . . . .	86
4.1. La mesure de la cohésion des partis en chambre . . . . .	86
4.2. Le processus d'homogénéisation idéologique des partis à la fin du xx <sup>e</sup> siècle . . . . .	89
Bibliographie sélective . . . . .	94

### CHAPITRE 3

#### **Les règles et les procédures à la Chambre des représentants et au Sénat . . . . .**

*Frédéric Gagnon*

1. Le processus législatif américain . . . . .	97
1.1. L'introduction d'une législation . . . . .	99
1.2. L'acheminement des législations vers les commissions . . . . .	101
1.3. Vers l'étude devant l'assemblée de la Chambre . . . . .	104
1.3.1. Les projets mineurs et la suspension des règles . . . . .	104
1.3.2. Les projets majeurs et les règles spéciales . . . . .	105
1.4. Vers l'étude devant l'assemblée du Sénat . . . . .	107
1.4.1. Les accords par consentement unanime . . . . .	110
1.5. Les procédures en assemblée plénière à la Chambre et au Sénat . . . . .	111
1.5.1. À la Chambre . . . . .	112
1.5.2. Au Sénat . . . . .	117
1.6. La réconciliation des différences entre les deux chambres . . . . .	121
Bibliographie sélective . . . . .	125

### CHAPITRE 4

#### **Les commissions du Congrès . . . . .**

*Joël Plouffe et Élisabeth Vallet*

1. La structure des commissions au Congrès . . . . .	129
1.1. Typologie des commissions parlementaires . . . . .	130
1.1.1. Les commissions permanentes . . . . .	130
1.1.2. Les commissions spéciales . . . . .	132
1.1.3. Les commissions conjointes . . . . .	132

1.2. Le fonctionnement des commissions .....	133
1.2.1. Le rôle déterminant des sous-commissions .....	133
1.2.2. L'administration des commissions parlementaires .....	134
1.3. La composition des commissions parlementaires .....	135
1.3.1. L'indépendance des commissions et la règle de l'ancienneté .....	136
1.3.2. Les dérives du système de l'ancienneté et la réforme de 1970 .....	138
1.3.3. Les répercussions de l'alternance politique de 1994 .....	139
1.3.4. La désignation des présidents des commissions à la Chambre des représentants .....	139
1.3.5. La désignation des présidents des commissions au Sénat .....	140
1.3.6. La répartition des sièges des commissaires .....	141
2. Le rôle législatif des commissions .....	142
2.1. Le renvoi en commission .....	142
2.2. Le fonctionnement des commissions dans le processus législatif .....	143
3. Les pouvoirs d'enquête des commissions .....	144
3.1. Les différentes formes d'enquêtes parlementaires .....	145
3.2. Les limites des enquêtes parlementaires .....	147
Bibliographie sélective .....	155

## **PARTIE 2**

### **Le Congrès et les acteurs de la société américaine**

#### **CHAPITRE 5**

#### **Le Congrès et la présidence .....** 159

*Julien Turreille*

1. De la « présidence impériale » à la réaffirmation des prérogatives du Congrès : la relation Congrès/présidence depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale .....	162
1.1. Le moment de la « présidence impériale » : 1944-1969 .....	162
1.1.1. L'entente entre le Congrès et la présidence pour un rôle actif des États-Unis sur la scène internationale : 1944-1950 .....	163
1.1.2. L'émergence de tensions au sujet de l'attitude vis-à-vis de l'URSS : 1951-1955 .....	164
1.1.3. Le consensus entre le Congrès et la présidence : 1955-1965 .....	165
1.1.4. Le malaise du Congrès : 1966-1969 .....	165

1.2. L'enlèvement au Vietnam et la réaffirmation des prérogatives du Congrès :	
le tournant des années 1970 .....	166
1.2.1. La dégradation de la situation au Vietnam ouvre un contexte propice à la contestation de la présidence .....	166
1.2.2. Le Watergate et la fin de la « présidence impériale » .....	167
1.2.3. Le rééquilibrage des pouvoirs entre le Congrès et la présidence: le Watergate comme apogée d'une tendance qui définit les années 1970 .....	168
1.2.4. L'après-Watergate: un héritage à nuancer .....	170
2. L'interdépendance en action: la rivalité Congrès/présidence pour le contrôle de la bureaucratie .....	172
2.1. La compétition pour le contrôle de la bureaucratie .....	172
2.1.1. Le Congrès organise la bureaucratie .....	173
2.1.2. Le Congrès contrôle la bureaucratie .....	178
3. L'interdépendance dans la relation Congrès/présidence: le cas de la politique étrangère .....	180
3.1. L'effacement apparent du Congrès: l'essor des accords exécutifs au détriment des traités ...	180
3.2. Le contrôle des activités de la présidence en matière de sécurité nationale: les exemples de l'adoption du <i>USA Patriot Act</i> et de la création du département de la Sécurité intérieure .....	182
Bibliographie sélective .....	186

## CHAPITRE 6

### Le Congrès et la Cour suprême .....

*Élisabeth Vallet*

1. La Cour suprême, contrepoids du Congrès .....	190
1.1. Le contrôle de la constitutionnalité des actes du Congrès .....	190
1.1.1. Le juge de la séparation des pouvoirs .....	191
1.2. Le leadership politique de la Cour suprême .....	194
1.3. La Cour suprême, protectrice des compétences du Congrès .....	196
1.4. La prudence du juge et les questions politiques .....	197
2. Le Congrès au cœur de la Cour suprême .....	199
2.1. Le pouvoir d'organiser les juridictions fédérales .....	199
2.1.1. La définition de la compétence de la Cour suprême .....	200
2.1.2. Le contournement par le vote d'un amendement constitutionnel .....	200
2.1.3. La structuration de la Cour suprême .....	203

2.2. La procédure de nomination des juges fédéraux . . . . .	207
2.2.1. La nomination, acte politique . . . . .	208
2.2.2. La procédure de confirmation des juges nommés . .	210
2.3. La destitution des juges . . . . .	217
Bibliographie sélective . . . . .	219

## CHAPITRE 7

### **Le Congrès et les groupes d'intérêts . . . . .** 221

*Julien Turreille*

1. L'importance des groupes d'intérêts sur la scène politique américaine . . . . .	223
1.1. Les groupes d'intérêts, un phénomène multiforme délicat à définir . . . . .	224
1.2. La multitude des groupes d'intérêts . . . . .	225
1.2.1. Les facteurs de multiplication des groupes d'intérêts . . . . .	226
1.3. Une typologie sommaire des groupes d'intérêts . . . . .	227
1.3.1. Les groupes économiques . . . . .	227
1.3.2. Les groupes d'enjeux . . . . .	228
1.3.3. Les groupes de solidarité . . . . .	228
2. Les relations Congrès/groupes d'intérêts . . . . .	230
2.1. L'influence des groupes d'intérêts à tous les niveaux du processus législatif . . . . .	230
2.1.1. Les groupes d'intérêts et les campagnes électorales	230
2.1.2. Les groupes d'intérêts et le processus législatif . . .	232
2.2. Les stratégies mises en œuvre par les groupes d'intérêts	233
2.2.1. Les stratégies d'influence directe . . . . .	233
2.2.2. Les stratégies d'influence indirecte . . . . .	234
2.2.3. Les coalitions . . . . .	235
2.3. Les conséquences de l'influence des groupes d'intérêts sur le processus législatif . . . . .	236
2.3.1. Les blocages politiques . . . . .	236
2.3.2. L'augmentation incontrôlée de la bureaucratie fédérale . . . . .	237
2.3.3. L'accroissement des inégalités économiques et politiques . . . . .	237
2.4. Réguler le fonctionnement des groupes d'intérêts . . . . .	238
Bibliographie sélective . . . . .	240

## CHAPITRE 8

### **Le Congrès et les médias . . . . .** 241

*Karine Prémont*

1. De la servitude à l'indifférence : les relations entre les journalistes et les membres du Congrès . . . . .	243
1.1. Avant 1830 : le contrôle de l'information . . . . .	243

1.2. 1830-1880: la démocratisation de l'information . . . . .	244
1.3. 1880-1920: la commercialisation de l'information . . . . .	245
1.4. 1920-1970: l'exécutif au centre de l'information . . . . .	245
1.5. Depuis 1970: le conflit au cœur de l'information . . . . .	246
1.6. Le Cable Satellite Public Affairs Network (C-SPAN) . . . . .	247
2. La couverture médiatique du Congrès . . . . .	248
2.1. Le déclin de la couverture médiatique . . . . .	249
2.2. L'importance des médias locaux et nationaux . . . . .	254
3. Les stratégies médiatiques des membres du Congrès . . . . .	256
4. La lutte pour l'attention médiatique . . . . .	258
4.1. Le Congrès et le président . . . . .	259
4.2. La Chambre des représentants et le Sénat . . . . .	260
5. Conclusion: l'image du Congrès dans les médias peut-elle être améliorée? . . . . .	263
Bibliographie sélective . . . . .	264

## CHAPITRE 9

### **Le Congrès et la population américaine** . . . . . 265

*Frédéric Gagnon et Vanessa Martin Vanasse*

1. L'état de l'opinion publique envers le Congrès et ses membres . . . . .	267
1.1. Les attentes et les préjugés des Américains envers le Congrès et les législateurs . . . . .	267
1.1.1. Le fonctionnement de l'institution . . . . .	268
1.1.2. Le comportement des parlementaires . . . . .	271
1.2. Les citoyens et l'évaluation de la performance du Congrès et des législateurs . . . . .	274
1.2.1. L'évaluation populaire du Congrès selon le paradoxe de Fenno . . . . .	275
1.2.2. L'évaluation du Congrès selon le profil des citoyens . . . . .	278
1.2.3. L'évaluation du Congrès, de la présidence et de la Cour suprême . . . . .	279
1.3. L'influence des citoyens sur les décisions au Congrès . . . . .	280
2. Le leadership des législateurs sur l'opinion publique . . . . .	282
2.1. Le profil sociologique des membres du Congrès . . . . .	283
2.1.1. Profil professionnel . . . . .	283
2.1.2. Niveau d'éducation et croyances religieuses . . . . .	284
2.1.3. Genre et orientation sexuelle . . . . .	284
2.1.4. Profil ethnique . . . . .	286
2.1.5. Âge . . . . .	286
2.2. Les stratégies des législateurs pour courtiser et satisfaire les électeurs . . . . .	287
2.2.1. Les activités à Washington . . . . .	287
2.2.2. Les activités au sein du district ou État . . . . .	290
Bibliographie sélective . . . . .	295

**Index** ..... 297

**À propos des auteurs** ..... 309



PROLOGUE

---

**Aux origines  
du Congrès  
des États-Unis  
De l'expérience coloniale  
à la Convention  
de Philadelphie**

Claude Corbo

La première institution dont traite la Constitution des États-Unis est le pouvoir législatif. L'article I consacré au Congrès représente à lui seul plus de la moitié du texte de la Constitution originale (exclusion faite des 27 amendements). Les articles consacrés aux pouvoirs exécutif et judiciaire sont beaucoup plus brefs. En outre, alors que les dispositions constitutionnelles traitant de la présidence et des tribunaux sont concises et laissent large place à l'initiative des titulaires, comme l'histoire l'a montré, la Constitution décrit minutieusement l'organisation, la composition, l'élection, les pouvoirs, les procédures des deux chambres du Congrès.

Visiblement, pour les Pères fondateurs de la République américaine, l'institution législative est première en dignité, en pouvoir, en importance. Cette institution garantit aux citoyens qu'ils sont représentés au cœur même du pouvoir politique par des élus qu'ils peuvent choisir et congédier. Elle met en œuvre le principe, si cher aux sujets de la couronne britannique, de « *No taxation without representation* ». Elle définit les règles de la vie politique de la nation américaine. Elle surveille les détenteurs du pouvoir et protège les droits et libertés des citoyens. De plus, le Congrès incarne et exprime, de façon particulièrement éloquente, l'union fédérale américaine. En effet, les membres de la Chambre des représentants sont élus par les citoyens de toutes les parties du territoire national. Le Sénat confirme l'égalité des États dans la fédération, puisque chacun y compte deux délégués, peu important le nombre de ses habitants, la dimension de son territoire, son ancienneté, sa richesse, ou quelque autre facteur les différenciant.

Le Congrès est la création des Pères fondateurs de 1787 qui ont dû faire preuve à la fois d'imagination et de sens du compromis. Mais cette création n'est pas surgie du néant. Au contraire, les délégués des ex-colonies purent puiser dans d'abondants matériaux pour former une nouvelle institution législative. La tradition politique et constitutionnelle de la mère patrie britannique et l'expérience politique des colonies en terre américaine fournirent aux Pères fondateurs ces matériaux dont ils surent tirer une institution novatrice dans le contexte de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle et à maints égards encore originale.

## 1. LES MATÉRIAUX DES PÈRES FONDATEURS

Quand se réunit la convention de Philadelphie en 1787, les ex-colonies anglaises ont accumulé une riche expérience politique et constitutionnelle depuis le premier établissement, à Jamestown en Virginie, en 1607. Par ailleurs, la Grande-Bretagne a connu une importante évolution politique et constitutionnelle tout au long des XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles, évolution qui renforce l'importance et le pouvoir du Parlement aux dépens de la monarchie. Cette évolution a des échos et des effets dans les colonies.

## 1.1. L'évolution politique et constitutionnelle britannique

L'évolution politique et constitutionnelle de la Grande-Bretagne pendant les XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles a un effet direct sur les institutions et la culture politiques coloniales. Les colons apportent avec eux la culture politique de leur pays d'origine et, malgré la lenteur des communications, sont informés des développements politiques et constitutionnels de la mère patrie. Même si les colons se définissent de plus en plus, la suite des générations aidant, comme des « Américains », ils demeurent profondément attachés à leurs droits de sujets de la Couronne britannique, comme l'illustre la longue liste de griefs formulés à l'encontre du roi George III dans la *Déclaration d'indépendance* de 1776. Aussi, l'évolution des institutions britanniques aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles influence celles des colonies.

Les origines du Parlement britannique remontent au XIII<sup>e</sup> siècle<sup>1</sup>. Mais c'est au terme de longs conflits au cours du XVII<sup>e</sup> siècle que le Parlement parviendra à établir son autorité au sein des institutions britanniques. Le roi Charles I<sup>er</sup> (Stuart), qui règne à compter de 1625, cherche par tous les moyens à gouverner sans le Parlement, ce qu'il réussit entre 1629 et 1640. Ayant besoin d'argent et de troupes pour mater une rébellion d'origine religieuse en Écosse, Charles I<sup>er</sup> convoque le Parlement en 1640, puis le dissout, puis le rappelle. Le conflit entre le roi et le Parlement tourne à la guerre civile qui se solde par le procès et l'exécution du roi en 1649. Après un intermède républicain, sous le régime autoritaire de Oliver Cromwell, les Stuart sont rétablis sur le trône britannique. Charles II (1660-1685) et son frère Jacques II (1685-1688) tentent de gouverner de façon autoritaire en compliquant les choses par des persécutions religieuses. Quand Jacques II, converti au catholicisme et marié à une catholique, devient père en 1688, suscitant la crainte d'une dynastie catholique, les partis parlementaires font appel à Guillaume d'Orange, prince hollandais, pour assurer la protection du protestantisme et des droits du Parlement. Jacques II s'enfuit. Pour régner sur la Grande-Bretagne, Guillaume d'Orange doit accepter le *Bill of Rights* voté en 1689 par le Parlement. Ce document formule les principes fondamentaux de la monarchie constitutionnelle et consacre les droits et pouvoirs du Parlement par rapport à la couronne. Parmi les principes politiques du *Bill of Rights* on relève notamment ce qui suit.

- Seul le Parlement peut autoriser la suspension ou la non-exécution des lois.
- Seul le Parlement peut autoriser une levée d'argent pour la Couronne.

---

1. La *Magna Carta* de 1215 confirme les droits des seigneurs en limitant de ce fait les pouvoirs du roi. En 1265, un premier Parlement se réunit. À la fin du XIII<sup>e</sup> siècle, il est acquis que le Parlement doit consentir aux taxes et impôts et qu'il peut formuler des pétitions qui deviennent lois si elles sont approuvées par le roi. Au début du XIV<sup>e</sup> siècle, le Parlement se divise définitivement en une Chambre des Lords et une Chambre des Communes.

- Seul le Parlement peut autoriser la levée et l’entretien d’une force armée.
- La liberté de parole est garantie au Parlement et celui-ci est maître de ses procédures.
- L’élection des membres du Parlement doit être libre.
- Le Parlement doit être « fréquemment réuni ».

Voilà donc un ensemble de principes politiques qui n’ont pas été inventés en 1689, mais bien plutôt *consacrés*, car, tout au long du XVII<sup>e</sup> siècle, ces principes ont opposé la Couronne à une partie importante de la société britannique. Aussi, pendant le dernier siècle de leur sujétion à la métropole britannique, les colonies anglaises d’Amérique du Nord se sont réclamées des principes consacrés par le *Bill of Rights* ; ce sont autant de matériaux à la disposition des Pères fondateurs en quête d’une institution législative. Mais la propre expérience politique des colonies est instructive.

## 1.2. Les assemblées législatives des colonies

Le Congrès fédéral a, en effet, été précédé par des assemblées législatives coloniales dont la plus ancienne a entrepris ses travaux dès 1619. Chacune des treize colonies a été dotée, à ses débuts ou presque, d’une législature et, tout au long de la période coloniale, chacune a été sous l’autorité d’une assemblée législative. Le Congrès américain est précédé d’une longue expérience parlementaire.

Les colonies britanniques sont établies selon l’un ou l’autre de deux modèles. La Couronne britannique peut concéder un territoire et une autorisation de le coloniser à une société (*corporation*) surtout intéressée à exploiter le territoire de façon commerciale. La Couronne peut aussi concéder un territoire à un « propriétaire », un individu ou un petit groupe d’individus intéressés à s’enrichir par la mise en valeur du territoire. Dans l’un et l’autre cas la société ou le propriétaire tient son autorité de la couronne britannique et doit gouverner le territoire. Cela se fait par la nomination d’un gouverneur assisté d’un conseil aussi nommé. Cependant, les lois britanniques s’appliquent à ces territoires et les individus qui viennent s’établir dans ces colonies ont les droits et privilèges des sujets britanniques. Avec le temps, la plupart des colonies deviendront des colonies royales administrées directement par le gouvernement britannique<sup>2</sup>.

---

2. À titre d’exemples : la Virginie est accordée à deux sociétés commerciales (The Virginia Company of London et The Virginia Company of Plymouth), au sud et au nord respectivement, dès 1606 ; le Maryland, concédé en 1632 à George Calvert et Lord Baltimore, et la Pennsylvanie, à William Penn en 1681 ; le Connecticut reçoit une charte royale en 1662, et la Georgie, la dernière des 13 colonies originales, est établie en 1733 en vertu d’une semblable charte.

Mais, quel que fût le statut juridique de la colonie, l'autorité responsable – dirigeant de société commerciale ou propriétaire individuel ou la couronne britannique elle-même – devait non seulement nommer un gouverneur et un conseil, mais rapidement consentir à l'établissement d'une assemblée représentative de la population des colons. Ainsi, le 30 juillet 1619, une première assemblée législative, composée de 22 représentants élus par un millier de colons, se réunit pour la première fois en Virginie. De semblables assemblées sont instituées l'une après l'autre dans les diverses colonies<sup>3</sup>. Plusieurs facteurs concourent à la création d'assemblées législatives où des représentants des habitants des colonies traitent des affaires communes : les traditions politiques et constitutionnelles britanniques (nonobstant les efforts des monarques Stuart du XVII<sup>e</sup> siècle pour gouverner sans le Parlement), l'existence à l'échelle locale de « *town meetings* » où les colons gèrent leurs affaires, la tenue d'assemblées des groupes religieux, autant de pratiques qui consolident la participation politique.

Par-delà les particularités propres à chaque colonie, leur gouvernement comporte trois composantes. Le gouverneur, nommé, est responsable de l'administration générale et des affaires militaires ; un conseil, également nommé, l'assiste ; et une assemblée est composée de personnes *élues*, par un électorat le plus souvent très limité : hommes libres, fréquemment les seuls hommes propriétaires de biens immobiliers. Si la première assemblée de la Virginie est monocamérale, très rapidement les élus prennent l'habitude de siéger séparément des membres nommés du conseil des gouverneurs. Ainsi, le bicaméralisme constitue une tradition politique ancienne des assemblées législatives coloniales.

Les pouvoirs des assemblées législatives coloniales s'apparentent à ceux du Parlement britannique lui-même. Les assemblées approuvent à la fois les taxes et les impôts dans la colonie et décident de leur utilisation, y incluant le traitement du gouverneur et le budget attribué aux différents services. Elles adoptent les règlements en vigueur dans la colonie, organisent l'administration à l'échelle locale, supervisent les affaires militaires (p. ex., organisation d'une milice, protection contre les raids des autochtones). Les assemblées peuvent aussi autoriser l'émission de la monnaie en usage dans la colonie. L'initiative législative des assemblées coloniales n'est pas absolue ; le gouverneur peut refuser d'accorder sa sanction aux lois adoptées ou les transmettre pour validation à l'autorité métropolitaine ; surtout, nulle loi coloniale ne peut être valide si elle contrevient à une loi britannique, puisque les édits du Parlement de Londres s'appliquent à toutes les

---

3. À titre d'exemples : Plymouth (1620), Massachusetts Bay (1639), Connecticut (1639), Rhode Island (1663), Caroline (1665), etc.

colonies britanniques. Ainsi, la notion d'un veto du pouvoir exécutif sur les lois émanant de l'instance législative constitue un principe constitutionnel bien établi dans l'histoire coloniale des États-Unis.

Les relations entre les assemblées législatives et les gouverneurs des colonies sont difficiles et souvent conflictuelles. Les législatures tendent à grignoter les pouvoirs des gouverneurs : les élus ont une légitimité locale et une autorité dont sont privés les gouverneurs qui sont des agents et des représentants d'une métropole distante. Les assemblées contrôlent le traitement et le budget des gouverneurs, ce qui place ces derniers dans une position inconfortable. Surtout au XVIII<sup>e</sup> siècle, les pommes de discorde ne manquent pas entre législateurs et gouverneurs : le niveau des taxes et impôts et l'allocation des fonds, le numéraire, la nomination du *speaker* (président de l'assemblée), les conflits avec les autochtones ou les colonies françaises avec lesquels il faut partager le territoire de l'Amérique du Nord. Les gouverneurs ont un droit de veto sur les décisions des assemblées ; mais, pour administrer efficacement leurs colonies, ils doivent composer avec les élus. Les aigres que ces conflits inspirent aux populations et aux élites politiques des colonies amènent celles-ci, dans le sillage de leur indépendance de la Grande-Bretagne, à se doter de leurs propres constitutions où le sort fait au gouverneur manifeste une volonté résolue d'établir la suprématie du pouvoir législatif. Ainsi, le gouverneur est nommé par l'assemblée et demeure en fonction soit au bon plaisir de l'assemblée, soit pendant un mandat d'un an ; le gouverneur n'a plus de droit de veto ; la nomination des fonctionnaires appartient à l'assemblée.

L'expérience politique de la période coloniale fournit donc aux Pères fondateurs des matériaux pour constituer le Congrès. Les colonies ont l'expérience d'un gouvernement fondé sur une nette séparation entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Celui-ci est incarné en une assemblée, le plus souvent bicamérale, dont une chambre est élue. Si le pouvoir exécutif dispose d'un droit de veto, parce qu'il représente l'autorité impériale, le pouvoir législatif s'appuie sur des moyens importants : il vote des lois, contrôle les ressources financières de la colonie (y compris le propre salaire du gouverneur), il fixe les taxes et les impôts. Surtout, tirant de leur élection une grande légitimité et instruits de l'évolution politique et constitutionnelle de la mère patrie aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles, les législateurs affirment vigoureusement leur autorité et cherchent à imposer leur voix dans la gouverne des colonies. Ce sont autant de précédents politiques qui inspireront les Pères fondateurs.

### **1.3. Les congrès à l'échelle continentale**

Les colonies américaines font aussi l'expérience de « congrès » à l'échelle continentale, et ce, dès 1754. Cette expérience, en multiples phases, instruit également les Pères fondateurs.

### **1.3.1. Le Plan d'union de Benjamin Franklin (1754)**

En 1754, le gouvernement impérial convoque une rencontre de représentants des colonies à Albany pour essayer de coordonner la résistance militaire contre les nations autochtones et aussi la France, présente à la fois au Québec et sur le flanc ouest des colonies. Personnage en vue du monde américain, Benjamin Franklin profite de la rencontre pour proposer un « plan d'union » des colonies. Pour Franklin, les colonies ont tout intérêt à s'unir, ne serait-ce que pour mieux assurer leur défense militaire. Il propose la formation d'un « gouvernement général en Amérique » regroupant les colonies, mais en laissant à chacune sa constitution et sa pleine autonomie, sauf pour les matières qui justifient leur union. Sous un « président général » nommé par la Couronne, les affaires communes seraient décidées par un « Grand Conseil » élu par les législatures coloniales aux trois ans, à raison de deux à sept délégués, selon le nombre de ses habitants. Le Grand Conseil se réunirait annuellement et, au besoin, en session spéciale, nommerait son président (*speaker*), devrait faire approuver ses résolutions par le président général et exercerait un ensemble de pouvoirs en matière de relations avec les autochtones, de défense militaire et d'administration commune (voir le tableau 1).

Ce plan d'union des colonies ne connaîtra pas beaucoup de succès dans l'immédiat. Les législatures coloniales le rejettent, de crainte de voir leurs pouvoirs mis en péril. Le gouvernement impérial le refuse, de crainte de voir les pouvoirs de la Couronne et du Parlement mis en péril. Franklin se désole que l'on reconnaisse la nécessité d'une union plus étroite des colonies, mais qu'on n'en prenne pas les moyens. Toutefois, les idées qu'il a semées prendront racine et plusieurs finiront par se réaliser.

### **1.3.2. Le Stamp Act Congress de 1765**

En 1765, des délégués de neuf colonies se rencontrent à New York. Depuis la réunion d'Albany, beaucoup de choses ont changé. La Grande-Bretagne a conquis par les armes et s'est fait céder la Nouvelle-France par le Traité de Paris (1763). Comme la guerre contre la France a coûté très cher, la Grande-Bretagne veut faire payer ses colonies. En 1765, une taxe est appliquée aux documents juridiques et commerciaux, aux journaux et imprimés divers et même aux dés et cartes à jouer, et ce, en vertu d'une loi du Parlement britannique (auquel les colonies n'envoient pas de députés). Cette loi provoque une vive résistance. Le « Congrès » de délégués des colonies déclare que les colonies ne peuvent être assujetties qu'aux taxes auxquelles elles-mêmes consentent par leurs représentants, et il demande l'abrogation de la loi sur le timbre. Cela ne produira aucun résultat et, au cours des années qui suivent, les relations entre la Grande-Bretagne et ses colonies se dégradent. La multiplication des taxes et impôts infligés par la métropole, des lois

Tableau 1

**L'évolution des idées concernant l'Union des colonies  
et l'instance législative**

	<b>Plan d'union B. Franklin, Albany, 1754</b>	<b>Articles de la Confédération 1777</b>
Appellation	Grand Council Monocaméral	Congress Monocaméral
Composition	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 48 délégués (deux à sept par État)</li> <li>• Nomination par les législatures des États</li> <li>• Mandat de trois ans</li>   <li>• Speaker désigné par et parmi les délégués</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deux à sept délégués par État</li> <li>• Nomination annuelle par les législatures des États</li> <li>• Mandat de trois ans par cycle de six ans</li> <li>• Révocables en tout temps</li> <li>• Speaker désigné par et parmi les délégués</li> <li>• Un vote par État</li> </ul>
Pouvoirs	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relations avec les Indiens (commerce, avis sur les traités, guerre et paix)</li> <li>• Acquisition et organisation de nouveaux territoires</li>   <li>• Forces armées, marine, ouvrages militaires</li> <li>• Nomination d'officiers militaires (approbation des propositions de l'exécutif)</li> <li>• Nomination de fonctionnaires civils</li> <li>• <b>Légiférer et lever des fonds pour les fins qui précèdent</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Commerce et autres relations avec les Indiens</li>   <li>• Politique étrangère (relations diplomatiques, traités et alliances, guerre et paix)</li> <li>• Forces armées, marine, ouvrages militaires</li> <li>• Nomination d'officiers militaires</li>   <li>• Nomination de fonctionnaires civils</li> <li>• <b>Lever des fonds pour la défense commune et le bien-être général</b></li> <li>• Services communs (monnaie, poids et mesures, service postal, différends entre États)</li> </ul>

commerciales jugées préjudiciables aux colonies (p. ex., le « *Tea Act* » donnant à une compagnie anglaise le monopole de l'importation du thé), la fermeture du port de Boston en représailles à la destruction d'une cargaison de thé de cette compagnie (le célèbre « *Boston Tea Party* »), tous ces développements hérissent les colonies contre la Grande-Bretagne. C'est dans ce contexte que se réunit le « Congrès continental ».

### 1.3.3. *Les deux congrès continentaux (1774-1781)*

Le premier Congrès continental, auquel douze colonies envoient des délégués, siège à Philadelphie du 5 septembre au 26 octobre 1774. Il s'agit d'une conférence temporaire. Chaque délégation dispose d'un vote ; la présidence se limite à distribuer les tours de parole ; la procédure est sommaire. Néanmoins, le Congrès marque une vigoureuse affirmation du nationalisme américain et une prise de conscience significative. Le Congrès vote une déclaration affirmant les droits naturels (à la vie, à la liberté et à la propriété) des habitants des colonies et aussi tous leurs droits et privilèges de sujets de la couronne britannique, dont le droit de se gouverner eux-mêmes et le principe de « *No taxation without representation* » – en somme, les principes du *Bill of Rights* de 1689. En conséquence, le Congrès demande l'abrogation d'une série de lois britanniques et convient de mettre en place un accord de non-importation et de non-consommation de produits britanniques et de non-exportation vers la mère patrie. Le Congrès décide aussi de reprendre ses travaux à Philadelphie à compter du 10 mai 1775. Ce deuxième Congrès continental prend des décisions d'importance capitale. Comme les hostilités militaires ont éclaté avec la Grande-Bretagne, le Congrès nomme George Washington commandant suprême des forces américaines. Par ailleurs, les 2 et 4 juillet 1776 respectivement, le Congrès approuve une résolution et une déclaration proclamant unilatéralement l'indépendance des treize colonies. Enfin, le 15 novembre 1777, le Congrès adopte les « Articles of Confederation », qui officialisent l'union des colonies et qui entrent en vigueur, après ratification par une neuvième colonie, en 1781.

Ces expériences, vécues de 1754 à 1777 à l'échelle continentale, serviront de références pendant la Convention constitutionnelle de Philadelphie. Cependant, elles mettent en lumière des enjeux majeurs dont auront à traiter les Pères fondateurs : législature mono- ou bicamérale ? représentation égale des États ou proportionnelle à leur importance ? majorité simple ou qualifiée ? mode de désignation des membres de la législature ? Mais ce qui sera plus décisif, ce sera l'expérience du Congrès confédéral de 1781 à 1789. Il convient de bien distinguer celui-ci des deux Congrès continentaux de la période qui débute en 1775 ; en effet, le Congrès *confédéral* est régi par un cadre juridique tenant lieu de constitution, les « Articles de la Confédération ».

### 1.3.4. *Le Congrès confédéral (1781-1789)*

L'union politique des ex-colonies est une *confédération*, c'est-à-dire une association d'États souverains. Car c'est bien ce que sont devenues les treize colonies après la proclamation unilatérale de leur indépendance. L'article II est précis et clair : « Chaque État retient sa souveraineté, sa liberté, son indépendance et tout pouvoir, juridiction et droit que cette Confédération ne délègue pas expressément aux États-Unis,

réunis en Congrès.» Il est utile d'examiner les caractéristiques du Congrès confédéral, puisque c'est en référence à cette institution que sera construit le Congrès fédéral.

### *Composition*

Le Congrès confédéral rassemble des délégués des États membres (et non des représentants élus de la population) à raison de deux à sept délégués qui sont nommés annuellement, sujets à révocation en tout temps, rémunérés par l'État qu'ils représentent et ne pouvant être choisis comme délégués que pour un maximum de trois ans par cycle de six ans. Chaque État, quel que soit le nombre de ses délégués et quels que soient sa population, son territoire, sa richesse, ne dispose que d'un seul vote. La notion d'égalité des États est donc une assise fondamentale des Articles de la Confédération. Cela est d'autant plus vrai que, hormis les questions de procédure, les décisions du Congrès requièrent l'assentiment de neuf États (donc une majorité des deux tiers). Toute modification au texte constitutionnel requiert l'accord de la « législature de chaque État » (art. XIII).

### *Pouvoirs*

Le Congrès confédéral exerce des pouvoirs limités à certains domaines.

- Politique étrangère : le Congrès reçoit et envoie des ambassadeurs ; il décide de la guerre et de la paix, des alliances et des traités ; il légifère sur le commerce et les autres relations avec les Indiens. Les Articles de la Confédération interdisent aux États, sauf autorisation du Congrès, d'envoyer ou de recevoir des ambassadeurs, de conclure un accord avec un État étranger ou de s'engager dans une guerre, à moins qu'ils ne soient attaqués.
- Affaires militaires : le Congrès doit s'assurer de mettre en place des forces armées, une marine de guerre et des ouvrages défensifs ; il statue sur l'organisation militaire et nomme des officiers. Aussi, le Congrès doit déterminer quel niveau de forces militaires terrestres ou navales les États peuvent posséder.
- Services communs : le Congrès est responsable de services communs – par exemple la monnaie, les poids et mesures, le service postal, le règlement des différends entre États. Le Congrès peut aussi nommer et mandater des fonctionnaires civils des États-Unis. Enfin, le Congrès peut emprunter sur le crédit des États-Unis, ce qu'il fera pour financer la guerre d'indépendance. Cela dit, l'exercice des pouvoirs du Congrès est handicapé par un certain nombre de réalités politiques :
  - Absence d'un exécutif : il y a bien une « commission des États », formée d'un représentant par État, qui siège entre les sessions du Congrès, mais c'est un Congrès en miniature plus qu'un exécutif.

- Absence d'un judiciaire : les Articles de la Confédération ne stipulent rien à ce titre.
- Absence de pouvoir de taxation : le Congrès fixe la contribution financière nécessaire de chaque État, mais ne peut taxer les individus ou les entreprises et dépend de la bonne volonté des États pour la levée et la transmission de fonds au trésor commun.
- Absence de moyens (juridiques et politiques) de contraindre les États à exécuter ses décisions.

Et, comme le précise l'article II précité du pacte convenu entre les treize ex-colonies, « chaque État retient sa souveraineté, sa liberté, son indépendance... ». Une comparaison entre le Plan d'union, proposé par Benjamin Franklin à Albany en 1754, et les Articles de la Confédération met en lumière une volonté réelle d'intégration plus poussée des États américains. Mais l'union demeure limitée et l'instance législative faible.

## **2. VERS UN NOUVEAU CADRE POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL**

Le Congrès continental à compter de 1774 et le Congrès confédéral à compter de la ratification des Articles de la Confédération en 1781 mènent tant bien que mal le processus d'émancipation politique des États-Unis, depuis la Déclaration d'indépendance unilatérale de 1776 jusqu'au Traité de Paris de 1783 qui consacre la défaite de la Grande-Bretagne, en passant par la laborieuse guerre menée par les anciennes colonies contre la puissance impériale.

Cela dit, l'union confédérale des États insurgés et le Congrès, par-delà l'attachement ombrageux de ces États à leur souveraineté, rencontrent des obstacles croissants. Ces difficultés sont nombreuses :

- absence de politiques communes et uniformes (p. ex., tarifs, droits) pour le commerce entre les États américains eux-mêmes et avec les États étrangers ;
- dette de guerre qu'il faut garantir et rembourser, ce qui suppose un mécanisme central efficace capable de taxer et d'imposer par-delà la bonne volonté des États, et ce, avec équité ;
- absence d'une monnaie commune et anarchie financière résultant de la multiplication des devises des États ;
- application du traité de paix avec la Grande-Bretagne et problèmes multiples liés à la loi de haute mer, à la piraterie, etc. ;
- exigence d'une autorité centrale dans de multiples domaines : citoyenneté, faillite, brevets et droits d'auteur ;

- compétences échappant par nature aux pouvoirs des États : par exemple, gestion des territoires de l'Ouest, constitution de nouveaux États, protection des frontières et des institutions des États (en cas de troubles sociaux comme ceux résultant de conflits entre créanciers et débiteurs dans certains États) ;
- incapacité du Congrès continental d'imposer efficacement ses décisions aux États ;
- formule d'amendement des Articles exigeant l'unanimité.

Ces problèmes, qui se manifestent avec une acuité croissante pendant les années 1780, provoquent débats et interrogations. Parmi les voix qui se font entendre, il y a notamment celle d'Alexander Hamilton. Ancien aide de camp du général Washington, Hamilton multiplie les interventions publiques où il critique les institutions fédérales et réclame la création d'une union beaucoup plus intégrée et forte des États américains<sup>4</sup>. Pour cela, Hamilton, avec d'autres, réclame à répétition la tenue d'une convention pour réexaminer les Articles de la Confédération.

En 1786, la législature de Virginie propose aux autres États la tenue d'une convention pour débattre des problèmes de commerce entre eux. Cinq États envoient des délégués, parmi lesquels se retrouve Hamilton. À Annapolis, les délégués débattent des enjeux, mais surtout d'un moyen pour traiter les problèmes qui affligent les États. Ils confient à Hamilton le mandat de rédiger une proposition de tenir une nouvelle convention des treize États pour bien définir les difficultés communes et trouver des solutions. Le rapport de Hamilton, transmis aux législatures des États, préconise résolument que « des mesures soient prises rapidement pour convoquer une nouvelle convention réunissant tous les États, afin de discuter du même problème [commerce entre les États] et de tous autres problèmes que pourrait susciter la situation des affaires publiques<sup>5</sup> ». L'idée d'une nouvelle convention fait son chemin. Le 21 février 1787, sur proposition des délégués de l'État de New York, le Congrès fédéral adopte une résolution invitant les treize États à envoyer des délégués à une convention à Philadelphie le deuxième lundi de mai 1787, dans le but circonscrit de « réviser les Articles de la Confédération » pour faire face aux besoins de gouverner et pour préserver l'Union. La perspective que le général George Washington, glorieux héros de la guerre d'indépendance, préside la convention fait fondre beaucoup de réticences. La Convention commence ses travaux le 25 mai 1787.

---

4. Voir les six textes de 1781 publiés sous le titre *The Constitutionalist Papers*, réédités dans Alexander Hamilton (1985), *Selected Writings and Speeches of Alexander Hamilton*, Washington, American Enterprise Institute. Voir aussi Alexander Hamilton (1970), *Réflexions sur la République*, Paris, P. Seghers, coll. « Vent d'Ouest ».

5. Alexander Hamilton, *Réflexions sur la République*, *ibid.*, p. 152.

## 2.1. La mise en forme du Congrès fédéral par la Convention de Philadelphie<sup>6</sup>

La Convention constitutionnelle de Philadelphie, entité *sui generis*, accueille des délégués de douze ex-colonies (sauf du Rhode Island), qui envoient chacune de deux à sept délégués. Certains délégués n'arrivent que tardivement ou ne participent que brièvement aux travaux. Les règles de procédure sont sommaires. Le quorum est fixé à sept États. Chaque État a un vote, déterminé par la majorité de sa délégation. La convention siègera à huis clos. Chaque État peut obtenir le report de toute question au lendemain. Une question qui a déjà fait l'objet d'un vote peut être reconsidérée ultérieurement. Des comités peuvent être constitués pour discuter de points particuliers. Il faut toujours garder à l'esprit le fait que chaque État se conçoit comme une entité souveraine pouvant toujours se dissocier d'un vote majoritaire, ce qui forcera la majorité à de nombreux compromis.

Deux autres remarques s'imposent. D'une part, les délégués des États ne constituent pas une sélection représentative de la population américaine. Ce sont tous des hommes blancs appartenant aux couches socioéconomiques supérieures, généralement fortunés (et inquiets de la dette contractée par les États-Unis pour mener leur guerre d'indépendance) et majoritairement conservateurs. Un grand libéral comme Thomas Jefferson est absent, puisqu'il est ambassadeur des États-Unis à Paris. D'autre part, les attentes ou les intentions des délégués à l'égard de la Convention sont diverses : certains voudront s'en tenir à la lettre du mandat imparti par le Congrès confédéral, c'est-à-dire de « réviser » les Articles de la Confédération, alors que d'autres – comme Alexander Hamilton ou James Madison – mettront tout en œuvre pour imaginer un tout nouvel ordre politique pour les treize États.

Entre le 25 mai et le 17 septembre 1787, une quarantaine de délégués, variablement actifs et engagés, siègent six jours par semaine, sauf pendant un ajournement d'une dizaine de jours à la fin de juillet.

La Convention discute de multiples enjeux dans un processus qui dépasse de beaucoup la simple « révision » des Articles de la Confédération. La création d'une nouvelle instance législative est l'un de ces

---

6. Pour connaître le déroulement de la Convention de 1787, on pourra utilement se référer à l'ouvrage de Catherine Drinker Bowen (1966), *Miracle at Philadelphia. The Story of the Constitutional Convention May to September 1787*, Boston, Little Browne, Co. (en traduction française : 1970. *Le rendez-vous de Philadelphie*, Paris, P. Seghers, coll. « Vent d'Ouest »). Pour suivre le cheminement quotidien de la Convention, il y a l'ouvrage considérable où Max Farrand rassemble le *Journal* de la Convention, qui est un résumé schématique et sommaire de ses travaux, et des notes quotidiennement établies par plusieurs délégués : Max Farrand (1937), *The Records of the Federal Convention of 1787*, 4 volumes, New Haven et Londres, Yale University Press.

enjeux, mais certainement pas le seul. Par ailleurs, la Convention n'avance pas sur un chemin rectiligne. Au contraire, le déroulement de ses travaux fait penser au cours d'une rivière particulièrement sinueuse qui cherche à se rendre à la mer, tantôt avançant, tantôt tournant dans un sens, puis dans un autre, paraissant à l'occasion régresser ou même s'envaser sans issue, avant que le courant ne reprenne de la force. Les délégués représentent des États, différents à maints égards, encore attachés à leur souveraineté, travaillés par des conceptions fréquemment conflictuelles. Il n'est donc pas aisé de reconstituer les multiples débats au cours desquels l'institution que sera le Congrès fédéral prend lentement forme. Toutefois, il est possible de repérer des temps forts ou des moments décisifs, des journées au cours desquelles les lignes de force du Congrès se stabilisent durablement.

Dans le cas du Congrès, deux grandes questions confrontent les délégués, questions interdépendantes mais distinctes. D'une part, il faut déterminer quels pouvoirs les États consentiront à une nouvelle union les rassemblant. Cela concerne évidemment le Congrès, mais le dépasse, dans la mesure où la Convention doit définir les compétences qu'il faut attribuer aux autres institutions de l'Union, l'exécutif et le judiciaire. D'autre part, il faut définir de façon détaillée les caractéristiques de l'institution appelée à succéder au Congrès défini par les Articles de la Confédération. Ces questions trouvent progressivement réponses au cours de l'été 1787. D'étape en étape, le Congrès fédéral prend forme.

### **2.1.1. Les « Résolutions de la Virginie » (29 mai au 13 juin 1787)**

Une première phase des travaux est enclenchée dès le 29 mai par la présentation d'une série de « Résolutions » de l'État de Virginie, lequel, ayant beaucoup poussé à la tenue de la Convention, se sent tenu de soumettre aux autres États des propositions concrètes de révision des Articles de la Confédération. Edmund Randolph explique ainsi quinze résolutions, dont celle préconisant une législature « nationale » (épithète qui heurte certains États), bicamérale, fondée sur la représentation proportionnelle des États (selon leur population ou leur contribution financière). Les membres d'une chambre seraient élus par le peuple et éliraient ceux de l'autre chambre à partir de listes soumises par les législatures d'État. Cette législature nationale disposerait de pouvoirs accrus par rapport au Congrès confédéral, dont la capacité d'imposer ses décisions, et elle élirait l'exécutif fédéral que propose aussi la Virginie (voir le tableau 2).

Tableau 2

## Modèles de législatures proposés à la Convention de Philadelphie

Caractéristiques	Plan de la Virginie 29 mai 1787	Plan du New Jersey 15 juin 1787	Plan d'Alexander Hamilton 18 juin 1787
Structure	Législature « nationale » Bicamérale	Législature « fédérale » Monocamérale*	Supreme Legislative Power Bicamérale
Représentation	Proportionnelle selon : <ul style="list-style-type: none"> <li>• contributions financières, ou</li> <li>• population des États</li> </ul>	Égale pour les États*	
Composition	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Chambre élue : <ul style="list-style-type: none"> <li>– élection par le peuple</li> <li>– mandat de... ans</li> <li>– âge minimum de... ans</li> <li>– rémunération...</li> </ul> </li> <li>– inéligibilité à des fonctions fédérales ou d'État</li> <li>– mandat non renouvelable pendant les ... ans suivant le mandat</li> <li>– sujet à <i>recall</i> (possibilité de révocation du mandat)</li> </ul>	Représentants nommés par les États*	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assemblée : <ul style="list-style-type: none"> <li>– élection par le peuple</li> <li>– mandat de trois ans</li> </ul> </li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Chambre nommée : <ul style="list-style-type: none"> <li>– nomination par la chambre élue à partir de listes établies par les législatures des États</li> <li>– mandat de... ans</li> <li>– âge minimum de... ans</li> <li>– non-admissibilité à des fonctions fédérales ou d'État</li> </ul> </li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sénat : <ul style="list-style-type: none"> <li>– élection par des électeurs choisis par le peuple</li> <li>– mandat pendant bonne conduite, mais sujet à <i>impeachment</i></li> </ul> </li> </ul>
	<i>Note : Les ... indiquent un blanc dans la proposition originale.</i>	* Sur ces éléments, le Plan du New Jersey ne propose pas de modifier les Articles de la Confédération.	

Tableau 2 (suite)

## Modèles de législatures proposés à la Convention de Philadelphie

Caractéristiques	Plan de la Virginie 29 mai 1787	Plan du New Jersey 15 juin 1787	Plan d'Alexander Hamilton 18 juin 1787
Pouvoirs	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Chaque chambre a une pleine initiative législative.</li> <li>• Pouvoirs du Congrès confédéral, PLUS :               <ul style="list-style-type: none"> <li>– légiférer dans tous les domaines pour lesquels les États séparément sont incompétents</li> <li>– légiférer dans tous les domaines où l'harmonie des États-Unis peut être perturbée par l'action de législatures individuelles</li> <li>– veto sur les lois d'État contrevenant à l'Union fédérale</li> <li>– usage de la force contre un État ne remplissant pas les devoirs que lui impose l'Union fédérale</li> <li>– création de tribunaux</li> </ul> </li> <li>• Élection de l'exécutif</li> <li>• Admission d'États à l'Union fédérale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pouvoirs du Congrès confédéral, PLUS :               <ul style="list-style-type: none"> <li>– pouvoir de lever des fonds</li> <li>– documents, frais postaux) et de réglementer la levée de fonds</li> <li>– légiférer sur le commerce entre États et avec des États étrangers</li> <li>– pouvoir de taxer les États selon leur population</li> <li>– pouvoir de contraindre les États</li> <li>– création d'un tribunal fédéral d'appel</li> </ul> </li> <li>• Élection de l'exécutif</li> <li>• Décisions valides avec l'accord de... États.</li> </ul> <p><i>Note : Les ... indiquent un blanc dans la proposition originale.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pouvoir législatif général de faire toutes lois nécessaires, sujet à veto de l'exécutif</li> <li>• Création de tribunaux dans les États</li> <li>• Sénat :               <ul style="list-style-type: none"> <li>– déclaration de guerre</li> <li>– approbation de traités</li> <li>– approbation de toutes nominations par l'exécutif (sauf secrétaires des finances, de la guerre, des affaires étrangères)</li> </ul> </li> </ul>

Le 30 mai, la Convention décide de se constituer en « comité plénier » (*Committee of the Whole*<sup>7</sup>) pour examiner une à une les hypothèses de la Virginie, et ce travail se poursuivra jusqu'au 13 juin. Pendant cette quinzaine, de multiples votes ont lieu qui permettent de fixer les caractéristiques de la future législature nationale, malgré le fait que plusieurs de ces votes feront l'objet de reconsidérations ultérieures (voir, en annexe, la chronologie des votes importants de la Convention de Philadelphie sur le Congrès). Le 13 juin, le Comité plénier fait rapport à la Convention (voir tableau 3). La législature nationale, selon les votes successifs pris au Comité plénier, serait bicamérale (31 mai), une chambre étant élue par le peuple (31 mai) pour un mandat de trois ans (12 juin); pour l'autre chambre, on fait consensus sur l'élection par les législatures d'État (7 juin) et pour un mandat de sept ans (12 juin). Cette législature élirait l'exécutif national (2 juin), les deux tiers de ses membres pourraient renverser le veto de l'exécutif (4 juin). Dès le 31 mai, il est statué que la législature aurait des pouvoirs législatifs supérieurs à ceux du Congrès confédéral<sup>8</sup>.

### **2.1.2. Deux nouvelles séries de propositions (14-18 juin)**

Malgré la tenue de ces discussions et la présentation d'une nouvelle série de 19 propositions qui reprennent, amplifient et peaufinent les résolutions originales de la Virginie, les consensus sont encore préliminaires et fragiles. Surtout, la Convention est travaillée en profondeur par des courants d'idées et aussi des intérêts économiques et politiques divergents et même gravement opposés. Cela apparaîtra avec éclat dès après le dépôt du rapport du Comité plénier. Entre le 14 et le 18 juin, la Convention est saisie de deux nouvelles séries de propositions, que l'on pourrait décrire l'une comme « minimaliste » soumise par le New Jersey, l'autre comme « maximaliste », présentée par Alexander Hamilton.

Pour comprendre l'intervention du New Jersey, il faut revenir aux travaux du Comité plénier. Le 11 juin, une forte majorité (9-2) approuve l'idée de la représentation des États proportionnelle à la population à la chambre élue de la législature. Cependant, pour la chambre nommée, le vote est tout juste majoritaire (6-5). En fait, cinq « petits » États s'opposent à une représentation selon la population à la Chambre nommée. Ce vote révèle un clivage profond entre deux groupes d'États. S'opposent à la représentation proportionnelle des États qui ont pour caractéristique commune moins leur faible population

---

7. La Convention s'inspire de pratiques en vigueur dans les législatures coloniales et au Parlement britannique. Le « comité plénier » (ou *Committee of the Whole*) rassemble tous les délégués et leur permet de discuter librement des divers sujets pour éventuellement faire rapport à la Convention pour décision.

8. Pour le détail des conclusions du Comité plénier sur les propositions de la Virginie, voir Max Farrand, *op. cit.*, I, p. 224-239.

Tableau 3

## Évolution des idées sur le Congrès à la Convention de Philadelphie (1787)

		Caractéristiques générales et composition		
	<i>Committee of the Whole</i> 13 juin 1787	<i>Committee of Detail</i> 6 août 1787	Comité des onze 4 septembre 1787	<i>Committee of Style</i> 12 septembre 1787
Appellation		Congrès	Congrès	Congrès
Structure	Bicamérale	Bicamérale • Chambre des représentants • Sénat	Bicamérale • Chambre des représentants • Sénat	Bicamérale • Chambre des représentants • Sénat
Principes de représentation	Représentation proportionnelle à la population de chaque État pour les deux chambres	Représentation des États : • Chambre des représentants proportionnelle à la population • <i>Sénat</i> : deux sénateurs par État	Représentation des États : • Chambre des représentants proportionnelle à la population • <i>Sénat</i> : deux sénateurs par État	Représentation des États : • Chambre des représentants proportionnelle à la population • <i>Sénat</i> : deux sénateurs par État
Régie interne	• Chaque chambre peut proposer des projets de loi	• Chaque chambre peut proposer des projets de loi. • Tout projet de loi à caractère financier doit émaner de la Chambre des représentants ; le Sénat ne peut amender un tel projet.	• Chaque chambre peut proposer des projets de loi. • Tout projet de loi à caractère financier doit émaner de la Chambre des représentants ; le Sénat ne peut amender un tel projet.	• Chaque chambre peut proposer des projets de loi. • Tout projet de loi à caractère financier doit émaner de la Chambre des représentants et le Sénat doit l'approuver (avec ou sans amendement)

Tableau 3 (suite)

**Évolution des idées sur le Congrès à la Convention de Philadelphie (1787)**

		Caractéristiques générales et composition		
	<i>Committee of the Whole</i> 13 juin 1787	<i>Committee of Detail</i> 6 août 1787	Comité des onze 4 septembre 1787	<i>Committee of Style</i> 12 septembre 1787
Régie interne (suite)		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Chaque chambre choisit ses dirigeants, établit l'ensemble de ses règlements, tient un journal.</li> <li>• Chaque chambre a droit de veto sur les décisions de l'autre.</li> <li>• Le Congrès peut renverser le veto de l'exécutif (aux deux tiers des deux chambres).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Chaque chambre choisit ses dirigeants, établit l'ensemble de ses règlements, tient un journal.</li> <li>• Chaque chambre a droit de veto sur les décisions de l'autre.</li> <li>• Le Congrès peut renverser le veto de l'exécutif (aux deux tiers des deux chambres).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Chaque chambre choisit ses dirigeants, établit l'ensemble de ses règlements, tient un journal.</li> <li>• Chaque chambre a droit de veto sur les décisions de l'autre.</li> <li>• Le Congrès peut renverser le veto de l'exécutif (mais aux trois quarts des deux chambres).</li> </ul>
Membres	<p>Chambre élue :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• élection par le peuple</li> <li>• mandat de trois ans</li> <li>• rémunération par le Trésor fédéral</li> <li>• impossibilité d'exercer toute fonction fédérale ou d'État</li> </ul>	<p>Chambre des représentants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• élection par le peuple</li> <li>• mandat de deux ans</li> <li>• rémunération par l'État représenté</li> <li>• impossibilité d'exercer toute fonction fédérale</li> <li>• âge minimum : 25 ans</li> <li>• citoyeneté depuis trois ans</li> </ul>	<p>Chambre des représentants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• élection par le peuple</li> <li>• mandat de deux ans</li> <li>• rémunération par l'État représenté</li> <li>• impossibilité d'exercer toute fonction fédérale</li> <li>• âge minimum : 25 ans</li> <li>• citoyeneté depuis trois ans</li> </ul>	<p>Chambre des représentants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• élection par le peuple</li> <li>• mandat de deux ans</li> <li>• rémunération par le Trésor fédéral selon la loi</li> <li>• impossibilité d'exercer toute fonction fédérale</li> <li>• âge minimum : 25 ans</li> <li>• citoyeneté depuis sept ans</li> </ul>

Tableau 3 (suite)

**Évolution des idées sur le Congrès à la Convention de Philadelphie (1787)**

Caractéristiques générales et composition			
<i>Committee of the Whole</i> 13 juin 1787	<i>Committee of Detail</i> 6 août 1787	Comité des onze 4 septembre 1787	<i>Committee of Style</i> 12 septembre 1787
Membres (suite)			
<p>Chambre nommée :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• nomination par les législatures des États</li> <li>• mandat de sept ans</li> <li>• rémunération par le Trésor fédéral</li> <li>• impossibilité d'exercer toute fonction fédérale ou d'État</li> </ul>	<p>Sénat :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• nomination par les législatures des États</li> <li>• mandat de six ans</li> <li>• rémunération par l'État représenté</li> <li>• impossibilité d'exercer toute fonction fédérale</li> <li>• âge minimum : 30 ans</li> <li>• citoyeneté depuis quatre ans</li> </ul>	<p>Sénat :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• nomination par les législatures des États</li> <li>• mandat de six ans</li> <li>• rémunération par le Trésor fédéral et selon la loi</li> <li>• impossibilité d'exercer toute fonction fédérale</li> <li>• âge minimum : 30 ans</li> <li>• citoyeneté depuis quatre ans</li> </ul>	<p>Sénat :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• nomination par les législatures des États</li> <li>• mandat de six ans</li> <li>• rémunération par le Trésor fédéral et selon la loi</li> <li>• impossibilité d'exercer toute fonction fédérale</li> <li>• âge minimum : 30 ans</li> <li>• citoyeneté depuis neuf ans</li> </ul>

que le fait qu'ils sont enclavés sur la côte Atlantique (New York, New Jersey, Connecticut, Delaware, Maryland) et sans possibilité d'expansion vers l'ouest, comme c'est le cas notamment pour la Pennsylvanie, la Virginie, les deux Carolines et la Georgie. Les « petits » États craignent que la représentation selon la population, avec le temps, accroisse démesurément le poids démographique et politique des États ouverts sur la frontière occidentale et les mette irrévérablement à la merci de ces États (et éventuellement de nombreux nouveaux États constitués à l'Ouest). Cette question de la représentation dans la législature demeura sans réponse jusqu'à la mi-juillet, bloquant tout consensus définitif sur le Congrès.

Le 14 juin, le délégué du New Jersey, William Patterson, demande de différer au lendemain toute discussion sur le rapport du Comité plénier ; il fait également état de son intention de soumettre de nouvelles propositions, au nom de plusieurs délégations. La convention ajourne au lendemain. Le 15 juin, Patterson présente des propositions qui offrent une alternative à celles de la Virginie telles que modifiées par les travaux du Comité plénier. L'approche du New Jersey et des États qui l'approuvent peut être qualifiée de « minimaliste » pour plusieurs raisons et *d'abord parce qu'elle privilégie résolument de simplement amender certains des Articles de la Confédération*<sup>9</sup>. La législature est décrite comme « fédérale » plutôt que « nationale » et elle demeurerait monocamérale, avec un vote par État, chaque État désignant ses délégués. Le New Jersey consent à accroître quelque peu les pouvoirs du Congrès confédéral : taxes diverses, contribution financière des États proportionnelle à leur population, législation sur le commerce entre les États et avec l'étranger, élection d'un exécutif collectif, pouvoir de contraindre les États, création d'un tribunal fédéral d'appel (voir tableau 2). Ainsi, le New Jersey veut bien renforcer l'union des États, mais sans entrer dans un cadre véritablement fédéral. La nouvelle législature proposée ne représente toujours que les États, et non le peuple, puisque celui-ci n'en élit pas les membres.

Si le New Jersey cherche à entraîner la Convention dans la voie d'une réforme minimaliste du cadre confédéral, dès le 18 juin une autre intervention propose au contraire une démarche maximaliste. En effet, ce jour-là, un délégué de l'État de New York, jusqu'alors silencieux, Alexander Hamilton, prononce un discours fleuve de six heures. Il reprend ses positions fréquemment énoncées sur la nécessité d'une union fédérale forte avec un gouvernement fort et un exécutif fort ; il examine divers types de gouvernements, de fédérations et d'unions d'États ; il critique les autres propositions soumises à la Convention. Surtout, il formule des idées résolues : un « pouvoir législatif suprême »,

---

9. La présentation de Patterson s'ouvre sur la déclaration suivante : « Il est résolu que les Articles de la Confédération devraient être révisés, corrigés et élargis de manière à rendre la Constitution fédérale adaptée aux exigences de la gouvernance et de la préservation de l'Union. » *Ibid.*, p. 242 (notre traduction).

bicaméral, soit une chambre basse élue par le peuple pour un mandat de trois ans et une chambre haute, le « Sénat », dont les membres seraient élus par des électeurs choisis par le peuple et auraient un mandat à vie (sujet à « *impeachment* »). Cette législature aurait un pouvoir législatif général pour adopter toutes lois nécessaires (sous réserve du veto de l'exécutif). Par ailleurs, le Sénat aurait d'importants pouvoirs en matière de traités, de guerre et de paix et d'approbation de nominations de fonctionnaires (voir tableau 2). Les délégués écoutent attentivement Hamilton, non sans réserves, comme le dit William Samuel Johnson du Connecticut : « tous les membres complimentèrent l'orateur, mais personne ne le soutint<sup>10</sup> ». Plusieurs idées de Hamilton, notamment sur les pouvoirs du Sénat, se retrouveront dans le projet final de constitution ; mais l'incidence de son discours est plutôt souterraine dans l'immédiat.

Ainsi, entre la fin de mai et la mi-juin 1787, trois visions contrastées d'une nouvelle union des États américains sont présentées à la Convention. Le projet de constitution ultérieurement mis au point sera influencé, à des degrés variables, par ces visions. Mais, pour parvenir à un projet de constitution, la Convention devra travailler avec ardeur. Le travail commence par la question de l'instance législative.

### **2.1.3. Tournants et compromis décisifs (19 juin au 26 juillet 1787)**

Pour l'essentiel, la mise en forme du futur Congrès se joue de la mi-juin à la mi-juillet, à l'occasion de tournants et de compromis particulièrement décisifs.

Un tournant majeur survient le 19 juin. La Convention a été saisie de deux projets, celui de la Virginie que le Comité plénier a examiné méthodiquement et celui du New Jersey. Ce 19 juin, dès la reprise des travaux, le Virginien James Madison se livre à un violent réquisitoire contre les propositions du New Jersey : ce projet ne règle pas les graves problèmes auxquels doivent faire face les États-Unis. De plus, l'obstination des États qui le soutiennent risque d'empêcher le développement de tout autre projet<sup>11</sup>. Le discours fini, une proposition est formulée à l'effet de recommander à la Convention de ne considérer que les propositions de la Virginie. Par une majorité claire (7-3-1), les États rejettent le plan minimaliste du New Jersey. Désormais, la Convention s'engagera dans la voie de la constitution d'une union beaucoup plus étroite entre les États et de l'institution d'un gouvernement central fort, comme le souhaitent Hamilton, Madison et plusieurs autres. Un deuxième tournant important survient le 20 juin, quand un

10. Cité par Catherine Drinker Bowen, *op. cit.*, p. 178.

11. Voir Max Farrand, *op. cit.*, p. 313-322, et Catherine Drinker Bowen, *op. cit.*, p. 181-182.

délégué du Connecticut propose de biffer le mot « national » dans les propositions de la Virginie. Cette suggestion, acceptée par la Convention le 25 juin, contribue à décrisper les États minimalistes.

À compter du 19 juin, comme le révèle la chronologie des votes, le travail de définition de la législature est marqué à la fois par l'établissement de consensus et par ce qui prend l'allure d'un embâcle de fond. D'une part, par des majorités variables, les délégués conviennent d'une législature bicamérale : une chambre de représentants âgés d'au moins 25 ans, *élus par le peuple* pour un mandat relativement bref ; une autre chambre rassemblera des personnes âgées d'au moins 30 ans, *nommées par les législatures des États* pour un mandat beaucoup plus long de six ans. Les législateurs seront rémunérés, bien que l'on ne s'entende pas sur la source de cette rémunération. Chaque chambre pourra proposer des projets de loi. Ces consensus de force variable s'établissent entre le 21 et le 26 juin.

D'autre part, cependant, une profonde divergence de vues oppose les États qui réclament une représentation égale de chaque État dans les deux chambres, selon le modèle du Congrès confédéral auquel s'accrochent les « petits » États, et les États qui proposent, comme le fit la Virginie le 29 mai, une représentation proportionnelle. Le 29 juin, une proposition favorisant la représentation égale à la chambre élue est rejetée par une mince majorité<sup>12</sup> ; on convient tout juste d'une représentation à cette chambre selon un « ratio équitable ». Le 2 juillet, l'idée d'une représentation égale des États à la chambre nommée divise aussi la Convention (5-5-1). Cette impasse paralyse tout progrès durant la première quinzaine de juillet.

Pour briser l'embâcle, la Convention recourt à des comités. Le 2 juillet, elle forme un comité d'un membre par État. Ce comité fait rapport le 5 juillet : chambre élue accordant à chaque État un représentant par 40 000 habitants, chambre nommée donnant un vote égal à tous les États ; la Convention ne tranche pas. Le vendredi 6 juillet, elle nomme un comité de cinq membres pour creuser la question de la représentation à la chambre élue ; le lundi 9, ce deuxième comité propose une chambre de 50 membres répartis entre les États selon leur population. Un nouveau comité de onze délégués est prié d'examiner cette nouvelle hypothèse. Le 10 juillet, la Convention finit par accepter l'idée d'une chambre élue de 65 membres, après réajustement du nombre de sièges accordés à certains États. Mais le problème n'est pas réglé pour la chambre nommée. Les jours passent sans déblocage ; des délégués s'inquiètent de plus en plus. La Convention a en mains un rapport du deuxième comité de onze membres, incorporant une représentation selon la population à la chambre élue et égale à la chambre nommée. Cette idée suscite des résistances : la démarche piétine.

---

12. Quatre États appuient cette idée (Connecticut, New Jersey, New York – nonobstant les idées de Hamilton – et Delaware).

Le « grand compromis » survient enfin le 16 juillet. Ce lundi matin, « après un mois de canicule, il fit enfin frais à Philadelphie<sup>13</sup> », ce qui a peut-être aidé les choses. Une proposition d'accepter les recommandations du dernier comité de onze membres est formulée et, par une mince majorité (5-4-1), elle est acceptée : chambre élue de 65 représentants répartis selon la population, chambre nommée où chaque État a un vote. Les « grands » États (Pennsylvanie, Virginie, Caroline du Nord, Georgie) sont mis en minorité.

Le moment est critique, l'enjeu fondamental. Depuis la présentation des propositions de la Virginie, certains États réitèrent leur volonté d'une représentation proportionnelle au Congrès, d'autres l'appréhendent et y résistent. À répétition, cet enjeu divise profondément la Convention. Selon les règles de procédure, le vote sur cette question pouvait être repris encore et encore. Les États attachés à une représentation proportionnelle aux deux chambres pouvaient même quitter la Convention.

Le mardi matin 17 juillet, avant la séance prévue, des délégués des deux camps s'assemblent pour échanger librement sur ce vote majeur. Selon les notes prises par James Madison<sup>14</sup>, « le temps passe en conversation vague sur ce sujet, sans proposition spécifique ni accord ». Certains délégués grognent contre l'obstination des petits États. D'autres « inclinent à céder aux plus petits États et à consentir à un projet, aussi imparfait et critiquable soit-il » pour sauver un accord général. Finalement, les choses en restent là et aucune résolution précise d'action ne ressort des échanges. Le compromis est décisif et la Convention refusera le risque de recommencer ce débat. La voie est dégagée pour avancer.

À la fin de juillet, deux mois de délibérations ont été l'occasion de discuter d'à peu près tous les aspects d'un nouveau cadre constitutionnel. La Convention a fait deux fois le tour des questions principales : d'abord par l'examen des propositions de la Virginie puis, après le rejet de celles du New Jersey, le 19 juillet, par une reprise des thèmes déjà abordés. Aussi, les délégués éprouvent le besoin d'une pause : à Philadelphie, l'été est chaud, humide, inconfortable ; de plus, certains ont le désir de retourner auprès de leurs familles ou doivent vaquer à leurs affaires personnelles. Le 23 juillet, par un vote unanime, la Convention crée un comité de cinq personnes avec mandat de « proposer une constitution conformément aux précédentes délibérations<sup>15</sup> ». Le 24 juillet, les délégués désignent les cinq membres de ce *Committee of Detail*. Les 25 et 26, on discute encore de l'exécutif. Finalement, la Convention ajourne ses travaux au premier lundi d'août.

---

13. Catherine Drinker Bowen, *op. cit.*, p. 270.

14. Max Farrand, *op. cit.*, II, p. 20.

15. *Ibid.*, p. 85 (notre traduction).

### **2.1.4. Finalisation de la mise en forme du Congrès (6 août au 12 septembre 1787)**

Le 6 août, la Convention est saisie d'un projet complet de constitution élaboré par le *Committee of Detail*, qui a récupéré et organisé l'ensemble des consensus, ou a imaginé des réponses à un ensemble de questions encore en suspens (voir le tableau 3)<sup>16</sup>. Le projet compte une vingtaine d'articles, dont sept traitent du Congrès. Les consensus auxquels étaient parvenus les délégués concernant la structure, les principes de représentation, la régie interne, la composition des deux chambres, la désignation de leurs membres, la durée de leur mandat se reflètent dans le projet. De plus, le comité propose un énoncé détaillé des pouvoirs de l'institution législative, dont la clause « élastique » qui fera l'objet d'un jugement majeur de la Cour suprême une génération plus tard<sup>17</sup>. La proposition s'emploie aussi à stabiliser les appellations : l'institution législative sera appelée le « Congrès » et comportera une Chambre des représentants élue et un Sénat nommé disposant de pouvoirs de nomination. À partir du rapport du *Committee of Detail*, la Convention progressera efficacement dans la finalisation de la mise en forme du Congrès.

Dans un premier temps, du 8 au 15 août, on traite de l'organisation du Congrès et on tranche les questions par des majorités le plus souvent fortes : élection des représentants aux deux ans (11-0), pouvoir « d'impeachment » à la Chambre (11-0), sept ans de citoyenneté pour l'éligibilité à la Chambre (10-1), Sénat de deux membres de chaque État, nommés par la législature de l'État et votant individuellement (8-2-1), initiative législative aux deux chambres (11-0). Certaines questions, cependant, sont plus difficiles à résoudre : il faut plusieurs votes pour fixer à neuf ans le statut de citoyen rendant éligible au Sénat (6-4-1). Une autre question difficile est celle du pouvoir du Congrès devant un veto de l'exécutif sur ses projets de loi : le *Committee of Detail* recommande que, par un vote des deux tiers des deux chambres, le Congrès puisse le renverser ; mais, le 15 août, par une mince majorité (6-4-1), la Convention élève l'exigence à un vote des trois quarts des deux chambres.

Dans un deuxième temps, pour l'essentiel du 16 au 24 août, la Convention définit les pouvoirs législatifs du Congrès et, par le fait même, statue sur le partage des pouvoirs entre le fédéral et les États. Le 30 août, on attribue au Congrès le pouvoir d'admettre de nouveaux États.

16. Le rapport du *Committee of Detail* est reproduit par Max Farrand, *op. cit.*, II, p. 177-189.

17. Il s'agit du dernier paragraphe de la première section de l'article consacré aux pouvoirs de l'instance législative : « *And to make all laws that shall be necessary and proper for carrying into execution the foregoing powers, and all other powers vested, by this Constitution, in the government of the United States, or in any department or officer thereof* ». *Ibid.*, p. 182.

Le rapport du *Committee of Detail* fait progresser les travaux, tant pour le Congrès que pour les autres chapitres de la future constitution. Il reste, ici et là, des questions en suspens. La Convention recourt à nouveau à des comités. Le 31 août, elle crée un comité de onze membres, encore une fois un membre par État, qui fait rapport en pièces détachées jusqu'au 4 septembre (voir tableau 3). À partir de ce rapport, plusieurs précisions ou ajouts significatifs sont apportés aux dispositions relatives au Congrès. Ainsi, le 6 septembre, il est convenu que, en l'absence d'une majorité au Collège électoral, il incombera à la Chambre des représentants d'élire le président. Le 7 septembre, la Convention assigne au Sénat la responsabilité d'approuver la nomination des représentants diplomatiques, des juges de la Cour suprême et d'autres titulaires de fonctions fédérales et statue que le vice-président agira comme président du Sénat. Le 8 septembre, deux importants pouvoirs sont dévolus au Sénat. Si tous les projets de loi à caractère financier doivent émaner de la Chambre des représentants, ils doivent être approuvés par le Sénat et celui-ci peut les modifier. Par ailleurs, le Sénat juge des *impeachments* par une majorité des deux tiers des membres présents. Parallèlement aux discussions sur le Congrès, pendant la première semaine de septembre, la Convention traite aussi d'autres questions, comme celle de la présidence. À tous égards, entre le 6 août et le 8 septembre, les délégués se sont beaucoup rapprochés d'un projet complet et cohérent de nouveau cadre constitutionnel. La fatigue et la lassitude se font sentir chez nombre de délégués. Plusieurs veulent en finir avant que ne se défassent des compromis qui demeurent parfois fragiles. Il faut achever le travail, d'autant plus que la législature de la Pennsylvanie, dont la Convention utilise la salle de réunion, a repris ses propres travaux depuis le 5 septembre. Aussi, à la fin de la séance du 8 septembre, la Convention mandate cinq délégués aux fins de rédiger un projet final de texte constitutionnel.

Ce *Committee of Style* compte certains membres qui ont fait, tout au long de l'été et depuis longtemps avant, une vive campagne en faveur d'une union fédérale forte animée par de fortes institutions, soit Alexander Hamilton, Gouverneur Morris et James Madison<sup>18</sup>. Entre le 8 et le 11 septembre, le *Committee of Style* mène rondement son travail et soumet un projet complet le 12 septembre. Pour le Congrès (voir tableau 3), le texte reprend les accords des jours précédents avec quelques précisions, dont la compétence du Sénat pour approuver, et au besoin amender, les projets de loi à incidence financière, la rémunération des membres du Congrès par le Trésor fédéral et les conditions d'éligibilité au Congrès relatives à la citoyenneté (sept ans pour la Chambre et neuf pour le Sénat). Selon la proposition, le renversement d'un veto du président requiert toujours l'appui des trois quarts des deux chambres.

---

18. Après la Convention, Hamilton et Madison seront, avec John Hay, les auteurs d'une défense passionnée du projet de constitution dans une série d'articles de journaux réunis sous le titre de *The Federalist Papers*.

La proposition du *Committee of Style* suscite encore de vifs débats sur plusieurs enjeux, dont en particulier l'absence d'une déclaration des droits. En ce qui concerne le Congrès, la Convention, le 12 septembre, par une faible majorité (6-4-1), revient à une majorité des deux tiers pour renverser le veto présidentiel. Les 13, 14 et 15 septembre, diverses propositions sont formulées concernant, entre autres, les pouvoirs du Congrès (p. ex., instituer une université, nommer un trésorier des États-Unis, faire des routes et des canaux pour le transport) ou encore la représentation des États à la Chambre ; mais, ces propositions échouent à rallier une majorité.

Le samedi 15 septembre, vers 18 heures, le projet de constitution est adopté à l'unanimité des délégations présentes. Le Congrès a pris sa forme définitive à laquelle seuls des amendements constitutionnels apporteront ultérieurement des modifications juridiques<sup>19</sup>. Au terme de tous les débats, la Convention a aussi défini les pouvoirs du Congrès. De multiples pouvoirs sont attribués au nouvel organisme législatif. La Convention va donc beaucoup plus loin dans la construction d'un pouvoir législatif fédéral que ce que l'on trouve dans les Articles de la Confédération édictés une décennie plus tôt. On trouvera en annexe 2 un rappel des pouvoirs constitutionnels du Congrès des États-Unis.

\*  
\*\*

Une rude bataille politique dans les divers États précédera la ratification de la Constitution rédigée à Philadelphie. Le 21 juin 1788, le New Hampshire, dont les délégués sont arrivés tardivement à la Convention constitutionnelle l'été précédent, devient le neuvième État à ratifier le projet et lui donne force de loi. Au printemps 1789, à compter du 1<sup>er</sup> avril, le nouveau Congrès fédéral inaugure ses travaux à New York. C'est le début d'une nouvelle phase de l'histoire des États-Unis.

---

19. Voir en particulier le XVII<sup>e</sup> amendement de 1913 rendant le Sénat électif, le XX<sup>e</sup> de 1933 sur les dates de session et les dispositions relatives à la succession présidentielle, ainsi que le XXV<sup>e</sup> de 1967 sur cette dernière question.

## ANNEXE 1

**Chronologie des votes importants sur le Congrès  
lors de la Convention de Philadelphie<sup>1</sup>**

<b>Dates</b>	<b>Objet du vote</b>	<b>Résultats<sup>2</sup> (pour, contre, abstention)</b>
[En comité plénier]		
30 mai	Représentation proportionnelle des États	7-0
31 mai	Législature bicamérale	7-0
31 mai	Élection de la chambre basse par le peuple	6-2-2
31 mai	Élection de la chambre haute par la chambre basse	3-7
31 mai	Pouvoirs additionnels à ceux du Congrès confédéral	9-0-1
2 juin	Élection de l'exécutif par la législature	8-2
4 juin	Renversement du veto de l'exécutif par 2/3 de chaque chambre	8-2
6 juin	Élection de la chambre basse par les législatures des États	3-8
7 juin	Élection de la chambre haute par les législatures des États	11-0
11 juin	Représentation proportionnelle des États à la chambre élue selon un ratio équitable	7-3-1
11 juin	Représentation selon la population dans la chambre élue	9-2
11 juin	Un vote par État à la chambre nommée	5-6
11 juin	Représentation proportionnelle à la chambre nommée	6-5
12 juin	Chambre élue : mandat de trois ans	7-4
12 juin	Suppression d'un âge d'éligibilité à la chambre élue	10-1
12 juin	Rémunération des législateurs	8-3
12 juin	Âge d'éligibilité de 30 ans à la chambre nommée	7-4
12 juin	Chambre nommée : mandat de sept ans	8-1-2
13 juin	Initiative de la chambre élue pour les projets de loi financières	3-8
19 juin	Rejet des propositions du New Jersey et transmission des propositions de la Virginie <sup>3</sup>	7-3-1
[En convention]		
21 juin	Législature bicamérale	7-3-1
21 juin	Élection de la chambre élue par le peuple	9-1-1
21 juin	Mandat de deux ans à la chambre élue	11-0
22 juin	Rémunération des législateurs	11-0
22 juin	Âge d'éligibilité de 25 ans à la chambre élue	7-3-1
23 juin	Rémunération par le Trésor public	5-5-1
25 juin	Élimination du terme « national » appliqué à la législature <sup>4</sup>	11-0
25 juin	Élection de la chambre nommée par les législatures	9-2
25 juin	Âge d'éligibilité de 30 ans à la chambre nommée	11-0
25 juin	Mandat de six ans à la chambre nommée	5-5-1
25 juin	Mandat de cinq ans à la chambre nommée	5-5-1
26 juin	Mandat de neuf ans à la chambre nommée	3-8
26 juin	Mandat de six ans à la chambre nommée	7-4

## ANNEXE 1 (suite)

**Chronologie des votes importants sur le Congrès  
lors de la Convention de Philadelphie<sup>1</sup>**

<b>Dates</b>	<b>Objet du vote</b>	<b>Résultats<sup>2</sup> (pour, contre, abstention)</b>
26 juin	Rémunération des membres de la Chambre nommée (principe)	10-1
26 juin	... par les États	5-6
26 juin	... par le Trésor public	5-6
26 juin	Initiative législative à chaque Chambre	11-0
29 juin	Représentation à la Chambre élue selon les Articles de Confédération (c.-à-d. un vote par État)	4-6-1
29 juin	Représentation à la Chambre élue selon un ratio équitable	6-4-1
2 juillet <sup>5</sup>	Représentation égale des États à la Chambre nommée	5-5-1
9 juillet	Pouvoir de la législature de modifier la représentation des États à la Chambre élue selon la population	9-2
10 juillet	Accord pour une Chambre élue de 65 membres répartis entre États selon sa population	9-2
12 juillet	Obligation de tenir un recensement décennal aux fins d'ajuster la représentation des États à la Chambre élue, selon la manière et le ratio recommandés par le Congrès le 18 avril 1783 <sup>6</sup> , et taxation directe selon la population	6-2-2
13 juillet	Compétence de la législature pour ajouter la représentation à la Chambre élue en cas de division ou fusion d'États ou de création de nouveaux États	9-0-1
16 juillet	« GRAND COMPROMIS <sup>7</sup> » : résolution consolidant les travaux des comités, dont les éléments suivants : <ul style="list-style-type: none"> <li>• chambre élue de 65 membres répartis selon la population de chaque État;</li> <li>• tout projet de loi à caractère financier relève de la chambre élue ;</li> <li>• représentation égale des États à la Chambre nommée.</li> </ul>	5-4-1
21 juillet	Pouvoir de renverser le veto de l'exécutif par un vote des deux tiers des deux chambres	9-0
21 juillet	Nomination des juges par la Chambre nommée	6-3
23 juillet	Chambre nommée de deux membres par État votant individuellement	9-1
[En convention après réception du rapport du <i>Committee of Detail</i>		
8 août	Élection des représentants par le peuple aux deux ans	11-0
8 août	Sept ans de citoyenneté pour l'éligibilité à la Chambre des représentants <sup>8</sup>	10-1
9 août	Pouvoir d' <i>impeachment</i> à la Chambre	11-0
9 août	Sénat : deux membres nommés par chaque législature d'État et votant individuellement	8-2-1
9 août	Quatorze ans de citoyenneté pour l'éligibilité au Sénat	4-7
9 août	Treize ans de citoyenneté pour l'éligibilité au Sénat	4-7
9 août	Dix ans de citoyenneté pour l'éligibilité au Sénat	4-7

## ANNEXE 1 (suite)

**Chronologie des votes importants sur le Congrès  
lors de la Convention de Philadelphie<sup>1</sup>**

Dates	Objet du vote	Résultats <sup>2</sup> (pour, contre, abstention)
9 août	Neuf ans de citoyenneté pour l'éligibilité au Sénat	6-4-1
10 août	Chaque Chambre peut statuer sur l'élection de ses membres	11-0
13 août	Interdiction au Sénat de modifier les lois à caractère financier	4-7
14 août	Rémunération des représentants et des sénateurs par le Trésor des États-Unis	9-2
15 août	Initiative législative aux deux chambres	11-0
15 août	Vote des deux chambres aux trois quarts pour renverser le veto de l'exécutif	6-4-1
16 août <sup>9</sup>		
24 août	Rejet d'un pouvoir du Sénat de superviser l'arbitrage de litiges territoriaux entre États	8-2
30 août	Pouvoir du Congrès d'admettre de nouveaux États [En convention après réception du rapport du Comité des onze]	8-3
6 septembre	Élection du président des États-Unis par la Chambre des représentants en cas d'absence de majorité au Collège électoral	10-1
7 septembre	Approbation par le Sénat des nominations de représentants diplomatiques et de juges à la Cour suprême (et autres fonctions : 9-2)	11-0
7 septembre	Le vice-président est président du Sénat	8-2
8 septembre	Le Sénat doit approuver et peut modifier les projets de loi à caractère financier	11-0
8 septembre	... lesquels doivent émaner de la Chambre	9-2
8 septembre	Le Sénat juge des <i>impeachments</i> par une majorité des deux tiers des membres présents	9-2
12 septembre	Majorité des deux tiers de chaque Chambre pour renverser le veto présidentiel	6-4-1

<sup>1</sup> Chronologie établie à partir de Max Farrand, *op. cit.*, vol. I et II, *passim*.

<sup>2</sup> Pour, contre et délégations ne votant pas en raison d'une division de leurs membres.

<sup>3</sup> Vote d'importance majeure qui écarte l'approche minimaliste proposée par le New Jersey. S'opposent au rejet de cette proposition trois États (New Jersey, New York et Delaware).

<sup>4</sup> La suppression de l'épithète « national » appliqué à la législature fait disparaître un irritant majeur pour le New Jersey et d'autres États.

<sup>5</sup> Le même jour, la Convention crée un comité d'un membre par État pour tenter d'arriver à un consensus sur les principes de représentation aux deux chambres. Le comité fait rapport le 5 juillet. Un nouveau comité de cinq membres est créé le 6 juillet. Un troisième comité sur la représentation à la chambre élue (nombre de représentants par État) est formé le 9 juillet.

<sup>6</sup> Le 18 avril 1783, le Congrès confédéral établit que le dénombrement de la population doit compter chaque habitant noir comme 3/5<sup>e</sup> d'un homme libre.

<sup>7</sup> Dix États participent à ce vote crucial, en l'absence (ancienne) du Rhode Island et du New Hampshire et à la suite du départ récent de New York. Votent contre, la Pennsylvanie, la Virginie, la Caroline du Sud et la Géorgie.

<sup>8</sup> Le 13 août, la Convention reconfirme l'exigence de sept et neuf ans de citoyenneté comme condition d'éligibilité à la Chambre (11-0) et au Sénat (8-3).

<sup>9</sup> Du 16 au 25 août, la Convention discute des pouvoirs législatifs du Congrès à partir des propositions du *Committee of Detail*. De multiples votes sont tenus à cet effet. Ce thème des pouvoirs du Congrès revient par la suite sporadiquement à l'ordre du jour.

## ANNEXE 2

## Les pouvoirs du Congrès des États-Unis selon la Constitution

Types de pouvoirs	Description générale	Référence
Législatifs généraux	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pouvoirs explicites :               <ul style="list-style-type: none"> <li>– Économiques : Commerce (entre États, avec nations étrangères, avec tribus indiennes)</li> <li>– Faillite</li> <li>– Monnaie et contrefaçon</li> <li>– Poids et mesures</li> <li>– Bureaux et routes de poste</li> <li>– Droits d'auteur et brevets</li> <li>– Recensement</li> <li>– Travaux publics</li> </ul> </li> <li>– Politiques :               <ul style="list-style-type: none"> <li>– Renvolement du veto du président (par les deux tiers des deux chambres)</li> <li>– Naturalisation</li> <li>– Admission des nouveaux États et territoires fédéraux</li> <li>– Rémunération (Congrès, présidence)</li> <li>– Autorisation des accords des États avec d'autres États ou pays</li> <li>– Projets d'amendements constitutionnels ou convention</li> </ul> </li> <li>– Judiciaires :               <ul style="list-style-type: none"> <li>– Constitution de tribunaux fédéraux</li> <li>– Piraterie, crimes en haute mer, atteintes à la loi des nations</li> <li>– Prises sur terre et sur mer</li> <li>– Conditions de validité des documents d'état civil</li> <li>– Procédures criminelles (cas particuliers)</li> <li>– Peines en matière de trahison</li> </ul> </li> <li>• Pouvoirs implicites :               <ul style="list-style-type: none"> <li>– « Et de faire toutes les lois qui seront nécessaires et convenables pour mettre à exécution les pouvoirs ci-dessus mentionnés et tous autres pouvoirs conférés par la présente Constitution au gouvernement des États-Unis ou à l'un quelconque de ses départements ou fonctionnaires. »</li> </ul> </li> </ul>	<p>I 8(3) I 8(4) I 8(5,6) I 8(5) I 8(7) I 8(8) I 2 I 8(17) I 7 I 8(4) IV 3 I 6, II 1, Am.27 I 10 V I 8(9) et III 1 I 8(10) I 8(11) IV 1 III 2 III 3 I 8(18) C.s. 1819 McCulloch c. Maryland</p>

## ANNEXE 2 (suite)

**Les pouvoirs du Congrès des États-Unis selon la Constitution**

Types de pouvoirs	Description générale	Référence
Fiscaux et financiers	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Levée et perception de taxes, droits, impôts et accises; remboursement des dettes des États-Unis</li> <li>• Contraction d'emprunts sur le crédit des États-Unis</li> <li>• Approbation des prélèvements sur le Trésor et autorisation des dépenses publiques</li> <li>• Autorisation des États à lever des impôts et des droits sur les importations ou les exportations (sauf ceux qui sont nécessaires à l'exécution des lois d'inspection des États)</li> <li>• Établissement et perception des impôts sur les revenus de toutes sources</li> </ul>	I 8(1) I 8(2) I 9
Politique étrangère	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Guerre et paix</li> <li>• Affaires militaires: création, organisation, financement des forces armées et de marine de guerre; établissement des règlements nécessaires (commandement, discipline; mobilisation de la milice); organisation, armement et discipline de la milice et son commandement pour le service des États-Unis</li> <li>• Sénat: approbation des traités négociés par le président (majorité: deux tiers)</li> <li>• Sénat: approbation à la majorité de la nomination des ambassadeurs et autres représentants diplomatiques des États-Unis</li> </ul>	I 8(12-16) II 2
Élections	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Choix de la date des élections des membres de la Chambre des représentants</li> <li>• En cas d'absence de la majorité requise au Collège électoral:               <ul style="list-style-type: none"> <li>– élection du président par la Chambre des représentants</li> <li>– élection du vice-président par le Sénat</li> </ul> </li> <li>• Choix de la date de la réunion (dans la capitale de leur État) des membres du Collège électoral</li> <li>• Certification du vote du Collège électoral</li> <li>• Protection du droit de vote de certaines catégories d'électeurs:               <ul style="list-style-type: none"> <li>– personnes de couleur ou anciennement esclaves</li> <li>– personnes de sexe féminin</li> <li>– personnes n'ayant pas acquitté une taxe électorale ou tout autre impôt</li> <li>– personnes de plus de 18 ans</li> </ul> </li> </ul>	II 2 I 4  II 1 et Am.12 II 1 et Am.12 II 1 Am.12  Am.15 Am.19 Am.24 Am.26

## ANNEXE 2 (suite)

## Les pouvoirs du Congrès des États-Unis selon la Constitution

Types de pouvoirs	Description générale	Référence
Nominations	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sénat : approbation à la majorité de la nomination, proposée par le président, des juges de la Cour suprême et des fonctionnaires des États-Unis (sauf ceux dont la nomination est confiée par le Congrès au président ou aux chefs de départements)</li> <li>• Application de la loi de succession à la présidence et à la vice-présidence en cas de vacance du poste</li> <li>• Élection, sur proposition du président, d'un vice-président en cas de vacance du poste</li> <li>• Capacité de déterminer, par un vote des deux tiers des deux chambres, si le président est apte à remplir sa fonction en cas de désaccord entre ledit président et le vice-président et une majorité des principaux fonctionnaires des départements</li> </ul>	<p>II 2 II 2 Am.25</p>
<i>Impeachment</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mise en accusation et destitution du président, du vice-président et de tous les fonctionnaires civils des États-Unis pour « trahison, corruption et autres crimes et délits majeurs » <ul style="list-style-type: none"> <li>– mise en accusation par la Chambre des représentants</li> <li>– jugement de culpabilité ou acquittement par le Sénat</li> </ul> </li> </ul>	<p>II 4 I 2 I 3</p>
Régie interne	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nomination par la Chambre des représentants de son speaker et des autres membres de son bureau</li> <li>• Nomination par le Sénat d'un président temporaire et des membres de son bureau</li> <li>• « Chaque chambre sera juge de l'élection de ses membres, du nombre de voix qu'ils ont obtenu et de leur éligibilité. »</li> <li>• Adoption, par chaque chambre, de son règlement</li> <li>• Sanctions aux membres « pour conduite contraire au bon ordre »</li> <li>• Pouvoir de chaque chambre, par une majorité des deux tiers, d'expulser un membre</li> </ul>	<p>I 2 I 3 I 5 I 5 I 5 I 5</p>

## **BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE**

- BOWEN, C.D. (1966). *Miracle at Philadelphia. The Story of the Constitutional Convention, May to September 1787*, Boston, Little Browne, Co.
- FARRAND, M. (1937). *The Records of the Federal Convention of 1787*, 4 volumes, New Haven et Londres, Yale University Press.
- HAMILTON, A. (1985). *Selected Writings and Speeches of Alexander Hamilton*, Washington, American Enterprise Institute.
- HAMILTON, A. (1970). *Réflexions sur la République*, Paris, P. Seghers, coll. « Vent d'Ouest ».



**PARTIE 1**

---

**Les membres et  
le fonctionnement  
du Congrès**





---

# L'élection des représentants et des sénateurs

Frédéric Gagnon

*Avant de sauver le monde,  
vous devez sauver votre siège.*

Le représentant George Miller  
(démocrate, Californie)<sup>1</sup>

---

1. Cité dans Leroy N. Rieselbach (1995), « The Members of Congress: Securing a Place on Capitol Hill », dans *Congressional Politics. The Evolving Legislative System*, 2<sup>e</sup> éd., Boulder (CO), Westview Press, p. 39.

Le mardi 3 novembre 2004, les habitants de l'Illinois ont élu un nouveau sénateur : l'étoile montante du parti démocrate, Barack Obama. Mais, contrairement à la plupart des 18 autres circonscriptions de l'État, le 8<sup>e</sup> district a offert un cadeau de plus aux démocrates : ils ont choisi une recrue, Melissa Bean, pour les représenter à la Chambre<sup>2</sup>. Cette jeune femme de 42 ans a réussi un véritable tour de force : déloger un candidat sortant qui tentait d'être réélu – un phénomène de plus en plus rare aujourd'hui – et vaincre le plus ancien représentant de la Chambre. À 74 ans, son adversaire républicain, Phil Crane, occupait son siège depuis 1969. Bean a toutefois réussi à convaincre les citoyens des comtés de Cook, Lake et McHenry que Crane avait perdu contact avec leur réalité. Ce fut relativement simple, car il était l'un des seuls membres du Congrès dont l'équipe et les bureaux à Washington ne possédaient toujours pas d'adresse courriel ! Malgré un contexte qui lui était extrêmement favorable – la carte du 8<sup>e</sup> district avait été redessinée après le recensement de 2000 pour garantir la victoire républicaine –, Crane n'a donc pas réussi à accomplir ce que le représentant George Miller prétend être l'obsession de tout législateur : sauver son siège.

Miller n'est pas le seul à affirmer que la réélection est très importante aux yeux des membres du Congrès. Dans son étude classique intitulée *Congress : The Electoral Connection*, le politologue David Mayhem argue que l'intérêt premier de tous les législateurs est d'être réélu<sup>3</sup>. Les membres du Congrès ont certes d'autres objectifs, comme gravir les échelons du pouvoir au Capitole et adopter des politiques qui correspondent aux besoins de la population<sup>4</sup>. Or, ils savent qu'ils ne pourront plus réaliser ces objectifs lorsque les électeurs en auront assez d'eux. Conserver l'appui des citoyens est donc une préoccupation constante pour les sénateurs, qui sont en élection tous les six ans ; et une véritable obsession pour les représentants, qui sont élus pour de très courts mandats de deux ans.

Comment se déroulent les élections au Congrès ? Qui y participe ? Quels enjeux dominent généralement les débats électoraux ? Comment la popularité du président influence-t-elle les résultats des élections législatives ? Y a-t-il une recette éprouvée pour remporter une course à la Chambre et au Sénat ? Pour prendre la mesure du fonctionnement et de la dynamique des élections au Congrès, il faudra examiner les règles de celles-ci, les types de candidats qui y participent, les facteurs nationaux qui ont une incidence sur l'issue des courses, de même que les stratégies de campagne des candidats.

---

2. CNN (2004), « Bean Unseating GOP's Crane in Illinois », <[www.cnn.com/2004/ALLPOLITICS/11/03/house.illinois8/](http://www.cnn.com/2004/ALLPOLITICS/11/03/house.illinois8/)>, consulté le 3 novembre.

3. David R. Mayhem (1974), *Congress : The Electoral Connection*, New Haven, Yale University Press.

4. C'est l'avis de Richard F. Fenno, Jr. (2003), *Home Style. House Members in Their Districts*, New York, Longman, p. 137.

## 1. LES RÈGLES DES ÉLECTIONS AU CONGRÈS

Les élections au Congrès sont régies par un ensemble de règles se trouvant dans la Constitution américaine, les lois fédérales, les lois des États, de même que dans la réglementation de la Chambre et du Sénat<sup>5</sup>. Puisque la Constitution attribue d'abord aux États la compétence législative en matière électorale<sup>6</sup>, le système électoral américain est très complexe et décentralisé. Certes, la législation électorale a rendu celui-ci plus uniforme avec le temps. Par exemple, en 1845, la date des élections fédérales fut fixée au premier mardi après le premier lundi de novembre ; avant cela, les États pouvaient élire leurs représentants et leurs sénateurs à des moments différents<sup>7</sup>. Cependant, en dépit de telles mesures, chaque État possède ses propres « lois et règlements concernant de multiples aspects critiques du processus électoral : inscription sur la liste électorale, éligibilité, caractéristiques et réglementation des primaires, financements, gestion des opérations électorales, forme du bulletin de vote, etc.<sup>8</sup> ». Par exemple, selon une étude de la firme Election Data Services, on a utilisé pas moins de six systèmes différents pour enregistrer les votes des électeurs dans l'ensemble des États-Unis lors des élections de 2006 : cartes à perforer, machines à levier, bulletins papier, bulletins à lecture optique, bulletins électroniques et systèmes mixtes<sup>9</sup>. L'aventure d'un candidat à un siège dans la 13<sup>e</sup> circonscription de la Californie est donc très différente de celle d'une candidate à l'élection sénatoriale au Texas ou encore d'un représentant sortant qui tente d'être réélu dans la 3<sup>e</sup> circonscription du Wyoming. À titre indicatif, les élections primaires se tenaient à des dates différentes dans ces trois États en 2006, soit le 7 mars (Texas), le 6 juin (Californie) et le 22 août (Wyoming).

- 
5. Ces règles sont très bien expliquées dans Steven S. Smith, Jason M. Roberts et Ryan J. Vander Wielen (2006), « Congressional Elections and Policy Alignments », dans *The American Congress*, 4<sup>e</sup> éd., Cambridge, Cambridge University Press, p. 55-67, et dans Roger H. Davidson et Walter J. Oleszek (2006), *Congress and Its Members*, 10<sup>e</sup> éd., Washington, D.C., CQ Press, p. 41-56.
  6. À ce titre, la section 4 de l'article premier de la Constitution stipule ceci : « *The times, places and manner of holding elections for Senators and Representatives, shall be prescribed in each state by the legislature thereof.* »
  7. Gary C. Jacobson (2004), *The Politics of Congressional Elections*, 6<sup>e</sup> éd., New York, Longman, p. 13.
  8. Claude Corbo (2004), *Les États-Unis d'Amérique. Tome II : Les institutions politiques*, Québec, Septentrion, p. 151-152.
  9. Election Data Services (2006), « 69 Million Voters Will Use Optical Scan Ballots in 2006 », <[www.electiondataservices.com/EDSInc\\_VEStudy2006.pdf](http://www.electiondataservices.com/EDSInc_VEStudy2006.pdf)>, consulté le 6 février.

## 1.1. La Constitution américaine

### 1.1.1. L'éligibilité des candidats

La Constitution exige que les membres du Congrès soient citoyens des États dans lesquels ils sont élus<sup>10</sup>. Les représentants doivent être âgés d'au moins 25 ans et avoir la citoyenneté américaine depuis au moins sept ans, tandis que les sénateurs doivent avoir 30 ans au minimum et être citoyens américains depuis au moins neuf ans. Les membres de la Chambre sont élus pour des mandats de deux ans ; ceux du Sénat pour des mandats de six ans. À tous les deux ans au mois de novembre, les 435 sièges de la Chambre ainsi que le tiers des cent sièges du Sénat sont à pourvoir. Tous les citoyens de 18 ans et plus ont droit de vote lors de ces élections, exception faite de certains groupes comme les aliénés mentaux et les détenus<sup>11</sup>. Au départ, seuls les représentants étaient élus par le peuple, car les sénateurs étaient choisis par les législatures des États<sup>12</sup>. Toutefois, le XVII<sup>e</sup> amendement à la Constitution, adopté en 1913, garantit aujourd'hui l'élection des sénateurs au suffrage universel<sup>13</sup>.

### 1.1.2. La taille du Sénat et de la Chambre

La Constitution fixe le nombre de sénateurs à deux par État. Le Sénat compte cent membres depuis que l'Alaska et Hawaï se sont joints à l'Union à la fin des années 1950. Bien que la Constitution garantisse à chaque État au moins un représentant, la taille actuelle de la Chambre n'est pas délimitée par cette dernière, mais plutôt par un ensemble de lois fédérales. C'est par exemple une loi de 1910 qui a établi à 435 le nombre actuel de sièges à la Chambre.

---

10. Il arrive toutefois que des législateurs représentent des États qui ne sont pas leur premier lieu de résidence. Par exemple, Elizabeth Dole (républicaine, Caroline du Nord) n'avait pas vécu dans son État durant plusieurs années lorsqu'elle a été élue au Sénat en 2002. Voir Roger H. Davidson et Walter J. Oleszek (2006), *op. cit.*, p. 55.

11. Claude Corbo (2004), *op. cit.*, p. 148.

12. La section 3 de l'article premier de la Constitution disait à cet égard : « *The Senate of the United States shall be composed of two Senators from each state, chosen by the legislature thereof.* »

13. Cet amendement stipule effectivement ceci : « *The Senate of the United States shall be composed of two Senators from each state, elected by the people thereof, for six years.* »

## 1.2. Les lois fédérales

### 1.2.1. La répartition des sièges de la Chambre entre les États américains

Après chaque recensement décennal, la répartition des sièges de la Chambre entre les États américains est ajustée en fonction des changements démographiques à l'échelle nationale. En 2000, chaque district devait compter en moyenne 680 000 citoyens<sup>14</sup>. Ainsi, comme le montre la figure 1.1, les États très peuplés, comme la Californie et New York, se sont vu attribuer un plus grand nombre de sièges que les États moins peuplés, comme le Wyoming et le Dakota du Nord.

En 2006, les tendances démographiques aux États-Unis portaient à croire que les États du Nord-Est et du Midwest perdront des sièges à la Chambre au profit des États du Sud et de l'Ouest après le recensement de 2010. En effet, le Massachusetts, la Pennsylvanie, le Michigan et l'État de New York pourraient perdre chacun un siège, alors que des États à forte croissance démographique, comme la Floride, la Californie et le Texas, en gagneraient jusqu'à trois.

### 1.2.2. Le financement des campagnes

Le financement des campagnes électorales de la Chambre et du Sénat est régi par la loi fédérale sur les campagnes électorales de 1971 (*Federal Election Campaign Act* ou FECA), modifiée en 1974, 1976, 1979 et 2002, et dont l'application est assurée par la commission fédérale sur les élections (*Federal Election Commission* ou FEC). La FECA exige que les candidats rendent publiques leurs sources de financement et la nature de leurs dépenses électorales. Elle limite en outre les contributions que les individus, partis, groupes d'intérêts et « comités d'action politique » (*political action committees* ou PAC)<sup>15</sup> peuvent fournir directement aux candidats (ces contributions sont communément appelées « *hard money* »). Par exemple, en vertu de la FECA, un individu ne pouvait offrir plus de mille dollars à un même

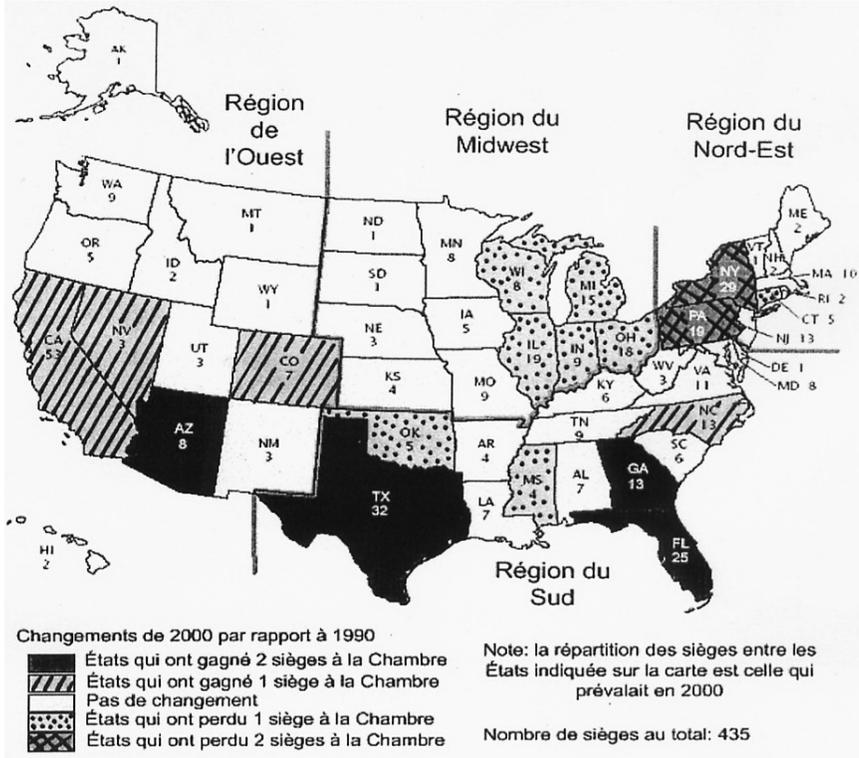
---

14. Ce processus ne s'applique toutefois pas aux quatre districts représentés, à la Chambre, par des délégués, c'est-à-dire les Samoa américaines, le district de Columbia, Guam et les îles Vierges, pas plus qu'au district de Porto Rico, qui est représenté par un commissaire. Ces élus représentent des populations allant de 70 000 (Samoa) à 3,8 millions d'habitants (Porto Rico). Voir Roger H. Davidson et Walter J. Oleszek (2006), *op. cit.*, p. 42.

15. Les PAC sont des « groupes d'intérêts créés aux seules fins de prélever des fonds pour leurs membres et de distribuer une partie de ces fonds aux candidats et aux partis politiques ». Voir le site du Administration and Cost of Elections (ACE) Project, <[www.aceproject.org/main/francais/ei/eif02b.htm](http://www.aceproject.org/main/francais/ei/eif02b.htm)>.

Figure 1.1

**La répartition des sièges de la Chambre entre les États américains depuis 2000**



Source: *National Atlas of the United States*, <nationalatlas.gov/articles/boundaries/IMAGES/Appmap.gif>.

candidat durant une élection primaire ou une élection générale, et il lui était interdit de dépenser plus de 25 000 \$ par année, au total, pour financer les candidats et les organisations politiques<sup>16</sup>.

En dépit de telles dispositions, la loi n'a pas permis de réduire le coût des campagnes et l'influence de l'argent dans les élections. En fait, c'est l'inverse qui s'est produit<sup>17</sup>. D'une part, en vertu d'un jugement rendu en 1976 (*Buckley v. Valeo*. *Valeo* [1976]), la Cour suprême

16. Anthony Corrado (2005), « An Overview of Campaign Finance Law », dans Paul S. Herrnson (dir.), *Guide to Political Campaigns in America*, Washington, D.C., CQ Press, p. 90.

17. Gary C. Jacobson (2004), *op. cit.*, p. 61.

a statué que limiter les dépenses électorales des candidats, des comités organisant les campagnes ou encore des individus et des groupes indépendants des candidats constitue une entrave à la liberté d'expression et, donc, une violation du V<sup>e</sup> amendement de la Constitution. On a donc rapidement modifié la FECA pour la rendre moins stricte. D'autre part, la loi contient plusieurs vides juridiques et peut être contournée de plusieurs façons. Par exemple, elle ne prévoit aucune limite à ce que l'on appelle le « *soft money* », c'est-à-dire les sommes que les individus, partis, PAC et autres dépensent non pas à titre de dons directs aux candidats, mais plutôt pour financer des activités dont bénéficient indirectement les candidats. Par exemple, un PAC financera une publicité télévisée qui ne mentionne pas le nom du candidat, mais qui se fait l'écho des positions de celui-ci. Le *soft money* sert aussi à financer les frais administratifs des partis, l'équipement informatique ou encore les activités visant à faire sortir le vote dans les communautés. Durant l'élection de mi-mandat de 2002, les dépenses des deux partis entrant dans la catégorie du *soft money* ont atteint le niveau record de 509,6 millions de dollars. Cela a incité certains membres du Congrès, dont les sénateurs John McCain (républicain, Arizona) et Russ Feingold (démocrate, Wisconsin), à militer en faveur d'une loi du financement des campagnes plus stricte. Après d'âpres débats au Capitole, les législateurs ont adopté la loi bipartisane sur la réforme des campagnes de 2002 (*Bipartisan Campaign Reform Act* ou BCRA). Entrée en vigueur le 6 novembre 2002, la BCRA interdit notamment aux partis d'accepter ou d'utiliser le *soft money* pour mener les campagnes électorales fédérales<sup>18</sup>. On peut toutefois être sceptique quant aux chances réelles de cette loi de régler pour de bon le problème du *soft money*. En effet, les candidats trouveront sans doute des moyens de contourner la BCRA et de définir des formes de financement ne tombant pas sous le coup de celle-ci. De plus, la Cour suprême pourrait invalider certaines dispositions de la BCRA à l'avenir<sup>19</sup>.

### 1.3. Les lois des États

#### 1.3.1. *Le redécoupage des circonscriptions de la Chambre des représentants*

Selon la Constitution, il incombe à chacun des 50 États fédérés de délimiter les circonscriptions électorales se trouvant sur son territoire. Puisque la composition d'une circonscription fait souvent la différence entre perdre ou gagner un siège à la Chambre, les candidats des deux

18. À ce sujet, voir Paul S. Herrnsen (2005), « The Bipartisan Campaign Reform Act and Congressional Elections », dans Lawrence C. Dodd et Bruce Oppenheimer (dir.), *Congress Reconsidered*, 8<sup>e</sup> éd., Washington, D.C., CQ Press, p. 118.

19. À ce sujet, voir Associated Press, « Court Overturns Campaign Ruling », *The Kansas City Star*, 24 janvier 2006, <[www.kansascity.com/mld/kansascity/news/local/13695528.htm](http://www.kansascity.com/mld/kansascity/news/local/13695528.htm)>.

partis n'hésitent pas à utiliser tous les moyens à leur disposition pour influencer les décisions des législateurs et des gouverneurs des États durant le processus de redécoupage des circonscriptions électorales<sup>20</sup>. Ce processus a lieu après chaque recensement décennal.

À la suite du recensement de 2000, sept États n'étaient pas suffisamment peuplés pour obtenir plus d'un siège à la Chambre : l'Alaska, le Delaware, le Montana, le Dakota du Nord, le Dakota du Sud, le Vermont et le Wyoming. Le redécoupage des circonscriptions électorales n'était donc pas un enjeu dans ces États, car le territoire de chacun d'entre eux équivalait à une seule circonscription. La refonte de la carte électorale suscitait toutefois de virulents débats dans la plupart des autres États, particulièrement les trente-sept qui ne faisaient pas appel à une commission indépendante pour superviser les décisions politiques ainsi que ceux qui, comme New York, le Texas et le Michigan, perdaient ou gagnaient des sièges par rapport à 1990.

Dans les États où le gouverneur et la majorité des membres de la législature appartiennent au même parti, les circonscriptions sont souvent astucieusement redessinées pour garantir des succès électoraux. Cette manœuvre, que l'on nomme le « *gerrymandering* », consiste, par exemple, à diviser une circonscription en deux pour diluer le vote du parti adverse (technique du *cracking*) ou encore à redessiner une circonscription de façon à y inclure un très grand nombre d'électeurs du même parti, soit pour remporter un siège, soit pour rendre le parti adverse plus vulnérable dans les circonscriptions voisines (technique du *packing*)<sup>21</sup>.

Lors des élections de 2002, le *gerrymandering* a grandement profité au parti de George W. Bush. Par exemple, le redécoupage de la carte électorale par le gouvernement républicain de la Floride a permis au parti d'enregistrer trois victoires dans cet État : deux nouveaux districts ont été remportés par des républicains et un démocrate a été défait dans une circonscription redessinée<sup>22</sup>. Une situation semblable s'est produite lors des élections de 2004 au Texas : le redécoupage a

---

20. Steven S. Smith, Jason M. Roberts et Ryan J. Vander Wielen (2006), *op. cit.*, p. 62-63.

21. Barry C. Burden (2005), « Laws Governing Suffrage », dans Paul S. Herrnson (dir.), *Guide to Political Campaigns in America*, Washington, D.C., CQ Press, p. 48. Le terme « *gerrymandering* » fait partie du vocabulaire sur la politique américaine depuis 1812. Lorsque Elbridge Gerry était gouverneur du Massachusetts cette année-là, son parti redessina la carte électorale de l'État pour garantir son succès aux élections subséquentes. L'une des circonscriptions ressemblait tellement à une salamandre que les commentateurs ont fini par combiner le nom du gouverneur (Gerry) et la dernière partie du terme anglophone pour désigner une salamandre (*salamander*) pour décrire le redécoupage partisan des circonscriptions électorales (*gerrymandering*).

22. Voir Roger H. Davidson et Walter J. Oleszek (2006), *op. cit.*, p. 47. Pour une excellente étude sur cette question, voir Thomas E. Mann et Bruce E. Cain (dir.) (2005), *Party Lines. Competition, Partisanship, and Congressional Redistricting*, Washington, Brookings Institution Press.

aidé les républicains à soutirer cinq sièges aux démocrates et, notamment, à battre les représentants sortants Martin Frost et Charles Stenholm dans les 32<sup>e</sup> et 19<sup>e</sup> districts de l'État<sup>23</sup>.

Outre le *gerrymandering* pour des raisons partisans, celui pour garantir une meilleure représentation des minorités à la Chambre (*racial gerrymandering*) a profondément marqué les élections au Congrès durant les années 1990. Après le recensement de 1990, les autorités démocrates de plusieurs États se sont concertées pour créer des districts majoritairement peuplés d'électeurs issus des minorités noire ou latino-américaine (*majority-minority districts*). On a ainsi assisté à la naissance de quinze nouvelles circonscriptions afro-américaines – dont treize dans le sud du pays – et de neuf nouveaux districts latino-américains<sup>24</sup>. Ultimement, après les élections de 1992, quarante des cent dix nouveaux représentants de la Chambre étaient issus de ces minorités<sup>25</sup>.

### 1.3.2. Les primaires

Aux États-Unis, les élections au Congrès sont précédées d'élections primaires dans chacun des cinquante États. Les primaires sont des « élections, à l'intérieur d'un parti, visant à désigner le candidat officiel qui va concourir contre des adversaires d'autres obédiences politique<sup>26</sup> » lors de l'élection générale. Les lois régulant les primaires varient d'un État à l'autre<sup>27</sup>. Vingt-six États, dont New York, la Floride et le New Hampshire, ont un système de primaires fermées (*closed primaries*). En vertu de ce système, seuls les électeurs déjà inscrits sur la liste électorale de l'État comme démocrates ou républicains peuvent voter à l'élection primaire de leur parti. Le système des primaires ouvertes (*open primaries*), que l'on retrouve dans vingt États dont le Michigan, le New Hampshire, la Caroline du Sud, est quelque peu différent. Ici, les électeurs démocrates et républicains peuvent participer à l'une ou l'autre des primaires des deux partis, mais pas aux deux. Les primaires non partisans (*blanket primaries*) réduisent encore plus le rôle des partis. En vigueur jusqu'en 2001 dans trois

23. Martin Frost (2006), « Redistricting Case Presents Opportunity for Court », Fox News: <[www.foxnews.com/story/0,2933,180377,00.html](http://www.foxnews.com/story/0,2933,180377,00.html)>, consulté le 2 janvier.

24. À ce sujet, voir David T. Cannon (2005), « Representing Racial and Ethnic Minorities », dans Paul J. Quirk et Sarah A. Binder (dir.), *The Legislative Branch*, Oxford, Oxford University Press, p. 179.

25. Gary C. Jacobson (2004), *op. cit.*, p. 175.

26. Élisabeth Vallet (2005), « La présidence des États-Unis – Glossaire », dans *La présidence des États-Unis*, Québec, Presses de l'Université du Québec, <[www.dandurand.uqam.ca/download/pdf/publication/Glossaire\\_us.pdf](http://www.dandurand.uqam.ca/download/pdf/publication/Glossaire_us.pdf)>.

27. Marni Ezra (2005), « Nomination Politics: Primary Laws and Party Rules », dans Paul S. Herrnson (dir.), *Guide to Political Campaigns in America*, Washington, D.C., CQ Press, p. 79-80.

États – soit l’Alaska, la Californie et Washington –, elles consistent à remettre à chaque électeur un seul bulletin de vote, sur lequel figurent les noms de tous les candidats des deux partis. Les électeurs peuvent donc, par exemple, favoriser un démocrate pour un siège à la Chambre et un républicain pour un poste au Sénat. La Louisiane possédait toujours ce type de primaire en 2006. Dans cet État, le processus a lieu le même jour que l’élection générale et oppose tous les candidats des deux partis. L’un d’eux est automatiquement élu s’il obtient plus de 50 % des voix. Si personne ne recueille la majorité simple, les deux premiers candidats dans la course – peu importe leur affiliation partisane – s’affrontent dans une nouvelle élection un mois plus tard (*runoff election*)<sup>28</sup>.

#### **1.4. Les règles de la Chambre et du Sénat – Budgets, assistants et autres ressources des candidats sortants**

Plusieurs règles de la Chambre et du Sénat limitent l’utilisation, par les législateurs, de leurs budgets administratifs, assistants, bureaux, équipement informatique et autres privilèges à des fins électorales<sup>29</sup>. Par exemple, les assistants sont tenus de prendre des congés sans salaire s’ils veulent aider leur patron à organiser sa campagne. De plus, même si les membres du Congrès ont le privilège de poster gratuitement des lettres en appasant, sur l’enveloppe, leur signature au lieu d’un timbre (on nomme ce privilège *the frank*), une loi de 1973 interdit le recours à ce moyen pour solliciter ouvertement des votes ou des appuis financiers. La loi interdit également les envois postaux de masse moins de 60 jours avant une élection primaire ou générale au Sénat, et moins de 90 jours avant une élection à la Chambre. On verra toutefois que de telles mesures ne suffisent pas à éliminer l’avantage des candidats sortants sur leurs adversaires lors des élections.

## **2. LES CANDIDATS**

### **2.1. Qui décide de se présenter aux élections au Congrès ?**

Avant de faire le grand saut et de briguer un siège à la Chambre ou au Sénat, les candidats potentiels se posent généralement plusieurs questions : ai-je des chances de l’emporter ? Contre qui rivaliserai-je durant l’élection primaire et l’élection générale ? Suis-je en mesure de

28. Roger H. Davidson et Walter J. Oleszek (2006), *op. cit.*, p. 65.

29. Steven S. Smith, Jason M. Roberts et Ryan J. Vander Wielen (2006), *op. cit.*, p. 66.

recueillir le financement nécessaire pour vaincre mon adversaire<sup>30</sup> ? En effet, même si n'importe qui peut, en principe, devenir candidat aux élections au Congrès, la nature très personnalisée du système électoral américain favorise les individus possédant deux types de caractéristiques<sup>31</sup>.

D'une part, pour être crédibles, les candidats doivent posséder les qualités requises pour accomplir le travail de législateur et de politicien. À ce titre, une endurance physique et mentale hors du commun, un grand leadership, beaucoup d'ambition et une très belle apparence physique sont des atouts indispensables<sup>32</sup>. En outre, les candidats doivent être prêts à subir les rigueurs des campagnes et de la vie publique : briguer un siège à la Chambre ou au Sénat demande de passer plusieurs heures sur la route, rencontrer de nouvelles personnes chaque jour, serrer des milliers de mains, faire du porte-à-porte, chercher du financement, répéter des centaines de fois la même introduction de trente secondes et essayer les critiques des adversaires.

D'autre part, pour être compétitif, un candidat doit disposer d'énormes moyens financiers. En effet, le succès à une élection dépend directement des montants d'argent qu'on recueille et dépense durant la campagne<sup>33</sup>. En 2002, on estime que battre un représentant sortant nécessitait des dépenses d'environ 1,6 million de dollars<sup>34</sup>. Il n'est donc pas rare de voir un candidat se retirer très tôt de la course parce qu'il ne croit pas être en mesure de rivaliser avec son adversaire sur le plan du financement. Dans un autre cas de figure, des individus extrêmement riches investissent parfois une partie de leur fortune pour gagner un siège. Ce fut notamment le cas du magnat de la bière Pete Coors en 2004. Homme sans grande expérience politique, Coors a dépensé plus de 1,2 million de dollars pour remporter l'élection sénatoriale au Colorado. Il a toutefois perdu contre le démocrate Ken Salazar.

## 2.2. Les types de candidats et l'avantage des candidats sortants

Une fois les primaires terminées, trois types de candidats participent aux élections générales pour les sièges à la Chambre et au Sénat : les candidats sortants qui tentent d'être réélus, les adversaires de ceux-ci

---

30. Paul S. Herrnson (2004), *Congressional Elections. Campaigning at Home and in Washington*, 4<sup>e</sup> éd., Washington, D.C., CQ Press, p. 35.

31. *Ibid.*, p. 36.

32. Roger H. Davidson et Walter J. Oleszek (2006), *op. cit.*, p. 60.

33. Gary C. Jacobson (2004), *op. cit.*, p. 41.

34. Voir [Opensecrets.org](http://Opensecrets.org), « The Dollars and Cents of Incumbency », <[www.opensecrets.org/bigpicture/cost.asp](http://www.opensecrets.org/bigpicture/cost.asp)>.

et les candidats qui briguent un siège vacant<sup>35</sup>. Comme l'illustrent les tableaux 1.1 et 1.2, au moins trois dynamiques ont marqué les élections au Congrès depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale :

1. La plupart des candidats sortants tentant d'être réélus l'ont emporté ;
2. Les représentants sortants ont eu plus de succès à conserver leurs sièges que les sénateurs sortants ;
3. Le pourcentage de représentants sortants réélus a atteint de nouveaux sommets à partir de l'élection de 1998<sup>36</sup>.

Dès lors, les candidats qui briguent un siège vacant ont généralement plus de chances de se tailler une place au Congrès que les adversaires des législateurs sortants<sup>37</sup>. Par exemple, sur les cinquante-six nouveaux venus à la Chambre après l'élection de 2002, quarante ont remporté des sièges vacants et seulement seize ont délogé des représentants. Au Sénat, huit des neuf nouveaux venus en 2004 ont mis la main sur des sièges vacants : Tom Daschle (démocrate, Dakota du Sud) a été le seul sénateur sortant à être défait.

Plusieurs facteurs expliquent pourquoi les candidats sortants sont quasi invincibles lors des élections au Congrès. Premièrement, si les règles de la Chambre et du Sénat limitent l'utilisation, par les législateurs, de leurs budgets administratifs, assistants, bureaux, équipement informatique et autres privilèges à des fins électorales, ces outils permettent tout de même à ces derniers de gagner l'appui de leurs concitoyens. Par exemple, à l'approche d'une élection, les assistants aident les représentants et les sénateurs à rédiger des amendements et des projets de loi populaires auprès des gens. Les membres du Congrès utilisent les studios disponibles au Capitole pour faire des apparitions à la radio ou à la télévision locale<sup>38</sup>. En outre, les assistants des législateurs qui travaillent dans les bureaux au sein des districts et États répondent aux demandes ponctuelles des citoyens et leur proposent plusieurs services, comme de l'information sur les emplois et les programmes de financement offerts par le gouvernement fédéral<sup>39</sup>.

Un deuxième facteur expliquant l'avantage des candidats sortants est qu'ils sont souvent en présence d'adversaires qui n'ont ni l'expérience, ni les habiletés requises pour mener une campagne efficace. Par

---

35. Un siège est généralement vacant lorsque le sénateur ou le représentant qui l'occupait se retire ou est défait durant une élection primaire.

36. Steven S. Smith, Jason M. Roberts et Ryan J. Vander Wielen (2006), *op. cit.*, p. 68.

37. À ce titre, plusieurs spécialistes du Congrès n'hésitent pas à affirmer que les courses pour les sièges vacants sont pratiquement les seules courses où il y a véritablement de l'action durant les élections au Congrès. Voir, par exemple, Ronald Keith Gaddie et Charles S. Bullock, III (2000), *Elections to Open Seats in the U.S. House. Where the Action Is*, Lanham, Rowman & Littlefield.

38. *Ibid.*, p. 71-72.

39. À ce propos, voir le chapitre de Frédérick Gagnon et de Vanessa Martin Vanasse sur les membres du Congrès et la population américaine.

Tableau 1.1

**Les taux de réélection des représentants sortants, 1946-2004**

Année	Représentants tentant d'être réélus	Représentants défaits durant les primaires	Représentants défaits durant les élections générales	Pourcentage de représentants réélus
1946	398	18	52	82
1948	400	15	68	79
1950	400	6	32	91
1952	389	9	26	91
1954	407	6	22	93
1956	411	6	16	95
1958	396	3	37	90
1960	405	5	25	93
1962	402	12	22	92
1964	397	8	45	87
1966	411	8	41	88
1968	409	4	9	97
1970	401	10	12	95
1972	390	12	13	94
1974	391	8	40	88
1976	384	3	13	96
1978	382	5	19	94
1980	398	6	31	91
1982	393	10	29	90
1984	409	3	16	95
1986	393	2	6	98
1988	408	1	6	98
1990	406	1	15	96
1992	368	19	24	88
1994	387	4	34	90
1996	384	2	21	94
1998	402	1	6	99
2000	403	3	6	99
2002	398	8	8	96
2004	401	2	7	98

Source: Gary C. Jacobson (2004). *The Politics of Congressional Elections*, 6<sup>e</sup> éd., New York, Longman, p. 24. Données de 2004 recueillies par nous.

exemple, lors de l'élection de 2004 au poste de représentant du 14<sup>e</sup> district de l'Illinois, l'opposant du *speaker* républicain de la Chambre Dennis Hastert était le démocrate Ruben K. Zamora<sup>40</sup>. Jeune professeur titulaire d'une maîtrise en éducation, Zamora n'avait jamais occupé de fonction politique avant la campagne. Il lui était

40. Voir le site de campagne de Ruben K. Zamora, <[www.zamoraforcongress.com](http://www.zamoraforcongress.com)>.

Tableau 1.2

**Les taux de réélection des sénateurs sortants, 1946-2004**

Année	Sénateurs tentant d'être réélus	Sénateurs défaits durant les primaires	Sénateurs défaits durant les élections générales	Pourcentage de sénateurs réélus
1946	30	6	7	57
1948	25	2	8	60
1950	32	5	5	69
1952	31	2	9	65
1954	32	2	6	75
1956	29	0	4	86
1958	28	0	10	64
1960	29	0	1	97
1962	35	1	5	83
1964	33	1	4	85
1966	32	3	1	88
1968	28	4	4	71
1970	31	1	6	77
1972	27	2	5	74
1974	27	2	2	85
1976	25	0	9	64
1978	25	3	7	60
1980	29	4	9	55
1982	30	0	2	93
1984	29	0	3	90
1986	28	0	7	75
1988	27	0	4	85
1990	32	0	1	97
1992	28	1	4	82
1994	26	0	2	92
1996	21	1	1	90
1998	29	0	3	90
2000	29	0	6	79
2002	27	1	3	85
2004	26	0	1	96

Source: Gary C. Jacobson (2004). *The Politics of Congressional Elections*, 6<sup>e</sup> éd., New York, Longman, p. 24-25. Données de 2004 recueillies par nous.

donc difficile de démontrer aux électeurs qu'il était mieux qualifié que Hastert pour siéger au Congrès. Il a finalement obtenu 31 % des suffrages, contre 69 % pour Hastert<sup>41</sup>.

41. Pour une excellente description du défi, pour un nouveau candidat, de se présenter contre un candidat sortant tentant d'être réélu ; voir Edward I. Sidlow (2003), *Challenging the Incumbent : An Underdog's Undertaking*, Washington, D.C., CQ Press.

Tableau 1.3

**L'avantage des candidats sortants sur le plan du financement  
(élections de 2002)**

Type de candidats	Financement recueilli par l'ensemble des candidats	Nombre de candidats	Financement recueilli par chaque candidat (en moyenne)	Nombre de gagnants	Somme dépensée par le gagnant (en moyenne)
<b>Sénat</b>					
Sénateurs sortants	156 953 135 \$	27	5 813 079 \$	24	4 681 870 \$
Adversaires des sénateurs sortants	63 513 547 \$	33	1 924 653 \$	3	6 826 395 \$
<b>Chambre des représentants</b>					
Représentants sortants	365 271 212 \$	390	936 593 \$	382	846 250 \$
Adversaires des représentants sortants	75 843 095 \$	276	274 794 \$	4	1 595 805 \$

Source : Données de la Federal Election Commission (2003), recueillies sur le site [Opensecrets.org](http://www.opensecrets.org), <[www.opensecrets.org/bigpicture/incumbts.asp?cycle=2002&display=A&type=G](http://www.opensecrets.org/bigpicture/incumbts.asp?cycle=2002&display=A&type=G)>, consulté le 9 juillet. Ces données tiennent seulement compte des candidats aux élections générales et excluent les candidats aux élections primaires.

Le fait que les coffres des candidats sortants soient extrêmement mieux garnis que ceux de leurs adversaires explique également pourquoi il est si difficile de ravir les sièges des législateurs. Comme le montre le tableau 1.3, chaque sénateur sortant a recueilli, en moyenne, près de six millions de dollars lors des élections de 2002, contre seulement deux millions pour les adversaires. À la Chambre, les représentants sortants disposaient également d'un financement moyen nettement plus élevé que celui de leurs adversaires : 936 593 \$ comparativement à 274 794 \$. Au cours des dernières décennies, les partis démocrates et républicains sont devenus très habiles pour garantir à leurs candidats sortants le financement nécessaire pour battre la compétition. À la suite de la saga entourant la destitution de Bill Clinton en 1998-1999, le *whip* de la majorité républicaine, Tom DeLay (Texas), a mis sur pied un plan de financement nommé ROMP (*Retain Our Majority Program*) et incitant les membres du parti républicain à faire des dons à leurs collègues vulnérables à l'approche des élections de 2000<sup>42</sup>. Les

42. Steven S. Smith, Jason M. Roberts et Ryan J. Vander Wielen (2006), *op. cit.*, p. 76.

Tableau 1.4

**Les sources de financement des candidats aux élections  
au Congrès de 2000**

	Individus	PAC	Parti	Candidats et autres	Total (en millions de dollars)
<b>Sénat</b>					
Sénateurs sortants	58,5 %	24,3 %	5,4 %	8,0 %	137,2
Adversaires des sénateurs sortants	54,3 %	8,4 %	3,9 %	25,0 %	77,3
Candidats à des sièges vacants	55,5 %	7,0 %	5,0 %	28,5 %	172,8
<b>Chambre</b>					
Représentants sortants	50,9 %	42,1 %	1,0 %	0,5 %	361,9
Adversaires des représentants sortants	56,5 %	15,0 %	3,0 %	21,0 %	128,3
Candidats à des sièges vacants	45,6 %	18,8 %	3,0 %	29,4 %	121,9

Source : Données recueillies dans Steven S. Smith, Jason M. Roberts et Ryan J. Vander Wielen (2006). « Congressional Elections and Policy Alignments », dans *The American Congress*, 4<sup>e</sup> éd., Cambridge, Cambridge University Press, p. 75.

démocrates ont lancé un programme semblable pour protéger leurs propres sièges en 2004, le programme *Frontline*. En vue des élections de 2006, des représentants démocrates comme la leader de la minorité Nancy Pelosi (Californie) ont fait d'importants dons à des collègues comme Dennis Moore (Kansas) et Stephanie Herseth (Dakota du Sud)<sup>43</sup>.

Ainsi que le montre le tableau 1.4, les partis ne sont toutefois pas les principales sources de financement des candidats aux élections à la Chambre et au Sénat. Ce sont plutôt les individus et les PAC qui, comme en fait foi l'exemple de 2000, contribuent le plus aux campagnes.

Plus particulièrement, les PAC ont proliféré ces dernières années parce que la loi sur le financement électoral encourageait un tel phénomène<sup>44</sup>. Il y avait seulement 608 PAC en 1974, mais plus de 4 000 en 2004. Les PAC avaient offert 250 millions de dollars au total à des candidats aux élections au Congrès de 2004, comparativement à 8,5 millions en 1972<sup>45</sup>. Qu'ils soient créés par les entreprises, par les syndicats ou encore par des groupes idéologiques, les PAC influencent considérablement les élections au Congrès, car ils distribuent des millions de

43. Hans Nichols (2005), « For DCCC, \$26,700 is not enough », *The Hill*, <[www.hillnews.com/thehill/export/TheHill/News/Frontpage/052505/dccc.html](http://www.hillnews.com/thehill/export/TheHill/News/Frontpage/052505/dccc.html)>, consulté le 25 mai.

44. Roger H. Davidson et Walter J. Oleszek (2006), *op. cit.*, p. 72.

45. *Ibid.*

dollars aux candidats à chaque cycle électoral. Parmi les PAC les plus actifs sur le plan du financement direct aux candidats, la National Association of Realtors a offert près de quatre millions de dollars à des candidats aux élections au Congrès de 2004. Près de la moitié (47 %) de ces dons sont allés à des démocrates et 52 % à des républicains. Ainsi qu'on peut le voir au tableau 1.5, les PAC fondés par les syndicats, notamment le Laborers Union ou le Carpenters & Joiners Union, donnent surtout aux candidats démocrates, alors que les républicains obtiennent souvent la faveur des PAC créés par la grande entreprise, notamment le groupe Wal-Mart Stores et la National Beer Wholesalers Association.

Un dernier facteur ayant contribué aux taux de réélection élevés des candidats sortants est le redécoupage partisan des circonscriptions électorales (*gerrymandering*). Ainsi qu'il a été expliqué précédemment, il arrive souvent, dans les États où les gouverneurs et la majorité des membres de la législature sont issus du même parti, que les circonscriptions des représentants de la Chambre soient redessinées pour garantir des succès électoraux. Selon plusieurs spécialistes du Congrès, la multiplication de telles pratiques partout aux États-Unis aurait, avec le temps, accru le nombre de circonscriptions où les victoires des représentants sortants sont pratiquement assurées (*safe districts*)<sup>46</sup>. En effet, de plus en plus de républicains de la Chambre représentent des districts composés de 60 % et plus d'électeurs de leur parti, et on retrouve la même chose du côté démocrate. En dépit des nombreux avantages dont disposent les candidats sortants sur leurs adversaires, plusieurs d'entre eux perdent parfois leur siège en même temps lors d'une élection. C'est notamment le cas lorsque des événements nationaux extraordinaires favorisent un raz-de-marée électoral à la Chambre et au Sénat, comme ce fut par exemple le cas en 1994.

### 3. LES FACTEURS NATIONAUX INFLUENÇANT LES ÉLECTIONS AU CONGRÈS

Même si l'affiliation partisane, l'idéologie et la personnalité des législateurs sortants influencent considérablement le vote des électeurs américains<sup>47</sup>, ceux-ci refusent parfois de réélire des représentants et des sénateurs auxquels ils s'identifient. C'est particulièrement le cas

---

46. À ce sujet, voir par exemple Paul S. Herrnson (2004), *op. cit.*, p. 23; Steven S. Smith, Jason M. Roberts et Ryan J. Vander Wielen (2006), *op. cit.*, p. 73-74; et Bruce I. Oppenheimer (2005), « Deep Red and Blue Congressional Districts: The Causes and Consequences of Declining Party Competitiveness », dans Lawrence C. Dodd et Bruce Oppenheimer (dir.), *Congress Reconsidered*, 8<sup>e</sup> éd., Washington, D.C., CQ Press, p. 149-150.

47. À ce propos, voir Alan Abramowitz (2004), « The Battle for Control of Congress », dans *Voice of the People: Elections and Voting in the United States*, Boston, McGraw-Hill, p. 208-211 et 224-227.

Tableau 1.5

**Les vingt PAC qui ont offert le plus d'argent à des candidats  
aux élections de 2004**

Nom du PAC	Montant offert au total	Proportion offerte à des candidats démocrates	Proportion offerte à des candidats républicains
National Association of Realtors	3 787 083 \$	47 %	52 %
Laborers Union	2 684 250 \$	86 %	14 %
National Auto Dealers Association	2 603 300 \$	27 %	73 %
International Brotherhood of Electrical Workers	2 369 500 \$	96 %	4 %
National Beer Wholesalers Association	2 314 000 \$	24 %	76 %
National Association of Home Builders	2 201 500 \$	33 %	67 %
Association of Trial Lawyers of America	2 181 499 \$	93 %	6 %
United Parcel Service	2 142 679 \$	28 %	72 %
American Medical Association	2 092 425 \$	21 %	79 %
United Auto Workers	2 075 700 \$	98 %	1 %
Carpenters & Joiners Union	2 074 560 \$	74 %	26 %
Credit Union National Association	2 065 678 \$	42 %	58 %
Service Employees International Union	1 985 000 \$	85 %	15 %
American Bankers Association	1 978 013 \$	36 %	64 %
SBC Communications	1 955 116 \$	35 %	65 %
Machinists/Aerospace Workers Union	1 942 250 \$	99 %	1 %
Teamsters Union	1 917 413 \$	88 %	11 %
American Hospital Association	1 769 326 \$	44 %	56 %
American Federation of Teachers	1 717 372 \$	97 %	3 %
Wal-Mart Stores	1 677 000 \$	22 %	78 %

Source : Données de la Federal Election Commission (2005), recueillies sur le site [opensecrets.org](http://opensecrets.org), <[www.opensecrets.org/pacs/topacs.asp?cycle=2004&Type=C](http://www.opensecrets.org/pacs/topacs.asp?cycle=2004&Type=C)>, consulté le 16 mai.

lorsque la situation politique aux États-Unis ou à l'échelle internationale est difficile. En 1974 par exemple, subissant le contrecoup du scandale du Watergate, le parti républicain a perdu quarante-neuf sièges à la Chambre et quarante représentants sortants ont été défaits ! En 1980, au milieu de la crise des otages en Iran et d'une récession économique, les républicains ont soutiré douze sièges aux démocrates et neuf sénateurs sortants ont perdu leur poste<sup>48</sup>. Selon la plupart des spécialistes du Congrès, deux facteurs nationaux influencent principalement les élections législatives : les « basques du président » (*presidential coattails* ou *coattails effect*) et l'usure du pouvoir lors des élections de mi-mandat<sup>49</sup>.

### 3.1. Les « basques du président »

Dans un livre intitulé *The Presidential Pulse of Congressional Elections*, James E. Campbell indique qu'il y a des différences substantielles entre les élections législatives qui se tiennent en même temps qu'une élection présidentielle et celles qui ont lieu deux ans après le début d'un mandat présidentiel, c'est-à-dire les élections de mi-mandat<sup>50</sup>. En effet, durant une élection présidentielle, les électeurs se présentent en très grand nombre aux urnes et la forte popularité du candidat à la présidence se traduit parfois en énormes gains électoraux pour les membres de son parti au Congrès. Ce phénomène, que l'on nomme les « basques du président », a notamment eu une répercussion colossale sur les élections de 1932 : perçu comme le meilleur candidat pour sortir les États-Unis de la crise économique, Franklin Delano Roosevelt (FDR) était si populaire que les électeurs ont élu, avec lui, quatre-vingt-dix démocrates à la Chambre et treize au Sénat<sup>51</sup>. Les basques du candidat Reagan avaient, au contraire, occasionné d'importantes défaites démocrates en 1980 : trente-trois sièges à la Chambre et douze au Sénat. Depuis, les basques du président ont pesé moins lourd sur les élections au Congrès, notamment parce que les élections présidentielles ont eu tendance à être plus serrées que par le passé. En 2000 et en 2004 par exemple, les électeurs étaient très divisés entre George W. Bush et ses adversaires Al Gore et John Kerry. La victoire de Bush a certes coïncidé avec l'accroissement des majorités républicaines au

48. Alan Abramowitz (2004), *op. cit.*, p. 234.

49. À ce sujet, voir par exemple Paul S. Herrnson (2004), *op. cit.*, p. 24-26 ; Alan Abramowitz (2004), *op. cit.*, p. 234-238 ; Robert S. Erikson et Gerald C. Wright (2005), « Voters, Candidates, and Issues in Congressional Elections », dans Lawrence C. Dodd et Bruce Oppenheimer (dir.), *Congress Reconsidered*, 8<sup>e</sup> éd., Washington, D.C., CQ Press, p. 80-83 ; Steven S. Smith, Jason M. Roberts et Ryan J. Vander Wielen (2006), *op. cit.*, p. 81-84 ; et Roger H. Davidson et Walter J. Oleszek (2006), *op. cit.*, p. 103-105.

50. James E. Campbell (1997), *The Presidential Pulse of Congressional Elections*, Lexington, University Press of Kentucky.

51. Paul S. Herrnson (2004), *op. cit.*, p. 25.

Congrès en 2004 – de quatre sièges au Sénat et de trois à la Chambre –, mais ce ne fut pas le cas en 2000, alors que les démocrates avaient respectivement soutiré deux et quatre sièges à leurs adversaires à la Chambre et au Sénat.

### 3.2. L'usure du pouvoir et les élections de mi-mandat

Le parti au pouvoir à la Maison-Blanche perd presque toujours des sièges au Congrès durant les élections de mi-mandat. Depuis 1934, le parti du président a perdu des sièges à la Chambre dans quinze des dix-huit élections de mi-mandat, et au Sénat dans douze de ces mêmes élections<sup>52</sup>. Comme le montre le tableau 1.6, les pires défaites du président ont eu lieu en 1938, quand les démocrates de FDR ont perdu

Tableau 1.6

#### Les victoires et les défaites des partis du président lors des élections de mi-mandat (1934-2002)

Année	Président	Sièges perdus ou gagnés	
		Chambre	Sénat
1934	Franklin D. Roosevelt (démocrate)	+9	+10
1938	Franklin D. Roosevelt (démocrate)	-71	-6
1942	Franklin D. Roosevelt (démocrate)	-55	-9
1946	Franklin D. Roosevelt et Harry Truman (démocrates)	-45	-12
1950	Harry Truman (démocrate)	-29	-6
1954	Dwight Eisenhower (républicain)	-18	-1
1958	Dwight Eisenhower (républicain)	-48	-13
1962	John F. Kennedy (démocrate)	-4	+3
1966	Lyndon B. Johnson (démocrate)	-47	-4
1970	Richard Nixon (républicain)	-12	+2
1974	Richard Nixon et Gerald Ford (républicains)	-48	-5
1978	Jimmy Carter (démocrate)	-15	-3
1982	Ronald Reagan (républicain)	-26	+1
1986	Ronald Reagan (républicain)	-5	-8
1990	George H.W. Bush (républicain)	-8	-1
1994	Bill Clinton (démocrate)	-52	-8
1998	Bill Clinton (démocrate)	+5	0
2002	George W. Bush (républicain)	+7	+2
Moyenne de sièges perdus ou gagnés durant ces 18 élections		-25,7	-3,2

Source : Roger H. Davidson et Walter J. Oleszek (2006). *Congress and Its Members*, 10<sup>e</sup> éd., Washington, D.C., CQ Press, p. 104.

52. Alan Abramowitz (2004), *op. cit.*, p. 236-237.

soixante et onze sièges à la Chambre et six au Sénat. L'élection de 1994 a également eu l'effet d'un véritable tremblement de terre politique à Washington<sup>53</sup> : grâce à un gain de 52 sièges, les républicains avaient alors repris le contrôle de la Chambre des représentants pour la première fois en 42 ans ! Au Sénat, les républicains avaient soutiré huit sièges aux démocrates, se donnant ainsi une majorité de 53-47.

Au moins deux thèses permettent d'expliquer l'essoufflement du parti du président durant les élections de mi-mandat. D'une part, la théorie de « l'accroissement et du déclin » (*surge and decline*) affirme que les insuccès présidentiels aux élections de mi-mandat sont directement liés à la moins grande participation des électeurs durant ces élections que durant les élections législatives qui ont lieu en même temps que les présidentielles. Comme l'explique Alan Abramowitz, en l'absence d'une course à la présidence, les élections fédérales attirent beaucoup moins l'attention des médias et des électeurs. Ainsi, seuls les électeurs les plus engagés – et souvent les plus partisans – se rendent aux urnes. L'effet des basques du président est alors pratiquement nul et il est beaucoup plus difficile pour les alliés de la Maison-Blanche de remporter les courses<sup>54</sup>.

D'autre part, la théorie de « l'élection référendum » affirme que les élections de mi-mandat sont souvent l'occasion pour les électeurs de signaler qu'ils sont déçus de la performance du président<sup>55</sup>. Depuis les années 1930, des instituts de sondage comme l'institut Gallup recueillent des données sur l'opinion des Américains à propos de la performance des présidents. En observant ces données, on remarque que les présidents sont généralement très populaires durant la première année de leur présidence, notamment en raison de l'enthousiasme que suscite l'arrivée d'une nouvelle équipe à la Maison-Blanche. Les taux d'approbation des présidents tendent toutefois à diminuer au fil des années, parce que l'équipe à la Maison-Blanche est confrontée à des choix difficiles, ne peut tenir toutes les promesses faites en campagne électorale et prend des décisions impopulaires<sup>56</sup>. Plusieurs événements peuvent avoir une incidence négative sur la popularité du président : difficultés de l'économie américaine, scandale à la Maison-Blanche, échec de politique étrangère, etc. Lorsque de tels événements se produisent, les citoyens n'hésitent pas à blâmer l'administration au pouvoir et à punir ses collègues au Congrès. En

53. Gary C. Jacobson (1996), « The 1994 House Elections in Perspective », dans Philip A. Klinkner (dir.), *Midterm : The Elections of 1994 in Context*, Boulder, Westview Press, p. 1.

54. Alan Abramowitz (2004), *op. cit.*, p. 237.

55. Roger H. Davidson et Walter J. Oleszek (2006), *op. cit.*, p. 103.

56. Pour plus de détails sur l'évaluation des Américains de la performance du président, voir Frédéric Gagnon et Karine Prémont (2005), « Le président et l'opinion publique », dans Élisabeth Vallet (dir.), *La présidence des États-Unis*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 246-251.

1966 par exemple, le mécontentement populaire à l'égard du président Johnson et de la guerre du Vietnam explique en grande partie pourquoi les républicains ont réussi à réduire considérablement les majorités démocrates à la Chambre et au Sénat.

Les élections de mi-mandat de 1998 et de 2002 ont toutefois pris plusieurs spécialistes par surprise : Clinton est devenu le premier président depuis FDR, en 1934, à enregistrer des gains à la Chambre ; Bush a fait mieux que Clinton en répétant exactement l'exploit de FDR : enregistrer simultanément des gains à la Chambre et au Sénat. Selon Roger Davidson et Walter Oleszek, le problème des républicains en 1998 est qu'ils ont martelé le thème du Monicagate alors que deux Américains sur trois s'opposaient à la destitution de Clinton. De plus, l'économie américaine se portait à merveille et une majorité d'électeurs étaient très satisfaits des politiques démocrates dans ce domaine<sup>57</sup>. Le contexte était toutefois beaucoup moins favorable pour le parti de John Kerry quatre ans plus tard. Après le 11 septembre 2001, les taux d'approbation du président ont atteint 90 % et, lors des élections de 2002, la Maison-Blanche a habilement réussi à dépeindre les démocrates comme un parti moins apte que les républicains à assurer la sécurité des Américains face au terrorisme. La sécurité était alors l'enjeu le plus important dans l'esprit des électeurs, qui ont majoritairement fait confiance aux collègues de Bush au Capitole<sup>58</sup>.

#### 4. LES STRATÉGIES DE CAMPAGNE

Pour remporter un siège à la Chambre et au Sénat, les candidats aux élections au Congrès doivent bâtir une stratégie de campagne des plus redoutables. Ils reçoivent à ce titre l'aide de consultants politiques, experts en communication, sondeurs et conseillers personnels. Le type de campagne mené par les candidats dépend au premier chef de la nature du district ou de l'État dans lequel la course se déroule. Dans des États très peuplés comme New York ou encore la Californie, les aspirants à un siège au Sénat doivent obtenir l'appui de plusieurs millions d'électeurs, dispersés sur un vaste territoire et appartenant à des groupes sociaux et économiques extrêmement divers<sup>59</sup>. Les courses à la Chambre sont beaucoup plus intimistes et de nature locale : les candidats se partagent seulement quelques centaines de milliers de voix et peuvent aisément parcourir chaque quartier de leur circonscription. Selon Paul Herrnson et Peter Francia, les candidats aux élections législatives utilisent généralement trois moyens pour concevoir

57. Roger H. Davidson et Walter J. Oleszek (2006), *op. cit.*, p. 105.

58. Andrew Busch (2005), « National Security and the Midterm Elections of 2002 », dans Richard Conley (dir.), *Transforming the American Polity. The Presidency of George W. Bush and the War on Terrorism*, Upper Saddle River, Pearson, p. 40-61.

59. Roger H. Davidson et Walter J. Oleszek (2006), *op. cit.*, p. 82.

une excellente stratégie de campagne : jauger l'opinion publique et cibler les électeurs, choisir un message de campagne efficace et prendre position sur des enjeux chers aux Américains<sup>60</sup>.

#### **4.1. Jauger l'opinion publique et cibler les électeurs**

Les équipes de campagne utilisent au moins deux techniques pour prendre le pouls des électeurs. D'une part, elles analysent les résultats des élections précédentes pour déterminer les forces et les faiblesses de leur candidat et de son adversaire. L'analyse géodémographique – c'est-à-dire l'étude de la démographie et des caractéristiques sociales des électeurs en fonction de leur emplacement géographique – permet, entre autres, de catégoriser les appuis électoraux potentiels selon le genre, l'âge, l'ethnicité, le métier ou encore le salaire<sup>61</sup>. D'autre part, les équipes de campagne guident l'entreprise de leur protégé grâce à divers sondages. Trois candidats aux élections à la Chambre sur quatre et pratiquement tous les aspirants au Sénat font affaire avec des boîtes de sondage avant le début de la campagne pour connaître l'affiliation partisane, l'intention de vote et la position des citoyens par rapport aux enjeux d'actualité. Les candidats recourent également à des sondages tout au long de la campagne pour voir s'ils ont gagné ou perdu du terrain dans la course. Si les résultats des sondages sont positifs pour eux, ils n'hésitent pas à en faire la publicité afin d'attirer l'attention des médias locaux ou nationaux et de gagner de nouveaux appuis. Au contraire, les sondages peu favorables sont passés sous silence par les candidats, mais peuvent s'avérer très utiles pour justifier de nouvelles demandes de financement auprès des individus, PAC et collègues du parti qui souhaitent leur réélection.

Puisque l'électorat d'un district ou d'un État est souvent marqué par de profondes divisions partisans, idéologiques, sociales, ethniques ou encore économiques, il est difficile, voire impossible pour un candidat de ne pas privilégier certains groupes d'électeurs sans s'en aliéner d'autres. Le défi d'une campagne n'est donc pas d'obtenir l'appui de tous les électeurs, mais plutôt de rassembler une coalition suffisamment grande pour l'emporter<sup>62</sup>. À ce titre, les candidats consultent les journaux locaux, les sondages, les citoyens, les activistes politiques et les leaders locaux pour cibler les électeurs les plus susceptibles de les appuyer et de se rendre aux urnes le jour de l'élection. Dans la plupart des courses, l'affiliation partisane est le premier facteur considéré par les candidats pour cibler les électeurs. C'est particulièrement le cas des candidats qui tentent d'être élus ou réélus dans des districts ou des

---

60. Paul S. Herrnson et Peter L. Francia (2005), « U.S. House Campaigns », dans Paul S. Herrnson (dir.), *Guide to Political Campaigns in America*, Washington, D.C., CQ Press, p. 346-350.

61. *Ibid.*, p. 347.

62. *Ibid.*

États majoritairement composés d'électeurs de leur parti. Par exemple, dans la course au Sénat de 2004 en Caroline du Sud, les membres de l'équipe du candidat républicain Jim Demint savaient qu'ils avaient tout à gagner en martelant un slogan très simple, mais d'une grande efficacité : « Jim Demint, George Bush<sup>63</sup> ! » En effet, la Caroline du Sud était alors très favorable aux politiques de la Maison-Blanche et avait voté républicain à chacune des présidentielles depuis l'élection de Jimmy Carter en 1976.

## 4.2. Choisir un message de campagne efficace

À l'instar de Jim Demint, chaque candidat aux élections au Congrès doit créer un message de campagne efficace. Selon Paul Herrnson et Peter Francia, les excellentes campagnes sont celles où un seul et même message guide toute la stratégie de communication du candidat – de la publicité télévisuelle à la remarque la plus impromptue<sup>64</sup>. Les consultants politiques croient souvent qu'un bon message de campagne est court, clair, facile à communiquer et crédible. De plus, ce message doit définir l'enjeu crucial de la course, établir des différences entre le candidat et son adversaire et persuader les électeurs qu'il est préférable de ne pas appuyer ce dernier<sup>65</sup>. Les messages de campagne diffèrent grandement d'un candidat à l'autre et sont nettement influencés par les particularités locales des circonscriptions et États où des sièges sont en jeu. On constate cependant que les candidats sortants recourent presque toujours aux mêmes thèmes dans leurs messages : expérience et compétences acquises à Washington, volonté de défendre les intérêts du district ou de l'État au Capitole, succès pour obtenir des subventions fédérales pour financer des projets locaux. Par exemple, lors des élections de 2006, le slogan du sénateur sortant Bill Nelson (démocrate, Floride) capturerait à lui seul le souci du candidat de promouvoir les intérêts de ses concitoyens avec tous les moyens du bord : « Se battre pour la Floride » (« *Fighting for Florida*<sup>66</sup> »). Pour leur part, les adversaires des candidats sortants mettent généralement l'accent sur leur expérience dans les secteurs privé ou politique. Se dépeignant comme des personnes dévouées et travaillantes, ils affirment presque toujours que leur district ou leur État a besoin de changement et que le représentant ou le sénateur qu'ils affrontent est au pouvoir depuis trop longtemps. Par exemple, lors d'une course au Sénat dans l'État de New York en 1998, le démocrate Charles Schumer a battu le républicain sortant Al D'Amato notamment grâce au slogan « D'Amato a tort

63. Roger H. Davidson et Walter J. Oleszek (2006), *op. cit.*, p. 84.

64. Paul S. Herrnson et Peter L. Francia (2005), *op. cit.*, p. 348.

65. À ce sujet, voir *ibid.* et Roger H. Davidson et Walter J. Oleszek (2006), *op. cit.*, p. 83.

66. Voir le site Internet de la campagne de Bill Nelson, <[www.nelsonforsenate.com](http://www.nelsonforsenate.com)>.

depuis trop longtemps» (« *D'Amato: too wrong for too long*<sup>67</sup> »). Malgré cette forte personnalisation des élections au Congrès, les candidats croient que prendre position sur des enjeux chers aux Américains est essentiel pour mener une campagne efficace.

### 4.3. Prendre position sur des enjeux chers aux Américains

Les enjeux abordés par les candidats varient grandement en fonction du contexte national ou international et selon le district ou l'État dans lequel la course se déroule. Ainsi, même si tous les candidats n'hésitent pas à aborder les questions perçues favorablement par tous les électeurs, comme la création d'emplois et la volonté de renforcer l'économie américaine, certains évitent de toucher les enjeux plus délicats, comme la peine de mort, l'avortement ou le financement fédéral de la recherche sur les cellules souches, s'ils estiment que la position des électeurs est en porte-à-faux avec la leur. En 2004 par exemple, l'élection sénatoriale au Dakota du Sud opposait le leader de la minorité démocrate Tom Daschle au candidat républicain John Thune. Dans cet État très conservateur et dont 60 % de l'électorat avait voté pour George W. Bush en 2000, la volonté de Daschle de recourir à des manœuvres dilatoires au Sénat pour ralentir ou bloquer les nominations de juges fédéraux pro-vie était perçue négativement par quantité de citoyens. Le démocrate a donc très peu abordé cette question durant la campagne: il a préféré mettre l'accent sur les nombreux bénéfices que son État avait obtenus grâce à sa présence au Sénat depuis 1986, notamment les subventions fédérales pour développer l'industrie d'éthanol produit à partir de maïs. Appuyé par la Maison-Blanche et le leader républicain du Sénat Bill Frist, John Thune a toutefois martelé l'idée que le démocrate était un politicien trop libéral pour le Dakota du Sud. Dans l'une des campagnes les plus négatives de l'histoire des États-Unis, on a même pu voir, sur les pare-chocs de quelques automobiles, un autocollant sur lequel était indiqué « Un vote pour Daschle est un vote pour la sodomie » (« *A vote for Daschle is a vote for sodomy*<sup>68</sup> »). Thune a finalement vaincu son adversaire par 4 500 voix.

Au cours des années 1990, les enjeux de politique intérieure ont généralement dominé les débats lors des élections au Congrès. En 1992, même si plusieurs candidats républicains ont reproché – avec succès – à des démocrates sortants de ne pas avoir appuyé la résolution autorisant l'intervention militaire américaine contre le régime de Saddam Hussein au Koweït, le scandale entourant la banque de la

67. Michael A. Bailey (2000), « So Close and Yet So Far », dans Michael A. Bailey *et al.* (dir.), *Campaigns & Elections. Contemporary Case Studies*, Washington, D.C., CQ Press, p. 41.

68. Roger H. Davidson et Walter J. Oleszek (2006), *op. cit.*, p. 81.

Chambre des représentants (*House Bank*)<sup>69</sup>, l'affaire Anita Hill/Clarence Thomas<sup>70</sup> et, surtout, la stagnation de l'économie ont influencé plusieurs courses. En 1994, les montants élevés des impôts, l'incapacité du président Clinton de faire adopter son projet de réforme du système de santé par un Congrès démocrate, la criminalité et l'immigration illégale dans les métropoles américaines ainsi que la corruption de certains membres du Congrès ont été les principaux thèmes exploités par les républicains pour reprendre le contrôle des deux chambres<sup>71</sup>. On a vu d'autres enjeux de politique intérieure dominer les élections subséquentes, notamment la lenteur du processus budgétaire engendrée par les disputes entre Clinton et le Congrès républicain lors des élections de 1996, l'affaire Monica Lewinsky en 1998 et les réductions d'impôt en 2000<sup>72</sup>. Après le 11 septembre 2001, les enjeux de sécurité nationale sont toutefois devenus beaucoup plus importants qu'auparavant aux yeux des électeurs. Trois questions liées à la sécurité ont été particulièrement dominantes lors des élections de mi-mandat de 2002 : la menace représentée par l'organisation al-Qaïda, la création du département de la Sécurité intérieure (Homeland Security Department) et la guerre en Irak. Selon Andrew Busch, les républicains ont remporté ces élections parce qu'ils répondaient mieux aux attentes des électeurs à propos de ces enjeux que les démocrates<sup>73</sup>. En ce qui a trait à l'Irak par exemple, les démocrates étaient pris entre l'arbre et l'écorce : s'opposer à la guerre n'était pas une bonne stratégie, car trois Américains sur cinq rejetaient une telle position ; appuyer la guerre n'était pas mieux, car cela indignait la base électorale du parti

---

69. Avant son abolition en 1992, la banque de la Chambre avait existé sous plusieurs formes depuis 1830. Les chèques de paye des membres de la Chambre y étaient déposés et ceux-ci pouvaient dépenser leur argent grâce à des chèques personnels. La banque accordait également aux représentants le privilège de faire des chèques personnels d'un montant supérieur aux fonds disponibles dans leurs comptes bancaires. Les noms des législateurs profitant de ce système avec exagération furent rendus publics en 1991, ce qui contribua à l'image négative du Congrès au sein de l'électorat. Voir Gary C. Jacobson (2004), *op. cit.*, p. 172-173.

70. Le juge Clarence Thomas fut nommé à la Cour suprême par le président George H.W. Bush en 1991. Lors des débats au Sénat pour approuver sa nomination, les démocrates hostiles à Thomas ont fait parvenir aux médias un document portant sur une plainte d'Anita Hill, ancienne collègue de Thomas à l'Université de l'Oklahoma. Hill accusait Thomas de harcèlement sexuel. Il fut toutefois difficile de corroborer les dires de la plaignante. Thomas fut confirmé par 52 voix contre 48 en octobre 1991. La principale incidence de cette affaire sur les élections de 1992 a été d'inciter un plus grand nombre de femmes à briguer des sièges à la Chambre et au Sénat. En effet, plusieurs croyaient que les allégations de Hill n'avaient pas été prises au sérieux parce que le Sénat était composé à 98 % d'hommes. Voir Center for History and New Media, « An Outline of the Anita Hill and Clarence Thomas Controversy », <[chnm.gmu.edu/courses/122/hill/hilloutline2.htm](http://chnm.gmu.edu/courses/122/hill/hilloutline2.htm)>.

71. Pour une excellente contribution sur les élections de 1994, voir Philip A. Klinkner (dir.) (1996), *Midterm : The Elections of 1994 in Context*, Boulder, Westview Press.

72. Gary C. Jacobson (2004), *op. cit.*, p. 184-194.

73. Andrew Busch (2005), *op. cit.*, p. 46.

se trouvant à gauche sur l'échiquier politique. Les républicains étaient donc en excellente position pour mener le débat. Ils ont dépeint les démocrates comme des faiblardes en politique étrangère et des individus beaucoup moins déterminés que le président Bush pour protéger les Américains du terrorisme. Le leader de la minorité démocrate, Tom Daschle, et ses collègues ont tenté de détourner l'attention des électeurs en faisant campagne autour des enjeux de politique intérieure, notamment les difficultés de l'économie. Les Américains n'étaient toutefois pas très réceptifs au message démocrate : ils tendaient à croire que les événements du 11 septembre – et non l'administration Bush – étaient responsables de la récession<sup>74</sup>.

\*  
\*\*

En somme, quatre grandes tendances marqueront les élections au Congrès au cours des prochaines années :

1. Les candidats sortants qui tentent d'être réélus continueront à jouir de nombreux avantages par rapport à leurs adversaires, notamment en termes de visibilité, réseaux de contacts et – surtout – ressources financières. Pour l'élection de 2006, tous les sénateurs et les représentants sortants, même les plus vulnérables, disposaient d'un budget de campagne plus élevé que celui de leurs rivaux. Au début du mois de mars, les sénateurs Hillary Clinton (démocrate, New York), Rick Santorum (républicain, Pennsylvanie) et John Kyl (républicain, Arizona) détenaient respectivement une avance de trente-deux, huit et six millions de dollars sur leurs principaux adversaires<sup>75</sup>. Ces inégalités entre les candidats persisteront tant que le Congrès n'adoptera pas de lois sur le financement électoral plus strictes que la FECA et la BCRA. De telles réformes ne sont toutefois pas près de voir le jour, car les individus chargés de les préparer – c'est-à-dire les législateurs – sont également ceux qui profitent le plus des avantages du système actuel.
2. Le nombre de courses compétitives lors des élections au Congrès restera peu élevé. Ce phénomène est surtout attribuable aux inégalités entre les candidats sortants et leurs adversaires, mais également au redécoupage partisan des circonscriptions électorales de la Chambre. La faible compétitivité électorale risque d'avoir des conséquences négatives sur la politique américaine. D'une part, elle rendra les alternances politiques à la Chambre et au Sénat beaucoup plus rares, ce qui peut nourrir le cynisme des citoyens et faire chuter encore davantage les taux de participation aux élections. D'autre part, les candidats qui n'ont à faire face à

74. Andrew Busch (2005), *op. cit.*, p. 49.

75. Les données sur les budgets de campagne de tous les candidats aux élections de 2006 sont disponibles sur le site [opensecrets.org](http://www.opensecrets.org), <[www.opensecrets.org](http://www.opensecrets.org)>.

aucune opposition crédible ne ressentent pas l'obligation de faire des compromis ou de tempérer leurs positions. Ainsi, la faible compétitivité des élections au Congrès risque de polariser les débats et de contribuer à la disparition des modérés au Capitole<sup>76</sup>.

3. Les élections au Congrès continueront d'être très personnalisées. Même si l'affiliation partisane influence encore grandement le vote des électeurs, ceux-ci s'attachent souvent à leurs législateurs pour leurs habiletés politiques, leur manière de s'exprimer et de communiquer leurs idées, de même que pour l'apparence physique<sup>77</sup>. Par conséquent, il n'est pas rare de voir des États et des circonscriptions républicaines élire des démocrates, comme en témoignent la Virginie occidentale et Robert C. Byrd ou encore le 12<sup>e</sup> district du Texas et Chet Edwards. À l'inverse, des représentants et des sénateurs républicains sont parfois élus dans des zones à forte tendance démocrate, comme Chris Shays dans le 4<sup>e</sup> district du Connecticut (2004) et Susan Collins dans le Maine (2002). À l'ère des technologies de l'information et des communications et à une époque où les candidats recourent religieusement aux consultants politiques et aux experts en communication, les courses au Congrès ressemblent plus à des concours de popularité qu'à de véritables débats sur les enjeux politiques. Ainsi, le charisme et le visage télévisuel de John Thune l'ont probablement autant aidé à battre Tom Daschle en 2004 que ses positions sur l'avortement et la peine de mort. L'apparence physique du sénateur démocrate Barack Obama semble également lui garantir une forte popularité auprès de l'électorat féminin dans les années à venir. La journaliste Perry Bacon affirmait à ce titre qu'Obama est « si beau qu'après chaque apparition publique des hordes de

---

76. Plusieurs spécialistes estiment que la Chambre et le Sénat sont devenus très polarisés au cours des dernières années. Ainsi, les positions et les discours des partis démocrates et républicains se sont éloignés les uns des autres et sont difficilement réconciliables. Il y a certes quelques modérés de part et d'autre des deux partis, mais la majorité des législateurs démocrates épousent aujourd'hui les positions libérales de la société américaine, tandis que la plupart des républicains peuvent être qualifiés de conservateurs. Sur ces questions, voir notamment John J. Coleman (février 1997), « The Decline and Resurgence of Congressional Party Conflict », *Journal of Politics*, n° 59, p. 165-184 ; Richard Fleisher et Jon R. Bond (2000), « Partisanship and the President's Quest for Votes on the Floor of Congress », dans *Polarized Politics : Congress and the President in a Partisan Era*, Washington, D.C., CQ Press, p. 109-133 ; Jeffrey Stonecash, Mark Brewer et Mark Mariani (2003), *Diverging Parties : Social Change, Realignment, and Party Polarization*, Boulder, Westview Press, 2003 ; et Bert A. Rockman (2004), « Presidential Leadership in an Era of Party Polarization – The George W. Bush Presidency », dans Colin Campbell et Bert A. Rockman (dir.), *The George W. Bush Presidency : Appraisals and Prospects*, Washington, D.C., CQ Press, p. 319-357.

77. Gary C. Jacobson (2005), « Modern Campaigns and Representation », dans Paul J. Quirk et Sarah A. Binder (dir.), *The Legislative Branch*, Oxford, Oxford University Press, p. 114.

femmes accourent pour obtenir un cliché avec lui<sup>78</sup> ». De surcroît, la récente élection au Sénat de l'ancien astronaute Bill Nelson (sénateur démocrate de la Floride) et de l'ex-joueur de baseball des Phillies de Philadelphie Jim Bunning (sénateur républicain du Kentucky) démontre que la ligne de démarcation entre la célébrité et la politique est parfois très mince dans l'esprit des Américains – qui, par ailleurs, n'ont pas hésité à élire l'ancien acteur Ronald Reagan à la présidence des États-Unis (en 1980 et en 1984) et la star de films d'action Arnold Schwarzenegger comme gouverneur de la Californie (en 2003).

4. Les politiques de la Maison-Blanche continueront d'avoir une répercussion substantielle sur les élections au Congrès. Ainsi, les présidents populaires, comme George W. Bush après les événements du 11 septembre 2001, aideront leur parti à gagner des sièges à la Chambre et au Sénat. À l'inverse, les électeurs mécontents des politiques de la Maison-Blanche en feront payer le prix aux alliés du président au Capitole. C'était la principale crainte des législateurs républicains à l'approche des élections de mi-mandat de 2006. Vu les difficultés de la reconstruction en Irak, les prix élevés de l'essence, la gestion calamiteuse de l'ouragan Katrina ou encore la faible popularité de George W. Bush à l'échelle nationale, les démocrates étaient en excellente position, à quelques mois du vote de novembre, pour soutirer des sièges à leurs adversaires, voire reprendre le contrôle d'au moins une des deux chambres du Congrès. Par conséquent, bon nombre de républicains étaient portés à s'éloigner de Bush pour conserver l'appui des électeurs. Le représentant George Miller (démocrate, Californie) et le politologue David Mayhem avaient donc raison une fois de plus : l'intérêt premier de tout législateur est de sauver son siège.

---

78. Perry Bacon (2006), « Obama Speaks », *Time Magazine*, <[www.time.com/time/nation/article/0,8599,1159021,00.html](http://www.time.com/time/nation/article/0,8599,1159021,00.html)>, consulté le 13 février.

## **BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE**

- CAMPBELL, J.E. (1997). *The Presidential Pulse of Congressional Elections*, Lexington, University Press of Kentucky.
- DAVIDSON, R.H. et W.J. OLESZEK (2006). « Going for It: Recruitment and Candidacy », dans *Congress and Its Members*, 10<sup>e</sup> éd., Washington, D.C., CQ Press, p. 39-79.
- DAVIDSON, R.H. et W.J. OLESZEK (2006). « Making It: The Electoral Game », dans *Congress and Its Members*, 10<sup>e</sup> éd., Washington, D.C., CQ Press, p. 81-115.
- DODD, L.C. et B.I. OPPENHEIMER (2005). « Prologue: Perspectives on The 2004 Congressional Elections », dans Lawrence C. Dodd et Bruce Oppenheimer (dir.), *Congress Reconsidered*, 8<sup>e</sup> éd., Washington, D.C., CQ Press, p. xxi-xxx.
- HERRNSON, P.S. (2004). *Congressional Elections. Campaigning at Home and in Washington*, 4<sup>e</sup> éd., Washington, D.C., CQ Press.
- JACOBSON, G.C. (2004). *The Politics of Congressional Elections*, 6<sup>e</sup> éd., New York, Longman.
- MAYHEM, D.R. (2004). *Congress: The Electoral Connection*, 2<sup>e</sup> éd., New Haven, Yale University Press.
- SMITH, S.S., J.M. ROBERTS et R.J. VANDER WIELEN (2006). « Congressional Elections and Policy Alignments », dans *The American Congress*, 4<sup>e</sup> éd., Cambridge, Cambridge University Press, p. 53-89.



## CHAPITRE 2

---

# **L'influence des partis politiques, des leaders et des idéologies au Congrès**

Jean-Frédéric Légaré-Tremblay  
et Sébastien Barthe

L'importance accordée aujourd'hui aux partis politiques, au Congrès comme à l'ensemble du système politique américain aurait de quoi surprendre les fondateurs de ce même système, qui n'ont pas cru bon d'inclure quelques précisions sur le rôle des partis politiques dans la Constitution, laquelle demeure muette à ce sujet. Les Pères fondateurs s'opposaient à l'émergence des partis dans la vie politique américaine en raison des risques qu'ils auraient comportés pour la démocratie. Ils craignaient en effet que ces organisations deviennent le véhicule des ambitions et des intérêts particuliers d'une minorité au détriment de l'intérêt général. Ils craignaient également que l'existence de partis stimule l'émergence de factions et vienne ainsi menacer l'unité de la République. Cette opinion fut également partagée par les premiers présidents américains, de George Washington<sup>1</sup> à Thomas Jefferson. Or l'attente fut brève avant que les premiers partis politiques apparaissent et deviennent indispensables au bon fonctionnement d'un système politique astreint par une division étanche des pouvoirs. C'est en 1800, soit onze ans après la première élection présidentielle américaine, que fut élu le premier président sous l'égide d'un parti, Thomas Jefferson. Les partis politiques ont dès lors occupé une place centrale dans le système politique américain, tant à la Maison-Blanche qu'au Congrès.

La dynamique des travaux législatifs au Congrès a en effet été rapidement influencée par l'émergence des partis politiques, qui y jouent depuis lors un rôle dont l'importance ne s'est jamais démentie. Les ailes parlementaires des partis politiques sont des organisations dynamiques, qui structurent le déroulement des travaux et, par voie de conséquence, influencent largement le processus législatif. Puisque la réélection est la principale préoccupation des représentants et des sénateurs, les partis politiques jouent également un rôle primordial dans le processus électoral. Le rôle des partis politiques au Congrès dépasse ainsi le strict cadre des travaux législatifs en chambre. Pour atteindre leurs fins, les partis bénéficient de diverses structures qui leur sont propres, tels que les caucus parlementaires et les commissions partisanes. Chaque aile parlementaire désigne également des leaders qui coordonnent les activités législatives du parti. Certains facteurs influencent enfin le cours des activités législatives. La cohérence idéologique des partis et leur polarisation apparaissent en ce sens comme des données fondamentales du contexte législatif dans lequel évoluent les parlementaires.

---

1. On consultera à cet effet le discours d'adieu du premier président américain, George Washington, écrit le 17 septembre 1796 (le texte n'a jamais été lu en public par l'auteur ; il fut publié deux jours plus tard dans le *American Daily Advertiser* de Philadelphie). Il est disponible en ligne à cette adresse : <[usinfo.state.gov/usa/infousa/facts/democrac/49.htm](http://usinfo.state.gov/usa/infousa/facts/democrac/49.htm)>.

## 1. LES PARTIS ET LA COMPÉTITION ÉLECTORALE POUR LES SIÈGES DU CONGRÈS

Selon le politologue Richard Forgette, c'est à l'extérieur des murs du Capitole que l'on doit rechercher les facteurs permettant d'expliquer le comportement partisan qui anime les élus lorsqu'ils siègent au Congrès<sup>2</sup>. Cette réalité se manifeste dans un premier temps par le fait que pratiquement tous les représentants et sénateurs sont élus sous la bannière républicaine ou démocrate<sup>3</sup>. Si l'affiliation partisane lie les législateurs entre eux dans l'exercice de leurs fonctions officielles, leur appartenance à leur formation politique dépasse le besoin immédiat de solidarité partisane nécessaire pour faire avancer leurs objectifs législatifs communs. Il faut donc distinguer les organisations partisans à l'intérieur des murs du Congrès des partis politiques « électoraux » que l'on retrouve du niveau local au plan présidentiel<sup>4</sup>.

Les organisations partisans du Congrès, avant de structurer les travaux et les activités à l'intérieur de ce dernier, jouent un rôle très important dans la composition des chambres. Elles sont directement concernées, et ce, de plusieurs manières, dans le processus électoral du corps législatif fédéral. À cet effet, bien sûr, leur implication ne vise qu'un seul et unique but : faire élire un maximum de candidats, dans l'espoir de former de solides majorités à la Chambre et au Sénat. Fort de cet atout, le parti pourra atteindre ses objectifs législatifs et ainsi avoir une influence réelle sur la vie politique de la nation.

### 1.1. Le recrutement des candidats

Tous les deux ans, les 435 sièges de la Chambre sont à pourvoir, alors qu'un tiers des cent sièges du Sénat sont en jeu. En raison de cette cadence effrénée, les législateurs américains, surtout à la Chambre, fonctionnent pratiquement toujours en mode électoral. Les ailes parlementaires des partis sont continuellement à la recherche de candidats pour la Chambre et le Sénat. Leur influence, autrefois évidente, s'est cependant quelque peu amenuisée dans les dernières décennies.

- 
2. Voir Richard G. Forgette (2004), *Congress, Parties, and Puzzles : Politics as a Team Sport*, New York, Peter Lang Publishing, p. 64.
  3. Dans le 109<sup>e</sup> Congrès (janvier 2005), la Chambre des représentants comptait un seul membre « indépendant » : Bernard Sanders (Vermont). Le seul sénateur indépendant était James Jeffords (Vermont), dont la défection du parti républicain en mai 2001 avait par ailleurs donné le contrôle de la Chambre haute aux démocrates jusqu'en janvier 2003.
  4. À cet effet, les politologues américains utilisent le terme « *the parties in Congress* » pour désigner les organisations parlementaires démocrates et républicaines, alors qu'ils préféreront les termes de « *political parties* » ou même « *electoral parties* » pour parler des partis républicain ou démocrate de manière plus large.

Tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, les candidats potentiels étaient sélectionnés directement par les dirigeants des partis. Cela était vrai pour les démocrates et pour leurs opposants, soit les whigs, jusqu'aux années 1860 et les républicains par la suite. Une fois élus, les représentants à la Chambre<sup>5</sup> savaient qu'ils étaient redevables aux « barons » de leur parti, puisque ces derniers avaient la possibilité de refuser à un de leurs membres élus de chercher à se faire réélire. Ce faisant, les législateurs étaient conscients que leurs chances de réélection étaient directement liées à leur solidarité partisane en Chambre. Ce système, somme toute peu démocratique, a été sabordé par l'introduction et la généralisation des élections primaires, dans la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, comme mécanisme principal de sélection des candidats aux sièges de la Chambre et du Sénat. De nos jours, une grande majorité des candidats aux élections législatives fédérales sont choisis par ce moyen. Ils ne sont donc plus directement dépendants des *establishments* partisans pour remporter et conserver les sièges au Congrès.

Les organisations partisanes du Congrès continuent cependant à jouer un rôle indirect dans le choix des candidats. En effet, chaque parti parlementaire possède aujourd'hui deux comités, un à la Chambre et un au Sénat<sup>6</sup>, dont le mandat est de veiller, sur une base permanente, à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une stratégie électorale générale. Composés d'élus et assistés par une équipe de professionnels, ces comités décident, entre autres, quels sièges vacants ou appartenant au parti adverse seront vivement convoités par leur formation aux élections suivantes<sup>7</sup>. Compte tenu du très fort taux de réélection des membres du Congrès, surtout à la Chambre<sup>8</sup>, les stratèges des partis n'hésitent pas à concentrer leurs ressources presque uniquement sur les courses qu'ils estiment être en mesure de remporter. Une fois ce premier tri effectué, les stratèges des comités prennent contact avec les personnes qu'ils pressentent comme étant de bons candidats potentiels et leur proposent de se présenter aux primaires. Cette demande est généralement assortie d'une promesse d'aide ultérieure une fois les primaires remportées<sup>9</sup>. Ainsi, même s'ils ne déterminent

- 
5. Jusqu'en 1913, les sénateurs fédéraux étaient nommés par les législatures étatiques. En vertu du XVII<sup>e</sup> amendement à la Constitution, ils sont dorénavant élus au suffrage universel direct.
  6. À la Chambre, il s'agit du National Republican Congressional Committee et du Democratic Congressional Campaign Committee. Au Sénat, les deux organes qui remplissent des fonctions similaires sont le Democratic Senatorial Campaign Committee et le National Republican Senatorial Campaign. Voir tableau 2.1.
  7. Voir L. Sandy Maisel, Cherie Maestas et Walter J. Stone (2002), « The Party Role in Congressional Competition », dans L. Sandy Maisel (dir.), *The Parties Respond : Changes in American Parties and Campaigns*, Boulder (CO), Westview Press, p. 124.
  8. Les taux de réélection des représentants et des sénateurs sortants dépassent souvent les 90 % lors des élections au Congrès. À ce sujet, voir le chapitre de Frédérick Gagnon sur l'élection des représentants et des sénateurs.
  9. L. Sandy Maisel, Cherie Maestas et Walter J. Stone, *op. cit.*, p. 124.

Tableau 2.1

**Les comités des organisations partisanes au Congrès**

<b>Nom</b>	<b>Fonction</b>
<b>PARTI RÉPUBLICAIN</b>	
<b>Chambre des représentants</b>	
<i>Steering Committee</i>	Est responsable de l'assignation des postes dans les différentes commissions et sous-commissions
<i>Policy Committee</i>	Élabore les diverses propositions législatives
<i>National Republican Congressional Committee</i>	Assiste les candidats républicains à la Chambre en leur fournissant de l'argent et des ressources humaines lorsque c'est nécessaire
<b>Sénat</b>	
<i>Committee on Committees</i>	Est responsable de l'assignation des postes dans les différentes commissions et sous-commissions
<i>Policy Committee</i>	Élabore les diverses propositions législatives; dispose d'un personnel affecté à la recherche
<i>National Republican Senatorial Campaign</i>	Assiste les candidats républicains au Sénat en leur fournissant de l'argent et des ressources humaines lorsque c'est nécessaire
<b>PARTI DÉMOCRATE</b>	
<b>Chambre des représentants</b>	
<i>Steering Committee</i>	Est responsable de l'assignation des postes dans les différentes commissions et sous-commissions; discute de la stratégie partisane en chambre
<i>Policy Committee</i>	Élabore les diverses propositions législatives
<i>Democratic Congressional Campaign Committee</i>	Assiste les candidats démocrates à la Chambre en leur fournissant de l'argent et des ressources humaines lorsque c'est nécessaire
<i>Organization, Study, and Review Committee</i>	Formule les changements dans les règles de procédure ou l'organisation du parti à la Chambre
<b>Sénat</b>	
<i>Steering and Coordination Committee</i>	Est responsable de l'assignation des postes dans les différentes commissions et sous-commissions
<i>Policy Committee</i>	Élabore les diverses propositions législatives; dispose d'un personnel affecté à la recherche
<i>Democratic Senatorial Campaign Committee</i>	Assiste les candidats démocrates au Sénat en leur fournissant de l'argent et des ressources humaines lorsque c'est nécessaire
<i>Technology and Communications Committee</i>	Est responsable des relations publiques et des relations avec les médias; emploi des techniciens affectés au réseau de télévision privé des démocrates

plus directement qui représente le parti sur les bulletins de vote le jour de l'élection générale, les organisations partisans influent toujours de manière indirecte sur la sélection des candidats.

## 1.2. Les services offerts

En plus de jouer un rôle dans le choix des candidats, les organisations partisans du Congrès participent directement de trois autres manières aux compétitions électorales. Tout d'abord, les comités de campagne de la Chambre et du Sénat sont directement responsables d'élaborer et de coordonner les activités en matière de financement<sup>10</sup>. Celles-ci visent à appuyer les efforts déjà faits en cette matière par chacun des élus et des candidats. Dans le cas d'une course pour un siège vacant où un candidat n'est pas une personnalité prestigieuse capable de trouver facilement du financement, l'aide des comités de campagne peut maximiser les chances dudit candidat de l'emporter. Par ailleurs, une course jugée stratégique par les partis est souvent chaudement disputée au palier local, chaque candidat estimant devoir dépenser plus d'argent que son adversaire pour le vaincre. Encore une fois, l'apport supplémentaire donné par le comité de campagne du parti peut s'avérer utile.

Ensuite, les leaders parlementaires d'un parti, qui sont des personnalités connues à l'échelle nationale, vont très souvent se déplacer pour participer à des activités de financement ou à des ralliements organisés par les organisations personnelles de leurs « coéquipiers » en période électorale<sup>11</sup>. Pour un candidat briguant un premier mandat, l'appui direct d'un leader parlementaire montre qu'il a reçu l'assentiment de l'establishment national de son parti, ce qui peut laisser entrevoir qu'il a le potentiel nécessaire pour devenir un politicien influent à Washington une fois élu.

Enfin, les dernières décennies ont vu les organisations partisans à la Chambre et au Sénat resserrer le contrôle qu'elles exercent sur le « message partisan » que leurs membres ont pour tâche de promouvoir<sup>12</sup>. Pour ce faire, les comités organisationnels affectés à l'élaboration des projets législatifs (les *Policy Committees* démocrate et républicain, à la Chambre et au Sénat, voir le tableau 2.1) sont chargés de créer une documentation complète pour les candidats, dans le but de les aider sur le terrain électoral. Cette documentation comprend

---

10. Voir Steven S. Smith, Jason M. Roberts et Ryan J. Vander Wielen (2006), *The American Congress*, 4<sup>e</sup> éd., New York, Cambridge University Press, p. 155.

11. *Ibid.*

12. *Ibid.*, p. 114; Barbara Sinclair (2002), « The Dream Fulfilled? Party Development in Congress, 1950-2000 », dans John C. Green et Paul S. Herrnson (dir.), *Responsible Partisanship? : The Evolution of American Political Parties Since 1950*. Lawrence (KS), University Press of Kansas, p. 133.

bien sûr le programme législatif complet du parti, qui n'est pas nécessairement toujours connu dans ses moindres détails par les candidats. Elle établit surtout une marche à suivre pour les candidats en campagne : les éléments du programme à souligner, les moments opportuns pour aborder les problématiques comme l'emploi, les services sociaux ou la sécurité nationale, la manière de se défendre face aux adversaires, etc.<sup>13</sup>. Ainsi, les techniques développées dans le secteur privé en matière de marketing et de communications stratégiques sont utilisées par les organisations partisans pour faire du « message partisan » un « produit » attrayant pour les électeurs.

## **2. LA STRUCTURE DES ORGANISATIONS PARTISANES AU CONGRÈS**

À la Chambre des représentants comme au Sénat, les règles stipulent que le parti qui a fait élire le plus grand nombre de candidats devient le parti majoritaire de cette chambre. Le parti rival est alors minoritaire. Comme le souligne Claude Corbo : « La majorité dans une Chambre confère au parti qui la détient le contrôle de la Chambre en cause, à savoir : choix des leaders de la Chambre, la majorité dans toutes les commissions et sous-commissions et la présidence de toutes les commissions et sous-commissions de cette Chambre<sup>14</sup>. » L'avantage de ce contrôle se fait sentir par-delà les règles de procédure des corps législatifs. Par exemple, la présidence d'une commission ne fait pas que mener les délibérations de celle-ci : elle détermine l'horaire des travaux, quels témoins seront entendus ou non, de même que l'organisation physique de l'espace qu'elle occupera. Dans ce contexte, le parti minoritaire risque de se voir marginalisé, dans la mesure où il ne dispose d'aucun outil procédural pour équilibrer cette domination du parti majoritaire sur les travaux parlementaires.

On notera d'emblée que lorsque nous discutons des partis politiques au Congrès, nous parlons en fait de quatre organisations distinctes : les partis démocrate et républicain à la Chambre des représentants, ainsi que les partis républicain et démocrate au Sénat. Il n'existe aucun organe commun dont la tâche serait de coordonner l'ensemble des activités des deux chambres pour un même parti<sup>15</sup>. Par contre, les partis politiques ont structuré toutes leurs ailes parlementaires de manière somme toute assez similaire. Chacune d'entre elles

---

13. *Ibid.*, p. 133-134 et Barbara Sinclair (2002), « Congressional Parties and the Policy Process », dans L. Sandy Maisel (dir.), *The Parties Respond : Changes in American Parties and Campaigns*, Boulder (CO), Westview Press, p. 222-223.

14. Claude Corbo (2004), *Les États-Unis d'Amérique. Tome II : Les institutions politiques*, Québec, Septentrion, p. 201.

15. Steven S. Smith, Jason M. Roberts et Ryan J. Vander Wielen, *op. cit.*, p. 154.

dispose ainsi d'un caucus ou d'une conférence et d'une série de comités visant à garantir leur bon fonctionnement au Congrès ainsi que leur influence sur la scène nationale.

## 2.1. Le caucus/la conférence

Le « caucus » pour le parti démocrate, ou « conférence » pour le parti républicain, est l'instance suprême de chaque groupe parlementaire<sup>16</sup>. Elle rassemble tous les élus d'un même parti dans chaque chambre<sup>17</sup>.

Les caucus se réunissent une première fois peu de temps après les élections législatives, vers la fin de novembre ou au début de décembre, dans le but de coordonner les actions de leurs membres en vue des travaux parlementaires débutant en janvier<sup>18</sup>. Au cours de ces rencontres, les membres des différentes organisations partisanses seront d'abord appelés à se choisir un président et un vice-président de caucus<sup>19</sup>. Ces postes demeurent convoités, dans la mesure où ceux qui les détiennent sont considérés comme des leaders de leur groupe partisan, au même titre que ceux et celles qui remplissent des fonctions parlementaires importantes (*speaker* de la Chambre des représentants, leaders de la majorité ou de la minorité, etc.). Une fois le choix des président et vice-président effectué, le caucus procède à une série d'élections visant à sélectionner ses leaders parlementaires. Dans le cas des ailes partisanses à la Chambre des représentants, on désignera à ce moment la personne que l'on voudrait voir au poste de *speaker*<sup>20</sup>. Cette procédure est unique à la Chambre, car le Sénat n'est pas présidé par un législateur, mais par le vice-président des États-Unis. Le caucus élira également son chef de la majorité (ou de la minorité), ainsi que son *Majority (Minority) Whip* (à la Chambre des représentants) ou son *Assistant Majority (Minority) Leader* (au Sénat).

Le caucus a également pour mission de choisir les élus qui présideront les divers comités du groupe parlementaire<sup>21</sup>. La présidence d'un de ces comités confère à la personne qui l'obtiendra une ascendance particulière à l'intérieur de son parti, bien que ces fonctions ne concernent en rien les travaux de la Chambre ou du Sénat à proprement

---

16. Afin d'alléger le texte, nous utiliserons le terme « caucus » tant pour le parti démocrate que pour le parti républicain.

17. Claude Corbo, *op. cit.*, p. 205.

18. Steven S. Smith, Jason M. Roberts et Ryan J. Vander Wielen, *op. cit.*, p. 161.

19. Claude Corbo, *op. cit.*, p. 205.

20. Les deux partis effectuent cet exercice, bien qu'il soit compris d'ores et déjà que la majorité des voix requises pour son élection formelle par la Chambre plénière rend la sélection du candidat du parti majoritaire quasi automatique. Voir Barbara Sinclair, « Congressional Parties and the Policy Process », dans L. Sandy Maisel (dir.), *The Parties Respond : Changes in American Parties and Campaigns*, p. 210.

21. Voir Samuel J. Eldersveld et Hanes Walton, Jr. (2000), *Political Parties in American Society*, Boston et New York, Bedford et St. Martin's, p. 325.

parler. La portée des choix concernant les présidents des commissions varie selon qu'il s'agit de ceux effectués par le parti majoritaire ou par le parti minoritaire. Ainsi, dans le cas du parti majoritaire à la Chambre, la personne élue au poste de *speaker* est automatiquement élue au poste de président du *Steering Committee*. Le *speaker* obtient donc de cette manière un contrôle substantiel sur le choix des présidents des différentes commissions et sous-commissions parlementaires, ce qui accroît son ascendance sur l'ensemble des travaux de la Chambre<sup>22</sup>. Dans le cas du Sénat, c'est le leader de la majorité qui dirige le *Steering Committee* de son parti. Aux partis d'opposition, à la Chambre et au Sénat, c'est aux leaders de la minorité qu'est assignée la direction des *Steering Committees*. L'obtention de ce poste confirme leur statut de leader le plus important de leurs groupes parlementaires respectifs.

De nos jours, les caucus ou conférences se réunissent pratiquement toutes les semaines lorsque le Congrès siège. Comme le souligne Barbara Sinclair, les rencontres hebdomadaires des caucus ou conférences servent à garder ouverts tous les canaux de communication entre l'ensemble des élus d'un même parti et leurs leaders parlementaires<sup>23</sup>. Les législateurs disposent ainsi d'un forum où leurs doléances peuvent être entendues, alors que les leaders peuvent utiliser ces rencontres pour rappeler l'importance de la cohésion des rangs pour le succès des stratégies du parti.

## 2.2. Les comités

La complexification de la vie politique américaine tout au long du XX<sup>e</sup> siècle a amené les partis parlementaires à diversifier leurs moyens d'action et, ainsi, à tenter de maximiser leur influence tant en chambre qu'à l'extérieur de Washington. L'un de ces moyens aura été la formation de divers comités spécialisés.

Les quatre organisations partisans disposent de structures somme toute similaires sur ce point. Les présidents de ces comités sont invariablement des élus choisis par leur caucus ou conférence. Ils sont assistés dans leurs tâches par du personnel qualifié<sup>24</sup>. Ainsi, on trouve d'abord dans chacune des ailes parlementaires un comité électoral (*National Republican Congressional Committee*, *National Republican Senatorial Campaign*, *Democratic Congressional Campaign Committee* et *Democratic Senatorial Campaign Committee*) qui s'emploie à maximiser les chances d'élection ou de réélection des candidats du parti aux législatives suivantes. Chacune des ailes dispose ensuite d'un « comité des politiques » (*Policy Committee*) dont la tâche est à la fois d'établir une stratégie parlementaire et de fournir

---

22. Samuel J. Eldersveld et Hanes Walton, Jr., *op. cit.*

23. Barbara Sinclair (2002), *op. cit.*, p. 216.

24. Voir le tableau 2.1 pour une typologie explicative des différents comités partisans.

divers services aux membres : publications expliquant les enjeux et les détails des différents projets de loi, analyse des tendances des votes en chambre, production de matériel graphique à inclure dans les dossiers de presse, etc.<sup>25</sup>. Les partis au Congrès possèdent enfin un comité dont la tâche est d'assigner aux élus les postes dans les différentes commissions et sous-commissions de la Chambre dont ils font partie (*Steering and Coordination Committee* ou *Committee on Committees*).

Par ailleurs, le parti démocrate dispose de deux comités qui n'ont pas leur égal au parti républicain. D'abord, son aile à la Chambre des représentants compte un comité chargé d'élaborer et de réviser ses règles de fonctionnement interne (le *Organization, Study and Review Committee*). Créé dans les années 1970 par un groupe de jeunes élus démocrates, ce comité avait été mis sur pied dans le but explicite de modifier les règles du parti et de tenter ainsi de donner au *speaker* et aux leaders parlementaires un plus grand contrôle sur le déroulement des travaux à la Chambre<sup>26</sup>. Depuis 1910, en effet, le *speaker* avait perdu le contrôle effectif sur la composition des commissions parlementaires, alors qu'avait été mis en place un système selon lequel la présidence des commissions était automatiquement dévolue à celui des élus du parti majoritaire qui avait le plus d'ancienneté dans celles-ci<sup>27</sup>. Les présidents de commission disposaient également d'une entière liberté sur la teneur des travaux ayant cours dans leur institution, sans que le *speaker* puisse intervenir, ce qui leur conférait le contrôle absolu sur l'énoncé des projets de loi déposés en séance plénière<sup>28</sup>. Avec les changements dans les règles élaborés durant les années 1970 par le *Organization, Study and Review Committee* du parti démocrate à la Chambre, la situation s'est inversée pour aboutir à celle que nous connaissons depuis, c'est-à-dire une situation où les leaders parlementaires ont la mainmise sur les travaux de la Chambre. Enfin, l'aile sénatoriale comprend un comité chargé des relations publiques et des communications (*Technology and Communications Committee*), qui a pour mandat de faciliter l'accès des sénateurs démocrates aux médias nationaux et locaux.

25. Steven S. Smith, Jason M. Roberts et Ryan J. Vander Wielen, *op. cit.*, p. 123.

26. Voir Samuel J. Eldersveld et Hanes Walton, Jr., *op. cit.*, p. 325.

27. La science politique américaine considère que le Congrès est alors passé d'un mode opératoire dit de « gouvernement partisan » (*party government*) à un mode dit de « gouvernement par les commissions » (*committee government*). Le premier à faire cette distinction entre ces deux façons de gouverner au Congrès a été le futur président Woodrow Wilson, alors professeur de sciences politiques, dans un livre intitulé *Congressional Government* (1885). Voir à ce sujet David W. Rohde (1991), *Parties and Leaders in the Postreform House*, Chicago, University of Chicago Press, p. 3-4.

28. Samuel J. Eldersveld et Hanes Walton, Jr., *op. cit.*, p. 324-325.

### **3. LE RÔLE DES LEADERS DANS LES TRAVAUX PARLEMENTAIRES**

Bien que la Constitution américaine soit avare de détails en ce qui concerne le rôle des leaders parlementaires au Congrès, les pouvoirs et l'influence de ceux-ci se sont considérablement développés avec le temps. Les leaders occupent aujourd'hui une place centrale dans les travaux législatifs. La complexité croissante des questions traitées au Congrès, de même que celle toujours plus grande des procédures au sein des deux chambres, les a *de facto* rendus indispensables. Grâce aux ressources et aux stratégies auxquelles ils ont recours, les leaders sont des agents fédérateurs dans un contexte qui est fortement en proie aux forces centrifuges. Les deux chambres du Congrès sont en effet des lieux où, à des degrés différents, domine une tendance à la fragmentation, en raison du nombre élevé d'élus et de la multitude de préférences et d'intérêts qui y sont représentés. Les leaders ont donc pour mandat de faciliter les travaux législatifs en harmonisant les objectifs poursuivis et les moyens utilisés, sans quoi les travaux risqueraient fort d'être paralysés.

#### **3.1. L'importance du contexte institutionnel et politique**

Dans l'examen du rôle que jouent les leaders au Congrès, on ne soulignera jamais assez l'importance du contexte institutionnel et politique dans lequel ces derniers exercent leurs fonctions. À cet effet, une quantité significative de changements sont survenus au cours des années 1970 dans le fonctionnement interne de la Chambre des représentants et du Sénat. Ces changements ont rehaussé l'influence et la visibilité des leaders.

À la Chambre des représentants, les réformes ont réduit les pouvoirs des commissions, qui avaient été jusqu'alors toutes-puissantes dans la prise de décision. Le principe de l'ancienneté ayant été jadis la règle pour les nominations à la présidence de ces commissions, les présidents agissaient par conséquent de manière discrétionnaire. Avec les réformes, cependant, ces pouvoirs ont été dévolus à un plus grand nombre de représentants, notamment à l'intérieur des sous-commissions, qui ont alors gagné une plus grande autonomie. Qui plus est, la nomination des présidents des commissions est devenue la prérogative des partis, laissant ainsi de côté la règle de l'ancienneté et rendant du même coup les présidents responsables devant leur parti. Des changements dans les règles de la Chambre ont également conféré plus d'autonomie aux simples représentants, et l'accroissement du personnel affecté au service de chacun d'entre eux leur a permis de participer plus amplement aux travaux de la Chambre. Par conséquent, le pouvoir des commissions et de leurs présidents a été fortement limité, puis réparti entre un plus grand nombre de représentants. On a alors assisté à un phénomène de démocratisation de la Chambre. Ces

changements ont cependant rendu les travaux législatifs hautement imprévisibles et plus difficiles à gérer, ce qui a contribué à faire des leaders parlementaires des acteurs centraux de cette institution<sup>29</sup>.

Le même phénomène s'est produit au Sénat, bien que les réformes aient été moins formelles et ambitieuses qu'à la Chambre des représentants. De manière générale, l'influence a été distribuée plus également entre les sénateurs, dont la participation s'est élargie à un plus grand nombre d'activités législatives. Ces derniers ont notamment cessé de se concentrer uniquement sur quelques dossiers pour s'intéresser à un éventail beaucoup plus large de sujets. Les sénateurs sont en effet devenus plus actifs en assemblée plénière et ils consacrent par conséquent moins de temps qu'auparavant aux travaux spécialisés en commission. Le sénateur des années postérieures à la décennie 1970 est donc beaucoup plus libre d'organiser son temps comme il l'entend et de mener les actions législatives qui l'intéressent personnellement<sup>30</sup>. Cette plus vaste autonomie dont jouissent les sénateurs a contribué à rehausser l'importance du rôle des leaders en tant qu'agents fédérateurs, tout comme ce fut le cas à la Chambre des représentants.

Au-delà de l'évolution institutionnelle du Congrès et du contexte général hautement balkanisé que l'on retrouve au sein des deux chambres, d'autres facteurs déterminent bon an mal an l'ampleur des tâches dont les leaders doivent s'acquitter. Parmi ces facteurs, les plus importants sont : 1) les attentes des élus, 2) l'homogénéité idéologique relative que l'on retrouve au sein des partis et 3) les relations avec la présidence.

### **3.1.1. Les attentes des élus**

Dans l'organisation des travaux législatifs, les leaders doivent tenir compte des intérêts des élus de leur parti. C'est en satisfaisant les intérêts d'un maximum d'élus grâce à moult négociations et compromis que les leaders arrivent à harmoniser les positions législatives de leur parti. Chaque élu a généralement à cœur l'atteinte de trois grands objectifs : sa réélection, l'adoption de projets de loi conformes à ses engagements politiques et son influence personnelle en chambre<sup>31</sup>. La réélection figure au sommet de la liste des priorités des représentants et des sénateurs. Puisque ceux-ci doivent se fier principalement à leurs propres moyens et non à l'organisation du parti, ils exigent notamment

---

29. Barbara Sinclair (1989), « Leadership Strategies in the Modern Congress », dans Christopher J. Deering (dir.), *Congressional Politics*, Chicago, Dorsey Press, p. 136-138.

30. *Ibid.*, p. 137.

31. Steven S. Smith (1993), « Forces of Changes in Senate Party Leadership and Organization » dans Lawrence C. Dodd et Bruce I. Oppenheimer (dir.), *Congress Reconsidered*, 5<sup>e</sup> éd., Washington, D.C., Congressional Quarterly, p. 261-261.

des leaders qu'ils les accommodent dans l'horaire des travaux de la chambre afin de pouvoir participer à des activités électorales dans leur région. Ils exigent également que les leaders préservent la bonne réputation de leur parti, ce qui est avantageux lors des élections. Les élus demandent également aux leaders d'utiliser leur pouvoir d'influence pour faire avancer certaines politiques qui leur sont chères. Enfin, les leaders sont souvent sollicités par leurs collègues qui souhaitent obtenir des faveurs leur permettant de rehausser leur prestige et leur influence à la chambre. Les leaders disposent effectivement de ressources leur permettant de faire progresser la carrière de certains élus qui ne possèdent pas à eux seuls le prestige ou l'expérience nécessaires pour influencer substantiellement les travaux au Congrès.

### **3.1.2. L'homogénéité idéologique au sein des partis**

Le degré d'homogénéité idéologique à l'intérieur d'un parti et la polarisation entre les deux partis en chambre sont aussi des variables qui influencent grandement le rôle des leaders. Plus un parti est consensuel et opposé idéologiquement au parti adverse, plus il est facile pour les leaders de ce parti de bâtir des coalitions et de défendre publiquement les politiques de leur parti. Leur travail est encore davantage facilité si ce parti est le parti majoritaire. Cette situation s'illustre parfaitement avec le cas des républicains à la Chambre des représentants en 1995 sous le leadership du *speaker* Newt Gingrich. Les républicains revenaient alors en force avec un programme législatif clair et précis, le *Contract with America*, après avoir été le parti minoritaire pendant quarante ans. Leur homogénéité idéologique conservatrice et l'opposition claire entre les républicains et les démocrates ont alors permis au parti de Gingrich de parler d'une seule voix et de faire adopter plusieurs pans de ce vaste programme législatif<sup>32</sup>. À l'inverse, un faible consensus au sein du parti et une démarcation plus ou moins nette avec le parti adverse complexifient la tâche des leaders. Cela se remarque davantage si le parti est minoritaire.

### **3.1.3. Les relations avec la présidence**

Le président peut avoir une influence considérable sur le travail des leaders. Puisque le président possède et utilise massivement son pouvoir d'initiative en matière législative, et que ses initiatives législatives ont un poids considérable en raison de son statut de chef de parti, les leaders en chambre doivent invariablement composer avec cet état de fait. Cela étant, le contrôle de la présidence par l'un ou l'autre des partis influence grandement la relation qu'entretiennent les leaders

---

32. Barbara Sinclair (2002), « Congressional Parties and the Policy Process », *op. cit.*, p. 214.

d'un parti avec la présidence. Il influence également la nature des tâches qui incombent aux leaders et leurs chances de succès. Par exemple, les leaders qui représentent le même parti que le président ont habituellement pour mandat de défendre en chambre le programme législatif de ce dernier. Dans ce cas, les leaders perdent en quelque sorte l'initiative législative au profit du président. Ils travaillent alors étroitement avec l'occupant de la Maison-Blanche et tentent de lui transmettre les doléances des élus qu'ils représentent. Par ailleurs, si le président est du parti adverse, leur tâche sera plus ardue. Les leaders peuvent coopérer avec le président dans un esprit de compromis, s'opposer à ses projets ou tenter de faire adopter leur propre programme. La variabilité des options possibles soulève d'ailleurs la question de l'influence de la conjoncture politique dans la relation entre le président et les leaders en chambre. Un facteur comme la popularité du président et de ses initiatives législatives vient en effet nuancer ce jeu. Il est notamment risqué pour les partis au Congrès de s'opposer au programme législatif d'un président populaire, tout comme il est risqué d'endosser le programme d'un président impopulaire. Les leaders issus du parti de l'opposition, mais également du parti présidentiel, quoique dans une moindre mesure, doivent ainsi faire preuve de prudence et évaluer au cas par cas leurs relations avec la présidence.

### 3.2. Les leaders et leurs responsabilités

Le titre et les responsabilités des leaders ne sont pas exactement les mêmes d'une chambre à l'autre. Il existe en effet au cœur de l'environnement institutionnel et politique général du Congrès des différences entre les deux chambres qui influencent considérablement le travail des leaders. Il importe donc de poursuivre l'examen des leaders en traitant les deux chambres de manière distincte.

L'environnement particulier dans lequel travaillent les représentants est marqué par un éparpillement prononcé du pouvoir. Avec 435 élus, l'action collective à la Chambre des représentants est de prime abord beaucoup plus difficile qu'au Sénat, où les élus sont près de quatre fois moins nombreux. Cela exige donc un leadership fort, plus formel et dont la responsabilité tombe principalement entre les mains de cinq élus : le *speaker* (ou président de la chambre), les leaders de la majorité et de la minorité, ainsi que les *whips* de la majorité et de la minorité.

Le *speaker* est de loin le personnage le plus important et le plus influent de la Chambre des représentants<sup>33</sup>. Afin d'appuyer cette affirmation, il est important de souligner que le rôle du *speaker* ne

33. Christopher J. Bailey (1989), *The U.S. Congress*, New York, Blackwell, p. 145. Le *speaker* est d'ailleurs le seul leader de cette chambre mentionné dans la Constitution : l'article I, section 2, stipule que « la Chambre des représentants choisira son speaker et autres officiers ».

correspond pas au rôle apolitique du président de la chambre basse dans le système parlementaire britannique. Contrairement à ce dernier, qui ne participe même pas au caucus de son propre parti, le *speaker* est un leader à la fois institutionnel et partisan. Cela signifie qu'il peut non seulement se prononcer et utiliser les ressources mises à sa disposition pour influencer le cours des travaux législatifs, mais également agir ainsi dans le but explicite de favoriser les politiques du parti de la majorité dont il est issu. En effet, bien qu'il soit officiellement élu par l'ensemble de la Chambre, il est d'abord choisi par les membres de son caucus, qui dispose de la majorité en chambre.

En tant que seul élu supervisant l'ensemble de la Chambre, le *speaker* contribue considérablement à promouvoir les intérêts du parti majoritaire. Ses multiples pouvoirs lui permettent d'influencer le cours des travaux législatifs à plusieurs titres. Il lui incombe notamment de donner le droit de parole aux élus qui désirent participer aux débats en chambre et de décider des questions de procédure ; d'acheminer les projets de loi aux commissions appropriées ; de nommer les présidents de la commission plénière (*Committee of the Whole*) et de la toute-puissante commission sur les règles (*Rules Committee*)<sup>34</sup> ; et de désigner les membres des commissions spéciales<sup>35</sup>.

Les leaders de la majorité et de la minorité ont des rôles très similaires, bien que le fait d'être d'un parti ou de l'autre influence quelque peu leur rôle. Le leader de la majorité travaille en étroite collaboration avec le *speaker* afin de définir le programme législatif du parti et de le faire adopter dans le cadre des travaux législatifs. Il doit par exemple négocier avec les présidents des commissions afin de s'assurer que les projets de loi importants contenus dans le programme législatif seront considérés et consulter les autres élus de leur parti afin de coordonner le travail en chambre. Le leader de la majorité est en effet la personne chargée d'agencer l'horaire des travaux législatifs, ce qui, avec le nombre élevé d'élus dans son parti, devient une tâche aussi névralgique que kafkaïenne. Il est donc, en quelque sorte, le grand coordonnateur de ces travaux. Cependant, si, contrairement

---

34. Ces deux commissions propres à la Chambre des représentants sont centrales à son fonctionnement. La commission plénière permet d'abord d'accélérer les travaux de la Chambre. Elle exige en effet un quorum moins élevé qu'en séance normale (100 au lieu de 218) et permet de réduire la durée des débats et d'interdire le dépôt d'amendements au besoin. La commission sur les règles est chargée de fixer les modalités des débats autour d'un projet de loi. Contrairement à la procédure au Sénat, un projet de loi sortant d'une commission ne va pas directement à la Chambre. Il est nécessaire qu'au préalable la commission sur les règles définisse le temps qui sera accordé en chambre pour les débats portant sur ledit projet de loi, de même que le type d'amendements qui sera accepté ou la possibilité même de proposer des amendements. En revanche, puisque le Sénat n'impose aucune limite à la durée des débats en chambre ou à la quantité d'amendements, une telle procédure n'est pas nécessaire.

35. Barbara Sinclair (1989), *op. cit.*, p. 141.

au *speaker*, il ne peut jongler avec les règles de la Chambre, il jouit néanmoins d'un grand pouvoir d'influence, car il est au centre des communications de la Chambre<sup>36</sup>.

Quant au leader de la minorité, il doit, comme son homologue, consulter les membres de son parti et, en particulier, les membres des différentes commissions appartenant à son parti afin de les amener à agir dans le sens des politiques du parti. Contrairement au leader de la majorité, cependant, il ne lui revient pas d'agencer l'horaire des travaux législatifs. Cette tâche est l'apanage exclusif du leader de la majorité. Il ne peut non plus demander au *speaker* de l'épauler dans ses tâches en utilisant les règles de la Chambre, ce que peut faire son homologue. Il lui revient par ailleurs de défendre le programme législatif du président en chambre si celui-ci est issu du même parti que lui.

Enfin, les *whips* et les *whip systems*, comme on les appelle, ont pour mandat d'appuyer leurs leaders respectifs dans leurs tâches. Comme leur nom le suggère, les *whips*, ou « fouets » en français<sup>37</sup>, travaillent à maintenir la discipline au sein de leur parti et à encourager la présence des élus en chambre lors des votes. Ils constituent également une excellente source d'informations accessibles pour les élus ainsi que pour les autres leaders. À travers les ramifications du *whip system*, les *whips* sont en effet en mesure de collecter et de transmettre efficacement les informations. Ce *whip system* s'appuie sur une multitude d'assistants. Dans la parti de la majorité sous le 100<sup>e</sup> Congrès, par exemple, le *whip* était assisté d'un *whip* adjoint en chef, de 10 *whips* adjoints, de 21 *whips* représentant chacun une région géographique, et de 48 *whips at-large*<sup>38</sup>.

Le Sénat se distingue de la Chambre des représentants par un nombre plus faible d'élus et une liberté plus grande pour ses membres. Les cent sénateurs évoluent dans un contexte beaucoup plus individualiste que celui dans lequel travaillent leurs collègues de la chambre voisine. Un nombre considérablement plus faible d'élus rend effectivement l'action collective moins laborieuse. Le pouvoir et l'influence des leaders du Sénat, à savoir le président de la chambre (qu'il soit le vice-président des États-Unis ou le président *pro tempore*), les leaders des partis majoritaire et minoritaire, ainsi que les *whips* de ces mêmes partis, se retrouvent ainsi amoindris et, par conséquent, moins importants que ceux dont jouissent leurs homologues de la Chambre. Et la relative faiblesse des leaders du Sénat vis-à-vis de ceux de la Chambre

36. Christopher J. Bailey, *op. cit.*, p. 150.

37. À propos de l'origine du mot « *whip* » : « Le mot vient du terme anglais "whipper-in" utilisé dans le contexte de la chasse à courre. Il décrit l'homme dont la charge est d'empêcher les chiens de chasse de quitter la meute. Le Parlement britannique a adopté le mot vers 1770. » Tiré de Howard L. Hurwitz (1974), *An Encyclopedic Dictionary of American History; Revisited and Updated*, New York, Washington Square Press, p. 710.

38. Barbara Sinclair (1989), *op. cit.*, p. 142.

n'a d'égal que le pouvoir accru dont jouissent les sénateurs par rapport aux représentants. Contrairement aux représentants, les sénateurs peuvent soumettre une quantité illimitée d'amendements sur un projet de loi et ils peuvent conserver leur droit de parole aussi longtemps qu'ils le désirent, à moins qu'un minimum de 60 sénateurs votent en faveur d'un retrait du droit de parole. À lui seul, un sénateur peut donc bloquer les travaux législatifs, notamment en ayant recours à l'obstruction systématique (*filibuster*)<sup>39</sup>.

Le président du Sénat n'a pas un statut équivalent à celui du *speaker* de la Chambre des représentants, loin s'en faut. Comme le stipule l'article I, section 3, de la Constitution, ce poste revient d'office au vice-président des États-Unis, qui est par ailleurs généralement remplacé par le président *pro tempore*, lui-même élu par le Sénat. Le président *pro tempore* est par convention le sénateur ayant le plus d'ancienneté au sein du parti de la majorité. Malgré le prestige rattaché à son titre, il ne dispose pas de pouvoirs très étendus. Ses principaux pouvoirs sont d'accorder le droit de parole aux sénateurs désirant s'exprimer, de décider des points de procédure à soulever (par ailleurs sujets à un vote de la chambre) et de nommer les sénateurs devant siéger aux commissions conjointes avec la Chambre des représentants et les commissions spéciales. Le président doit également voter, comme le précise la Constitution, lorsque le Sénat est également divisé. C'est d'ailleurs dans ces circonstances que l'influence du président est la plus manifeste.

Au Sénat, le pouvoir est davantage concentré entre les mains des leaders de la majorité et de la minorité, dont les rôles sont, ici aussi, très semblables<sup>40</sup>. Cependant, très peu de pouvoirs formels leur sont accordés, si ce n'est, pour le leader de la majorité, celui de pouvoir prendre la parole en premier lors de la période des débats. Le pouvoir des leaders est donc « plus personnel qu'institutionnel<sup>41</sup> ». Ainsi, les leaders doivent miser davantage sur leurs talents naturels de leaders et sur leur personnalité pour accomplir leur travail, qui recoupe essentiellement celui de leurs homologues de la Chambre des représentants. Il existe néanmoins certaines particularités propres au travail des leaders de la majorité et de la minorité au Sénat. Par exemple, en raison du rôle restreint que joue le président du Sénat, le leader de la majorité ne peut tabler sur son concours pour mettre en œuvre ses stratégies. Il doit par ailleurs composer davantage avec le leader de la minorité. Bien qu'issu du parti minoritaire, ce leader est en effet plus en mesure que son homologue de la chambre voisine de contrevenir aux projets du parti de la majorité. Cela découle entièrement du fait que les sénateurs de son parti sont en mesure, grâce aux pouvoirs individuels

---

39. Pour plus de détails à ce sujet, voir le chapitre de Frédéric Gagnon sur les règles et les procédures à la Chambre des représentants et au Sénat.

40. Christopher J. Bailey, *op. cit.*, p. 154.

41. *Ibid.*

qu'ils détiennent, de faire de l'obstruction. Le leader de la majorité doit donc négocier davantage avec son vis-à-vis afin qu'il encourage les élus de son parti à appuyer les politiques du parti majoritaire.

Finalement, les *whips* ont un mandat de moindre envergure que celui de leurs collègues de la Chambre des représentants. Il en va de même du *whip system*, qui est beaucoup moins développé. Si les *whips* accomplissent généralement les mêmes tâches que leurs homologues de la Chambre, leur rôle dans le travail législatif du Sénat n'est pas aussi central. Cela tient à la taille relativement petite du Sénat, qui permet aux leaders de la majorité et de la minorité d'assurer eux-mêmes la collecte et la dissémination de l'information à l'intérieur de leur parti<sup>42</sup>. Par conséquent, le mandat des *whips* du Sénat, même s'il a pris de l'ampleur au fil des ans, se résume à assister les leaders de la majorité et de la minorité dans leur travail<sup>43</sup>. Le titre officiel qu'ils portent est d'ailleurs celui de « leaders adjoints ».

Pour accomplir leurs nombreuses et exigeantes tâches, tous les leaders de la Chambre des représentants et du Sénat ont cependant à leur disposition plusieurs ressources et peuvent également avoir recours à diverses stratégies.

### **3.3. Les ressources et les stratégies à la disposition des leaders**

Les leaders disposent d'abord de pouvoirs formels, ressources auxquelles ils peuvent recourir pour atteindre leurs objectifs. Le *speaker* est, parmi les leaders, celui qui a entre ses mains les pouvoirs formels les plus importants (voir l'énumération ci-dessus). Hormis ces pouvoirs, qui sont, somme toute, peu nombreux, les leaders disposent surtout de pouvoirs informels. Ceux-ci découlent essentiellement de la position des leaders dans la hiérarchie organisationnelle de la chambre et de leurs qualités personnelles de leadership. Leur position privilégiée dans la hiérarchie leur procure des ressources névralgiques dont la plus importante est sans conteste l'information. Du fait de leurs responsabilités, les leaders ont entre leurs mains des informations de valeur pour les simples représentants, ce qui les rend indispensables à ces derniers. Le fait d'être au centre du flot d'informations leur donne également l'occasion de mieux connaître la personnalité et les attentes de leurs collègues, ce qui leur permet de façonner des stratégies plus appropriées. Cela s'applique particulièrement dans le contexte plus « collégial » du Sénat<sup>44</sup>, où le pouvoir conféré aux leaders par la détention d'informations s'en trouve accru et vient

---

42. Christopher J. Bailey, *op. cit.*, p. 157.

43. Steven S. Smith, *op. cit.*, p. 275.

44. Christopher J. Bailey, *op. cit.*, p. 156.

compenser la faiblesse de leurs pouvoirs formels. Le nombre restreint d'élus au Sénat permet en effet aux leaders d'entretenir des contacts plus étroits et d'échanger plus aisément avec les présidents de commissions et les simples sénateurs.

Leur position dans la hiérarchie en chambre leur confère également une autorité certaine sur le reste de leurs confrères. Habituellement, leur personnalité révèle un sens inné du leadership. Leur élection à ces postes d'influence témoigne d'ailleurs de l'autorité et du prestige dont ils jouissent à l'intérieur de leur parti<sup>45</sup>. Rappelons également que le recours à ces traits de caractère est d'un secours particulièrement utile au Sénat, où le leadership est plus difficile à exercer en raison des règles moins nombreuses qui régissent le travail législatif, de l'individualisme des membres et des pouvoirs considérables dont jouit chacun des sénateurs.

Ces pouvoirs formels et informels constituent autant de ressources qui peuvent être mises au service des diverses stratégies, que l'on peut regrouper en trois grandes catégories : 1) offrir des services aux élus ; 2) définir les choix politiques ; et 3) intéresser les élus au processus législatif<sup>46</sup>. L'offre de service consiste essentiellement à satisfaire les attentes des élus du parti à la chambre, sur une base tant individuelle que collective. Ainsi un leader peut-il accorder des faveurs à certains élus : les nommer à une commission, modifier le calendrier des travaux à leur convenance, inclure un projet de loi particulier à un moment privilégié, participer à leurs activités de financement dans leur district, etc. Collectivement, les leaders peuvent distribuer des informations pertinentes aux élus par le truchement du *whip system* et agir à l'extérieur de la chambre, notamment dans les médias, comme dignes ambassadeurs de leur parti. Cela contribue en effet à entretenir un climat favorable au sein du parti. Ensuite, les leaders peuvent utiliser leurs pouvoirs pour structurer les choix politiques qui s'offrent aux membres de la chambre. Par exemple, c'est à cette fin que le contrôle de la commission sur les règles, qui est sans aucun doute le plus imposant des pouvoirs détenus par le *speaker*, peut être employé. Les règles qui régissent le travail législatif sont extrêmement complexes et la manipulation habile de celles-ci peut en effet avantager ou désavantager certains projets de loi. Le contrôle des règles à ces fins est cependant une méthode coercitive et son usage abusif peut éventuellement le rendre contreproductif. Des représentants trop souvent rebutés peuvent en effet en venir à vouloir punir les leaders. Finalement, intégrer un maximum d'élus dans le processus législatif consiste à les faire contribuer à l'atteinte des objectifs poursuivis par les leaders. Autrement dit, c'est en donnant aux simples représentants et sénateurs des responsabilités visant la recherche collective du consensus au sein

---

45. Claude Corbo, *op. cit.*, p. 204.

46. Barbara Sinclair (1989), *op. cit.*, p. 144-148.

du parti que ce même consensus a le plus de chances d'être atteint. Les leaders peuvent alors utiliser leur pouvoir de nomination pour nommer des représentants dans le vaste *whip system*, dans certaines commissions sur lesquelles le *speaker* ou le président du Sénat ont un pouvoir de nomination, ou bien dans certains groupes de travail *ad hoc* pour œuvrer à l'adoption d'un projet de loi quelconque.

#### 4. LA COHÉRENCE IDÉOLOGIQUE DES PARTIS ET LA POLARISATION DES CHAMBRES

De manière générale, les partis ont vu leur influence sur la vie politique décroître considérablement au cours du xx<sup>e</sup> siècle. Au xix<sup>e</sup> siècle, il était généralement accepté que les partis représentaient le véhicule principal par lequel les citoyens entraient en contact avec les différents paliers de gouvernement<sup>47</sup>. Dès la décennie 1900, les efforts de la faction progressiste du parti républicain, visant à « casser » les « machines » électorales, vont déjà commencer à mettre à mal la mainmise que l'établissement des partis détenait sur l'ensemble de la vie politique américaine. Durant les années 1950, les sondeurs et politologues américains ont déjà pu constater un désenchantement populaire notable face aux formations politiques, phénomène qui n'a cessé de s'amplifier depuis<sup>48</sup>.

##### 4.1. La mesure de la cohésion des partis en chambre

À partir de 1910, avec la révolte d'une majorité bipartisane contre les pouvoirs étendus du *speaker* de la Chambre des représentants, l'influence des organisations partisans sur le déroulement des travaux législatifs a connu un déclin parallèle à celui des partis dans la société, et ce, jusqu'au milieu des années 1970. D'une certaine manière, il est plus facile de quantifier ce déclin dans les chambres du Congrès qu'on ne pourrait le faire à l'extérieur du Capitole, dans la mesure où la loyauté partisane peut se mesurer à partir d'un échantillon relativement restreint (les 535 membres du Congrès), par les différents votes que les élus sont amenés à effectuer dans l'exercice de leurs fonctions. Les analystes du Congrès ont construit à cet effet un outil statistique,

47. À cet effet, consulter Joel H. Silbey (2002), « From "Essential to the Existence of Our Institutions" to "Rapacious Enemies of Honest and Responsible Government": The Rise and Fall of American Political Parties, 1790-2000 » dans L. Sandy Maisel (dir.), *op. cit.*, p. 1-18, et de manière plus générale Byron Shafer *et al.* (1991), *The End of Realignment? Interpreting American Electoral Eras*, Madison (WI), University of Wisconsin Press.

48. Voir Paul Allen Beck (2003), « A Tale of Two Electorates: The Changing American Party Coalitions, 1952-2000 », dans John C. Green et Rick Farmer (dir.), *The State of the Parties: The Changing Role of Contemporary American Parties*, 4<sup>e</sup> éd., New York, Rowman & Littlefield, p. 38-53.

la mesure des votes « d'unité partisane » (*partisan unity votes*), qui permet de jauger la force des partis lorsque les représentants ou les sénateurs votent sur les projets de loi lors des séances plénières (ce que l'on nomme en anglais les *roll call votes*). On considérera qu'un vote a été « partisan » lorsque plus de 50 % des démocrates votent pour (ou contre) un projet de loi, tandis que plus de 50 % des républicains votent de manière inverse sur un même projet<sup>49</sup>. Pour une période donnée, il ne reste plus qu'à calculer le ratio des votes partisans sur l'ensemble des votes législatifs, qui sera alors exprimé en pourcentage. À moyen et long terme, il est finalement possible, avec cette mesure, de visualiser l'évolution de la cohésion des partis lors des votes législatifs. La figure 2.1 illustre l'évolution des votes d'unité partisane à la Chambre et au Sénat entre 1954 et 2002.

L'analyse des votes d'unité partisane au cours du XX<sup>e</sup> siècle confirme l'observation selon laquelle l'incidence de l'affiliation partisane sur les votes des membres du Congrès a sensiblement décliné tout au long des trois premiers quarts de ce siècle. En 1900, alors que les organisations partisans avaient toujours une grande importance dans le processus législatif, près de 90 % des votes législatifs à la Chambre des représentants ont été des votes d'unité partisane<sup>50</sup>. Entre 1955 et 1966, environ 49 % des votes ont été partisans. Entre 1970 et 1975, le taux partisan a atteint son plus bas niveau, en deçà de 30 %<sup>51</sup>. On constatera par ailleurs qu'à partir des années 1980 la tendance s'est inversée considérablement, tant et si bien que les années 1990 vont connaître des taux records d'unité partisane : en 1995, tant à la Chambre qu'au Sénat, les votes d'unité partisane ont avoisiné les 70 %<sup>52</sup>. Sur l'ensemble de la décennie, une moyenne de 58 % des votes législatifs à la Chambre ont été des votes partisans<sup>53</sup>. Entre 1996 et 2002, les taux ont quelque peu chuté, mais ils sont demeurés au-dessus de la barre des 40 %, ce qui est bien supérieur à la moyenne des années 1960 et 1970.

Le phénomène de résurgence des votes d'unité partisane, par son ampleur et son évolution assez stable au cours des 25 dernières années, empêche de considérer que l'on soit ici en présence d'une anomalie statistique. Dans la littérature spécialisée sur le Congrès, les auteurs s'accordent pour attribuer ce phénomène aux changements dans les allégeances partisans que l'on peut observer de manière générale dans les différentes régions géographiques des États-Unis (Nord-Est, Sud, Centre, Ouest). Ces changements auraient entraîné une plus grande homogénéité idéologique tant chez les républicains que

---

49. Richard G. Forgette, *op. cit.*, p. 53.

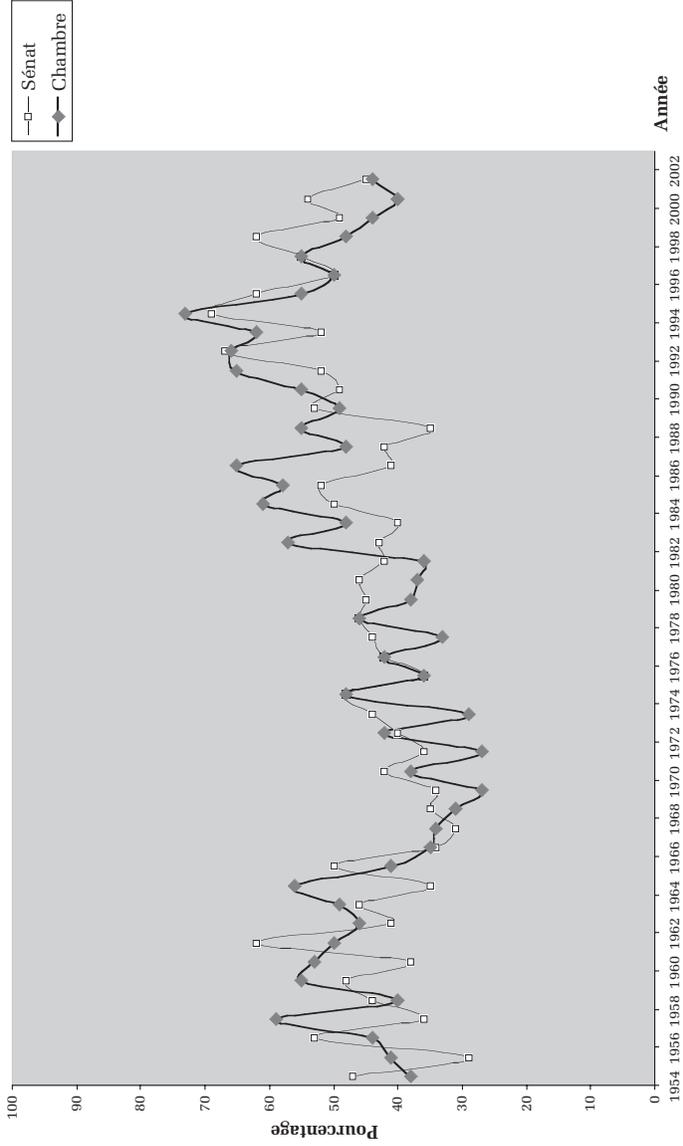
50. *Ibid.*, p. 54.

51. Barbara Sinclair, « Congressional Parties and the Policy Process », *op. cit.*, p. 211.

52. Steven S. Smith, Jason M. Roberts et Ryan J. Vander Wielen, *op. cit.*, p. 157.

53. Barbara Sinclair, *op. cit.*, p. 211.

Figure 2.1  
L'évolution des votes partisans à la Chambre des représentants et au Sénat, 1954-2002



Source: D'après les données de *CQ Weekly Report* (14 décembre 2002), p. 3282. On retrouve ce tableau dans Steven S. Smith, Jason M. Robert et Ryan J. Vander Wielen (2006). *The American Congress*, 4<sup>e</sup> éd., New York, Cambridge University Press, p. 157.

chez les démocrates, ce qui aurait eu pour effet de renforcer la polarisation de la Chambre et du Sénat entre deux partis aux positions clairement différenciées. C'est cette polarisation, en dernière analyse, qui serait mesurée par le calcul du taux des votes d'unité partisane en Chambre.

## 4.2. Le processus d'homogénéisation idéologique des partis à la fin du xx<sup>e</sup> siècle

La relative homogénéité idéologique que connaissent les partis au Congrès depuis deux décennies est un phénomène peu habituel dans l'histoire des formations politiques américaines. D'une part, la nature du système politique fédéral, qui est uninominal à un tour, engendre une situation où la compétition pour les sièges au Congrès (et pour la présidence, par ailleurs) se fait principalement entre deux grands partis<sup>54</sup>. D'autre part, on peut constater la présence de différentes « cultures politiques » sur l'ensemble du territoire américain. En plus des clivages entre régions géographiques, on devrait également considérer ceux entre les villes, les banlieues et les milieux ruraux. La juxtaposition des deux réalités que sont le bipartisme et la diversité culturelle des États-Unis a entraîné une situation où, depuis les origines de la compétition partisane, les formations politiques dominantes n'ont jamais été grandement homogènes. Les partis américains sont généralement considérés par ceux et celles qui les étudient comme des organisations reposant sur un amalgame d'individus aux visées parfois contradictoires mais qui, connaissant les contraintes du système politique, se liguent (en fonction d'une appartenance ou de principes communs plus abstraits) pour atteindre leurs objectifs. À titre d'exemple, le parti républicain des années 2000 serait perçu,

---

54. Si depuis 1860 les partis républicain et démocrate sont les plus importants, il n'en a pas toujours été ainsi. Entre les années 1830 et la fin des années 1850, le parti démocrate avait comme adversaire principal le parti whig. Aux débuts de la République, bien que l'on ne puisse pas encore parler de partis politiques modernes, la compétition pour les sièges du Congrès s'est d'abord faite sur une ligne de démarcation entre une faction « républicaine-démocrate » et une « fédéraliste ». Sur l'évolution des ères partisans, voir William N. Chambers et Walter Dean Burnham (1975), *The American Party System: Stages of Political Development*, New York, Oxford University Press ; Paul Kleppner *et al.* (1981), *The Evolution of American Electoral System*, Westport (CT), Greenwood Press ; Marc Landy et Sidney M. Milkis (2004), « Political Parties », dans *American Government: Balancing Democracy and Rights*, New York, McGraw-Hill, p. 434-479 ; Thomas E. Patterson (2004), « Political Parties, Candidates, and Campaigns: Defining the Voter's Choice », dans *We the People: A Concise Introduction to American Politics*, 5<sup>e</sup> éd., New York, McGraw-Hill, p. 231-268 ; Sébastien Barthe (2004), « L'influence des partis politiques dans une ère postpartisane conservatrice », dans Élisabeth Vallet et David Grondin (dir.), *Les élections présidentielles américaines*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 92-117.

selon cette définition, comme une coalition entre des conservateurs « sociaux », des conservateurs « religieux » du Sud et des conservateurs « économiques<sup>55</sup> ».

L'évolution des allégeances partisans dans les différentes régions des États-Unis constituerait un facteur très important de l'émergence, au début des années 1980, de partis politiques parlementaires de plus en plus homogènes sur le plan idéologique. Des auteurs comme Richard G. Forgette<sup>56</sup>, Barbara Sinclair<sup>57</sup> ou Jeffrey Stonecash, Mark D. Brewer et Mack D. Mariani<sup>58</sup> esquissent tous un schéma assez similaire de cette évolution. Au début du siècle dernier, les partis républicain et démocrate étaient divisés de part et d'autre en deux factions ayant des conceptions différentes de ce que devrait être l'ordre politique idéal aux États-Unis. Chez les républicains, une aile modérée, progressiste, dominée par le Nord-Est industrialisé, était en porte-à-faux avec une aile issue du Centre (le Midwest), rurale et conservatrice. Du côté des démocrates, une minorité de libéraux du Nord, vivant surtout dans les grands centres urbains, devaient composer avec une majorité beaucoup plus conservatrice, aux tendances populistes, au Sud. À cet égard, c'était alors le parti républicain qui était le plus divisé à l'interne, alors que les démocrates, par la domination numérique de leurs représentants du Sud, étaient beaucoup plus homogènes.

Jusqu'aux années 1960, on pourra considérer, de manière un peu caricaturale, que les démocrates dominaient le Sud et l'Ouest, alors que les républicains avaient un net avantage au Nord et au Centre. Cette division géographique se concrétisait entre autres dans la distribution des sièges au Sénat et à la Chambre des représentants. Dans un tel contexte, il est devenu difficile pour les leaders des quatre organisations partisans au Congrès d'unifier les voix discordantes des différentes factions de leurs partis pour atteindre des objectifs législatifs communs. Des coalitions idéologiques et informelles, plutôt que partisans, ont ainsi plus souvent été formées de manière ponctuelle par les législateurs américains pour faire avancer certaines causes. C'est ainsi qu'est apparue la « coalition conservatrice » dans les années 1930, unissant les démocrates du Sud à l'ensemble des républicains,

---

55. À ce sujet, voir Andrew Sullivan (2005), « Crisis of Faith », *The New Republic*, vol. 232, n° 4711-4712, p. 18.

56. Richard G. Forgette, *op. cit.*

57. Barbara Sinclair, « Congressional Parties and the Policy Process », *op. cit.*, p. 209-229 ; « The Dream Fulfilled ? Party Development in Congress, 1950-2000 », *op. cit.*, p. 121-140.

58. Jeffrey M. Stonecash, Mark D. Brewer et Mack D. Mariani (2003), *Diverging Parties : Social Change, Realignment, and Party Polarization*, Boulder (CO), Westview Press.

dans leur combat commun contre la croissance des activités de redistribution sociale du gouvernement fédéral, proposée par le *New Deal* du président Franklin Delano Roosevelt<sup>59</sup>.

Un changement majeur va toutefois survenir dans les années 1950 et 1960 : la question de l'extension de tous les droits civiques à la population noire fait voler en éclats les coalitions partisans qui s'étaient maintenues jusque-là. Les électeurs du Sud, frustrés de la position très favorable à cette idée que le parti démocrate va officiellement endosser dès 1948, vont alors commencer à abandonner graduellement celui-ci en faveur du parti républicain. On assistera dès lors à une certaine « épuration » idéologique dans les deux partis. Avec le départ de sa frange la plus conservatrice, qui va se concrétiser dans la seconde moitié des années 1960 après l'adoption du *Civil Rights Act*, le parti démocrate va se tourner sans contraintes internes vers des positions plus « libérales » (centre-gauche) sur les plans économique et social<sup>60</sup> : mise en place de divers systèmes de redistribution de la richesse et d'un filet social ; intervention de l'État pour abaisser le taux de chômage ; acceptation de déficits budgétaires pour atteindre ces objectifs si cela se révèle nécessaire ; tolérance et protection par la loi du droit des femmes à l'avortement ; séparation stricte de la religion et de l'État, etc. Inversement, l'afflux des électeurs du Sud vers le parti républicain va rediriger cette formation vers des positions plus conservatrices<sup>61</sup> : rôle limité du gouvernement fédéral dans les sphères économique et sociale ; déréglementation ; abaissement des taux d'imposition ; rigueur budgétaire ; désir de contenir le taux d'inflation nationale ; acceptation d'un rôle important de la religion dans les institutions étatiques, etc. Cette évolution sera plutôt impopulaire auprès de la base républicaine dans les États du Nord-Est.

Le phénomène de transformation des bases géographiques et idéologiques des deux partis s'est effectué somme toute assez rapidement. Déjà au début des années 1980, ses effets se sont fait sentir sur le déroulement de la vie politique au Congrès. À mesure que les électeurs du Sud et du Nord-Est délaissaient leurs allégeances partisans traditionnelles, on a commencé à constater que les élus d'un même parti au Congrès venaient de plus en plus de circonscriptions électORALES similaires, ce qui n'avait pas été le cas depuis les années 1870 et la réintégration du Sud dans la vie politique nationale à la fin de la période de la « Reconstruction », après la guerre de Sécession<sup>62</sup>. Les contingents démocrates à la Chambre comme au Sénat venaient en bonne partie du Nord, du Nord-Est, de la côte Ouest. Ils étaient majoritairement issus de circonscriptions urbaines, avec des revenus

---

59. Patricia A. Hurley, *op. cit.*, p. 126.

60. Voir Samuel J. Eldersveld et Hanes Walton, Jr., *op. cit.*, p. 333.

61. *Ibid.*

62. Jeffrey M. Stonecash, Mark D. Brewer et Mack D. Mariani, *op. cit.*, p. 29.

moyens relativement peu élevés. L'urbanisation du Sud et l'accès au droit de vote de la population afro-américaine lui permettaient alors tout de même de garder une présence dans cette région<sup>63</sup>. La majorité des membres des caucus démocrates partageaient ainsi des idées libérales similaires. Un phénomène parallèle se remarquait au parti républicain, alors que ses rangs se remplissaient progressivement d'élus conservateurs issus de circonscriptions rurales ou périurbaines du Centre, de l'Ouest et du Sud<sup>64</sup>.

Dans les années 1980, en conjonction avec le retour d'un leadership partisan renforcé, les Chambres se sont de plus en plus polarisées entre deux formations politiques aux valeurs et aux programmes bien distincts. À cette époque, le leadership du parti démocrate, encore majoritaire à la Chambre (mais plus au Sénat), a profité de cette situation pour tenter de marginaliser au maximum la minorité républicaine et ainsi tenter de pérenniser sa domination sur cette institution, la seule que le parti contrôlait encore au plan fédéral<sup>65</sup>. Cela a passablement accentué l'intensité des débats en Chambre, ce qui a suscité dans les rangs républicains un sentiment de profonde injustice. Ce sentiment a été canalisé par le leadership du parti républicain lors de l'élaboration de son programme en vue de la campagne de 1994, le désormais célèbre *Contract with America*. L'obtention de la majorité républicaine à la Chambre cette année-là, qui a amorcé une ère toujours en vigueur de domination complète du Congrès par le parti républicain, n'a pas mis fin à la polarisation marquée des chambres. Relégués à un statut minoritaire, les démocrates paient maintenant les frais des règles qu'ils ont instaurées dans les années 1970 et qui ont permis le retour en force des leaders parlementaires dans l'organisation des travaux législatifs.

\*  
\*\*

Les partis politiques jouent aujourd'hui un rôle incontournable au Congrès. Le fait que la discipline de parti soit moindre aux États-Unis que dans d'autres systèmes politiques, dont le système parlementaire britannique, ne rend aucunement marginale l'importance des partis dans la branche législative. Leur influence se remarque d'ailleurs tant à l'extérieur qu'à l'intérieur des murs du Congrès. Les activités électorales représentent à cet effet l'essentiel du travail de terrain effectué par les partis. À ce titre, les partis jouent un rôle important dans la sélection des candidats, ainsi que dans l'offre des services : campagnes de financement, appui de la part des leaders et élaboration d'un programme électoral national. Dans le contexte des travaux législatifs au

63. Barbara Sinclair, « The Dream Fulfilled? », *op. cit.*, p. 128.

64. Jeffrey M. Stonecash, Mark D. Brewer et Mack D. Mariani, *op. cit.*, p. 28.

65. Barbara Sinclair, « The Dream Fulfilled? », *op. cit.*, p. 128.

Congrès, les partis disposent de structures qui viennent faciliter la réalisation de leurs objectifs. Parmi celles-ci, la plus vaste structure partisane existante est le caucus, pour les démocrates, ou la conférence, pour les républicains. C'est à ce niveau que les partis élisent leurs leaders et les membres qui siégeront aux comités partisans. Ces derniers, qui sont des instances plus spécialisées à l'intérieur des partis, correspondent à autant de domaines jugés névralgiques par les ailes législatives des partis. Ainsi trouve-t-on les comités électoral, politique et celui chargé de désigner les élus devant siéger aux commissions et sous-commissions. En plus des caucus (ou conférences) et comités, les partis désignent des leaders dont le mandat principal est de diriger les travaux de la Chambre des représentants et du Sénat. Si les partis sont des regroupements plus ou moins cohérents et homogènes, chaque parti, de même que les deux chambres du Congrès, demeure bon an mal an marqué par une tendance vers la balkanisation, ce qui rend nécessaire le leadership de certains élus. Les leaders se révèlent donc être des personnages essentiels à l'harmonisation du travail à l'intérieur de chaque parti et au bon déroulement des travaux législatifs en général. Il faut également tenir compte de la cohérence idéologique des partis et de la polarisation entre ceux-ci, car ces facteurs influencent considérablement le cours des travaux législatifs. Le regain de cohérence idéologique au sein des partis et la forte polarisation partisane au sein des deux chambres que l'on observe depuis environ 25 ans sont d'ailleurs venus renverser la tendance contraire qui avait pourtant marqué les trois premiers quarts du XX<sup>e</sup> siècle. Le Congrès évolue donc aujourd'hui avec en son sein des partis fortement campés et opposés l'un à l'autre dans leurs positions idéologiques.

Malgré les tendances passagères que traversent les partis, l'évolution des règles et des structures partisans, et la complexification toujours croissante des travaux législatifs, il demeure que le rôle des partis politiques au Congrès est resté passablement similaire depuis leur émergence au tout début du XIX<sup>e</sup> siècle jusqu'à aujourd'hui. Ainsi, à l'image de l'ensemble du système politique américain, la nature du rôle des partis politiques au Congrès s'est inscrite dans la continuité plutôt que dans la rupture. Son évolution est celle d'une adaptation progressive aux diverses conjonctures.

## **BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE**

- FORGETTE, R.G. (2004). *Congress, Parties, and Puzzles: Politics as a Team Sport*, New York, Peter Lang Publishing.
- HERRNISON, P.S. (1998). « Directing 535 Men and Leading Ladies: Party Leadership in the Modern Congress », dans H.F. Weisberg et S.C. Patterson (dir.), *Great Theatre: The American Congress in the 1990s*, Cambridge et New York, Cambridge University Press, p. 109-134.
- SINCLAIR, B. (2002). « The Dream Fulfilled? Party Development in Congress, 1950-2000 », dans J.C. Green et P.S. Herrnison (dir.), *Responsible Partisanship?: The Evolution of American Political Parties Since 1950*, Lawrence (KS), University Press of Kansas, p. 121-140.
- SINCLAIR, B. (1989). « Leadership Strategies in the Modern Congress », dans C.J. Deering (dir.), *Congressional Politics*, Chicago, Dorsey Press, p. 136-138.
- STONECASH, J.M., M.D. BREWER et M.D. MARIANI (2003). *Diverging Parties: Social Change, Realignment, and Party Polarization*, Boulder (CO), Westview Press.



---

# Les règles et les procédures à la Chambre des représentants et au Sénat

Frédéric Gagnon

*Bien sûr que j'utilise les règles à mon avantage.  
Je ne les utiliserai sûrement pas  
à l'avantage de Ted Kennedy.*

L'ancien sénateur Jesse Helms  
(républicain, Caroline du Nord)<sup>1</sup>

---

1. Cité dans Leroy N. Rieselbach (1995), « Congressional Rules and Procedures », dans *Congressional Politics. The Evolving Legislative System*, 2<sup>e</sup> éd., Boulder (CO), Westview Press, p. 107.

Toutes les organisations ont besoin d'un ensemble de règles et de procédures pour fonctionner, et le Congrès ne fait pas exception<sup>2</sup>. En effet, si aucune règle ne guidait les comportements des législateurs, le processus législatif serait anarchique, et la Chambre et le Sénat pourraient difficilement accomplir leur mission respective. Comme l'explique Walter Oleszek, les règles et les procédures du Congrès ont plusieurs fonctions. Elles engendrent la stabilité des activités législatives, confèrent une légitimité aux décisions des législateurs, permettent de répartir les tâches entre les représentants et les sénateurs, garantissent la protection des droits des membres du parti minoritaire et facilitent la résolution des conflits<sup>3</sup>.

Selon la section 5 de l'article premier de la Constitution américaine, chaque chambre du Congrès a le pouvoir de voter ses propres règles de fonctionnement<sup>4</sup>. Le présent chapitre vise à décrire ces règles et à montrer leur influence sur les travaux du Congrès et le processus législatif. À ce titre, trois remarques préliminaires s'imposent. Premièrement, la Chambre et le Sénat fonctionnent de manière très différente. Le manuel des règles de la Chambre totalise plus de 700 pages<sup>5</sup>; celui du Sénat seulement 100 pages<sup>6</sup>. En prenant connaissance de ces règles, on remarque, notamment, que les procédures de la Chambre sont davantage fondées sur le principe majoritaire (*majority rule*) que celles du Sénat. En effet, le Sénat a toujours cherché à protéger les droits individuels de ses membres<sup>7</sup>. Ainsi, contrairement aux représentants, les sénateurs peuvent, par exemple, éterniser les débats sur les législations et proposer pratiquement n'importe quel amendement à celles-ci. Plusieurs raisons expliquent pourquoi les règles de la Chambre et du Sénat sont si différentes : les deux chambres ne sont pas de la même taille et n'ont pas les mêmes traditions et statuts. Deuxièmement, le bicaméralisme américain et les différences entre les règles du Sénat et de la Chambre rendent le processus législatif très complexe. À titre indicatif, un projet de loi peut franchir très rapidement les diverses étapes du processus législatif à la Chambre, mais être bloqué au Sénat parce que le leader de la majorité est incapable de convaincre le parti minoritaire de clore les débats sur la question. De telles situations

---

2. Walter J. Oleszek (2004), *Congressional Procedures and the Policy Process*, 6<sup>e</sup> éd., Washington, D.C., CQ Press, p. 5.

3. Pour plus de détails à ce sujet, voir *ibid.*, p. 5-10.

4. Selon les termes de la Constitution : « *Each House may determine the rules of its proceedings.* »

5. Pour consulter les règles de la Chambre des représentants, voir le site GPOAccess, <[www.gpoaccess.gov/hrm/browse\\_109.html](http://www.gpoaccess.gov/hrm/browse_109.html)>.

6. Pour consulter les règles du Sénat, voir le site de la commission sur les règles et l'administration du Sénat (U.S. Senate Committee on Rules and Administration), <[rules.senate.gov/senaterules](http://rules.senate.gov/senaterules)>.

7. Steven S. Smith, Jason M. Roberts et Ryan J. Vander Wielen (2006), « The Rules of the Legislative Game », dans *The American Congress*, 4<sup>e</sup> éd., Cambridge, Cambridge University Press, p. 91.

frustrent souvent les autres acteurs politiques à Washington, notamment le président, qui influence les législateurs en les consultant ou encore en leur adressant des demandes précises, mais qui ne contrôle jamais totalement les activités au Congrès. Troisièmement, alors que le processus décisionnel au Congrès est marqué par un éternel jeu d'influence et de marchandage, l'utilisation stratégique des règles et des procédures peut permettre aux législateurs de remporter les batailles politiques. C'est pourquoi, à l'instar de Jesse Helms, les représentants et les sénateurs tentent d'utiliser les règles et les procédures à leur avantage, et non à l'avantage de leurs adversaires. Pour le parti majoritaire à la Chambre, cela consiste souvent à recourir à des règles spéciales pour limiter le temps des débats en chambre sur une législation, voire à interdire au parti minoritaire d'amender un texte de loi. En décrivant les différentes étapes du processus législatif américain, on verra toutefois que les législateurs utilisent les règles et les procédures pour atteindre une multitude d'autres objectifs, comme tuer une législation au sein d'une commission permanente, bloquer les délibérations sur un projet de loi ou proposer des amendements qui ne sont pas liés à l'enjeu discuté.

## 1. LE PROCESSUS LÉGISLATIF AMÉRICAIN

La figure 3.1 illustre de manière claire et didactique le processus législatif américain. On y voit, par exemple, qu'un projet de loi passe par différentes étapes avant de devenir une loi fédérale. Il ne suffit toutefois pas d'introduire un projet de loi à la Chambre ou au Sénat pour garantir son adoption. Le processus législatif est beaucoup plus complexe et parsemé d'embûches que ne le laisse croire la figure. Par exemple, durant le 108<sup>e</sup> Congrès (2003-2005), 8 623 résolutions communes et projets de loi ont été introduits au Congrès, mais seulement 430 sont devenus des lois fédérales<sup>8</sup>. Plusieurs réalités peuvent freiner l'adoption des législations : les désaccords entre les membres d'une commission permanente, la décision du président américain d'exercer son veto législatif ou encore le refus des deux chambres d'adopter un projet soumis en versions « rigoureusement et en tous points identiques<sup>9</sup> ».

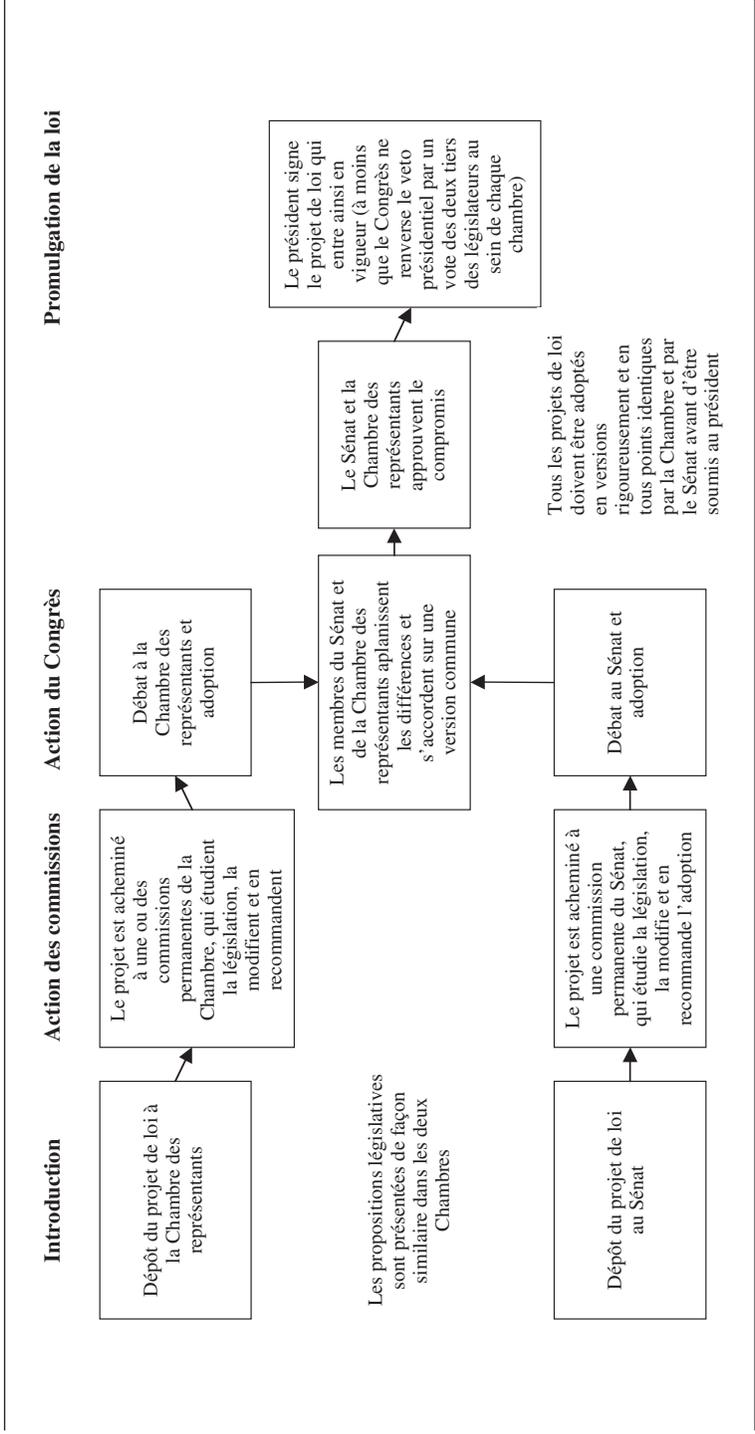
---

8. Cela correspond à environ 5 %, pourcentage relativement constant dans l'histoire. Voir Roger H. Davidson et Walter J. Oleszek (2006), *Congress and Its Members*, 10<sup>e</sup> éd., Washington, D.C., CQ Press, p. 244.

9. Claude Corbo (2004), *Les États-Unis d'Amérique. Les institutions politiques*, tome II, Québec, Septentrion, p. 182.

Figure 3.1

**Le processus législatif : comment un projet de loi devient une loi**



Source : D'après Roger H. Davidson et Walter J. Oleszek (2006). *Congress and Its Members*, Washington, D.C., CQ Press, p. 239.

## 1.1. L'introduction d'une législation

La première étape du processus législatif est l'introduction d'une législation au Congrès par un législateur. À la Chambre, les représentants déposent leurs projets dans la trémie, une petite boîte en acajou se trouvant à côté du bureau du greffier (*clerk*) à l'avant de l'assemblée. Les sénateurs soumettent généralement leurs propositions au greffier du Sénat, qui les publie dans le compte rendu des activités quotidiennes au Congrès (*Congressional Record*). Les sénateurs peuvent également introduire des législations lors des débats plénières<sup>10</sup>.

Les législations peuvent être rédigées par quiconque au sein de la société : les membres d'un lobby, un groupe de citoyens, les assistants des législateurs, les fonctionnaires des divers départements et agences du gouvernement fédéral, les conseillers du président ou encore le président lui-même<sup>11</sup>. Toutefois, seuls les représentants et les sénateurs peuvent les proposer formellement au Congrès. Le législateur qui propose le projet en devient le parrain (*sponsor*). Celui-ci peut chercher des coparrains (*cosponsors*) pour donner plus de poids et de légitimité à son entreprise. Comme le montre l'encadré 1, il existe quatre types de législations : les projets de loi, les résolutions communes, les résolutions concomitantes et les résolutions. Seuls les projets de loi et les résolutions communes deviennent – s'ils sont adoptés par les deux chambres et signés par le président américain – des lois fédérales. Les résolutions concomitantes et les résolutions ne nécessitent pas la signature du président et ne passent pas par toutes les étapes du processus législatif.

---

10. Walter J. Oleszek (2004), *op. cit.*, p. 76.

11. Steven S. Smith, Jason M. Roberts et Ryan J. Vander Wielen (2006), *op. cit.*, p. 97. À ce titre, le lecteur notera que le président américain dispose de plusieurs outils et techniques pour influencer les travaux du Congrès et s'assurer que les législateurs traitent ses demandes dans le processus législatif. Par exemple, le président profite du discours sur l'état de l'Union pour faire connaître ses objectifs et mobiliser les membres du Congrès autour de ses projets. La Maison-Blanche possède également un bureau spécialisé sur les affaires législatives, dont les membres passent plusieurs heures par semaine au Capitole pour expliquer et promouvoir les projets présidentiels. Les autres moyens dont dispose le président pour favoriser l'adoption de ses projets au Congrès sont les demandes personnelles auprès des législateurs, notamment par téléphone ou de vive voix, le marchandage et les faveurs aux représentants et aux sénateurs (invitations à des cérémonies à la Maison-Blanche, à Camp David, etc.) ou encore la consultation des leaders de la Chambre et du Sénat. Pour plus de détails, voir Frédéric Gagnon (2005), « Le président et le Congrès », dans Élisabeth Vallet (dir.), *La présidence des États-Unis*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 99-104.

## **ENCADRÉ 1** **LES TYPES DE LÉGISLATIONS**

### Projet de loi (*Bill*)

- La plupart des législations introduites au Congrès sont des projets de loi.
- Les projets de loi sont libellés H.R. (Chambre des représentants) et S. (Sénat) selon la chambre émettrice. Un chiffre suit, qui indique l'ordre dans lequel ces projets ont été déposés, à partir du début de chaque session du Congrès (les sessions du Congrès durent deux ans).
- Les projets de loi d'intérêt public traitent de questions générales et deviennent des lois fédérales s'ils sont approuvés par le Congrès et signés par le président américain.
- Les projets de loi d'intérêt privé traitent de questions individuelles, comme les réclamations envers le gouvernement, les services d'immigration et de naturalisation ainsi que les titres de propriétés. Ces projets deviennent des lois fédérales s'ils sont approuvés par le Congrès et signés par le président.

### Résolution commune (*Joint Resolution*)

- La résolution commune, libellée H.J.Res. ou S.J.Res., nécessite l'approbation des deux chambres ainsi que la signature du président, à l'identique des projets de loi, et a force de loi.
- Il n'existe pas de différence significative entre un projet de loi et une résolution commune. Toutefois, la résolution commune traite généralement de questions limitées, par exemple des projets de financement pour des programmes ayant un but très précis.
- La résolution commune est utilisée pour proposer un amendement constitutionnel, qui ne requiert pas de signature présidentielle, parce qu'une résolution d'amendement constitutionnel requiert déjà l'appui des deux tiers de chacune des chambres. L'amendement sera intégré à la Constitution dès lors que les trois quarts des États l'auront ratifiée.

### Résolution concomitante (*Concurrent Resolution*)

- La résolution concomitante, libellée H. Con. Res. ou S. Con. Res., doit être adoptée par les deux chambres. Toutefois, elle ne nécessite pas de signature présidentielle et n'a pas force de loi.
- Les résolutions concomitantes sont généralement utilisées pour créer ou amender une règle applicable aux deux chambres, ou pour exprimer une position commune. Par exemple, une résolution concomitante sera utilisée pour fixer l'ajournement du Congrès et pour présenter le plan budgétaire annuel du Congrès. Cette résolution peut également être utilisée pour transmettre les félicitations du Congrès à l'occasion de la fête nationale d'un pays étranger.

### Résolution (*Resolution*)

- La résolution simple, libellée H.Res. ou S.Res., traite des questions relatives à la chambre concernée uniquement.

- Elle ne nécessite ni l'approbation de l'autre chambre, ni la signature du président, et n'a pas force de loi.
- La plupart de ces résolutions traitent des règles de la chambre concernée. Elles sont également utilisées pour exprimer une position particulière de la Chambre des représentants ou du Sénat, pour présenter les condoléances à la famille d'un législateur décédé, pour conseiller le président à propos des enjeux de la politique étrangère ou d'autres enjeux politiques.

---

Sources : Roger H. Davidson et Walter J. Oleszek (2006). *Congress and Its Members*, Washington, D.C., CQ Press, p. 241 ; et Steven S. Smith, Jason M. Roberts et Ryan J. Vander Wielen (2006). «The Rules of the Legislative Game», dans *The American Congress*, 4<sup>e</sup> éd., Cambridge, Cambridge University Press, p. 97.

Les législateurs recourent à au moins deux stratégies pour augmenter les chances d'adoption des législations qu'ils proposent. D'une part, ils donnent souvent un nom tape-à-l'œil à leurs projets, comme ce fut par exemple le cas de nombreuses lois adoptées durant la présidence de George W. Bush (une loi en matière d'éducation nommée *No Child Left Behind*, le *USA Patriot Act* pour lutter contre le terrorisme à l'échelle nationale, etc.). Ils espèrent ainsi attirer l'attention des médias et de la population et générer des appuis. D'autre part, les législateurs attendent le moment opportun avant d'introduire leurs législations. Ils savent, par exemple, qu'un projet controversé doit parfois être introduit tôt durant une session du Congrès, pour que les leaders aient le temps de forger les coalitions et de négocier les accords nécessaires à leur adoption<sup>12</sup>.

## 1.2. L'acheminement des législations vers les commissions

Une fois les législations introduites au Congrès, elles sont formellement soumises aux commissions permanentes qui ont compétence en la matière. Le *speaker* de la Chambre et le président du Sénat (*presiding officer*) prennent les décisions à ce titre dans leurs chambres respectives<sup>13</sup>. Cet exercice est plutôt routinier la plupart du temps : par exemple, les projets de loi sur les produits agricoles sont acheminés aux commissions de la Chambre et du Sénat sur l'agriculture (*House Agriculture Committee* et *Senate Agriculture, Nutrition, and Forestry Committee*) ; les législations sur les bénéfices des vétérans sont expédiées aux commissions responsables des affaires des vétérans (*House Committee on Veterans' Affairs* et *Senate Committee on Veterans'*

---

12. Walter J. Oleszek (2004), *op. cit.*, p. 76.

13. Roger H. Davidson et Walter J. Oleszek (2006), *op. cit.*, p. 243.

*Affairs*); etc.<sup>14</sup>. Les législateurs cherchent toutefois à s'assurer que leurs législations seront étudiées par des commissions favorables – et non hostiles – à leurs projets. Ainsi, pour éviter que sa législation proposant de taxer les navires marchands transitant aux États-Unis soit étudiée par la commission du Sénat sur la finance (*Senate Finance Committee*) – dont le président démocrate Russell B. Long (Louisiane) était farouchement opposé à un tel projet –, le sénateur Pete V. Dominici (républicain, Nouveau Mexique) a évité d'inclure le mot « taxe » dans son texte de loi<sup>15</sup>. Les projets acheminés aux commissions permanentes peuvent aussi être transmis par ces dernières à leurs propres sous-commissions<sup>16</sup>.

Puisque les compétences des commissions se chevauchent parfois, le *speaker* de la Chambre et le président du Sénat peuvent expédier une législation à plusieurs d'entre elles. Cette action, que l'on nomme « l'acheminement multiple » (« *multiple referral* »)<sup>17</sup>, est beaucoup plus fréquente à la Chambre qu'au Sénat. En vertu d'une règle de 1975, le *speaker* de la Chambre peut prendre à lui seul cette décision, alors qu'au Sénat le consentement unanime des cent sénateurs a toujours été nécessaire. Le *speaker* de la Chambre est donc beaucoup plus puissant que le leader de la majorité au Sénat : il soumet parfois unilatéralement les projets auxquels il s'oppose à plusieurs commissions, dans le but d'en ralentir l'adoption<sup>18</sup>.

Les membres des commissions qui se voient confier le mandat d'étudier une législation peuvent privilégier plusieurs options au regard de celle-ci : la rejeter, ne pas la considérer, écrire un nouveau texte de loi sur la même question ou encore l'amender, l'approuver et recommander son adoption par la Chambre ou le Sénat<sup>19</sup>. Que se passe-t-il lorsque les commissions refusent d'approuver des projets de loi très populaires au Congrès ? À la Chambre, il existe au moins deux solutions possibles. Premièrement, lorsqu'une législation est bloquée au sein d'une commission pendant plus de trente jours, n'importe quel représentant peut déposer une pétition de décharge (*discharge petition*) visant à relever ladite commission de ses obligations dans le dossier. Pour mener à bien son entreprise, l'auteur de la pétition doit

---

14. Walter J. Oleszek (2004), *op. cit.*, p. 80.

15. Roger H. Davidson et Walter J. Oleszek (2006), *op. cit.*, p. 243-244.

16. Pour plus de détails à ce propos, voir le chapitre de Joël Plouffe et d'Élisabeth Vallet sur les commissions du Congrès.

17. À ce sujet, voir Steven S. Smith, Jason M. Roberts et Ryan J. Vander Wielen (2006), *op. cit.*, p. 99 ; Roger H. Davidson et Walter J. Oleszek (2006), *op. cit.*, p. 244-245 ; Walter J. Oleszek (2004), *op. cit.*, p. 84-88 ; et Barbara Sinclair (1997), *Unorthodox Lawmaking: New Legislative Processes in the U.S. Congress*, Washington, D.C., CQ Press, p. 11-14 et 33-34.

18. Walter J. Oleszek (2004), *op. cit.*, p. 85.

19. Steven S. Smith, Jason M. Roberts et Ryan J. Vander Wielen (2006), *op. cit.*, p. 99. Pour plus de détails sur les activités des commissions, voir le chapitre de Joël Plouffe et d'Élisabeth Vallet sur les commissions du Congrès.

recueillir les signatures de 218 représentants et celle-ci doit faire l'objet d'un vote majoritaire en chambre. Depuis que la règle sur les pétitions de décharge a été adoptée en 1910, seulement trois motions de cet ordre ont été formellement entérinées par les représentants. La simple menace d'utiliser la pétition de décharge suffit souvent à stimuler l'action législative des commissions<sup>20</sup>. Deuxièmement, le *speaker* de la Chambre peut « extraire » les législations des commissions et les soumettre directement aux débats en assemblée plénière (*power of extraction*)<sup>21</sup>. Cette mesure est toutefois rarement utilisée : les membres de la Chambre croient que cela usurpe les droits et les pouvoirs des commissions. Comparativement à ce qui se passe à la Chambre, il est plus facile de contourner l'action des commissions au Sénat. D'une part, contrairement aux représentants, les sénateurs peuvent profiter de la période de débats en assemblée plénière pour proposer des amendements qui n'ont aucun rapport avec le contenu de la législation à l'ordre du jour (*nongermane amendments*). Ainsi, un sénateur peut, par exemple, profiter des débats en chambre à propos d'un projet sur la santé pour proposer, sous forme d'amendement, un projet sur l'agriculture qui n'a pas fait l'objet d'études au sein des commissions permanentes. Rien ne garantit l'adoption de cet amendement par le reste des sénateurs, mais c'est un moyen fréquemment utilisé afin de court-circuiter le travail des commissions<sup>22</sup>. D'autre part, en vertu de la règle XIV du Sénat, un sénateur peut tout simplement s'opposer à ce qu'une législation soit acheminée vers une commission en particulier<sup>23</sup>. Cette méthode n'est pas utilisée dans la majorité des cas, mais les sénateurs y recourent parfois pour accélérer le processus d'adoption d'un projet ou pour éviter que leurs législations deviennent la proie de commissions hostiles.

Lorsqu'elles sont adoptées suivant la procédure normale par les commissions, les législations font souvent l'objet de modifications supplémentaires qui s'ajoutent à celles déjà approuvées en commission<sup>24</sup>. C'est notamment le cas lorsque les leaders de la Chambre ou du Sénat jugent nécessaire de les modifier pour en garantir l'adoption par le reste des législateurs. Finalement, les représentants et les sénateurs doivent inscrire les législations recommandées par les commissions à l'ordre du jour des projets devant être débattus en chambre. Les règles et les méthodes pour prendre les décisions à cet égard ne sont pas les mêmes à la Chambre et au Sénat.

---

20. Roger H. Davidson et Walter J. Oleszek (2006), *op. cit.*, p. 253.

21. *Ibid.*, p. 254.

22. *Ibid.*, p. 260.

23. Steven S. Smith, Jason M. Roberts et Ryan J. Vander Wielen (2006), *op. cit.*, p. 102.

24. À ce sujet, voir Barbara Sinclair (1997), *op. cit.*, p. 17-20 et 36-38.

### 1.3. Vers l'étude devant l'assemblée de la Chambre

Toutes les législations adoptées par les commissions de la Chambre sont inscrites à l'un des quatre calendriers législatifs de celle-ci. Le calendrier de l'Union (*Union calendar*) est réservé aux projets visant à percevoir des taxes ou à entériner des dépenses. Les trois autres calendriers sont les suivants : le calendrier de la Chambre (*House calendar*), qui concerne tout projet d'intérêt public qui n'entre pas dans la catégorie des législations budgétaires et financières ; le calendrier privé (*Private calendar*), pour les mesures d'intérêt privé, comme les demandes relatives à l'immigration et autres requêtes à l'endroit du gouvernement ; et le calendrier des décharges (*Discharge calendar*), qui concerne les motions visant à retirer une législation d'une commission permanente<sup>25</sup>. Rien ne garantit que la Chambre débattera d'une législation inscrite à l'un ou l'autre de ces calendriers. Le *speaker*, en consultation avec les leaders des partis et les présidents des commissions, détermine quand, comment et dans quel ordre les législations sont acheminées vers l'assemblée plénière<sup>26</sup>. Les procédures utilisées à ce titre diffèrent selon la nature des législations : la suspension des règles (*suspension of the rules*) permet généralement de traiter les cas des projets mineurs ou de moindre importance, et les règles spéciales (*special rules*) ceux des projets majeurs ou controversés.

#### 1.3.1. Les projets mineurs et la suspension des règles

La suspension des règles peut être utilisée le lundi, mardi et mercredi de chaque semaine. La procédure est contrôlée par le *speaker*, qui préside les travaux de la Chambre et accorde le droit de parole aux représentants. Lorsque le *speaker* accepte de suspendre les règles pour que la Chambre adopte un projet X (il annoncera alors ceci : « *I move to suspend the rules and pass bill X* »), le temps des débats sur le projet est limité à quarante minutes, aucun amendement n'est permis à moins d'une décision contraire, et un vote des deux tiers des représentants (par exemple, 290 sur 435) est nécessaire pour adopter la législation<sup>27</sup>. Puisque le parti majoritaire à la Chambre compte rarement plus de 290 membres, la suspension des règles sert avant tout à porter à l'attention de l'assemblée les projets populaires auprès des deux partis : par exemple, une résolution commune de 1996 autorisant le porteur de la torche olympique des jeux spéciaux à traverser le

25. Walter J. Oleszek (2004), *op. cit.*, p. 111.

26. Roger H. Davidson et Walter J. Oleszek (2006), *op. cit.*, p. 245-246.

27. Steven S. Smith, Jason M. Roberts et Ryan J. Vander Wielen (2006), *op. cit.*, p. 103.

Capitole au cours de son trajet<sup>28</sup>. Durant le 108<sup>e</sup> Congrès (2003-2005), 65 % des législations adoptées par la Chambre l'ont été en vertu de la suspension des règles<sup>29</sup>.

### **1.3.2. Les projets majeurs et les règles spéciales**

Les projets majeurs ou qui ne peuvent faire l'objet d'un vote des deux tiers des représentants sont acheminés vers l'assemblée plénière en vertu de règles spéciales. Ces règles sont rédigées par la très puissante commission sur les règles (*House Committee on Rules*), dont le président et la majorité des membres viennent du parti qui contrôle la Chambre et sont nommés par le *speaker*<sup>30</sup>. Les requêtes de règles spéciales sont normalement formulées par les présidents des commissions qui recommandent l'adoption d'une législation<sup>31</sup>. La commission sur les règles tient alors des audiences et des débats sur une proposition de règle, en adopte une version finale et achemine celle-ci vers l'assemblée plénière. Une fois adoptée par l'ensemble des représentants, la règle devient le document de référence guidant la procédure de débat, d'amendement et d'adoption de la législation qui y est rattachée<sup>32</sup>. En guise d'exemple, l'encadré 2 contient le texte d'une règle spéciale établissant les procédures d'adoption d'une loi en matière de nutrition (*National Food Uniformity Act*). La règle limite notamment à une heure la durée des débats sur la loi, et interdit de soulever des points de procédure visant à empêcher une décision à cet égard.

---

28. Barbara Sinclair (1997), *op. cit.*, p. 20.

29. Roger H. Davidson et Walter J. Oleszek (2006), *op. cit.*, p. 246.

30. Durant le 109<sup>e</sup> Congrès par exemple, la commission était présidée par David Dreier (républicain, Californie) et comptait treize membres au total, soit neuf républicains et quatre démocrates. Voir le site de la commission de la Chambre sur les règles, <[www.rules.house.gov](http://www.rules.house.gov)>.

31. Le lecteur notera toutefois que les présidents de cinq commissions ne sont pas obligés d'obtenir l'adoption d'une règle spéciale avant d'acheminer des législations vers l'assemblée plénière. Il s'agit des commissions des appropriations budgétaires (*House Committee on Appropriations*), du budget (*House Budget Committee*), des réformes gouvernementales (*House Committee on Government Reform*), des règles (*House Committee on Rules*) et de l'éthique (*House Committee on Standards and Official Conduct*). Steven S. Smith, Jason M. Roberts et Ryan J. Vander Wielen (2006), *op. cit.*, p. 104.

32. Paul J. Quirk (2005), « Deliberation and Decision Making », dans Paul J. Quirk et Sarah A. Binder (dir.), *The Legislative Branch*, Oxford, Oxford University Press, p. 335.

**ENCADRÉ 2**  
**UN EXEMPLE DE RÈGLE SPÉCIALE PRÉPARÉE**  
**PAR LA COMMISSION SUR LES RÈGLES**

109th Congress  
 2nd Session

**H.RES.702**

**H.R. 4167 – National Food Uniformity Act**

**RESOLUTION**

Resolved, That at any time after the adoption of this resolution the *Speaker* may, pursuant to clause 2(b) of rule XVIII, declare the House resolved into the Committee of the Whole House on the state of the Union for consideration of the bill (H.R. 4167) to amend the Federal Food, Drug, and Cosmetic Act to provide for uniform food safety warning notification requirements, and for other purposes. The first reading of the bill shall be dispensed with. All points of order against consideration of the bill are waived. General debate shall be confined to the bill and shall not exceed one hour equally divided and controlled by the chairman and ranking minority member of the Committee on Energy and Commerce. After general debate the Committee of the Whole shall rise without motion. No further consideration of the bill shall be in order except pursuant to a subsequent order of the House.

Source : Commission de la Chambre sur les règles, <[www.rules.house.gov/109\\_2nd/specialrules2nd109/1092ndhr4167.htm](http://www.rules.house.gov/109_2nd/specialrules2nd109/1092ndhr4167.htm)>.

Depuis la fin des années 1970, la commission sur les règles a recouru à au moins quatre types de règles pour structurer les débats en chambre :

1. **Les règles restrictives (*restrictive rules*)**. Celles-ci ont traditionnellement pris trois formes : les règles fermées (*closed rules*), qui interdisent tout amendement à un projet de loi ; les règles modifiées ouvertes (*modified open rules*), qui permettent un certain nombre d'amendements, sauf pour une partie particulière d'une législation ; et les règles modifiées fermées (*modified closed rules*), qui limitent encore plus que les règles modifiées ouvertes la capacité des représentants d'amender les projets<sup>33</sup>.
2. **Les règles du « roi de la colline » (*King-of-the-Hill Rules*)**. Créé par les démocrates au début des années 1980, ce type de règles stipule que la Chambre doit voter sur une série de versions différentes d'un même projet de loi, dans un ordre préétabli par la commission sur les règles. La dernière version du projet faisant

33. Roger H. Davidson et Walter J. Oleszek (2006), *op. cit.*, p. 249-250.

l'objet d'un vote majoritaire en assemblée plénière devient la loi fédérale, peu importe si de plus grandes majorités se sont prononcées en faveur d'autres versions du projet<sup>34</sup>. Comme l'explique Walter Oleszek, l'un des avantages de ce type de règles est qu'il permet aux représentants de voter sur plusieurs versions différentes d'une même législation et, donc, de mettre l'accent sur l'une ou l'autre de leurs décisions pour conserver l'appui des électeurs<sup>35</sup>.

3. **Les règles de la « reine de la colline » (*Queen-of-the-Hill Rules*).** Créé par les républicains en 1995, ce type de règles stipule que la Chambre doit voter sur plusieurs versions d'un même projet, mais que la version recueillant le plus grand nombre d'appuis l'emporte. Si deux versions de la législation recueillent le même nombre de voix, la dernière est adoptée et la première jetée aux oubliettes<sup>36</sup>.
4. **Les règles limitant la durée des débats sur les projets (*Time-Structured Rules*).** Une autre innovation des républicains après 1995, ces règles limitent la durée des débats sur les projets de loi. Par exemple, la commission sur les règles fixe parfois à dix heures la période durant laquelle les représentants doivent discuter, amender et adopter une législation<sup>37</sup>.

Il existe plusieurs autres types de règles spéciales et le *speaker* de la Chambre ainsi que les leaders de la commission sur les règles en créeront sans contredit de nouvelles à l'avenir. Ces règles permettent effectivement au parti majoritaire de museler l'opposition et, ainsi, de garantir l'adoption des législations qui lui sont chères.

#### 1.4. Vers l'étude devant l'assemblée du Sénat

Les législations adoptées et recommandées par les commissions du Sénat sont inscrites à l'un des deux calendriers de celui-ci : le calendrier législatif (*Senate legislative calendar* ou *Senate business calendar*) contient les projets et les résolutions prêts à être débattus par l'assemblée plénière ; et le calendrier exécutif (*Executive calendar*), les traités et les nominations proposées par le président en vue de pourvoir des postes importants au sein du gouvernement, comme les juges fédéraux, les différents secrétaires et les ambassadeurs<sup>38</sup>. Le processus permettant d'acheminer les législations vers l'assemblée plénière est

---

34. Steven S. Smith, Jason M. Roberts et Ryan J. Vander Wielen (2006), *op. cit.*, p. 105.

35. Walter J. Oleszek (2004), *op. cit.*, p. 135.

36. Steven S. Smith, Jason M. Roberts et Ryan J. Vander Wielen (2006), *op. cit.*, p. 105.

37. Walter J. Oleszek (2004), *op. cit.*, p. 138-139.

38. Pour plus de détails, voir le site du Sénat, <[www.senate.gov/pagelayout/legislative/d\\_three\\_sections\\_with\\_teasers/calendars.htm](http://www.senate.gov/pagelayout/legislative/d_three_sections_with_teasers/calendars.htm)>.

plus informel au Sénat qu'à la Chambre<sup>39</sup>. La commission sur les règles du Sénat (*Senate Committee on Rules and Administration*) n'est pas aussi puissante que celle de la Chambre, et le système des règles spéciales n'est pas utilisé par les sénateurs. Le leader de la majorité du Sénat a priorité de parole en chambre et a donc le privilège de proposer des débats pléniers sur n'importe quelle législation inscrite aux calendriers. Cette proposition prend généralement la forme d'une « motion de procéder » (*motion to proceed*) et doit être adoptée par une majorité de sénateurs.

La règle XXII du Sénat restreint toutefois considérablement les pouvoirs du leader de la majorité, et l'oblige à consulter le parti minoritaire et pratiquement tous les autres sénateurs avant de proposer une motion de procéder. Cette règle stipule que le temps des débats en assemblée plénière est d'une durée illimitée, et qu'il est obligatoire d'obtenir l'accord de soixante sénateurs sur cent pour clore ces mêmes débats. Techniquement, un petit groupe de sénateurs peut donc recourir à une manœuvre dilatoire que l'on nomme la flibuste (*filibuster*) pour contrecarrer les plans du leader de la majorité. La flibuste consiste à monopoliser les débats et à refuser de céder la parole, ce qui empêche les leaders du Sénat de passer au vote sur la motion de procéder (voir encadré 3). Vu l'horaire très chargé des sénateurs et le grand nombre de législations en attente d'adoption, le leader de la majorité évite de proposer des motions de procéder risquant de faire l'objet d'une flibuste. Bâtir une coalition de soixante sénateurs peut prendre énormément de temps et oblige généralement le leader de la majorité à faire des concessions difficilement acceptables. Celui-ci ne s'aventure donc pas dans ce type d'entreprise lorsque les projets, résolutions ou nominations en cause ne sont pas chers à ses yeux. Ainsi, le parti minoritaire du Sénat a une influence beaucoup plus grande sur le processus décisionnel que celui de la Chambre. Les sénateurs ne recourent pas toujours à la flibuste pour contraindre le leader de la majorité de tenir compte de leur opinion. Une simple menace de flibuste suffit souvent à contrecarrer les plans de ce dernier<sup>40</sup>.

---

39. Roger H. Davidson et Walter J. Oleszek (2006), *op. cit.*, p. 258.

40. Pour plus de détails sur la flibuste, voir Sarah A. Binder et Steven S. Smith (1997), *Politics or Principle? Filibustering in the United States Senate*, Washington, Brookings Institution ; Sarah A. Binder (2003), *Stalemate. Causes and Consequences of Legislative Gridlock*, Washington, Brookings Institution ; C. Lawrence Evans et Daniel Lipinski (2005), « Obstruction and Leadership in the U.S. Senate », dans Lawrence C. Dodd et Bruce I. Oppenheimer (dir.), *Congress Reconsidered*, 8<sup>e</sup> éd., Washington, D.C., CQ Press, p. 227-248.

### ENCADRÉ 3 LA FLIBUSTE

Selon *The Oxford Essential Guide to the U.S. Government*, la flibuste est l'ensemble des tactiques utilisées afin de bloquer ou de retarder une décision législative. La flibuste se manifeste généralement lorsqu'un sénateur ou un groupe de sénateurs du parti minoritaire prolongent volontairement leurs discours dans le but d'empêcher l'adoption d'une loi ou d'un amendement.

À l'origine, le terme « flibuste » servait à désigner les pirates espagnols et portugais, les “*filibusteros*”, lesquels prenaient des otages qu'ils libéraient en échange de rançons. Au début de la République américaine, il était possible de recourir à la tactique de la flibuste dans les deux chambres du Congrès. Toutefois, en 1842, puisque le nombre de sièges à la Chambre des représentants augmentait rapidement, ses membres décidèrent d'adopter des règles pour limiter le temps des débats. Au Sénat, la première utilisation de la flibuste remonte à 1841, lorsque la minorité démocrate, s'opposant à une loi fiscale proposée par la majorité whig, prolongea volontairement ses allocutions. Le défenseur de ladite loi, le sénateur Henry Clay du Kentucky, échoua dans sa tentative de changer les procédures du Sénat pour permettre au parti majoritaire de clore les débats par un vote à majorité simple.

Puisque les règles du Sénat permettent à ses membres de poursuivre le débat en traitant de questions qui ne sont pas directement liées au sujet principal des discussions, l'utilisation de la flibuste a parfois frisé le ridicule. Un cas célèbre s'est produit en 1957 lorsque le sénateur démocrate Strom Thurmond (Caroline du Sud), qui s'opposait à une loi sur les droits civiques, prolongea les débats durant vingt-quatre heures dix-huit minutes en lisant d'une couverture à l'autre l'annuaire téléphonique.

L'utilisation de la flibuste est devenue une tactique très courante aujourd'hui. En 2005, les républicains ont menacé les démocrates d'utiliser leur majorité au Sénat pour abroger la règle fixant à soixante le nombre de voix nécessaires pour réclamer la clôture des débats (ce qu'on a appelé « *the nuclear option* » en termes de procédure). Un tel projet reçut toutefois une vive opposition de la part des membres des deux partis, soucieux de respecter les traditions du Sénat et de protéger les droits du parti minoritaire.

---

Sources : D'après John J. Patrick, Richard M. Pious et Donald A. Ritchie (2000). *The Oxford Essential Guide to the U.S. Government*, New York, Oxford University Press et United States Senate, « Glossary » : <[www.senate.gov/reference/glossary\\_term/filibuster.htm](http://www.senate.gov/reference/glossary_term/filibuster.htm)>.

Même si les sénateurs peuvent bloquer indéfiniment l'action législative, plusieurs réalités les poussent à faire les compromis nécessaires pour que les législations soient acheminées vers l'assemblée du Sénat. Comme l'explique Walter Oleszek : « Lorsque les sénateurs sont incapables de s'entendre, le leader de la majorité peut menacer d'allonger les journées ou les semaines de travail, et prévoir des débats

le samedi ou encore durant les périodes de relâche, jusqu'à ce qu'un accord soit conclu<sup>41</sup>. » Les blocages au Sénat peuvent aussi nuire aux partis lors des élections. Par exemple, durant les élections de 2002 et de 2004, les républicains ont martelé que le leader de la minorité Tom Daschle (démocrate, Dakota du Sud) et ses collègues se comportaient comme des « obstructionnistes », car ils recouraient à la flibuste pour bloquer les projets républicains. Les démocrates rétorquaient que le leader de la majorité, Bill Frist (républicain, Tennessee), était incapable de garantir le bon fonctionnement du Sénat.

#### **1.4.1. Les accords par consentement unanime**

Le principal outil utilisé par les sénateurs pour acheminer rapidement les législations vers l'assemblée plénière, garantir une certaine prédictibilité dans l'action législative et minimiser l'utilisation des manœuvres dilatoires est « l'accord par consentement unanime » (« *unanimous consent agreement* » ou UCA)<sup>42</sup>. Généralement proposés par le leader de la majorité, les UCA reflètent les négociations entre les sénateurs qui ont joué un rôle déterminant dans la préparation de la législation en cause, notamment les leaders des partis, les principaux membres de la commission responsable de la mesure et ses plus fervents opposants. À l'instar des règles spéciales à la Chambre, ce sont des documents qui déterminent la procédure de débat, d'amendement et d'adoption des législations en assemblée plénière. Or, les UCA doivent être adoptés par *tous* les sénateurs pour entrer en vigueur, et non par une simple majorité. Un UCA typique limite le temps des débats sur la mesure discutée et interdit aux sénateurs de proposer des amendements qui ne sont pas en lien avec celle-ci. À titre d'exemple, l'encadré 4 contient le texte d'un UCA délimitant le champ d'action des sénateurs lors des débats sur une résolution concomitante à propos du budget fédéral. Cet UCA prévoyait quarante heures de débats sur la résolution et déterminait l'ordre dans lequel les différents amendements devaient être discutés. Les UCA sont devenus cruciaux dans le processus législatif au Sénat : la grande majorité des législations soumises à l'assemblée plénière le sont sur la base de tels accords.

---

41. Walter J. Oleszek (2004), *op. cit.*, p. 192.

42. Roger H. Davidson et Walter J. Oleszek (2006), *op. cit.*, p. 259.

**ENCADRÉ 4**  
**UN EXEMPLE D'ACCORD PAR CONSENTEMENT UNANIME**

**S. CON. RES. 83 (ORDER NO. 371)**

1.-- Ordered, That on Tuesday, March, 14, 2006 at 9:00 a.m., the Senate resume consideration of S. Con. Res. 83, an original concurrent resolution setting forth the congressional budget for the United States Government for fiscal year 2007 and including the appropriate budgetary levels for fiscal years 2006 and 2008 through 2011 ; provided that there be 40 hours equally divided for debate ; provided further, that the Senate begin consideration of the following amendments in the order listed below and under the listed debate times :

Conrad/Feingold--PAYGO (1 hour equally divided)  
Talent--Defense (1 hour equally divided)  
Kennedy--Education (1 hour equally divided)  
Chafee--IDEA/Spec. Ed. (1 hour equally divided)  
Burns--Veterans (1 hour equally divided)  
Akaka--Veterans (1 hour equally divided)

Ordered further, That the votes occur in relation to the amendments beginning at approximately 3:00 p.m. on Tuesday, March 14, 2006, with no second degree amendments in order prior to the votes in relation to the amendments and the votes under this agreement count equally against the resolution ; further, that all quorum calls be charged equally during the consideration of this measure. (Mar. 13, 2006.)

---

Source : Sénat américain, calendrier législatif, 109<sup>e</sup> Congrès, 2<sup>e</sup> session, 14 mars 2006, <frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=senate\_calendar&doid=sc001>.

## **1.5. Les procédures en assemblée plénière à la Chambre et au Sénat**

Lorsqu'une législation est acheminée vers l'assemblée plénière de la Chambre ou du Sénat, l'ensemble des membres de la chambre en question doit alors rejeter ou adopter celle-ci. Pour les législations mineures et qui ne font pas l'objet de controverses, le temps des débats en chambre est relativement court, peu d'amendements sont offerts et le vote final se fait à voix haute ou à main levée<sup>43</sup>. Au contraire, les législateurs désirent généralement débattre longuement des législations majeures et controversées. Ils veulent aussi amender et modifier celles-ci. Cette situation demande le respect d'un certain ordre, lequel est garanti par des règles et des procédures différentes au sein de la Chambre et du Sénat.

---

43. Steven S. Smith, Jason M. Roberts et Ryan J. Vander Wielen (2006), *op. cit.*, p. 107.

### 1.5.1. À la Chambre

Bien qu'il n'y ait pas deux journées semblables à la Chambre, six étapes marquent généralement l'adoption, par les représentants, de législations majeures ou controversées : 1) l'adoption de la règle spéciale proposée par la commission sur les règles ; 2) la convocation de la Chambre en « commission plénière » (*Committee of the Whole*) ; 3) le débat général ; 4) le processus d'amendement (s'il est permis par la commission sur les règles) ; 5) l'adoption finale ; et 6) la possible considération de motions pour retourner la législation au sein des commissions permanentes (*recommittal motion*)<sup>44</sup>.

#### *L'adoption d'une règle spéciale*

Ainsi qu'il a été expliqué au point 1.3.2, la commission sur les règles prépare des règles spéciales pour baliser le débat et la procédure d'adoption des législations majeures ou controversées. La première étape de l'adoption d'une telle législation est donc l'acceptation, par une majorité de représentants, de la règle spéciale qui lui est rattachée. Lorsque les activités en chambre débutent et que le *speaker* reçoit l'horaire de la journée, il donne la parole à un membre de son parti qui siège à la commission sur les règles, et ce pour une heure, pour permettre à celui-ci d'expliquer le contenu et la nature d'une règle spéciale<sup>45</sup>. Selon la coutume, un autre membre de la commission sur les règles, appartenant au parti minoritaire, se voit offrir la moitié de cette heure pour débattre de la règle. À la fin du débat, la Chambre vote sur la question préalable (*previous question*). Si une majorité de représentants se prononcent en faveur de celle-ci, il y a alors vote sur la règle spéciale. La Chambre rejette rarement une règle spéciale, car les membres du parti majoritaire font presque toujours front commun pour l'adopter. Puisque le *speaker* décide quelles législations sont discutées en chambre et lesquelles ne le sont pas, les membres de son parti sont effectivement incités à appuyer la décision de la commission sur les règles : ils veulent que celle-ci reste favorable à leurs propres législations à l'avenir<sup>46</sup>. Le rejet d'une règle spéciale est donc plutôt rare. Lorsqu'il survient, l'action sur la législation qui lui est rattachée devient impossible et le projet meurt dans l'œuf, jusqu'à ce qu'un vote sur une nouvelle règle spéciale ait lieu. Au contraire, si la règle est adoptée, celle-ci oriente les débats qui suivent, et le *speaker* convoque généralement la Chambre en commission plénière pour poursuivre l'action sur la législation en cause.

44. Ces six étapes sont bien expliquées dans Roger H. Davidson et Walter J. Oleszek (2006), *op. cit.*, p. 254-258 ; et Walter J. Oleszek (2004), *op. cit.*, p. 155-186.

45. Roger H. Davidson et Walter J. Oleszek (2006), *op. cit.*, p. 255.

46. Walter J. Oleszek (2004), *op. cit.*, p. 155.

### *La convocation de la commission plénière*

La constitution de la Chambre en commission plénière (*Committee of the Whole*) permet d'accélérer et de faciliter les activités parlementaires sur les législations<sup>47</sup>. Cette commission n'est rien d'autre que la Chambre entière, mais dans une forme quelque peu différente. Tous les représentants en sont membres, et ses activités se déroulent dans la même salle que les activités de l'assemblée de la Chambre. Toutefois, le quorum de la commission est de 100 représentants (contrairement à 218 lorsque la Chambre est en session régulière), et la commission est présidée par un membre du parti majoritaire au lieu du *speaker*. La Chambre peut donc poursuivre les débats même si plusieurs représentants sont absents ou s'affairent à autre chose (réunions au sein des commissions, rencontres informelles avec d'autres législateurs, etc.)<sup>48</sup>. En outre, les règles de la commission sont plus strictes que celles de la Chambre. Par exemple, les amendements aux législations sont introduits et débattus en vertu de la règle des cinq minutes (*five-minute rule*)<sup>49</sup>. Ainsi, le parrain d'un amendement (*sponsor*) et un adversaire de celui-ci disposent chacun de cinq minutes pour expliquer leur position et gagner l'appui de leurs collègues.

### *Le débat général*

Le débat sur la législation en cause est la première activité se déroulant au sein de la commission plénière de la Chambre. Il se déroule en fonction de la règle spéciale adoptée au préalable. Le débat général dure habituellement une heure ou deux, mais une règle spéciale peut fixer à une dizaine d'heure la durée des discussions sur une législation très complexe ou controversée. Le temps alloué au débat est divisé en deux parties égales entre le parti majoritaire et le parti minoritaire. Le président et le leader du parti minoritaire de la commission permanente qui propose d'adopter la législation contrôlent habituellement le temps du débat. À tour de rôle, ils prononcent des mots d'introduction, expliquent leur position et passent la parole à des collègues du parti qui veulent participer à la discussion<sup>50</sup>. Comme l'explique Walter Oleszek, le terme « débat général » apparaît trompeur lorsqu'on décrit les activités qui se déroulent alors : les échanges entre les représentants sont rarement animés et virulents ; ceux-ci lisent généralement des textes préparés à l'avance et font un minimum de

---

47. Techniquement, les commissions plénières prennent deux formes à la Chambre : le premier porte le nom de *Committee of the Whole House* et permet de débattre les législations d'intérêt privé ; le deuxième se nomme le *Committee of the Whole* (ou *Committee of the Whole on the state of the Union*) et s'occupe des législations d'intérêt public. *Ibid.*, p. 156.

48. Steven S. Smith, Jason M. Roberts et Ryan J. Vander Wielen (2006), *op. cit.*, p. 108.

49. Barbara Sinclair (1997), *op. cit.*, p. 27-28.

50. Roger H. Davidson et Walter J. Oleszek (2006), *op. cit.*, p. 256.

concessions<sup>51</sup>. Le débat général a toutefois plusieurs fonctions démocratiques essentielles : il oblige les législateurs à exposer leur position en public et devant les médias, influence les représentants indécis ou encore permet de clarifier les passages complexes des législations<sup>52</sup>. En outre, même si les règles spéciales adoptées par la commission sur les règles sont normalement très strictes, les opposants à un projet peuvent profiter du débat général pour ralentir ou bloquer l'action parlementaire, par exemple en soulevant des points de procédure pour protester contre la violation des règles de la Chambre ou en offrant des amendements triviaux.

### *Le processus d'amendement*

Le processus d'amendement représente le cœur du processus décisionnel de la Chambre constituée en commission plénière<sup>53</sup>. Les amendements permettent de modifier les législations de plusieurs façons, par exemple de proposer une version différente de celle du texte débattu ou encore d'y ajouter ou d'en retirer une section. Les représentants proposent les amendements pour plusieurs raisons : satisfaire des lobbies, les membres de l'administration à la Maison-Blanche ou encore les électeurs, transformer une législation pour la rendre plus fidèle à leurs propres intérêts, forcer le parti adverse à prendre position sur des questions délicates comme l'avortement, la peine de mort ou les bénéfiques des vétérans, ralentir le processus législatif ou encore attirer l'attention des médias sur un enjeu<sup>54</sup>. Ainsi qu'il a été expliqué au point 1.3.2, les membres de la Chambre ne peuvent pas offrir n'importe quel amendement à n'importe quel moment. Par exemple, si les débats se tiennent en vertu d'une règle spéciale fermée (*closed rule*), tout amendement au projet est interdit. Or, lorsqu'une règle ouverte (*open rule*) guide les débats en Chambre, tous les amendements sont permis jusqu'à ce qu'un vote majoritaire permette de clore les débats. Dans un tel contexte, les opposants à la législation peuvent tenter de faire mourir celle-ci en offrant plusieurs amendements difficilement acceptables pour le parrain du projet (*killer ou poison-pill amendments*). La stratégie inverse consiste à proposer des amendements qui plaisent aux représentants qui s'opposent à la législation, pour les faire changer d'idée (*sweetener amendments*)<sup>55</sup>. Puisque chaque amendement offert doit être lu en entier, débattu durant au moins cinq ou dix minutes, et rejeté ou adopté par un vote des membres de la Chambre, proposer plusieurs mesures pour modifier une loi peut permettre de ralentir le processus législatif. Cependant, la très puissante commission sur les règles rédige généralement des règles spéciales

51. Walter J. Oleszek (2004), *op. cit.*, p. 158.

52. *Ibid.*, p. 159.

53. *Ibid.*, p. 164.

54. *Ibid.*, p. 167.

55. Roger H. Davidson et Walter J. Oleszek (2006), *op. cit.*, p. 256.

qui empêchent le parti minoritaire de recourir à des manœuvres dilatoires. Par exemple, elle établira à l'avance la liste et l'ordre des amendements discutés en chambre et interdira aux représentants ne figurant pas sur cette liste de prendre la parole. De plus, la règle XVI de la Chambre stipule « qu'aucune motion ou proposition sur une question différente de celle discutée par la Chambre ne devrait être acceptée sous la forme d'un amendement<sup>56</sup> ». Ainsi, les représentants peuvent soulever un point de procédure pour remettre en question la pertinence d'un amendement. Il revient alors au parrain de l'amendement de démontrer que sa proposition est directement liée à la question débattue<sup>57</sup>. En résumé, sept caractéristiques marquent souvent le processus d'amendement des législations majeures ou controversées au sein de la commission plénière de la Chambre<sup>58</sup>.

- Les législations sont débattues article par article, et les représentants doivent proposer les amendements uniquement au moment où la section qu'ils veulent modifier est discutée.
- Tout amendement doit être proposé en séance, sous forme d'un document écrit.
- Les amendements ne doivent pas se répéter. Lorsqu'un amendement a été rejeté une première fois, un représentant ne peut proposer la même mesure par la suite.
- Les représentants peuvent soulever des points de procédure pour défier toute proposition d'amendement, par exemple pour demander à son parrain d'en démontrer le lien avec la législation débattue.
- Les amendements soumis par les membres de la commission permanente proposant l'adoption de la législation sont débattus avant ceux des autres législateurs.
- Durant le débat sur un amendement, les représentants peuvent demander la parole durant cinq minutes pour proposer un amendement fictif (*pro forma amendment*). Cette mesure n'est pas utilisée pour modifier la législation discutée, mais pour obtenir la parole durant cinq minutes pour poursuivre le débat sur celle-ci.
- Les amendements doivent être pertinents et en lien direct avec la législation discutée. Un représentant arrive parfois à proposer un amendement non lié au projet débattu, par exemple lorsque ses collègues approuvent la mesure ou que la commission sur les règles interdit le recours aux points de procédure. Or, l'adoption de tels amendements est beaucoup plus rare à la Chambre qu'au Sénat.

---

56. Voir le manuel des règles de la Chambre, 109<sup>e</sup> Congrès, <[frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=109\\_cong\\_house\\_rules\\_manual&docid=hruletx-73](http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=109_cong_house_rules_manual&docid=hruletx-73)>.

57. Walter J. Oleszek (2004), *op. cit.*, p. 169.

58. *Ibid.*, p. 174.

Une fois le débat sur un amendement terminé, les représentants passent au vote, pour rejeter ou adopter ce dernier. Lorsque l'amendement plaît au président de la commission permanente qui propose d'adopter la législation ainsi qu'à une forte majorité de représentants, on utilise généralement la technique du vote à voix haute (*voice vote*) pour prendre la décision finale<sup>59</sup>. Ainsi, les représentants sont appelés à crier « oui » (*yea*) ou « non » (*nay*) et le président des débats doit déterminer le résultat du vote. Si plusieurs législateurs s'opposent à l'amendement, un premier vote à voix haute sera effectué, mais un deuxième vote enregistré électroniquement (*recorded vote*) sera nécessaire si au moins vingt-cinq représentants l'exigent. Le système de vote électronique de la Chambre fonctionne ainsi : tous les membres possèdent une carte personnalisée qui ressemble à une carte de crédit ; ils insèrent cette carte dans l'une des quarante bornes installées à la Chambre et appuient sur le bouton « oui » (*yea*), « non » (*nay*) ou « présent » (*present*). Les résultats sont instantanément enregistrés par ordinateur et affichés sur un tableau électronique qui se trouve à l'arrière de la chaise du *speaker*<sup>60</sup>. Une fois le débat et le processus d'amendement terminés, la commission plénière de la Chambre ajourne la séance et recommande à la Chambre d'adopter la législation débattue. En effet, seule la Chambre a le pouvoir d'entériner officiellement les textes de loi.

### *L'adoption finale*

Lorsque le *speaker* reprend sa place sur le podium de la Chambre, il annonce « qu'en vertu de la règle spéciale proposée par la commission sur les règles, la question préalable est posée<sup>61</sup> ». Cela signifie que les débats sur la législation ou sur des amendements sont terminés ; qu'aucun amendement hormis ceux étudiés précédemment par la commission plénière de la Chambre ne peut être considéré ; et que les amendements adoptés au sein de la commission ne peuvent être amendés à nouveau. Le *speaker* demande alors aux membres de la Chambre de déterminer les amendements à propos desquels ils veulent voter séparément, en recourant à la méthode du vote électronique. Les autres amendements, c'est-à-dire ceux qui ne font pas l'objet de controverses, sont généralement adoptés en bloc par un vote à voix haute. Même si les représentants disposent alors d'une seconde chance pour faire mourir un projet ou un amendement à celui-ci, cela n'est pas fréquent. Après tout, les membres de la Chambre sont les mêmes que ceux de la commission plénière de la Chambre et changent rarement d'idée au moment d'entériner officiellement une législation.

59. Barbara Sinclair (1997), *op. cit.*, p. 29.

60. *Ibid.*

61. Walter J. Oleszek (2004), *op. cit.*, p. 179.

### *La motion pour retourner la législation au sein des commissions*

Une fois la législation et les amendements à celle-ci adoptés par la Chambre, le parti minoritaire peut, s'il le désire, tenter de forcer le recommencement du processus législatif en déposant une motion visant à retourner le projet au sein des commissions permanentes. La motion doit alors être approuvée par une majorité de représentants. Cela est plutôt rare, car peu de législateurs favorables à la loi changent subitement d'avis et reviennent sur leur décision lorsqu'ils sont si près du but<sup>62</sup>. La dernière étape du processus est le vote final sur l'adoption de la législation. Or, pour devenir une loi fédérale américaine, celle-ci devra également être adoptée par le Sénat avant d'être signée par le président américain.

#### **1.5.2. Au Sénat**

Quatre étapes marquent généralement l'adoption d'une législation au Sénat :

1. Les sénateurs concluent un accord par consentement unanime (UCA), qui limite la durée des débats et détermine l'ordre dans lequel les amendements à la législation seront offerts.
2. À tour de rôle, le président et le leader du parti minoritaire de la commission permanente qui recommande d'adopter la législation prononcent des mots d'introduction, expliquent leur position et passent la parole à des collègues du parti pour entamer le débat.
3. La procédure d'amendement débute, puis se déroule sur la base de l'UCA conclu par les sénateurs.
4. Un vote final a lieu pour entériner la législation<sup>63</sup>.

La procédure d'adoption des législations est toutefois beaucoup moins structurée et prévisible au Sénat qu'à la Chambre, surtout lorsque le leader de la majorité propose de tenir un débat sur une législation n'ayant pas préalablement fait l'objet d'un UCA. En effet, en l'absence d'un UCA, les sénateurs opposés à une législation peuvent ralentir ou bloquer l'action législative de plusieurs manières, notamment en éternisant le débat général ou en proposant quantité d'amendements qui ne sont pas en lien avec la mesure discutée.

---

62. Barbara Sinclair (1997), *op. cit.*, p. 30-31.

63. Roger H. Davidson et Walter J. Oleszek (2006), *op. cit.*, p. 261.

*Le débat général*

Il est beaucoup plus difficile de clore les débats au Sénat qu'à la Chambre. Outre les UCA, seulement trois mesures permettent de mettre un terme aux discussions et de passer au vote sur une législation ou un amendement<sup>64</sup>. Premièrement, certaines lois limitent le temps des débats dans des domaines d'activités législatives précis. Par exemple, une loi budgétaire adoptée en 1974, le *Congressional Budget and Impoundment Control Act*, contient des restrictions quant à la durée des débats sur les résolutions budgétaires. Deuxièmement, les sénateurs peuvent proposer une motion pour ajourner les débats (*motion to table*) sur toute législation ou tout amendement. Une telle motion ne peut être débattue et doit être adoptée à la majorité pour être effective. En plus de marquer la fin immédiate des débats, elle tue la législation ou l'amendement discuté. Troisièmement, en vertu de la règle XXII du Sénat, les sénateurs peuvent déposer une motion pour clore les débats (*motion of cloture*). Ainsi qu'il est mentionné à la section 1.4, une telle motion doit être adoptée par 60 sénateurs sur 100 pour entrer en vigueur. Ainsi, une minorité de 41 sénateurs peut recourir à la flibuste pour éterniser les débats et, ainsi, paralyser les activités parlementaires.

La flibuste a représenté un obstacle majeur à l'adoption du programme législatif de George W. Bush entre janvier 2001 et janvier 2007. Puisque la majorité républicaine n'a jamais compté plus de 55 membres durant cette période, le leader de la majorité Bill Frist (républicain, Tennessee) devait constamment tenir compte de l'opinion des démocrates, les intégrer dans le processus législatif et faire des compromis. En effet, le leader de la minorité, Tom Daschle (démocrate, Dakota du Sud), et son successeur Harry Reid (démocrate, Nevada) arrivaient souvent à convaincre leurs collègues démocrates de refuser de clore les débats sur les nominations et projets de loi chers aux républicains. Par exemple, la flibuste ou la simple menace d'y recourir a permis au parti de Daschle et de Reid de bloquer plusieurs nominations proposées par George W. Bush en vue de pourvoir des postes de juges dans des cours fédérales. En mai 2005, sept républicains modérés, dont John McCain (Arizona), se sont joints à sept sénateurs démocrates, dont Robert C. Byrd (Virginie occidentale), pour convaincre ceux-ci de voter en faveur de la clôture des débats sur trois nominations problématiques, c'est-à-dire celles de Janice Rogers Brown (à la cour d'appel du District of Columbia), Priscilla R. Owen (à la cour d'appel du cinquième circuit) et William H. Pryor (à la cour d'appel du onzième circuit)<sup>65</sup>. Les démocrates ont toutefois continué à bloquer les nominations d'autres juges, comme celles de William

64. Walter J. Oleszek (2004), *op. cit.*, p. 222.

65. Voir Charles Babington et Shailagh Murray (2005), « A Last-Minute Deal on Judicial Nominees », *Washington Post*, p. A01, <[www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/05/23/AR2005052301970\\_pf.html](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/05/23/AR2005052301970_pf.html)>, consulté le 24 mai.

Myers (à la cour d'appel du neuvième circuit) et de Henry Saad (à la cour d'appel du sixième circuit). La possibilité pour les démocrates de recourir à la flibuste pourrait également avoir forcé Bush à proposer la nomination de John Roberts au poste de juge en chef de la Cour suprême, et non celle d'un juge ultraconservateur de la trempe d'Antonin Scalia ou de Clarence Thomas. Les propos suivants de Trent Lott (républicain, Missouri), ancien leader de la majorité au Sénat, traduisent bien l'avantage que la flibuste procure au parti minoritaire :

C'est très difficile d'être leader de la majorité, et c'est devenu un travail de plus en plus ardu. Vous n'avez pas simplement besoin de 50 votes pour garantir l'adoption de vos projets – vous devez compter sur 60 votes. La flibuste était jadis utilisée occasionnellement pour les enjeux majeurs ou controversés. Mais cet instrument est maintenant employé pour bloquer n'importe quel projet. Vous pouvez donc compter sur 51 ou 55 voix, mais ce n'est pas suffisant et vos projets mourront si vous n'êtes pas capables de forger une coalition d'au moins 60 sénateurs, ce qui est devenu très difficile aujourd'hui<sup>66</sup>.

### *Le processus d'amendement*

Comme à la Chambre, il existe un processus d'amendement au Sénat, qui permet aux sénateurs de modifier les législations débattues en assemblée plénière. Or, comparativement aux règles de la Chambre, celles du Sénat sont beaucoup moins strictes à ce stade du processus législatif. Par exemple, les sénateurs peuvent prendre la parole à tout moment du débat pour proposer des amendements à n'importe quelle section d'une législation. Contrairement aux représentants, ils ne sont pas obligés de proposer les amendements uniquement au moment où la section qui les intéresse est discutée. En outre, les sénateurs sont libres de proposer des amendements qui n'ont aucun rapport avec la législation débattue (*nongermane amendments*), à moins qu'un UCA ne l'interdise. Un sénateur peut donc facilement faire dérailler le processus législatif en proposant des amendements inacceptables pour le parrain d'une législation. Par exemple, en 2003, lorsque le leader de la majorité Bill Frist a voulu tenir un débat sur une législation chère à George W. Bush à propos des dépenses du département d'État en matière d'aide étrangère, Ted Kennedy (démocrate, Massachusetts) a cherché à ajouter au texte de loi des dispositions visant à augmenter le salaire minimum à l'échelle des États-Unis, et à rendre plus sévères les peines à l'endroit des crimes commis pour des motifs liés au genre ou à la race<sup>67</sup>. Les républicains ne voulaient pas tenir de débats sur les projets chers à Kennedy et ont donc été forcés d'abandonner leur propre législation.

---

66. Cité dans Roger H. Davidson et Walter J. Oleszek, *op. cit.*, p. 173.

67. Walter J. Oleszek (2004), *op. cit.*, p. 228-229.

À l'instar des représentants, les sénateurs proposent les amendements pour plusieurs raisons : retarder ou bloquer l'adoption de législations auxquelles ils s'opposent (*killer* ou *poison-pill amendments*) ; forcer le parti adverse à prendre position sur des enjeux controversés comme l'avortement et la peine de mort (*put-them-on-the-spot amendments*), améliorer le contenu d'une législation (*substance amendments*), se donner des munitions pour démontrer aux électeurs qu'ils méritent d'être réélus (*november amendments*) ou encore attirer l'attention de leurs collègues sur les questions qui leur tiennent à cœur (*make-a-point amendments*)<sup>68</sup>. Ce dernier type d'amendement a été utilisé à maintes reprises par Jesse Helms (républicain, Caroline du Nord) durant sa carrière. Sénateur très conservateur, il a souvent cherché à ajouter aux textes de diverses législations des mesures visant à rendre les politiques du gouvernement plus conservatrices à l'endroit des homosexuels, de l'avortement et de la pornographie. Ainsi, à la fin des années 1980, Helms a réussi à amender une législation sur l'éducation afin de proscrire les activités des compagnies téléphoniques offrant des services pornographiques (*dial-a-porn services*)<sup>69</sup>. En l'absence d'un UCA, le leader de la majorité dispose donc de très peu d'outils pour empêcher ses collègues de tenter de modifier les législations. Il peut, par exemple, recourir au marchandage pour « acheter » le silence d'un sénateur récalcitrant. Cela consiste souvent à promettre au principal intéressé qu'une commission permanente organisera bientôt des audiences sur la question qui lui tient à cœur ou que le Sénat se penchera ultérieurement sur celle-ci. Mais rien ne garantit le succès de telles tentatives : les règles du Sénat sont beaucoup moins contraignantes que celles de la Chambre, ce qui favorise l'individualisme et l'indépendance des sénateurs. En outre, la faiblesse de la discipline de parti au Congrès, qui est plus évidente chez les sénateurs que chez les représentants, rend le travail des leaders du Sénat encore plus difficile. En effet, ceux-ci ne peuvent jamais être assurés de la parfaite cohésion des membres de leurs partis. Ainsi, des républicains proposent parfois des amendements qui contrecarrent les projets des républicains ; des démocrates refusent de temps à autre d'adopter les législations chères au parti. À titre indicatif, en mars 2006, le sénateur John Sununu (républicain, New Hampshire) a fait volte-face, s'opposant à son équipe et au président Bush : il a amendé le *USA Patriot Act* pour s'assurer que la lutte contre le terrorisme aux États-Unis respecte davantage les libertés civiles américaines<sup>70</sup>.

68. Pour plus de détails à ce sujet, voir *ibid.*, p. 232-235.

69. Barbara Sinclair, *op. cit.*, p. 43.

70. Voir John Sununu (2006), « Sununu Commends Bush for Signing Patriot Act Legislation into Law » (communiqué de presse), <[www.sununu.senate.gov/pressapp/record.cfm?id=252425&year=2006](http://www.sununu.senate.gov/pressapp/record.cfm?id=252425&year=2006)>, consulté le 9 mars.

En l'absence d'un UCA, la procédure d'amendement se termine uniquement lorsque les sénateurs n'ont plus d'amendements à proposer et décident de passer au vote final<sup>71</sup>. Cela peut prendre énormément de temps ; c'est pourquoi le leader de la majorité tente généralement de garantir l'adoption d'un UCA avant de faire place à des débats sur une législation, surtout lorsque le Congrès est en fin de session et que le parti au pouvoir veut garantir l'adoption d'autres projets avant les élections.

Contrairement à la Chambre, le Sénat ne dispose pas d'un système électronique pour enregistrer les votes des législateurs. Les sénateurs peuvent recourir à trois méthodes de vote pour entériner ou rejeter les amendements, nominations et législations<sup>72</sup>. Premièrement, le vote à voix haute (*voice vote*) est souvent utilisé pour les mesures non controversées ou routinières. Ce système fonctionne de la même manière qu'à la Chambre : les sénateurs crient « oui » (*yea*) ou « non » (*nay*) pour annoncer leur décision, et les résultats du vote ne sont pas formellement enregistrés. Deuxièmement, lorsqu'il est difficile de déterminer le résultat d'un vote à voix haute, la technique du vote par division (*division vote*) peut s'avérer utile. Celle-ci consiste à demander aux sénateurs de se lever debout ou de lever la main, ce qui facilite le comptage des voix. Les résultats de ces votes ne sont toutefois pas enregistrés officiellement. Troisièmement, le système du vote par appels successifs des sénateurs (*roll call vote*) est utilisé s'il y a quorum en chambre et qu'un cinquième des sénateurs présents en exige l'utilisation (un minimum de onze sénateurs peut donc demander la tenue d'un tel vote). Lors d'un vote par appels successifs, les sénateurs doivent voter « oui » (*yea*) ou « non » (*nay*) à tour de rôle, à mesure que le greffier appelle le nom de chacun et chacune. Les résultats de ces votes sont enregistrés et rendus publics, notamment sur Internet<sup>73</sup>. Une fois adoptée par le Sénat, une loi n'aura toutefois pas terminé son parcours dans les dédales du processus législatif. Les deux chambres doivent en effet adopter deux versions identiques d'une même législation avant d'acheminer celle-ci vers le président américain.

## 1.6. La réconciliation des différences entre les deux chambres

La réconciliation des différences entre les deux chambres peut s'effectuer de plusieurs façons. Comme l'expliquent Steven Smith, Jason Roberts et Ryan Vander Wielen, « une des deux chambres peut accepter le texte de loi proposé par l'autre chambre, ou les deux chambres peuvent

---

71. Steven S. Smith, Jason M. Roberts et Ryan J. Vander Wielen (2006), *op. cit.*, p. 111.

72. Walter J. Oleszek (2004), *op. cit.*, p. 228-229.

73. Voir le site du Sénat américain : <[www.senate.gov/pagelayout/legislative/a\\_three\\_sections\\_with\\_teasers/votes.htm](http://www.senate.gov/pagelayout/legislative/a_three_sections_with_teasers/votes.htm)>.

échanger des amendements jusqu'à ce qu'elles s'entendent sur une seule et unique version de la législation<sup>74</sup> ». Lorsque de tels efforts ne mènent nulle part, le Sénat et la Chambre doivent former une commission de conciliation (*conference committee*) pour négocier un compromis. Plus de 90 % des législations sont adoptées en versions identiques par les deux chambres sans qu'il soit nécessaire de les étudier au sein d'une commission de conciliation. Or, les législations majeures ou controversées passent pratiquement toujours par cette étape, ce qui ralentit encore davantage le processus législatif<sup>75</sup>.

Les membres des commissions de conciliation – que l'on appelle les congressistes (*conferees*) – sont nommés par le *speaker* de la Chambre et le président du Sénat (*presiding officer*), suivant les recommandations des présidents des commissions permanentes de la Chambre et du Sénat qui proposent l'adoption de la législation en cause. Les membres des commissions de conciliation viennent souvent de ces mêmes commissions permanentes et ils peuvent être sélectionnés en vertu de plusieurs facteurs, comme l'ancienneté et l'intérêt pour la question discutée<sup>76</sup>. Les commissions de conciliation peuvent être de différentes tailles, mais elles sont généralement formées de dix à vingt-quatre législateurs, dont la moitié vient de la Chambre, et l'autre du Sénat<sup>77</sup>. Le ratio de républicains et de démocrates au sein des commissions de conciliation reflète habituellement la proportion des sièges occupés par les deux partis au sein des chambres.

Les travaux d'une commission de conciliation prennent fin lorsqu'un rapport (*conference report*) est approuvé par la majorité des congressistes de chacune des chambres. Ce rapport devient alors la nouvelle version du texte de loi. Celle-ci doit faire l'objet d'un nouveau vote majoritaire au sein de la Chambre et du Sénat avant d'être soumise au président des États-Unis.

\*

\*\*

Les règles et les procédures du Congrès représentent le socle du processus législatif américain. Bien entendu, elles ne déterminent pas les sujets des débats et des discussions au Capitole. Ce sont plutôt les événements nationaux et internationaux, les désirs et les intérêts des législateurs ou encore les demandes de la population, des groupes d'intérêts et du président américain qui dictent le calendrier législatif

---

74. Steven S. Smith, Jason M. Roberts et Ryan J. Vander Wielen (2006), *op. cit.*, p. 111.

75. Roger H. Davidson et Walter J. Oleszek (2006), *op. cit.*, p. 267.

76. Steven S. Smith, Jason M. Roberts et Ryan J. Vander Wielen (2006), *op. cit.*, p. 111.

77. Roger H. Davidson et Walter J. Oleszek (2006), *op. cit.*, p. 268.

à Washington. Les règles et les procédures influencent toutefois considérablement l'issue des débats, car elles délimitent le champ d'action des législateurs. Par exemple, même s'ils étaient majoritaires – et majoritairement en faveur – de la nomination de John Bolton comme ambassadeur à l'ONU, proposée par George W. Bush à l'été 2005, les républicains n'ont pu satisfaire le président américain, notamment parce que les démocrates ont recouru à la flibuste et refusé de clore les débats sur la question<sup>78</sup>. Au début d'août 2005, Bush a finalement dû « déployer » Bolton à l'ONU en le nommant par décret et, ainsi, en outrepassant la procédure de nomination habituelle<sup>79</sup>.

En définitive, les différences entre les règles et les procédures de la Chambre et du Sénat (voir encadré 5) rendent le processus législatif américain relativement lent et complexe. Cette situation afflige les présidents américains, souvent incapables de faire adopter tous leurs projets par le Congrès. Elle engendre également maintes frustrations au sein de la population, qui a parfois le sentiment que rien ne bouge au Capitole et que les législateurs ne font rien d'autre que de se disputer. De telles réactions sont compréhensibles et – dans une certaine mesure – justifiées. Or, à une époque où le degré de civilité entre les membres du Congrès est à son nadir et où les disputes entre les partis sont d'une intensité rarement vue dans l'histoire des États-Unis, les règles et les procédures sont particulièrement essentielles aujourd'hui. En effet, elles empêchent les élus d'abuser de leurs pouvoirs et les obligent à faire des compromis s'ils veulent que les activités législatives progressent. À en croire « Publius », pseudonyme des trois auteurs de l'ouvrage *Le fédéraliste*, soit James Madison, Alexander Hamilton et John Jay, ce principe politique représente l'un des principaux garants de la démocratie américaine, car les hommes ne sont pas des anges, et l'on doit, par conséquent, obliger les gouvernements formés par des hommes à se contrôler eux-mêmes<sup>80</sup>.

---

78. Yochi J. Dreazen (2005), « Senate Democrats Engineer a Delay of Vote on Bolton », *The Wall Street Journal*, 27 mai, p. A3.

79. Christopher Cooper (2005), « Bush Appoints Bolton to UN Post, Bypassing Senate », *The Wall Street Journal*, 2 août, p. A3.

80. James Madison, Alexander Hamilton et John Jay (1987, publié pour la première fois en 1788), « Number LI. The Same Subject Continued with the Same View and Concluded », *The Federalist Papers*, Londres, Penguin Books, p. 319-320.

**ENCADRÉ 5****LES PRINCIPALES DIFFÉRENCES ENTRE LES RÈGLES ET LES PROCÉDURES DE LA CHAMBRE ET DU SÉNAT****Chambre**

- Le *speaker* transmet souvent les législations à plusieurs commissions en même temps (*multiple referral*).
- La commission sur les règles prépare des règles spéciales avant de placer une législation à l'horaire des mesures devant être débattues en chambre. Ces règles spéciales limitent souvent le temps des débats et le nombre d'amendements que les représentants peuvent offrir aux législations lors des discussions en assemblée plénière.
- Une règle générale pose des limites à la durée des débats.
- Une règle générale interdit aux représentants de proposer des amendements qui ne sont pas en lien avec la législation discutée.
- La flibuste est interdite.

**Sénat**

- Les leaders soumettent rarement les législations à plusieurs commissions en même temps.
- Les sénateurs concluent des accords par consentement unanime (UCA) et adoptent des motions de procéder avant de débattre les législations en assemblée plénière. Les UCA et les motions de clôture sont les deux principales mesures que les sénateurs peuvent utiliser pour clore les débats en assemblée plénière.
- Aucune règle générale ne pose de limite à la durée des débats.
- Aucune règle générale n'interdit aux sénateurs de proposer des amendements qui ne sont pas en lien avec la législation discutée.
- La flibuste est permise.

Source : Steven S. Smith, Jason M. Roberts et Ryan J. Vander Wielen (2006). « The Rules of the Legislative Game », dans *The American Congress*, 4<sup>e</sup> éd., Cambridge, Cambridge University Press, p. 113.

## BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

- BINDER, S.A. (2003). *Stalemate. Causes and Consequences of Legislative Gridlock*, Washington, Brookings Institution.
- BINDER, S.A. et S.S. SMITH (1997). *Politics or Principle? Filibustering in the United States Senate*, Washington, Brookings Institution.
- DAVIDSON, R.H. et W.J. OLESZEK (2006). « Congressional Rules and Procedures », *Congress and Its Members*, 10<sup>e</sup> éd., Washington, D.C., CQ Press, p. 236-271.
- EVANS, C.L. et D. LIPINSKI (2005). « Obstruction and Leadership in the U.S. Senate », dans L.C. Dodd et B.I. Oppenheimer (dir.), *Congress Reconsidered*, 8<sup>e</sup> éd., Washington, D.C., CQ Press, p. 227-248.
- OLESEK, W.J. (2004). *Congressional Procedures and the Policy Process*, 6<sup>e</sup> éd., Washington, D.C., CQ Press.
- SINCLAIR, B. (1997). *Unorthodox Lawmaking : New Legislative Processes in the U.S. Congress*, Washington, D.C., CQ Press.
- SMITH, S.S., J.M. ROBERTS et R.J. VANDER WIELEN (2006). « The Rules of the Legislative Game », dans *The American Congress*, 4<sup>e</sup> éd., Cambridge, Cambridge University Press, p. 91-120.





---

# Les commissions du Congrès

Joël Plouffe et Élisabeth Vallet

*Il n'est pas tout à fait faux de dire  
que le Congrès en session est en réalité  
en exhibition, tandis que le Congrès  
réuni en commissions est au travail.*

Woodrow Wilson,  
*Congressional Government*, 1885

Les assemblées parlementaires ont une fonction de production de la loi, mais également une fonction de contrôle de l'action gouvernementale. Toutefois, la production législative n'est qu'une fonction dérivée de la mission de contrôle du Parlement dans la mesure où « la fonction législative du député n'est qu'un contrôle qu'il exerce sur l'élaboration gouvernementale de la loi<sup>1</sup> ». En ce sens, le droit de contrôle reconnu au Parlement est un principe conforme à l'esprit général du régime parlementaire<sup>2</sup>. Dès lors, il était logique, à titre d'exemple, qu'à la suite de l'ouragan Katrina qui s'est abattu sur la Nouvelle-Orléans en août 2005 et constatant l'inadéquation des réponses gouvernementales, le Congrès américain ait jugé approprié de mettre sur pied une commission d'enquête parlementaire conjointe (*Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina*). Le rapport de cette commission, déposé le 15 février 2006<sup>3</sup>, a mis en cause l'inefficacité de chaque palier de gouvernement et a préconisé une série de mesures afin de mieux appréhender les catastrophes naturelles majeures, dispositions que les assemblées plénières seront en mesure, si elles le jugent approprié, d'adopter. Car le Congrès, fort de ses 535 membres, et par rapport à « la complexification des enjeux [...], l'intervention accrue de l'État fédéral dans les affaires de la nation, le développement de l'administration gouvernementale, la puissance de la présidence<sup>4</sup> », n'est pas à même d'appréhender la totalité des affaires pendantes devant lui. C'est la raison pour laquelle, à l'instar de l'ensemble des assemblées représentatives, chacune des deux assemblées a, sur une base coutumière, décomposé son travail en autant de commissions et de sous-commissions qu'il était jugé nécessaire. Certains ont pu y voir un abus de pouvoir du Congrès, considérant que ce pouvoir constitue, « sans aucun doute, un échec au principe d'équilibre aménagé par les Pères fondateurs, autrement dit à la séparation entre le législatif et l'exécutif, sinon le judiciaire<sup>5</sup> ». Pour d'autres, « l'importance des commissions a crû à mesure que s'est développée la prédominance de fait du président sur le Congrès,

- 
1. Bernard Chantebout (1988), *Le contrôle parlementaire*, Paris, La Documentation française, document d'études n° 1.14, p. 2.
  2. McGrain v. Daugherty 273 US 135 (1927). Voir également dans ce sens John A. Fairlie (1928), « Congress and the National Administration », *Michigan Law Review*, vol. 26, n° 3, janvier, p. 237-259.
  3. Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina (2006), *A Failure of Initiative*, Final Report, Report by the Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 15 février, disponible en ligne, <[www.gpoaccess.gov/congress/index.html](http://www.gpoaccess.gov/congress/index.html)>.
  4. Claude Corbo (2004), *Les États-Unis d'Amérique. Tome II : Les institutions politiques*, Québec, Septentrion, p. 208.
  5. Jean Gicquel (2002), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, coll. « Domat Droit public », p. 254.

comme contrepoids nécessaire<sup>6</sup> ». Les commissions parlementaires ont trois pouvoirs : « collecter des informations à travers des auditions et des enquêtes, élaborer des structures de lois et de résolutions, et rapporter sur la législation en chambre. Si toutes les commissions disposent du premier, toutes, par contre, ne disposent pas du dernier<sup>7</sup> ». Ainsi, la structure des commissions parlementaires est centrale à l'influence qu'elles auront et au rôle qu'elles joueront au sein des assemblées<sup>8</sup>.

## 1. LA STRUCTURE DES COMMISSIONS AU CONGRÈS

Dès les débuts du régime politique américain en 1789, le Congrès a créé des commissions pour « décentraliser » efficacement le travail parlementaire<sup>9</sup>. Initialement conçu sur une base coutumière, le système de commissions a connu plusieurs réformes d'importance, en 1946<sup>10</sup>, en 1970<sup>11</sup> et en 1995 à la suite d'une grande alternance politique. La loi de réorganisation de 1946 constitue l'un des moments clés de l'histoire du Congrès, et le socle de ce qu'il est aujourd'hui<sup>12</sup>. Pour autant la réforme était jugée insatisfaisante : « Avons-nous vraiment modernisé le Congrès », demandait le représentant Estes Kefauver. « Pas vraiment assez » répondait-il<sup>13</sup>. Du coup, la réforme de 1970 représente, à son tour, un moment clé de la vie congressionnelle en ce qu'elle a véritablement restructuré le mode de fonctionnement des commissions : prévoyant de rendre publics leurs réunions et les votes qui s'y tiennent, autorisant la radio et télédiffusion des auditions,

- 
6. Philippe Lauvaux (2004), *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Droit fondamental », p. 300.
  7. Christopher J. Deering et Steven S. Smith (1997), *Committees in Congress*, Washington, D.C., CQ Press, p. 11. Ainsi, quatre commissions permanentes conjointes (Economic, Taxation, Library et Printing) ont le pouvoir de contrôler des politiques publiques, mais n'ont aucun pouvoir « législatif ».
  8. Les auteurs tiennent à remercier le recteur Corbo pour ses remarques et pour les précisions qu'il a apportées.
  9. Voir sur ce point Judy Schneider (2003), *The Committee System in the U.S. Congress*, Washington, D.C., CRS Report for Congress, p. 1. Il faut dire que la tradition remontait déjà au « Congrès continental » qui, entre 1774 et 1788, a géré la transition vers l'indépendance en créant plus de 3 200 commissions parlementaires. Selon Christopher J. Deering et Steven S. Smith, *op. cit.*, p. 25.
  10. 1946 Legislative Reorganization Act (Public Law 79-601, 60 Stat. 812).
  11. 1970 Legislative Reorganization Act (Public Law 91-510, 84 Stat. 1140).
  12. Voir dans ce sens Joint Committee on the Organization of Congress (1993), « The Congressional Committee System », dans *Organization of the Congress*, Final Report, décembre. Disponible sur le site de la commission du règlement de la Chambre des représentants, <[www.rules.house.gov/archives/jcoc2.htm](http://www.rules.house.gov/archives/jcoc2.htm)>, consulté en mars 2006.
  13. Estes Kefauver (1946), *A Twentieth Century Congress*, New York, Duell, Sloan and Pearce, p. 552.

imposant qu'il y ait des règles écrites et des procédures pour protéger les droits de la minorité parlementaire<sup>14</sup>. Des commissions créées intramuros ont également permis quelques avancées, notamment pour déterminer les compétences respectives des commissions permanentes. C'est par exemple le cas des commissions spéciales Bolling et Paterson à la Chambre et la commission Stevenson au Sénat (1976-1977). De surcroît, certaines lois réorganisant par exemple les procédures législatives ont eu de semblables effets, comme le *Budget and Impoundment Control Act*, qui, en 1974, a restructuré la procédure budgétaire en créant deux commissions chargées du budget. De la même manière, chaque parti représenté au Congrès a également la possibilité, dans le respect des règlements des assemblées, de définir des normes pour encadrer la nomination des membres des commissions, la désignation de leurs présidents ou encore les conditions de recours aux sous-commissions. On ne saurait oublier que les commissions elles-mêmes ont, dans la limite de l'ensemble des normes précédentes, le pouvoir de structurer leur mode de fonctionnement comme elles l'entendent. On comprend donc que le système des commissions, tant à la Chambre des représentants qu'au Sénat, repose sur un agencement complexe de normes composé du règlement intérieur de chaque chambre, des règles internes aux partis élus, des procédures et usages adoptés par les commissions, le tout dans le respect des lois et de la Constitution. Le système des commissions évolue ainsi constamment, au gré des ajustements de cet ensemble de normes. Dès lors, si l'on peut dresser à grands traits un tableau des commissions congressionnelles, il faut retenir qu'à tout moment ce panorama peut changer d'aspect.

## 1.1. Typologie des commissions parlementaires

En dehors de quelques particularités, comme le *Committee of the Whole*<sup>15</sup> à la Chambre des représentants, les commissions parlementaires sont de trois types : permanentes, spéciales ou conjointes.

### 1.1.1. Les commissions permanentes

Les premières commissions étaient surtout temporaires et avaient été créées pour traiter d'un sujet donné (*ad hoc and temporary committees*). La multiplication des commissions (350 commissions temporaires sont

---

14. The Congressional Committee System (1993), *op. cit.*

15. De son véritable nom *Committee of the Whole House on the State of the Union*, c'est une assemblée plénière qui obéit à des règles (notamment de quorum et de procédures) particulières pour examiner et se prononcer sur des projets de loi donnés sur lesquels une commission a déjà rapporté.

ainsi mises en place au cours du troisième congrès<sup>16</sup>), doublée de l'accroissement du travail dévolu au Congrès, a conduit à pérenniser certaines de ces commissions. Si dès la première législature en 1789 la Chambre des représentants crée une commission permanente, le *Standing Committee on Enrolled Bills*, c'est au cours de l'administration Monroe que le système de commissions permanentes se met véritablement en place<sup>17</sup>. En effet, entre la guerre de 1812 et la guerre civile, le recours aux commissions permanentes dans la procédure législative devient systématique à la Chambre. Par contre, au Sénat, même si quelques commissions permanentes sont mises en place au début du XIX<sup>e</sup> siècle (douze sont créées en 1812), aucune n'aura de rôle déterminant avant la guerre civile. À la suite de la guerre de Sécession en effet, tandis que l'État américain prend de l'expansion, le rôle du Congrès s'accroît d'autant et ce dernier est contraint de s'organiser en commissions pour diviser le travail et absorber l'inflation législative. Les commissions permanentes (*standing committees*) forment alors la charpente de cette fourmilière décentralisée. Chacune est souveraine dans sa sphère de compétence et « son président, désigné au sein du parti de la majorité selon la règle de l'ancienneté y règne sans partage, de façon tyrannique<sup>18</sup> ». L'institutionnalisation des commissions dans les règles des assemblées est donc récente<sup>19</sup>, puisque, mues par la nécessité, les chambres avaient eu auparavant recours à des commissions spéciales et temporaires. Désormais les commissions parlementaires ont en principe une double compétence : d'une part, législative, puisqu'elles examinent les projets de loi sur lesquels elles statuent et élaborent un rapport, et, d'autre part, de surveillance (*oversight*) des programmes, agences et activités qui se situent dans leur domaine de compétence. Dans ce cadre, elles ont le pouvoir de recommander les montants des enveloppes budgétaires allouées aux programmes gouvernementaux. Ainsi, les commissions des appropriations (*Appropriations committees*) ont la charge de répartir effectivement les crédits budgétaires (*appropriation*), tandis que la commission des finances sénatoriale et son pendant à la Chambre, la commission des voies et moyens, sont actives dans le domaine de la fiscalité directe et indirecte. Les commissions permanentes se scindent en trois catégories. Les commissions d'autorisation (*Authorization committees*) définissent des programmes. Les commissions des appropriations (*Appropriations committees*) affectent les crédits budgétaires qui s'y rapportent. Enfin, les commissions de contrôle (*Control committees*) s'assurent de la constitutionnalité des mesures, de la clarté des finances et de la régulation de l'assemblée législative.

---

16. Joint Committee on the Organization of Congress (1993), « The Congressional Committee System », dans *Organization of the Congress*, Final Report, décembre. Disponible sur le site de la commission du règlement de la Chambre des représentants, <[www.rules.house.gov/archives/jcoc2.htm](http://www.rules.house.gov/archives/jcoc2.htm)>, consulté en mars 2006.

17. *Ibid.*

18. Jean Gicquel, *op. cit.*, p. 254.

19. Voir Philippe Lauvaux, *op. cit.*, p. 299.

### 1.1.2. *Les commissions spéciales*

Les commissions spéciales (*select* ou *ad hoc committees*) sont créées à des fins strictement définies. Elles sont mises en place par une résolution particulière de la chambre pour examiner des propositions de loi, pour mener des enquêtes dans un cadre circonscrit et avec des objectifs restreints, et parfois pour étudier de grands enjeux de société dans une logique panpartisane<sup>20</sup>. Certaines commissions spéciales sont temporaires ; il arrive cependant qu'elles soient pérennisées. Le Congrès n'a pourtant pas usé de cette prérogative, à tel point d'ailleurs qu'en 1975 la Chambre a restructuré son règlement intérieur de façon que le *speaker* puisse créer, avec l'accord de l'assemblée, une commission spéciale. Et ce, alors que la Chambre n'avait « pas connu de commissions spéciales pendant près de cent ans<sup>21</sup> ». Le propre d'une commission spéciale est de ne pas être recensée expressément dans le règlement intérieur de l'assemblée. La commission spéciale est en effet créée par une résolution simple s'il s'agit d'une commission propre à une assemblée seule, et par une résolution concomitante (*concurrent resolution*)<sup>22</sup> si la commission est bicamérale. Tel est le cas de la commission sénatoriale spéciale sur l'affaire Whitewater (*Senate Select Committee on the Whitewater Affair*) chargée d'enquêter sur une transaction immobilière impliquant le président Clinton et sa femme. Le recours aux commissions spéciales a parfois donné lieu à de véritables cirques politiques, comme en atteste la création d'une commission sénatoriale sur le Watergate en 1973 ou encore la mise sur pied, dans chacune des chambres, de commissions spéciales pour enquêter sur l'affaire Iran-Contra. Il ne faut toutefois pas se méprendre, tous les *select committees* ne sont pas nécessairement des commissions temporaires : l'exemple des *Select Committees on Intelligence*, tant à la Chambre qu'au Sénat, est probant, puisque chacune de ces commissions est désormais permanente.

### 1.1.3. *Les commissions conjointes*

Les commissions spéciales peuvent également être conjointes, comme en atteste la mise sur pied, à la suite de la dévastation de la Nouvelle-Orléans par l'ouragan Katrina, d'une commission d'enquête parlementaire conjointe (*Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina*).

20. Voir par exemple la résolution visant à mettre sur pied une enquête sur l'affaire Abramoff (un scandale de corruption impliquant le lobbyiste Jack Abramoff et le 109<sup>e</sup> Congrès) : *Jack Abramoff Investigation Resolution*, H. Res. 746, du 6 avril 2006. [En ligne]. <[thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c109:h.res.746](http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c109:h.res.746)>, consulté en avril 2006.

21. Christopher J. Deering et Steven S. Smith (1997), *op. cit.*, p. 13.

22. C'est-à-dire adoptée en termes identiques et concurremment dans les deux chambres.

### *Les commissions de conciliation*

On trouve également dans cette catégorie un type particulier de commissions, dont il faut souligner la spécificité : les commissions de conciliation (*conference committees*) jouent un rôle déterminant dans le processus législatif, puisqu'il leur appartient, en cas de divergence entre les deux chambres sur un projet de loi, d'élaborer un texte de compromis qui puisse être adopté en termes identiques par le Sénat et par la Chambre des représentants. Les commissions de conciliation sont donc également temporaires.

### *Des commissions conjointes pour gérer les affaires communes*

Toutefois, certaines commissions conjointes sont permanentes. Elles sont aujourd'hui au nombre de quatre et ont pour vocation de gérer les affaires communes aux deux assemblées. Deux ont une vocation économique qui ne peut être envisagée autrement que conjointement par les deux assemblées (*Joint Economic Committee* et *Joint Committee on Taxation*), tandis que les deux autres supervisent la gestion d'organismes communs (*Joint Committee on the Library of Congress* et *Joint Committee on Printing*).

## **1.2. Le fonctionnement des commissions**

Deux éléments sont au cœur du fonctionnement des commissions parlementaires. D'une part, elles peuvent se scinder, pour plus d'efficacité, en sous-commissions et d'autre part, elles peuvent s'appuyer sur une administration qui leur est propre.

### **1.2.1. Le rôle déterminant des sous-commissions**

Les commissions ont la faculté d'établir des sous-commissions. Ces sous-commissions – composées des membres de la commission à laquelle elles sont rattachées – sont créées soit afin d'examiner des projets de loi dans des secteurs déterminés, soit pour mener des auditions ou les démarches préliminaires visant à contrôler l'exécution d'un programme. La plupart ont été pérennisées et une grande majorité des sous-commissions sont désormais permanentes. Certaines n'ont aucune fonction législative, comme les fameuses *task forces* de la Chambre des représentants. D'autres sont temporaires, ou encore conjointes. Il arrive que certaines commissions de conciliation (commissions conjointes paritaires destinées à élaborer un texte de compromis entre les deux chambres), constituées pour examiner des lois dont l'objet est particulièrement vaste (*omnibus bills*), se scindent en de multiples sous-commissions, chacune étant chargée d'examiner un pan du projet en jeu. Elles peuvent tout à fait étudier et produire un rapport sur un projet de loi, mais c'est la commission à laquelle elles sont rattachées qui aura le pouvoir de présenter le projet et son rapport à

l'assemblée plénière. Au demeurant, le mode de fonctionnement des sous-commissions est déterminé par la commission à laquelle elles sont rattachées. Elles ont la possibilité de procéder à des auditions, publiques ou à huis clos. Toutefois, devant la démultiplication des commissions et des sous-commissions (en 1913, la Chambre comptait 61 commissions permanentes et le Sénat, 74), le Congrès a choisi d'en rationaliser l'emploi en 1946 avec le *Legislative Reorganization Act*. Il faut dire qu'un certain nombre de commissions, inactives, présentaient le caractère de sinécure, par exemple la commission sénatoriale sur les réclamations liées à la révolution (et particulièrement aux avances d'argent faites par des particuliers ou des institutions aux États-Unis) qui n'a été abolie qu'à la fin des années 1920, plus d'un siècle plus tard. Le nombre de commissions permanentes a été réduit à 22 pour la Chambre des représentants et à 17 pour le Sénat. Car cette démultiplication présente un risque : celui de « démultiplier aussi les lieux possibles d'intervention des groupes d'intérêts et des lobbies faisant pression sur les législateurs pour infléchir leurs décisions à leur avantage particulier<sup>23</sup> ».

### **1.2.2. L'administration des commissions parlementaires**

Parce que l'État se voulait minimal, et tant que les tâches du Congrès étaient *de facto* limitées, il n'était pas nécessaire de disposer au Capitole d'une structure de soutien. Au milieu des années 1830 pourtant, devant la croissance du travail qui leur est imposé, les commissions parlementaires des deux chambres obtiennent la faculté d'embaucher du personnel temporaire. Au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, la commission des voies et moyens de la Chambre et la commission des finances du Sénat obtiennent le droit de disposer d'un personnel permanent. Puis, au tournant du siècle, les deux chambres totalisent un peu plus d'une centaine d'employés. Les années 1930, en consacrant l'émergence de l'État-providence, ont également poussé le Congrès à accroître sa sphère de compétence et l'étendue de ses activités. Tandis que progressivement s'affirmaient des présidents modernes, dont la stature était susceptible de leur faire ombrage<sup>24</sup>, les parlementaires ont éprouvé le besoin de doter les commissions d'une administration et d'un personnel stables et professionnalisés, ce que consacre la loi de réorganisation de 1946. Désormais, chaque commission dispose d'un budget propre et, à la Chambre des représentants, chaque commission permanente compte au moins 30 postes dont le tiers sera dévolu à la compétence de la minorité. Si la commission est amenée à conduire des investigations requérant pour ce faire plus d'employés, elle peut disposer, sur une base annuelle, de fonds supplémentaires. De surcroît,

23. Claude Corbo (2004), *op. cit.*, p. 211.

24. Voir Élisabeth Vallet (2005), *La présidence des États-Unis*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

un budget additionnel est parfois prévu pour que les commissaires puissent se voir attribuer du personnel. Au Sénat, une résolution permet, tous les deux ans, d'affecter aux commissions un budget qui leur permet également d'embaucher du personnel administratif dont le tiers sera géré par la minorité parlementaire. Plus de 2 000 personnes travaillent aujourd'hui pour les commissions du Congrès. Plus largement, les commissions peuvent s'appuyer sur des agences liées au Congrès qui leur fournissent des études, informations et évaluations précises, comme le *Congressional Research Service*, le *General Accounting Office*, l'*Office of Technology Assessment* et le *Congressional Budget Office*. Chacune de ses agences représente une source d'informations analysées par des experts et fondées le plus souvent sur des chiffres ou des données recueillis de manière indépendante.

### 1.3. La composition des commissions parlementaires

La composition des commissions parlementaires repose sur un kaléidoscope d'usages et de normes qui donne un rôle central aux chefs de partis dans les chambres<sup>25</sup>. La détermination de la composition des commissions revêt un caractère essentiel pour les parlementaires. En effet, appartenir à une commission – particulièrement une commission permanente – et, *a fortiori*, en obtenir la présidence constituent une étape déterminante dans la carrière d'un membre du Congrès. Il y a deux règles essentielles qui marquent durablement le processus de nomination : d'une part, le parti de la majorité dispose toujours, dans les commissions, de la majorité des postes de commissaire et désigne le président de chaque commission ; d'autre part, l'ancienneté continue de jouer un rôle central dans l'attribution des sièges. Si un membre du Congrès est tout à fait susceptible de siéger dans plus d'une commission, tel n'est toutefois pas le cas s'agissant de la commission des voies, moyens et appropriations. Ces commissions sont en effet considérées comme exclusives et les fonctions de commissaire ne peuvent être cumulées. Selon un principe établi, les commissions parlementaires du Congrès américain sont dirigées par des présidents qui viennent du parti de la majorité, au Sénat comme à la Chambre des représentants. Ces présidents jouissent d'un pouvoir considérable – pour autant qu'ils soient à même d'en faire bon usage – qui s'étend à l'ensemble des activités du Congrès<sup>26</sup>. Certains de leurs pouvoirs sont déterminants : ils peuvent bloquer un projet de loi en refusant de l'inscrire à l'ordre du jour ; ils peuvent convoquer une réunion même si les opposants au projet de loi sont absents ; et ils contrôlent l'ordre

25. Voir Judy Schneider, *op. cit.*, p. 2.

26. Voir Nelson W. Polsby, Miriam Gallaher et Barry Spencer Rundquist (1969), « The Growth of the Seniority System in the U.S. House of Representatives », *The American Political Science Review*, n° 3, vol. 63, septembre, p. 789.

du jour et le budget de la commission<sup>27</sup>. Dans certains cas, les pouvoirs des présidents s'étendent au-delà des limites de leur commission, allant jusqu'à l'approbation de l'horaire des réunions et des audiences des sous-commissions<sup>28</sup>. Lorsque les assemblées sont réunies en séance plénière, les présidents jouent également le rôle de porte-parole de la commission qu'ils président et, par ce biais, exercent donc une influence réelle. Aujourd'hui encore, l'ancienneté prévaut dans la sélection des présidents, particulièrement au Sénat, même si la notoriété des représentants ou des sénateurs pèse, sans conteste et au plan du caucus du parti concerné, sur le processus d'attribution des sièges.

### **1.3.1. L'indépendance des commissions et la règle de l'ancienneté**

Traditionnellement, les présidents des commissions des deux chambres étaient sélectionnés sur une base coutumière qui se fondait sur l'ancienneté. Si ce système a joué un rôle décisif dans la sélection des présidents des commissions tout au long du XX<sup>e</sup> siècle, un certain nombre de réformes visant l'ensemble de ce système ont tenté d'en réduire l'importance en permettant le vote secret et un pluralisme accru. La désignation des présidents selon la règle de l'ancienneté permet aux membres les plus anciens du parti majoritaire d'accéder automatiquement à la présidence des commissions. Pour surannée qu'elle puisse paraître aujourd'hui, cette règle est apparue dans des circonstances qui faisaient d'elle une véritable révolution<sup>29</sup>. En effet, c'est une révolte au sein de la Chambre des représentants<sup>30</sup> contre l'omnipotent *speaker* de l'époque, le républicain Joseph Cannon<sup>31</sup> (qui cumulait les fonctions de *speaker* et de président de la commission sur les règles), qui est à l'origine de cette évolution. Il faut dire que Cannon « faisait » les commissions ; il s'était arrogé le pouvoir de nommer (ou congédier) les présidents et les membres qu'il souhaitait voir aux postes les plus influents des commissions parlementaires<sup>32</sup>

27. Steven S. Smith, Jason M. Roberts et Ryan J. Vander Wielen (2005), *The American Congress*, 4<sup>e</sup> éd., Cambridge, Cambridge University Press, septembre, p. 196.

28. Roger H. Davidson et Walter J. Oleszek (2006), *Congress and Its Members*, 10<sup>e</sup> éd., Washington, D.C., CQ Press, juillet, p. 214.

29. « La règle de l'ancienneté a été reconnue à la Chambre des représentants à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et elle a été observée dans les deux chambres, sans exception, au milieu du XX<sup>e</sup> siècle. » Voir Steven S. Smith, Jason M. Roberts et Ryan J. Vander Wielen (2005), *op. cit.*, p. 196.

30. Norman J. Ornstein (1974), « Towards Restructuring the Congressional Committee System », *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 411, janvier, p. 150-151.

31. Sur la « révolte Cannon », voir : Donald R. Wolfensberger, « Committee On Rules – A History », U.S. House Representatives, Gouvernement des États-Unis, <[www.house.gov/archives/rules\\_history.htm](http://www.house.gov/archives/rules_history.htm)>, consulté le 25 février 2006.

32. Voir Nelson W. Polsby, Miriam Gallaher et Barry Spencer Rundquist (1969), *op. cit.*, p. 790-791.

afin de contrôler entièrement l'ordre du jour<sup>33</sup> et de piloter le processus législatif à la Chambre. Irritée par le comportement autocratique<sup>34</sup> de Cannon, une coalition de représentants – menée par le républicain George W. Norris – a présenté une résolution visant à modifier les règlements de la Chambre, retirant ainsi au *speaker* ses fonctions de président et membre de la commission sur les règles : ce nouveau règlement assurait que les membres de cette commission seraient dorénavant élus par la Chambre et qu'ils seraient indépendants du *speaker*<sup>35</sup>. Toutefois, en retirant ce pouvoir influent des mains du *speaker*, les représentants le remettaient au parti majoritaire démocrate, ne contribuant donc qu'à déplacer le problème<sup>36</sup>. De cette réforme, découlait le besoin d'un nouveau système de désignation des présidents et des membres des commissions, celui de l'ancienneté. En ce sens, la règle de l'ancienneté à la Chambre et au Sénat permettait aux présidents des commissions de bénéficier d'une indépendance sans précédent. En effet, puisque les représentants les plus anciens obtenaient automatiquement la présidence d'une commission et compte tenu du fait qu'ils ne devaient plus défendre les intérêts du *speaker*, les présidents pouvaient désormais « régn[er] sans partage, de façon tyrannique<sup>37</sup> ». Ils étaient alors « plus indépendants à l'égard du président [américain] ou des groupes de pression car, quoi qu'il en arrive, ils resteraient présidents<sup>38</sup> ». Puisqu'ils étaient nommés automatiquement selon la règle de l'ancienneté, et qu'ils n'étaient pas contraints de suivre la ligne de parti, le pouvoir législatif était désormais concentré dans les mains de quelques présidents âgés et souvent très conservateurs<sup>39</sup>, jouissant de pouvoirs considérables. Ceux-ci recrutèrent et congédiaient leur personnel, créaient à leur guise des sous-commissions dont ils nommaient les présidents<sup>40</sup>, déterminaient l'ordre du jour des commissions, l'horaire des auditions et disposaient du sort des projets de loi<sup>41</sup>.

---

33. Selon Booth Mooney : « [Cannon] *stacked the key committees with men who would unquestioningly support everything he favored and oppose everything he was against. He arbitrarily took chairmanships away from members who tried to flout his authority.* » Voir Booth Mooney (1964), *Mr. Speaker*, Chicago, Follett, p. 109.

34. Marie-France Toinet (1972), *Le Congrès des États-Unis*, Paris, Presses universitaires de France, p. 203.

35. John H. Aldrich et David W. Rohde (2004), « Congressional Committees in a Partisan Era », dans Lawrence C. Dodd et Bruce J. Oppenheimer, *Congress Reconsidered*, 8<sup>e</sup> éd., Washington, D.C., décembre, p. 250.

36. Voir Nelson W. Polsby, Miriam Gallaher et Barry Spencer Rundquist (1969), *op. cit.*, p. 802.

37. Jean Gicquel (2002), *op. cit.*, p. 254.

38. Marie-France Toinet (1972), *op. cit.*, p. 196. Norman J. Ornstein (1974), *op. cit.*, p. 151.

39. Steven S. Smith, Jason M. Roberts et Ryan J. Vander Wielen (2005), *op. cit.*, p. 196.

40. Norman J. Ornstein (1974), *op. cit.*, p. 151.

41. John H. Aldrich et David W. Rohde (2004), *op. cit.*, p. 250.

### **1.3.2. Les dérives du système de l'ancienneté et la réforme de 1970**

Malgré les vertus de ce système, la consécration de l'indépendance des commissions soustraites aux influences partisans<sup>42</sup>, la valorisation de présidents ayant « acquis une expérience irremplaçable dans un processus législatif extrêmement compliqué<sup>43</sup> », il n'y avait « aucune garantie pour que les plus qualifiés parviennent aux postes les plus élevés : il suffisait d'être en bonne santé et d'être élu d'une circonscription qui, élection après élection, réélit son représentant au Congrès<sup>44</sup> ». Cela favorisait donc l'émergence d'une gérontocratie et, particulièrement durant la période 1946-1958, la prédominance du Sud, où, des lendemains de la guerre de Sécession aux années 1960, le parti démocrate dominait de façon à peu près incontestée<sup>45</sup>. L'âge et le conservatisme façonnaient alors l'ensemble du processus législatif de l'époque, avec des répercussions sur l'orientation – le menu législatif et l'adoption des lois – du Congrès. D'ailleurs, en 1970, « 10 commissions permanentes sur 16 étaient présidées par des sénateurs démocrates du Sud et huit commissions permanentes sur 20 étaient présidées par des représentants démocrates du Sud<sup>46</sup> ». Ainsi, les démocrates du Sud étaient à la tête des commissions les plus importantes<sup>47</sup>, en mesure d'exercer des blocages considérables, un véritable défi pour les gouvernements successifs<sup>48</sup>. Dès lors le processus de réforme dans les deux chambres, entamé par le *Legislative Reorganization Act* de 1970, visait notamment à réduire l'importance accordée à la règle de l'ancienneté. En effet, « en 1971, puis à nouveau en 1973, la Chambre a modifié son règlement de manière à permettre aux groupes politiques de désigner les présidents au vote secret et de présenter d'autres candidatures que celles du membre le plus ancien<sup>49</sup> ». Quelques années plus tard, le Sénat adoptait à son tour ce même mode de désignation des présidents des commissions parlementaires. Ces modifications apportées au système des commissions ont grandement réduit les pouvoirs des présidents. La victoire des républicains en 1994 – leur donnant la majorité au Sénat et à la Chambre des représentants – entraîne de nouveau des changements dans le système des commissions, visant ainsi à limiter le rôle des présidents et à restaurer le parti majoritaire dans sa fonction de leadership.

42. George Goodwin, Jr. (1959), « The Seniority System in Congress », *The American Political Science Review*, vol. 53, n° 2, juin, p. 418.

43. Marie-France Toinet (1972), *op. cit.*, p. 197.

44. *Ibid.*, p. 192.

45. Voir Claude Corbo (2004), *op. cit.*, p. 114-115.

46. Marie-France Toinet (1972), *op. cit.*, p. 193.

47. *Ibid.*, p. 194.

48. Voir John H. Aldrich et David W. Rohde (2004), *op. cit.*, p. 250.

49. Philippe Lauvaux (2004), *op. cit.*, p. 301.

### **1.3.3. Les répercussions de l'alternance politique de 1994**

Lorsqu'il fut nommé *speaker* à la Chambre des représentants, le républicain Newt Gingrich annonça son intention d'abandonner la règle de l'ancienneté pour désigner les présidents des commissions parlementaires. Surfant sur la vague républicaine au Congrès, Gingrich a aussitôt redonné aux présidents des commissions permanentes le droit de nommer les présidents des sous-commissions, tandis que, dans les deux assemblées, les présidents des commissions permanentes et des sous-commissions sont désormais assujettis à une limitation de leurs mandats à six ans<sup>50</sup>. Les républicains de la Chambre ont également adopté un « règlement prévoyant que l'ancienneté ne serait plus le seul critère quant à la sélection des présidents de commissions<sup>51</sup> ». En agissant ainsi, les républicains encourageaient la rotation des leaders des commissions et cherchaient à réduire le sentiment d'indépendance – vis-à-vis du parti majoritaire – des commissions et de leurs présidents<sup>52</sup>. Le nouveau *speaker* affirmait en effet que le parti majoritaire pouvait et devait avoir le droit de contrôler les présidents des commissions, s'inscrivant en rupture avec l'ère démocrate.

### **1.3.4. La désignation des présidents des commissions à la Chambre des représentants**

En 1995, « la Chambre a adopté un règlement prévoyant qu'un membre d'une commission permanente ne pourrait pas la présider pendant plus de trois périodes consécutives<sup>53</sup> ». Aujourd'hui, les présidences sont octroyées selon un processus en trois étapes. D'abord, « lorsqu'un poste est vacant, les représentants souhaitant occuper la présidence de cette commission doivent communiquer leur intention soit par écrit, par téléphone ou en personne à la commission de sélection (le *Steering Committee*)<sup>54</sup> ». Cette commission, « composée de 26 membres – 15 membres désignés et 11 représentants provenant de diverses circonscriptions –, se charge de communiquer le nom d'un candidat potentiel [sous forme de recommandation] à la conférence du parti majoritaire, en l'occurrence le parti républicain [depuis 2001]<sup>55</sup> ». Ensuite, les représentants de cette conférence procèdent au vote secret

50. Roger H. Davidson et Walter J. Oleszek (2006), *op. cit.*, p. 215.

51. Christopher J. Deering et Paul J. Wahlbeck (2006), « U.S. House Committee Chair Selection. Republicans Play Musical Chairs in the 107th Congress », *American Political Science Research*, vol. 34, n° 2, (mars), p. 223.

52. Voir John H. Aldrich et David W. Rohde (2004), *op. cit.*, p. 255.

53. Règlement X 5 (c)(2). Cité dans Christopher J. Deering et Paul J. Wahlbeck (2006), *op. cit.*, p. 225-226.

54. Christopher J. Deering et Paul J. Wahlbeck (2006), *op. cit.*, p. 225-226.

55. *Op. cit.*, p. 226.

et, selon le règlement 14 de la Chambre, ne sont aucunement obligés de voter pour le membre le plus ancien de la commission. Enfin, « les présidents sont sélectionnés en même temps que les autres membres de la commission par le vote séparé d'une résolution par la majorité et la minorité de la Chambre<sup>56</sup> ». Si l'ancienneté demeure un facteur non négligeable dans le processus de sélection des présidents des commissions, il est manifeste que le soutien des parlementaires et la capacité des candidats à drainer des fonds pour le parti influent sur la décision du *Steering Committee*<sup>57</sup>. Dès lors, le président d'une commission ne règne pas sans partage. En effet, le plus souvent, le membre le plus important de la minorité représentée dans la commission (en général celui qui a le plus d'ancienneté en qualité de commissaire) peut se prononcer sur l'administration de la commission. Son pouvoir, plus ou moins important, demeure considérable dès lors que l'on considère qu'il appartient au parti minoritaire. C'est la raison pour laquelle une commission est souvent identifiée par les noms de son président (*chairman*) et du représentant de la minorité (*minority ranking member*).

### **1.3.5. La désignation des présidents des commissions au Sénat**

Puisque le Sénat et la Chambre maintiennent leurs propres systèmes des commissions – et adoptent donc leurs propres règlements –, au Sénat la sélection de présidents n'obéit pas aux mêmes modalités que celles observées par la Chambre des représentants. Ainsi, au Sénat comme à la Chambre, les présidents des commissions appartiennent au parti majoritaire et un nombre supérieur de sièges est réservé aux sénateurs de ce même parti. Les deux partis nomment leurs membres respectifs des commissions qui elles, à leur tour, s'engagent à pourvoir les postes des membres des sous-commissions<sup>58</sup>. Par contre, les sénateurs ne peuvent présider qu'une seule commission. Et, contrairement à la Chambre où les représentants cherchent à réduire l'influence de la règle de l'ancienneté, l'avancement automatique selon l'ancienneté demeure le mode de désignation des présidents des commissions sénatoriales<sup>59</sup>.

56. Roger H. Davidson et Walter J. Oleszek (2006), *op. cit.*, p. 215.

57. Certains observateurs estiment que depuis le 107<sup>e</sup> Congrès la règle de l'ancienneté serait moins stricte qu'auparavant. À ce sujet et sur le processus de sélection des présidents, voir notamment Christopher J. Deering et Paul J. Wahlbeck (2006), *op. cit.*, p. 223-242.

58. Pour des informations sur la désignation des présidents et des membres des commissions sénatoriales, voir « The Committee System in the U.S. Congress », *Congressional Research Service*, La Bibliothèque du Congrès, 29 août 1994, texte révisé par le Bureau historique du Sénat, septembre 2002, <[www.senate.gov/general/common/generic/about\\_committees.htm](http://www.senate.gov/general/common/generic/about_committees.htm)>.

59. Melissa P. Collie et Brian E. Roberts (1992), « Trading Places: Choice and Committee Chairs in the U.S. Senate, 1950-1986 », *The Journal of Politics*, vol. 54, n° 1, février, p. 232.

### 1.3.6. La répartition des sièges des commissaires

Au début de chaque session parlementaire, les leaders du parti majoritaire et de la minorité négocient le nombre de commissaires et la proportion des sièges réservés aux membres démocrates et républicains, sachant que toute mésentente peut être tranchée par le leader de la majorité<sup>60</sup>. Les membres des commissions permanentes dans les deux chambres sont sélectionnés par un vote libre de l'ensemble des sénateurs ou des représentants. Les autres membres [commissions temporaires, conjointes ou autres] sont choisis selon les modalités prévues à cette fin dans chacune des commissions<sup>61</sup>. De toute évidence, la « répartition des sièges ménage au parti qui détient la majorité dans une chambre une majorité nette au sein de chaque commission et la présidence de celle-ci<sup>62</sup> ». Au début de toute nouvelle législature, sénateurs et représentants, nouveaux ou anciens, mènent une campagne à l'intérieur même du Congrès<sup>63</sup>. Leur objectif est de se faire connaître auprès des influents membres du *Steering Committee* ou du *Committee on Committees*<sup>64</sup> afin d'obtenir un siège dans une des commissions parlementaires<sup>65</sup>. Et, en raison de leur importance, certaines commissions sont particulièrement prisées – comme celles du règlement, des appropriations ou des forces armées. Les parlementaires qui cherchent à siéger dans une commission ont trois motivations : leur réélection, leur influence à la Chambre et leur volonté de participer à la formulation des politiques publiques. Leur but, particulièrement pour les représentants, est en effet de se voir attribuer un siège dans une commission susceptible de leur rapporter du capital politique – la campagne électorale n'étant jamais très loin –, d'autant qu'un siège de commissaire permet à l' élu d'obtenir une certaine reconnaissance auprès de son électorat, une visibilité nationale – entrevues et débats télévisés, conférences de presse et articles dans les journaux – qui ajoute à ses chances de réélection. Ainsi, le système de sélection des

60. Voir Roger H. Davidson et Walter J. Oleszek (2006), *op. cit.*, p. 205.

61. Voir Charles W. Johnson (2003), « How Our Laws Are Made », *U.S. Government Printing Office*, document 108-93, juin, p. 1-67.

62. Philippe Lauvaux (2004), *op. cit.*, p. 301.

63. Steven S. Smith, Jason M. Roberts et Ryan J. Vander Wielen (2005), *op. cit.*, p. 205.

64. Les comités des deux chambres sont les suivants : *Steering Committee* pour les républicains de la Chambre des représentants ; *Steering Committee* pour les démocrates de la Chambre des représentants ; *Republican Committee on Committees* pour les sénateurs républicains ; *Steering and Coordination Committee* pour les sénateurs démocrates. Voir Steven S. Smith, Jason M. Roberts et Ryan J. Vander Wielen (2005), *op. cit.*, p. 207. Après avoir obtenu l'approbation d'un comité de sélection, une liste complète des candidats recommandés est acheminée aux caucus des partis respectifs et elle doit être approuvée avant d'être votée par la Chambre des représentants ou par le Sénat. Voir le chapitre de Jean-Frédéric Légaré-Tremblay et Sébastien Barthe dans cet ouvrage.

65. Pour une étude détaillée des critères pouvant influencer le choix des panélistes et des parlementaires, voir Steven S. Smith, Jason M. Roberts et Ryan J. Vander Wielen (2005), *op. cit.*, p. 207-212.

présidents et des membres des commissions parlementaires a considérablement évolué tout au long du XX<sup>e</sup> siècle. Et si le président des États-Unis a, en principe, une influence indéniable sur ces choix, son poids devient pratiquement inexistant lorsque la majorité parlementaire appartient au parti adverse. D'un mode plus arbitraire à une méthode fondée sur l'âge et ensuite – dans certains cas – sur les compétences et la volonté politique, l'organisation des commissions a démontré ses imperfections, comme toute autre organisation politique, ce qui préfigure sans doute encore des réformes pour adapter ce système en constante évolution.

## 2. LE RÔLE LÉGISLATIF DES COMMISSIONS

La complexité de la législation est le corollaire de l'inflation normative et, de fait, la décentralisation du travail législatif est devenue nécessaire au sein même de chaque assemblée. C'est la raison pour laquelle tout nouveau projet de loi est transmis aux commissions permanentes. Dans leur sphère de compétence quasi exclusive, les commissions examinent les mesures proposées au Congrès<sup>66</sup>. Ce sont elles qui déterminent pratiquement le rythme du processus législatif, auquel le président, contraint par la séparation des pouvoirs, doit se plier<sup>67</sup>.

### 2.1. Le renvoi en commission

Les procédures pour déterminer la commission compétente pour examiner un nouveau projet de loi diffèrent selon les chambres. Dans le cas d'une compétence exclusive, la commission concernée examine seule le projet qui lui est soumis. Dans l'hypothèse où plusieurs commissions sont compétentes, trois scénarii se présentent. Premièrement, le texte est renvoyé simultanément à plusieurs commissions qui rapportent sur la même mesure en même temps (*joint referral*). Deuxièmement, le texte est renvoyé en séquence à une première commission, puis à une deuxième, etc. (*sequential referral*). Troisièmement, le texte est scindé en autant de domaines et renvoyé en parties aux commissions compétentes (*split referral*). Ces procédés sont utilisés depuis 1975 (*House rule X, clause 5*) à la Chambre des représentants, et un peu moins fréquemment au Sénat (*Senate rule XVII §3*). Il arrive parfois que les chambres ignorent l'usage du renvoi en commission permanente pour créer, dans un cas d'espèce, un procédé particulier (*ad hoc mechanisms*) sous la forme d'une commission temporaire qui, par exemple, fondrait en son sein les membres de plusieurs commissions compétentes. C'est ainsi qu'à la Chambre des représentants le *speaker*

---

66. Voir Judy Schneider, *op. cit.*, p. 3.

67. Voir Claude Corbo (2004), *op. cit.*, p. 210.

a usé de ses prérogatives pour créer, dans les années 1970, un *Ad Hoc Committee on Energy* afin d'étudier et de rendre compte du projet énergétique du président Carter. À ce titre, les commissions constituent un véritable filtre au travers duquel doivent passer les projets de loi. Elles ont eu tellement de pouvoirs au cours du XIX<sup>e</sup> siècle que Woodrow Wilson lui-même constatait que « quand un projet de loi va du bureau du greffier [*clerk*] à la commission, il traverse un pont parlementaire de soupirs pour s'abîmer dans des donjons de silence dont il ne reviendra peut-être jamais<sup>68</sup> ». Si une commission choisit de ne pas donner suite à une proposition, celle-ci ne sera jamais présentée devant la chambre en séance plénière. Ainsi, de l'ensemble des projets soumis au Congrès, seule une infime partie émerge du labyrinthe des commissions pour être présentée en séance plénière.

## 2.2. Le fonctionnement des commissions dans le processus législatif

Pour évaluer la pertinence d'un texte et son incidence, les commissions mènent des auditions au cours desquelles des experts ou des témoins viennent se prononcer sur un sujet donné. Le plus souvent, les personnes entendues par la commission doivent, au préalable, fournir une version écrite de leur présentation<sup>69</sup>. Même si les commissions disposent d'une certaine latitude pour organiser leurs travaux, elles se conforment aux règlements des assemblées et surtout à l'obligation qui leur est faite, depuis les années 1970, d'assurer la publicité de leurs travaux. À la suite de ce travail préliminaire, si la commission choisit de rapporter sur une mesure, commencent alors les débats et le travail de modification du texte, éventuellement d'amendement, pour rallier une majorité de commissaires autour de la proposition. En effet, tant la Chambre des représentants que le Sénat requièrent un quorum minimal du tiers des membres d'une commission pour provoquer une réunion à cet effet. La majorité des commissaires présents est alors à même d'adopter une mesure pour la transmettre à l'assemblée plénière. Le projet de loi initial (*bill*) arrive donc amendé, modifié, voire réécrit : cette version épurée qui est alors présentée à l'assemblée est appelée un *clean bill* à la Chambre et un *original bill* au Sénat<sup>70</sup>. Elle est accompagnée d'un rapport expliquant les amendements adoptés par la commission, la position majoritaire et parfois les avis dissidents

68. Woodrow Wilson (1885), *Congressional Government*, New York, Houghton Mifflin, p. 63.

69. Voir par exemple Justin Vaisse (2003), *The Future of Transatlantic Relations: A View From Europe*, Audition du 17 juin 2003, House Committee on International Relations, subcommittee on Europe, disponible en ligne, <[www.vaissenet/BiblioJustin/Interviews/BiblioJustin-HearingHR\\_17juin2003.pdf](http://www.vaissenet/BiblioJustin/Interviews/BiblioJustin-HearingHR_17juin2003.pdf)>, consulté en mars 2006.

70. Judy Schneider, *op. cit.*, p. 5.

ainsi que les incidences financières du projet. Une fois que la mesure est inscrite à l'ordre du jour par la majorité, la commission sur les règles (*Rules committee*) joue un rôle déterminant puisque, à la Chambre, elle va établir, avec la présidence de l'assemblée, les termes du débat autour des dispositions les plus litigieuses. Ce sont d'ailleurs, en principe, le président et le *ranking member*<sup>71</sup> de la commission qui mènent le débat pour leurs partis respectifs<sup>72</sup>. Au terme de la navette législative, la commission de conciliation (*conference committee*) intervient : lorsque la navette législative entre les deux chambres s'éternise car celles-ci ne parviennent pas à adopter un texte en termes identiques, une commission conjointe paritaire peut être convoquée afin de trouver un compromis. Ici encore, le président et le représentant de la minorité des commissions qui ont rapporté sur le texte dans chaque chambre jouent un rôle essentiel : d'une part, ils siègent en principe à la commission conjointe et, d'autre part, ils ont à désigner lesquels de leurs collègues se joindront à eux. Ce faisant, ils ont une influence indéniable sur l'établissement d'un consensus. Ainsi, les commissions accompagnent, façonnent et orientent l'ensemble du processus législatif. Elles peuvent également disposer d'un pouvoir d'enquête.

### 3. LES POUVOIRS D'ENQUÊTE DES COMMISSIONS

La notion de contrôle est au cœur même du fonctionnement de l'État : la multiplication des structures d'évaluation indépendantes, parallèlement aux structures traditionnelles de contrôle, atteste la nécessité d'une expertise extérieure et critique. Woodrow Wilson écrivait même que le « contrôle vigilant de l'administration est presque aussi important que la fonction de légiférer<sup>73</sup> ». Ainsi, le droit de contrôle reconnu au Parlement est un principe existant « non par référence à une disposition précise de la Constitution<sup>74</sup> mais par rapport à son esprit général, celui du régime parlementaire<sup>75</sup> ». Ainsi, de manière à ne pas être

---

71. C'est-à-dire le membre du parti de la minorité qui, après le président, est premier dans l'ordre de séniorité.

72. Selon Judy Schneider, *op. cit.*, p. 6.

73. Woodrow Wilson, *op. cit.*, p. 297.

74. Ou, de manière plus générale, des textes constitutifs.

75. Léo Hamon (1966). Note sous C.C., 18 décembre 1964, Dalloz, D, p. 19 et 273 US 135, 175. Si l'enquête parlementaire appartient à la panoplie classique des outils du pouvoir parlementaire dans les démocraties occidentales, il y a toutefois des exceptions : ainsi, le Danemark et la Suède nient aux assemblées représentatives tout droit de constituer des organes d'enquête dotés de pouvoirs d'investigation. Voir à cet effet Ivo Rens (1962), « Les commissions parlementaires en droit comparé », *Revue internationale de droit comparé*, n° 2, p. 13 ; Élisabeth Vallet (2003), « Les commissions d'enquête parlementaires sous la Cinquième République », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 54, p. 249-278, et (2002), « Les commissions d'enquête parlementaire du parlement européen », *Revue du droit public*, n° 5, p. 1441-1457.

tributaires de l'information donnée par le gouvernement, les assemblées parlementaires ont-elles acquis – de façon coutumière – le droit de mener des enquêtes afin « d'exposer la corruption, l'inefficacité et le gaspillage<sup>76</sup> ». Si l'on distingue parfois l'enquête du contrôle (*Oversight/Investigations*), la plupart des auteurs s'entendent pour les assimiler<sup>77</sup>.

### 3.1. Les différentes formes d'enquêtes parlementaires

Ainsi que le rappelle la Cour suprême au début du siècle dernier, le pouvoir d'enquête – par essence implicite<sup>78</sup> – a été « affirmé et exercé par la Chambre des représentants dès 1792, lorsqu'elle a mis sur pied une commission spéciale d'enquête sur l'expédition du général Saint-Clair [contre les Amérindiens]<sup>79</sup> ». L'ampleur des pouvoirs d'enquête a, par la suite, été réaffirmée par chacune des chambres et particulièrement par le Sénat, lors de la mise en œuvre de l'enquête relative au raid de John Brown sur l'armurerie de Harper's Ferry. « En principe, les commissions d'enquête participent de l'équilibre des pouvoirs et du régime démocratique en assurant le contrôle du pouvoir politique, qui est toujours soumis à la tentation de l'arbitraire<sup>80</sup>. » Instruments d'intervention exceptionnelle, elles répondent à « une nécessité, à un besoin spontané des assemblées délibérantes<sup>81</sup> » et s'inscrivent dans l'arsenal classique du contrôle parlementaire. On détermine donc trois motifs d'enquête : « l'enquête sur les parlementaires, l'enquête en vue d'édicter une législation et l'enquête pour contrôler l'exécutif<sup>82</sup> ». Les commissions d'enquête parlementaires sont en principe distinctes des commissions législatives qui examinent les projets et propositions de loi, prennent la forme de commissions – permanentes, spéciales ou mixtes paritaires – et participent aux fonctions législative et budgétaire du Parlement. À la Chambre des représentants, la commission sur les activités non américaines (*House Un-American Activities Committee*), créée en 1934, a sans aucun doute marqué son époque. Elle a été transformée en commission de la sécurité intérieure en 1969, puis simplement supprimée en 1976. Le plus souvent cependant, la commission permanente qui choisit de mener une enquête va, à cette fin, créer une sous-commission spéciale. C'est le cas pour l'enquête menée par le sénateur McCarthy. À cette époque, la raison d'État (en l'espèce, celle du Congrès) ne fait pas nécessairement bon ménage avec la

76. *Watkins v. United States*, 354 US 178, 187 (1957).

77. Voir à ce titre Marshall E. Dimock (1929), *Congressional Investigating Committees*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 182 p.

78. Voir *McCulloch v. Maryland*, 17 US 316 (1819).

79. *McGrain v. Daugherty*, 273 US 135 (1927).

80. Élisabeth Vallet (2003), *op. cit.*, p. 278.

81. Ivo Rens (1961), *op. cit.*, p. 3.

82. Jean-Marie Crouzatier (1975), « Le rôle des commissions d'enquête du Congrès des États-Unis », *Revue du droit public*, p. 1015.

démocratie. En effet, au Sénat, c'est une sous-commission sénatoriale présidée par le sénateur McCarthy qui a mené une véritable chasse aux sorcières durant les années 1950. Durant cette période, les commissions multiplient les enquêtes – à tel point que l'on a peut-être oublié de qualifier le Parlement de l'époque de Congrès impérial, pendant de la présidence du même nom – puisque la 82<sup>e</sup> législature mène sur deux années (1951-1952) plus de 225 enquêtes<sup>83</sup>. Ce qui fera dire à certains que « les commissions d'enquête constituent en effet une machine de guerre du Congrès<sup>84</sup> ». Pour mener à bien leurs travaux, les commissions d'enquête parlementaires disposent de pouvoirs considérables : elles peuvent faire comparaître des témoins et émettre un mandat d'amener (*subpœna*), imposer la communication de documents qu'elles estiment essentiels pour la poursuite de leurs travaux (*subpœna duces tecum*), sous peine de condamnation pour outrage au Congrès (*contempt of Congress*), la Cour suprême considérant que les témoins, une fois avertis de l'objet de l'enquête, sont tenus de répondre aux questions des commissaires<sup>85</sup>. D'ailleurs, la Cour suprême a élargi la base de l'enquête parlementaire, en permettant, d'une part, que les parlementaires puissent enquêter sur la conduite des membres des assemblées<sup>86</sup> et, d'autre part, que les moyens d'enquête soient dévolus dans le cadre de la procédure d'*impeachment*<sup>87</sup>. En soi, ajoute la Cour suprême, ces pouvoirs d'enquête sont un « ingrédient indispensable de la production législative<sup>88</sup> ». Une fois encore, ils sont considérables, et peuvent parfois conduire à des abus. C'est ainsi que l'on relève que « la sanction de *contempt of Congress* a été prononcée 135 fois par la commission sur les activités non américaines durant la période de la guerre froide<sup>89</sup> », qu'elle a été invoquée 108 fois entre 1792 et 1942 et 226 fois entre 1945 et 1957<sup>90</sup>. À ce titre, les droits de la défense ont été fréquemment malmenés, comme en atteste cette déclaration de J. Parnell Thomas, président de cette commission : « Les droits dont vous disposez sont ceux que vous octroie cette commission. Et nous déterminerons les droits que vous avez et ceux que vous n'avez pas devant cette commission<sup>91</sup>. » À tel point que la Cour suprême en a été saisie.

---

83. Marie-France Toinet (1987), *Le système politique des États-Unis*, Paris, Presses universitaires de France, p. 157.

84. Jean-Marie Crouzatier (2004), *Le Parlement aujourd'hui – L'exemple du Congrès des États-Unis*, Colloque de l'université Galatasaray, Istanbul, dactylographié, non paginé.

85. *Barenblatt v. United States*, 360 US 109 (1959).

86. *In Re Chapman*, 166 US 661 (1897) puis *Reed v. County Com'rs of Delaware County*, 277 US 376 (1928) et *United States v. Norris*, 300 US 564 (1937).

87. *Kilbourn v. Thompson*, 103 US 168 (1881).

88. *Eastland v. United States Servicemen's Fund*, 421 US 491, 505 (1975).

89. Philippe Lauvaux, *op. cit.*, p. 299.

90. Marie-France Toinet (1987), *op. cit.*, p. 156.

91. Cité par David Cauter (1978), *The Great Fear: The Anti-Communist Purge under Truman and Eisenhower*, New York, Simon and Schuster, p. 97.

### 3.2. Les limites des enquêtes parlementaires

Dans une décision de 1957 portant sur la cause d'un syndicaliste qui avait reconnu avoir appuyé le parti communiste, mais avait refusé de livrer des noms de communistes<sup>92</sup>, la Cour suprême a délimité les pouvoirs des enquêtes en spécifiant « qu'elles doivent avoir un objectif législatif dont les témoins doivent être informés<sup>93</sup> ». En l'espèce, avait affirmé la Cour à une majorité écrasante, le Congrès ne peut pas chercher la délation simplement dans le but de dénoncer: il doit y avoir à sa démarche un objectif clair qui « rend l'interrogatoire du témoin pertinent<sup>94</sup> ». La philosophie de la jurisprudence constante de la Cour dans ce domaine est d'affirmer le primat des droits de la défense et de la séparation des pouvoirs et de s'assurer que les enquêtes sont définies par une résolution précise et que leur objet est strictement délimité<sup>95</sup> (elle condamne en effet les enquêtes trop larges et vagues)<sup>96</sup>. Dès lors, il importe que la chambre précise, dans sa résolution instituant une enquête parlementaire, non seulement son objet mais également son fondement et ses objectifs législatifs<sup>97</sup>. Elle ne peut pas exercer de sanction, à moins que la loi ne le prévoie<sup>98</sup>. En outre, le Congrès ne peut pas, par le biais d'une enquête parlementaire, chercher à intervenir dans le processus décisionnel, car il opérerait ainsi un glissement vers une fonction judiciaire<sup>99</sup>. De la même manière, il ne doit pas interférer dans une procédure juridictionnelle, ce qui peut poser des problèmes, dès lors que les faits mis au jour par le Congrès dans le cadre d'une enquête donnent lieu à l'ouverture d'une procédure judiciaire<sup>100</sup>. Mais, de manière constante, la Cour suprême cherche

92. *Watkins v. United States*, 354 US 178 (1957).

93. David Caute (1978), *op. cit.*, p. 301.

94. Marie-France Toinet (1987), *op. cit.*, p. 158.

95. *Harriman v. Interstate Commerce Commission*, 211 US 407 (1908).

96. Voir *Kilbourn v. Thompson*, 103 US 168 (1881).

97. 166 US 669, 670, 17 S. Ct. 681. Cela dit, la Cour suprême a fait une lecture extensive de « l'intention législative » de l'enquête, en allant jusqu'à définir un fondement implicite, pouvant être présumé, et dont elle ne pouvait que regretter qu'il ne fût au préalable déclaré. 273 US 135, 179; *Sinclair v. United States*, 279 US 263 (1929).

98. Par contre, le juge admet que la procédure d'enquête est tout à fait susceptible d'influencer le pouvoir exécutif. *Gulf Oil Corp. v. FPC*, 563 F.2d 588, 610-12, 3<sup>e</sup> Circ. 1977; *United States ex rel. Parco v. Morris*, 426 F. Supp. 976, 982, E.D. Pa. 1977.

99. *Kilbourn v. Thompson*, 103 US 168 (1881); *Pillsburg Co v. FTC*, 354 F. 2d 952, 964, 5<sup>e</sup> Cir. 1966.

100. Le cas se produit rarement, et « l'affaire Watergate est intéressante à cet égard, la commission sénatoriale d'enquête (Ervin) effectuant ses travaux pendant qu'une enquête judiciaire était menée par les procureurs Cox, puis Jaworski, cette situation [entraînant] une étroite collaboration entre les deux pouvoirs ». Jean-Marie Crouzatier (1975), *op. cit.*, p. 1018.

à enrayer tout empiètement du pouvoir législatif sur les autres et à protéger les droits individuels, notamment sur la base du V<sup>e</sup> amendement<sup>101</sup>. Dans la plupart des cas, on doit relever la prudence du pouvoir judiciaire : « même durant la période où le judiciaire s'affaire le plus à l'encontre du législatif, il reste à l'écart du terrain proprement politique ». À cet égard, Jean-Marie Crouzatier souligne le fait que la Cour ne s'est jamais prononcée sur la constitutionnalité de la commission sur les activités non américaines<sup>102</sup>. Il demeure cependant que les commissions d'enquête parlementaires effectuent essentiellement un contrôle de possibilités impliquant qu'elles n'ont qu'une faculté de suggérer des réformes. Car l'État de droit accorde la priorité à la procédure judiciaire. La commission d'enquête exerce un véritable audit en ce qu'elle se fait juge non pas de la légalité (qu'elle apprécie parfois et désapprouve sans – normalement – la juger), mais de la possibilité d'une politique gouvernementale, d'une activité étatique, du comportement des hommes politiques. En outre, le Congrès peut tout à fait choisir, à la suite d'une enquête parlementaire, de mettre en œuvre une procédure de destitution<sup>103</sup> à l'encontre d'un juge, du président ou encore d'un fonctionnaire fédéral, mais cela reste exceptionnel. La dimension politique de l'enquête parlementaire est indéniable et ce serait faire preuve d'angélisme que d'en ignorer l'instrumentalisation ponctuelle<sup>104</sup>. Malgré cet aspect partisan, le mécanisme demeure une des clés du parlementarisme. De fait, peu importe le lieu où s'exerce ce pouvoir d'enquête, « qui voulez-vous qui protège réellement le citoyen, le contribuable sinon le Parlement lui-même ? Encore faut-il lui en donner les moyens. D'où l'utilité incontestable de la commission d'enquête<sup>105</sup>. »

\*

\*\*

---

101. *Watkins v. United States*, 354 US 178 (1957), limitant l'étendue des pouvoirs de la commission sur les activités non américaines de la Chambre des représentants.

102. Jean-Marie Crouzatier (1975), *op. cit.*, p. 1048.

103. C'est par une résolution proposée par un représentant que la commission des affaires judiciaires de la Chambre des représentants sera saisie de l'affaire pour établir les chefs d'accusation. Voir « La procédure de destitution du président », dans Élisabeth Vallet (2005), *op. cit.*, p. 54.

104. George B. Galloway (1927), « The Investigative Function of Congress », *American Political Science Review*, 21 février, p. 47-70.

105. André Chandernagor (1971), *Journal officiel, Débats parlementaires*, Assemblée nationale, séance du 10 décembre 1971, p. 6639.

Quel que soit l'angle choisi pour observer le Congrès, la réalité est là : sans les commissions parlementaires, « le Congrès ne serait tout simplement pas capable de fonctionner<sup>106</sup> ». Ce sont les commissions qui alimentent les assemblées plénières en données, évaluations, informations et rapports ; ce sont elles qui prédisent, puis régurgitent des textes de loi repensés et harmonisés. Depuis le tournant du siècle passé, les commissions sont bien souvent « l'œil, l'oreille, la main et [...] le cerveau du Congrès<sup>107</sup> ». Elles sont également le reflet de la puissance du Congrès, lorsque, par exemple, un membre du gouvernement « prend les devants et demande lui-même à être entendu par une commission pour fournir des éclaircissements sur son activité<sup>108</sup> ». C'est sans doute ce qui conduit à une lecture critique du système des commissions du Congrès, structure oligarchique qui consacre « la puissance de quelques présidents », fait des commissions et des sous-commissions « autant de forteresses » et facilite les pressions des groupes d'intérêts<sup>109</sup>. De ce fait, le pouvoir exécutif éprouve de grandes difficultés à influencer un processus législatif émietté en une myriade de commissions et sous-commissions. Cette nébuleuse présente autant de vulnérabilités soumises aux pressions et aux influences. Un grand nombre de décisions « résulte d'un complexe rapport de forces au sein de chaque commission et sous-commission où se forme un triangle de fer décisionnel constitué des parlementaires, des unités de l'administration traitant régulièrement avec une commission donnée et des groupes d'intérêts et des lobbies assiégeant cette commission<sup>110</sup> ». Ainsi, il manque bien souvent au Congrès l'unité indispensable pour constituer un contrepoids efficace au pouvoir présidentiel<sup>111</sup>.

---

106. *Joint Committee on the Organization of Congress, Committee Structure*, Audition du 6 mai 1993, p. 176.

107. Selon le *speaker* Reed, cité par Alexander De Alva Stanwood (1916), *History and Procedure of Representatives*, Boston, Houghton Mifflin, p. 228.

108. Union interparlementaire (1966), *Parlements*, Paris, Presses universitaires de France, 1966, p. 344.

109. Jean-Marie Crouzatier (2004), *op. cit.*

110. Claude Corbo (2004), *op. cit.*, p. 212.

111. Jean-Marie Crouzatier (1987), *Démocratie libérale et puissance impériale. Le dilemme américain*, Toulouse, Presses de l'Institut d'études politiques. Dans le même sens, Matthew Holden, Jr. (1989), « Congress on the defensive: an hypothesis from the Iran-Contra problem », dans Lucius J. Barker (dir.), *New Perspectives in American Politics*, New York, Transaction Publishers, p. 100.

Tableau 4.1

**Les commissions parlementaires et leurs sous-commissions  
(109<sup>e</sup> Congrès)**

<b>Chambre des représentants</b>	<b>Sénat</b>
<i>House Committee on Agriculture</i>	<i>Senate Committee on Agriculture, Nutrition, and Forestry</i>
Subcommittee on Conservation Credit, Rural Development and Research	Subcommittee on Forestry, Conservation, and Rural Revitalization
Subcommittee on Specialty Crops and Foreign Agriculture Programs	Subcommittee on Marketing, Inspection and Production Promotion
Subcommittee on General Farm Commodities and Risk Management	Subcommittee on Research, Nutrition, and General Legislation
Subcommittee on Livestock and Horticulture	Subcommittee on Production and Price Competitiveness
Subcommittee on Department Operations, Oversight Dairy, Nutrition and Forestry	<i>Senate Committee on Appropriations</i>
<i>House Committee on Appropriations</i>	Subcommittee on Agriculture, Rural Development, and Related Agencies
Subcommittee on Agriculture, Rural Development Food and Drug Administration, and Related Agencies	Subcommittee on Commerce, Justice, and Science
Subcommittee on Defense	Subcommittee on Defense
Subcommittee on Energy and Water Development, and Related Agencies	Subcommittee on the District of Columbia
Subcommittee on Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs	Subcommittee on Energy and Water
Subcommittee on Homeland Security	Subcommittee on State, Foreign Operations, and Related Programs
Subcommittee on Interior, Environment, and Related Agencies	Subcommittee on Homeland Security
Subcommittee on Labor Health and Human Services, Education, and Related Agencies	Subcommittee on Interior
Subcommittee on Military Quality of Life and Veterans Affairs, and Related Agencies	Subcommittee on Labor, Health and Human Services, Education and Related Agencies
Subcommittee on Science, the Department of State, Justice and Commerce, and Related Agencies	Subcommittee on Legislative Branch
Subcommittee on Transportation, Treasury, and Housing and Urban Development, The Judiciary District of Columbia	Subcommittee on Military Construction and Veterans Affairs
<i>House Committee on Armed Services</i>	Subcommittee on Transportation, Treasury the Judiciary, Housing and Urban Development, and Related Agencies
House Defense Review Threat Panel	<i>Senate Committee on Armed Services</i>
Subcommittee on Military Personnel	Subcommittee on Airland
Subcommittee on Projection Forces	Subcommittee on Personnel
Subcommittee on Readiness	Subcommittee on Readiness and Management Support
Subcommittee on Strategic Forces	Subcommittee on Seapower
Subcommittee on Tactical Air and Land Forces	Subcommittee on Strategic Forces
Subcommittee on Terrorism, Unconventional Threats and Capabilities	Subcommittee on Emerging Threats and Capabilities
<i>House Committee on the Budget</i>	<i>Senate Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs</i>
<i>House Committee on Education and the Workforce</i>	Subcommittee on Economic Policy
Subcommittee on 21st Century Competitiveness	Subcommittee on Financial Institutions
Subcommittee on Employer-Employee Relations	Subcommittee on Housing and Transportation
Subcommittee on Education Reform	Subcommittee on International Trade and Finance
Subcommittee on Select Education	Subcommittee on Securities and Investment
Subcommittee on Workforce Protections	<i>Senate Committee on the Budget</i>
<i>House Committee on Energy and Commerce</i>	<i>Senate Committee on Commerce, Science, and Transportation</i>
Subcommittee on Commerce, Trade, and Consumer Protection	Subcommittee on Aviation
Subcommittee on Energy and Air Quality	Subcommittee on Consumer Affairs, Product Safety, and Insurance
Subcommittee on Environment and Hazardous Materials	Subcommittee on Disaster Prevention and Prediction
Subcommittee on Health	Subcommittee on Fisheries and Coast Guard
Subcommittee on Oversight and Investigations	Subcommittee on Global Climate Change
Subcommittee on Telecommunications and the Internet	
<i>House Committee on Financial Services</i>	
Subcommittee on Financial Institutions and Consumer Credit	

Tableau 4.1 (suite)

**Les commissions parlementaires et leurs sous-commissions  
(109<sup>e</sup> Congrès)**

<b>Chambre des représentants</b>	<b>Sénat</b>
Subcommittee on Housing and Community Opportunity	Subcommittee on National Ocean Policy Study
Subcommittee on Capital Markets, Insurance and Government Sponsored Enterprises	Subcommittee on Science and Space
Subcommittee on Domestic and International Monetary Policy, Trade and Technology	Subcommittee on Technology, Innovation, and Competitiveness
Subcommittee on Oversight and Investigations	Subcommittee on Trade Tourism and Economic Development
<b>House Committee on Government Reform</b>	Subcommittee on Surface Transportation and Merchant Marine
Subcommittee on Criminal Justice Drug Policy and Human Resources	<b>Senate Committee on Energy and Natural Resources</b>
Subcommittee on Energy and Resources	Subcommittee on Energy
Subcommittee on Federalism and the Census	Subcommittee on Public Lands and Forests
Subcommittee on Federal Workforce and Agency Organization	Subcommittee on National Parks
Subcommittee on Government Management, Finance, and Accountability	Subcommittee on Water and Power
Subcommittee on National Security, Emerging Threats and International Relations	<b>Senate Committee on Environment and Public Works</b>
Subcommittee on Regulatory Affairs	Subcommittee on Clean Air, Climate Change, and Nuclear Safety
<b>House Committee on Homeland Security</b>	Subcommittee on Transportation and Infrastructure
Subcommittee on Economic Security, Infrastructure Protection, and Cybersecurity	Subcommittee on Superfund and Waste Management
Subcommittee on Emergency Preparedness, Science and Technology	Subcommittee on Fisheries, Wildlife, and Water
Subcommittee on Intelligence, Information Sharing, and Terrorism Risk Assessment	<b>Senate Committee on Finance</b>
Subcommittee on Investigations	Subcommittee on Long-Term Growth, Debt and Deficit Reduction
Subcommittee on Management, Integration, and Oversight	Subcommittee on Health Care
Subcommittee on Prevention of Nuclear and Biological Attack	Subcommittee on Social Security and Family Policy
<b>House Committee on House Administration</b>	Subcommittee on Taxation and IRS Oversight
<b>House Committee on International Relations</b>	Subcommittee on International Trade
Subcommittee on Africa, Global Human Rights, and International Operations	<b>Senate Committee on Foreign Relations</b>
Subcommittee on Asia and the Pacific	Subcommittee on International Operations and Terrorism
Subcommittee on Europe and Emerging Threats	Subcommittee on African Affairs
Subcommittee on the Middle East and Central Asia	Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs
Subcommittee on Oversight and Investigations	Subcommittee on International Economic Policy, Export and Trade Promotion
Subcommittee on International Terrorism and Nonproliferation	Subcommittee on European Affairs
Subcommittee on the Western Hemisphere	Subcommittee on Near Eastern and South Asian Affairs
<b>House Committee on the Judiciary</b>	Subcommittee on Western Hemisphere, Peace Corps and Narcotics Affairs
Full Committee Task Force on Telecom and Antitrust	<b>Senate Committee on Health, Education, Labor, and Pensions</b>
Subcommittee on Commercial and Administrative Law	Subcommittee on Retirement Security and Aging
Subcommittee on the Constitution	Subcommittee on Bioterrorism and Public Health Preparedness
Subcommittee on Courts, the Internet, and Intellectual Property	Subcommittee on Education and Early Childhood Development
Subcommittee on Crime Terrorism and Homeland Security	Subcommittee on Employment and Workplace Safety
Subcommittee on Immigration Border Security and Claims	
<b>House Committee on Resources</b>	
Subcommittee on Energy and Mineral Resources	
Subcommittee on Fisheries Conservation, Wildlife and Oceans	
Subcommittee on Forests and Forest Health	
Subcommittee on National Parks, Recreation and Public Lands	
Subcommittee on Water and Power	

Tableau 4.1 (suite)

**Les commissions parlementaires et leurs sous-commissions  
(109<sup>e</sup> Congrès)**

<b>Chambre des représentants</b>	<b>Sénat</b>
<i>House Committee on Rules</i>	<i>Senate Committee on Homeland Security &amp; Governmental Affairs</i>
Subcommittee on the Legislative and Budget Process	Permanent Subcommittee on Investigations
Subcommittee on Rules and Organization of the House	Subcommittee on Oversight of Government Management, the Federal Workforce, and the District of Columbia
<i>House Committee on Science</i>	Subcommittee on Federal Financial Management, Government Information, and International Security
Subcommittee on Energy	<i>Senate Committee on the Judiciary</i>
Subcommittee on Research	Subcommittee on Administrative Oversight and the Courts
Subcommittee on Space and Aeronautics	Subcommittee on Antitrust, Competition Policy and Consumer Rights
Subcommittee on Environment, Technology, and Standards	Subcommittee on the Constitution, Civil Rights, and Property Rights
<i>House Committee on Small Business</i>	Subcommittee on Corrections and Rehabilitations
Subcommittee on Regulatory Reform and Oversight	Subcommittee on Crime and Drugs
Subcommittee on Rural Enterprises, Agriculture, and Technology	Subcommittee on Immigration, Border Security, and Citizenship
Subcommittee on Tax, Finance, and Exports	Subcommittee on Intellectual Property
Subcommittee on Workforce, Empowerment, and Government Programs	Subcommittee on Terrorism, Technology and Homeland Security
<i>House Committee on Standards of Official Conduct</i>	<i>Senate Committee on Indian Affairs</i>
<i>House Committee on Transportation and Infrastructure</i>	<i>Senate Committee on Rules and Administration</i>
Subcommittee on Aviation	<i>Senate Committee on Small Business and Entrepreneurship</i>
Subcommittee on Coast Guard and Maritime Transportation	<i>Senate Committee on Veterans' Affairs</i>
Subcommittee on Economic Development, Public Buildings, and Emergency Management	<i>Senate Select Committee on Ethics</i>
Subcommittee on Highways Transit and Pipelines	<i>Senate Select Committee on Intelligence</i>
Subcommittee on Railroads	<i>Senate Special Committee on Aging</i>
Subcommittee on Water Resources and Environment	
<i>House Committee on Veterans' Affairs</i>	
Subcommittee on Disability Assistance and Memorial Affairs	
Subcommittee on Economic Opportunity	
Subcommittee on Health	
Subcommittee on Oversight and Investigations	
<i>House Committee on Ways and Means</i>	
Subcommittee on Health	
Subcommittee on Human Resources	
Subcommittee on Oversight	
Subcommittee on Select Revenue Measures	
Subcommittee on Social Security	
Subcommittee on Trade	
<i>House Permanent Select Committee on Intelligence</i>	
Subcommittee on Intelligence Policy	
Subcommittee on Oversight	
Subcommittee on Terrorism/HUMINT, Analysis and Counterintelligence	
Subcommittee on Technical and Tactical Intelligence	
<i>House Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina</i>	
<b>Commissions conjointes</b>	
Joint Economic Committee	
Joint Committee on the Library of Congress	
Joint Committee on Printing	
Joint Committee on Taxation	

Tableau 4.2

**Composition politique des commissions parlementaires (109<sup>e</sup> Congrès)**

Commissions de la Chambre des représentants		Commissions du Sénat	
Agriculture (46 membres)	Chairman : Bob Goodlatte (Va.) Ranking Dem. : Collin C. Peterson (Minn.)	Agriculture, Nutrition, and Forestry (20 membres)	Chairman : Saxby Chambliss (Ga.) Ranking Dem. : Tom Harkin (Iowa)
Appropriations (66 membres)	Chairman : Jerry Lewis (Calif.) Ranking Dem. : David R. Obey (Wis.)	Appropriations (28 membres)	Chairman : Thad Cochran (Miss.) Ranking Dem. : Robert C. Byrd (W. Va.)
Armed Services (66 membres)	Chairman : Duncan Hunter (Calif.) Ranking Dem. : Ike Skelton (Mo.)	Armed Services (24 membres)	Chairman : John Warner (Va.) Ranking Dem. : Carl Levin (Mich.)
Budget (39 membres)	Chairman : Jim Nussle (Iowa) Ranking Dem. : John M. Spratt, Jr. (S.C.)	Banking, Housing, and Urban Affairs (20 membres)	Chairman : Richard C. Shelby (Ala.) Ranking Dem. : Paul S. Sarbanes (Md.)
Education and the Workforce (49 membres)	Chairman : Howard P. "Buck" McKeon (Calif.) Ranking Dem. : George Miller (Calif.)	Budget (22 membres)	Chairman : Judd Gregg (N.H.) Ranking Dem. : Kent Conrad (N.D.)
Energy and Commerce (58 membres)	Chairman : Joe Barton (Tex.) Ranking Dem. : John D. Dingell (Mich.)	Commerce, Science, and Transportation (22 membres)	Chairman : Ted Stevens (Alaska) Ranking Dem. : Daniel K. Inouye (Hawaii)
Financial Services (72 membres)	Chairman : Michael G. Oxley (Ohio) Ranking Dem. : Barney Frank (Mass.)	Energy and Natural Resources (22 membres)	Chairman : Pete V. Domenici (N.M.) Ranking Dem. : Jeff Bingaman (N.M.)
Government Reform (41 membres)	Chairman : Tom Davis (Va.) Ranking Dem. : Henry A. Waxman (Calif.)	Environment and Public Works (18 membres)	Chairman : James M. Inhofe (Okla.) Ranking Member : James Jeffords (Vt.)
Homeland Security (34 membres)	Chairman : Peter King (N.Y.) Ranking Dem. : Bennie G. Thompson (Miss.)	Finance (20 membres)	Chairman : Charles E. Grassley (Iowa) Ranking Dem. : Max Baucus (Mont.)
House Administration (9 membres)	Chairman : Vernon Ehlers (Mich.) Ranking Dem. : Juanita Millender-McDonald (Calif.)	Foreign Relations (18 membres)	Chairman : Richard G. Lugar (Ind.) Ranking Dem. : Joseph R. Biden, Jr. (Del.)
International Relations (49 membres)	Chairman : Henry J. Hyde (Ill.) Ranking Dem. : Tom Lantos (Calif.)	Health, Education, Labor, and Pensions (20 membres)	Chairman : Mike Enzi (Wyo.) Ranking Dem. : Edward M. Kennedy (Mass.)

Tableau 4.2 (suite)

**Composition politique des commissions parlementaires (109<sup>e</sup> Congrès)**

Commissions de la Chambre des représentants		Commissions du Sénat	
Judiciary (40 membres)	Chairman : F. James Sensenbrenner, Jr. (Wis.) Ranking Dem. : John Conyers, Jr. (Mich.)	Homeland Security and Governmental Affairs (16 membres)	Chairman : Susan Collins (Maine) Ranking Dem. : Joseph Lieberman (Conn.)
Resources (52 membres)	Chairman : Richard Pombo (Calif.) Ranking Dem. : Nick J. Rahall II (W. Va.)	Judiciary (18 membres)	Chairman : Arlen Specter (Pa.) Ranking Dem. : Patrick J. Leahy (Vt.)
Rules (13 membres)	Chairman : David Dreier (Calif.) Ranking Dem. : Louise McIntosh Slaughter (N.Y.)	Rules and Administration (18 membres)	Chairman : Trent Lott (Miss.) Ranking Dem. : Christopher Dodd (Conn.)
Science (44 membres)	Chairman : Sherwood L. Boehlert (N.Y.) Ranking Dem. : Bart Gordon (Tenn.)	Small Business (18 membres)	Chairman : Olympia J. Snowe (Maine) Ranking Dem. : John Kerry (Mass.)
Small Business (36 membres)	Chairman : Donald A. Manzullo (Ill.) Ranking Dem. : Nydia M. Velázquez (N.Y.)	Veterans' Affairs (14 membres)	Chairman : Larry Craig (Idaho) Ranking Dem. : Daniel Akaka (Hawaii)
Standards of Official Conduct (10 membres)	Chairman : Doc Hastings (Wash.) Ranking Dem. : Howard L. Berman (Calif.)		
Transportation and Infrastructure (75 membres)	Chairman : Don Young (Alaska) Ranking Dem. : James L. Oberstar (Minn.)	Aging (19 membres)	Chairman : Gordon Smith (Oregon) Ranking Dem. : Herb Kohl (Wis.)
Veterans' Affairs (28 membres)	Chairman : Steve Buyer (Ind.) Ranking Dem. : Lane Evans (Ill.)	Ethics (6 membres)	Chairman : George V. Voinovich (Ohio) Ranking Dem. : Tim Johnson (South Dakota)
Ways and Means (41 membres)	Chairman : William M. Thomas (Calif.) Ranking Dem. : Charles B. Rangel (N.Y.)	Indian Affairs (14 membres)	Chairman : John McCain (Ariz.) Ranking Dem. : Byron L. Dorgan (N.D.)
		Intelligence (15 membres)	Chairman : Pat Roberts (Kans.) Ranking Dem. : John D. Rockefeller IV (W. Va.)

D'après le site infoplease : <[www.infoplease.com/ipa/A0108914.html](http://www.infoplease.com/ipa/A0108914.html)>.

## BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

- ALDRICH, J.H. et D.W. ROHDE (2004). « Congressional Committees in a Partisan Era », dans L.C. Dodd et B.I. Oppenheimer, *Congress Reconsidered*, 8<sup>e</sup> éd., Washington, D.C., p. 249-270.
- CROUZATIER, J.-M. (1975). « Le rôle des commissions d'enquête du Congrès des États-Unis », *Revue du droit public*, p. 997-1053.
- DEERING, C.J. et S.S. SMITH (1997). *Committees in Congress*, Washington, D.C., CQ Press, p. 11.
- DEERING, C.J. et P.J. WAHLBECK (2006). « U.S. House Committee Chair Selection. Republicans Play Musical Chairs in the 107th Congress », *American Political Science Research*, vol. 34, n<sup>o</sup> 2, mars, p. 223-242.
- JOHNSON, C.W. (2003). « How Our Laws Are Made », *U.S. Government Printing Office*, document 108-93, juin, p. 1-67.
- ORNSTEIN, N.J. (1974). « Towards Restructuring the Congressional Committee System », *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 411, janvier, p. 147-157.
- SCHNEIDER, J. (2003). *The Committee System in the U.S. Congress*, Washington, D.C., CRS Report for Congress.
- TOINET, M.-F. (1972). *Le Congrès des États-Unis*, Paris, Presses universitaires de France.





---

**PARTIE 2**

**Le Congrès  
et les acteurs  
de la société  
américaine**





**CHAPITRE 5**

---

# **Le Congrès et la présidence**

Julien Turreille

Souhaitant éviter une concentration du pouvoir entre les mains d'une seule autorité, les Pères fondateurs conçurent les relations entre le Congrès et la présidence sur un modèle conjuguant séparation des pouvoirs et poids et contrepoids (*checks and balances*). La séparation des pouvoirs est consacrée par l'existence de deux institutions distinctes ayant des compétences propres, mais se complétant et se contrôlant réciproquement pour pouvoir agir efficacement. L'exécutif (la présidence) et le législatif (le Congrès) sont alors deux branches d'un même gouvernement<sup>1</sup>. Par ailleurs, le texte constitutionnel, à certains égards, est délibérément flou en ce qui a trait à l'organisation des rapports et à la répartition des compétences entre ces deux institutions. Dès lors, depuis les débuts de la République, les relations entre le Congrès et la présidence ont été en fluctuation constante au gré des évolutions du contexte politique, y compris les caractéristiques et les ambitions de l'hôte de la Maison-Blanche. Des périodes d'affirmation, tantôt de la présidence, tantôt du Congrès, se sont succédé tout long de l'histoire américaine, rendant difficile l'établissement d'un modèle explicatif de ces rapports entre exécutif et législatif.

L'équilibre dans la relation entre le Congrès et la présidence a cependant connu une transformation profonde dans la période récente. Avec l'avènement de la présidence moderne au milieu du xx<sup>e</sup> siècle, le président américain devient l'acteur central dans le processus législatif<sup>2</sup>. Les prérogatives constitutionnelles et les outils et techniques dont dispose la présidence ont en effet permis à la Maison-Blanche de devenir le pivot du système politique américain<sup>3</sup>. Prévu dans l'article I.7 de la Constitution de 1787 et conçu comme dernier recours en cas d'inconstitutionnalité d'une loi par les premiers présidents, le droit de veto est aujourd'hui devenu un instrument majeur dans les batailles politiques qui opposent la présidence et le Congrès, particulièrement lorsque ceux-ci sont contrôlés par des partis politiques différents. Le discours sur l'état de l'Union, également inscrit dans la Constitution (article II.3), est un moment fort de la vie politique américaine. Diffusé annuellement sur les grands réseaux de télévision, sa résonance politique permet au président de faire la promotion

- 
1. La troisième branche du gouvernement américain est le pouvoir judiciaire, dont la plus haute autorité est la Cour suprême.
  2. Stephen Wayne (2006), « Presidential Leadership of Congress: Structures and Strategies », dans James Thurber (dir.), *Rivals for Power. Presidential-Congressional Relations*, New York, Rowman & Littlefield Publishers, p. 59-83
  3. Sur les moyens d'influence de la présidence sur le Congrès, voir notamment Frédérick Gagnon (2005), « Le président et le Congrès », dans Élisabeth Vallet (dir.), *La présidence des États-Unis*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 87-116 ; ainsi que James Thurber (dir.), *op. cit.*

de son agenda législatif en s'adressant directement, et dans l'enceinte même du Capitole, à la population américaine. Outre ces prérogatives constitutionnelles, la présidence bénéficie d'outils pour mettre en œuvre des stratégies visant à acquérir le soutien des membres du Congrès. Le bureau des affaires législatives de la Maison-Blanche ainsi que les marchandages, faveurs et consultations avec les législateurs sont les plus importants.

Or, les dynamiques politiques propres à chacune des branches du gouvernement<sup>4</sup>, les compétences dont dispose le Congrès aux termes de la Constitution et les ressources dont il a su se doter, particulièrement à partir des années 1970, ont évité que le législatif ne soit complètement marginalisé dans le jeu politique. Loin de pouvoir simplement être qualifiée de domination de l'un ou de l'autre, ou de coopération entre les deux, la relation entre le Congrès et la présidence se caractérise donc par une interdépendance complexe qui fluctue au grès des changements du contexte politique.

Depuis le milieu du xx<sup>e</sup> siècle, l'accroissement de l'intervention étatique et l'engagement des États-Unis sur la scène internationale ont contribué à l'élargissement des domaines d'action de la présidence au détriment du Congrès. La guerre froide et les crises à la sécurité nationale (comme la crise de Cuba en 1962 ou le 11 septembre 2001) sont à l'origine de cette tendance. Nous verrons cependant dans une première partie qu'après les dérives liées à la guerre du Vietnam le Congrès a su se doter des outils et développer des pratiques permettant de limiter les risques de la « présidence impériale<sup>5</sup> ». Nous démontrons ensuite dans une seconde partie que cette capacité de la branche législative à limiter les ambitions de l'exécutif s'illustre dans la rivalité pour le contrôle de la bureaucratie entre le Congrès chargé de la surveiller et le président qui en est le chef. Tout au long de ce chapitre, l'élaboration de la politique étrangère des États-Unis sera la toile de fond principale tant elle met en évidence la dynamique, la complexité et l'équilibre organique qui caractérisent les relations entre le Congrès et la présidence.

---

4. Sur cette question, voir James Thurber (2006), « An Introduction to Presidential-Congressional Rivalry », dans James Thurber (dir.), *op. cit.*, p. 1-29 ; et Roger Davidson et Walter Oleszek (2006), « Congress and the President », dans *Congress and Its Members*, Washington, D.C., CQ Press, p. 305-333.

5. Arthur Schlesinger, Jr. (1973), *The Imperial Presidency*, New York, Houghton Mifflin, 588 p.

## **1. DE LA « PRÉSIDENTE IMPÉRIALE » À LA RÉAFFIRMATION DES PRÉROGATIVES DU CONGRÈS : LA RELATION CONGRÈS/PRÉSIDENTE DEPUIS LA FIN DE LA DEUXIÈME GUERRE MONDIALE**

L'équilibre entre le Congrès et le président a été considérablement transformé par l'avènement de la présidence moderne au milieu du XX<sup>e</sup> siècle<sup>6</sup>. Initialement conçue comme exécutant des lois votées par le Congrès, la présidence devient alors le cœur du système politique américain et le moteur de l'activité législative. La présidence de Franklin Delano Roosevelt, marquée par le New Deal et la Deuxième Guerre mondiale, est l'incarnation la plus remarquable de l'expansion des prérogatives de la présidence au détriment du Congrès. Le rôle déterminant de la présidence après 1945 et au début de la guerre froide a ainsi contribué à la perception d'une « présidence impériale ». Ce moment doit cependant être nuancé. En effet, à la suite de la guerre du Vietnam et de l'affaire du Watergate, la relation Congrès/présidence semble retrouver un certain équilibre avec la réaffirmation des prérogatives du premier.

### **1.1. Le moment de la « présidence impériale » : 1944-1969**

L'effet de l'intervention des États-Unis dans la Deuxième Guerre mondiale sur la relation entre le Congrès et la présidence est tout à fait singulier. De même que lors des périodes de crise ou de guerre précédentes (guerre de 1812 contre la Grande-Bretagne, guerre de Sécession, guerre de 1898 contre l'Espagne ou encore Première Guerre mondiale), les pouvoirs du président ont connu un accroissement significatif, dont le symbole le plus marquant est la décision de Harry Truman d'utiliser l'arme nucléaire contre les villes japonaises de Hiroshima et Nagasaki en août 1945. Or, contrairement à ce qui s'est produit lors des cas précédents de crises, le Congrès n'est pas parvenu à reconquérir la balance du pouvoir après 1945. En effet, le début de la guerre froide et la perception d'une menace imminente à la sécurité nationale de la part de l'URSS ont abouti à un renforcement de la position de la présidence dans le jeu politique. Ainsi, pour faire face à la menace soviétique, le président a acquis une prééminence certaine dans le domaine de la politique étrangère en voyant le Congrès augmenter

---

6. Il faut cependant souligner que dès le XIX<sup>e</sup> siècle des présidences fortes ont préfiguré la présidence moderne. En effet, des présidents tels Andrew Jackson ou Abraham Lincoln ne se sont pas contentés d'être de simples exécutants des lois votées par le Congrès, mais ont utilisé tout leur poids politique afin d'influencer le processus législatif. Sur l'émergence de la présidence moderne, voir notamment Julien Tourreille (2005), « Les symboles de la présidence », dans Élisabeth Vallet (dir.), *op. cit.*, p. 311-340.

considérablement ses ressources bureaucratiques en la matière. La loi sur la sécurité nationale de juillet 1947 (le *National Security Act*) instaure en effet un Conseil de sécurité nationale et crée le département de la Défense et la CIA (Central Intelligence Agency), institutions placées sous l'autorité du président. Au cours des premières années de la guerre froide, les pouvoirs de la présidence semblent atteindre leur apogée au point de parler de « présidence impériale ». Cependant, la domination de la présidence sur le Congrès ne fut pas aussi continue et totale. Il est ainsi possible de distinguer quatre phases distinctes<sup>7</sup>.

### **1.1.1. L'entente entre le Congrès et la présidence pour un rôle actif des États-Unis sur la scène internationale : 1944-1950**

Alors qu'au lendemain du premier conflit mondial le Congrès était parvenu à réaffirmer son rôle central en matière de politique étrangère en rejetant le traité de Versailles négocié par le président Wilson, l'apparition de la menace soviétique dès la fin de la Deuxième Guerre mondiale a considérablement atténué les tensions entre la présidence et le Congrès. Malgré le fait que les tentations isolationnistes demeuraient vives chez les représentants du peuple américain, le président Truman est parvenu à convaincre le Congrès de rompre avec une tradition historique de la politique étrangère américaine en engageant les États-Unis dans des alliances militaires en temps de paix, et, qui plus est, à maintenir des troupes sur le théâtre central de la guerre froide : l'Europe.

L'élaboration des politiques qui devaient façonner le comportement des États-Unis sur la scène internationale pendant plus de cinquante ans fut le résultat d'une interaction étroite entre le Congrès et la présidence, et ces politiques furent adoptées sur une base largement bipartisane. Le dialogue entre les représentants et le président aboutit dès lors à l'adoption du plan Marshall dont l'objectif était de fournir une assistance économique à la reconstruction de l'Europe ; à la participation des États-Unis dans l'Organisation des Nations Unies ; au Fonds monétaire international ; à la Banque mondiale et au GATT. Cet accord entre les branches exécutive et législative en faveur d'un rôle actif des États-Unis sur la scène internationale culmina avec la ratification par le Sénat en avril 1949 du Traité de l'Atlantique Nord instituant l'OTAN ; première alliance militaire en temps de paix à laquelle les États-Unis adhérèrent.

---

7. Cette section s'appuie sur Jerel A. Rosati (2004), « Congress and Interbranch Politics », dans *The Politics of United States Foreign Policy*, 3<sup>e</sup> éd., Wadsworth, Thomson Learning, p. 296-301.

### **1.1.2. L'émergence de tensions au sujet de l'attitude vis-à-vis de l'URSS: 1951-1955**

Malgré un consensus bipartisan quant au rôle actif que les États-Unis se devaient de jouer sur la scène internationale au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, des tensions commencèrent à émerger quant à la gestion de l'expansionnisme soviétique. En 1948, le blocus de Berlin et le coup de Prague confirment les revendications de l'URSS à placer l'Europe de l'Est sous sa tutelle. En 1949, le communiste Mao Tsé-toung renverse le régime de Tchang Kaï-chek et proclame l'instauration de la République populaire de Chine. En 1950, l'attaque nord-coréenne au sud du 38<sup>e</sup> parallèle et l'intervention subséquente de la Chine dans la guerre de Corée illustrent le dynamisme expansionniste de l'URSS et de ses alliés communistes.

Dans ce contexte, les éléments les plus conservateurs du Congrès accusent la présidence, tant démocrate de Harry Truman que républicaine de Dwight Eisenhower, de manquer de fermeté. Dans la lignée du sénateur du Wisconsin Joseph McCarthy, ces conservateurs soutiennent que la défaite des États-Unis dans la « guerre contre le communisme » est due à des sympathies communistes et même à la présence d'espions à la solde de l'URSS au sein de la branche exécutive, en particulier du département d'État. Les attaques politiques et les enquêtes sur les allégeances communistes au sein même de l'appareil bureaucratique américain prennent de l'ampleur lorsque le parti républicain acquiert le contrôle des deux chambres du Congrès, en 1946 et surtout en 1952. Richard Nixon, à l'époque sénateur de Californie, accuse les démocrates d'être membres du « parti de la trahison ». La tension bipartisane en matière de politique étrangère a culminé pendant la guerre de Corée lorsque le président Truman congédia le général Douglas MacArthur qui prônait le recours à l'arme nucléaire.

La quasi-hystérie anticommuniste qui agitait le Congrès au début des années 1950 ne fut pas estompée par l'élection du républicain Eisenhower à la présidence en 1952. En effet, l'administration républicaine poursuivit, et renforça même, la politique d'endiguement de la menace soviétique amorcée par son prédécesseur démocrate. Convaincus que les États-Unis étaient voués à être battus par l'URSS, les membres les plus conservateurs du Congrès s'opposèrent avec véhémence aux politiques menées par la présidence. Cet antagonisme entre exécutif et législatif connut son apogée lors du débat sur l'amendement constitutionnel introduit en 1953 par le sénateur républicain John W. Bricker. Traduisant la méfiance des sénateurs les plus radicaux vis-à-vis de l'anticommunisme de l'administration Eisenhower, cet amendement visait à ce que le Congrès acquière l'autorité d'approuver (ou de rejeter) la totalité des engagements internationaux pris par la présidence. Débattu pendant un an, l'amendement Bricker ne fut rejeté que par une voix de majorité.

### **1.1.3. Le consensus entre le Congrès et la présidence : 1955-1965**

Pour si virulente qu'elle fut, la tempête anticommuniste dont le sénateur Joseph McCarthy fut la figure de proue ne se déchaîna que sur une courte période. En effet, dès 1955, le consensus sur la nature de la guerre froide et la façon de gérer cette situation (par l'endiguement et non par la confrontation directe) se traduisit par un soutien bipartisan du Congrès, et de la population, vis-à-vis des politiques menées par la présidence.

L'épisode le plus marquant de cette période, la crise de Cuba d'octobre 1962, illustre à quel point le Congrès avait abdiqué son rôle en matière de politique étrangère et décidé de s'en remettre aux compétences de la présidence pour assurer la sécurité nationale des États-Unis. En effet, alors que le président Eisenhower et son secrétaire d'État John Foster Dulles veillaient à dialoguer et à informer le Congrès sur les questions de politique étrangère, les représentants ne furent avertis de la décision de placer Cuba sous quarantaine que quelques minutes avant que le président annonce par le biais de la télévision cette décision à la nation américaine.

L'effacement volontaire du Congrès en matière de politique étrangère fut encore plus remarquable dans le cas de la guerre du Vietnam. La décision d'engager totalement les troupes américaines dans le conflit vietnamien en 1964 fut prise après un débat tenu exclusivement au sein de l'exécutif. Les représentants du peuple, en tant que tels, ne furent absolument pas consultés. Plus fondamentalement, le Congrès abandonna ses prérogatives en matière de guerre et de paix en adoptant quasi unanimement (416 voix contre 0 à la Chambre des représentants et 88 voix contre deux au Sénat) la résolution dite du golfe du Tonkin. Cette résolution donna un chèque en blanc à l'administration Johnson pour mener la guerre du Vietnam, le Congrès acceptant de ne pas participer à l'élaboration de la stratégie mise en œuvre, de ne pas contrôler les actions et de n'être que minimalement informé.

### **1.1.4. Le malaise du Congrès : 1966-1969**

La dégradation de la situation au Vietnam et l'émergence de la contestation d'une partie croissante de la population américaine vis-à-vis de cette guerre remirent progressivement en cause la passivité du Congrès. Un nombre grandissant de représentants commencèrent à critiquer l'administration et à demander des explications. Cette volonté du Congrès de rejouer un rôle dans la définition de la politique étrangère américaine fut illustrée par les enquêtes et les auditions menées par la commission sénatoriale des affaires étrangères, présidée par le sénateur démocrate William Fulbright.

Pour autant, le Congrès continua à soutenir la politique menée par l'administration Johnson. Il accepta à la fin des années 1960 la présence de 550 000 soldats américains en sol vietnamien. Plus largement, il continua à allouer les budgets nécessaires à la poursuite de la guerre. Sous la pression de la contestation populaire, inquiétés par l'absence de perspective de victoire nette sur le terrain, mais soucieux de protéger la crédibilité des États-Unis dans le monde et de soutenir les soldats engagés sur le terrain, les représentants éprouvèrent un malaise certain vis-à-vis des actions entreprises par l'administration. Cette ambiguïté croissante jeta les bases de la réaffirmation des prérogatives du Congrès et d'un rééquilibrage de la relation entre l'exécutif et le législatif.

## **1.2. L'enlèvement au Vietnam et la réaffirmation des prérogatives du Congrès : le tournant des années 1970**

À partir de la fin des années 1960, la dégradation de la situation au Vietnam joua le rôle de catalyseur d'un changement majeur de l'environnement politique aux États-Unis. Bien que la réaffirmation de l'autorité du Congrès dans les années 1970 résulte d'un ensemble de facteurs complémentaires, la guerre du Vietnam apparaît comme l'origine principale du rééquilibrage dans les rapports entre le Congrès et la Maison-Blanche. Cette dynamique d'un retour de balancier en faveur du Congrès culminera avec l'affaire du Watergate qui aboutit à la démission du président Nixon sous la pression des enquêtes menées par les représentants.

### **1.2.1. La dégradation de la situation au Vietnam ouvre un contexte propice à la contestation de la présidence**

L'engagement massif des troupes américaines au Vietnam (plus de 500 000 soldats à la fin des années 1960) ne se traduit pas par des progrès significatifs, comme l'avaient assuré le président Johnson et le général Westmorland, chargé des opérations. Pire, en 1968, les forces nord-vietnamiennes lancent une attaque majeure sur le sud. Au cours de l'offensive du Têt, elles prennent – temporairement – le contrôle des principales villes du Sud-Vietnam, dont Saigon. Cette offensive sera certes repoussée par l'armée américaine, mais elle consacre la défaite politique de l'administration Johnson et morale des États-Unis. En effet, au lendemain de l'offensive du Têt, le doute et la contestation de l'action menée par le président Johnson s'accroissent dans la population américaine. La présence américaine au Vietnam est également de plus en plus critiquée par les alliés des États-Unis, particulièrement la Grande-Bretagne et la France.

Miné par l'impasse de la situation au Vietnam, Johnson décide de ne pas solliciter un second mandat à la présidence. L'élection de novembre 1968 débouche sur l'arrivée du républicain Nixon à la Maison-Blanche. Or le Congrès demeure contrôlé par les démocrates. Cette cohabitation entre une présidence détenue par les républicains et un Congrès au sein duquel les démocrates sont majoritaires exacerbe les tensions et les querelles partisans entre l'exécutif et le législatif. Pour répondre à une population américaine de plus en plus contestataire et dans une situation de polarisation et d'opposition accrue entre les deux principaux partis qui détiennent chacun une branche du pouvoir, l'administration Nixon s'engage dans une politique caractérisée par la paranoïa et le secret. Conseiller à la sécurité nationale, Henry Kissinger élabore un plan de retrait des troupes américaines du Vietnam passant préalablement par une intensification du conflit<sup>8</sup>.

### **1.2.2. Le Watergate et la fin de la « présidence impériale »**

Marquée par l'enlèvement au Vietnam, adepte du secret et de pratiques en délicatesse avec la légalité, menacée de destitution, la présidence Nixon s'achève par la démission du président et l'emprisonnement de nombre de ses principaux conseillers. Plus fondamentalement, l'affaire du Watergate ouvrit la voie à des modifications structurelles profondes qui marquent encore les rapports entre l'exécutif et le législatif.

L'enquête du Congrès sur le cambriolage des locaux de campagne des démocrates situés dans l'immeuble du Watergate à Washington débute à l'été 1972<sup>9</sup>. Les investigations menées par la commission de la Chambre sur les affaires bancaires et monétaires (*House Banking and Currency Committee*) n'affectent guère le résultat des élections de novembre 1972. Le président Nixon est en effet réélu avec une majorité écrasante. Cependant, le renforcement de la majorité démocrate au Sénat (57 sièges contre 43) facilite la mise sur pied d'une commission spéciale d'enquête du Congrès. Composée de quatre démocrates et trois républicains, dirigée par le sénateur Sam Ervin, cette commission dispose de moyens importants d'investigation, tant sur le plan des personnels mis à sa disposition que de son autorité pour convoquer des témoins.

---

8. Sur ce point, voir Charles-Philippe David (2004), *Au sein de la Maison-Blanche. La formulation de la politique étrangère des États-Unis*, Québec, Presses de l'Université Laval, p. 275-328.

9. Bruce J. Schulman (2004), « Restraining the Imperial Presidency: Congress and Watergate », dans Julian E. Zelizer (dir.), *The American Congress. The Building of Democracy*, Boston, New York, Houghton Mifflin Company, p. 639-640.

Malgré les tentatives de l'administration Nixon de faire obstruction au travail de cette commission, l'enquête met au jour l'ampleur des activités illégales dans lesquelles s'est engagée la Maison-Blanche sous la présidence de Richard Nixon. Bruce J. Schulman qualifie le système mis en place par l'administration Nixon de « véritable gouvernement voyou engagé dans des activités criminelles<sup>10</sup> ». Le 24 juillet 1974, la commission des affaires juridiques de la Chambre (*House Judiciary Committee*) ouvre la procédure de destitution du président. Après six jours d'audiences publiques retransmises à la télévision, les membres de la commission, tant démocrates que républicains, aboutissent au verdict que le président doit être jugé et destitué de ses fonctions. Pour éviter l'odieux d'une telle destitution, Richard Nixon décide de démissionner le 8 août 1974. Sa démission est effective dès le lendemain.

### **1.2.3. Le rééquilibrage des pouvoirs entre le Congrès et la présidence : le Watergate comme apogée d'une tendance qui définit les années 1970**

Comme le souligna Arthur Schlesinger au moment de l'affaire, le Watergate symbolise les dérives liées à l'accroissement incontrôlé des pouvoirs de la présidence depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale<sup>11</sup>. Ainsi, les dangers de l'abus de pouvoir et de remise en cause du système des « poids et contrepoids » n'émanent pas uniquement de la personnalité d'un président particulier<sup>12</sup>. Plus fondamentalement, ils résident dans une combinaison entre les possibilités considérables de l'institution présidentielle et les tendances à la passivité – particulièrement en période d'atteinte à la sécurité nationale – du Congrès. Au-delà de la démission d'un président des États-Unis, l'affaire du Watergate a obligé les membres du Congrès à réévaluer la fonction majeure d'équilibre des pouvoirs qu'ils se doivent, dans l'esprit de la Constitution, d'exercer, mais qu'ils avaient progressivement abandonnée.

Le Congrès s'est donc doté des outils nécessaires pour contrôler et encadrer les activités de l'exécutif. Au cours des années 1970, le rééquilibrage des relations entre les branches exécutive et législative du gouvernement américain s'opère dans quatre domaines principaux<sup>13</sup> : l'évolution des pouvoirs de guerre, le contrôle des agences de renseignement et des services secrets par le Congrès, la réforme du

---

10. « [...] *the Nixon White House – a veritable rogue government dedicated to criminal activities* » [traduction libre]. Bruce J. Schulman, *op. cit.*, p. 643.

11. Bruce J. Schulman, *op. cit.*, p. 644.

12. Il faut souligner à ce titre qu'avant les abus de pouvoir dont l'administration Nixon fut coupable, les présidents Kennedy et Johnson décidèrent d'intensifier la guerre au Vietnam sans consulter le Congrès ni informer la population.

13. Bruce J. Schulman, *op. cit.*, p. 644-646.

mode de financement des campagnes électorales et la nomination de procureurs indépendants chargés d'enquêter dans les cas de fraude de la part de l'exécutif.

Le Congrès chercha à réaffirmer ses prérogatives constitutionnelles en matière de défense. Dès 1970, la stratégie d'escalade du conflit vietnamien décidée par l'administration Nixon, avec en particulier les attaques menées contre le Cambodge, incite une partie des membres du Congrès à restreindre la marge de manœuvre qu'ils avaient accordée six ans plus tôt à l'exécutif en matière de pouvoirs de guerre et plus largement de défense. Le 24 juin 1970, le Sénat abroge ainsi la résolution du golfe du Tonkin de 1964 par une majorité de 81 voix contre 10<sup>14</sup>. En novembre 1973, le Congrès adopte la loi sur les pouvoirs de guerre (*War Powers Act*). En l'absence d'une déclaration officielle de guerre ou d'autorisation explicite de la part du Congrès, le président ne peut déployer les forces armées que pour une durée limitée (60 jours) et doit en informer les représentants dans les 48 heures. De plus, l'enquête sur le Watergate mit au jour de nombreux abus de la part de l'exécutif dans l'utilisation des agences fédérales de renseignement, tout particulièrement la CIA et le FBI. Afin d'exercer un contrôle démocratique sur les activités de ces agences tout en respectant le secret nécessaire à leur efficacité, la Chambre des représentants et le Sénat se dotèrent de commissions sur le renseignement ayant accès à des documents classés et chargées de contrôler le fonctionnement des agences américaines de renseignement. Un dernier élément augmentant la capacité de contrôle du Congrès est le renforcement de ses moyens en matière de vérification de l'usage des budgets qu'il a votés. En effet, depuis 1945, les administrations successives avaient une tendance à affecter des crédits à d'autres fins que celles initialement votées par le Congrès. La création des commissions budgétaires à la Chambre et au Sénat, ainsi que la mise sur pied du Bureau du Congrès sur les affaires budgétaires (*Congressional Budget Office*) chargé de fournir une expertise budgétaire et économique non partisane, dota les représentants d'outils leur permettant d'exercer une de leurs fonctions premières dans un système démocratique : veiller au bon usage des deniers publics.

Le Congrès a établi deux procédures permettant d'améliorer le contrôle de l'éthique dans l'exercice de la fonction présidentielle. D'une part, la loi sur l'éthique gouvernementale (*Ethics in Government Act*), adoptée en 1978, clarifie les compétences et les fonctions des procureurs spéciaux dans les cas d'enquête sur des pratiques illégales ou contraires à l'éthique menées par l'exécutif. En cas de doutes sur l'existence de telles pratiques, un panel de juges nomme, à la demande

---

14. *Ibid.*, p. 639.

du département de la Justice, des procureurs indépendants chargés de mener l'enquête et d'interroger les hauts responsables de l'administration. Cette procédure fut utilisée dans l'affaire Whitewater qui faillit aboutir à une procédure de destitution contre le président Clinton. Elle est également à l'œuvre dans l'enquête sur la dénonciation d'une agente de la CIA et s'est traduite au début 2006 par la démission du chef de cabinet du vice-président Cheney, Lewis Libby. Enfin, pour lutter contre les tentations de corruption liées au financement des campagnes électorales, le Congrès adopta en 1974 une loi limitant les montants des contributions financières privées, établissant un financement public pour les campagnes présidentielles et renforçant le contrôle des pouvoirs publics sur ces questions en créant une nouvelle agence fédérale, la commission électorale fédérale (*Federal Election Commission*)<sup>15</sup>.

#### **1.2.4. L'après-Watergate : un héritage à nuancer**

Le Watergate est sans conteste un épisode majeur dans la vie politique américaine, tant sur le plan de l'équilibre entre la présidence et le Congrès que sur celui du fonctionnement et des dynamiques internes du second. Premièrement, la dynamique des relations entre la présidence et le Congrès connaît à partir de 1974 un effet de balancier de grande ampleur avec la réaffirmation des prérogatives de la branche législative. En réaction à la politique secrète menée par l'administration Nixon, qui s'était vu réduire par les représentants les fonds alloués à la poursuite de la guerre dès 1973, les membres du Congrès demandèrent au milieu des années 1970 à jouer un plus grand rôle dans le processus d'élaboration de la politique étrangère. À partir de 1974, les présidents américains doivent donc faire face à un Congrès plus actif, voire agressif, dans la mise en œuvre de leurs politiques. Cette réaffirmation du Congrès peut alors contribuer à la perception que les présidences depuis Johnson sont marquées par les échecs et les scandales. Johnson renonça à briguer un second mandat du fait de la situation au Vietnam ; Nixon dut démissionner ; les politiques de détente du président Ford vis-à-vis de l'URSS furent limitées par les craintes du Congrès concernant la situation des populations juives au sein de l'Union soviétique ; le Sénat s'opposa au traité SALT II négocié par Carter ; le second mandat de Reagan fut entaché par l'affaire Iran-Contra ; Bill Clinton dut lutter contre un Congrès républicain qui cherchait à le destituer dans le cadre de l'affaire Lewinsky ; et enfin, plus récemment, George W. Bush dut faire face à la fronde des républicains au Congrès, opposés aux projets de son administration en matière de privatisation de la gestion des ports et de politique d'immigration.

---

15. Pour plus de détails, voir le chapitre de Frédéric Gagnon sur l'élection des représentants et des sénateurs.

Deuxièmement, les élections de mi-mandat de 1974, qui font suite à la démission de Nixon et à sa grâce accordée par son successeur Gerald Ford dès son entrée en fonction, consacrent une large victoire électorale des démocrates. Plus fondamentalement cependant, elles transforment radicalement le mode de fonctionnement du Congrès avec l'élection d'une cohorte de nouveaux représentants, dont fait notamment partie l'actuel sénateur du Vermont Patrick Leahy. Politiquement façonnés par les luttes pour les droits civiques et contre la guerre du Vietnam et habiles face au média télévisuel, ces « enfants du Watergate » vont considérablement modifier les modes de fonctionnement du Congrès. Marqués par de solides convictions idéologiques, ils rejettent la discipline de parti et la primauté à l'ancienneté qui avaient cours tant à la Chambre des représentants qu'au Sénat<sup>16</sup>. La multiplication de sous-commissions, l'évolution des règles de procédures et l'augmentation des personnels travaillant pour les représentants modifient les habitudes qui avaient cours au Congrès depuis le XIX<sup>e</sup> siècle. Au-delà, ces évolutions constituent une tentative majeure de rééquilibrer les relations entre les branches exécutive et législative du gouvernement américain. Malgré la chute de la « présidence impériale », scellée avec la démission de Nixon, cette tentative de rééquilibrage au profit du Congrès ne connaît cependant qu'un succès mitigé. En effet, la prééminence de la présidence et l'effacement du Congrès qui étaient la règle au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale et au début de la guerre froide deviennent l'exception après la guerre du Vietnam.

Deux tendances générales semblent donc se dessiner dans les relations entre le Congrès et la présidence depuis 1945<sup>17</sup>. D'une part, le Congrès s'efface au profit de l'exécutif en période de crise et au nom de l'efficacité de l'exécutif pour assurer la sécurité de la nation. Ces périodes de domination de la présidence semblent, d'autre part, être suivies de phases de réaffirmation des prérogatives de la branche législative. Ce balancier permanent entre renforcement des pouvoirs de la présidence en temps de crise et réaffirmation subséquente du Congrès en temps de paix confère un caractère hautement dynamique et incertain à la relation entre le Congrès et la présidence. La période actuelle de l'après-11 septembre tend à valider ce modèle. Au lendemain des attentats contre New York et Washington, le président Bush a pu capitaliser sur le soutien de l'opinion publique et de ses représentants au sujet de la menace terroriste pour mener une politique étrangère proactive qui s'est traduite par les interventions armées en Afghanistan et en Irak. Or, les difficultés persistantes de l'intervention en Irak et

---

16. Bruce J. Schulman, *op. cit.*, p. 646-647.

17. Jerel Rosati, *op. cit.*, p. 303.

le souvenir moins vif du 11 septembre incitent, depuis le début du second mandat de George W. Bush, les membres du Congrès à faire à nouveau valoir leurs prérogatives<sup>18</sup>.

## **2. L'INTERDÉPENDANCE EN ACTION : LA RIVALITÉ CONGRÈS/PRÉSIDENTICE POUR LE CONTRÔLE DE LA BUREAUCRATIE**

L'évolution des rapports entre le Congrès et la présidence depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale démontre que ceux-ci s'inscrivent difficilement dans un modèle rigide oscillant entre domination de l'une ou l'autre des branches du gouvernement ou coopération. La relation entre le Congrès et la présidence semble davantage répondre à un mouvement de balancier cyclique qui aboutit à un équilibre certain entre renforcement des pouvoirs de la présidence en période de crise et réaffirmation des prérogatives du Congrès en temps de paix. Bien qu'un effet « cliquet » ait permis à la présidence de devenir l'acteur central dans le jeu politique américain par rapport auquel le Congrès réagit plus qu'il n'agit, il n'en demeure pas moins que le système d'équilibre des pouvoirs, les *checks and balances*, imaginé par les Pères fondateurs demeure particulièrement vivace. Cette vivacité de l'équilibre des pouvoirs, au cœur même de la dynamique de la démocratie américaine, est particulièrement nette dans la compétition que le Congrès et la présidence se livrent pour le contrôle de la bureaucratie et l'élaboration de la politique étrangère.

### **2.1. La compétition pour le contrôle de la bureaucratie**

Malgré le développement des capacités de la présidence et l'imposition de celle-ci comme le cœur du système politique américain depuis le milieu du xx<sup>e</sup> siècle, il n'en demeure pas moins que le président des États-Unis ne peut outrepasser les compétences de l'instance politique suprême par excellence (car représentant la population américaine), le Congrès. Même si le président est le chef de l'administration, il doit composer avec les législateurs qui organisent et contrôlent le gouvernement. L'essentiel de la rivalité de pouvoir entre le Congrès et la présidence porte donc sur le contrôle de la bureaucratie fédérale, dont la fonction est d'appliquer les lois votées par les représentants et de mettre en œuvre les politiques décidées par le président<sup>19</sup>.

---

18. Sur les relations entre le Congrès et la présidence après le 11 septembre 2001, voir Frédéric Gagnon (2005), « En conformité avec la Maison-Blanche. Le Congrès et la politique de sécurité nationale des États-Unis durant le premier mandat de George W. Bush », *Études internationales*, vol. XXXVI, n° 4, décembre, p. 501-525.

19. Steven Smith, Jason Roberts et Ryan Vander Wielen (2005), *The American Congress*, 4<sup>e</sup> éd., Cambridge, Cambridge University Press, p. 291.

Stable dans le temps, alors que les présidents et les représentants passent, la bureaucratie dispose d'une mémoire institutionnelle qui lui permet de posséder de l'information et de développer une expertise. La bureaucratie est donc un acteur majeur dans le jeu politique. Le président dispose de ressources considérables afin de contrôler ce rouage essentiel dans la mise en œuvre de ses politiques. Les plus importantes sont le pouvoir de nomination des hauts fonctionnaires de la bureaucratie (que ce soient les secrétaires, ambassadeurs, juges ou encore directeurs d'agences comme la NASA) et le bureau de gestion et du budget (*Office of Management and Budget*, OMB) au sein de la Maison-Blanche. L'OMB est devenu au cours des années le bras armé du contrôle qu'exerce la présidence sur la bureaucratie<sup>20</sup>. Il prépare en effet le budget fédéral qui est soumis annuellement au Congrès. Il doit approuver les propositions de toutes composantes de l'exécutif (départements, agences) envoyées au Congrès. Il recommande au président de promulguer ou d'opposer son veto aux lois adoptées par les législateurs. Il prépare également les auditions que les hauts fonctionnaires sont amenés à faire devant les représentants.

Les relations entre la présidence et le Congrès ne sont cependant pas un jeu à somme nulle. Même si la première a acquis des moyens considérables pour orienter la bureaucratie dans le sens des volontés politiques du président, la Constitution attribue au second des compétences fondamentales dans le contrôle de cette bureaucratie. Même si la performance ultime du Congrès en la matière repose sur la motivation de ses membres, son organisation et ses procédures internes, le poids des partis, la qualité des conseillers des représentants et la relation avec les médias, la Constitution confère aux sénateurs et aux représentants les moyens d'organiser d'une part et de contrôler d'autre part la bureaucratie.

### **2.1.1. Le Congrès organise la bureaucratie**

Le président et le Congrès jouent chacun un rôle central dans l'organisation et la réorganisation de la structure de l'administration fédérale<sup>21</sup>. Premièrement, chef de la bureaucratie, le président peut recommander l'adoption de nouvelles stratégies de gestion et de fonctionnement interne. Deuxièmement, le Congrès peut autoriser des départements ou des agences à se réorganiser. Il peut, à cet effet, mettre en place des commissions chargées de faire des recommandations quant à ces réorganisations. Troisièmement, le Congrès peut autoriser le président à réorganiser la bureaucratie fédérale soit de façon autonome, soit avec la supervision des représentants. Quatrièmement, la création (ou la

20. *Ibid.*, p. 291-292.

21. Roger Davidson et Walter Oleszek (2006), « Congress and the Bureaucracy », dans *Congress and Its Members*, 10<sup>e</sup> éd., Washington, D.C., CQ Press, p. 337.

suppression) de nouveaux départements et agences fédérales relèvent de la loi. Outre ces prérogatives générales en matière de structure du gouvernement, le Congrès dispose de compétences précises lui conférant un rôle déterminant dans l'organisation de la bureaucratie. Trois compétences majeures permettent au Congrès d'organiser la structure de la bureaucratie : le pouvoir budgétaire, ses prérogatives en matière d'organisation même de la bureaucratie et, enfin, la confirmation des nominations présidentielles.

### *Le pouvoir budgétaire*

La bureaucratie fédérale est essentiellement composée des départements (l'équivalent des ministères) et des agences fédérales. Cette bureaucratie a connu une expansion considérable depuis les débuts de la République : George Washington ne disposait que de trois départements (département d'État, de la Guerre et du Trésor), alors que George W. Bush était à la tête de quinze<sup>22</sup>. Historiquement, les nouveaux départements et agences créés n'ont pas vu leur existence limitée dans le temps, conférant ainsi à la bureaucratie une continuité qui la distingue du politique. Or, au cours des dernières années, la pratique dite des « autorisations » s'est fortement développée. Apparaissant comme un moyen pour le Congrès de restreindre les marges de manœuvre de l'exécutif, cette pratique consiste à inscrire un programme ou une politique dans une limite de temps. L'exemple le plus marquant est celui du département de la Défense<sup>23</sup>. Bien que l'existence de cette administration ne soit pas remise en question chaque année, les programmes d'armements ou encore de recherche et développement sont autorisés – et financés – depuis les années 1960 sur une base annuelle. Bien que le président soit le commandant en chef des forces armées, les membres du Congrès ont donc avec les autorisations budgétaires annuelles un instrument concret pour influencer directement la politique de défense des États-Unis.

Les autorisations sont un outil particulier au moyen duquel s'exerce le pouvoir budgétaire plus large du Congrès. En effet, même si le budget du gouvernement fédéral est annuellement préparé par les services de la Maison-Blanche et proposé par le président, c'est le Congrès qui a la compétence constitutionnelle de le voter et d'autoriser les dépenses. Ce « pouvoir du porte-monnaie » (« *power of the purse* ») confère au législateur un rôle déterminant dans l'organisation et le contrôle de l'exécutif. Si le Congrès est en désaccord avec les politiques du président, il peut tout simplement réduire ou supprimer les fonds nécessaires à la réalisation de celles-ci. À titre d'exemple, l'administration Nixon dut préparer la voie à un désengagement du

---

22. Le plus récent est le département de la Sécurité intérieure (Department of Homeland Security), qui fut créé à la suite des attentats du 11 septembre 2001.

23. Steven Smith, Jason Roberts et Ryan Vander Wielen, *op. cit.*, p. 298.

Vietnam à partir du moment où, en 1973, les représentants décidèrent de ne pas allouer les moyens financiers pour la poursuite de la guerre. La compétence budgétaire est donc l'instrument politique le plus efficace dans l'équilibre des relations entre le Congrès et la présidence.

### *Le pouvoir d'organisation*

En plus de constituer un levier politique crucial face au président, cette compétence budgétaire permet au Congrès de jouer un rôle majeur dans l'organisation proprement dite (taille de l'administration, règles de fonctionnement et de gestion des personnels) de la bureaucratie. Le Congrès exerce un large contrôle sur l'ensemble de la fonction publique fédérale. Il définit par la loi les compétences (et les restrictions) pour l'exercice d'une fonction ; détermine des niveaux de performance pour les fonctionnaires ; fixe les salaires et autres avantages sociaux (de type indexation du salaire sur l'évolution du coût de la vie) et garantit une protection juridique pour tout fonctionnaire qui dénoncerait de mauvaises pratiques, telles que la corruption. Le Congrès encadre les activités partisans des fonctionnaires<sup>24</sup>. Il limite également les possibilités pour tout fonctionnaire fédéral ou tout élu à un poste fédéral de passer dans le secteur privé et d'exercer toute activité de lobby dans un dossier dans lequel ils étaient impliqués dans l'exercice de leurs fonctions au sein du gouvernement fédéral.

La taille de celui-ci est en outre un enjeu politique majeur. Ronald Reagan affirmait en 1981 que « le gouvernement n'est pas la solution mais le problème ». En 1996, le président démocrate Bill Clinton a annoncé « la fin de l'ère du gouvernement pléthorique » et les conservateurs condamnent l'expansion budgétairement incontrôlée de la taille de l'administration fédérale sous les deux mandats de George W. Bush. Or, malgré l'accroissement de la population et la multiplication des domaines d'intervention étatiques, particulièrement depuis la Deuxième Guerre mondiale, le Congrès n'a jamais présidé à une augmentation inconsidérée de la fonction publique fédérale. Celle-ci demeure relativement stable en taille : les États-Unis comptent ainsi 4,1 millions de fonctionnaires fédéraux. Il faut cependant nuancer et réévaluer ce chiffre. En effet, afin de capitaliser politiquement sur un gouvernement fédéral limité, les hommes politiques américains, que ce soit au Congrès ou à la présidence, ont eu tendance au cours des dernières années à confier l'exercice de missions du gouvernement fédéral au secteur privé. Ainsi, si l'on ajoute les

---

24. La loi Hatch de 1939 fut la première à encadrer les activités partisans des fonctionnaires fédéraux. Aujourd'hui cet encadrement est assuré par le Bureau de gestion du personnel (Office of Personnel Management). Roger Davidson et Walter Oleszek, *op. cit.*, p. 346.

employés de ce secteur privé qui travaillent dans le cadre de contrats passés avec le gouvernement fédéral, la taille « réelle » de la fonction publique fédérale américaine avoisine les 17 millions de personnes<sup>25</sup>.

Le Congrès crée, par la loi, des départements et autres agences fédérales. Bien qu'il ne puisse en fixer les modalités opératoires dans les moindres détails, il définit cependant des règles générales de fonctionnement<sup>26</sup>. Selon les termes de la loi de 1946 sur les procédures administratives et de ses révisions ultérieures, toute « partie intéressée » peut participer au processus d'élaboration de la réglementation encadrant le fonctionnement des agences fédérales<sup>27</sup>. Ce processus d'établissement des règles de fonctionnement du gouvernement fédéral suscite des rivalités entre le Congrès et la présidence. Pendant la présidence de Bill Clinton, les républicains firent de la dénonciation de la réglementation trop rigide adoptée par l'administration un de leurs principaux sujets de bataille politique. Avec le contrôle de la Maison-Blanche et du Congrès par les républicains depuis l'élection de 2002, nous assistons donc à un effort certain de déréglementation, d'assouplissement du carcan législatif et réglementaire afin de favoriser l'initiative privée<sup>28</sup>.

### *Le pouvoir de confirmation des nominations présidentielles*

Aux termes de l'article II, section 2 de la Constitution, le Sénat doit donner son « avis et consentement » pour la nomination des hauts fonctionnaires de l'administration fédérale, tels les secrétaires, les juges et les ambassadeurs. Ainsi, le président propose une nomination, que le Sénat doit ensuite confirmer. Le processus de confirmation a aujourd'hui considérablement évolué. Sous la pression des médias et d'un public de plus en plus informé, les sénateurs ne limitent plus le processus de confirmation à une évaluation des compétences du candidat de la présidence, mais se préoccupent de plus en plus de sa vie personnelle et de ses convictions morales et idéologiques. De plus en plus agressif, pénible et long, le processus de nomination suscite une vive frustration. Tout d'abord, le processus s'est considérablement allongé. Alors que John Kennedy avait achevé les nominations des principaux hauts fonctionnaires de son administration à peine plus de deux mois après son entrée en fonction<sup>29</sup>, George W. Bush n'avait

25. Paul C. Light (1999), *The True Size of Government*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 238 p.

26. Il est à noter que cet écart entre règles générales de fonctionnement et nécessité de mesures précises décidées par les administrations fédérales afin de mettre en œuvre concrètement les lois confère une grande latitude aux fonctionnaires fédéraux dans l'application même de ces lois et une grande influence aux tribunaux dans l'explicitation et la précision de celles-ci.

27. Roger Davidson et Walter Oleszek, *op. cit.*, p. 349.

28. *Ibid.*, p. 350-352.

29. *Ibid.*, p. 342.

complété ce processus qu'à 11 % quatre mois après le début de son premier mandat<sup>30</sup>. L'expansion et la complexification de la structure gouvernementale contribuent en grande partie à cet allongement du processus de nomination. En effet, au cours des trente dernières années, le Congrès et la présidence ont multiplié les fonctions nécessitant une nomination<sup>31</sup>. Par exemple, John Kennedy nomma 87 assistants secrétaires en 1961, George W. Bush en nomma 220<sup>32</sup>. Par ailleurs, dans un contexte de polarisation accrue de la vie politique américaine, le processus de nomination s'est fortement politisé et donne de plus en plus lieu à d'âcres joutes politiques entre le Congrès et la présidence<sup>33</sup>. Les sénateurs peuvent ainsi utiliser les auditions des candidats désignés par la présidence, menacer de prolonger indéfiniment le processus en ayant recours à la flibuste pour déstabiliser un président et réaffirmer leur pouvoir. Ce durcissement du processus de nomination a eu deux types de conséquences. D'une part, il semble décourager des personnes compétentes d'accepter une nomination du président pour exercer une haute fonction gouvernementale. D'autre part, la présidence a tendance à contourner l'obstacle du Sénat en ayant recours à des nominations par décret (*recess appointments*)<sup>34</sup>. Cette installation des hauts fonctionnaires dans leurs fonctions pendant les périodes où le Congrès ne siège pas remet alors en question une compétence essentielle de la branche législative. Suscitant une vive opposition, notamment chez les républicains du Sénat, à tel point que la commission chargée de son audition envisageait de soumettre sa nomination au vote des sénateurs sans avis ou recommandation, John Bolton fut désigné ambassadeur aux Nations Unies par George W. Bush sans confirmation de la part du Congrès.

---

30. Roger Davidson et Walter Oleszek, *op. cit.*, p. 343.

31. Depuis les années 1970, de nombreux postes nécessitant la confirmation du Congrès ont été créés au sein du gouvernement américain. Ainsi, aux secrétaires, secrétaires adjoints, sous-secrétaires et assistants secrétaires se sont ajoutés des postes tels que adjoint assistant au secrétaire adjoint ou assistant principal au sous-secrétaire adjoint.

32. Roger Davidson et Walter Oleszek, *op. cit.*, p. 343.

33. Afin de renforcer leur contrôle sur la bureaucratie, les présidents successifs depuis les années 1970 ont concouru à l'accroissement du nombre de nominations politiques nécessitant une confirmation de la part du Congrès. Bien que le nombre de ces nominations politiques soit limité en regard du nombre de fonctionnaires fédéraux (environ 3 600 pour 2,7 millions de fonctionnaires), cette tendance à la politisation de la haute fonction publique soulève des inquiétudes. En effet, l'allégeance politique tend à devenir plus importante que les compétences, ce qui peut avoir des conséquences fâcheuses quant à la qualité des actions du gouvernement. La mauvaise gestion des conséquences de l'ouragan Katrina en septembre 2005 fut par exemple en partie attribuée à l'incompétence et à l'inexpérience du responsable de l'agence fédérale de gestion des crises (la FEMA), nommé par le président Bush.

34. Il faut cependant préciser que ces *recess appointments* ont une durée limitée à la vie biennale du Congrès.

### **2.1.2. Le Congrès contrôle la bureaucratie**

Dans l'application des lois, le Congrès laisse une grande marge de manœuvre à l'exécutif, qui dispose de la capacité de prendre rapidement des décisions et d'une large expertise fournie par la bureaucratie. Or, considérant l'étendue des répercussions des actions menées par l'exécutif, la fonction de contrôle du Congrès a aujourd'hui acquis un rôle majeur, peut-être même plus important que la fonction législative *stricto sensu*, c'est-à-dire de fabrication des lois.

Les révélations sur les abus de l'exécutif, le scepticisme des législateurs et de la population quant à la compétence du gouvernement dans l'exercice de ses fonctions, les soupçons de collusion entre la bureaucratie et les intérêts privés qu'elle est censée réguler, l'accroissement des conseillers auprès des législateurs, et les gains politiques potentiels<sup>35</sup> sont autant de facteurs qui expliquent la tendance récente du Congrès à développer son rôle en matière de contrôle de la branche exécutive.

Afin de mener à bien cette fonction de contrôle des activités de la branche exécutive, le Congrès s'est doté de ressources de plus en plus importantes depuis les années 1970. La principale de ces ressources est le Government Accountability Office (GAO), dont la mission est de fournir à la Chambre des représentants et au Sénat des rapports précis sur la gestion et les pratiques de la bureaucratie fédérale. Ainsi, la responsabilité du Congrès n'est pas simplement de voter des lois, mais de s'assurer que celles-ci sont correctement appliquées. Outre les ressources que sont le GAO et l'augmentation significative du nombre de conseillers qui assistent les représentants et les sénateurs, le Congrès s'appuie sur des compétences constitutionnelles précises pour exercer sa fonction de contrôle de l'administration. Il dispose également d'un large spectre d'instruments pour remplir cette mission. Ceux-ci vont des rapports que la bureaucratie doit régulièrement transmettre aux législateurs pour les informer de l'application des lois votées et de l'exercice de leurs mandats, jusqu'au pouvoir de destitution (*impeachment*) des hauts fonctionnaires fédéraux et du président, en passant par le pouvoir budgétaire.

---

35. Il apparaît que tout législateur, en particulier les présidents de commissions ou sous-commissions, qui participe activement aux activités de contrôle de la branche exécutive peut en tirer un bénéfice électoral substantiel. En effet, il peut se présenter comme le protecteur des droits de ses concitoyens lorsqu'il revient dans sa circonscription. Il bénéficie également d'une large couverture médiatique qui renforce alors sa crédibilité et sa notoriété. Richard Cohen (1988), « King of Oversight », *Government Executive*, septembre, p. 25-32.

### *Les auditions et les enquêtes*

L'affaire du Watergate a illustré l'importance des auditions et des enquêtes menées par le Congrès dans sa dynamique de réaffirmation de ses prérogatives par rapport à la présidence. En recueillant et analysant l'information, la Chambre et le Sénat remplissent la mission traditionnelle des assemblées parlementaires de veiller à ce que les activités du gouvernement répondent aux préoccupations de la population. Au-delà, ce pouvoir d'investigation du Congrès permet d'encadrer et de contrôler les activités de la branche exécutive, même si celle-ci peut faire obstruction à de telles enquêtes, par exemple en inondant le Capitole d'informations non pertinentes par rapport aux discussions<sup>36</sup>.

Bien que les commissions d'enquête du Congrès ne soient pas en elles-mêmes des tribunaux, elles ont considérablement contribué à limiter les tendances de la branche exécutive à agir dans le secret ou en marge de la légalité, ainsi qu'à l'information générale du public. Il suffit de penser aux commissions d'enquête sur l'affaire Iran-Contra en 1987 ou encore sur l'explosion en vol de la navette *Columbia* en février 2003.

### *Le veto législatif*

Du fait de la complexité du processus moderne de prise de décision, la branche exécutive (tant le président que les départements et les agences fédérales) se voit attribuer par le Congrès une certaine marge de manœuvre. Ainsi, l'exécutif peut prendre des décisions et mener des actions que le Congrès accepte de considérer (pour approbation ou rejet) ultérieurement : c'est la pratique des veto législatifs ou veto congressionnels. Bien que cette pratique soit anticonstitutionnelle aux termes de l'arrêt de la Cour suprême dans l'affaire *Immigration and Naturalization Service v. Chadha*, elle connaît un essor significatif.

Le président étant devenu l'acteur majeur dans le processus législatif avec l'avènement de la présidence moderne, le contrôle de la bureaucratie est devenu une fonction majeure pour le Congrès dans la mesure où il lui permet de maintenir un équilibre certain des pouvoirs avec la branche exécutive. Pour si essentielle que soit cette fonction de contrôle dans la dynamique démocratique des poids et contrepoids, elle connaît quelques limites<sup>37</sup>. Tout d'abord, les connivences qui peuvent se développer entre agences fédérales et commissions du Congrès chargées de les réguler peuvent aboutir à un contrôle moins strict. Alors qu'un des objectifs premiers du contrôle est de veiller à ce que les lois soient appliquées conformément aux volontés des législateurs, la complexité et le flou de ces lois laissent ensuite une grande latitude

36. Dans la même logique, l'exécutif peut adopter un comportement inverse, c'est-à-dire la rétention d'informations pertinentes.

37. Roger Davidson et Walter Oleszek, *op. cit.*, p. 360.

à l'exécutif dans leur application. Enfin, le fonctionnement imparfait du Congrès fait obstacle à l'efficacité du contrôle : les auditions ne donnent pas toujours des suites, la coordination entre les diverses sous-commissions responsables d'un programme apparaît inefficace, ou encore les changements fréquents dans les personnels travaillant pour ces commissions ne leur permet pas d'acquérir une expertise durable au regard des administrations qu'elles doivent réguler.

### **3. L'INTERDÉPENDANCE DANS LA RELATION CONGRÈS/ PRÉSIDENT : LE CAS DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE**

Au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, la place prééminente acquise par les États-Unis sur la scène internationale est sans conteste un facteur majeur dans le renforcement de l'institution présidentielle. Commandant en chef des forces armées, décideur ultime du recours à l'arme atomique, bénéficiaire selon les termes de la loi sur la sécurité nationale de 1947 d'une large bureaucratie (Pentagone, CIA et Conseil de sécurité nationale), le président ne dispose cependant pas d'une indépendance absolue dans la conduite de la politique étrangère des États-Unis. Loin de consacrer la domination de la présidence et l'effacement du Congrès, la politique étrangère illustre parfaitement la dynamique, la complexité et l'équilibre organique à l'œuvre dans la relation entre les branches exécutive et législative du gouvernement américain<sup>38</sup>.

#### **3.1. L'effacement apparent du Congrès : l'essor des accords exécutifs au détriment des traités**

En matière de traités internationaux, la Constitution des États-Unis est relativement explicite. Le président est chargé de négocier et signer les traités, le Sénat doit ensuite les ratifier à une majorité des deux tiers. La répartition des compétences entre l'exécutif et le législatif en matière de traités fut un sujet majeur de débats lors de la convention de Philadelphie. L'idée maîtresse des Pères fondateurs était que les présidents consulteraient le Congrès tout au long du processus de négociation. Ainsi, George Washington informa les représentants et sollicita leur avis pendant la négociation d'un traité avec les Indiens en 1789<sup>39</sup>. Cette pratique s'est quelque peu estompée pour deux raisons complémentaires. D'une part, les sénateurs représentent des intérêts différents et particuliers. Il est donc délicat d'aboutir à un consensus sur la position que les États-Unis doivent adopter dans la

---

38. Robert Spitzer (1996), « The President, Congress, and the Fulcrum of Foreign Policy », dans David Gray Adler et Larry N. George (dir.), *The Constitution and the Conduct of American Foreign Policy*, Kansas, University Press of Kansas, p. 85.

39. *Ibid.*, p. 86.

négociation d'un traité. D'autre part, seule figure politique représentant l'ensemble de la nation, le président dispose de l'autorité nécessaire pour mener les négociations internationales. Dès lors, le Congrès en tant qu'institution ne participe au processus d'élaboration des traités que lorsque ceux-ci lui sont présentés par le président pour ratification, c'est-à-dire à la fin de leur négociation.

Il est vrai que les expériences malheureuses de Woodrow Wilson avec le rejet du traité de Versailles ou de Jimmy Carter avec les difficultés d'obtenir l'accord du Sénat pour ratifier le traité sur le canal de Panama en 1978 et les accords SALT II en 1980 ont incité les présidents à avoir recours à des instruments autres que les traités pour arriver à leurs fins. Or, le Congrès ne peut être simplement perçu comme un obstacle à tout engagement international des États-Unis<sup>40</sup>. La règle de la majorité des deux tiers ne fait pas que rendre délicate la ratification des traités. Elle incite aussi, voire surtout, les présidents à tenir compte des préférences des législateurs en amont de la signature des traités. Ainsi, dès Madison en 1814, les présidents américains se sont attachés à inclure des sénateurs dans les processus de négociations internationales<sup>41</sup> : les sénateurs Vandenberg et Connally participèrent à la rédaction de la Charte des Nations Unies, John Kennedy intégra des sénateurs dans les négociations avec l'URSS sur l'interdiction des essais nucléaires<sup>42</sup>.

Les accords exécutifs (*executive agreements*) sont, avec les traités, un outil permettant aux États-Unis de nouer des relations avec les pays étrangers. Bien que la Constitution n'en fasse pas état, ils ont force de loi et sont reconnus de « dignité équivalente » aux traités<sup>43</sup>. Leur nombre a connu une croissance exponentielle depuis 1945, à tel point que 95 % des engagements internationaux des États-Unis depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale ont pris la forme d'accords exécutifs<sup>44</sup>. L'intérêt de ces accords est certes d'éviter le processus fastidieux et incertain de ratification des traités par le Sénat. Cependant, leur utilisation fréquente ne saurait simplement traduire une volonté des présidents d'éviter et de marginaliser le Congrès dans une des activités majeures de la politique étrangère. Concrètement, les accords exécutifs sont utilisés pour deux raisons précises. D'une part, leur souplesse permet aux États-Unis de

---

40. Entre 1789 et 1988, seulement 1 % des traités présentés ont été rejetés par le Sénat, alors que 15 % ont été adoptés après modifications par les sénateurs. *Ibid.*, p. 87.

41. Aucun sénateur ne participa avec Wilson à la négociation du traité de Versailles à la suite de la Première Guerre mondiale, ce qui ne manqua pas de contribuer à son rejet par le Sénat.

42. Robert Spitzer, *op. cit.*, p. 86-87.

43. David Gray Adler (1996), « Court, Constitution, and Foreign Affairs » dans David Gray Adler et Larry George (dir.), *op. cit.*, p. 19-56.

44. Robert Spitzer (1993), *President and Congress: Executive Hegemony at the Crossroads of American Government*, New York, McGraw-Hill, p. 208.

contracter des engagements internationaux dans des domaines avant tout techniques (normes postales, droits de pêche...), qui se sont multipliés depuis un demi-siècle. D'autre part, dans les cas où l'engagement international a des intérêts hautement politiques (du type Cour pénale internationale ou Protocole de Kyoto), les présidents ont recours aux accords exécutifs si, et seulement si, ils souhaitent contracter un tel engagement et que le Sénat manifeste une opposition insurmontable. Les accords exécutifs sont donc des instruments dont la souplesse facilite l'engagement international des États-Unis sur des questions avant tout techniques. Le président ne peut pas faire l'économie d'une consultation minimale avec le Congrès, obligation renforcée par la loi Case-Zablocki de 1972 qui visait à limiter les abus du recours aux accords exécutifs au cours des années 1960<sup>45</sup>. Cette loi stipule ainsi que le département d'État doit transmettre au Congrès tout accord exécutif dans les 60 jours suivant sa conclusion.

Le choix entre traités et accords exécutifs illustre parfaitement l'équilibre qui existe dans la relation entre le Congrès et la présidence. Acteur dominant dans le système politique américain, le président bénéficie de l'initiative politique : il a ainsi la possibilité de choisir entre le traité ou l'accord exécutif. Dans un jeu hautement politique qui tend à modeler les prescriptions de la Constitution en fonction de l'évolution du contexte, le président ne peut cependant pas faire fi des préférences des représentants du peuple américain. Le poids politique du Congrès lui confère donc un rôle certain, même en temps de crise aussi aiguë que l'après-11 septembre.

### **3.2. Le contrôle des activités de la présidence en matière de sécurité nationale : les exemples de l'adoption du *USA Patriot Act* et de la création du département de la Sécurité intérieure**

Les périodes de crise et la complexification des relations internationales à partir de 1945 ont contribué au renforcement des prérogatives présidentielles au détriment de celles du Congrès dans un domaine, celui de la sécurité nationale, où la Constitution avait prévu une complémentarité entre les branches exécutive et législative du gouvernement américain<sup>46</sup>. Au lendemain des attaques terroristes du 11 septembre 2001, il ne fut donc guère surprenant de voir le Congrès, tout comme la population, s'en remettre, par un phénomène de ralliement, à la présidence pour guider le pays à travers cette crise majeure. Bien que l'après-11 septembre se soit traduit par une réaffirmation des pouvoirs

---

45. Benjamin Page et Mark Petracca (1983), *The American Presidency*, New York, McGraw-Hill, p. 269-270.

46. Sabine Lavorel (2003), *La politique de sécurité nationale des États-Unis sous George W. Bush*, Paris, L'Harmattan, p. 63.

du président sans précédent depuis les sommets de la guerre froide, il ne faut pas négliger le rôle qu'a joué le Congrès dans deux des politiques majeures élaborées pour répondre à cet événement<sup>47</sup> : l'adoption du *USA Patriot Act* et la création du département de la Sécurité intérieure.

La demande de l'administration Bush d'obtenir des moyens juridiques additionnels destinés à lutter contre le terrorisme illustre combien le processus politique peut être escamoté en période de crise grave et de perception d'une menace imminente. La volonté de l'administration d'accroître les pouvoirs d'investigation des autorités fédérales au détriment des libertés civiles soulève donc une question particulièrement délicate. Le processus de négociation du *USA Patriot Act* entre le Congrès et la Maison-Blanche fut donc long et fastidieux<sup>48</sup>. Les discussions entre les représentants de l'exécutif et ceux du Congrès débutèrent le 19 septembre 2001. John Ashcroft, ministre de la Justice, mit d'emblée la pression sur les membres du Congrès pour que ceux-ci adoptent dans les plus brefs délais (une semaine) les propositions faites par l'administration, cela au nom de l'urgence de la situation. À l'exception des questions de détention sans limite temporelle de non-citoyens américains soupçonnés d'avoir trempé dans des activités terroristes, de contrôle des courriers électroniques par le FBI et d'utilisation dans les procédures judiciaires américaines d'éléments de preuve provenant d'agences de renseignement étrangères, les positions entre l'exécutif et le Congrès étaient relativement proches. Ainsi, malgré d'âpres négociations entre la commission des affaires juridiques du Sénat (*U.S. Senate Committee on the Judiciary*) et l'administration, il apparaissait possible de faire passer une loi bénéficiant d'un soutien bipartisan dans un délai relativement bref. Or les dissensions entre la Chambre et le Sénat rompirent ce consensus bipartisan, les deux chambres ne s'entendant pas sur un même projet de loi. Un compromis fut introduit le 23 octobre et le président promulgua cette loi le 26 octobre, soit bien au-delà de ce que le ministre de la Justice avait envisagé. Bien que l'administration ait finalement obtenu l'essentiel des outils juridiques qu'elle avait initialement demandés, deux éléments doivent être soulignés. Premièrement, malgré le sentiment d'urgence qui prévalait dans le contexte post-11 septembre, les commissions juridiques de la Chambre et du Sénat

---

47. Donald Wolfensberger (2005), «Congress and Policymaking in an Age of Terrorism», dans Lawrence Dodd et Bruce Oppenheimer (dir.). *Congress Reconsidered*, 8<sup>e</sup> éd., Washington D.C., CQ Press, p. 344.

48. Pour une analyse détaillée de ces négociations, voir Donald Wolfensberger, *op. cit.*, p. 348-353.

ont exercé leur compétence de contrôle avec rigueur en obligeant l'administration à préciser l'usage qu'elle entendait faire de mesures, tels les tribunaux militaires, comprises dans le *USA Patriot Act*<sup>49</sup>. Deuxièmement, le contournement du processus normal d'élaboration d'une loi a fortement contribué à l'image négative du *USA Patriot Act* en matière de respect des libertés individuelles. Dès lors, celui-ci est demeuré un enjeu politique majeur, largement débattu et contesté. Le résultat fut, d'une part, que l'administration Bush ne put l'utiliser avec toute la latitude qu'elle pouvait espérer et, d'autre part, elle n'obtint en mars 2006 qu'une reconduction limitée de cette loi controversée.

Le département de la Sécurité intérieure a officiellement entrepris ses activités le 24 janvier 2003. Résultant de la plus vaste réforme de l'appareil gouvernemental américain depuis la création du Pentagone en 1947, ce département de 170 000 employés et d'un budget initial de 38 milliards de dollars a pour fonction de regrouper et de coordonner l'ensemble des agences (22) affectées à la protection du territoire national<sup>50</sup>. De même que pour l'adoption du *USA Patriot Act*, la création de ce nouveau département a donné lieu à d'intenses négociations entre l'exécutif et le Congrès<sup>51</sup>. Le 8 octobre 2001, George W. Bush créa par décret présidentiel le bureau de la sécurité nationale, placé au sein du bureau exécutif de la présidence. Dès cet instant, de nombreux membres du Congrès exprimèrent leur scepticisme quant à l'efficacité d'une telle structure, qui ne disposait pas de l'autorité nécessaire pour encadrer les différentes agences qu'elle était censée coordonner. Après des mois d'études et d'auditions par la commission sur les Affaires gouvernementales (*Senate Committee on Governmental Affairs*) présidée par le sénateur démocrate Joseph Lieberman, le président annonça le 6 juin la nécessité de créer un nouveau département chargé de la sécurité intérieure. La Chambre et le Sénat débattirent du projet présidentiel durant tout l'été et une bonne partie de l'automne 2002<sup>52</sup>. En plus de définir le périmètre du nouveau département et les agences fédérales déjà existantes à placer sous son autorité, les pourparlers entre l'administration et le Congrès portèrent essentiellement sur le droit du travail applicable aux fonctionnaires de ce nouveau département<sup>53</sup>. Respectivement, la Chambre et le Sénat

---

49. Donald Wolfensberger, *op. cit.*, p. 353.

50. Richard Conley (2004), « Presidential and Congressional Struggle over the Formation of the Department of Homeland Security », dans *Transforming the American Polity. The Presidency of George W. Bush and the War on Terrorism*, New Jersey, Pearson Prentice Hall, p. 135.

51. Pour une analyse détaillée des négociations ayant présidé à la création du département de la Sécurité intérieure, voir Richard Conley, *ibid.*, p. 135-146, ainsi que Donald Wolfensberger, *op. cit.*, p. 353-359.

52. Le président Bush ne signa le décret portant création du département de la Sécurité intérieure que le 25 novembre 2002. Donald Wolfensberger, *op. cit.*, p. 358.

53. Richard Conley, *op. cit.*, p. 137.

votèrent finalement en faveur de la création du département de la Sécurité intérieure le 26 juillet et le 19 novembre 2002, par des votes de 295-132 et de 90-9<sup>54</sup>.

\*  
\*\*

Les attaques du 11 septembre 2001 ont sans conteste suscité une vive réaction chez la population américaine qui s'est traduite, notamment, par un ralliement de la population et de ses représentants au Congrès autour du président. De même que pendant la guerre froide, cette crise majeure ne s'est cependant pas traduite par un abandon total des prérogatives du Congrès au profit de la présidence. Même si George W. Bush a obtenu sans trop de difficultés une forme de blanc-seing pour mener ses interventions militaires contre l'Afghanistan et l'Irak, le Congrès ne s'est pas totalement éclipsé et a continué de jouer son rôle de contrepoids : l'adoption laborieuse du *USA Patriot Act* et la création délicate du département de la Sécurité intérieure l'ont illustré. Contrairement aux affirmations les plus catégoriques et un peu rapides, le 11 septembre 2001 n'a pas ressuscité une présidence impériale mettant en danger la démocratie américaine. Dans un climat de crise pressante, le Congrès a certes pu adopter hâtivement des mesures regrettables ; il n'en a pas moins continué à exercer son rôle essentiel de contrôle de l'exécutif. Les tensions entre le Congrès et la présidence<sup>55</sup> instituées par la Constitution de 1787 ont donc permis de préserver, en temps de crise d'une ampleur inégalée, l'esprit des « poids et contrepoids ».

Cet équilibre dans la relation entre exécutif et législatif qui est le garant de la démocratie américaine ne saurait cependant être considéré comme inébranlable. Les crises majeures du xx<sup>e</sup> siècle et de ce début de XXI<sup>e</sup> siècle ont certes renforcé les prérogatives de la présidence, elles n'en ont pas obstrué celles du Congrès. La polarisation croissante de la vie politique américaine apparaît en effet comme une dynamique à bien des égards plus préoccupante. L'esprit partisan et l'idéologisation accrus ainsi que l'attrait croissant des médias pour les conflits ouvrent la voie à une théâtralisation excessive de la relation entre le Congrès et la présidence et de ses différends légitimes<sup>56</sup>. Exposées sur la place publique, les tensions entre exécutif et législatif risquent donc de ne plus être des vecteurs de négociation et de compromis, mais de querelles

---

54. Donald Wolfensberger, *op. cit.*, p. 358.

55. À ces tensions entre deux branches du gouvernement américain, il convient également d'ajouter le jeu politique entre les deux principaux partis, de même que la dynamique propre et souvent conflictuelle des relations entre la Chambre et le Sénat.

56. Barbara Sinclair (1998), « The Plot Tickens: Congress and the President », dans Herbert Weisberg et Samuel Patterson (dir.), *Great Theatre. The American Congress in the 1990s*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 175-196.

politiciennes. L'action gouvernementale s'en trouverait alors paralysée, l'opinion publique plus prise à témoin qu'informée et l'action politique discréditée. Les nombreuses batailles entre le Congrès et la présidence, notamment sous les présidences de Bill Clinton, au cours des années 1990, ont ouvert la voie à une telle dérive. Au début de l'année 2006, les querelles entre la présidence et le Congrès, pourtant tous deux contrôlés par le parti républicain, au sujet de l'immigration et de la délégation de la gestion des principaux ports américains à une entreprise des Émirats arabes unis l'ont confirmé.

## **BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE**

- CONLEY, R. (2004). *Transforming the American Polity. The Presidency of George W. Bush and the War on Terrorism*, New Jersey, Pearson Prentice Hall.
- DAVIDSON, R.H. et W.J. OLESZEK (2006). *Congress and Its Members*, 10<sup>e</sup> éd., Washington, D.C., CQ Press.
- DODD, L. et B. OPPENHEIMER (2005). *Congress Reconsidered*, 8<sup>e</sup> éd., Washington, D.C., CQ Press.
- ROSATI, J.A. (2004). *The Politics of United States Foreign Policy*, 3<sup>e</sup> éd., Belmont, Wadsworth, Thomson Learning.
- SMITH, S.S., J.M. ROBERTS et R.J. VANDER WIELEN (2005). *The American Congress*, 4<sup>e</sup> éd., Cambridge, Cambridge University Press.
- THURBER, J. (dir.) (2006). *Rivals for Power. Presidential-Congressional Relations*, New York, Rowman & Littlefield Publishers.



---

# Le Congrès et la Cour suprême

Élisabeth Vallet

*Resserré dans ses limites, le pouvoir accordé  
aux tribunaux américains de prononcer  
l'inconstitutionnalité des lois forme encore  
une des plus puissantes barrières  
qu'on ait jamais élevées contre la tyrannie  
des assemblées politiques.*

Alexis de Tocqueville<sup>1</sup>

---

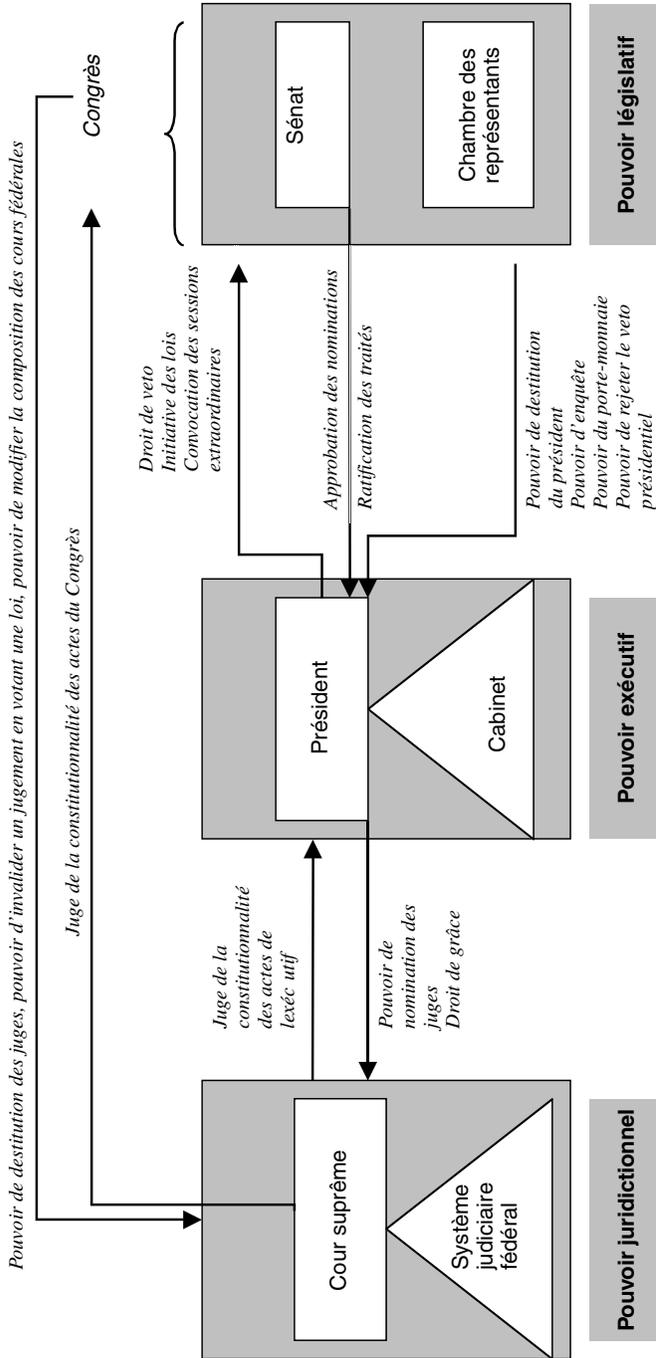
1. Alexis de Tocqueville. *De la démocratie en Amérique*, tome I, Paris, GF-Flammarion, p. 274.

Pour Alexander Hamilton, le pouvoir judiciaire, et en l'occurrence la Cour suprême, serait toujours « la moins dangereuse de toutes les branches » du régime politique, car il « n'a de pouvoir ni sur le portemonnaie ni sur l'épée<sup>2</sup> ». Formellement, la Constitution américaine est demeurée pratiquement inchangée depuis les origines, mais elle s'est enrichie d'usages et de coutumes constitutionnels qui font aujourd'hui son extraordinaire plasticité, gage, sans doute, de sa longévité. Souvent qualifié de régime de séparation stricte des pouvoirs, et par voie de conséquence de régime présidentiel<sup>3</sup>, le système politique américain n'a pas toujours les traits qu'on lui prête<sup>4</sup> et la qualification de régime « congressionnel-présidentiel<sup>5</sup> » se rapproche sans doute mieux de la réalité... Pour autant qu'y soit inclus le maillage des poids et contre-poids, qui en fait un système beaucoup plus proche de la vision de Montesquieu<sup>6</sup> (selon laquelle « le pouvoir arrête le pouvoir ») que de celle que l'on a prêtée aux Pères fondateurs (séparation rigide des pouvoirs). Car « l'un des grands avantages de la séparation des pouvoirs [...] est qu'il est difficile de corrompre les trois branches en même temps<sup>7</sup> », ainsi que le rappelle la Cour suprême dans sa décision du 24 juillet 1974, *U.S. v. Richard Nixon* : ces trois pouvoirs ne sont pas hermétiquement distincts : leurs fonctions sont telles qu'ils interagissent sans cesse<sup>8</sup>.

- 
2. Alexander Hamilton (1788), « The Federalist No. 78 », dans Garry Wills (1982), *The Federalist Papers by Alexander Hamilton, James Madison and John Jay*, New York, Bantam Books, p. 393.
  3. Et parfois de régime congressionnel. Voir Woodrow Wilson (1885), *Congressional Government*, New York, Houghton Mifflin et Philippe Lauvaux (1993). « Récurrences et paradoxes : une histoire contrapuntique », *Pouvoirs*, n° 64, p. 18.
  4. La formulation est même « malheureuse », selon Michael Comiskey, dans (2004), *Seeking Justices – The Judging of Supreme Court Nominees*, Lawrence, University Press of Kansas.
  5. Philippe Lauvaux (2004), *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Droit fondamental », p. 291.
  6. James Madison (1788), « The Federalist No. 47 », 30 janvier, dans Garry Wills (1982), *op. cit.*, p. 243.
  7. Selon le sénateur Ervin, cité dans John Blum *et al.* (1985), *The National Experience*, San Diego, Harcourt Brace Jovanovich, p. 862.
  8. Dans ce sens : Louis Fisher (2001), « Congressional Checks on the Judiciary », dans Colton C. Campbell et John F. Stack, Jr. (dir.), *Congress Confronts the Courts : The Struggle for Legitimacy and Authority in Lawmaking*, Lanham, Rowman and Littlefield, p. 35. Au demeurant, une organisation sans but lucratif a été créée dans le but avoué d'améliorer la communication entre les trois pouvoirs et, ce faisant, leur collaboration. Frank M. Coffin, Robert A. Katzmann (2003), « Steps Towards Optimal Judicial Workways : Perspectives From the Federal Bench », *New York University Annual Survey of American Law*, avril 2003, p. 377-402.

Figure 6.1

**De la séparation des pouvoirs à l'équilibre des pouvoirs**



Composé d'après : Élisabeth Vallet (2005). *La présidence des États-Unis*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 30.

## 1. LA COUR SUPRÊME, CONTREPOIDS DU CONGRÈS

Il appartient à la haute juridiction de veiller à ce que, en tout temps, la Constitution soit respectée, ce qu'elle a eu l'occasion de réaffirmer à de multiples reprises. Ce faisant, en interprétant tant les dispositions constitutionnelles que les traités internationaux, les lois, les règlements et les décisions des cours inférieures, elle encadre les actes du Congrès et en délimite les compétences<sup>9</sup>.

### 1.1. Le contrôle de la constitutionnalité des actes du Congrès

Le contrôle de constitutionnalité, attribut de la Cour suprême, ne figure pas dans la Constitution de manière expresse. Ce n'est qu'après quelques années de tâtonnements, avec la décision *Marbury v. Madison* en 1803<sup>10</sup> et tout en évitant habilement de trancher directement en l'espèce, que la Cour suprême s'est dotée du pouvoir – que sous-tendait implicitement le *Judiciary Act of 1789* – de contrôler la constitutionnalité d'une loi fédérale. Elle a confirmé que « le contrôle de constitutionnalité des lois [était] inhérent à la notion moderne de constitution, écrite et rigide<sup>11</sup> ». Le juge Marshall, auteur du jugement, a sur cette base très clairement précisé le rôle de la Cour suprême en tant qu'interprète ultime de la Constitution. Depuis lors, la Cour n'a eu de cesse d'énoncer catégoriquement l'étendue de son rôle, affirmant, dans un arrêt de 1958, « le principe de base selon lequel le pouvoir judiciaire fédéral est l'interprète suprême de la loi<sup>12</sup> ». En 2001 d'ailleurs, la Cour se fait plus affirmative encore, en ajoutant qu'il « revient à la Cour, non au Congrès, de définir la substance des garanties constitutionnelles<sup>13</sup> ». Pour le professeur Gregg Ivers, la jurisprudence de la Cour se trouve synthétisée dans un arrêt récent de 1997, où la Cour invalide le *Religious Freedom Restoration Act de 1993*, alors même que cette loi avait été adoptée sur la base d'un consensus bipartite au Congrès, et promulguée avec enthousiasme par le président. Alors que l'on aurait pu présumer que la Cour se rallierait à l'entente des pouvoirs législatif et exécutif, elle choisit de réaffirmer son rôle de gardien de la Constitution<sup>14</sup>. Ainsi, même si ses prises de

---

9. Dans ce sens : Colton C. Campbell, John F. Stack, Jr. (dir.), *op. cit.*, p. 2.

10. *Marbury v. Madison*, 5 US 137 (1803).

11. Philippe Lauvaux (2004), *op. cit.*, p. 345.

12. *Cooper v. Aaron*, 358 US 1 (1958).

13. *Board of Trustees of University of Alabama v. Garrett*, 531 US 356 (2001).

14. *City of Boerne v. Flores*, 521 US 507 (1997).

position sont parfois controversées sur la base de sa légitimité<sup>15</sup>, la Cour suprême, par son interprétation de la charte fondamentale, définit constamment l'étendue des compétences du Congrès.

### **1.1.1. Le juge de la séparation des pouvoirs**

À ce titre, la Cour suprême est juge de la séparation des pouvoirs, qu'elle soit horizontale ou verticale<sup>16</sup>. C'est-à-dire qu'elle se prononce tant sur la répartition des pouvoirs entre les différents pouvoirs (exécutif, législatif et judiciaire) qu'entre le niveau fédéral et les niveaux fédérés. Et dans les deux cas ses décisions touchent directement la sphère de compétence du parlement américain.

#### *La séparation horizontale des pouvoirs*

En sanctionnant, en 1982, dans son arrêt *INS v. Chadha*<sup>17</sup> la pratique du veto législatif, la Cour suprême a, pour la première fois, marqué un coup d'arrêt à l'expansion du pouvoir congressionnel depuis l'avènement de la « présidence impériale » et a redéfini les termes de la séparation (horizontale) des pouvoirs. Il s'agit, en l'espèce, de la question des délégations législatives au président : lorsque le Congrès accorde des habilitations, il est arrivé qu'il assortisse la délégation de conditions en prévoyant notamment la faculté « d'annuler certaines mesures prises par l'autorité délégataire [en l'occurrence le président]<sup>18</sup> ». Faculté qui pouvait être accordée aux deux chambres, à l'une d'entre elles, voire simplement à une commission parlementaire. C'est en raison du fait que ce veto législatif était une véritable mesure législative, et que, du coup, il n'était pas adopté dans les formes requises (vote par les deux assemblées en termes identiques puis promulgation par le président) que la Cour a jugé, de façon constante depuis 1984, qu'il était contraire à la Constitution<sup>19</sup> (elle ne limitait donc pas à proprement parler le spectre des habilitations législatives, ce qu'elle fera

15. Voir Stephen Breyer, formulant une opinion dissidente, dans *Board of Trustees of University of Alabama v. Garrett*, 531 US 356 (2001).

16. Sur cette double division des pouvoirs, voir Louis Favoreu *et al.* (1998), *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, coll. « Précis », p. 351 et 407.

17. 462 US 919 (1983).

18. Philippe Lauvaux (2004), *op. cit.*, p. 388.

19. La portée de cette décision a été largement – et est encore – débattue. En effet, le Congrès s'est adapté, d'une part, en réformant ses règles et en substituant au veto législatif le vote d'une résolution commune (qui est souvent un veto masqué). D'autre part, en recourant à des mécanismes de veto informels : en effet, dans certains cas, pour éviter de devoir obtenir une validation législative, une agence exécutive cherchera à négocier un compromis avec la commission des appropriations. Tel est le cas de l'accord Baker de 1989, qui a amené le secrétaire d'État James Baker à concéder à certaines commissions parlementaires un droit de regard sur la réaffectation de fonds non utilisés. Voir à ce titre Louis Fisher (2005), *Legislative Vetoes After Chadha*, Washington, D.C., CRS Report for Congress, p. 3-4.

quelques années plus tard, dans l'arrêt *Bowsher v. Synar*). Pour autant, la pierre angulaire de la jurisprudence de la Cour suprême en matière de séparation des pouvoirs est, sans conteste, sa définition des pouvoirs d'enquête<sup>20</sup>. La Cour a en effet reconnu au Congrès le droit de mener des enquêtes afin « d'exposer la corruption, l'inefficacité et le gaspillage<sup>21</sup> ». Elle a établi, au début du siècle dernier, l'existence essentielle<sup>22</sup> de ce pouvoir d'enquête – par essence implicite<sup>23</sup>, qu'elle voit comme un pilier de la fonction législative<sup>24</sup>. Ce pouvoir est conséquent<sup>25</sup>, affirme-t-elle, puisque les témoins sont tenus de répondre aux questions des commissaires<sup>26</sup>, et le champ de l'enquête est large<sup>27</sup>. La Cour a également défini les contours de ce pouvoir, en limitant « l'autorité du Congrès aux sujets sur lesquels le Congrès pouvait légitimement légiférer<sup>28</sup> », tout en admettant qu'il pouvait être utilisé dans le cas où le Congrès pouvait *potentiellement* (et non obligatoirement) statuer<sup>29</sup>. Les limites que la Cour a ainsi définies pour les enquêtes parlementaires, relativement à leur objet<sup>30</sup> (qui ne peut pas être vague<sup>31</sup>), et qui ne doit pas interférer avec la fonction judiciaire<sup>32</sup>, se sont avérées essentielles à la protection des droits individuels et de la séparation des pouvoirs<sup>33</sup>, particulièrement durant la période mouvementée des enquêtes anticommunistes, menées principalement par le sénateur Joseph McCarthy<sup>34</sup>.

- 
20. Voir dans cet ouvrage le chapitre de Joël Plouffe et Élisabeth Vallet sur les commissions du Congrès.
  21. *Watkins v. United States*, 354 US 178, 187 (1957).
  22. Jean-Marie Cruzatier (1975), « Le rôle des commissions d'enquête du Congrès des États-Unis », *Revue du droit public*, p. 1015.
  23. Voir *McCulloch v. Maryland*, 17 US 316 (1819).
  24. *Eastland v. United States Servicemen's Fund*, 421 US 491, 505 (1975).
  25. *McGrain v. Daugherty*, 273 US 135 (1927).
  26. *Barenblatt v. United States*, 360 US 109, 1959.
  27. *In Re Chapman*, 166 US 661 (1897), puis *Reed v. County Com'rs of Delaware County*, 277 US 376 (1928) et *United States v. Norris*, 300 US 564 (1937). *Kilbourn v. Thompson*, 103 US 168 (1881).
  28. Steven S. Smith, Jason M. Roberts et Ryan J. Vander Wielen (2005), *The American Congress*, Cambridge, Cambridge University Press, 4<sup>e</sup> éd., p. 320.
  29. *Watkins v. United States*, 354 US 178, 1957.
  30. *Harriman v. Interstate Commerce Commission*, 211 US 407 (1908).
  31. Voir *Kilbourn v. Thompson*, 103 US 168 (1881), 166 US 669, 670, 17 S. Ct. 681. 273 US 135, 179; *Sinclair v. United States*, 279 US 263 (1929).
  32. *Kilbourn v. Thompson*, 103 US 168 (1881); *Pillsburg Co v. FTC*, 354 F. 2d 952, 964, 5<sup>e</sup> Cir. 1966.
  33. *Watkins v. United States*, 354 US 178 (1957).
  34. Dans ce sens, Steven S. Smith, Jason M. Roberts et Ryan J. Vander Wielen (2005), *op. cit.*, p. 320.

### La séparation verticale des pouvoirs

Sur le plan de la séparation verticale des pouvoirs, c'est avec la nomination de William Rehnquist à sa tête que la haute juridiction s'est démarquée en adoptant de façon récurrente des décisions qualifiées d'économiquement conservatrices<sup>35</sup>. Plusieurs ont en effet tranché, ce qui ne s'était pas vu depuis le début de la Deuxième Guerre mondiale, en faveur des États fédérés et aux dépens du Congrès<sup>36</sup> : ainsi en est-il de *United States v. Lopez* qui, en 1995, invalide une loi fédérale (au motif que le Congrès a excédé ses compétences de régulation du commerce interétatique) qui interdisait les armes à proximité des écoles, de *Alabama v. Garrett*, qui consacre, en 2001, l'immunité des États fédérés qui ne peuvent être attaqués sur la base du *Americans with Disabilities Act*. C'est à la Cour que revient la tâche de protéger les droits des États fédérés contre les empiètements du Congrès. Il y a, derrière cet attribut essentiel de la haute juridiction, l'histoire même de la construction d'une fédération par agrégation, fondée sur l'union d'États souverains peu désireux de laisser échapper plus de pouvoirs que nécessaire. Il lui appartient donc de brider le Congrès, par exemple en limitant les interventions en matière de commerce entre les États, en matière de ports et de ventes d'armes. En effet, en application de l'article premier, section 8 de la Constitution, « le Congrès aura le pouvoir [...] de réglementer le commerce [...] entre les divers États [fédérés] ». Cette disposition, que l'on appelle la « *commerce clause* » a été interprétée de manière évolutive par la Cour suprême<sup>37</sup>. Tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, l'interprétation de la Cour restreignait les interventions du gouvernement fédéral dans les activités commerciales interétatiques, qu'il s'agisse de lois adoptées par le Congrès ou de règlements exécutifs. Cette jurisprudence s'est toutefois avérée trop limitative pour faire face à l'apparition de l'État-providence et à la politique volontaire du président Roosevelt. C'est d'ailleurs en raison de sa lecture de cette clause commerciale que la Cour suprême est entrée en conflit avec le président Roosevelt, qui l'a menacée d'une restructuration radicale. Les années 1930 sont le théâtre d'un véritable revirement de jurisprudence : la Cour élargit progressivement la compétence du Congrès aux activités « reliées », même indirectement, au commerce interétatique.

35. Voir sur ce point Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques (2006), « À droite toute ? Le conservatisme et la société américaine », Montréal, *Synthèse – Observatoire sur les États-Unis*, p. 9-10, <[www.dandurand.uqam.ca/download/pdf/conferences/Colloque-revision\\_a\\_droite\\_toute.pdf](http://www.dandurand.uqam.ca/download/pdf/conferences/Colloque-revision_a_droite_toute.pdf)>, avril.

36. Il y a, bien entendu, des cas où la Cour a tranché en défaveur des États fédérés, comme dans l'affaire *Gonzales v. Raich* (affirmant que la prohibition légale de l'usage de la marijuana à des fins médicales s'impose aux États), soulevant des questions quant à la véritable portée de la « révolution Rehnquist ». Kenneth R. Thomas (2005), *Federalism, State Sovereignty and the Constitution: Basis and Limits of Congressional Power*, Washington, D.C., CRS Report for Congress, p. 3.

37. *Ibid.*, p. 5.

À compter de 1937<sup>38</sup>, la Cour a reconnu que le Congrès pouvait encadrer les questions qui « avaient un “effet” sur les transactions commerciales<sup>39</sup> », consacrant le pouvoir indirect du Congrès et élargissant d’autant sa compétence<sup>40</sup>. Ainsi et d’ailleurs « jusqu’à très récemment, la Cour semblait effacer la ligne entre le commerce intraétatique et interétatique, octroyait ainsi de très larges pouvoirs au Congrès en application de la clause commerciale<sup>41</sup> ». Toutefois, à compter de 1995, la haute juridiction a montré certaines inflexions dans sa jurisprudence, délimitant les pouvoirs du Congrès. Dans *United States v. Lopez*, puis *United States v. Morrison*<sup>42</sup>, en effet, la Cour a réaffirmé la séparation verticale des pouvoirs aux dépens du Congrès, nuanciant ainsi sa jurisprudence antérieure et marquant sa capacité de définir le champ de compétence du parlement américain<sup>43</sup>; mais cette variation ne peut être qualifiée de revirement de jurisprudence, dans la mesure où des décisions postérieures sont venues infirmer la tendance, par exemple sur la dépénalisation de la marijuana à des fins médicales<sup>44</sup>.

## 1.2. Le leadership politique de la Cour suprême

Tocqueville l’affirmait : « le juge américain est amené malgré lui sur le terrain de la politique<sup>45</sup> ». D’ailleurs selon le juge Scalia, il est inexact « de parler de la Cour suprême comme d’une institution figée, immuable », car il s’agit plutôt d’une instance qui « reflète nécessairement et d’une manière ou d’une autre l’état de la société dans laquelle elle s’inscrit<sup>46</sup> ». L’histoire constitutionnelle l’atteste : lorsque la Cour

---

38. *NLRB v. Jones & Laughlin Steel Corporation*, 301 US 1 (1937).

39. Kenneth R. Thomas, *op. cit.*, p. 6.

40. Voir *Wickard v. Filburn*, 317 US 111 (1942).

41. Steven S. Smith, Jason M. Roberts, Ryan J. Vander Wielen, *op. cit.*, p. 318.

42. *United States v. Lopez*, 514 US 549 (1995), *United States v. Morrison*. 529 US 598 (2000).

43. Une décision de la cour du troisième circuit, validée en appel en 1996, va dans le même sens : *United States of America v. Raymond Rybar, Jr.*, 103 F.3d 273 (3d Cir. 1996). Cette décision, qui se fonde sur une vision restrictive de la clause commerciale, est également intéressante, car elle a été énoncée par un juge aujourd’hui nommé à la Cour suprême, Samuel Alito.

44. *Raich v. Gonzales*, 545 US (2005).

45. Alexis de Tocqueville (rééd.1986), *De la démocratie en Amérique*, tome I, Paris, Folio Poche, p. 172.

46. Cité par David M. O’Brien (2005), *Storm Center: The Supreme Court in American Politics*, 7<sup>e</sup> éd., New York, Norton & Company, p. 343. Dans le même sens, les analyses suivantes sont intéressantes : Robert Dahl (1957), « Decision-Making in a Democracy: The Supreme Court as a National Policy-maker », *Journal of Public Law*, vol. 6, n° 2, p. 279-295 ; John Gates (1987), « Partisan Realignment, Unconstitutional State Policies, and the US Supreme Court, 1837-1964 », *American Journal of Political Science*, vol. 31, n° 2, p. 259-280 ; Michael W. Link (1995), « Tracking Public in the Supreme Court: Cross-Time Analyses of Criminal Procedure and Civil Rights Cases », *Political Research Quarterly*, vol. 48, n° 1, p. 61-78.

suprême s'oppose frontalement au président, comme elle l'a fait pendant l'affaire du Watergate, en réalité, elle n'agit « que lorsque la presse, l'opinion publique et le Congrès en étaient déjà aux armes<sup>47</sup> ». Dès lors, la haute juridiction tend, sur la durée, à refléter les réalités sociales<sup>48</sup> et c'est ce qui fait d'elle la « moins dangereuse de toutes les branches du pouvoir<sup>49</sup> » aux États-Unis. Ce faisant, elle a bien souvent devancé le Congrès, plus qu'elle n'a agi comme un législateur secondaire<sup>50</sup> : elle a précédé de dix ans la législation sur les droits civiques (*Civil Rights Act* de 1964 puis 1968) en rendant un arrêt déterminant, *Brown v. Board of Education of Topeka*, en 1954 et en invalidant la doctrine « *separate but equal* ». Le XIV<sup>e</sup> amendement, jusqu'alors programmatique, devenait prescriptif, et la Cour imposait, par sa décision, au Congrès de légiférer, revenant sur sa réserve traditionnelle qui la conduisait à préserver le droit des États fédérés<sup>51</sup>. En soi, cet arrêt a, selon les auteurs de *Congress and Its Members*, « galvanisé le Congrès » et l'a poussé à agir<sup>52</sup>. La Cour suprême assortit alors cet arrêt d'une jurisprudence novatrice en matière de droit de vote, « *one man, one vote* », avec des décisions fondamentales (*Baker v. Carr*, *Wesbury v. Sanders*<sup>53</sup>) qui conduiront à l'adoption par le Congrès du *Voting Rights Act* de 1965, dont les dispositions temporaires arriveront d'ailleurs à leur terme en 2007 et qui devront être alors réexaminées. Ainsi, la Cour suprême opère des revirements en douceur, se contentant bien souvent de donner une impulsion tout en cherchant à « minimiser les effets

- 
47. T. Cronin et M. Genovese (1998), *The Paradoxes of the American Presidency*, New York et Oxford, Oxford University Press, p. 264.
48. Voir sur ce point Kevin T. McGuire et James A. Stimson (2004), « The Least Dangerous Branch Revisited : New Evidence on Supreme Court Responsiveness to Public Preferences », *The Journal of Politics*, vol. 66, n° 4, novembre, p. 1018-1035.
49. Alexander Bickel (1962), *The Least Dangerous Branch*, Indianapolis, Bobbs-Merrill ; Kevin T. McGuire et James A. Stimson (2004), *op. cit.*
50. Dans l'arrêt *Southern Pacific Co. v. Jensen* (244 US 205, 1917), le juge Holmes admettait volontiers que « les juges légifèrent et doivent légiférer ». Voir Yann Aguila (1994), *Le Conseil constitutionnel et la philosophie du droit*, Paris, LGDJ, et, dans le même sens, Guy Braibant (1993), « Qui fait la loi ? », *Pouvoirs*, n° 64, p. 43-46. Également : Steven S. Smith, Jason M. Roberts et Ryan J. Vander Wielen (2005), *op. cit.*, p. 325.
51. Car elle est la gardienne du fédéralisme et du droit des États fédérés. Voir sur ce point Philippe Lauvaux, *op. cit.*, p. 382, ainsi que V.A. Klebes-Pélissier (1998), « La délimitation des pouvoirs entre l'État fédéral et les États fédérés », *Revue française de droit constitutionnel*, p. 278-288.
52. Roger H. Davidson et Walter J. Oleszek (2006), *Congress and Its Members*, Washington, D.C., CQ Press, p. 365.
53. *Baker v. Carr*, 369 US 186 (1962), et *Wesbury v. Sanders*, 376 US 1 (1964).

immédiats de ses décisions<sup>54</sup> ». C'est là que certains ont vu « le génie de la division des pouvoirs », qui permet à l'un des pouvoirs, plus proche des réalités sociales, « d'ouvrir une brèche pour un autre<sup>55</sup> ».

### 1.3. La Cour suprême, protectrice des compétences du Congrès

Parce qu'il lui appartient de veiller à la constitutionnalité des actes des deux autres pouvoirs, la haute juridiction est amenée, même si elle évite de devoir trancher des « questions politiques », à protéger les pouvoirs du Congrès contre les intrusions du président. C'est d'ailleurs les manifestations de la présidence impériale décrite par Arthur Schlesinger<sup>56</sup> qui la conduisent à se prononcer à de multiples reprises, particulièrement depuis la présidence Nixon. Ainsi, dans *Train v. City of New York*<sup>57</sup>, en 1975, la Cour suprême condamne les manipulations budgétaires de la présidence : constitutionnellement, le Congrès détient « le pouvoir du porte-monnaie », et c'est à lui que revient d'affecter les crédits et de les autoriser. Pourtant, depuis Jefferson, la plupart des présidents ont eu recours à la pratique de l'*impoundment*, qui visait à annuler des crédits en violation du principe de spécialité budgétaire et sans l'accord préalable du Congrès... ce que la Cour a donc fini par sanctionner. Elle a fait de même en invalidant, en 1998, la pratique du *Line Item Veto*, qui permettait au président d'opérer une sélection parmi les dispositions d'une loi auxquelles il voulait opposer son veto et, donc, « d'annuler partiellement une loi entrée en vigueur, alors qu'aux termes de la Constitution, le veto ne peut être exercé qu'à l'encontre d'un projet de loi<sup>58</sup> ». Dans sa décision<sup>59</sup>, la Cour suprême sanctionne cette pratique du veto sélectif, alors même que le Congrès et le président s'accordaient sur cet usage, démontrant ainsi qu'elle pouvait s'ériger en protectrice de la séparation des pouvoirs et de la Charte fondamentale, et ce, « même lorsque les branches [exécutive et législative] ne sont pas en conflit<sup>60</sup> ». Au même titre, l'arrêt *Youngstown Sheet and Tube Co. v. Sawyer* de 1952 est également déterminant, car il définit les fondements des pouvoirs de la présidence : la Constitution et les lois du Congrès. Et, ce faisant, la Cour invalide les décisions du président, au motif qu'elles ne disposent d'aucun des deux, consacrant

54. Roger H. Davidson et Walter J. Oleszek (2006), *op. cit.*

55. Jamin Raskin (2003), « Courts v. Citizens », *American Prospect*, vol. 14, n° 3, mars, <[www.prospect.org/print/V14/3/raskin-j.html](http://www.prospect.org/print/V14/3/raskin-j.html)>, consulté en avril 2006.

56. Arthur Schlesinger (2004), *The Imperial Presidency*, Boston, Houghton Mifflin.

57. 420 US 35 (1975).

58. Philippe Lauvaux (2004), *op. cit.*, p. 387.

59. *Clinton v. New York*, 524 US 417 (1998).

60. Steven S. Smith, Jason M. Roberts et Ryan J. Vander Wielen (2005), *op. cit.*, p. 316.

par principe<sup>61</sup> la primauté du Congrès. Au début des années 1970, la Cour suprême est l'acteur central de la crise qui touche Nixon. Par deux fois, elle invalide l'invocation par la Maison-Blanche du privilège de l'exécutif : elle légitime ainsi « les chefs d'accusation envisagés par la commission des Affaires judiciaires (*Judiciary Committee*) de la Chambre des représentants, et précipite la démission du président Nixon<sup>62</sup> ». Considérant les termes du 14<sup>e</sup> amendement, qui dispose dans sa section 5 que « le Congrès aura le pouvoir de donner effet aux dispositions du présent article par une législation appropriée », la Cour suprême a reconnu au parlement américain des pouvoirs inhérents (ou implicites), de la même façon qu'elle l'avait fait pour le président américain<sup>63</sup>, consacrant l'existence d'une base constitutionnelle élargie à son action. C'est sur ce fondement d'ailleurs qu'elle a reconnu la constitutionnalité du pouvoir d'enquête du Congrès, pouvoir qui est devenu l'un des outils clés de l'action parlementaire aux États-Unis<sup>64</sup>. Plus encore, dans une décision, *Katzenbach v. Morgan*<sup>65</sup>, elle a, en 1966, reconnu la possibilité au Congrès de renforcer les exigences constitutionnelles en matière de droits fondamentaux, élargissant la compétence congressionnelle à une « quasi-compétence » constitutionnelle. Toutefois, la Cour refusera de se substituer au Congrès dans ses conflits de compétence l'opposant au président.

#### 1.4. La prudence du juge et les questions politiques

Bien que le juge se soit illustré par sa propension à développer une jurisprudence favorable à l'exécutif<sup>66</sup>, en règle générale il s'abstient dans les domaines sensibles. Ce que l'on nomme désormais la « doctrine de la question politique » correspond à la volonté délibérée des juges de ne pas s'aventurer sur des terrains mouvants. Cette doctrine<sup>67</sup> inclut de manière générale ce qui touche aux relations internationales et en particulier les pouvoirs de guerre, le pouvoir de conclure

---

61. Une primauté de principe car, de fait, l'ascendant de la présidence est indéniable. Voir Jean-Marie Crouzatier (2004), *Le parlement aujourd'hui : L'exemple du Congrès des États-Unis*, Colloque de l'Université de Galatasary, dactylographié, non paginé.

62. Philippe Lauvaux (2004), *op. cit.*, p. 388.

63. Voir Élisabeth Vallet (2005), « Le président et la Cour suprême », dans *La présidence des États-Unis*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 130-131.

64. Voir Jean-Marie Crouzatier (1975), *op. cit.*

65. 384 US 641 (1966).

66. Élisabeth Vallet (2005), *op. cit.*, p. 129-130.

67. Que l'on peut aisément rapprocher de la jurisprudence des « actes de gouvernement » en France. Voir l'arrêt de principe : CE 19 février 1875, *Prince Napoléon*, Rec. Lebon p. 155.

des traités, et le pouvoir de lever l'impôt et de dépenser<sup>68</sup>. Dès l'arrêt *Marbury v. Madison* le juge Marshall expliquait d'ailleurs que « les questions par nature politique [...] ne peuvent être tranchées par cette Cour ». Ainsi, dans l'arrêt *Foster v. Neilson*<sup>69</sup>, saisie d'un litige frontalier entre les États-Unis et l'Espagne, elle refuse de se prononcer au motif qu'il s'agit d'une « question politique », sur laquelle le juge ne peut statuer. Mais c'est dans sa décision *Luther v. Borden*<sup>70</sup>, en 1849, que la Cour suprême a recours pour la première fois à la *doctrine des questions politiques* pour éviter de se prononcer sur le fond. Elle applique donc cette philosophie à des choix difficiles comme la décision d'acquérir la Louisiane ou encore de construire la bombe atomique et correspond à l'idée même de pouvoir discrétionnaire. Toutefois, cette notion est étirée artificiellement pour aboutir à la doctrine de la question politique, car bien souvent elle constitue la seule « issue de secours<sup>71</sup> » pour la Cour : le juge, pour éviter de s'immiscer dans un dossier sensible, refuse d'interférer dans un litige où il considère que l'un des deux pouvoirs en conflit n'a pas utilisé toutes les voies de recours dont il dispose. Ainsi, dans les décisions *Dellums v. Bush*<sup>72</sup> sur l'invasion de l'Irak en 1991 et *Campbell v. Clinton*<sup>73</sup> sur le Kosovo, le juge – même si, en l'occurrence, ce n'est pas la Cour suprême qui s'est prononcée, mais des cours de district – n'entend pas agir en lieu et place du Congrès<sup>74</sup>. La doctrine de la « question politique » a donc été développée par le pouvoir judiciaire pour éviter de devoir se substituer au Congrès, s'immiscer dans des conflits politiques entre institutions<sup>75</sup>, dans une zone grise qui ne lui aurait valu que des ennuis<sup>76</sup>. La Cour suprême peut donc peser sur le Congrès tout en définissant les limites de ce poids. Il en va de même en sens inverse, lorsque le Congrès est en mesure d'influencer la Cour suprême.

---

68. Sur ce point : John A. Ferejohn et Larry D. Kramer (2002), « Independent Judges, Dependent Judiciary : Institutionalizing Judicial Restraint », *New York University Law Review*, vol. 77, octobre, p. 962.

69. 2 Pet. 540 (1840).

70. *Luther v. Borden*, 48 US 1 (1849).

71. Michael A. Genovese (1980), *The Supreme Court, the Constitution, and Presidential Power*, Lanham, University Press of America, p. 166.

72. 752 F. Supp. (DC Cir. 1990).

73. *Campbell v. Clinton*, 203 F.3rd 19 (D.C. Cir. 2000), cert. denied 121 S. Ct 50 (2000).

74. Dans ce sens : Louis Fisher (2000), « The Law : Litigating the War Power with *Campbell v. Clinton* », *Presidential Studies Quarterly*, septembre, p. 568.

75. Voir *Baker v. Carr*, 369 US 186, 217 (1962).

76. Voir sur ce point : Maurice Finkelstein (1924), « Judicial Self-Limitation », *Harvard Law Review*, vol. 37, n° 338, p. 347 ; Edwin B. Firmage (1977), « The War Powers and the Political Question Doctrine », *University of Colorado Law Review*, vol. 49, n° 65, p. 81 ; Thomas M. Franck (2001), *Political Question – Judicial Answers : Does the Rule of Law Apply to Foreign Affairs*, Princeton University Press ; Louis Fisher et Nada Mourtada-Sabbah (2001), *Is War Power a Political Question?*, Huntington, N.Y., Novinka Books.

## 2. LE CONGRÈS AU CŒUR DE LA COUR SUPRÊME

Les contrepoids que le Congrès peut opposer à la Cour suprême sont minces. Il a, bien entendu, la faculté de contourner les décisions juridictionnelles, soit en les ignorant (ce qui arrive parfois), soit en adoptant une disposition légale (ce qui arrive souvent) ou constitutionnelle (ce qui arrive rarement) pour priver la décision de la Cour de fondement. Il est vrai qu'au-delà, le Congrès a deux rôles essentiels au regard du pouvoir judiciaire. D'un côté, les deux chambres ont, ensemble, la compétence d'organiser le pouvoir judiciaire. De l'autre côté, le Sénat a le pouvoir de confirmer les nominations des juges fédéraux, tandis que les deux chambres peuvent, conjointement, destituer des magistrats.

### 2.1. Le pouvoir d'organiser les juridictions fédérales

La Constitution ne détermine pas la structure du pouvoir fédéral, en dehors de la mention, dans son article III, de l'existence d'une Cour suprême et de juridictions inférieures<sup>77</sup>. En effet, c'est au Congrès – toujours dans l'idée d'établir des poids et contrepoids – qu'elle confie le soin d'organiser et de structurer le pouvoir judiciaire. Sur le plan de l'organisation, les cours d'appel (de district et de circuit) sont donc aujourd'hui créées par le seul Congrès, de même que les tribunaux spécialisés comme les cours martiales, les tribunaux chargés de statuer sur les faillites, les cours fiscales. En outre, si la Constitution définit la compétence de la Cour suprême en premier et dernier ressort, et si elle prévoit qu'elle dispose également d'une compétence d'appel, elle laisse au Congrès le soin d'en définir l'étendue. Ainsi, le Congrès a la faculté de définir « la taille, le financement et les compétences des Cours fédérales<sup>78</sup> ». Même si le poids relatif du budget des cours fédérales reste faible (moins de 1 % du budget fédéral), cette compétence est l'un des contrepoids importants dont dispose le Congrès vis-à-vis du pouvoir judiciaire. Mais, plus encore, le Congrès a la capacité de définir la compétence de la Cour suprême, sa structure et sa composition.

---

77. Supreme Court of the United States, U.S. Courts of Appeals, U.S. District Courts, U.S. Circuit Courts, Courts of Special Jurisdiction: Bankruptcy Courts, Court of Claims, puis U.S. Court of Federal Claims, U.S. Court of International Trade, Territorial Courts, Courts of the District of Columbia, Temporary Emergency Court of Appeals, Judicial Panel on Multi-District Litigation, Foreign Intelligence Surveillance Court.

78. Roger H. Davidson et Walter J. Oleszek (2006), *op. cit.*, p. 365 ; Elizabeth B. Bazan, Johnny Killian et Kenneth R. Thomas (2005), *Congressional Authority Over the Federal Courts*, Washington, D.C., CRS Report for Congress ; Claude Corbo (2004), *Les États-Unis d'Amérique. Tome II : Les institutions politiques*, Québec, Septentrion, p. 298-299.

### **2.1.1. La définition de la compétence de la Cour suprême**

C'est au Congrès que revient la responsabilité de définir l'étendue exacte de la compétence de la Cour suprême. Outre le contrepoids constitutionnel que cela représente, il s'agit également d'un balancier politique, puisque le Congrès peut, dans une certaine mesure, recourir à la menace d'une réforme pour faire avancer un autre ordre du jour<sup>79</sup>. Si la menace existe – notamment sur des questions sensibles comme le mariage gai<sup>80</sup> ou l'avortement<sup>81</sup> –, elle est très rarement mise en œuvre, comme lorsque la majorité républicaine au Congrès a choisi de soustraire, en adoptant une loi à cette fin<sup>82</sup>, le contrôle de constitutionnalité des lois de reconstruction de 1867 de la compétence de la Cour<sup>83</sup>. Certains soulignent dans ce sens la polémique qui a, en 2005, entouré la question de l'euthanasie dans l'affaire Terri Schiavo. Le leader de la majorité, Tom DeLay, s'est alors illustré par ses déclarations péremptoires, condamnant de façon virulente l'attitude des juges, appuyé en cela par plusieurs représentants de son parti<sup>84</sup>. À tel point, d'ailleurs, que le juge en chef de l'époque, William Rehnquist, a estimé nécessaire de réaffirmer l'indépendance des juges dans une structure démocratique<sup>85</sup> ; propos qu'a d'ailleurs repris le juge Roberts, qui lui a succédé<sup>86</sup>.

### **2.1.2. Le contournement par le vote d'un amendement constitutionnel**

Parce que les décisions de la Cour ont l'autorité de la chose jugée, les contrepoids que le Congrès peut opposer à la Cour suprême en la matière sont modestes : il a la faculté de les contourner, soit en les

---

79. Voir Kenneth R. Thomas (2004), *Limiting Court Jurisdiction over Federal Constitutional Issues: « Court Stripping »*, Washington, D.C., CRS Report for Congress.

80. Voir Alison M. Smith (2004), *Same-Sex Marriages: Legal Issues*, Washington, D.C., CRS Report for Congress, p. 3.

81. Voir Roger H. Davidson et Walter J. Oleszek (2006), *op. cit.*, p. 371.

82. Sur ce point, William H. Rehnquist (1992), *Grand Inquests: The Historic Impeachment of Justice Samuel Chase and President Andrew Johnson*, New York, William Morrow, p. 132.

83. Selon Roger H. Davidson et Walter J. Oleszek (2006), *op. cit.*, p. 372.

84. La critique est cependant récurrente, particulièrement depuis la fameuse décision tranchant le litige de l'élection présidentielle de 2000, *Bush v. Gore*. Lire à ce titre Charles Krauthammer (2000), « Our Imperial Judiciary », *Time*, vol. 156, n° 23, p. 46, et Linda Greenhouse (2002), « The Imperial Presidency v. the Imperial Judiciary », *The New York Times*, 8 septembre.

85. *2004 Year-end Report on the Federal Judiciary*, <[www.supremecourtus.gov/publicinfo/year-end/2004year-endreport.pdf](http://www.supremecourtus.gov/publicinfo/year-end/2004year-endreport.pdf)>, consulté en avril 2006.

86. *2005 Year-end Report on the Federal Judiciary*, <[www.supremecourtus.gov/publicinfo/year-end/2005year-endreport.pdf](http://www.supremecourtus.gov/publicinfo/year-end/2005year-endreport.pdf)>, consulté en avril 2006.

Tableau 6.1

## Le contournement par l'adoption d'un texte législatif (1973-2000)

Législature	Nombre de propositions déposées	Objet des propositions
93-99, 100, 104, 106	19	Limitation de la compétence des cours – Avortement
93-100	39	Limitation de la compétence des cours
95-97	3	Limitation de la compétence des cours – Scolarisation obligatoire
93	1	Approbation par le Congrès des règles internes des Cours
97	1	Limitation de la compétence des cours – Peine de mort
95, 97-99	10	Limitation de la compétence des cours – Recours en matière de citoyenneté
94	1	Élection des juges
93, 94, 96-99	7	Limitation de la compétence des cours – États fédérés
93, 95, 96	5	Limitation générale de la compétence des cours
96, 97	6	Réduction du personnel administratif des juridictions
93-98	24	Limitation de la compétence des cours – Prières publiques, prières dans les écoles
102, 103, 105, 106	4	Limitation de la compétence des cours – Prisons
93, 97	3	Limitation de la compétence des cours – Représentation proportionnelle
93	1	Limitation de la compétence des cours – Découpage électoral
98	1	Limitation de la compétence de la Cour de circuit (DC)
95	1	Révision de la procédure pour sanctionner ou destituer les juges
97	1	Limitation de la compétence des cours – Droit de vote
97	2	Limitation de la compétence des cours – Femmes dans l'armée

Source: Launen C. Bell et Kevin M. Scott (2006). « Policy Statements or Symbolic Politics? Explaining Congressional Court-Limiting Attempts », *Judicature*, janvier-février, vol. 89, p. 198.

ignorant, soit en adoptant une disposition constitutionnelle pour vider la décision de la Cour d'une base légale et, par transitivité, en donner une à ses actes. Ainsi, selon une étude couvrant la période 1967-1990, le Congrès a adopté des lois pour renverser des décisions juridictionnelles, privant ainsi d'objet 124 décisions de la Cour suprême et 220 arrêts des décisions de juridictions inférieures<sup>87</sup>. En effet, si la Cour a invalidé un acte législatif en se fondant sur une disposition constitutionnelle, il ne reste au Congrès que la solution de l'amendement constitutionnel pour contourner la décision de la haute juridiction. C'est le cas tout d'abord du XI<sup>e</sup> amendement, qui été conçu pour contrer les effets de la décision de 1793 *Chisholm v. Georgia* : cette révision constitutionnelle prohibait, à l'inverse de la décision de la Cour suprême, tout recours d'un citoyen d'un État de poursuivre un autre État<sup>88</sup>. Ensuite, tandis que la Cour suprême avalisait le principe d'esclavage dans son arrêt *Dred Scot v. Sandford* en 1857, le Congrès menait une campagne (préparée de façon décisive par la victoire du Nord dans la guerre de Sécession) qui conduit à l'adoption du XIII<sup>e</sup> amendement (abolissant l'esclavage) et du XIV<sup>e</sup> amendement (donnant la pleine citoyenneté aux Afro-Américains)<sup>89</sup>. Le XVI<sup>e</sup> amendement invalide les termes de la décision *Pollock v. Farmer's Loan and Trust Co.* de 1895, en permettant la mise en place d'un impôt fédéral sur le revenu<sup>90</sup>. Enfin, alors que la Cour avait sanctionné une disposition légale abaissant l'âge de voter à 18 ans aux élections en estimant que le Congrès avait outrepassé sa compétence, le XXVI<sup>e</sup> amendement l'a rendu possible<sup>91</sup>. Dans le cas de la Constitution américaine, la révision constitutionnelle est une procédure particulièrement lourde. Et même si certains projets d'amendement se retrouvent de manière récurrente devant le Congrès pour

---

87. William N. Eskridge, Jr. (1991-1992), « Overriding Supreme Court Statutory Interpretation Decisions », *Yale Law Journal*, 101, p. 338. L'auteur constate d'ailleurs une augmentation de ces « lois invalidantes » et les attribue notamment à la professionnalisation et à l'augmentation du personnel de recherche au Congrès – donc à un meilleur suivi des décisions juridictionnelles et à une meilleure connaissance de l'environnement juridique.

88. En ces termes : « Le pouvoir judiciaire des États-Unis ne sera pas interprété de façon à s'étendre à tout procès de droit ou d'équité (*in law or equity*) entamé ou poursuivi contre l'un des États unis par des citoyens d'un autre État, ou par des citoyens ou sujets d'un État étranger. »

89. Ainsi le XIII<sup>e</sup> amendement prévoit que « Ni esclavage ni servitude involontaire, si ce n'est en punition d'un crime dont le coupable aura été dûment convaincu, n'existeront aux États-Unis ni dans aucun des lieux soumis à leur juridiction », tandis que le XIV<sup>e</sup> prévoit que « Toute personne née ou naturalisée aux États-Unis, et soumise à leur juridiction, est citoyen des États-Unis [...] Aucun État [...] ne refusera à quiconque relève de sa juridiction légale protection des lois. »

90. Depuis 1913, il est ainsi prévu que : « Le Congrès aura le pouvoir d'établir et de percevoir des impôts sur les revenus, de quelque source qu'ils dérivent, sans répartition parmi les divers États. »

91. Avec cet amendement de 1971, « Le droit de vote des citoyens des États-Unis âgés de dix-huit ans ou plus ne pourra être dénié ou restreint pour raison d'âge ni par les États-Unis ni par l'un quelconque des États. Le Congrès aura le pouvoir de donner effet au présent article par une législation appropriée. »

invalider certaines décisions de la haute juridiction<sup>92</sup>, on comprend que le Congrès ne soit qu'en de rares occasions parvenu à amender la Constitution à cette fin. Plus encore, la quasi-sacralité de la Charte fondamentale constitue un obstacle politique important sur le chemin de la réforme constitutionnelle, que tous les membres du Congrès ne sont pas prêts à franchir : de fait, sur plus de 11 000 propositions, 27 seulement ont conduit à une réforme constitutionnelle<sup>93</sup>.

### **2.1.3. La structuration de la Cour suprême**

La chambre haute doit confirmer la nomination d'un grand nombre de fonctions publiques – 85 en 1796, plus de 60 000 aujourd'hui –, notamment des juges fédéraux. En application de la Charte fondamentale, le pouvoir judiciaire est dévolu à la Cour suprême (article III, section 1 de la Constitution) qui chapeaute l'ordre juridictionnel et assure l'unité du droit américain.

La composition de la Cour suprême a varié tout au long de son histoire : initialement composée de dix juges, elle a vu ce nombre réduit à sept par le Congrès qui ne voulait pas laisser au président Andrew Johnson la faculté de nommer de nouveaux juges, puis remonter à neuf lorsque le président Grant est entré en fonction. Depuis une loi de 1869, la Cour suprême est composée de neuf juges inamovibles nommés à vie<sup>94</sup> par le président des États-Unis.

Le pouvoir de composer la Cour, dont dispose le Congrès, a souvent été utilisé à des fins purement dissuasives pour contraindre politiquement la Cour à se plier à la volonté des deux autres branches. C'est dans ce sens qu'abondait le « *Court-Packing Plan* » de Franklin Delano Roosevelt : tandis que le président Roosevelt tentait de mettre en place son programme du *New Deal* pour relever le pays de la crise des années 1930, la Cour suprême – dont la composition est alors conservatrice, et plutôt opposée au parti du président – invalide les décisions du Congrès et du président les unes après les autres. Le pays

---

92. Ainsi en est-il des propositions d'amendement visant à renverser les décisions de la Cour sur l'avortement (*Roe v. Wade*, 410 US 113, 1973), la dépénalisation de l'immolation du drapeau américain (*Texas v. Johnson*, 491 US 397 de 1989 et *United States v. Eichman*, 496 US 310 de 1990).

93. Voir David C. Huckabee (1997), *Ratification of Amendments to the U.S. Constitution*, Washington, D.C., CRS Report for Congress.

94. Selon Jean Gicquel, « la nomination à vie était concevable en 1789, mais l'espérance de vie actuelle la remet sans aucun doute en cause » (2002), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, coll. « Domat Droit public », 18<sup>e</sup> éd., p. 280, note 150.

Figure 6.2  
Nombre de juges à la Cour suprême (1789-2006)

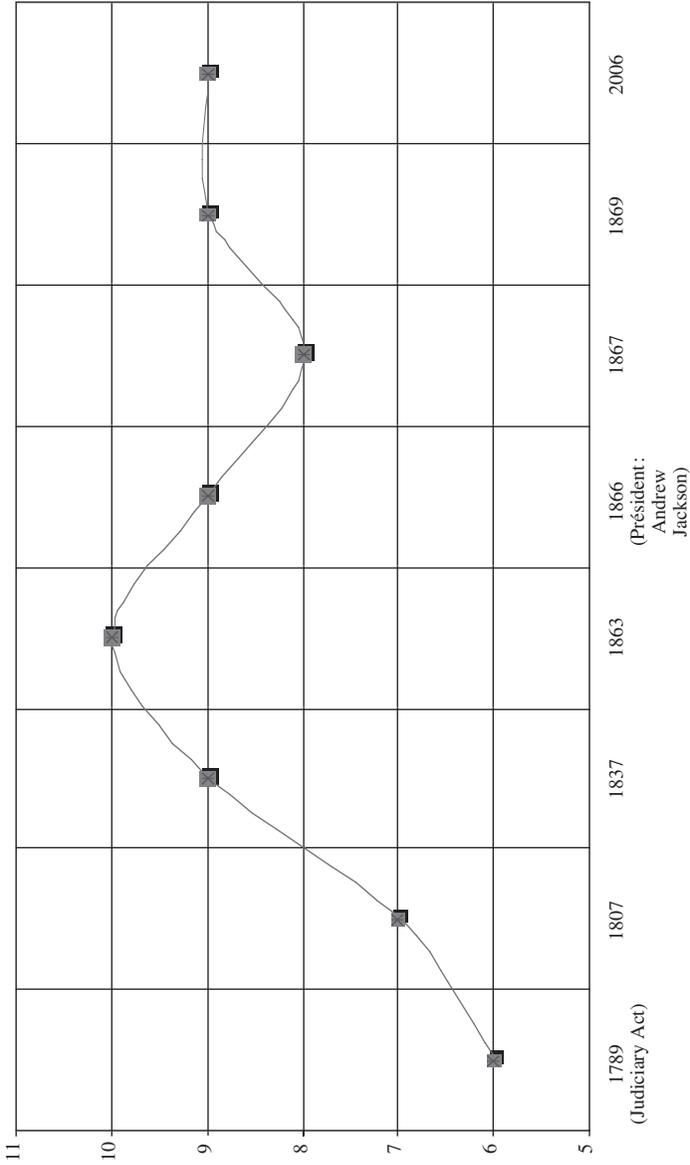


Tableau 6.2

**Composition de la Cour suprême (en 2006)**

Juges	Année de naissance	Année de la prestation de serment	Nommé par:
John G. Roberts, Jr. (nommé juge en chef)	1955	2005	George W. Bush
Samuel A. Alito, Jr.	1950	2006	George W. Bush
Stephen G. Breyer	1939	1994	Bill Clinton*
Ruth B. Ginsburg	1933	1993	Bill Clinton*
Anthony M. Kennedy	1936	1988	Ronald Reagan
Antonin Scalia	1936	1986	Ronald Reagan
David H. Souter	1939	1990	George H.W. Bush
John P. Stevens	1916	1975	Gerald Ford
Clarence Thomas	1948	1991	George H.W. Bush

\* Seuls deux des neuf juges ont été nommés par un président démocrate. Les sept autres l'ont été par un républicain.

est alors figé dans une situation politique inconfortable et, pour forcer la main de la Cour, Roosevelt saisit le Congrès d'un projet de loi visant à restructurer la Cour<sup>95</sup>. Il répondait d'ailleurs de lui-même aux critiques : « Créerait-on un dangereux précédent en permettant au Congrès de changer le nombre de juges en place ? Le Congrès a toujours eu et aura toujours ce pouvoir. D'ailleurs le nombre de magistrats [à la Cour suprême] a changé plusieurs fois déjà, sous John Adams et Thomas Jefferson – deux des signataires de la déclaration d'Indépendance – mais aussi durant les administrations d'Andrew Jackson, Abraham Lincoln et Ulysses S. Grant<sup>96</sup> ». Son plan n'aboutira pas, et le nombre de juges est demeuré inchangé depuis 1869.

95. Sur cette réforme : James McGregor Burns (1956), *Roosevelt : The Lion and the Fox*, Harcourt, Brace ; et William E. Leuchtenburg (1995), *The Supreme Court Reborn : The Constitutional Revolution in the Age of Roosevelt*, New York, Oxford University Press.

96. Lire l'intervention radiodiffusée « Fireside Chat on Reorganization of the Judiciary » du 9 mars 1937, du président Roosevelt (<[www.hpol.org/fdr/chat/](http://www.hpol.org/fdr/chat/)>), que l'on peut également écouter en ligne, <[www.hpol.org/fdr/chat/chat.ram](http://www.hpol.org/fdr/chat/chat.ram)>, sur le site de *History and Politics Out Loud*, <[www.hpol.org](http://www.hpol.org)>, consulté en avril 2006.

### CONTROVERSE ET RÉFORME À LA COUR SUPRÊME LE COURT-PACKING PLAN DE F.D. ROOSEVELT

Pour faire face à la Grande Dépression des années 1930 qui a heurté de plein fouet les États-Unis, le président Franklin Delano Roosevelt met en place un programme d'interventionnisme étatique de grande ampleur, destiné à relancer l'économie américaine. Malgré des débuts encourageants, l'opposition conservatrice, opposée à la croissance des finances publiques et à l'augmentation des impôts, saisit la Cour suprême. Le 6 janvier 1936, par six voix contre trois, la haute juridiction annule un programme de subvention aux agriculteurs (le *Agricultural Adjustment Act*) en invalidant la taxe fiscale qui y était affectée et en disposant que seuls les États fédérés (et non le gouvernement fédéral) avaient compétence pour réguler la production agricole. Implicitement la Cour avait trouvé un fondement constitutionnel susceptible de défaire l'ensemble des lois qui formaient le *New Deal*, comme le *Wagner Act*, le *Tennessee Valley Authority* et le *Social Security Act* sur lesquels elle s'apprêtait à statuer. Ainsi, en mai 1936, elle invalide le *Bituminous Coal Conservation Act* et, en juin, une loi de l'État de New York sur le salaire minimum. Les élections présidentielles se déroulent en novembre et le président Roosevelt est réélu avec une avance très confortable : il se sent alors investi d'une légitimité qui lui permet de s'attaquer à la Cour. Il propose donc, en février 1937, un plan de restructuration des juridictions fédérales et en particulier de la Cour suprême, connu sous le nom (péjoratif) de « *Court-Packing Plan* ». Au nombre des réformes qu'incluait ce plan, se trouvait la possibilité d'ajouter, chaque fois qu'un juge atteignait l'âge de 70 ans et refusait de prendre sa retraite dans les six mois, un magistrat additionnel jusqu'à concurrence de cinq juges supplémentaires (ce qui aurait fait passer le nombre de juges de neuf à quatorze à la Cour suprême). Dans l'opinion publique, le débat autour de ce plan est vif et fait l'objet d'une véritable campagne médiatique de part et d'autre, jusqu'à ce que Roosevelt finisse par rallier la population à ses principes. Les pressions devenant trop fortes, la Cour obtempère et valide coup sur coup, au printemps 1937, une loi de l'État de Washington sur le salaire minimum et la loi instaurant la Sécurité sociale, à tel point qu'en juillet, l'intérêt de la réforme devenant moins pressant, le plan de Roosevelt est éclipsé. Au début du troisième mandat de Roosevelt, en 1941, l'allure de la Cour suprême a pourtant substantiellement changé, puisque six des neuf juges qui siégeaient à la Cour au début du *New Deal* n'y sont plus (quatre ont pris leur retraite, deux sont décédés) ; au terme de sa présidence, Roosevelt aura donc nommé sept des neuf juges, influençant en fait pour plus d'un quart de siècle la jurisprudence de la haute juridiction.

---

D'après : « Presidential Politics : Franklin D. Roosevelt, 32nd President », *The American Experience*, <[www.pbs.org/wgbh/amex/presidents/32\\_f\\_roosevelt/f\\_roosevelt\\_politics.html](http://www.pbs.org/wgbh/amex/presidents/32_f_roosevelt/f_roosevelt_politics.html)>, consulté en avril 2006.

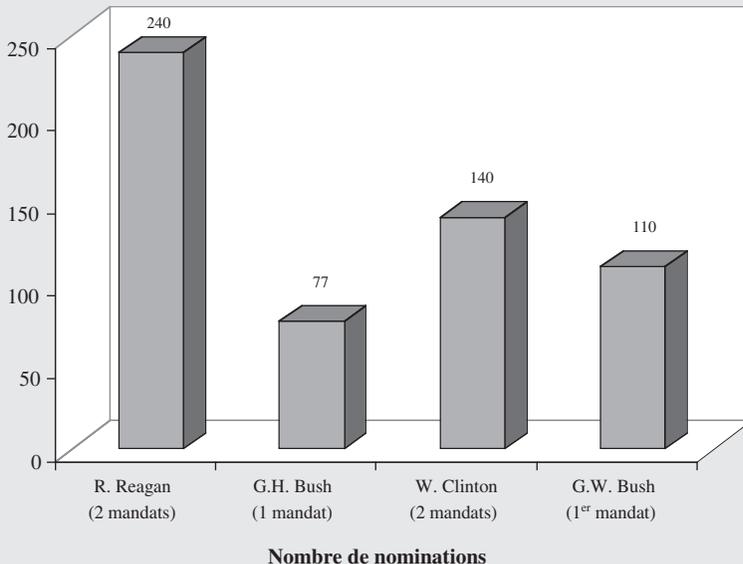
## 2.2. La procédure de nomination des juges fédéraux

La nomination des juges fédéraux, notamment les juges à la Cour suprême, en application de l'article II, section 2 de la Constitution, relève de la compétence du président. Ce pouvoir est toutefois subordonné à la confirmation sénatoriale. En disposant que le président exerce ce pouvoir « avec les conseils et le consentement du Sénat », la Constitution instaure un partage du pouvoir de nomination dont les modalités ont été débattues par les constituants, selon qu'ils souhaitent conférer l'essentiel de ce pouvoir au président ou au Congrès. Et, de fait, le relatif flou de la Constitution permet un jeu constant d'équilibrage des pouvoirs.

### DES NOMINATIONS DURANT LES VACANCES PARLEMENTAIRES (RECESS APPOINTMENTS)

Pour ne pas laisser un poste vacant trop longtemps, la Constitution (article II, section 2) prévoit que le président peut nommer (temporairement) un juge même si le Sénat n'est pas en session : dans ce cas, le juge entre en fonction et le demeure jusqu'à la fin de la session parlementaire suivante, à l'issue de laquelle il devra être confirmé par le Sénat<sup>96</sup>.

#### La pratique du *Recess Appointment*



97. Voir Henry B. Hogue (2005), *Recess Appointments : Frequently Asked Questions*, Washington, D.C., CRS Report for Congress, p. 2.

Il arrive que le président recoure à cette procédure pour permettre à son candidat de faire état de ses compétences pour « convaincre » le Sénat à l'issue de la session<sup>97</sup>. Parfois il ne s'agit là que d'une affectation temporaire qui ne donnera pas lieu à une nomination définitive. Toutefois, si le graphique ci-dessus fait état de l'ensemble des nominations en dehors des sessions parlementaires, il faut noter qu'il inclut les nominations autres que judiciaires. Depuis 2004 en effet, une entente entre la Maison-Blanche et le Congrès a mené à une limitation des nominations judiciaires en dehors des sessions parlementaires ou durant les vacances des assemblées.

Source: D'après les données de Henry B. Hogue (2005), *Recess Appointments: Frequently Asked Questions*, Washington, D.C., CRS Report for Congress, p. 2, qu'il faut nuancer avec celles de Louis Fisher (2005), *Federal Recess Judges*, Washington, D.C., CRS Report for Congress, p. 1-6.

### **2.2.1. La nomination, acte politique**

Si la Cour suprême a, dans sa décision *Marbury v. Madison* en 1803, réaffirmé le pouvoir de nomination du président, qui « réside seulement entre ses mains<sup>99</sup> », ce pouvoir a évolué avec la pratique et sous les pressions du Congrès. Désormais, son exercice est subordonné à une série de palabres préalables avec les sénateurs, ces derniers ayant un droit de regard sur les candidats dans leur État. Cette pratique, que l'on dénomme « *senatorial courtesy*<sup>100</sup> », permet de pourvoir plus rapidement les postes et surtout d'éviter des déconfitures politiques coûteuses au président. Ce pouvoir de nomination est traditionnellement assorti d'un pouvoir de révocation. Le Congrès a tenté de limiter cette option en adoptant, en 1867, le *Tenure in Office Act*, qui soumet toute révocation à l'approbation du Sénat. Toutefois, la Cour suprême s'est prononcée pour la première fois en 1926 sur la question du pouvoir de révocation : dans *Myers v. United States*, elle a invalidé la loi subordonnant le pouvoir de révocation du président à l'accord du Sénat<sup>101</sup>,

98. T.J. Halstead (2005), *Recess Appointments: A Legal Overview*, Washington, D.C., CRS Report for Congress, notamment p. 17.

99. Gregg Ivers (2001), *American Constitutional Law – Power and Politics*, Boston, Houghton Mifflin, p. 217.

100. « Qui impose au président de consulter les sénateurs de l'État dans lequel il nommera tel ou tel officier. » Howard L. Horwitz (1974), *An Encyclopedic Dictionary of American History*, New York, Washington Square Press, p. 676. Cette pratique se traduit, depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle, par l'envoi d'un formulaire bleu (le Blue Slip) aux deux sénateurs de l'État concerné, qui le renvoient en y inscrivant leur (dés)approbation ou ne le renvoient pas (ce qui vaut alors une désapprobation). Brannon Denning (2001), « The Blue Slip: Enforcing the Norms of the Judicial Confirmation Process », *William and Mary Bill of Rights Journal*, vol. 10, décembre, p. 93.

101. *Myers v. United States*, 272 US 52 (1926).

confirmant l'existence d'un pouvoir discrétionnaire au profit du président<sup>102</sup>. La nomination des juges est par définition « un acte politique<sup>103</sup> ». D'ailleurs, en s'investissant dans le processus de sélection des juges des cours d'appel et de la Cour suprême, le président Reagan a ouvert une nouvelle ère, celle d'une présidence plus déterminée à influencer, par le biais des nominations, sur la jurisprudence fédérale<sup>104</sup>. Et la centralisation du processus de nomination<sup>105</sup> opère un glissement vers une sélection plus idéologique des juges<sup>106</sup>. Dans cette logique, les présidences successives ont établi un processus de filtrage, devenu déterminant, au point que l'on parle parfois de *Litmus test*<sup>107</sup>, c'est-à-dire de l'ensemble de critères idéologiques prédéfini pour évaluer les candidatures à un poste (notamment sur des questions polémiques comme l'avortement ou le mariage gai). L'idéologie n'est cependant pas toujours au cœur du choix présidentiel. Le président Bill Clinton s'est illustré par une démarche plus dogmatique que celle de ses prédécesseurs, et axée sur la promotion des minorités<sup>108</sup>. De la même manière, la tentative – avortée – de George W. Bush de nommer Harriet Miers<sup>109</sup> témoigne plus d'un choix politicien que d'une option doctrinale. Mais, plus généralement, la présidence de G.W. Bush semble dominée par une idéologisation des nominations, comme l'atteste la vague de nominations dans les cours d'appel fédérales<sup>110</sup>

---

102. *Humphrey's Executor v. United States*, 295 US, 602 (1935) et *Wiener v. United States*, 357 US 349 (1958).

103. Thomas Cronin, *op. cit.*, p. 225.

104. Voir Michael Comiskey (2004), *op. cit.*, p. 10-11.

105. Voir Elliot E. Slotnick (2002), « A Historical Perspective on Federal Judicial Selection », *Judicature*, vol. 86, juillet-août, p. 13-16.

106. Ronald D. Rotunda (2001), « The Role of Ideology in Confirming Federal Court Judges », *The Georgetown Journal of Legal Ethics*, automne; Stephen B. Presser (2001), « Should Ideology of Judicial Nominees Matter?: Is the Senate's Current Reconsideration of the Confirmation Process Justified? », *Texas Review of Law Politics*, n° 6, p. 245. D'autant que, pour contourner le processus de confirmation les présidents ont parfois nommé des juges en dehors des sessions parlementaires : le candidat doit bien sûr être confirmé lorsque le Sénat revient siéger, mais il a eu le temps de faire ses preuves et donc d'influencer le processus de confirmation. Toutefois, cette pratique a été abandonnée en ce qui concerne la Cour suprême à compter de 1960. Pour un regard sur les nominations non confirmées, voir : John Massaro (1990), *Supremely Political: The Role of Ideology and Presidential Management in Unsuccessful Supreme Court Nominations*, Albany, State University of New York Press, 272 p.

107. Roger Pilon (2002), « How Constitutional Corruption Has Led to Ideological Litmus Tests for Judicial Nominees », *Policy Analysis*, Cato Institute, n° 446, 6 août.

108. Rorie L. Spill et Kathleen A. Bratton (2001), « Clinton and Diversification of the Federal Judiciary », *Judicature*, n° 84, mars-avril, p. 256-261.

109. (2005), « A Woman of Low Profile in a Job High-Powered », *The New York Times*, 3 octobre.

110. George C. Edwards III et Stephen J. Wayne (2003), *Presidential Leadership*, Belmont, Thomson-Wadsworth, 6<sup>e</sup> éd., p. 389.

et les choix (en particulier celui de Samuel Alito<sup>111</sup>) qu'il a opérés pour la Cour suprême<sup>112</sup>. De toute évidence, le processus de confirmation des candidats s'avère délicat<sup>113</sup>.

### **2.2.2. La procédure de confirmation des juges nommés**

La procédure de confirmation des juges putatifs s'est allongée au fil du temps, et particulièrement depuis la fin des années 1960, le Sénat choisissant d'examiner plus strictement les candidatures. La commission des affaires judiciaires au Sénat (*Judiciary Committee*) joue un rôle certain depuis sa création en 1816, devenu déterminant depuis qu'en 1868 la chambre a choisi de lui déférer systématiquement toutes les propositions de nominations<sup>114</sup>. Depuis l'origine, 39 présidents sur 42 ont nommé 158 personnes à la Cour suprême, dont 122 l'ont été effectivement (quatre personnes ont été nommées et confirmées deux fois, neuf ont décliné ou sont décédées avant leur entrée en fonction, 28 n'ont pas été confirmées). Ainsi, dans 27 % des cas, les présidents ne sont pas parvenus à faire avaliser leur choix<sup>115</sup>, « ce qui constitue un taux d'échec supérieur au reste de la fonction publique fédérale<sup>116</sup> ». D'ailleurs au cours du XX<sup>e</sup> siècle, six des sept échecs à la confirmation à la Cour suprême ont eu lieu depuis la présidence de Johnson (deux sous Johnson, deux sous Nixon, deux sous Reagan). Au total, les trois quarts des nominés ont été confirmés, et plus des trois quarts venaient du même parti que le président. Il est en effet rare qu'un président

- 
111. Voir à ce titre les portraits dressés par le Congressional Research Service sur les déclarations du juge Alito, disponibles en ligne sur le site University of North Texas Libraries, <digital.library.unt.edu/govdocs/crs/search.tkl?q=alito&search\_crit=title&search=Search&date1=Anytime&date2=Anytime&type=form>. Par exemple : Angie A. Welborn (2005), *The Law of Church and State : Opinions of Judge Samuel Alito*, Washington, D.C., CRS Report for Congress ; et Kenneth L. Manning, Bruce Carroll et Robert A. Carp (2002), « George W. Bush's Potential Supreme Court Nominees : What Impact Might They Have ? », *Judicature*, vol. 85, mai-juin, p. 278-284.
112. Voir Robert A. Carp, Kenneth L. Manning et Ronald Stidham (2004), « The Decision-Making Behavior of George W. Bush's Judicial Appointees : Far-Right, Conservative, or Moderate ? », *Judicature*, n° 88, juillet-août, p. 20-28 ; Sheldon Goldman, Elliot Slotnick, Gerard Gryski, Gary Zuk et Sara Schiavoni (2003), « W. Bush Remaking the Judiciary : like Father like Son ? », *Judicature*, n° 86, mai-juin, p. 282-309.
113. Bryon J. Moraski et Charles R. Shipan (1999), « The Politics of Supreme Court Nominations : A Theory of Institutional Constraints and Choices », *American Journal of Political Science*, vol. 43, octobre, p. 1069-1095.
114. À l'exception toutefois des cas où les juges nommés sont (ou ont été) des sénateurs, auquel cas la Chambre statue en séance plénière. Henry J. Abraham (1999), *Justices, Presidents and Senators : A History of the U.S. Supreme Court Appointments from Washington to Clinton*, New York, Rowman & Littlefield, p. 33.
115. Voir Henry B. Hogue (2005), *Supreme Court Nominations Not Confirmed 1789-2004*, Washington, D.C., CRS Report for Congress.
116. George C. Edwards III et Stephen J. Wayne (2003), *op. cit.*, p. 384.

nomme des juges qui ne sont pas de la même obédience<sup>117</sup>. Au total, de 1869 à 2005, les 26 présidents qui se sont succédé pour des mandats d'une durée moyenne de 5,2 ans ont nommé 71 magistrats à la Cour suprême, soit une moyenne de 2,7 par président<sup>118</sup>. Et, dans ce domaine, le rôle des commissions est déterminant, puisque la commission des affaires judiciaires au Sénat a examiné 113 des 158 candidatures<sup>119</sup>.

### *Un préalable : la publicité du travail de la commission*

Les délibérations de la commission étaient traditionnellement tenues à huis clos et les candidats n'étaient pas entendus et se contentaient de répondre par écrit aux questions des commissaires<sup>120</sup>. Les choses ont changé et la pratique récente de la publicité qui entoure désormais la campagne de nomination<sup>121</sup> abonde dans le sens d'une plus grande politisation. Ce n'est pourtant qu'en 1916, pour la première fois, que la commission a tenu des audiences publiques pour une confirmation à la Cour suprême. En outre, elle entendra un premier candidat seulement en 1925 (Harlan F. Stone). D'ailleurs, l'usage prévaut jusqu'après la Deuxième Guerre mondiale, car ce n'est qu'à compter de 1949 que les auditions sont rendues publiques pour les candidats à la Cour suprême et depuis 1955 que les candidats sont systématiquement soumis à une audition<sup>122</sup>. La publicité entourant les nominations opère un saut qualitatif sous la présidence Reagan, altérant d'autant la nature même du processus, avec la polémique entourant la nomination de R.H. Bork à la Cour suprême<sup>123</sup>.

117. Treize des 108 juges nommés dans l'histoire de la Cour suprême appartenaient à un autre parti que celui du président. Sheldon Goldman, Elliot Slotnick, Gerard Gryski et Gary Zuk (2001), « Clinton's Judges : Summing Up the Legacy », *Judicature*, vol. 84, mars-avril, p. 249. Seuls deux Afro-Américains et deux femmes ont été nommés dans l'histoire de la Cour suprême.

118. D'après les données, mises à jour, de Michael Comiskey, *op. cit.*, p. 151.

119. Voir Denis Steven Rutkus (2006), *Supreme Court Nominations, 1789-2005 : Actions by the Senate, the Judiciary Committee, and the President*, Washington, D.C., CRS Report for Congress.

120. James A. Thorpe (1969), « The Appearance of Supreme Court Nominees before the Senate Judiciary Committee », *Journal of Public Law*, Emory Law School, vol. 18, p. 371-373.

121. Voir Michael Comiskey, *op. cit.*, p. 71-84.

122. Par ailleurs, ces auditions sont retransmises par la télévision depuis 1981. Voir Denis Steven Rutkus (2005), *Supreme Court Appointment Process : Roles of the President, Judiciary Committee, and Senate*, Washington, D.C., CRS Report for Congress, p. 19.

123. Voir Michael Pertschuk and Wendy Schaezel (1989), *The People Rising : The Campaign against the Bork Nomination*, New York, Thunder's Mouth Press ; Norman Vieira et Leonard Gross (1998), *Supreme Court Appointments : Judge Bork and the Politicization of Senate Confirmations*, Carbondale, Southern Illinois University Press.

**L'AFFAIRE BORK**

En juillet 1987, Reagan nomme le juge Robert H. Bork à la Cour suprême pour remplacer Lewis F. Powell, qui était l'un des pivots (*swing votes*) de la Cour suprême : le nouveau juge aura donc le loisir d'influer sur la jurisprudence de la haute juridiction. Or, la jurisprudence conservatrice de Robert H. Bork à la Cour d'appel de circuit du District de Columbia laissait augurer une évolution substantielle de la jurisprudence vers un réel conservatisme social et économique<sup>123</sup>. Il fallait ajouter à cela la controverse qui entourait son rôle dans l'administration Nixon : il est celui qui a limogé le procureur spécial Cox, lequel enquêtait sur ordre du Congrès à propos du Watergate et avait enjoint la Maison-Blanche de fournir les enregistrements effectués dans le Bureau ovale. Sur la demande de Nixon (après que ses prédécesseurs eurent refusé de le faire et aient démissionné), le solliciteur général Bork démit Archibald Cox le 20 octobre 1973, événement désormais connu comme le *Saturday Night Night Massacre*. Fort de l'ensemble de ces arguments, au terme de quatre mois d'intenses débats et de tempêtes médiatiques, le Sénat rejeta la nomination de Bork par 58 voix contre 42. Reagan nomma alors Douglas H. Ginsburg, qui retirera sa candidature après qu'ait été rendue publique sa consommation – ponctuelle – de marijuana. C'est finalement Anthony Kennedy, juge conservateur modéré, siégeant à la cour d'appel du Neuvième circuit, qui sera nommé en lieu et place du juge Lewis Powell.

---

Pour aller plus loin, voir Michael Comiskey (2004), *The Judging of Supreme Court Nominees*, Lawrence, University Press of Kansas, p. 2-87.

Les débats autour de ce houleux processus de nomination de l'été 1987 constituent une nouveauté ; John Maltese a d'ailleurs recensé les déclarations publiques faites par les présidents américains sur les nominations à la Cour suprême et il note une rupture réelle dans la gestion présidentielle du processus de confirmation : c'est un total de 56 déclarations publiques que Reagan fait alors sur le sujet (alors que les précédents oscillaient entre zéro et trois), modifiant la pratique présidentielle autour de la confirmation des juges. Depuis lors, le

---

124. Sur ce point, David M. O'Brien (2005), *op. cit.*, p. 70.

processus de confirmation est devenu de plus en plus complexe et de plus en plus contesté<sup>125</sup>, tandis que la politisation du processus de nomination des juges s'est accrue en période de cohabitation<sup>126</sup>.

### *Première étape : l'enquête*

Dès la nomination, la commission sénatoriale sur les affaires judiciaires se saisit du dossier et amorce son enquête. Elle va tout d'abord transmettre un questionnaire à l'impétrant qui devra y répondre par écrit et qui comporte des questions relatives à son curriculum vitæ, à son patrimoine et à ses éventuels intérêts en tant que partie à un procès civil ou pénal. Ensuite, elle a accès aux dossiers que pourrait avoir constitué le FBI – ou toute autre agence gouvernementale – sur le candidat<sup>127</sup>. Enfin, l'administration de la commission est en mesure de mener sa propre enquête<sup>128</sup>. Dans le même temps, la commission permanente sur le système juridictionnel fédéral de l'Association des barreaux américains (American Bar Association) évalue le dossier pour en faire un rapport devant la commission sénatoriale<sup>129</sup>.

- 
125. Voir Michael Comiskey, *op. cit.*, p. 9; David S. Law (2004), « Appointing Federal Judges: The President, the Senate, and the Prisoner's Dilemma », *Public Law and Legal Theory Research Paper Series*, University of San Diego School of Law, Paper 24.
126. Sarah A. Binder et Forrest Maltzman (2005), « Congress and the Politics of Judicial Appointments », dans Lawrence C. Dodd et Bruce I. Oppenheimer, *Congress Reconsidered*, 8<sup>e</sup> éd., Washington, D.C., CQ Press, p. 303; Charles R. Shipan, Megan L. Shannon (2003), « Delaying Justice(s): A Duration Analysis of Supreme Court Confirmations », *American Journal of Political Science*, octobre, vol. 47, n<sup>o</sup> 4, p. 654-668. Tandis que Clinton était confronté, à compter de 1995, à un Congrès républicain, nombre de nominations sont restées en suspens et le président a dû passer par un long processus de négociation avec les sénateurs. À l'inverse, le président George W. Bush, bénéficiant d'un Sénat républicain, a pu grandement accélérer la nomination de juges conservateurs : au cours de son premier mandat, il a vu approuver 204 de ses nominations contre 10 qui ont été refusées, selon Walter Oleszek (2005), *Congress and the Courts: Current Policy Issues*, Washington, D.C., CRS Report for Congress, p. 32. Ce chiffre est parfois discuté, partant du fait qu'il ne faudrait envisager que les candidatures litigieuses, où le taux d'approbation serait particulièrement faible. *Ibid.*, p. 33. Les tensions autour des nominations du président Bush ont d'ailleurs ramené sur le devant de la scène les discussions autour de la mise en place d'une « option nucléaire » pour mettre fin à la pratique obstructionniste du *filibuster*. Sur ce point, voir Jay R. Shampansky (2004), *Constitutionality of a Senate Filibuster of a Judicial Nomination*, Washington, D.C., CRS Report for Congress. Cette option a temporairement conduit à un fragile compromis en mai 2005 : disponible dans le *Congressional Record* (2005), vol. 151, 24 mai, p. S5830-S5831.
127. Marcia Coyle (2002), « Selecting Federal Judges: the Role and Responsibilities of the Executive Branch », *Judicature*, vol. 86, juillet-août, p. 17-23.
128. Sur ce point, voir Denis Steven Rutkus (2005), *op. cit.*, p. 20.
129. American Bar Association (2005), *The ABA Standing Committee on Federal Judiciary*, Washington, D.C., 15 p., <[www.abanet.org/scfedjud/Federal\\_Judiciary%20\(2\).pdf](http://www.abanet.org/scfedjud/Federal_Judiciary%20(2).pdf)>, consulté en avril 2006.

*Deuxième étape : les auditions*

La commission sénatoriale entend ensuite les personnes qu'elle juge à même de la renseigner sur l'état de la nomination qui lui est soumise, à commencer par l'impétrant. Selon un rituel bien orchestré, le président de la commission ouvre les travaux. Le candidat peut alors se présenter. Il sera interrogé successivement par le président de la commission, le leader de la majorité, puis, par ordre d'ancienneté et en alternance, par les membres de la majorité et de la minorité<sup>130</sup>. C'est bien souvent à cette occasion que les sénateurs tentent de discerner les prises de position du futur juge sur des sujets controversés comme l'avortement, le mariage gai, la prière, le serment d'allégeance... tandis que la plupart des candidats éludent, autant que faire se peut, ce type de questions, à la fois pour éviter de prêter le flanc à la critique et pour éviter de se trouver, dans l'exercice de leurs fonctions, aux prises avec une déclaration qu'ils pourraient regretter<sup>131</sup>. Les auditions sont également l'occasion de jeux politiques, dans la mesure où un sénateur peut être tenté d'utiliser son temps de parole, soit, s'il appartient au même parti que le président, pour poser des questions qui mettront en valeur le candidat, soit, s'il lui est opposé, pour le mettre en difficulté<sup>132</sup>.

*Troisième étape : le rapport de la commission et le vote de la chambre*

La commission peut alors formuler une recommandation aux sénateurs. Dans la semaine qui suit son vote sur la possibilité d'appuyer la candidature, la commission dépose un rapport. Le Sénat n'est pas lié par ce vote, puisque par trois fois il a refusé de confirmer une candidature qu'elle avait pourtant recommandée, tandis qu'il a approuvé la nomination de trois autres juges, qui ne bénéficiaient pourtant pas de l'aval de la commission<sup>133</sup>. L'examen de la nomination doit alors être inscrit à l'ordre du jour, ce qui, en soi, constitue déjà un obstacle de taille<sup>134</sup>. En principe, parce que le règlement intérieur de l'assemblée ne prévoit aucune limite de temps (quoiqu'il existe quelques variantes selon la procédure d'inscription à l'ordre du jour – *unanimous consent*

---

130. Selon Denis Steven Rutkus (2005), *op. cit.*, p. 23.

131. L.A. Powe, Jr. (1976), « The Senate and the Court : Questioning a Nominee », *Texas Law Review*, vol. 54, p. 893-894.

132. Voir Michael Comiskey, *op. cit.*, p. 55-64.

133. J. Myron Jacobstein et Roy M. Mersky (1993), *The Rejected : Sketches of the 26 Men Nominated for the Supreme Court but Not Confirmed by the Senate*, Milpitas, Toucan Valley Publications. Contre l'avis de la commission, le Sénat a refusé de nommer Abe Fortas en 1968, Clement Haynsworth en 1969 et G. Harrold Carswell en 1970, tandis qu'il a confirmé Stanley Matthews en 1881, Lucius Q.C. Lamar en 1888 et Clarence Thomas en 1991. Voir Denis Steven Rutkus (2005), *op. cit.*, p. 28, notes 81 et 82.

134. Sarah A. Binder et Forrest Maltzman, *op. cit.*, p. 303.

*agreement* ou *motion to proceed*<sup>135</sup>), les sénateurs peuvent utiliser des procédés d'obstruction comme la technique du *filibuster*, qui revient à user indéfiniment du temps de parole pour empêcher que la chambre ne passe au vote<sup>136</sup>; il faut, pour mettre un terme au débat, que soixante sénateurs sur cent se prononcent en faveur de la clôture, ce qui, compte tenu des faibles majorités au Sénat, n'est pas chose aisée<sup>137</sup>. Si les sénateurs hésitent à recourir à ce procédé dans le cas des nominations à la Cour suprême<sup>138</sup>, la question a été soulevée avec virulence au cours de la présidence de George W. Bush : devant l'opposition des démocrates aux nominations du président, les républicains ont menacé de réformer le règlement intérieur du Sénat pour éliminer de facto l'usage du *filibuster* (en permettant de clore les débats à la majorité simple) qui, selon eux, ne devrait pas, au vu de l'intention des Pères fondateurs, s'appliquer aux nominations judiciaires. Cette « solution constitutionnelle<sup>139</sup> », comme l'ont appelé les républicains, a été qualifiée d'« option nucléaire » par les démocrates<sup>140</sup>. Cet affrontement s'est résolu par le compromis du 23 mai 2005, au cours duquel les sénateurs ont accepté de limiter le recours au *filibuster* contre les nominations judiciaires à des circonstances « extraordinaires », moyennant quoi le règlement intérieur du Sénat demeurerait inchangé<sup>141</sup>. Enfin, lorsque la chambre se prononce sur la nomination d'un juge,

- 
135. Le premier permettant, le cas échéant, de fixer un terme fixe aux débats, tandis que la seconde ne le fait pas. Voir Denis Steven Rutkus (2005), *op. cit.*, p. 30. Voir également le chapitre de Frédéric Gagnon sur les règles et les procédures à la Chambre des représentants et au Sénat.
136. C'est ainsi que Miguel Estrada, nommé par le président G.W. Bush en 2001 à la Cour d'appel de circuit du District de Columbia, n'a jamais pu être confirmé par le Sénat : par sept fois, ses partisans au Sénat ne sont pas parvenus à clore la séance et sa candidature a finalement été retirée en septembre 2003. Steven S. Smith, Jason M. Roberts et Ryan J. Vander Wielen (2005), *op. cit.*, p. 313.
137. Le *filibuster* est en effet le terme utilisé pour qualifier les pratiques obstructionnistes et dilatoires utilisées au Sénat pour empêcher l'adoption d'un projet de loi ou de budget. Il est de tradition au Sénat de laisser les orateurs parler tant qu'ils le souhaitent même si, depuis 1917 (selon une règle amendée en 1975), 60 sénateurs peuvent clore les débats. À tout moment un sénateur peut demander la parole et retarder d'autant la clôture du débat. C'est ainsi que le sénateur Huey Long lisait Shakespeare, la Bible ou des recettes de cuisine – parfois jusqu'à 15 heures d'affilée –, que Strom Thurmond a, durant 24 heures et 18 minutes, lu le *Civil Rights Act*, que d'autres ont lu des annuaires de téléphone.
138. Selon Duncan Currie (2004), « A New Weapon in the Judges' War: Senate Republicans Ponder Ways to Deal with the Filibuster », *The Weekly Standard*, 12 juin.
139. En ce qu'elle s'opposerait, selon les républicains, à l'inconstitutionnalité du *filibuster* en matière de nominations judiciaires. Voir Sarah A. Binder et Forrest Maltzman, *op. cit.*, p. 310.
140. Brian Naylor et Ron Elving (2005), *Politics Primer: Judicial Nominees and the Senate Filibuster*, chronique de la National Public Radio, 15 avril, <[www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=4575047](http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=4575047)>, consulté en avril 2006.
141. Jeanne Cummings (2006), « The High-Court Battle That Never Was; Senators' Pact on Judicial Filibusters Drained Drama from Roberts, Alito Nominations », *Wall Street Journal* (Eastern Edition), 16 janvier, p. A.4.

elle le fait à la majorité simple des votants, par principe – depuis 1967 – par *roll call* (c'est-à-dire un scrutin en bonne et due forme, avec un décompte officiel, par opposition à un *voice vote*, que les Français et les Canadiens appellent « vote assis-debout »)<sup>142</sup>.

### LES NOMINATIONS NON CONFIRMÉES

En moyenne, une nomination à la Cour suprême sur cinq ne passe pas avec succès l'étape de la confirmation sénatoriale. Plusieurs facteurs peuvent expliquer ces échecs, comme la mauvaise gestion du processus par la Maison-Blanche, les pressions des groupes d'intérêt, l'opposition des sénateurs aux politiques du président et à la position jurisprudentielle présumée du candidat, le manque de qualification du candidat ou encore la crainte que le candidat ne réforme de manière trop draconienne la jurisprudence de la Cour. L'impact des élections sénatoriales, certaines années, a également eu une incidence sur la façon dont les sénateurs ont pu appréhender une candidature, se souvenant sans doute des difficultés qu'avaient eues Arlen Specter à se faire réélire après une audition musclée du professeur Anita Hill dans le cadre de la confirmation du juge Clarence Thomas.

Pour aller plus loin, voir Henry Julian Abraham (1999), *Justices, Presidents, and Senators: A History of the U.S. Supreme Court Appointments from Washington to Clinton*, Lanham, Rowman & Littlefield, p. 28; John Massaro (1990), *Supremely Political: The Role of Ideology and Presidential Management in Unsuccessful Supreme Court Nominations*, Albany, State University of New York Press; et Steven S. Smith, Jason M. Roberts et Ryan J. Vander Wielen (2005), *The American Congress*, Cambridge, Cambridge University Press, 4<sup>e</sup> éd., p. 334.

Lorsque le Sénat s'est prononcé, le secrétaire de l'assemblée produit une « résolution » (*confirmation resolution* ou *disapproval resolution* selon la décision du Sénat), qui est alors transmise à la Maison-Blanche. Dans l'hypothèse d'une confirmation, le président signe alors une « *commission* », nommant officiellement le juge, qui est communiquée au ministère de la Justice, signée par le Garde des Sceaux et acheminée à la personne nommée, qui devra ensuite prêter serment<sup>143</sup>. Le fait que les juges soient nommés à vie ne les soustrait cependant pas totalement à un contrôle du Congrès : ils peuvent en effet faire l'objet d'une procédure de destitution.

142. On notera que, parmi les procédures récentes, des juges comme Sandra Day O'Connor en 1981, Antonin Scalia en 1986 ou encore Anthony Kennedy en 1988 ont bénéficié d'un vote unanime.

143. La liste complète des juges confirmés à la Cour suprême, assortie de leur date de prestation de serment, est disponible en ligne, sur le site de la Cour suprême des États-Unis, <[www.supremecourtus.gov/about/members.pdf](http://www.supremecourtus.gov/about/members.pdf)>, consulté en avril 2006.

Tableau 6.3

**Liste des nominations non confirmées**

Candidat nommé	Président	Raison de l'éviction	Année
William Paterson	Washington	Retirée	1793
John Rutledge (comme juge en chef)	Washington	Rejetée	1795
Alexander Wolcott	Madison	Rejetée	1811
John Crittenden	J.Q. Adams	Différée	1829
Roger B. Taney*	Jackson	Différée	1935
John C. Spencer	Tyler	Rejetée	1844
Reuben H. Walworth	Tyler	Retirée	1844
Reuben H. Walworth	Tyler	Différée	1844
Edward King	Tyler	Retirée	1845
John M. Read	Tyler	Aucune action	–
George W. Woodward	Polk	Retirée	1846
Edward A. Bradford	Fillmore	Écartée	1852
George E. Badger	Fillmore	Différée	1853
William C. Micou	Fillmore	Aucune action	–
Jeremiah S. Black	Buchanan	Rejetée	1861
Henry Stanbery	A. Johnson	Aucune action	–
Ebenezer R. Hoar	Grant	Rejetée	1870
George H. Williams (comme juge en chef)	Grant	Retirée	1874
Caleb Cushing (comme juge en chef)	Grant	Retirée	1874
Stanley Matthews**	Hayes	Aucune action	–
Wm B. Hornblower	Cleveland	Aucune action	–
Wm B. Hornblower	Cleveland	Rejetée	1894
Wheeler H. Peckham	Cleveland	Rejetée	1894
Pierce Butler**	Harding	Aucune action	–
John J. Parker	Hoover	Rejetée	1930
John M. Harlan**	Eisenhower	Aucune action	–
Abe Fortas (comme juge en chef)	L. Johnson	Retirée	1968
Horner Thornberry	L. Johnson	Retirée	1968
Clement F. Haynsworth, Jr.	Nixon	Rejetée	1969
G. Harrold Carswell	Nixon	Rejetée	1970
Robert H. Bork	Nixon	Rejetée	1987
Harriet Miers	G.W. Bush	Retirée	2005

\* Nommé par la suite comme juge en chef et confirmé.

\*\* Nommé de nouveau par la suite et confirmé.

Source: Denis Steven Rutkus (2006). *Supreme Court Nominations, 1789-2005: Actions by the Senate, the Judiciary Committee, and the President*, Washington, D.C., CRS Report for Congress, p. 43, mis à jour par l'auteur.

### 2.3. La destitution des juges

La section 4 de l'article II de la Constitution prévoit que : « Le président, le vice-président et tous les fonctionnaires civils des États-Unis seront destitués de leurs charges sur mise en accusation et condamnation pour trahison, corruption ou autres crimes et délits majeurs. » Cet article,

qui sert de base à la procédure de destitution, est applicable aux juges fédéraux. À la Cour suprême cependant, seul un juge – Samuel Chase – a, en 1804, été traduit devant les chambres aux fins de destitution : s'étant personnellement investi dans la campagne électorale de l'un des candidats à la Maison-Blanche (Jefferson en l'occurrence) alors même que l'atmosphère préélectorale était particulièrement délétère, le juge Chase a été inculpé par la Chambre des représentants mais acquitté par le Sénat<sup>144</sup>. L'inculpation de juges fédéraux est rare (moins d'une douzaine) et leur condamnation plus encore : ainsi, seulement trois destitutions effectives ont eu lieu depuis 1986<sup>145</sup>. La Chambre des représentants conduit en effet l'enquête et se prononce sur la destitution – ou non – du juge ; on parle alors d'*impeachment*. Si le juge est inculpé (*impeached*), le Sénat se réunit en tribunal et conduit un procès en bonne et due forme : depuis 1986 d'ailleurs, c'est une commission spécialement formée à cet effet, et comptant 12 membres, qui va rassembler les preuves et les évaluer pour les présenter au Sénat.

\*

\*\*

La « moins dangereuse de toutes les branches » continue à n'occuper que ce rôle et ne reflète pas vraiment « l'empire du droit<sup>146</sup> » ou le « gouvernement des juges » parfois décrié. Elle agit comme contrepoids au Congrès, comme elle le fait pour le président. À ce titre, la Cour suprême veille à ce que, qu'il le veuille ou non, le Congrès respecte les dispositions constitutionnelles et les principes fondamentaux du droit. Et puisque le droit est une pratique sociale interprétative, son interprète principal acquiert le pouvoir de définir les normes des pratiques sociales, conformément à la vision de Jefferson, qui voyait la Constitution comme un texte vivant. Même si le pouvoir juridictionnel est le seul interprète autorisé de la Constitution<sup>147</sup>, il reste que la pratique a un rôle déterminant dans le façonnage de l'univers constitutionnel, car il est fait d'une pluralité d'acteurs. Ce qui en soi rend justice à la pluralité de sources de la Constitution<sup>148</sup>. La grande plasticité de ce texte fondamental<sup>149</sup> repose donc sur l'interprétation qu'en font les institutions. Et même si la Cour se voit dotée, par la Charte

144. Sur cette affaire, voir William Rehnquist, *op. cit.*

145. Steven S. Smith, Jason M. Roberts et Ryan J. Vander Wielen (2005), *op. cit.*, p. 336.

146. Voir Ronald Dworkin (1994), *L'empire du droit*, Paris, Presses universitaires de France, 1994.

147. Voir Gaston Jèze (1913), « De la force de vérité légale attachée par la loi à l'acte juridictionnel », *Revue du droit public*, p. 137 ; et Michel Troper (1995), « La liberté d'interprétation du juge constitutionnel », *Interprétation et droit*, Bruxelles, Bruylant, p. 237.

148. Marcel Prélot (1964), cité dans Edgar Faure et Louis Trotabas, *L'État*, Paris, Encyclopédie française, Tome X, 1964, p. 207.

149. Elisabeth Zoller (2001), « Le rôle de la Cour suprême dans le système américain de gouvernement », *Mélanges Waline*, Dalloz, p. 166.

fondamentale, d'un rôle de pivot et de contrepoids, elle demeure constamment prudente, devant deux pouvoirs – le président et le Congrès – dotés d'une véritable légitimité démocratique. C'est sans doute pour cela qu'elle reflète « nécessairement [...] l'état de la société dans laquelle elle s'inscrit<sup>150</sup> ». Elle peut ainsi asseoir sa légitimité, en se posant en miroir des réalités sociales<sup>151</sup>. C'est également ce qui fonde ses limites et fait d'elle un véritable contrepoids aux autres branches du pouvoir, et particulièrement le Congrès.

## BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

- ABRAHAM, H.J. (1999). *Justices, Presidents, and Senators : A History of the U.S. Supreme Court Appointments from Washington to Clinton*, Lanham, Rowman & Littlefield.
- BLOCH, S.L. et T.G. KRATTENMAKER (1994). *Supreme Court Politics : The Institution and Its Procedures*, St. Paul, West Pub. Co.
- MALTESE, J.A. (1995). *The Selling of Supreme Court Nominees*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- MASSARO, J. (1990). *Supremely Political : The Role of Ideology and Presidential Management in Unsuccessful Supreme Court Nominations*, Albany, State University of New York Press.
- RUTKUS, D.S. (2006). *Supreme Court Nominations, 1789-2005 : Actions by the Senate, the Judiciary Committee, and the President*, Washington, D.C., CRS Report for Congress.
- SMITH, S.S., J.M. ROBERTS et R.J. VANDER WIELEN (2005), *The American Congress*, 4<sup>e</sup> éd., Cambridge, Cambridge University Press.
- WATSON, G. et J.A. STOOKEY (1995), *Shaping America : The Politics of Supreme Court Appointments*, New York, HarperCollins College Publishers.

---

150. Cité par David M. O'Brien (2005), *op. cit.*, p. 343. Dans le même sens : Robert Dahl (1957), *op. cit.*, p. 279-295 ; John Gates (1987), *op. cit.*, p. 259-280 ; Michael W. Link (1995), *op. cit.*, p. 61-78.

151. Voir sur ce point, Kevin T. McGuire et James A. Stimson (2004), *op. cit.*, p. 1018-1035.





---

# Le Congrès et les groupes d'intérêts

Julien Turreille

*L'Amérique est le pays au monde  
où l'on a tiré le plus de parti de l'association,  
et où l'on a appliqué ce puissant moyen d'action  
à une plus grande diversité d'objets.*

Alexis de Tocqueville<sup>1</sup>

---

1. Alexis de Tocqueville. *De la démocratie en Amérique*, tome I, Paris, GF-Flammarion, p. 274.

Dès le début du XIX<sup>e</sup> siècle, Alexis de Tocqueville souligna l'importance des associations de citoyens dans la vie politique américaine<sup>2</sup>. Aujourd'hui, il n'y a pas moins de 138 000 associations de toutes sortes aux États-Unis<sup>3</sup>. Alors même que la Constitution n'y fait pas référence, non plus qu'aux partis politiques, le système hautement décentralisé et ouvert qu'elle met en place a largement favorisé leur émergence et leur évolution. Trois éléments clés issus du texte ou de l'esprit de la Constitution ont contribué à la prégnance du phénomène des groupes d'intérêts : le système des poids et contrepoids (*checks and balances*) ; le principe de la liberté d'expression et son corollaire le droit d'adresser des pétitions ; et la faible discipline de parti. Tout d'abord, pour éviter la concentration du pouvoir entre les mains d'une seule personne, les Pères fondateurs s'attachèrent à élaborer un système dans lequel ce pouvoir serait partagé et diffus entre différentes branches ou groupes dont les intérêts antagonistes assureraient un certain équilibre. Ensuite, au nom de la liberté d'expression, le premier amendement à la Constitution établit le droit de pétition et de doléance de la population auprès de ses représentants. Enfin, la double division du pouvoir politique, horizontale entre les branches du gouvernement fédéral et verticale entre les différents niveaux de gouvernement, a eu un effet considérable sur la capacité des partis politiques à contrôler l'ensemble du système. En effet, même si historiquement seuls deux partis ont dominé la vie politique américaine, l'ancrage profondément local des élus au Congrès fait que ceux-ci, dans la perspective d'être réélus, se préoccupent avant tout des attentes de leur électorat local et non de la ligne du parti auquel ils sont affiliés.

Les groupes d'intérêts jouent donc un rôle politique majeur depuis les débuts de la République américaine. Actifs auprès de toutes les branches du gouvernement fédéral, les groupes exercent particulièrement leur influence auprès du Congrès en raison de la structure décentralisée de cet organisme qui en a fait la branche la plus ouverte à ce type d'influence. En effet, le rôle décisif du Congrès dans la mise en œuvre des politiques fédérales et son mode de fonctionnement (bicaméralisme, multitude de commissions et de sous-commissions, faible discipline de parti) ont motivé des groupes plus ou moins organisés et représentant des intérêts les plus divers à essayer d'influencer, à leur avantage, le processus législatif. Pour autant, deux difficultés majeures font obstacle à une trop grande (et fausse) simplification de la relation entre le Congrès et les groupes d'intérêts. Premièrement, le terme « groupe d'intérêts » fait référence à un phénomène délicat à définir précisément et de nombreuses expressions sont souvent utilisées, à tort, comme synonymes. Deuxièmement, les groupes d'intérêts ne furent traditionnellement pas considérés par les observateurs de la vie politique

---

2. Alexis de Tocqueville, *op. cit.*

3. Roger Davidson et Walter Oleszek (2006), *Congress and Its Members*, Washington, D.C., CQ Press, p. 396.

américaine comme des acteurs majeurs dans le processus d'élaboration des lois. Les préférences de l'électorat, des législateurs, le poids des chefs de partis et du président étaient jugés plus déterminants<sup>4</sup>.

Il n'existe donc pas une seule théorie permettant d'expliquer la relation entre le Congrès et les groupes d'intérêts. Dans ce contexte, comment qualifier cette relation ? Une perception commune, et généralement négative, tend à considérer que les groupes d'intérêts imposent leurs points de vue et dictent la conduite des législateurs. Même si des dérives existent, la relation entre le Congrès et les groupes d'intérêts se caractérise avant tout par une interdépendance fondée sur l'échange mutuel d'informations. Phénomène complexe mais majeur pour cerner la dynamique de la vie politique américaine, il conviendra dans une première partie de dresser un panorama des groupes d'intérêt. Cet état des lieux posé, la seconde partie sera consacrée à l'analyse des relations de ces groupes avec le Congrès.

## **1. L'IMPORTANCE DES GROUPES D'INTÉRÊTS SUR LA SCÈNE POLITIQUE AMÉRICAINE**

Les groupes d'intérêts sont présents sur la scène politique américaine depuis les débuts de la République. Outre le « goût » pour les associations auquel fait référence Alexis de Tocqueville, de nombreuses théories cherchent à expliquer l'importance de ce phénomène<sup>5</sup>. La théorie de la prolifération suggère que la complexité et l'interdépendance accrues des sociétés incitent à la constitution de groupes représentant l'ensemble des enjeux et des entités présents dans ces sociétés. La théorie de la perturbation émet l'hypothèse selon laquelle la création de groupes résulte de changements profonds dans l'équilibre économique, social et politique d'un pays. Enfin, une troisième théorie met l'accent sur le rôle d'entrepreneurs politiques dans la formation et l'animation de ces groupes. Ces explications ne sont pas exclusives et chacune permet de comprendre, à un degré ou à un autre, l'émergence et le poids des groupes d'intérêts aux États-Unis. Malgré la pertinence de ces théories, il n'en demeure pas moins que la notion même de groupe d'intérêts est délicate à définir. Des éléments de définition établis, nous soulignerons ensuite la multitude des groupes qui sont présents à Washington.

---

4. John R. Wright (1996), *Interest Groups and Congress. Lobbying, Contributions and Influence*, Boston, Allyn & Bacon, p. 66.

5. Pour une présentation synthétique des trois principales théories explicatives de l'essor des groupes d'intérêts, voir Roger Davidson et Walter Oleszek. *op. cit.*, p. 397.

### 1.1. Les groupes d'intérêts, un phénomène multiforme délicat à définir

Les relations entre les groupes d'intérêts et le Congrès sont un sujet d'étude délicat tant le processus législatif est complexe, mais surtout tant le terme « groupe d'intérêts » fait référence à un phénomène qui demeure confus. En effet, il est courant d'utiliser les termes « groupes d'intérêts », « groupes de pression », « groupes d'actions politiques » (les PAC), « *think tanks* », « groupes organisés » ou encore « lobbies » comme synonymes. Or, la réalité est plus subtile. Certes, tous ces groupes sont présents à Washington, D.C., dans le but de faire valoir leurs points de vue auprès du gouvernement américain. Cependant, les termes mentionnés ci-dessus désignent des entités différentes dans leur organisation, leurs membres et leurs objectifs<sup>6</sup>. Ainsi, les PAC sont des groupes dont l'existence est régulée par la loi et dont la fonction principale est de soutenir un point de vue lors des campagnes électorales. Les PAC émanent le plus souvent de groupes d'intérêts qui sont dans les faits leurs bailleurs de fonds. Les *think tanks* sont des centres de recherche financés par des fondations philanthropiques, des entreprises ou l'État et qui visent à « combler le vide existant entre le monde de la recherche universitaire, souvent trop théorique et éloigné des préoccupations concrètes des décideurs, et le monde de l'entreprise privée, souvent dépourvu du temps nécessaire à une réflexion approfondie<sup>7</sup> ». Quant aux lobbies, ce sont des professionnels (avocats, consultants, lobbyistes) employés par des groupes d'intérêts dans le but d'influencer à leur avantage les acteurs du gouvernement fédéral. Les groupes d'intérêts étant le modèle type des organisations présentes à Washington, ils constitueront le cœur de notre analyse.

Trois éléments fondamentaux permettent de définir les groupes d'intérêts. Toute association de personnes ne répondant pas à un de ces critères n'est pas un groupe d'intérêts<sup>8</sup>. Premièrement, ce sont des associations auxquelles les membres adhèrent volontairement<sup>9</sup>. Deuxièmement, les membres d'un groupe d'intérêts partagent une

---

6. Il faut ajouter à cela que la loi américaine opère une distinction très nette entre ces différents groupes. Steven S. Smith, Jason M. Roberts et Ryan J. Vander Wielen (2006), « Congress, Lobbyists, and Interests Groups », dans *The American Congress*, Cambridge, Cambridge University Press, 4<sup>e</sup> éd., p. 342.

7. Justin Vaïsse (2003), « La société civile organisée », dans Charles-Philippe David, Louis Balthazar et Justin Vaïsse, *La politique étrangère des États-Unis. Fondements, acteurs, formulation*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 319.

8. William Browne (1998), *Groups, Interests, and U.S. Public Policy*, Washington, D.C., Georgetown University Press, p. 11-13.

9. Attirer et conserver des membres au sein de groupes de défense de leurs intérêts n'est pas une chose aisée. En effet, la tendance naturelle est que les individus bénéficient de l'action des autres sans nécessairement investir des ressources et du temps. Sur cette question, voir notamment William Browne, *ibid.*, p. 19-27.

caractéristique particulière qui les différencie des autres. Troisièmement, l'objectif des groupes est de faire valoir les préoccupations et les préférences de leurs membres sur un enjeu de politique publique.

Ainsi définis, il est possible de distinguer sur la scène politique américaine une multitude de groupes d'intérêts. La majorité de ces groupes représentent des catégories professionnelles (médecins, camionneurs, avocats, fonctionnaires, pilotes de ligne...) ou des institutions (différents paliers de gouvernement, entreprises, universités...). Les groupes de citoyens, qui réunissent des individus autour d'un enjeu particulier (les retraites, l'environnement, les armes à feu...), constituent environ 20 % des groupes d'intérêts<sup>10</sup>. Créés le plus souvent par des activistes ou entrepreneurs politiques, ces groupes de citoyens ont connu une très forte croissance depuis quelques décennies, particulièrement depuis les années 1960.

## 1.2. La multitude des groupes d'intérêts

Le nombre de groupes d'intérêts a considérablement augmenté au cours des dernières années, générant un accroissement concomitant de la pratique du lobbying dans la vie politique américaine. En 2001, 22 200 groupes étaient identifiés à Washington, un chiffre en hausse de 50 % par rapport au début des années 1980<sup>11</sup>. Plus de 80 000 personnes travaillent dans la capitale fédérale pour des groupes d'intérêts. En 2005, une étude publiée par le Center for Public Integrity<sup>12</sup> révéla que depuis 1998 ces groupes avaient dépensé pas moins de 13 milliards de dollars dans des activités de lobbying destinées à influencer les décisions politiques prises à Washington. Ainsi, pour la seule année 2004, les sommes consacrées au lobbying avoisinaient les 3 milliards de dollars, soit plus du double des sommes dépensées pour les élections fédérales (présidentielle et au Congrès) de cette même année. À elle seule, l'industrie pharmaceutique – un des principaux groupes d'intérêts à Washington – a dépensé 44 millions de dollars en 2003 et 2004 dans le but de faire obstacle à des projets de loi visant à diminuer le coût des médicaments<sup>13</sup>.

10. Steven S. Smith, Jason M. Roberts et Ryan J. Vander Wielen. *op. cit.*, p. 343.

11. *Ibid.*, p. 344.

12. Center for Public Integrity (2005), *Lobbyists Double Spending in Six Years*, Washington, D.C. Rapport, <[www.publicintegrity.org/lobby/default.aspx?act=summary](http://www.publicintegrity.org/lobby/default.aspx?act=summary)>, consulté le 30 mars 2006.

13. Asif Ismail (2006), « Industry Puts \$44 Million in State Lobbying », Center for Public Integrity, Washington, D.C., <[www.publicintegrity.org/rx/report.aspx?aid=794](http://www.publicintegrity.org/rx/report.aspx?aid=794)>, consulté le 15 avril 2006.

### **1.2.1. Les facteurs de multiplication des groupes d'intérêts**

Trois facteurs principaux ont contribué à la multiplication des groupes d'intérêts. Premièrement, les changements économiques et sociaux et l'expansion du domaine d'intervention du gouvernement fédéral ont favorisé l'émergence de ces groupes<sup>14</sup>. Dans cette perspective, la seconde partie du XIX<sup>e</sup> siècle est une période tout à fait marquante. L'essor du télégraphe et du chemin de fer, l'expansion du territoire vers l'Ouest, les vagues d'immigration et l'industrialisation ont suscité des bouleversements sociaux et économiques dans les années 1850 et 1860<sup>15</sup>. De plus, à la suite de la guerre de Sécession, le Congrès acquiert un rôle prépondérant sur la scène politique. Au-delà de la procédure de destitution contre le président Andrew Johnson, c'est en effet le Congrès qui décide et élabore en 1865, contre l'avis même du président, un programme de reconstruction du Sud dévasté par la guerre<sup>16</sup>. Acteur central dans le jeu politique, le Congrès devient alors le sujet d'attention de divers groupes organisés représentant diverses « clientèles » aux intérêts économiques, syndicaux ou encore politiques<sup>17</sup>.

Deuxièmement, les mouvements sociaux se traduisent par une forte augmentation du nombre de groupes d'intérêts. Les années 1960 sont ici exemplaires. Menés par des activistes ou entrepreneurs politiques, des groupes se sont formés pour défendre ou promouvoir une multitude d'enjeux sociaux, que ce soit l'égalité des droits civiques, les droits des femmes, la protection des consommateurs ou encore la défense de l'environnement. D'essence libérale (c'est-à-dire progressiste), la création de ces groupes a suscité la formation de groupes rivaux, d'essence conservatrice. Ainsi, la libérale Planned Parenthood qui milite en faveur du droit à l'avortement a pour rivale le pro-vie National Right for Life Committee.

- 
14. David Truman (1951), *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, New York, Knopf, chapitres 3 et 4.
  15. Sur l'importance de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle dans l'évolution politique des États-Unis, tant en matière de politique intérieure que de politique étrangère, voir Fareed Zakaria (1998), *From Wealth to Power. The Unusual Origins of America's World Role*, Princeton, N.J., Princeton University Press.
  16. Margaret Susan Thompson (1985), *The Spider Web: Congress and Lobbying in the Age of Grant*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press.
  17. Un exemple de l'organisation des groupes d'intérêts après la guerre de Sécession est celui des facteurs. L'augmentation considérable du volume du courrier à partir des années 1860 du fait du chemin de fer et de la baisse subséquente des frais postaux entraîna une hausse considérable de la charge de travail. De plus, les facteurs ne bénéficièrent pas de la loi instituant la journée de travail de huit heures sous le prétexte que cette loi s'appliquait aux travailleurs et non aux fonctionnaires du gouvernement fédéral. Devant la détérioration de leurs conditions de travail, les facteurs s'organisèrent en 1889 en un groupe d'intérêts, la National Association of Letter Carriers. Après de nombreuses pressions sur le Congrès, qui attribue les fonds de la bureaucratie fédérale qu'est le service des postes, les facteurs obtinrent une hausse significative de leur salaire. Voir John R. Wright, *op. cit.*, p. 18-19.

Troisièmement, l'État fédéral lui-même a favorisé l'essor des groupes d'intérêts. En effet, nombre des lois adoptées dans les années 1960 et 1970 prévoyaient la participation de représentants d'associations de citoyens dans le processus de mise en œuvre de celles-ci. Ce fut particulièrement le cas dans les domaines de la santé, de l'aide aux personnes défavorisées et de la protection environnementale. Ayant besoin d'expertise dans ces nouveaux secteurs d'intervention, le gouvernement fédéral a également financé des études, et aussi sous-traité la mise en œuvre de certains services, à ces groupes.

### **1.3. Une typologie sommaire des groupes d'intérêts<sup>18</sup>**

Il est possible de distinguer trois catégories génériques permettant de faire une synthèse et de donner un aperçu cohérent de la multitude des groupes d'intérêts qui opèrent aux États-Unis : les groupes économiques, d'enjeux et de solidarité<sup>19</sup>.

#### **1.3.1. Les groupes économiques**

Les groupes à vocation économique comptent traditionnellement parmi les groupes d'intérêts les plus influents. Les plus anciens et les plus connus sont sans conteste les regroupements professionnels et commerciaux. Plus de 2 000 à Washington, ils comptent parmi leurs rangs des associations comme la U.S. Chamber of Commerce, la National Restaurant Association, l'Association of Trial Lawyers of America, l'American Medical Association ou encore l'American Bankers Association. Bien qu'elles ne soient actives que depuis les années 1960 en matière de lobbying, les entreprises sont également des acteurs majeurs dans la sphère des groupes d'intérêts.

Les syndicats sont historiquement plus présents et mieux organisés à Washington que les groupes patronaux. On y retrouve les United Mine Workers, le Airline Pilots Association International ou encore la National Football League Players Association. Cependant, leur poids et leur influence apparaissent en déclin depuis les années 1950, non seulement du fait des délocalisations vers des pays dont la main-d'œuvre industrielle est meilleur marché, mais surtout du fait que les entreprises sont parvenues, par toute une série de mesures incitatives, à diminuer le nombre de syndiqués chez leurs salariés.

---

18. Cette typologie s'appuie sur John R. Wright, *ibid.*, p. 23-30, ainsi que sur Claude Corbo (2004), *Les États-Unis d'Amérique. Tome II: Les institutions politiques*, Québec, Septentrion, p. 102.

19. Claude Corbo, *ibid.*

### **1.3.2. Les groupes d'enjeux**

Ces groupes rassemblent des citoyens préoccupés par des enjeux particuliers, tels les retraites, l'environnement ou encore le port d'armes à feu. Ils ont connu la croissance la plus forte dans les dernières années. La caractéristique essentielle de ces groupes de pression est que leurs membres n'appartiennent pas à une catégorie socioprofessionnelle exclusive. Ce sont des personnes qui se regroupent en fonction d'un enjeu particulier au sujet duquel elles partagent des préoccupations et des ambitions. L'American Association of Retired Persons, la National Organization for Women, la National Rifle Association ou encore le Sierra Club sont des exemples de groupes de citoyens. Deux phénomènes ont contribué au développement de ces groupes depuis les années 1960 : l'essor de l'activisme politique dans le sillage des luttes sociales et contre la guerre du Vietnam dans les années 1960, d'une part ; et les progrès dans les technologies de la communication (Internet, baisse des tarifs téléphoniques, apparition des chaînes d'information en continu), d'autre part.

Les différents acteurs des pouvoirs publics locaux (gouverneurs des États fédérés, municipalités, districts, comtés...) constituent également des groupes d'enjeux généralement peu connus, mais dont l'influence dans la vie politique fédérale est considérable. Ces groupes ont connu une forte expansion dans les années 1960 du fait de l'interventionnisme accru de l'État fédéral dans des domaines (en particulier l'économique et le social) de leur compétence. Leur objectif est donc double : s'assurer que le gouvernement fédéral leur apporte une aide, surtout financière, dans l'exercice de leurs compétences, mais aussi veiller à ce que le gouvernement ne réduise pas cette aide.

### **1.3.3. Les groupes de solidarité**

Les organisations caritatives (telles les YMCA ou la Salvation Army), les groupes religieux, les groupes ethniques et les groupes de femmes constituent des groupes d'intérêts influents. La spécificité de ces groupes de solidarité, particulièrement par rapport aux groupes d'enjeux, est que les intérêts qu'ils défendent dépassent ceux de leurs membres. Pouvant être qualifiés de groupes « institutionnels<sup>20</sup> », ils ont donc des programmes et des répercussions politiques considérables. La conquête des droits civiques pour les Noirs dans les années 1960, le mouvement en faveur de l'égalité entre hommes et femmes ou encore le débat sur la place du créationnisme dans l'enseignement public sont quelques exemples significatifs du poids des groupes de solidarité sur la scène politique et sociale aux États-Unis.

---

20. Robert Salisbury (1984), « Interest Representation : The Dominance of Institutions », *American Political Science Review*, vol. 78, p. 67-68.

Tableau 7.1

**Quelques groupes d'intérêts et leur date de création**

American Medical Association	1847
National Grange	1867
National Rifle Association (NRA)	1871
American Bankers Association	1875
American Federation of Labor	1886
Sierra Club	1892
National Association of Manufacturers	1895
National Audubon Society	1905
National Association for the Advancement of Colored People	1909
U.S. Chamber of Commerce	1912
American Jewish Congress	1918
American Farm Bureau Federation	1919
National League of Cities	1924

Source: John R. Wright, *Interest Groups and Congress. Lobbying, Contributions and Influence*, Boston, Allyn & Bacon, p. 16.

L'essor des groupes d'intérêts et du lobbying a eu des répercussions considérables sur l'environnement et les méthodes de travail des membres du Congrès. La conséquence la plus évidente est l'augmentation du nombre d'interlocuteurs et de sollicitations diverses, et parfois antagoniques, auxquels doivent répondre les sénateurs et les représentants. De plus, la multitude des intérêts accroît les possibilités pour un membre du Congrès de se faire le « champion » de la défense de tel enjeu ou de telle cause et d'ainsi espérer en tirer un profit, notamment sur le plan électoral. La multiplication des groupes d'intérêts et la diversité des positions qu'ils peuvent défendre sur un même enjeu ont considérablement bouleversé l'environnement politique. La complexité et l'incertitude de cet environnement font alors de l'information la clef de voûte de la relation entre Congrès et groupes d'intérêts<sup>21</sup>. L'information que les groupes d'intérêts sont capables de fournir aux représentants et aux sénateurs est une source majeure d'influence, tant les enjeux auxquels sont confrontés les législateurs sont nombreux, complexes et d'un haut niveau de technicité. En effet, cette information (par exemple sur la pertinence d'un enjeu ou sur les répercussions d'une loi) apparaît déterminante tant dans la campagne électorale que dans l'exercice même de l'activité législative.

21. Sur l'importance de l'information et de l'expertise dans la relation Congrès/groupe d'intérêts, voir, notamment, John Wright, *op. cit.*; Kevin Esterling (2004), *The Political Economy of Expertise. Information and Efficiency in American National Politics*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 286 p.; et Andrew Rich (2004), *Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise*, Cambridge, Cambridge University Press, 258 p.

## 2. LES RELATIONS CONGRÈS/GROUPES D'INTÉRÊTS

Les groupes d'intérêts sont des acteurs majeurs sur la scène politique américaine. Actifs auprès de l'exécutif, de la bureaucratie et des tribunaux, c'est au plan du processus législatif que leur action est la plus significative. Le mode de fonctionnement décentralisé du Congrès (le système bicaméral, la multitude de commissions et sous-commissions, le droit de pétition prévu par le premier amendement) en fait une institution ouverte au jeu des groupes de pression. Au-delà, les législateurs eux-mêmes semblent avoir besoin de ces groupes dans la réalisation de leurs ambitions. Les législateurs sont en effet motivés par trois objectifs interdépendants : être réélus, adopter des politiques publiques efficaces et soutenues par la population, et exercer un rôle significatif dans le processus législatif<sup>22</sup>. Or la réalisation de ces objectifs est marquée par l'incertitude. En vue de leur réélection, les membres du Congrès doivent savoir, d'une part, quels sont les enjeux les plus sensibles aux yeux de leur électorat et, d'autre part, quelle position ils doivent adopter sur ces enjeux. Pour s'assurer que les mesures qu'ils adoptent sont efficaces, les législateurs doivent disposer en amont d'une analyse de texte de loi et en aval d'une évaluation de son application. Enfin, pour être influent dans le processus législatif, le membre du Congrès doit maîtriser les subtilités et les procédures de ce processus ainsi que le contenu des sujets traités. C'est donc par leur capacité à fournir de l'information répondant à cette triple incertitude que les groupes d'intérêts deviennent des acteurs majeurs pour le législateur.

### 2.1. L'influence des groupes d'intérêts à tous les niveaux du processus législatif

La relation entre le Congrès et les groupes d'intérêts est vive au moment de l'élaboration des lois. Elle débute cependant bien avant, les groupes d'intérêts étant des acteurs majeurs dans les campagnes électorales des aspirants à un siège à la Chambre des représentants ou au Sénat.

#### 2.1.1. Les groupes d'intérêts et les campagnes électorales

Les groupes d'intérêts sont aujourd'hui très présents et actifs dans la vie des partis politiques américains, à tel point que ceux-ci peuvent apparaître comme des coalitions plus ou moins hétérogènes de différents groupes d'intérêts. Quatre moyens permettent à ceux-ci de jouer un rôle majeur dans l'élection (ou la réélection) des membres du Congrès<sup>23</sup>. Tout d'abord, l'argent étant une donnée essentielle dans

22. John Wright, *op. cit.*, p. 82-87.

23. Roger Davidson et Walter Oleszek, *op. cit.*, p. 406-410.

la perspective d'une élection, les activités de financement sont primordiales. Or peu de candidats aiment consacrer du temps à ce type d'activité, surtout lorsqu'ils sont déjà élus et qu'ils sont occupés à Washington. Capables d'attirer du monde (leurs membres) pour assister à un événement politique payé (repas ou conférence), les groupes d'intérêts sont donc des acteurs incontournables pour financer les campagnes électorales. Bien qu'il convienne de nuancer ce propos dans la mesure où un même groupe peut financer plusieurs candidats, cette place des groupes d'intérêts dans le financement des campagnes électorales soulève la question de l'indépendance de l'élu par rapport à ses bailleurs de fonds. Les contributions financières ne garantissent pas nécessairement des votes favorables. Elles favorisent à tout le moins l'accès des groupes aux membres du Congrès qu'ils ont financés.

Afin de limiter les risques de corruption, la loi limite les montants que les particuliers, les entreprises et les groupes d'intérêts peuvent accorder à un candidat. Les groupes contournent néanmoins ces limites en essayant, par le biais de campagnes de publicité, d'imposer leurs enjeux dans le programme politique. C'est le second mode d'influence des groupes d'intérêts sur les campagnes électorales des représentants. Dans cette perspective, les groupes d'action politique, les PAC<sup>24</sup>, sont déterminants. En effet, ces PAC sont le plus souvent des « succursales » des groupes d'intérêts dont les dépenses pendant les campagnes électorales sont phénoménales<sup>25</sup>.

Les groupes d'intérêts évaluent ensuite les positions des candidats par rapport aux enjeux qui les concernent. Tout comme les institutions de crédit attribuent une cote à un emprunteur, les groupes d'intérêts donnent des notes aux candidats et établissent des bilans de leurs votes passés. En fonction de ces évaluations, les groupes déterminent l'attribution de leurs contributions financières et appellent leurs membres à voter en faveur du candidat qui est le plus à même de défendre leurs intérêts.

Enfin, les groupes d'intérêts apparaissent comme des « fournisseurs de services » aux candidats tout au long de la campagne électorale. Ils commanditent des sondages et prêtent du matériel pour la tenue de réunions publiques et l'organisation des équipes de campagne. Ils mobilisent leurs membres en les incitant à voter pour le candidat le plus proche de leurs préoccupations. Ils forment également des « travailleurs électoraux » qui participent à la bonne tenue du scrutin le jour de l'élection (accueil des électeurs, comptage des voix...).

---

24. Sur la spécificité des PAC, voir John Wright, *op. cit.*, p. 115-164.

25. Pour plus de détails, voir dans le présent ouvrage le chapitre de Frédéric Gagnon sur l'élection des représentants et des sénateurs.

### **2.1.2. Les groupes d'intérêts et le processus législatif**

Le fonctionnement décentralisé du Congrès ouvre aux groupes d'intérêts de larges possibilités d'influencer le processus législatif<sup>26</sup>. Tout d'abord<sup>27</sup>, nombre de commissions ou de sous-commissions du Congrès reflètent les préoccupations de groupes particuliers, comme les agriculteurs, les retraités, les industries de la défense ou encore les enseignants. L'influence des groupes auprès de ces commissions est de deux ordres. Premièrement, aussi longtemps qu'un groupe est influent, une commission qui traite de ses préoccupations ne pourra pas être supprimée par les membres du Congrès. Deuxièmement, en tant qu'experts sur les questions traitées par ces commissions, les groupes d'intérêts sont invités au cours d'auditions à exprimer leur point de vue. Ils façonnent ainsi les préférences des législateurs et contribuent très directement à l'élaboration des lois.

Quand ces lois sont discutées devant les assemblées plénières du Sénat ou de la Chambre, les groupes essaient d'influencer le vote qui se tiendra par la suite. Ils préparent des argumentaires en faveur ou à l'encontre d'un projet, veillent à ce que les législateurs qui leur sont favorables soient présents au moment du vote, préparent des amendements afin de modifier tel ou tel terme qui, en langage juridique, peut avoir une importance déterminante dans l'application de la loi.

Enfin, même si les groupes contribuent par leurs actions à fixer le programme du Congrès et participent très activement à l'élaboration des textes de lois, il apparaît cependant que leur influence est avant tout marquée, voire disproportionnée, sur des questions éminemment précises et techniques. Ainsi, sur les sujets qui suscitent une large attention de la part des médias et de la population, l'influence des groupes d'intérêts se trouve dissoute pour deux raisons : le caractère général de l'enjeu ou la multiplicité des acteurs engagés sur cette question.

---

26. Roger Davidson et Walter Oleszek, *op. cit.*, p. 410-412.

27. Outre l'influence des groupes d'intérêts sur le processus législatif qui est analysée dans cette section, il faut mentionner le rôle significatif que jouent ces groupes auprès du Sénat lors de l'étude des nominations pour les hauts postes de la fonction publique (ambassadeurs, juges, secrétaires...) proposées par le président. Les groupes d'intérêts peuvent notamment mener des campagnes de publicité et de relations publiques très actives pour appuyer ou s'opposer à des nominations. Ce fut par exemple le cas récemment lorsque des groupes conservateurs s'opposèrent (avec succès) à la nomination par George W. Bush d'Harriet Miers comme juge à la Cour suprême.

## **2.2. Les stratégies mises en œuvre par les groupes d'intérêts**

Même si elle demeure difficile à cerner précisément, l'influence des groupes d'intérêts sur le Congrès est bien réelle. Une analyse des stratégies mises en œuvre afin d'exercer cette influence permettra de mieux appréhender le fonctionnement des groupes d'intérêts et leurs relations avec le Congrès. En effet, pour façonner le programme politique au Capitole, influencer les travaux des commissions et faire passer des lois ou des amendements en leur faveur, les groupes d'intérêts ne se contentent pas d'appuyer les législateurs en contribuant à leur élection. Trois types principaux de stratégies mises en œuvre pour influencer le Congrès peuvent être distinguées : les stratégies directes, indirectes, de même que la formation de coalitions regroupant différents groupes d'intérêts<sup>28</sup>.

Comme on l'a vu précédemment, il est important de distinguer les groupes d'intérêts des lobbies. L'information est le levier fondamental de la capacité d'influence des premiers. Or, pour disposer de l'information la plus pertinente, les groupes d'intérêts doivent consacrer des ressources (financières, de personnel et de temps) considérables au développement de leur expertise. Ils n'ont donc que peu de temps à consacrer à l'établissement de contacts directs avec les législateurs. Les groupes d'intérêts recourent alors aux services de lobbyistes, dont la ressource principale est leur capacité à avoir accès aux représentants et aux sénateurs.

### **2.2.1. Les stratégies d'influence directe**

La méthode classique pour influencer les membres du Congrès consiste à avoir un accès direct à ceux-ci. Concrètement, cela veut dire être capable de contacter par téléphone un représentant ou un sénateur important susceptible de défendre certains intérêts particuliers, ou encore de fournir aux législateurs des renseignements de première main sur les travaux législatifs en cours ou à venir. Les réseaux de contact, les relations publiques, la connaissance des rouages politiques à Washington et l'argent sont ici des ressources essentielles. Il n'est d'ailleurs pas rare de voir d'anciens membres du Congrès, conseillers ou fonctionnaires du gouvernement fédéral être recrutés pour faire du lobbying.

Les anciens représentants ou sénateurs sont des lobbyistes efficaces, car ils conservent un accès privilégié au Capitole. Ils gardent après le terme de leurs mandats un privilège d'accès aux bâtiments du Congrès, notamment aux restaurants, salles de sport et autres lieux propices aux discussions informelles et productives entre collègues. Ils

---

28. Steven S. Smith, Jason M. Roberts et Ryan J. Vander Wielen, *op. cit.*, p. 347-356.

tirent avantage des relations avec leurs anciens collègues et, enfin, ils maîtrisent la complexité du processus législatif. Les anciens conseillers des membres du Congrès et les anciens fonctionnaires fédéraux bénéficient de ces mêmes atouts et sont donc très courtisés par les firmes de lobbying. Par exemple, sur les 625 lobbyistes que l'industrie pharmaceutique employait en 2000, plus de la moitié avaient travaillé dans les cabinets de membres du Congrès ou dans l'administration fédérale<sup>29</sup>.

Au-delà des contacts personnels, l'argent et l'information sont deux outils essentiels dans les stratégies directes d'influence. Premièrement, l'argent permet aux lobbyistes d'offrir des cadeaux aux législateurs (repas, voyages, invitations pour des événements artistiques ou sportifs). Bien qu'il ne faille pas en surestimer l'étendue, ces pratiques relèvent plus ou moins de la corruption<sup>30</sup>. Or, ce sont les contributions financières aux campagnes électorales qui représentent les moyens d'accès direct les plus importants aux législateurs. Ainsi qu'il a été mentionné précédemment, l'effet de ces contributions en matière d'influence doit cependant être nuancé. En effet, il n'est pas aisé d'établir de lien direct et précis entre les contributions financières et les votes des législateurs. Surtout, il apparaît que le plus souvent les groupes d'intérêts financent les campagnes de personnes qui partagent *déjà* leurs positions. Deuxièmement, l'information est une ressource majeure du lobbying dans la mesure où les législateurs évoluent dans un environnement incertain. La qualité de l'expertise fournie par les groupes d'intérêts détermine alors leur capacité à accéder directement au législateur.

### **2.2.2. Les stratégies d'influence indirecte**

Les groupes d'intérêts ne s'appuient pas seulement sur la capacité des lobbyistes à avoir un accès direct aux législateurs. Au cours des dernières années, les stratégies indirectes, qui consistent à mobiliser les membres des groupes, voire la population, ont en effet connu des développements majeurs. L'argent et surtout les techniques de communication ont occupé une place centrale dans cette évolution. Les progrès dans les moyens de transport, du chemin de fer à l'avion, ont facilité les déplacements vers Washington tout en diminuant les coûts. Par ailleurs, les progrès de l'informatique (de la gestion de bases de données à la création de sites Internet) et la baisse des tarifs téléphoniques ont accru la capacité de mobilisation des membres des groupes d'intérêts. Dès lors, il n'est pas étonnant que Washington soit presque quotidiennement le théâtre de rassemblements et autres manifestations

---

29. Steven S. Smith, Jason M. Roberts et Ryan J. Vander Wielen, *op. cit.*, p. 348.

30. Pour plus de détails sur les principaux cas de corruption et scandales au Congrès au cours des dernières années, voir dans le présent ouvrage le chapitre de Frédéric Gagnon et de Vanessa Martin Vanasse sur les membres du Congrès et la population américaine.

plus ou moins massives. La présence de centaines, voire de milliers de personnes sur le terrain, à quelques pas du Capitole, demeure sans contredit un moyen de pression efficace sur le législateur.

Les stratégies d'influence indirecte dépassent l'organisation de rassemblements physiques à Washington. Les techniques de télé-marketing et les campagnes de publicité sont de plus en plus utilisées par les groupes d'intérêts, non seulement pour mobiliser leurs membres, mais surtout pour façonner les préférences de la population en général. Ainsi, à partir de bases de données générées par ordinateur, les groupes d'intérêt peuvent contacter une partie ciblée de la population afin que ces électeurs potentiels exercent une pression sur leurs représentants. Les publicités dans les médias facilitent l'émergence d'un enjeu dans le programme politique et en façonnent la perception par la population. Ces campagnes de publicité sont particulièrement visibles en période de campagne électorale. À regarder les chaînes de télévision américaines, on constate cependant qu'elles sont quotidiennes, qu'il s'agisse de publicités pour l'économie d'énergie financées par les compagnies pétrolières ou de publicités faisant la promotion d'un « tabagisme éclairé » produites par l'industrie du tabac.

### **2.2.3. Les coalitions**

Enfin, certaines batailles législatives nécessitent la formation de coalitions de groupes d'intérêts contribuant à multiplier leur capacité d'influence<sup>31</sup>. Les coalitions ont deux fonctions: elles permettent, d'une part, de concentrer les ressources des groupes d'intérêts; elles servent, d'autre part à mettre en évidence un large soutien pour l'enjeu qu'elles défendent. Les coalitions peuvent donc être temporaires, ou permanentes comme l'est la U.S. Chamber of Commerce.

Le Council on Research and Technology, ou Coretech, est un exemple intéressant de coalition<sup>32</sup>. L'objectif de cette coalition, qui regroupait 46 entreprises de haute technologie et 72 universités en 1990 et qui aujourd'hui est dissoute, était de promouvoir l'augmentation des fonds fédéraux de recherche alloués aux universités et l'instauration de crédits d'impôts pour les entreprises qui investissent massivement dans la recherche et le développement. La recherche et la technologie étant considérées comme les clés de la compétitivité et donc de la création d'emplois dans un environnement économique mondialisé, le Coretech n'a pas eu beaucoup de difficultés à faire valoir son point de vue auprès du Congrès. Or, il apparaît aujourd'hui

---

31. Sur les stratégies de coalition, voir plus précisément Kevin Hula (1999), *Lobbying Together. Interest Group Coalitions in Legislative Politics*, Washington, D.C., Georgetown University Press, 180 p.

32. Steven S. Smith, Jason M. Roberts et Ryan J. Vander Wielen, *op. cit.*, p. 355.

que ce n'est pas la science ni les chercheurs qui ont le plus bénéficié de mesures prises par les législateurs, mais les actionnaires des grandes entreprises de haute technologie.

### **2.3. Les conséquences de l'influence des groupes d'intérêts sur le processus législatif**

Du fait notamment de pratiques de lobbying qui s'apparentent parfois à de la corruption, l'action des groupes d'intérêts est largement perçue de façon négative par la population américaine. Cela a pour conséquence directe de renforcer le scepticisme de la population vis-à-vis de ses représentants, qu'elle considère comme trop souvent otages et complices des groupes d'intérêts et des lobbies. Ainsi, 70 % des Américains croient que les membres du Congrès servent avant tout les intérêts particuliers au détriment de l'intérêt général<sup>33</sup>. Au-delà de cette corruption, les groupes d'intérêts sont souvent considérés comme la cause principale de quelques maux majeurs du système démocratique contemporain aux États-Unis : blocages politiques et incapacité de réforme ; expansion incontrôlée d'une bureaucratie fédérale à l'efficacité incertaine ; accroissement et non réduction des inégalités économiques et politiques<sup>34</sup>.

#### **2.3.1. Les blocages politiques**

L'idée que les groupes d'intérêts contribuent à la paralysie de l'activité politique émane généralement de l'idée diffuse que ceux-ci parviennent efficacement à bloquer toute proposition de loi ou politique qui remettraient en cause leurs intérêts. De plus, la multitude de groupes dont les positions sont divergentes et parfois antagoniques exerce une pression considérable sur les décideurs qui doivent les prendre en compte et bloque donc le processus politique.

Les oppositions entre groupes devenus au cours des dernières années de plus en plus nombreux génèrent sans conteste des blocages politiques. Les groupes d'intérêts ne sont cependant qu'un des éléments qui suscitent ces blocages. D'autres facteurs, comme la division entre les branches du gouvernement fédéral (particulièrement entre l'exécutif et le législatif), une scène politique dominée par le goût du spectacle et de la polarisation facile ainsi que l'attrait des médias pour les conflits, rendent la négociation et le compromis délicats. De plus, le blocage politique n'est pas nécessairement mauvais. Sa perception

---

33. Steven S. Smith, Jason M. Roberts et Ryan J. Vander Wielen, *op. cit.*, p. 341.

34. John Wright, *op. cit.*, p. 165-188.

négative résulte de l'idée qu'un groupe est parvenu à influencer à son avantage ou à paralyser le processus législatif, souvent au prix d'une manipulation de la réalité qui va dans le sens de la défense de ses intérêts. Or, dans un environnement qui met en scène une multitude de groupes et dans lequel la qualité de l'expertise est une ressource primordiale d'influence du législateur, on peut considérer le « blocage » comme une décision sage et mesurée de la part de politiciens informés sur la complexité d'un enjeu.

### ***2.3.2. L'augmentation incontrôlée de la bureaucratie fédérale***

L'augmentation inconsidérée de la taille de la bureaucratie apparaît dans une certaine mesure comme la pratique opposée à celle du blocage politique. Cette critique relève essentiellement de la perception d'une collusion d'intérêts entre les trois acteurs d'une relation triangulaire que sont les groupes, les membres du Congrès et l'administration fédérale. Ainsi, un groupe peut soutenir l'existence d'une agence fédérale qui sert ses intérêts en exerçant une pression sur tout représentant qui suggérerait sa suppression au nom de l'efficacité gouvernementale et de la bonne gestion des deniers publics.

L'accroissement du gouvernement relève alors d'une tendance plus profonde dans l'action des groupes d'intérêts : ceux-ci ne défendent pas (ou que très rarement) des politiques publiques à vocation générale, mais des intérêts particuliers, sectoriels. L'exemple des politiques de transport est ici significatif : la multiplicité des acteurs concernés (groupes de citoyens pauvres militants pour un réseau de transport étendu et peu coûteux ; environnementalistes ; industries de transports publics ; industrie automobile...) ne permet pas d'élaborer une politique générale qui bénéficierait à tous. L'état des forces en présence favorisera plutôt tel ou tel groupe, en général le mieux organisé et le plus efficace. Dès lors, les groupes d'intérêts ne sont pas les seuls à blâmer pour l'inefficacité des politiques publiques. C'est davantage une pratique politique reposant sur les visées de court terme et non sur l'intérêt général à long terme qui doit être remise en cause.

### ***2.3.3. L'accroissement des inégalités économiques et politiques***

Aux États-Unis comme dans les autres démocraties occidentales, les individus qui participent en général le plus à la vie politique sont ceux qui bénéficient d'un niveau élevé d'éducation et de revenu. Disposant de temps et d'une capacité à rassembler de l'information, les membres de groupes d'intérêts figurent souvent parmi ces individus. Par conséquent, les groupes sont généralement dominés par les classes sociales

supérieures<sup>35</sup>. Dès lors, quel est le poids politique des personnes qui ne disposent pas des moyens de s'organiser? Qu'en est-il de la représentation et de la défense des intérêts des citoyens les moins nantis?

Trois facteurs conditionnent la prise en compte, par les membres du Congrès, des personnes qui ne sont pas organisées en groupes: lorsque ces personnes sont informées de l'existence de projets de loi les concernant; lorsqu'elles votent en fonction de la position de leurs représentants sur ces projets et lorsque le législateur connaît le poids politique de ces personnes dans son électorat<sup>36</sup>. Or, il se dégage des études empiriques que le vote lors des élections au Congrès est déterminé non par la connaissance des enjeux politiques et des positions des candidats sur ceux-ci, mais par l'identification partisane et un sentiment de proximité avec le candidat<sup>37</sup>. Deux types d'actions peuvent être envisagés pour remédier à cette sous représentation des personnes les moins favorisées. La première option serait de limiter l'activisme politique des classes les plus aisées. Or le premier amendement empêche toute restriction de l'activisme politique. La seconde option consisterait à ce que l'État fédéral finance en partie des groupes d'intérêts représentant les catégories socioprofessionnelles les moins organisées. La mise en pratique de cette option est cependant incertaine: en effet, les subventions étatiques représentent moins de 10% des ressources financières des groupes d'intérêts; et les groupes les plus subventionnés sont les organisations représentant les intérêts des gouvernements locaux<sup>38</sup>.

## 2.4. Réguler le fonctionnement des groupes d'intérêts

L'influence des groupes d'intérêts dans le jeu politique américain présente des risques certains de corruption, de non représentation d'une partie de la population et de mise en œuvre de politiques bénéficiant à des intérêts particuliers au détriment de l'intérêt général. Afin de limiter ces dérives, le fonctionnement des groupes d'intérêts et des lobbies est régulé par des lois<sup>39</sup>, dont les limites sont évidentes dans la mesure même où ces groupes sont influents dans leur élaboration.

Ce n'est qu'en 1946, après de nombreux scandales de corruption, que le Congrès adopta la première loi visant à régir les activités des groupes d'intérêts et le lobbying. L'objectif principal du *Federal*

---

35. John Wright, *op. cit.*, p. 182.

36. Arthur Denzau et Michael Munger (1986), « Legislators and Interest Groups: How Unorganized Interests Get Represented », *American Political Science Review*, vol. 80, p. 89-106.

37. John Wright, *op. cit.*, p. 184.

38. *Ibid.*, p. 186.

39. Pour une analyse détaillée de la *Lobbying Law* de 1946 et du *Lobby Disclosure Act* de 1995, voir Roger Davidson et Walter Oleszek, *op. cit.*, p. 414-417.

*Regulation of Lobbying Act* était alors de rendre publique la pratique du lobbying afin de favoriser une certaine transparence. Toute personne ou tout groupe qui cherche à influencer le processus législatif était tenu de s'enregistrer auprès de la Chambre des représentants et du Sénat, ainsi que de remettre des rapports trimestriels sur les montants dépensés en lobbying. Or, une décision de la Cour suprême de 1954 vint considérablement amoindrir la portée de cette loi de 1946 en établissant une définition étroite et limitée du lobbying<sup>40</sup>. Ainsi, la vaste majorité des groupes d'intérêts n'étaient pas soumis à ce système.

Ce n'est qu'en 1995 que le Congrès adopta une nouvelle loi visant à surmonter ces failles. Le *Lobby Disclosure Act* a alors élargi la définition des personnes ou groupes qui doivent s'enregistrer auprès de la Chambre et du Sénat comme lobbyistes. De plus, ces lobbyistes doivent soumettre deux rapports par an dans lesquels figurent les noms de leurs clients, les enjeux politiques sur lesquels ils tentent d'exercer une influence et les sommes dépensées en activités de lobbying. À la suite de la loi de 1946, 6 078 personnes ou organisations étaient enregistrées auprès du Congrès ; leur nombre était de 14 912 au 1<sup>er</sup> janvier 1996 et de 34 785 en 2005<sup>41</sup>. Malgré ces progrès dans le nombre de lobbyistes enregistrés, un manque de transparence continue cependant d'entourer leurs activités. Il apparaît en effet que la loi de 1995 n'est pas strictement appliquée, les rapports que les lobbyistes sont tenus de remettre étant largement incomplets<sup>42</sup>.

\*

\*\*

La difficulté d'encadrer légalement les activités des groupes d'intérêts et les scandales récurrents<sup>43</sup> qui les mettent en cause contribuent sans conteste à la perception négative qu'en a une large majorité de la population américaine. Ils soulignent également l'importance de l'adoption de lois efficaces encadrant les activités des groupes, particulièrement en ce qui a trait au financement des campagnes électorales. Cette perception négative des groupes d'intérêts nourrit le scepticisme de la population par rapport à l'intégrité de ses représentants et du Congrès comme institution. Cependant, les groupes d'intérêts demeurent des acteurs majeurs dans la dynamique démocratique du système politique américain. Et il convient avant tout d'en nuancer l'influence. Le processus législatif n'est pas pris en otage par des groupes tout-puissants

---

40. Roger Davidson et Walter Oleszek, *op. cit.*, p. 414.

41. *Ibid.*, p. 415.

42. *Ibid.*, p. 416.

43. Le scandale le plus récent implique l'ancien chef de la majorité républicaine à la Chambre des représentants. Mis en cause dans des scandales de corruption et de malversations, Tom DeLay avait été contraint d'abandonner cette fonction en 2005. En avril 2006, il annonça son retrait de la vie politique en décidant de ne pas se représenter aux élections de novembre 2006.

qui imposeraient leurs volontés à des législateurs qui ne seraient alors que des marionnettes soumises au bon vouloir des intérêts particuliers. La présence à Washington d'un nombre considérable de groupes dont les objectifs sont parfois – souvent – antagoniques génère un certain équilibre, des poids et contrepoids entre les différents intérêts. De plus, la relation entre les membres du Congrès et les groupes de pression est mutuelle et non à sens unique. Les premiers ont certes besoin du soutien et de l'information des seconds pour être élus, mais les seconds ont également besoin des premiers pour exercer une influence concrète. Enfin, agissant comme des fournisseurs d'informations, les groupes d'intérêts jouent à deux égards un rôle fondamental dans le processus politique<sup>44</sup> : ils fournissent une expertise de qualité sur des enjeux complexes (les risques d'expertise biaisée étant contrebalancés par la compétition entre groupes multiples) et ils servent d'interface, de lien entre la sphère relativement fermée de Washington et la réalité des attentes des électeurs sur le terrain.

## **BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE**

- BROWNE, W. (1998). *Groups, Interests, and U.S. Public Policy*, Washington, D.C., Georgetown University Press.
- CENTER FOR PUBLIC INTEGRITY, <[www.publicintegrity.org](http://www.publicintegrity.org)>.
- DAVIDSON, R.H. et W.J. OLESZEK (2006). *Congress and Its Members*, Washington, D.C., CQ Press.
- SMITH, S.S., J.M. ROBERTS et R.J. VANDER WIELEN (2006). « Congress, Lobbyists, and Interests Groups », dans *The American Congress*, 4<sup>e</sup> éd., Cambridge, Cambridge University Press.
- WRIGHT, J.R. (1996). *Interest Groups and Congress. Lobbying, Contributions and Influence*, Boston, Allyn & Bacon.

---

44. John Wright, *op. cit.*, p. 199-201.



# Le Congrès et les médias

Karine Prémont

*Peut-être que la meilleure comparaison  
[du travail des membres du Congrès  
et des journalistes] est celle d'une lutte  
pour mener la danse [...]. Les mouvements  
de tango de leurs relations sont constamment  
sujets à la négociation et à la renégociation.*

Timothy E. Cook<sup>1</sup>

---

1. Timothy E. Cook (1989), *Making Laws and Making News. Media Strategies in the U.S. House of Representatives*, Washington, D.C., The Brookings Institution, p. 30-31.

Depuis le Watergate, les membres du Congrès sont souvent décrits par les médias comme étant corrompus, incompetents, incapables d'exercer du leadership, carriéristes et très peu intéressés par les préoccupations de leurs électeurs. Cette couverture médiatique hostile est en partie responsable de la perception négative du Congrès et de ses membres par l'opinion publique américaine<sup>2</sup> et de la méconnaissance généralisée des activités des représentants et des sénateurs.

En effet, selon certains analystes, les médias font « une contribution destructrice à la désaffection [du public] à l'égard du Congrès<sup>3</sup> », ne serait-ce que parce qu'au moins le tiers des reportages et des articles diffusés dans les médias s'intéresse aux scandales et aux conflits plutôt qu'aux réalisations des membres<sup>4</sup>. La complexité du processus législatif, au lieu d'être bien expliquée, est présentée comme une tare inhérente au Congrès, vouée à l'inefficacité et à la lenteur. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant de découvrir un lien important entre « la nature de la couverture médiatique du Congrès et la faible compréhension du processus législatif par la population<sup>5</sup> », puisque c'est surtout par l'intermédiaire des médias que celle-ci peut être en contact avec les membres du Congrès.

La couverture médiatique largement négative du Congrès peut s'expliquer tout d'abord par le fait qu'il n'existe pas de secrétariat de presse centrale pour représenter l'institution elle-même et parler en son nom. Contrairement au pouvoir exécutif, le pouvoir législatif a plusieurs voix et chacune d'elles a son propre personnel chargé des relations avec les citoyens et avec les médias. D'ailleurs, les membres du Congrès eux-mêmes critiquent régulièrement l'institution pour expliquer leurs positions et justifier leurs échecs<sup>6</sup>.

Une deuxième explication concerne surtout le désintérêt des médias pour les activités du Congrès, celles-ci étant en général ignorées par les médias nationaux. Pour qu'une nouvelle du Congrès soit diffusée, elle doit être « intéressante » selon les critères médiatiques : bien souvent, l'intérêt se résume à un conflit entre les membres du Congrès, entre les partis politiques ou entre les branches exécutive et législative. L'indifférence n'est bien souvent brisée que par le scandale ou la controverse.

- 
2. S. Robert Lichter et Daniel R. Amundson (1994), « Less News Is Worse News : Television Coverage of Congress, 1972-1992 », dans Thomas E. Mann et Norman J. Ornstein (dir.), *Congress, the Press, and the Public*, Washington, D.C., American Enterprise Institute et The Brookings Institution, p. 131.
  3. Thomas E. Mann et Norman J. Ornstein (1994), « Introduction », dans Thomas E. Mann et Norman J. Ornstein (dir.), *op. cit.*, p. 5.
  4. Mark J. Rozell (2003), « Congress and the Media », dans Mark J. Rozell (dir.), *Media Power, Media Politics*, New York, Rowman & Littlefield, p. 28.
  5. Mark J. Rozell (1994), « Press Coverage of Congress, 1946-1992 », dans Thomas E. Mann et Norman J. Ornstein (dir.), *op. cit.*, p. 111.
  6. Mark J. Rozell (2003), *op. cit.*, p. 26.

Pourtant, jusqu'à la fin des années 1970, les relations entre les journalistes et les membres du Congrès étaient plutôt conviviales et beaucoup plus positives. C'est la création du Cable Satellite Public Affairs Network (C-SPAN), en 1979, qui a conduit à une certaine méfiance entre les membres du Congrès et les représentants des médias, d'où l'augmentation considérable de reportages négatifs. Les membres du Congrès ont cependant réagi rapidement à ce retournement, notamment par l'embauche de spécialistes des communications et de secrétaires de presse ainsi que par la publicisation massive de leurs activités au plan local. Cependant, malgré les efforts des représentants et des sénateurs, les journalistes de Washington consacrent la quasi-totalité de leur temps à couvrir les activités du président. Le peu de temps accordé aux membres du Congrès doit donc être profitable, c'est-à-dire que les nouvelles qu'ils rapportent à leurs patrons doivent être spectaculaires pour arriver à détrôner celles qui concernent le chef d'État.

## **1. DE LA SERVITUDE À L'INDIFFÉRENCE : LES RELATIONS ENTRE LES JOURNALISTES ET LES MEMBRES DU CONGRÈS**

Dans les années 1990, le Sénat a demandé aux journalistes de révéler leurs revenus, puisque ceux-ci, prompts à décrier les conflits d'intérêts des membres du pouvoir législatif, acceptaient par ailleurs régulièrement « des honoraires pour donner des conférences devant des groupes de pression ou des entreprises<sup>7</sup> ». Un siècle auparavant, les journalistes complétaient souvent leurs revenus en servant de secrétaires aux membres du Congrès<sup>8</sup>. Les relations entre les journalistes et les membres du Congrès ont donc beaucoup évolué au fil des décennies, particulièrement à la suite des développements technologiques, de la personnalisation du pouvoir exécutif et de la « remarquable période d'introspection<sup>9</sup> » du Congrès qu'ont été les années 1970. Pour bien comprendre cette évolution, Timothy E. Cook a divisé la présence des médias au Congrès en cinq périodes distinctes<sup>10</sup>.

### **1.1. Avant 1830: le contrôle de l'information**

La première période de l'histoire des États-Unis est marquée par la large couverture médiatique de la Chambre des représentants, perçue comme l'institution politique la plus importante du pays. Alors que

7. Mark J. Rozell (2003), *op. cit.*, p. 30.

8. Donald D. Elving (1994), « Brighter Lights, Wider Windows : Presenting Congress in the 1990s », dans Thomas E. Mann et Norman J. Ornstein (dir.), *op. cit.*, p. 186.

9. James L. Sundquist, cité dans Timothy E. Cook, *op. cit.*, p. 25.

10. Timothy E. Cook, *op. cit.*, p. 14-30.

le président est peu connu du public et que les membres du Sénat viennent de la législature des États, les représentants ont l'avantage d'être élus par la population et d'être actifs dans leur district. De plus, « les procédures [de la Chambre] sont plus accessibles, durables<sup>11</sup> » et prévisibles que celles du Sénat, ce qui permet aux journalistes d'obtenir des informations intéressantes et pertinentes pour leurs lecteurs. À ce moment, les journalistes sont peu nombreux à Washington mais ils sont hautement intéressés par tout ce qui s'y déroule. Les règles qui leur sont imposées sont toutefois très strictes et illustrent la mainmise du pouvoir législatif sur l'information : les articles rédigés doivent être approuvés par les membres du Congrès et les journalistes peuvent se voir refuser l'accès aux sessions parlementaires si leurs reportages « semblent désobligeants, biaisés ou simplement défavorables<sup>12</sup> » pour le Congrès. Il faut également souligner que la plupart des journaux de cette époque sont ouvertement idéologiques et partisans et servent surtout de véhicules publicitaires pour les membres du Congrès. D'ailleurs, ceux-ci financent quelquefois les journaux<sup>13</sup>, ce qui explique la couverture largement positive des activités du Congrès fournie par les journalistes.

## 1.2. 1830-1880 : la démocratisation de l'information

La relation privilégiée et personnalisée entretenue par les journalistes et les membres du Congrès est plus instable à partir du milieu du XIX<sup>e</sup> siècle avec l'arrivée de la « presse à un sou (*penny press*), c'est-à-dire des journaux populaires. Combinée avec la récente invention du télégraphe, cette nouvelle façon de vendre les journaux transforme la couverture médiatique du Congrès, auparavant destinée aux élites du pays. Les procédures et les activités du pouvoir législatif sont alors accessibles à l'ensemble de la population en même temps que « les nouvelles sont plus faciles à obtenir et à reproduire<sup>14</sup> ». Devant désormais faire face à la population tout entière, les membres du Congrès se préoccupent davantage de leur image, de la publicisation de leurs positions et de leurs réalisations, de même qu'ils portent un plus grand soin à leurs discours<sup>15</sup>.

---

11. Timothy E. Cook, *op. cit.*, p. 14.

12. *Ibid.*, p. 16.

13. *Ibid.*, p. 14.

14. *Ibid.*, p. 17.

15. *Ibid.*, p. 18.

### 1.3. 1880-1920 : la commercialisation de l'information

Si le Congrès est encore le favori des journalistes lorsqu'il est question de couvrir la politique américaine, une distanciation certaine s'opère toutefois entre les représentants de la presse et ceux du pouvoir législatif. Ce phénomène est attribuable à divers facteurs. Tout d'abord, les journaux commencent à rapporter beaucoup d'argent, ce qui signifie que plus de journaux nationaux et régionaux peuvent envoyer un correspondant au Capitole<sup>16</sup>. Ensuite, le développement des agences de presse et des fils de presse permet aux journalistes de délaisser la retranscription des procédures pour se concentrer sur les événements en cours et à venir, de même que sur les activités – et les personnalités – de certains membres du Congrès<sup>17</sup>. Enfin, à la Chambre des représentants, c'est la commission des correspondants, créée en 1881, qui est dorénavant chargée de recommander les journalistes qui pourront accéder à la galerie de presse, la décision finale revenant au *speaker* (comme c'est encore le cas aujourd'hui)<sup>18</sup>. Il devient donc plus difficile pour les journalistes de faire rapport sur le Congrès en raison de l'explosion du nombre de représentants de la presse qui assistent aux délibérations législatives.

### 1.4. 1920-1970 : l'exécutif au centre de l'information

Cette période souligne la fin de la prépondérance du Congrès sur le pouvoir exécutif dans la couverture médiatique de la politique américaine. Tout d'abord, craignant la popularité et le pouvoir grandissants des membres du Congrès, le pouvoir exécutif crée de nombreux postes d'agents de relations publiques pour ses agences et ses départements, chargés d'informer les journalistes et la population de leurs activités<sup>19</sup>. Ensuite, des événements nationaux (crise économique, *New Deal* de Roosevelt) et internationaux importants (Deuxième Guerre mondiale, guerre froide) placent le président au cœur de l'actualité et force le déplacement de l'attention des médias. La radio et la télévision, nouveaux médias, contribuent alors à la personnalisation de la présidence<sup>20</sup> et à la domination de l'exécutif sur le législatif dans les nouvelles. Le Congrès se retrouve donc derrière la Maison-Blanche dans les priorités des journalistes. De plus, le Congrès n'a pas su s'adapter assez rapidement aux changements provoqués par la radio et la télévision : les journalistes de la radio n'ont pu accéder à la galerie de presse qu'en 1939 et il a fallu attendre les années 1970 pour que

---

16. Timothy E. Cook, *op. cit.*, p. 20.

17. *Ibid.*

18. *Ibid.*, p. 21.

19. *Ibid.*

20. La première émission radiophonique commerciale est diffusée aux États-Unis en 1920, alors que la première émission commerciale de télévision le sera en 1941.

les journalistes des médias électroniques obtiennent la permission de filmer et d'enregistrer les activités du Congrès<sup>21</sup>. Pour compenser le désintérêt des médias de Washington, les représentants et les sénateurs considéreront dorénavant les médias locaux, présents dans leur État ou leur circonscription auprès de leur base électorale, comme leurs interlocuteurs privilégiés en vue de leur réélection.

### 1.5. Depuis 1970 : le conflit au cœur de l'information

La perte de popularité du Congrès auprès des médias se reflète dans la proportion des reportages qui citent les membres du pouvoir législatif : 60 % des reportages sur le Congrès en 1972 citent des représentants ou des sénateurs, contre seulement 47 % en 1992<sup>22</sup>. Cela s'explique par l'explosion du nombre de journalistes affectés au Congrès et par les bouleversements issus du Watergate. C'est effectivement à partir de ce moment que, « le processus de gouvernement étant devenu gênant, volatile et imprévisible [...], le personnel des membres [du Congrès] augmente considérablement<sup>23</sup> », tout comme les sources extérieures au pouvoir législatif (comme les membres de l'exécutif, les lobbys, les universitaires et les *think tanks*). Les représentants et les sénateurs engagent alors des secrétaires de presse, des publicistes et des spécialistes des relations publiques, élargissant ainsi le fossé entre eux et les journalistes. Par ailleurs, ceux-ci sont plus méfiants à l'égard du pouvoir et l'attaquent là où il est le plus sensible : les conflits, les scandales, les manquements à l'éthique, l'arrogance et le manque de transparence. Pourtant, c'est aussi à ce moment que le Congrès ouvre davantage ses portes aux médias, d'abord avec le *Legislative Reorganization Act* de 1971, qui permet la couverture télévisée des délibérations de certaines commissions, puis, en 1973, avec l'ouverture de toutes les commissions aux caméras<sup>24</sup>. Ensuite, l'arrivée de C-SPAN devait permettre « de contrebalancer les avantages politiques retirés par le pouvoir exécutif d'une importante attention médiatique<sup>25</sup> ». Toutefois, C-SPAN se révèle utile surtout pour les membres du Congrès, qui peuvent suivre les débats parlementaires en tout temps.

---

21. Timothy E. Cook, *op. cit.*, p. 24.

22. S. Robert Lichter et Daniel R. Amundson, *op. cit.*, p. 137.

23. Timothy E. Cook, *op. cit.*, p. 2.

24. Sauf si la majorité des membres de la commission vote publiquement pour empêcher la présence des caméras.

25. Doris Graber (2006), *Mass Media and American Politics*, 7<sup>e</sup> éd., Washington, D.C., CQ Press, p. 274.

## 1.6. Le Cable Satellite Public Affairs Network (C-SPAN)

Créé en 1977 et financé par les câblodistributeurs, C-SPAN propose « une couverture en direct et en différé des procédures parlementaires, de même que des émissions de discussion avec des journalistes et des universitaires qui s'intéressent au Congrès, des émissions de lignes ouvertes pour le public et des entrevues avec des auteurs<sup>26</sup> ». C-SPAN commence à présenter les débats de la Chambre des représentants en 1979 et ceux du Sénat en 1986. Cette ouverture du Sénat est due en grande partie au sénateur Robert C. Byrd (démocrate, Virginie occidentale), qui craint que « le Sénat devienne rapidement la moitié invisible du Congrès<sup>27</sup> ». Au départ, la couverture des procédures législatives est décevante pour les journalistes : « leur diffusion est l'équivalent visuel du *Congressional Record* et, comme lui, peut être contrôlée par la chambre plutôt que par les médias<sup>28</sup> ». Les membres du Congrès appréhendent aussi que différents représentants et sénateurs n'allongent indûment les débats pour bénéficier d'une plus grande visibilité médiatique mais, dans la réalité, C-SPAN « est surtout devenu un moyen différent par lequel les citoyens peuvent demeurer en contact avec leur gouvernement<sup>29</sup> ».

La chaîne de télévision, devenue aussi une station de radio, rejoint près de 20 millions de téléspectateurs à ses débuts et plus de 50 millions en 2004 selon les données du Pew Research Center for the People and the Press. Les Américains sont donc peu nombreux à suivre les débats parlementaires même s'ils considèrent que la chaîne de télévision offre des informations très utiles (37 %) et utiles (43 %)<sup>30</sup>.

Tableau 8.1

### L'audience de C-SPAN, 2004

Fréquence	Pourcentage de la population américaine
Régulièrement	12
De temps en temps	31
Rarement	28
Jamais	29

Données tirées de The Pew Research Center for the People and the Press (2004). *The C-SPAN Audience after 25 Years*, Washington, D.C., mars, <people-press.org/commentary/display.php3?AnalysisID=87>.

26. Mark J. Rozell (2003), *op. cit.*, p. 34.

27. Cité dans Steven V. Roberts (1986), « Senators Squint into a Future under TV's Gaze », *New York Times*, 4 février, p. A16.

28. Timothy E. Cook, *op. cit.*, p. 28.

29. Mark J. Rozell (2003), *op. cit.*, p. 36.

30. The Pew Research Center for the People and the Press (2004), *The C-SPAN Audience after 25 Years*, Washington, D.C., mars, <people-press.org/commentary/display.php3?AnalysisID=87>.

Si les représentants et les sénateurs américains ont découvert l'intérêt « d'utiliser des graphiques et du matériel visuel<sup>31</sup> » pour capter l'attention des journalistes et des téléspectateurs, il n'en demeure pas moins que la couverture continue des délibérations parlementaires rend le Congrès « plus vulnérable à la pression des électeurs et des groupes d'intérêts<sup>32</sup> ». La présence de C-SPAN a également accentué la dégradation de la couverture des membres du Congrès en les obligeant à mettre l'accent sur l'image plutôt que sur l'efficacité politique pour se faire entendre et réélire.

## 2. LA COUVERTURE MÉDIATIQUE DU CONGRÈS

Les activités de la Chambre des représentants et du Sénat sont couvertes par environ 7000 journalistes de partout dans le monde<sup>33</sup>. Ces journalistes ont accès aux restaurants et aux salons de coiffure du Congrès, bénéficient d'un stationnement gratuit et travaillent surtout à partir des sept galeries de presse qui leur sont attribuées. Ainsi, chacune des deux chambres dispose d'une galerie de presse pour les journalistes de la presse écrite, d'une autre pour les journalistes des revues et des magazines et d'une troisième pour les représentants de la radio et de la télévision. La dernière galerie est réservée aux photographes. Ces galeries coûtent plus d'un million de dollars par année au Congrès<sup>34</sup>. En somme, il y a environ 70 journalistes par sénateur et 16 par représentant, ratio relativement peu élevé lorsqu'on le compare à celui du président (auprès duquel 2 000 journalistes sont accrédités)<sup>35</sup>. Les journalistes ont ainsi une relation plus personnalisée et plus directe avec les membres du Congrès.

Le grand nombre de journalistes ne garantit pas pour autant une large couverture des activités des membres du pouvoir législatif. En effet, seuls 10 % des représentants et 20 % des sénateurs obtiennent une couverture médiatique nationale régulière, alors que plus de la moitié d'entre eux ne reçoivent aucune couverture de ce type<sup>36</sup>. C'est surtout dans les médias locaux que les prises de position et les activités des membres du Congrès sont diffusées, bien que ceux-ci apparaissent rarement dans les bulletins télévisés locaux, particulièrement dans les

---

31. Donald D. Elving, *op. cit.*, p. 178.

32. Doris Graber, *op. cit.*, p. 274.

33. Gouvernement des États-Unis, Chambre des représentants, Joint Committee on the Organization of Congress (1993), *Organization of the Congress – Current Means of Congressional Communicating*, décembre, <[www.rules.house.gov/archives/jcoc2bo.htm](http://www.rules.house.gov/archives/jcoc2bo.htm)>, et Doris Graber, *op. cit.*, p. 276.

34. Donald D. Elving, *op. cit.*, p. 186.

35. Doris Graber, *op. cit.*, p. 276.

36. *Ibid.*, p. 277.

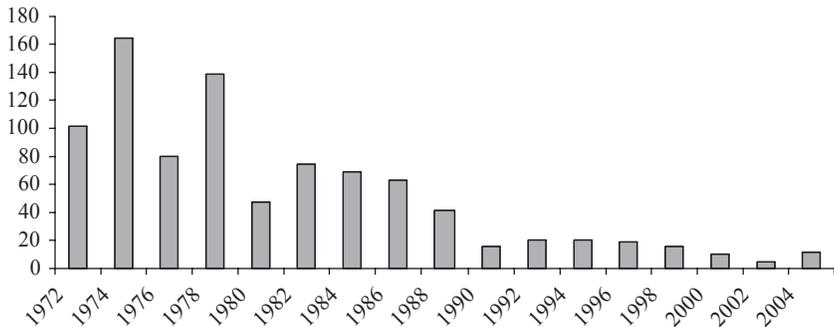
grands marchés<sup>37</sup>. Cela tient surtout au fait que les médias nationaux s'intéressent aux enjeux qui touchent l'ensemble du pays, alors que les médias locaux misent autant sur les problématiques régionales que sur les enjeux nationaux. Les élus ont ainsi plus d'occasions d'être interviewés par des journalistes de leur district que par quelqu'un des grands médias nationaux.

## 2.1. Le déclin de la couverture médiatique

Depuis les années 1970, le nombre de reportages sur le Congrès a chuté radicalement dans les médias nationaux, surtout à la télévision, et ce, malgré un plus grand accès aux travaux parlementaires, une importante ouverture des membres et l'explosion des possibilités médiatiques<sup>38</sup>. Par ailleurs, les seuls moments où la couverture du Congrès est importante sont ceux durant lesquels les relations entre le président et le législatif sont conflictuelles. Par exemple, ce qui explique la grande quantité de nouvelles sur le Congrès en 1974 est la procédure de destitution engagée contre Richard Nixon lors du scandale du Watergate. En 1978, c'est l'incapacité de Jimmy Carter de rallier les membres du Congrès à ses politiques malgré la majorité démocrate à la Chambre des représentants et au Sénat.

Figure 8.1

Nombre de reportages télévisés sur le Congrès, 1972-2004\*



\* Reportages diffusés sur ABC, CBS et NBC durant le mois d'avril de chacune des années. Données tirées de S. Robert Lichter et Daniel R. Amundson (1994). « Less News is Worse News: Television News Coverage of Congress, 1972-92 », dans Thomas E. Mann et Norman J. Ornstein (dir.), *Congress, the Press, and the Public*, Washington, D.C., American Enterprise Institute/The Brookings Institution, p. 134 et de la compilation de l'auteure selon les données du *Television News Archive*, Vanderbilt University, <tvnews.vanderbilt.edu>.

37. Stephen Hess (1991), *Live from the Capitol Hill: Studies of Congress and the Media*, Washington, D.C., The Brookings Institution, p. 68.

38. Jan E. Leighley (2004), *Mass Media and Politics. A Social Science Perspective*, New York, Houghton Mifflin, p. 119.

Plusieurs facteurs expliquent cette tendance. Tout d'abord, le processus législatif est fastidieux et souvent ennuyant, en plus d'être très complexe, ce qui ne permet pas d'obtenir des nouvelles simples ou intéressantes selon les critères médiatiques. Ensuite,

avec la profusion des audiences, l'augmentation de la législation et des décisions des commissions et des sous-commissions, le grand nombre de débats et d'actions au sein des deux chambres, sans mentionner les initiatives provenant des 535 bureaux des membres, le Congrès ne présente pas une seule histoire et il peut alors être difficile de déterminer ce qui sera couvert<sup>39</sup>.

Une troisième explication concerne la réticence des éditeurs, des rédacteurs en chef et des producteurs. En effet, ceux-ci ne comprennent pas toujours l'importance de ce qui se passe au Congrès, lui préférant souvent la Maison-Blanche. Les journalistes sont donc plus préoccupés par l'obligation de couvrir les mêmes nouvelles que tout le monde que par la chasse au *scoop*, puisque c'est le chemin le plus sûr vers la publication ou la diffusion<sup>40</sup>. Le choix des sujets est alors essentiellement dicté par les médias écrits les plus importants, comme le *Washington Post*, le *New York Times*, le *Wall Street Journal*, le *Washington Times*, le *USA Today* et le *Congressional Quarterly Weekly Report*, ou par les chaînes de télévision nationales (ABC, CBS, NBC) et la chaîne câblée CNN. Ces médias sont considérés comme étant les plus proches du pouvoir – les journalistes bénéficiant quelquefois de relations privilégiées avec les politiciens de Washington – et comme les plus consultés par ceux-ci.

Le dernier facteur qui explique la chute importante des nouvelles sur le Congrès dans les médias américains est la création de C-SPAN : à partir de ce moment, « les chaînes nationales ont réduit de moitié le nombre de leurs journalistes affectés de façon permanente au Congrès<sup>41</sup> », puisqu'il existe désormais une chaîne vouée à cette institution. Il est plus simple et moins coûteux de se renseigner directement par l'entremise de C-SPAN que d'avoir constamment des journalistes sur place. En plus de C-SPAN, les journalistes peuvent utiliser les deux journaux du Capitole, *Roll Call* et *The Hill*, le *Congressional Record* et le site Internet de la Bibliothèque du Congrès, *Thomas*<sup>42</sup>.

Si la quantité des reportages sur le Congrès a considérablement diminué, il en va de même pour leur qualité. Les « développements dans l'industrie médiatique, y compris les nouvelles technologies de

39. Timothy E. Cook, *op. cit.*, p. 34.

40. *Ibid.*, p. 45-47.

41. David L. Paletz (2002), *The Media and American Politics. Contents and Consequences*, 2<sup>e</sup> éd., New York, Longman, p. 245.

42. Portant le prénom du président Jefferson, Thomas est en ligne à l'adresse URL <thomas.loc.gov>.

Tableau 8.2

**Sujets des reportages sur le Congrès, 2003-2004\***

Sujets	Nombre de reportages	Pourcentage de l'ensemble des reportages diffusés
Guerre en Irak	72	16,9
Soins de santé	63	14,7
Commission sur le 11 septembre 2001	28	6,6
Économie	14	3,3
Élections américaines	11	2,6
Loi sur l'énergie	11	2,6
Prix de l'essence	10	2,3
Sécurité aéroportuaire	9	2,1
Avortement	9	2,1
Loi sur les armes à feu		
Total	252	59,0

\* Reportages diffusés sur ABC, CBS et NBC entre juillet 2003 et juin 2004.

Données tirées de Doris Graber (2006). *Mass Media and American Politics*, 7<sup>e</sup> éd., Washington, D.C., CQ Press, p. 273.

communication, l'intensification de la compétition économique et la modification des normes journalistiques, ont transformé les façons dont les nouvelles sont définies, produites et reçues<sup>43</sup> ». L'accent est placé sur les conflits qui mettent en scène les sénateurs ou les représentants les plus radicaux, de même que sur les scandales financiers ou sexuels. À cet égard, les dernières années ont été fertiles, notamment avec le scandale impliquant le représentant Gary Condit<sup>44</sup>, les allégations de conspiration entourant le représentant Tom DeLay<sup>45</sup> et les diverses enquêtes sur le sénateur Bill Frist<sup>46</sup>.

43. Thomas E. Mann et Norman J. Ornstein, *op. cit.*, p. 3.

44. Le représentant Gary Condit (républicain, Californie) s'est retrouvé sur la sellette en 2001-2002 lorsque son ancienne maîtresse, Chandra Levy, est disparue. Plusieurs médias l'ont accusé d'être mêlé à la disparition de Levy et d'autres l'ont même accusé de meurtre. Les restes de Levy ont été retrouvés dans un parc de Washington, D.C., en 2002.

45. Tom DeLay (républicain, Texas) a dû démissionner de son poste de leader de la majorité à la Chambre des représentants en 2005 à la suite de son inculpation pour conspiration en vue de violer les lois électorales. Bien que DeLay nie les accusations, il a annoncé, en janvier 2006, qu'il ne se représenterait pas aux prochaines élections.

46. Le sénateur Bill Frist (républicain, Tennessee) a été l'objet de nombreuses enquêtes : conflit d'intérêts, fraude criminelle et délit d'initié. C'est surtout la vente de ses actions dans la HCA (Hospital Corporation of America) qui l'a mis dans l'embarras. Les enquêtes sont encore en cours.

Tableau 8.3

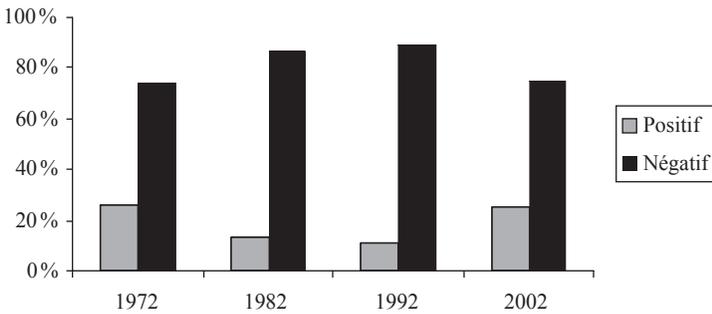
**Principaux thèmes des reportages sur le Congrès, 1981-2001 (%)\***

Thèmes	1981	1993	2001
Qualité du travail	52	62	59
Éthique/Personnalité	7	20	20
Conduite politique	28	11	14
Efficacité politique	6	1	1

\* Reportages diffusés sur les réseaux nationaux ABC, CBS et NBC. Données tirées de Stephen J. Farnsworth et S. Robert Lichter (2006). *The Mediated Presidency. Television News and Presidential Governance*, New York, Rowman & Littlefield, p. 49.

Figure 8.2

**Ton des reportages télévisés sur le Congrès, 1972-2002\***

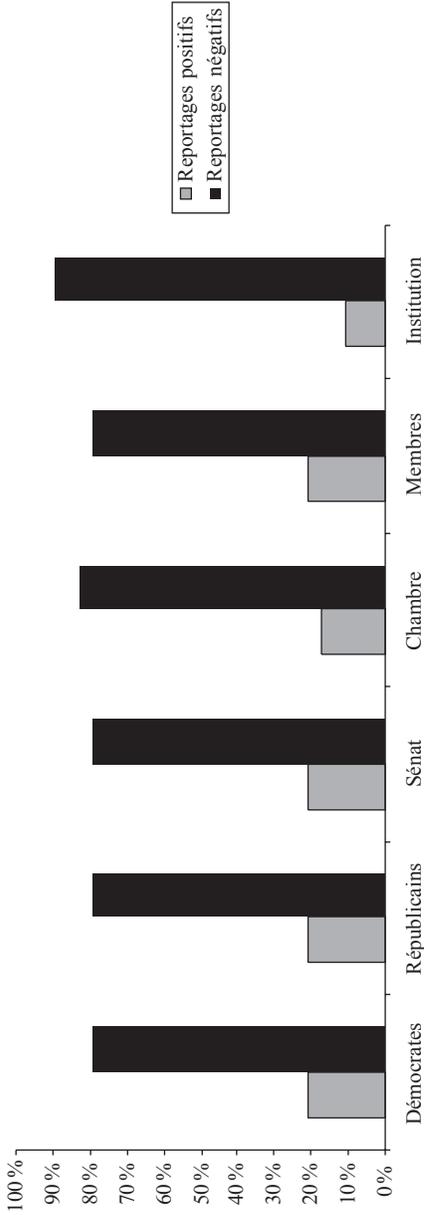


\* Reportages diffusés sur ABC, CBS et NBC durant le mois d'avril de chacune des années. Données tirées de S. Robert Lichter et Daniel R. Amundson (1994). « Less News is Worse News: Television News Coverage of Congress, 1972-92 », dans Thomas E. Mann et Norman J. Ornstein (dir.), *Congress, the Press, and the Public*, Washington, D.C., American Enterprise Institute/The Brookings Institution, p. 138, et de *Television News Archive*, Vanderbilt University, <tvnews.vanderbilt.edu>.

Selon les critères des journalistes, une nouvelle intéressante sur le Congrès doit être centrée sur les « gagnants » et les « perdants » plutôt que sur la législation et « ses implications pour les citoyens et la société américaine<sup>47</sup> ». Les reportages sur le Congrès sont rarement consacrés à la substance du travail des membres et, lorsqu'ils le sont, ils négligent d'aborder le consensus obtenu pour faire avancer les choses. L'effet prévisible de cette méthode est une couverture médiatique hautement négative des activités des membres du Congrès et de l'institution elle-même, alimentée par les scandales diffusés par les

47. Jan E. Leighley, *op. cit.*, p. 123.

Figure 8.3  
**Cible des reportages télévisés sur le Congrès, 1972-2002\***



\* Reportages diffusés sur ABC, CBS et NBC durant le mois d'avril de chacune des années. Données tirées de S. Robert Lichter et Daniel R. Amundson (1994). « Less News is Worse News: Television News Coverage of Congress, 1972-92 », dans Thomas E. Mann et Norman J. Ornstein (dir.), *Congress, the Press, and the Public*, Washington, D.C., American Enterprise Institute/The Brookings Institution, p. 138, et compilation de l'auteur à partir des données du *Television News Archive*, Vanderbilt University, <tvnews.vanderbilt.edu>.

médias : en 1972, 75 % des reportages présentaient un point de vue défavorable sur le Congrès ; en 1992, c'est 90 % des reportages qui sont négatifs<sup>48</sup>. Malheureusement, certains membres du pouvoir législatif encouragent indirectement cette tendance en radicalisant leur position ou en soulignant les conflits internes pour maximiser leurs chances d'obtenir une « bonne » couverture médiatique.

## 2.2. L'importance des médias locaux et nationaux

L'objectif principal des représentants et des sénateurs est assurément leur réélection. À cet égard, ce sont les médias locaux qui constituent leur cible privilégiée « pour transmettre des messages vers leur district pendant qu'ils sont à Washington<sup>49</sup> ». De la même manière, les médias locaux recherchent les commentaires des membres du Congrès qui sont élus par leur clientèle, à la fois pour connaître leurs réalisations et pour obtenir leur opinion sur des sujets d'envergure nationale. Cette coopération obligée est possible en partie grâce à la concentration des médias, qui fait en sorte que les médias locaux, devenus pour la plupart la propriété de grandes entreprises médiatiques, ont maintenant la possibilité d'envoyer des correspondants à Washington pour parler des représentants et des sénateurs locaux.

Si les médias locaux s'intéressent à ce que font les individus, les médias nationaux se préoccupent beaucoup plus de ce que fait le Congrès en tant qu'institution : « les membres deviennent médiatiquement intéressants (*newsworthy*) seulement lorsqu'ils sont associés à des enjeux nationaux ou à cause de leur importance dans le processus législatif<sup>50</sup> ». Les législateurs qui attirent le plus l'attention des journalistes des grands médias sont alors les leaders du Congrès, soit les présidents des commissions et des sous-commissions, les leaders des partis politiques, le *speaker* de la Chambre des représentants, les membres ayant le plus d'ancienneté et les leaders de la majorité et de la minorité. Il est cependant possible pour les autres membres du Congrès d'être suivis par les médias nationaux s'ils sont étroitement liés au processus législatif, s'ils ont une personnalité haute en couleur ou s'ils représentent un district ou un État important<sup>51</sup>.

L'attention médiatique nationale dont bénéficient certains membres du Congrès peut toutefois leur être nuisible, puisqu'ils deviennent alors « des cibles plus visibles pour les groupes de pression et que cette présence médiatique donne des munitions à leurs adversaires lors des campagnes électorales<sup>52</sup> ». Pour ces raisons, les membres du

48. S. Robert Lichter et Daniel R. Amundson, *op. cit.*, p. 137.

49. Doris Graber, *op. cit.*, p. 277.

50. Timothy E. Cook, *op. cit.*, p. 40.

51. *Ibid.*, p. 125.

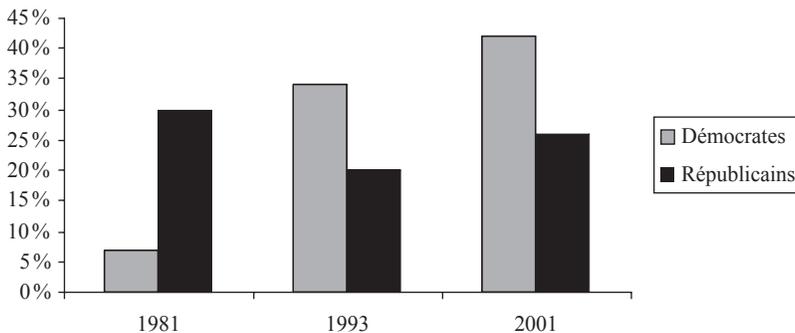
52. Doris Graber, *op. cit.*, p. 278.

Congrès concentrent leur énergie à développer des liens de confiance avec les journalistes qui représentent les médias locaux plutôt que de risquer leur siège en échange d'une visibilité nationale. Par contre, les représentants et les sénateurs qui aspirent à la présidence – ou à toute autre fonction importante au sein du gouvernement américain – ont tout intérêt à se faire connaître rapidement en utilisant les tribunes offertes par les médias nationaux.

En ce qui concerne l'attention médiatique accordée aux membres du Congrès selon leur parti politique, elle est habituellement bien répartie entre les démocrates et les républicains, même si « le parti majoritaire, jugé plus impliqué dans l'action législative, est souvent le premier à être couvert<sup>53</sup> ».

Figure 8.4

**Couverture positive du Congrès selon le parti politique, 1981-2001\***



\* Reportages diffusés sur les réseaux nationaux ABC, CBS et NBC.

Données tirées de Stephen J. Farnsworth et S. Robert Lichter (2006). *The Mediated Presidency. Television News and Presidential Governance*, New York, Rowman & Littlefield, p. 45.

En somme, malgré le fait que « les caractéristiques inhérentes au processus législatif sont définies et présentées de façon négative [...], que la politique est décrite comme une lutte de pouvoir égoïste [...] et que le compromis est le rejet des principes et des promesses<sup>54</sup> » des membres du Congrès, la plupart d'entre eux recherchent une visibilité médiatique pour assurer leur réélection. En ce sens, les représentants et les sénateurs doivent développer des stratégies de communication qui leur assureront la couverture la plus positive et la plus étendue possible.

53. Timothy E. Cook, *op. cit.*, p. 55.

54. David L. Paletz, *op. cit.*, p. 245.

### 3. LES STRATÉGIES MÉDIATIQUES DES MEMBRES DU CONGRÈS

Dans le but de promouvoir leur programme politique et de se faire connaître localement et nationalement, augmentant ainsi leurs chances de se faire réélire, les membres du Congrès adoptent différentes stratégies orientées directement vers les médias. Ces stratégies sont bâties selon les objectifs propres des membres du pouvoir législatif. Par exemple, les présidents des commissions et des sous-commissions des deux chambres utilisent des stratégies médiatiques pour rallier le plus de gens et de groupes possible à leurs politiques. Les leaders des partis politiques, pour leur part, souhaitent, grâce aux médias :

informer la population américaine sur les enjeux qu'ils jugent fondamentaux (déterminer les priorités politiques) et sur les solutions intéressantes qu'ils pourraient mettre en place s'ils obtenaient une majorité (confortable) au Congrès (et idéalement gagner aussi la présidence)<sup>55</sup>.

Il est également possible pour les membres moins connus du Congrès d'élaborer des stratégies médiatiques pour accélérer l'avancement de leur carrière ou pour promouvoir leur position sur différents thèmes : la méthode la plus efficace consiste à choisir un enjeu considéré comme important par les médias, d'adopter à ce sujet la position la plus populaire parmi le public et d'être en mesure de formuler des remarques intéressantes sur la question<sup>56</sup>.

Depuis les années 1980, il est devenu indispensable pour les représentants et les sénateurs – quelle que soit leur importance ou leur popularité – d'engager un secrétaire de presse pour superviser les relations avec les médias, mais surtout pour élaborer des stratégies de communication. Les secrétaires de presse<sup>57</sup> ont presque tous des liens avec les médias ou la publicité. Ainsi, 75 % d'entre eux ont déjà travaillé pour un journal, un magazine, une station de radio ou de télévision, alors que 32 % viennent du milieu de la publicité ou des relations publiques<sup>58</sup>. Ils sont donc mieux à même d'anticiper les demandes des journalistes et de bâtir de bonnes stratégies de communication.

Les stratégies médiatiques sont nombreuses mais inégalement efficaces. Elles doivent être orientées surtout vers les médias locaux et l'information aux citoyens. À cet égard, 71 % du temps des secrétaires de presse est consacré aux médias locaux, contre 18 % aux médias nationaux et 11 % aux médias qui s'adressent aux citoyens d'un État en particulier<sup>59</sup>.

55. David L. Paletz, *op. cit.*, p. 249.

56. *Ibid.*, p. 252.

57. Le salaire moyen d'un secrétaire de presse qui travaille pour un représentant est de 45 000 \$. Il est de 65 000 \$ si le secrétaire travaille pour un sénateur. À ce sujet, consulter C-SPAN, *Capitol Questions*, <[www.c-span.org/questions/weekly35.asp](http://www.c-span.org/questions/weekly35.asp)>.

58. Timothy E. Cook, *op. cit.*, p. 74.

59. *Ibid.*, p. 39.

Tableau 8.4

**Les stratégies médiatiques des membres de la Chambre  
des représentants selon leur efficacité\***

Rang	Stratégie
1	Quotidiens locaux
2	Hebdomadaires locaux
3	Communiqués de presse
4	Bulletins d'information aux citoyens
5	Stations de télévision locales
6	Courrier ciblé
7	Message à la radio
8	Studio d'enregistrement
9	Chronique hebdomadaire
10	<i>Washington Post</i>
11	Réseaux de télévision nationaux
12	<i>New York Times</i>
13	Télédiffusion des travaux (habituellement par C-SPAN)

\* Selon les secrétaires de presse des membres démocrates de la Chambre des représentants. D'après Timothy E. Cook (1989). *Making Laws and Making News. Media Strategies in the U.S. House of Representatives*, Washington, D.C., The Brookings Institution, p. 83, et Jan E. Leighley (2004). *Mass Media and Politics. A Social Science Perspective*, New York, Houghton Mifflin, p. 120.

Les représentants et les sénateurs confient souvent la rédaction de leur chronique dans le journal (local ou national) à leurs secrétaires de presse. Ceux-ci organisent et préparent également les émissions de télévision et de radio auxquelles leurs patrons participent, tout comme ils orchestrent les conférences de presse. Ce sont toutefois les communiqués de presse qui constituent la part la plus importante de leur travail, puisqu'ils sont chargés de les préparer et de les présenter. Les communiqués de presse étant adressés principalement aux médias locaux, le tiers d'entre eux explique une prise de position, le cinquième consiste en l'annonce des activités à venir et la moitié vise à démontrer en quoi le représentant ou le sénateur est responsable d'un succès politique ou d'une réalisation législative particulière<sup>60</sup>. Par la suite, les secrétaires de presse répondent aux questions des journalistes et aux demandes d'entrevues avec les législateurs.

Les secrétaires de presse s'occupent aussi du site Internet des membres du Congrès et des réponses aux questions des citoyens ou des différents groupes. À cet effet, chaque membre du Congrès reçoit en moyenne entre 5 500 et 8 000 courriels par mois<sup>61</sup>. De plus, les

60. Jan E. Leighley, *op. cit.*, p. 121.

61. Mark J. Rozell (2003), *op. cit.*, p. 37. Ce phénomène a été accentué par la crainte des contaminations à l'anthrax durant l'automne 2001 : Internet devenait ainsi la manière la plus sécuritaire de communiquer avec le public.

secrétaires doivent vérifier la retranscription des débats de la Chambre ou du Sénat offerte par le *Congressional Record* : les membres ont effectivement le droit de réviser leurs interventions et d'y ajouter des éléments explicatifs<sup>62</sup>.

Une autre tâche réservée aux secrétaires de presse est la supervision des publicités et l'élaboration des stratégies publicitaires, particulièrement lors des campagnes électorales. Ils doivent utiliser tous les types de médias puisque aucun « ne satisfait entièrement leurs quatre critères, soit l'accessibilité, une vaste audience, une bonne crédibilité et le contrôle du produit fini<sup>63</sup> ».

Enfin, les secrétaires de presse doivent organiser des rencontres médiatisées entre le représentant ou le sénateur et les membres des médias, du public ou d'autres groupes. Pour assurer une bonne visibilité de ces événements, les secrétaires doivent constamment entretenir des liens personnels durables avec les journalistes, favorisant ainsi une plus grande confiance et, surtout, un intérêt accru des médias pour les activités des membres du Congrès.

Toutes ces stratégies sont mises en place en vue de permettre la réélection des membres du Congrès : plus la visibilité de ces derniers est grande, meilleures sont leurs chances. Ils doivent néanmoins être prudents, parce que la visibilité médiatique appelle « les positions tranchées, possiblement définitives, qui limitent dangereusement la flexibilité<sup>64</sup> ». En ce sens, les médias sont une arme à double tranchant.

#### **4. LA LUTTE POUR L'ATTENTION MÉDIATIQUE**

Selon Kathleen Hall Jamieson, « les 435 membres de la Chambre des représentants et les 100 membres du Sénat sont en compétition pour les miettes de temps d'antenne laissées une fois que le président a obtenu sa part<sup>65</sup> ». Ainsi non seulement les membres du Congrès doivent-ils lutter avec le pouvoir exécutif pour attirer l'attention des médias, mais ils doivent également lutter entre eux.

---

62. David L. Paletz, *op. cit.*, p. 257.

63. Timothy E. Cook, *op. cit.*, p. 100.

64. *Ibid.*, p. 154.

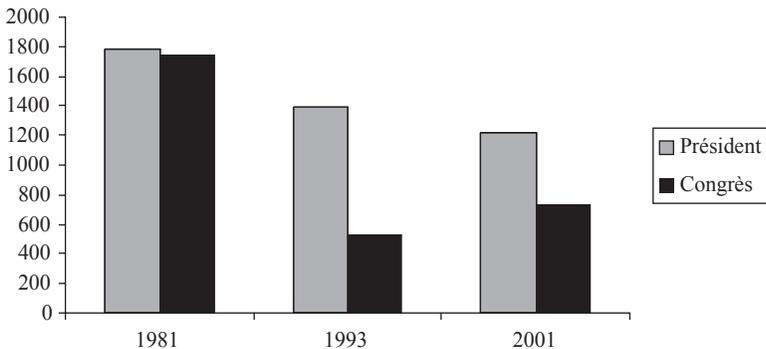
65. Kathleen Hall Jamieson (1988), *Eloquence in an Electronic Age : The Transformation of Political Speechmaking*, New York, Oxford University Press, p. 14.

#### 4.1. Le Congrès et le président

Depuis Franklin D. Roosevelt<sup>66</sup>, la présidence est clairement le centre d'intérêt des journalistes de Washington, même quand le président est impopulaire<sup>67</sup>. Les membres du Congrès reçoivent aussi moins d'attention des médias locaux que le chef d'État, alors qu'auparavant « les législateurs y apparaissaient trois fois plus souvent que les représentants du pouvoir exécutif<sup>68</sup> ». En fait, même les nouvelles sur le Congrès contiennent souvent des références au président, ne serait-ce que parce que la partie la plus intéressante et la plus importante du travail de ses membres – déterminer le cadre des politiques américaines – est presque toujours attribuée au président<sup>69</sup>.

Figure 8.5

#### Nombre de reportages télévisés sur le président et le Congrès, 1981-2001\*



\* Reportages diffusés sur les réseaux nationaux ABC, CBS et NBC.

Données tirées de Stephen J. Farnsworth et S. Robert Lichter (2006). *The Mediated Presidency. Television News and Presidential Governance*, New York, Rowman & Littlefield, p. 34.

66. Le président Roosevelt a d'ailleurs été le premier à faire des conférences de presse hebdomadaires à la radio pour s'adresser directement à la population, pratique maintenue par ses successeurs jusqu'à George W. Bush. C'est là un des éléments qui ont donné du prestige et de la visibilité à la présidence, lui permettant de devancer le Congrès dans les nouvelles.

67. Mark J. Rozell (2003), *op. cit.*, p. 25.

68. Stephen Hess (1994), « The Decline and Fall of Congressional News », dans Thomas E. Mann et Norman J. Ornstein (dir.), *op. cit.*, p. 146.

69. Doris Graber, *op. cit.*, p. 274.

Cette prépondérance du président dans les nouvelles locales et nationales vient d'abord du fait que le Congrès ne s'exprime pas d'une seule voix. Les journalistes ont donc de la difficulté à déterminer quelles sont les personnes à consulter ou quelles positions le Congrès soutient. Dans ces conditions, les médias – en particulier la télévision – peuvent plus facilement aider à mettre le président en valeur qu'aider « les membres sans visage de la foule de législateurs au Capitole<sup>70</sup> ». Aussi, les journalistes ne risquent pas de regretter d'avoir contrarié un représentant ou un sénateur en particulier, puisque des centaines d'autres pourront éventuellement leur fournir des informations. La marge de manœuvre des journalistes est ainsi beaucoup plus grande dans le choix des sujets et des personnes qu'ils souhaitent couvrir. Ensuite, la nature même du Congrès contribue au désintéret des journalistes face aux membres de cette institution : le processus législatif est lent, souvent souterrain, peu spectaculaire, habituellement prévisible et hautement juridique. En ce cas, comment rendre les nouvelles intéressantes ? Par comparaison, les activités présidentielles sont beaucoup plus dynamiques et expéditives. Enfin, le président possède un avantage essentiel sur les membres du Congrès : il peut, sur demande, obtenir du temps d'antenne à l'échelle nationale, et ce, même aux heures de grande écoute.

Les représentants et les sénateurs sont perdants devant la place prédominante occupée par la présidence dans les nouvelles locales et nationales. Toutefois, si les médias ont contribué au renforcement de la présidence, ils ont aussi contribué à l'affaiblissement des présidents ; à l'opposé, ils ont contribué à l'affaiblissement du Congrès, mais à une plus grande durabilité des législateurs<sup>71</sup>. Bien que moins visibles que le président, ces derniers sont généralement plus appréciés de la population et leur réélection est, dans la plupart des cas, nettement plus facile.

## 4.2. La Chambre des représentants et le Sénat

La compétition pour l'attention médiatique a également lieu entre les représentants de la Chambre et les sénateurs, chacun de ces groupes étant en plus divisé selon l'affiliation partisane. C'est le Sénat qui obtient la faveur des journalistes : la couverture du Sénat est, en moyenne, deux fois plus importante que celle de la Chambre des représentants<sup>72</sup>.

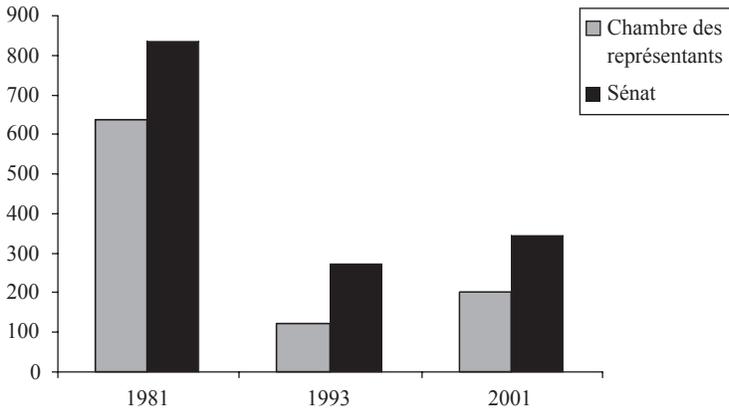
70. Stephen J. Farnsworth et S. Robert Lichter (2006), *The Mediated Presidency. Television News and Presidential Governance*, New York, Rowman & Littlefield, p. 31.

71. Michael Robinson (1981), « The Three Faces of Congressional Media », dans Thomas E. Mann et Norman J. Ornstein (dir.), *The New Congress*, Washington, D.C., American Enterprise Institute.

72. Stephen J. Farnsworth et S. Robert Lichter, *op. cit.*, p. 34.

Figure 8.6

**La couverture télévisée des deux chambres du Congrès,  
1981-2001\***



\* Nombre de reportages diffusés sur les réseaux nationaux ABC, CBS et NBC. Données tirées de Stephen J. Farnsworth et S. Robert Lichter (2006). *The Mediated Presidency. Television News and Presidential Governance*, New York, Rowman & Littlefield, p. 34.

En effet, les sénateurs sont beaucoup moins nombreux que les représentants et ils exercent plus d'influence politique. De plus, leur mandat est plus long, ce qui leur permet d'obtenir des postes importants au sein de la législature fédérale<sup>73</sup>. Le prestige du Sénat offre aussi à ses membres de meilleures possibilités publicitaires. Malgré la couverture médiatique plus grande des sénateurs, seuls une vingtaine d'entre eux se partagent cette visibilité, dont la plupart occupent des postes importants à l'intérieur des commissions ou de leur parti politique.

La couverture médiatique dépend donc de l'institution politique et du potentiel « spectaculaire » des nouvelles provenant de l'institution: la présidence, d'abord, hautement personnalisée et indivisible; ensuite le Sénat, dont les décisions sont moins prévisibles que celles de la Chambre et qui bénéficie d'une reconnaissance nationale; la Chambre des représentants, enfin, qui obtient la couverture la plus défavorable de toutes, vu les conflits plus fréquents entre ses 435 membres et la renommée strictement locale de ceux-ci. La nature décentralisée du Congrès laisse croire que son désavantage par rapport au pouvoir exécutif ne peut que durer encore longtemps.

73. David L. Paletz, *op. cit.*, p. 251.

Tableau 8.5

**La visibilité des sénateurs sur les chaînes nationales, 2005\***

Sénateur	Poste ou fonction	Nombre de reportages
William Frist (républicain, Tennessee)**	Leader de la majorité	105
Harry Reid (démocrate, Nevada)	Leader de la minorité	97
Charles Schumer (démocrate, New York)		74
John McCain (républicain, Arizona)	Candidat présidentiel probable en 2008	64
Arlen Specter (républicain, Pennsylvanie)	Président, <i>Judiciary Committee</i>	56
Joseph Biden (démocrate, Delaware)	Vice-président, Caucus on International Narcotics Control	55
Patrick Leahy (démocrate, Vermont)	Membre éminent, <i>Judiciary Committee</i>	52
Edward Kennedy (démocrate, Massachusetts)	Membre éminent, Health, Education, <i>Labor and Pensions Committee</i>	50
John Kerry (démocrate, Massachusetts)	Candidat présidentiel en 2004	50
Hillary Clinton (démocrate, New York)	Candidate présidentielle probable en 2008	47
Lindsey Graham (républicain, Caroline du Sud)		39
Joseph Lieberman (démocrate, Connecticut)	Membre éminent, <i>Homeland Security and Governmental Affairs Committee</i>	37
Richard Durbin (démocrate, Illinois)	Whip de la minorité	32
John Cornyn (républicain, Texas)		26
Chuck Hagel (républicain, Nebraska)		26
Susan Collins (républicaine, Maine)	Présidente, <i>Homeland Security and Governmental Affairs Committee</i>	23
John Rockefeller (démocrate, Virginie occidentale)	Vice-président, <i>Selected Committee on Intelligence</i>	23
Dianne Feinstein (démocrate, Californie)		21

Tableau 8.5 (suite)

**La visibilité des sénateurs sur les chaînes nationales, 2005\***

Sénateur	Poste ou fonction	Nombre de reportages
Charles Grassley (républicain, Iowa)	Président, <i>Finance Committee</i>	19
John Warner (républicain, Virginie)	Président, <i>Armed Service Committee</i>	18
Carl Levin (démocrate, Michigan)	Membre éminent, <i>Armed Service Committee</i>	18
George Allen (républicain, Virginie)		18
Christopher Dodd (démocrate, Connecticut)	Membre éminent, <i>Rules and Administration Committee</i>	18
Trent Lott (républicain, Mississippi)	Président, <i>Rules and Administration Committee</i>	18
Rick Santorum (républicain, Pennsylvanie)	Président, Republican Conference	17
Total		1 003

\* Reportages diffusés sur les chaînes ABC, CBS, NBC, CNN, Fox, MSNBC, C-SPAN et CNBC. Plusieurs sénateurs peuvent avoir été cités ou interviewés dans un même reportage, de même qu'un reportage peut avoir été diffusé sur plusieurs chaînes, en tout ou en partie. Il y a quinze sénateurs qui n'ont jamais été nommés dans un reportage en 2005 : Daniel Akaka, Lamar Alexander, Wayne Allard, Jeff Bingaman, Thomas Carper, Thad Cochran, Mike Crapo, Jim DeMint, Elizabeth Dole, Michael Enzi, James Inhofe, Johnny Isakson, Gordon Smith, Debbie A. Stabenow et Craig Thomas.

\*\* Certains reportages concernent des scandales ou des manquements à l'éthique.

Tableau compilé par l'auteur à partir des données du Vanderbilt University Television News Archive, <tvnews.vanderbilt.edu>.

## 5. CONCLUSION : L'IMAGE DU CONGRÈS DANS LES MÉDIAS PEUT-ELLE ÊTRE AMÉLIORÉE ?

La Constitution des États-Unis n'oblige pas le Congrès à ouvrir ses portes aux médias<sup>74</sup>. Les membres le permettent toutefois en vue d'obtenir la couverture médiatique nécessaire à leur réélection, alors que l'institution dans son ensemble doit s'assurer d'une bonne visibilité nationale pour contrebalancer l'imposante présence du président dans les nouvelles. Cependant, les reportages majoritairement négatifs sur le Congrès et ses membres, consacrés au *pork barreling*<sup>75</sup>, aux scandales et aux conflits d'intérêts, conduisent à créer une perception

74. Doris Graber, *op. cit.*, p. 13.

75. Le *pork barreling* consiste à tenter d'obtenir des avantages pour son État ou sa circonscription.

largement défavorable du pouvoir législatif par la population. Ainsi, même si les citoyens « détestent le Congrès mais adorent leurs représentants », des actions concrètes doivent être entreprises pour améliorer l'image de la législature fédérale et pour mieux informer le public – et les journalistes.

Différents moyens ont été identifiés par des analystes pour améliorer l'image du Congrès dans les médias. En premier lieu, le Congrès doit éduquer les médias et le public sur son rôle au sein de la politique américaine et sur ses réalisations. Pour ce faire, le Congrès « a besoin d'un bureau des communications, semblable à celui de la Maison-Blanche, chargé d'offrir de l'information sur ses devoirs et ses activités<sup>76</sup> ». Ce bureau aurait également l'avantage de protéger l'image de l'institution et d'améliorer la connaissance et la compréhension que les citoyens en ont. En second lieu, les représentants et les sénateurs doivent eux-mêmes contribuer à rehausser l'image et la réputation du Congrès en cessant de décrier son fonctionnement. De cette façon, les journalistes pourraient écrire et réaliser davantage de reportages sur les actions positives plutôt que sur les conflits opposant les membres. En dernier lieu, les journalistes ont aussi une part de responsabilité dans la dégradation de l'image du Congrès : en choisissant la facilité, ils ne présentent pas une « vision équitable et réaliste<sup>77</sup> » du pouvoir législatif. Le grand nombre de journalistes qui sont affectés à la couverture du Congrès doit pouvoir convaincre – autant les patrons des médias que le public – de l'importance fondamentale d'une couverture juste et honnête de ce qui se passe réellement sur Capitol Hill.

## BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

- COOK, T.E. (1989). *Making Laws and Making News. Media Strategies in the U.S. House of Representatives*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- HESS, S. (1991). *Live from the Capitol Hill ! Studies of Congress and the Media*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- MANN, T. et N.J. ORNSTEIN (dir.) (1994). *Congress, the Press, and the Public*, Washington, D.C., American Enterprise Institution/The Brookings Institution.
- MORRIS, J.S. et R.A. CLAWSON (2005). « Media Coverage of Congress in the 1990s : Scandals, Personalities, and the Prevalence of Policy and Process », *Political Communication*, vol. 22, n° 3 (juillet-septembre), p. 297-313.
- ROZELL, M.J. (2003). « Congress and the Media », dans M.J. Rozell (dir.), *Media Power, Media Politics*, New York, Rowman & Littlefield, p. 25-43.

---

76. Mark J. Rozell (1994), *op. cit.*, p. 113.

77. *Ibid.*, p. 114.



---

# Le Congrès et la population américaine

Frédéric Gagnon  
et Vanessa Martin Vanasse

*Il y a des siècles où l'opinion publique  
est la plus mauvaise des opinions.*

Chamfort

*Mon avis personnel au Sénat  
est de moindre importance.  
Comment je peux servir les citoyens  
de la Virginie occidentale  
est une considération majeure.*

Le sénateur Robert C. Byrd  
(démocrate, Virginie occidentale)<sup>1</sup>

---

1. Cité dans Leroy N. Rieselbach (1995), « The Members of Congress: Securing a Place on Capitol Hill », dans *Congressional Politics. The Evolving Legislative System*, 2<sup>e</sup> éd., Boulder (CO), Westview Press, p. 389.

La relation entre les citoyens et les membres du Congrès constitue le cœur de la démocratie représentative américaine. Ce n'est pas un hasard si l'une des citations les plus célèbres d'Alexander Hamilton est inscrite au-dessus de la porte d'entrée de la Chambre des représentants : « Ici, monsieur, le peuple gouverne » (« *Here, sir, the people govern* »). Les représentants et les sénateurs ne partagent toutefois pas une seule et même interprétation de la représentation politique. Certains croient que leur première fonction est d'être les porte-parole des électeurs ; d'autres jugent qu'ils doivent avant tout défendre l'intérêt de l'ensemble de la nation<sup>2</sup>. De plus, certains législateurs estiment qu'ils doivent refléter fidèlement les opinions de leurs électeurs, tandis que d'autres croient, au contraire, qu'ils peuvent faire preuve d'indépendance face à leurs concitoyens lorsque cela est juste est nécessaire<sup>3</sup>.

On ne saurait dire si cette absence de consensus sur la définition de la représentation politique a un effet positif ou négatif sur la vie politique américaine. Chose certaine, les citoyens américains font preuve d'une grande désaffection politique et d'un cynisme accru à l'égard de leurs institutions politiques. Celles-ci sont souvent prises à partie par la population, qui participe de moins en moins aux élections locales, nationales et fédérales. La branche législative s'attire particulièrement les foudres des citoyens, puisque seulement 36,29 % des Américains en âge de voter se sont présentés aux urnes lors des élections de mi-mandat de 2002<sup>4</sup>, et à peine 27 % de la population approuvait le travail du Congrès en janvier 2006<sup>5</sup>. Pour mieux comprendre ce désintérêt et cette insatisfaction populaires envers le Congrès, ainsi que la relation entre les législateurs et la population, il est nécessaire, dans un premier temps, de broser un portrait général de l'état de l'opinion publique à propos de la branche législative. À cet effet, nous définirons les attentes et les préjugés des Américains envers les législateurs, de même que l'évaluation que les électeurs font de la performance de leurs représentants et sénateurs. Cette partie s'inspirera, entre autres, des conclusions de Richard F. Fenno, affirmant que les citoyens perçoivent défavorablement le Congrès en tant qu'institution politique, mais ont un jugement favorable à l'égard des élus qui représentent leurs districts ou États<sup>6</sup>. Dans un deuxième temps, nous décrirons les outils dont disposent les membres du Congrès pour courtiser les électeurs et exercer un leadership sur l'opinion publique. Après

2. Leroy N. Rieselbach, *op. cit.*, p. 392.

3. *Ibid.*, p. 393.

4. Michael McDonald (2002), « 2002 : Voting-Age and Voting-Eligible Population Estimates and Voter Turnout », *United States Elections Project*, George Mason University, Virginie, <elections.gmu.edu/Voter\_Turnout\_2002.htm>.

5. Gallup Organisation (9-12 janvier 2006), *Do you approve or disapprove of the way Congress is handling its job?*, <poll.gallup.com/content/default.aspx?ci=1600>.

6. Voir Richard F. Fenno, Jr. (1975), « If, as Ralph Nader Says, Congress is The Broken Branch, How Can We Love our Congressman so much? », dans Norman J. Ornstein (dir.), *Congress in Change : Evolution and Reform*, New York, Praeger, p. 376-383.

avoir brossé le profil sociologique des individus qui occupent un siège à la Chambre et au Sénat, nous énumérerons les activités menées par ceux-ci pour représenter les citoyens et leur rendre service.

## 1. L'ÉTAT DE L'OPINION PUBLIQUE ENVERS LE CONGRÈS ET SES MEMBRES

Pour comprendre le désenchantement et le cynisme des citoyens à l'égard de la branche législative, il est nécessaire d'analyser ceux-ci selon une perspective historique. Les critiques à l'endroit du Congrès ne sont pas un phénomène nouveau : elles étaient déjà virulentes au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle. Peu de temps avant la guerre civile américaine, la revue *North American Review* écrivait que le Congrès est « la législature la plus impuissante, désordonnée et inefficace du monde civilisé<sup>7</sup> ». De nombreuses critiques ont également surgi au début du XX<sup>e</sup> siècle, notamment dans les écrits de Mark Twain, qui traitait les membres du Congrès de « seule classe criminelle de souche américaine<sup>8</sup> », ou dans le quotidien *American Mercury*, qui publia un article dans l'entre-deux-guerres intitulé « *Why all Politicians are Crooks* » (« Pourquoi tous les politiciens sont des escrocs »). Comme le rappelle Joseph Cooper, même si les critiques à l'égard de la branche législative ne sont pas un phénomène récent, il a été difficile de mesurer leur ampleur avant les années 1930, car c'est durant cette période que les premières données sur les taux d'approbation des législateurs ont été répertoriées<sup>9</sup>. Il fut, par la suite, plus simple d'évaluer les attentes et les préjugés des citoyens à l'endroit des élus. Utiles aux politiciens, analystes et médias, les sondages permettent désormais de saisir les perceptions de la population ainsi que l'origine du cynisme politique déferlant sur les États-Unis.

### 1.1. Les attentes et les préjugés des Américains envers le Congrès et les législateurs

La principale attente des citoyens concerne la représentation des intérêts locaux. Les électeurs désirent que les législateurs défendent leurs positions et préservent un contact privilégié avec eux. Une majorité d'Américains considèrent cependant que les élus ne répondent pas à

---

7. Traduction libre. Leonard Dupee White (1954), *The Jacksonians: A Study in Administrative History 1929-1861*, New York, Macmillan, p. 26-27.

8. Traduction libre. David C. Kimball et Samuel C. Patterson (1997), « Living up to Expectation: Public Attitudes toward Congress », *Journal of Politics*, n° 59, août 1997, p. 702.

9. Joseph Cooper (dir.) (1999), *Congress and the Decline of Public Trust*, Boulder (CO), Westview Press, p. 185.

cette attente<sup>10</sup>. La population souhaite également que les représentants et les sénateurs soient productifs, équitables, compétents et capables de résoudre les difficultés du pays. Or un sondage réalisé en 1992 montre qu'à la question « Comment qualifiez-vous la manière dont le Congrès traite la majorité des problèmes de la nation ? », 2 % des répondants ont affirmé qu'elle était *bonne*, 23 % *correcte* et 75 % *mauvaise*<sup>11</sup>. Cet écart entre les attentes des électeurs et l'évaluation qu'ils font des élus constitue le socle de la déception populaire à l'endroit de la branche législative. Enfin, les électeurs s'attendent à ce que les membres du Congrès soient loyaux envers leur parti et qu'ils travaillent de concert avec le président.

En décrivant l'opinion publique, l'ancien sénateur Bill Bradley (démocrate, New Jersey) résumait ainsi le sentiment et les préjugés des Américains à l'endroit des législateurs :

Les citoyens croient que les politiciens sont contrôlés par les intérêts spéciaux et les lobbies qui les financent, les partis politiques qui limitent leur indépendance, leurs ambitions carriéristes qui les poussent à avoir des opinions changeantes plutôt que cohérentes, et par les sondeurs qui les convainquent que la victoire se résume à un slogan élaboré à partir d'un groupe cible (*focus group*)<sup>12</sup>.

Les attentes et les préjugés des Américains envers le Congrès et ses membres se cristallisent autour de deux thèmes : le fonctionnement de l'institution et le comportement des parlementaires.

### **1.1.1. Le fonctionnement de l'institution**

*La nécessité de faire des compromis  
et la lenteur décisionnelle au Congrès*

L'idée selon laquelle les membres du Congrès font trop de compromis qui ne tiennent pas compte des intérêts locaux est grandement répandue dans la population. Les Américains croient également que les législateurs passent trop de temps à négocier les accords et que le processus décisionnel au Congrès est lent. Or, ils oublient souvent que ce sont des conditions nécessaires pour forger les coalitions législatives, créer les consensus, répondre à l'intérêt du plus grand nombre et éviter la paralysie du système législatif. En effet, les activités au Capitole seraient dans l'impasse si chacun des législateurs faisait preuve de rigidité et n'acceptait pas de tempérer ses positions. Le

---

10. American National Election Studies. « The ANES Guide to Public Opinion and Electoral Behaviour: Public Officials Don't Care What People Think 1952-2004 », <[www.umich.edu/~nes/nesguide/toptable/tab5b\\_3.htm](http://www.umich.edu/~nes/nesguide/toptable/tab5b_3.htm)>.

11. Traduction libre. John R. Hibbing et Elizabeth Theiss-Morse (1995), *Congress as Public Enemy: Public Attitude toward American Political Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 52-56.

12. Cité dans Joseph Cooper (1999), *op. cit.*, p. xxi.

travail des législateurs est d'autant plus ardu que le pays ainsi que la plupart des districts et États américains sont caractérisés par un grand pluralisme ethnique, économique, idéologique et religieux. Les représentants et les sénateurs ne peuvent donc satisfaire les exigences de tous. La multitude d'enjeux traités au Congrès et la prolifération des acteurs qui tentent d'influencer le processus législatif (lobbies, médias, *think tanks*, etc.) ralentissent aussi le processus législatif.

### *La dilapidation des fonds publics*

Plusieurs citoyens estiment que le Congrès dépense l'argent des contribuables à mauvais escient, de manière inefficace ou à des fins purement électorales. C'est notamment le cas des sommes versées aux projets locaux qui profitent aux citoyens d'un seul district ou État plutôt qu'à l'ensemble de la population. On appelle d'ailleurs « électoralisme » (*pork barreling*) l'action des législateurs qui consiste à inclure des projets spéciaux dans les lois budgétaires adoptées au Congrès, et dont le but est d'offrir des avantages à certains groupes ou régions par favoritisme<sup>13</sup>. L'accroissement fulgurant de ce type de dépenses a poussé les conservateurs fiscaux au Capitole à dénoncer le phénomène. Par exemple, dans un communiqué publié en novembre 2004, le sénateur républicain John McCain (Arizona) déclarait que le bilan du Congrès en matière d'électoralisme était « pour le moins épouvantable<sup>14</sup> ».

Selon un sondage réalisé par l'American National Election Studies (ANES) en 2004, plusieurs Américains s'accordaient avec McCain sur ce point. En effet, 61 % des répondants estimaient que le gouvernement fédéral gaspille substantiellement l'argent des contribuables<sup>15</sup>. De l'avis de Lee H. Hamilton, ex-représentant du 9<sup>e</sup> district de l'Indiana (1965-1999) et directeur du Center on Congress à l'Université d'Indiana, il est vrai que certaines dépenses adoptées au Congrès sont contestables. En contrepartie, Hamilton rappelle qu'une large part des dépenses gouvernementales profite quotidiennement à l'ensemble de la nation sans que la population en soit consciente. C'est, entre autres, le cas des crédits alloués à la Défense, aux pensions de vieillesse, aux infrastructures (bâtiments, routes) et au domaine social (santé, éducation).

---

13. Edmond Orban et Michel Fortmann (dir.) (2001), *Le système politique américain*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, p. 416.

14. John McCain (20 novembre 2004), « Statement of Senator John McCain on the Fiscal Year 2005 Omnibus Appropriations Bill », <[mccain.senate.gov/index.cfm?fuseaction=Newscenter.ViewPork&Content\\_id=1441](http://mccain.senate.gov/index.cfm?fuseaction=Newscenter.ViewPork&Content_id=1441)>.

15. American National Election Studies. « The ANES Guide to Public Opinion and Electoral Behavior: Do People in Government Waste Tax Money 1958-2004 », <[www.umich.edu/~nes/nesguide/toptable/tab5a\\_3.htm](http://www.umich.edu/~nes/nesguide/toptable/tab5a_3.htm)>.

*Le contact avec les citoyens et la défense de leurs intérêts*

L'idée selon laquelle les élus ne sont pas suffisamment en contact avec les citoyens (*out of touch*) était partagée par 69 % de la population en janvier 2006<sup>16</sup>. Cette critique s'appuie généralement sur deux arguments : d'une part, on reproche aux législateurs de passer trop de temps à Washington et pas assez dans leur région ; et, d'autre part, on affirme que les élus ne tiennent pas suffisamment compte des réalités et des intérêts des citoyens. Par conséquent, les Américains tendent à penser que les élus font primer leurs intérêts personnels sur ceux de la population. Alors que 64 % des Américains estimaient en 1964 que le gouvernement promeut les intérêts de tous, seulement 40 % pensaient la même chose en 2004<sup>17</sup>. La population se méfie donc grandement des activités au Congrès et devient désabusé au regard de la démocratie, car elle a le sentiment que les législateurs sont incapables de former des coalitions au nom du bien commun<sup>18</sup>.

Or, les Américains savent-ils exactement ce qu'ils attendent de leurs législateurs ? La question est légitime, car les citoyens éprouvent également de la colère lorsque les représentants et les sénateurs prennent des décisions qui placent l'intérêt de la nation avant les intérêts locaux. Cela illustre à quel point il est difficile pour les législateurs de satisfaire *tous* les Américains. Comme l'explique Lee H. Hamilton, les élus sont constamment tiraillés entre leur rôle de défenseur des intérêts locaux et celui de législateur national. Cette tension est d'autant plus grande que les citoyens surestiment les ressources des politiciens, ont des attentes très élevées à leur endroit et formulent des demandes irréalisables.

Le poids des lobbies à Washington est également la cible de nombreuses critiques. L'idée que les membres du Congrès peuvent être « achetés » par les groupes qui ont contribué financièrement à leur campagne électorale est très répandue dans la population. Pour briser ce mythe, Lee H. Hamilton affirme que la présence des lobbies au Congrès comporte plus d'avantages que d'inconvénients<sup>19</sup>. Par exemple, les groupes d'intérêts fournissent aux législateurs de l'information nécessaire à la compréhension des enjeux. Lors d'un vote à propos d'une nouvelle zone d'exploitation pétrolière, par exemple, il est très

---

16. Cette proportion chute à 38 % dans le cas des représentants. Gallup Organisation (2006). *Would you say that most members of Congress are generally out of touch with average Americans or generally in touch?*, <poll.gallup.com/content/default.aspx?ci=1600&pg=2>, 6-8 janvier.

17. American National Election Studies. « The ANES Guide to Public Opinion and Electoral Behavior : is the Government Run for the Benefit of All ? », <www.umich.edu/~nes/nesguide/toptable/tab5a\_2.htm>.

18. William Chaloupka (1998), *Everybody Knows : Cynicism in America*, Minneapolis (MN), University of Minnesota Press, p. 91.

19. Lee Hamilton (2004), *How Congress Works and Why You Should Care*, Bloomington (IN), Indiana University Press, p. 93.

utile de consulter les entreprises actives dans le domaine pétrolier et les groupes environnementalistes. Ceux-ci éclairent les représentants et les sénateurs et nourrissent les débats. Les membres du Congrès sont certes sensibles à leurs intérêts, mais sont tout aussi sensibles aux réalités de leurs concitoyens, notamment parce qu'ils veulent être réélus.

### *La place de l'argent au Congrès*

Les Américains ont une opinion négative à propos de la forte importance que les législateurs accordent à la recherche de financement électoral. De plus, ils n'apprécient pas que les campagnes électorales coûtent si cher et que les candidats les mieux financés remportent presque toujours la victoire. L'ancien sénateur Bill Bradley se fait l'écho de nombreux citoyens lorsqu'il affirme que l'argent mine la politique et la démocratie américaines<sup>20</sup>. En effet, pour plusieurs électeurs, la principale motivation des partis et des candidats n'est plus de proposer des plateformes répondant aux attentes des citoyens, mais plutôt de recueillir suffisamment de fonds pour enregistrer des gains aux urnes. Cette critique sur le financement des campagnes rejoint souvent celle disant que les législateurs sont très dépendants des lobbies qui contribuent à leur élection.

### **1.1.2. Le comportement des parlementaires**

#### *Les membres du Congrès et la corruption*

L'implication de plusieurs législateurs dans des scandales et histoires de corruption alimente également les critiques des Américains envers la branche législative. Pas moins de 116 cas de corruption ont été constatés au Congrès entre 1982 et 1990<sup>21</sup>. Comme le montre l'encadré 1, plusieurs « affaires » ont marqué les activités législatives depuis 1989. Lorsqu'un cas de corruption ou de fraude est rendu public, le mépris populaire ne se limite pas au législateur en cause, mais s'étend à l'institution dans son ensemble, par un effet de généralisation (*spill-over*)<sup>22</sup>. Ainsi, même si presque tous les législateurs se comportent de manière éthique, personne n'est épargné lorsque les mauvais agissements d'un ou d'une collègue font la une des grands quotidiens. L'affaire DeLay

---

20. Bill Bradley (1999), *op. cit.*, p. xiv.

21. Susan Welch et John R. Hibbing (1997), « The Effect of Charges of Corruption on Voting Behavior in Congressional Election 1982-1990 », *Journal of Politics*, n° 59, août, p. 226-239.

22. Démonstration effectuée dans Shaun Bowler et Jeffrey A. Karp (2004), « Politicians, Scandals, and Trust in Government », *Political Behavior*, vol. 26, n° 3, septembre, p. 271.

## ENCADRÉ 1

## LA CORRUPTION ET LES RÉCENTS SCANDALES AU CONGRÈS

- En 1989, le *speaker* de la chambre, James Wright (démocrate, Texas), a démissionné après avoir été accusé de violations éthiques par les républicains pour avoir perçu des royautés sur les ventes d'un livre.
- En 1991, le Sénat a condamné le sénateur David Durenburger (républicain, Minnesota) pour avoir cherché à se faire rembourser des dépenses lui permettant d'habiter un condo dont il était propriétaire.
- L'affaire de la banque de la Chambre (*House Bank*) : avant son abolition en 1992, la banque de la Chambre avait existé sous plusieurs formes depuis 1830. Les chèques de paie des membres de la Chambre y étaient déposés et ceux-ci pouvaient dépenser leur argent grâce à des chèques personnels. La banque donnait également aux représentants le privilège de faire des chèques personnels d'un montant supérieur aux fonds disponibles dans leurs comptes bancaires. Les noms des législateurs profitant de ce système avec exagération furent rendus publics en 1991, ce qui contribua à l'image négative du Congrès au sein de l'électorat.
- Dans l'affaire Keating Five, cinq sénateurs ont accepté l'argent d'une institution d'épargnes et de prêts qui chercha plus tard à bloquer une enquête sur ses rapports financiers.
- En 1995, le sénateur Robert Packwood (républicain, Oregon) a été forcé de démissionner à la suite d'une enquête portant sur des allégations de harcèlement sexuel.
- En 1995, le représentant Dan Rostenkowski (démocrate, Illinois) a perçu illégalement des fonds à même le budget du bureau des postes de la Chambre. Il a, par la suite, été condamné à une peine de prison.
- En 1995, la représentante Enid Waldholtze (républicaine, Utah) a démissionné après que des accusations criminelles eurent été portées contre son mari pour agissements illégaux en matière de financement électoral.
- En 1997, le *speaker* Newt Gingrich (républicain, Georgie) a accepté de payer une amende de 300 000 \$ pour avoir utilisé des organismes sans but lucratif à des fins politiques et fait de fausses déclarations à la commission d'éthique de la Chambre des représentants (*House Committee on Standards of Official Conduct*).
- En 1998, le représentant Jay Kim (républicain, Californie) a plaidé coupable à des accusations de contributions électorales illégales.
- En 2002, le représentant James A. Traficant, Jr. (démocrate, Ohio) a été condamné pour avoir reçu des pots-de-vin en échange de contrats gouvernementaux et pour s'être engagé dans une affaire de racket dès son entrée en fonction en 1985.
- En 2004, le leader de la majorité, Tom DeLay (républicain, Texas), a reçu des lettres de réprimande de la part de la commission d'éthique de la Chambre pour avoir promis d'appuyer le fils du représentant Nick Smith (républicain, Michigan) en échange de l'appui de M. Smith lors d'un vote sur un projet de loi et pour avoir participé à une activité de financement avec des lobbyistes pour une compagnie qui faisait pression sur DeLay pour qu'il fasse progresser une législation en suspens au Congrès. DeLay a finalement dû renoncer à son poste de leader de la majorité à la fin de 2005. Il fut remplacé par John Boehner (républicain, Ohio) en février 2006.

Source : Steven S. Smith, Jason M. Roberts et Ryan J. Vander Wielen (2006). *The American Congress*, 4<sup>e</sup> éd., New York, Cambridge University Press, p. 3.

et Abramoff<sup>23</sup> en 2005 l'illustre bien : selon un sondage CNN/USA Today/Gallup de janvier 2006, 49 % des répondants pensaient qu'une majorité des membres du Congrès sont corrompus<sup>24</sup>.

### *Les membres du Congrès ont l'habitude de mentir*

La critique selon laquelle les législateurs mentent fréquemment est l'une des plus répandues dans la population. Près de 90 % des citoyens croient que les membres du Congrès mentiront s'ils estiment que la vérité peut nuire à leur carrière<sup>25</sup>. À ce titre, Lee H. Hamilton affirme que la majorité des élus sont en réalité honnêtes, mais qu'ils savent habilement utiliser les mots pour conserver l'appui des électeurs et des médias.

Selon John R. Hibbing et Elizabeth Theiss-Morse, l'insatisfaction des Américains envers le Congrès repose souvent sur la complexité du processus législatif et sur l'incompréhension du public à l'égard des mécanismes, règles et procédures au sein de la Chambre et du Sénat. Les électeurs connaissent mal leur institution et ils ne saisissent pas toujours l'influence qu'elle exerce sur leur vie. Cela engendre leur apathie et explique qu'à peine un tiers des Américains peuvent nommer les deux sénateurs de leur État, et seulement la moitié le représentant de leur circonscription<sup>26</sup>.

Les médias alimentent aussi le cynisme et le désenchantement populaire envers les élus. Selon Diane Owen, la télévision et les journaux nourrissent le pessimisme de la population, car ils se concentrent surtout sur les aspects négatifs du processus législatif et font une « couverture médiatique biaisée<sup>27</sup> », souvent centrée sur les scandales. Les médias n'hésitent pas à exposer la vie privée des législateurs (cas de méconduites sexuelles ou d'usage de drogues<sup>28</sup>) ou l'incapacité des institutions à résoudre rapidement les problèmes de la nation (par exemple la guerre du Vietnam et la reconstruction en Irak). De l'avis

---

23. Le lobbyiste a été inculpé pour fraude, corruption et évasion fiscale en décembre 2005.

24. CNN Poll (3 janvier 2006), « Half Believe Congress is Dirty » : <[www.cnn.com/2006/POLITICS/01/03/poll.congressimage](http://www.cnn.com/2006/POLITICS/01/03/poll.congressimage)>.

25. Lee H. Hamilton (2004), *op. cit.*, p. 82.

26. Frédéric Gagnon et Karine Prémont (2005), « Le président et l'opinion publique », dans Élisabeth Vallet (dir.), *La présidence des États-Unis*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 241.

27. Diane Owen (1999), « Effects of Electronic Media on Democratic Attitude », *Democracy and the Globalization of Politics and the Economy International Conference*, Haus auf der Alb, Bad Urach, Allemagne, octobre, <[www.civiced.org/papers\\_oct99\\_owens.html](http://www.civiced.org/papers_oct99_owens.html)>.

28. Les médias ont notamment contribué à détruire la carrière de l'ancien speaker de la Chambre Bob Levingston. Voir, à ce sujet, le chapitre « The Two Congresses and the American People », dans Roger H. Davidson et Walter Oleszek (2006), *Congress and Its Members*, 10<sup>e</sup> éd., Washington, D.C., CQ Press, p. 476-496.

de John R. Hibbing et Elizabeth Theiss-Morse, le Congrès est désormais perçu comme un ennemi public, parce qu'il est public<sup>29</sup>. Bénéficiant de la transparence du Congrès et d'un accès quotidien aux législateurs, les journalistes mettent en lumière les iniquités, le poids des lobbies, les longueurs procédurales et les écarts de comportement au Capitole. Ainsi, les médias informent certes les citoyens et font le pont entre les élus et les électeurs. Néanmoins, malgré l'apparition des chaînes d'information continue, le temps d'antenne accordé aux législateurs est relativement restreint et seuls les profonds désaccords législatifs ou encore les scandales semblent attirer l'attention médiatique. En consultant les journaux, la radio, la télévision ou Internet, les citoyens ont donc le sentiment que les législateurs sont surtout corrompus et incapables de s'entendre. Cela alimente le cynisme et raffermir les idées préconçues et stéréotypées des Américains. Par exemple, 80 % des électeurs estiment que leurs leaders sont davantage préoccupés à gérer leur image qu'à trouver des solutions aux problèmes de la nation, et que les événements politiques ne doivent pas être pris au sérieux<sup>30</sup>.

### *Le salaire des élus*

Plusieurs électeurs estiment que les membres du Congrès profitent d'un trop grand nombre d'avantages et sont trop grassement payés. Selon une étude de 1992, les Américains estimaient à 99 000 \$ le salaire moyen des représentants, alors que celui-ci était, en réalité, de 129 500 \$<sup>31</sup>. Sans connaître le véritable salaire des législateurs, sept personnes sur dix souhaitaient déjà qu'on le diminue. Cette proportion serait donc encore plus grande si tous les Américains connaissaient le salaire réel des élus. Il est toutefois raisonnable d'affirmer que les critiques populaires sur ce plan sont exagérées. En effet, comme on le verra à la section 2.1.2., les membres du Congrès sont généralement très instruits et compétents. Plusieurs d'entre eux obtiendraient un salaire beaucoup plus élevé s'ils faisaient carrière dans le secteur privé plutôt qu'en politique.

## **1.2. Les citoyens et l'évaluation de la performance du Congrès et des législateurs**

Les préjugés et les attentes des Américains face au Congrès en disent long sur le lien entre les élus et les électeurs. On comprendra encore mieux cette relation en se penchant sur l'évaluation de la branche

---

29. John R. Hibbing et Elizabeth Theiss-Morse, *op. cit.*, p. 61.

30. James Davidson Hunter et D.C. Johnson (1997), « A State of Disunion », *The Public Perspective (a Roper Center Review of Public Opinion and Polling)*, n° 37, février-mars, p. 36.

31. John R. Hibbing et Elizabeth Theiss-Morse, *op. cit.*, p. 73.

législative par les citoyens<sup>32</sup>. Celle-ci peut être analysée selon trois perspectives : le paradoxe de Richard Fenno, le profil des électeurs et une comparaison entre le Congrès, la présidence et la Cour suprême.

### **1.2.1. L'évaluation populaire du Congrès selon le paradoxe de Fenno**

Selon Richard F. Fenno, les Américains ont une double opinion à propos de la branche législative : ils ont une opinion plutôt favorable à l'égard des représentants et sénateurs de leurs districts ou États, mais une opinion négative à l'endroit du Congrès en tant qu'institution politique. Ce jugement négatif ne vise pas le Congrès comme symbole de l'histoire et de la tradition politiques américaines. Au contraire, les Américains admirent la Constitution et les règles qui y sont inscrites, les valeurs des Pères fondateurs (démocratie, participation populaire, patriotisme, etc.) ainsi que les bâtiments hautement symboliques, comme le Capitole. Ils sont toutefois insatisfaits du travail de l'ensemble des membres du Congrès, notamment parce que le processus législatif est lent et que le Sénat et la Chambre ont souvent du mal à s'entendre avec la Maison-Blanche.

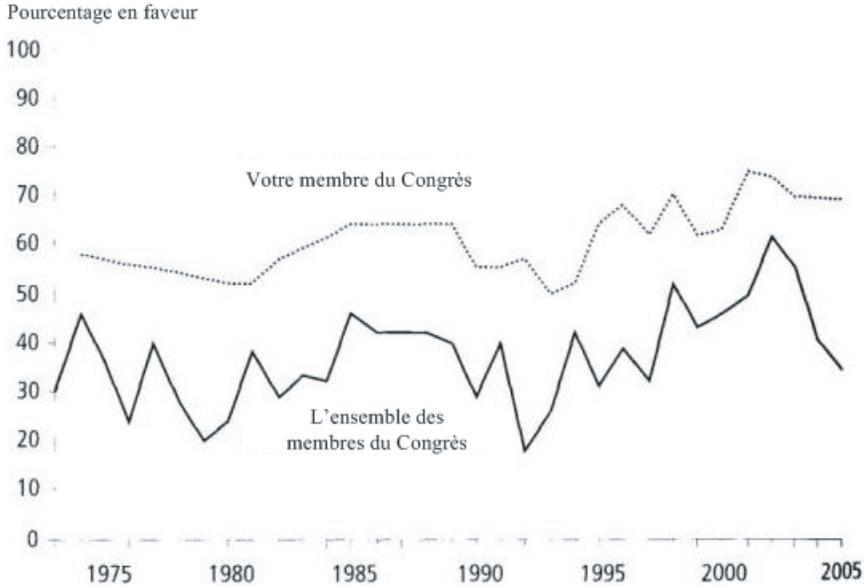
Pour expliquer le paradoxe de Fenno, Parker et Davidson indiquent que les Américains évaluent surtout leurs propres représentants sur la base de la personnalité ou de l'attitude adoptée par rapport aux citoyens. Les membres du Congrès sont généralement très habiles pour convaincre leurs électeurs qu'ils méritent leur poste à Washington : ils ont souvent beaucoup de charisme, rendent service à la communauté, sont régulièrement en contact avec leurs concitoyens et démontrent qu'ils comprennent les réalités de leur région. En contrepartie, les Américains sont souvent déçus des activités menées par la somme des législateurs, car ils constatent que les querelles partisans ou idéologiques empêchent le Congrès de résoudre les problèmes de la nation. À ce sujet, John R. Hibbing et Elizabeth Theiss-Morse rappellent que les citoyens sont beaucoup plus exigeants à l'endroit du processus législatif et des activités collectives au Capitole qu'à l'égard des activités individuelles de leurs élus. La figure 9.1 illustre très bien le paradoxe de Fenno.

---

32. Parker et Davidson définissent ainsi le concept d'« évaluation » : « un jugement explicite de la valeur qu'un individu attribue à la répercussion des performances gouvernementales sur sa vie, la manière dont l'individu est personnellement affecté par les décisions du Congrès ». Traduction libre. Glenn R. Parker et Roger H. Davidson (1979), « Why do Americans Love Their Congressman so much more than Their Congress ? », *Legislative Studies Quarterly*, vol. 4, n° 1, février, p. 54.

Figure 9.1

**Les taux d'approbation des législateurs pris individuellement et de l'ensemble des membres du Congrès de 1974 à 2005**



Les auteurs ont effectué une interpolation des réponses obtenues aux sondages provenant de Gallup Organization (*Do you approve the way the U.S. Congress is handling its jobs? Do you approve or disapprove of the way the representative from your own congressional district is handling his/her job?*) et de Harris Survey (*How would you rate the job done this past year by [Congress] [your member of Congress] – excellent, pretty good, only fair, or poor?*). Les réponses reçues ont été divisées en deux catégories : favorable ou défavorable.

Source : Roger H. Davidson et Walter J. Oleszek (2006). *Congress and Its Members*, 10<sup>e</sup> éd., Washington, D.C., CQ Press, p. 488.

Selon Samuel C. Patterson et David C. Kimball<sup>33</sup>, les électeurs évaluent la performance des législateurs de leurs districts ou États en fonction de deux critères. Le premier est l'identité, c'est-à-dire la personnalité, les compétences et le profil personnel du candidat. Les apparitions médiatiques des membres du Congrès permettent souvent aux électeurs d'évaluer ces qualités. Selon Janet Box-Steffensmeier et ses collaborateurs, la population a généralement affaire à deux types d'élus : les *work horses* (littéralement chevaux de labour) et les *show horses* (chevaux de parade). La première catégorie correspond aux

33. Samuel C. Patterson et David C. Kimball (1998), « Unsympathetic Audience: Citizens' Evaluations of Congress », dans Herbert F. Weisberg et Samuel C. Patterson, *Great Theatre: the American Congress in the 1990's*, New York, Cambridge University Press, p. 52-82.

législateurs qui font du travail législatif (votes en chambre, introduction de nouveaux projets de loi, etc.) leur priorité<sup>34</sup>. Ils sont généralement reconnus pour leur expertise, productivité et grande implication dans les débats et audiences au Congrès. Pour leur part, les *show horses* passent énormément de temps dans les médias et tentent d'obtenir la plus grande visibilité possible. Ils apparaissent souvent en public et se comportent comme s'ils étaient en campagne électorale de manière permanente. Leur forte présence dans les médias leur permet de se bâtir un nom et une notoriété auprès de la population, qui tend ensuite à voter pour eux lors des élections. Gravir les échelons du pouvoir à Washington permet aussi aux législateurs d'avoir bonne réputation auprès des Américains. Les taux d'approbation des représentants et des sénateurs qui occupent un poste d'influence au Congrès (président de la Chambre, leaders des partis, présidents des commissions prestigieuses, etc.) sont généralement plus élevés que ceux de leurs collègues. En somme, l'évaluation populaire des législateurs dépend grandement des qualités personnelles de ceux-ci, notamment leur compétence, intégrité<sup>35</sup>, intelligence et assiduité au travail<sup>36</sup>.

Le deuxième critère qui détermine l'attitude des électeurs à l'endroit de leurs législateurs est l'orientation politique, c'est-à-dire l'idéologie et l'affiliation partisane. En effet, les citoyens ont généralement une opinion favorable à l'égard des représentants et des sénateurs qui appartiennent au même parti qu'eux et qui défendent leurs opinions politiques. Selon E.J. Dionne, Jr.<sup>37</sup>, l'idéologie est moins importante que le facteur partisan pour expliquer le jugement des Américains à propos des législateurs. Cette thèse semble juste, car 51 % des citoyens se disent modérés ou légèrement conservateurs ou libéraux<sup>38</sup>. Il n'en demeure pas moins que les partis sont devenus de plus en plus homogènes au cours des dernières décennies : la plupart des démocrates adoptent des positions libérales et la majorité des

---

34. Janet M. Box-Steffensmeier, David Kimball et Katherine Tate (1998), « Linking Representation and House Member Behavior to Constituents' Voting Behaviour », *Legislative Studies Quarterly*, vol. 23, n° 1, p. 147-148.

35. Jeffrey J. Mondak (1995), « Competence, Integrity, and the Electoral Success of Congressional Incumbents », *Journal of Politics*, 4 novembre, p. 1043-1069.

36. Janet M. Box-Steffensmeier, David Kimball et Katherine Tate (1998), *op. cit.*, p. 147-148.

37. E.J. Dionne, Jr. (1991), *Why Americans Hate Politics*, New York, Simon and Schuster.

38. American National Election Studies. « The ANES Guide to Public Opinion and Electoral Behavior : Liberal-Conservative Self-Identification 1972-2004 », <[www.umich.edu/~nes/nesguide/toptable/tab3\\_1.htm](http://www.umich.edu/~nes/nesguide/toptable/tab3_1.htm)>.

républicains des positions conservatrices. Le facteur partisan et le facteur idéologique se confondent donc de plus en plus et les débats politiques – surtout ceux des élites – se polarisent<sup>39</sup>.

### **1.2.2. L'évaluation du Congrès selon le profil des citoyens**

L'évaluation du Congrès est très influencée par les conditions socio-économiques des citoyens. Ainsi, Lee et Carol Sigelman concluent que les Afro-Américains et les hispanophones représentés par des membres de leurs minorités sont souvent très satisfaits du travail de ceux-ci<sup>40</sup>. Le tableau 9.1 illustre que l'attitude populaire à l'endroit des membres du Congrès varie également en fonction du genre, du niveau d'éducation et du revenu des citoyens. Par exemple, plus de femmes que d'hommes ont une opinion favorable des travaux au Congrès. En outre, les individus les moins nantis de la société, ceux qui participent peu à la vie politique ou encore qui s'identifient comme démocrates ou libéraux sont généralement ceux qui approuvent le plus le travail des membres du Congrès.

---

39. En observant la polarisation des débats politiques aux États-Unis, plusieurs auteurs n'hésitent pas à affirmer qu'une « guerre culturelle » est en train de s'y produire. Selon cette thèse, les Américains tendent de moins en moins à adopter des positions modérées sur des enjeux comme l'avortement et le mariage gai, et les électeurs n'hésitent plus à exprimer des opinions politiques soit extrêmement libérales, soit extrêmement conservatrices. Voir, notamment, James Davison Hunter (1991), *Culture Wars: The Struggle to Define America*, New York, Basic Books; *Idem* (1994), *Before the Shooting Begins: Searching for Democracy in America's Culture War*, New York, The Free Press, 1994; Todd Gitlin (1995), *The Twilight of Common Dreams: Why America is Wracked by Culture Wars*, New York, Metropolitan Books; et Alan Abramowitz et Kyle Saunders (2005), « Why Can't We All just Get along? The Reality of a Polarized America », *The Forum*, vol. 3, n° 2, 22 p. Des auteurs ont toutefois contredit cette thèse, comme Paul DiMaggio, John Evans et Bethany Bryson (1996), « Have Americans' Social Attitudes Become more Polarized? », *American Journal of Sociology*, n° 102, novembre, p. 690-755; Nancy J. Davis et Robert V. Robinson (1996), « Are the Rumors of War Exaggerated? Religious Orthodoxy and Moral Progressivism in America », *American Journal of Sociology*, n° 102, novembre, p. 756-787; Morris P. Fiorina, Samuel J. Abrams et Jeremy C. Pope (2005), *Culture War? The Myth of a Polarized America*, New York, Pearson Longman; et Rhys H. Williams (dir.) (1997), *Cultural Wars in American Politics: Critical Reviews of a Popular Myth*, New York, Aldine de Gruyter.

40. Lee Sigelman et Carol K. Sigelman (1982), « Sexism, Racism and Ageism in Voting Behavior: an Experimental Analysis », *Social Psychology Quarterly*, n° 50, p. 32-43.

Tableau 9.1

**Taux d'approbation du Congrès selon les conditions socioéconomiques des citoyens**

Conditions		Taux d'approbation (%)
Genre	Homme	20
	Femme	28
Niveau d'éducation	Diplômé d'études secondaires ( <i>High school</i> )	28
	Étudiant universitaire ( <i>Some college</i> )	21
	Diplômé universitaire ( <i>College</i> )	24
Revenu	Bas	31
	Moyen	24
	Élevé	17
Identification à un parti	Démocrate	36
	Indépendant	21
	Républicain	16
Idéologie	Libéral	33
	Modéré	22
	Conservateur	20
Participation politique	Faible	30
	Moyenne	23
	Élevée	22

Source: John R. Hibbing et Elizabeth Theiss-Morse (1995). *Congress as Public Enemy: Public Attitude toward American Political Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 110.

### **1.2.3. L'évaluation du Congrès, de la présidence et de la Cour suprême**

Comparativement à la présidence et à la Cour suprême, le Congrès est beaucoup moins apprécié des citoyens et fait l'objet des réactions les plus négatives. Comme le montre le tableau 9.2, beaucoup plus d'Américains ressentent de la colère et du dégoût à propos du Congrès qu'à l'égard des branches exécutive et judiciaire. De surcroît, à peine 14 % des citoyens se disent fiers du Congrès, contre 35 % et 51 % pour la Cour suprême et la présidence.

Les Américains reprochent souvent au Congrès de manquer d'initiative comparativement à la présidence. Ainsi, même si 43 % de la population estime que le Congrès est trop puissant, plusieurs citoyens l'accusent en même temps d'être incapable de prendre le leadership sur les affaires de la nation et de réagir aux décisions de la présidence tout en ralentissant l'adoption et l'application des projets

Tableau 9.2

**Les sentiments des citoyens envers les institutions**

	Colère	Dégoût	Peur	Malaise	Fierté	Confiance
Cour suprême	7 %	7 %	24 %	20 %	35 %	41 %
Congrès	60 %	61 %	45 %	48 %	14 %	22 %
Présidence	33 %	32 %	32 %	32 %	51 %	44 %

Source : John R. Hibbing et Elizabeth Theiss-Morse, *op. cit.*, p. 58. Pour la variable *confiance dans les institutions*, les données du tableau associent les réponses « *great deal* » ou « *a lot* ». Sondage effectué par Gallup Organisation (23-25 mai 2005). *Now I am going to read you a list of institutions in American society. Please tell me how much confidence you, yourself, have in each one – a great deal, quite a lot, some, or very little?*, <poll.gallup.com/content/default.aspx?ci=1597>.

de l'exécutif<sup>41</sup>. L'étude de Hibbing et Theiss-Morse montre que les positions des citoyens à propos du Congrès sont parfois contradictoires. Selon les auteurs, une majorité d'Américains admirent l'institution parce qu'elle symbolise les concepts de représentativité/démocratie et qu'elle permet d'offrir un contrepoids aux pouvoirs exécutif et judiciaire. Or, en même temps, les citoyens n'hésitent pas à pointer du doigt les représentants et les sénateurs lorsqu'il y a désaccord entre le Congrès et la Maison-Blanche. Ainsi, comme on le voit au tableau 9.2, l'institution du Congrès est presque autant admirée par la population que le sont celles de la présidence et de la Cour suprême. Les Américains apprécient toutefois plus le travail des juges et de l'équipe à la Maison-Blanche que celui des membres de la Chambre et du Sénat.

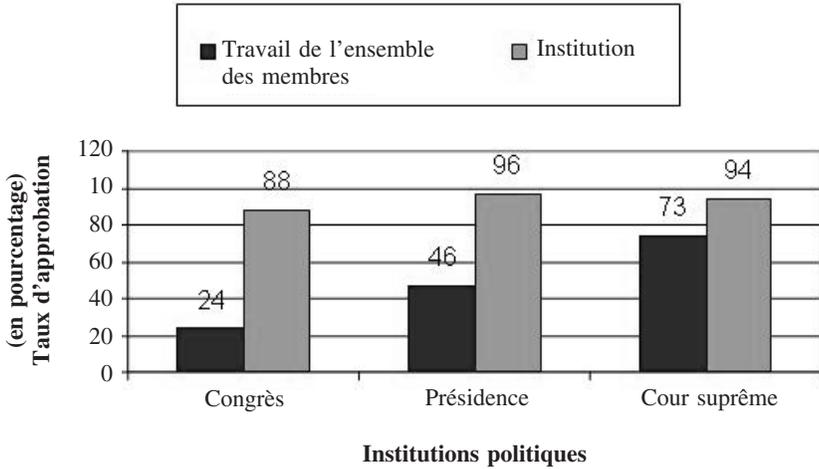
### 1.3. L'influence des citoyens sur les décisions au Congrès

Souvent insatisfaits des activités législatives au Capitole, les citoyens disposent néanmoins de nombreux moyens pour influencer celles-ci. Outre leur participation aux élections législatives, les Américains peuvent, notamment, être bénévoles pour un parti politique et durant une campagne électorale. Ils peuvent, de plus, participer aux forums publics, faire parvenir des lettres et des courriels aux élus, organiser des manifestations publiques et des boycotts. Ces activités attirent parfois l'attention des législateurs et permettent aux citoyens de faire entendre leur voix. L'adhésion à un groupe d'intérêts est également un bon moyen d'influencer les membres du Congrès, surtout si l'on dispose d'importantes ressources financières et si l'on fait des dons aux candidats aux élections. En dernier lieu, participer aux études et aux sondages menés par les équipes des législateurs ou encore répondre

41. John R. Hibbing et Elizabeth Theiss-Morse, *op. cit.*, p. 52-56.

Figure 9.2

### Les taux d'approbation des trois branches de pouvoir américaines



Source: John R. Hibbing et Elizabeth Theiss-Morse (1995). *Congress as Public Enemy: Public Attitude toward American Political Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 45.

aux questionnaires que ceux-ci envoient par la poste ou publient sur Internet permettent aux citoyens d'informer les membres du Congrès de leurs désirs, intérêts et opinions<sup>42</sup>.

Même si plusieurs Américains sont sceptiques quant à la répercussion de telles méthodes d'influence, les pressions populaires obligent parfois les législateurs à tenir compte des demandes de la société. Pensons notamment à l'adoption, en 1974, d'une loi obligeant les Américains à boucler leur ceinture de sécurité en voiture ou encore au projet de 1998 d'offrir un système d'assurance santé aux personnes âgées<sup>43</sup>. Selon Lee Hamilton, des centaines de citoyens influencent chaque année le processus législatif grâce à leur engagement politique<sup>44</sup>. En 1980 par exemple, après que sa fille de 13 ans eut été tuée par un automobiliste en état d'ébriété, la Californienne Candy Lightner a fondé un groupe de mères contre l'alcool au volant (Mothers Against

42. La Chambre des représentants et le Sénat permettent aux élus de poster à leurs concitoyens, et ce, aux frais des contribuables, des questionnaires de toutes sortes. Cependant, peu de questionnaires sont retournés aux bureaux des élus par les citoyens. Voir Robert S. Erikson, Norman R. Luttbeg et Kent L. Tedin (1988), *American Public Opinion: its Origins, Content, and Impact*, 3<sup>e</sup> éd., New York, Macmillan, p. 299.

43. Edmond Orban et Michel Fortmann (dir.) (2001), *op. cit.*, p. 196.

44. Lee H. Hamilton (2004), *op. cit.*, p. 139-140.

Drunk Driving ou MADD). Bientôt, plusieurs organisations MADD ont été créées à travers les États-Unis. Leurs représentants ont milité en faveur de sentences plus sévères pour les criminels reconnus coupables de conduite en état d'ébriété, et d'un durcissement de la loi sur l'âge minimal pour consommer de l'alcool. Pour souligner le leadership de Lightner, le président Reagan l'a invitée à la Maison-Blanche en 1984 lorsqu'il a signé une loi interdisant, dans tous les États américains, la consommation d'alcool pour les moins de 21 ans. Les citoyens peuvent donc faire bouger les choses. À l'inverse, la deuxième partie de ce chapitre démontrera que les membres du Congrès disposent également de maints outils pour exercer un leadership sur l'opinion publique.

## 2. LE LEADERSHIP DES LÉGISLATEURS SUR L'OPINION PUBLIQUE

L'une des premières préoccupations des représentants et des sénateurs est d'entretenir des relations cordiales avec les citoyens. Puisque la réélection est le principal objectif de la plupart des législateurs<sup>45</sup>, ceux-ci cherchent continuellement à convaincre les électeurs de la pertinence de leurs actions à Washington ou encore à répondre à leurs demandes. Les membres du Congrès s'évertuent également à susciter l'admiration des citoyens, à gagner leur confiance et à les convaincre qu'ils sont « un des leurs ». Une description du profil sociologique des hommes et des femmes siégeant au Capitole porte toutefois à croire que la plupart d'entre eux ne pourraient se voir attribuer l'étiquette de « monsieur ou madame tout-le-monde ». Il y a effectivement un profond décalage entre les caractéristiques personnelles des élus (profil professionnel, appartenance religieuse, niveau d'éducation, etc.) et celles de la majorité des Américains. Les représentants et les sénateurs font ainsi partie d'une élite sociale et politique : ils sont très instruits, appartiennent à des milieux professionnels prestigieux et ont un salaire (158 000 \$ US en 2005<sup>46</sup>) beaucoup plus élevé que le salaire

---

45. À ce sujet, Bruce Cain, John Ferejohn et Morris Fiorina affirment que « l'hypothèse que les membres du Congrès espèrent retirer des bénéfices électoraux de leurs actions est largement – sinon universellement – acceptée aux États-Unis ». Voir Bruce Cain, John Ferejohn et Morris Fiorina (1987), *The Personal Vote. Constituency Service and Electoral Independence*, Cambridge, Harvard University Press, p. 77. Pour deux exemples de contributions universitaires développant cette thèse, voir David R. Mayhem (2004), *Congress: The Electoral Connection*, 2<sup>e</sup> éd., New Haven, Yale University Press ; et R. Douglas Arnold (1990), *The Logic of Congressional Action*, New Haven, Yale University Press.

46. Ce montant est le salaire des membres ordinaires du Congrès. Les leaders de la majorité et de la minorité du Sénat et de la Chambre ont un salaire annuel de 175 600 \$, et le salaire du président (speaker) de la Chambre est de 203 000 \$. Voir Roger H. Davidson et Walter J. Oleszek (2006), *Congress and Its Members*, 10<sup>e</sup> éd., Washington, D.C., CQ Press, p. 118.

moyen américain (35 648 \$ en 2004<sup>47</sup>). Par conséquent, l'éternel défi des législateurs est de convaincre les Américains, et particulièrement les « Américains moyens », qu'ils sont en mesure de bien les représenter à Washington, c'est-à-dire de défendre leurs intérêts en faisant preuve de sensibilité à leur égard<sup>48</sup>. On verra à ce titre que les législateurs mènent plusieurs types d'activités pour courtiser et satisfaire les électeurs.

## 2.1. Le profil sociologique des membres du Congrès

Dans un classique intitulé *U.S. Senators & their World* (1960), Donald R. Matthews concluait que la composition du Sénat est loin de refléter la grande diversité de la population américaine<sup>49</sup>. Comme en témoignent le profil professionnel, le niveau d'éducation et les croyances religieuses, le genre et l'orientation sexuelle, le profil ethnique et l'âge des législateurs<sup>50</sup>, l'observation de Matthews est toujours pertinente pour décrire la composition des deux chambres du Congrès aujourd'hui<sup>51</sup>.

### 2.1.1. Profil professionnel

Le métier d'avocat a historiquement été surreprésenté au Congrès. En 2006 par exemple, plus du tiers des représentants (168) et de la moitié des sénateurs (58) étaient avocats<sup>52</sup>. Selon Roger H. Davidson et Walter J. Oleszek, ce phénomène et la sous-représentation au Congrès de métiers généralement jugés moins prestigieux que la profession d'avocat (fermier, ouvrier, technicien, etc.) s'expliquent ainsi : « le droit et la politique ont toujours été intimement liés aux États-Unis ; une formation en droit permet de développer des aptitudes personnelles qui, comme la négociation, la vulgarisation et la communication, sont essentielles pour accomplir les tâches du législateur<sup>53</sup> ». Outre les avocats, les anciens fonctionnaires, politiciens et gens d'affaires sont très nombreux au Capitole. Au sein du 109<sup>e</sup> Congrès, on comptait dix

47. Cette donnée provient du site officiel de l'agence gouvernementale responsable du système de sécurité sociale aux États-Unis, <[www.socialsecurity.gov/OACT/COLA/AWI.html](http://www.socialsecurity.gov/OACT/COLA/AWI.html)>.

48. Nous empruntons ici la définition de la représentation politique développée dans Hannah Pitkin (1967), *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press, p. 209.

49. Donald R. Matthews (1960), *U.S. Senators & their World*, New York, Vintage Book, p. 22.

50. Ces données sont brillamment décrites dans Roger H. Davidson et Walter J. Oleszek (2006), *op. cit.*, p. 118-123.

51. Le lecteur trouvera un excellent profil sociologique des membres du Congrès dans Harold M. Waller (2001), « Le Congrès », dans Edmond Orban et Michel Fortmann (dir.), *op. cit.*, p. 196-197.

52. Roger H. Davidson et Walter J. Oleszek, *op. cit.*, p. 118.

53. *Ibid.*, p. 118-119.

anciens gouverneurs d'États, trois anciens secrétaires au sein de la Maison-Blanche, un juge fédéral, deux juges de cours suprêmes d'État et 274 anciens membres de législatures d'État<sup>54</sup>.

### **2.1.2. Niveau d'éducation et croyances religieuses**

Historiquement, les membres du Congrès ont toujours été plus instruits que la moyenne américaine. C'était toujours le cas en 2006 : par exemple, 90 % des législateurs possédaient un diplôme universitaire de premier cycle (*college degree*) et 75 % étaient titulaires d'un diplôme universitaire de cycle supérieur (*graduate degree*)<sup>55</sup>. On ne retrouve pas une aussi grande proportion d'universitaires dans la société en général : selon la National Science Foundation, 40 millions d'Américains avaient un diplôme universitaire de premier cycle ou de cycle supérieur en 2003, soit environ 13 % de la population<sup>56</sup>. On remarque également un décalage entre les croyances religieuses des membres du Congrès et celles de l'ensemble des Américains. À titre indicatif, il y a proportionnellement plus de catholiques, méthodistes, presbytériens, épiscopaliens et juifs au Capitole qu'à l'échelle des États-Unis, mais moins de baptistes ou de luthériens. De plus, 83 % des législateurs sont de l'une ou l'autre des confessions catholique, baptiste, méthodiste, presbytérienne, épiscopaliennne, juive et luthérienne, mais seulement 58 % des Américains se disent affiliés à ces religions (voir tableau 9.3).

### **2.1.3. Genre et orientation sexuelle**

Les deux chambres du Congrès ne reflètent pas la nation américaine sur le plan du genre et de l'orientation sexuelle<sup>57</sup>. D'une part, les femmes y ont toujours été sous-représentées<sup>58</sup>. En 1916, la représentante républicaine du Montana, Jeannette Rankin, devint la première femme à siéger au Congrès. Près de deux cents femmes ont marché sur ses traces depuis, si bien que le 109<sup>e</sup> Congrès comptait un nombre record de législatrices : soixante-huit représentantes (dont dix-neuf de la Californie) et quatorze sénatrices (dont six de la Californie, du Maine et de l'État de Washington). Il reste toutefois énormément de chemin à faire sur le plan de la représentation féminine dans les deux chambres : la proportion de femmes au sein de la population américaine

54. Roger H. Davidson et Walter J. Oleszek, *op. cit.*, p. 119

55. *Ibid.*

56. Voir National Science Foundation (décembre 2005), « 2003 College Graduates in the U.S. Workforce: A Profile », *InfoBrief*, p. 1, <[www.nsf.gov/statistics/infbrief/nsf06304/nsf06304.pdf](http://www.nsf.gov/statistics/infbrief/nsf06304/nsf06304.pdf)>, décembre.

57. Roger H. Davidson et Walter J. Oleszek (2006), *op. cit.*, p. 120.

58. Debra L. Dodson (2006), *The Impact of Women in Congress*, Oxford, Oxford University Press.

Tableau 9.3

**L'affiliation religieuse des membres du 109<sup>e</sup> Congrès  
(2005-2006) et de la population américaine**

Affiliation religieuse	Sénateurs	Représentants	Total	En % des membres du Congrès	En % de la population américaine
Catholiques	24	130	154	28,8	24,5
Baptistes	7	68	75	14,1	16,3
Méthodistes	11	50	61	11,4	6,8
Presbytériens	15	37	52	9,7	2,7
Épiscopaliens	10	32	42	7,9	1,7
Juifs	11	26	37	6,9	1,3
Luthériens	3	18	21	3,9	4,6
Total	81	361	442	82,7	57,9

Source : Le site *Adherents.com*, <[www.adherents.com/adh\\_congress.html#109](http://www.adherents.com/adh_congress.html#109)>. Les autres groupes religieux les plus importants au Congrès sont les mormons (16 législateurs), les congrégationalistes (10 législateurs), les adeptes du mouvement Stone-Campbell (sept législateurs), les scientistes chrétiens (cinq législateurs), les orthodoxes grecs (quatre législateurs), les membres de l'Église des Assemblées de Dieu (quatre législateurs) et les unitariens (trois législateurs). Plusieurs autres confessions, comme l'Église adventiste du septième jour ou encore l'Église épiscopale méthodiste africaine, comptent au moins un adepte parmi les membres du Congrès.

est de 51 %<sup>59</sup>, contre seulement 19 % au Capitole. D'autre part, les gais et lesbiennes sont plutôt rares au Congrès. La représentante Tammy Baldwin (démocrate, Wisconsin) fut la première femme à annoncer publiquement son homosexualité avant son élection initiale<sup>60</sup>. Même si bon nombre d'Américains font preuve d'ouverture au regard de l'homosexualité, ce surtout dans les États du Nord-Est et de la côte Ouest, les gais et lesbiennes au Congrès préfèrent souvent garder le silence sur leur orientation sexuelle. Le représentant Barney Frank (démocrate, Massachusetts) expliquait ainsi ce phénomène : il est très difficile pour un homosexuel déclaré de « convaincre les électeurs qu'il ne se concentrera pas de manière disproportionnée sur les enjeux chers à la minorité homosexuelle<sup>61</sup> ».

59. Selon le recensement américain de 2000, la population totale des États-Unis est effectivement de 281 421 206 habitants, dont 143 505 720 femmes. Voir U.S. Census Bureau, U.S. Department of Commerce (2005), « We the People : Men and Women in the United States », *Census 2000 Special Reports*, p. 3, <72.14.203.104/search?q=cache:QazLeXZDfkwj:www.census.gov/prod/2005pubs/censr-20.pdf+US+census+%2B+women+and+men&hl=en&gl=ca&ct=clnk&cd=2>, janvier.

60. Roger H. Davidson et Walter J. Oleszek (2006), *op. cit.*, p. 120.

61. Cité dans *ibid.*, p. 120-121.

### 2.1.4. Profil ethnique

La plupart des minorités ethniques sont également sous-représentées au Congrès. Le cas des Afro-Américains est particulièrement révélateur à cet égard<sup>62</sup> : il y a eu seulement 110 représentants et cinq sénateurs noirs dans l'histoire des États-Unis<sup>63</sup>. Ainsi, les Afro-Américains formaient 10 % de la population américaine en 1950, mais aucun des leurs ne siégeait au Sénat<sup>64</sup>. En 2006, 13 % des Américains appartenaient à cette minorité<sup>65</sup>, mais seulement quarante-deux représentants (9,6 % des membres de la Chambre) et un sénateur étaient noirs !

Les Latino-Américains, qui représentent environ 12 % de la population américaine, comptaient seulement vingt-six législateurs à la Chambre (5,9 % des représentants) et deux au Sénat (2 % des sénateurs) en 2006. Les Asiatiques et les ressortissants des îles du Pacifique sont également en très petit nombre au Capitole : ils composaient près de 5 % de la population en 2006, mais occupaient uniquement cinq sièges à la Chambre des représentants (1 %) et deux au Sénat (2 %).

### 2.1.5. Âge

Les membres du Congrès sont généralement plus âgés que la moyenne américaine. En 2005, leur âge moyen atteignait un niveau record : 55 ans pour les représentants et 60 ans pour les sénateurs<sup>66</sup>. La principale raison pour laquelle les membres du Congrès sont de plus en plus vieux est qu'il est devenu très difficile de les battre aux élections<sup>67</sup>. Ainsi, en 2006, le sénateur Robert C. Byrd (démocrate, Virginie occidentale) tentait, à 88 ans, de remporter une neuvième élection de suite. Élu à la Chambre en 1952 et au Sénat en 1958, il avait siégé au Capitole durant dix présidences américaines avant l'élection de George W. Bush<sup>68</sup>.

62. Kerry L. Haynie (2005), « African Americans and the New Politics of Inclusion : A Representational Dilemma ? », dans Lawrence C. Dodd et Bruce Oppenheimer (dir.), *Congress Reconsidered*, 8<sup>e</sup> éd., Washington, D.C., CQ Press, p. 395- 409.

63. Les cinq sénateurs furent Hiram Revels (sénateur républicain du Mississippi du 25 février 1870 au 4 mars 1871), Blanche K. Bruce (sénateur républicain du Mississippi de 1875 à 1881), Edward Brooke (sénateur républicain du Massachusetts de 1966 à 1979), Carol Moseley Braun (sénatrice démocrate de l'Illinois de 1992 à 1998) et Barack Obama (sénateur démocrate de l'Illinois élu en 2005).

64. Voir Donald R. Matthews (1960), *op. cit.*, p. 22.

65. Voir les données du *World Factbook* de la CIA à propos des États-Unis, <[www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/us.html](http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/us.html)>.

66. Roger H. Davidson et Walter J. Oleszek (2006), *op. cit.*, p. 121.

67. Voir à ce sujet dans cet ouvrage le chapitre de Frédérick Gagnon sur les élections des représentants et des sénateurs.

68. Robert C. Byrd (2004), *Losing America. Confronting a Reckless and Arrogant Presidency*, New York, Norton, p. 17.

## 2.2. Les stratégies des législateurs pour courtiser et satisfaire les électeurs

Puisque la composition des deux chambres du Congrès ne reflète pas parfaitement celle de la société américaine, les législateurs peuvent parfois avoir du mal à convaincre les électeurs qu'ils défendront bien leurs intérêts à Washington. Par exemple, Marty Meehan, représentant démocrate du 5<sup>e</sup> district de l'État du Massachusetts depuis 1993, est né dans sa circonscription et y a vécu presque toute sa vie. Ses valeurs, son identité et sa culture sont très différentes de celles de la majorité des citoyens de Lawrence, une ville de 72 000 habitants faisant partie de son district, mais dont 60 % sont d'origine latino-américaine<sup>69</sup>.

Dans son classique intitulé *Home Style. House Members in Their Districts*, Richard F. Fenno explique que Meehan et ses collègues mènent deux types d'activités pour persuader les électeurs qu'ils sont en mesure de bien les représenter : les activités à Washington et celles à la maison, c'est-à-dire au sein du district ou État<sup>70</sup>. Le représentant David Price (démocrate, Caroline du Nord) décrit bien cette dualité lorsqu'il affirme que « la vie au Congrès est, par définition, une existence divisée : vivre à Washington et à la maison, voyager régulièrement entre les deux endroits, superviser des assistants au Capitole et au sein du district, et être un législateur national et un représentant local<sup>71</sup> ».

### 2.2.1. Les activités à Washington

Peu de temps avant de quitter son siège en 1995, le représentant républicain de l'Iowa Fred Grandy affirmait que le métier de législateur est parfait « pour les êtres déviants, qui n'ont pas de famille, ni de temps pour autre chose que la carrière<sup>72</sup> ». L'horaire des représentants et des sénateurs est effectivement très chargé lorsqu'ils sont à Washington. Ceux-ci participent aux audiences et réunions au sein des commissions, négocient les accords et forment les coalitions avec leurs collègues, interviennent dans les médias ou encore prononcent des discours sur les enjeux d'actualité. Or, de toutes les activités que les législateurs mènent au Congrès, participer aux processus législatif et budgétaire leur est particulièrement utile pour démontrer aux électeurs qu'ils défendent les intérêts de leur district ou État.

69. Voir le site de la ville de Lawrence, <[www.ci.lawrence.ma.us](http://www.ci.lawrence.ma.us)>.

70. Richard F. Fenno (2003), *Home Style. House Members in Their Districts*, New York, Longman, p. xxvii.

71. David E. Price (2004), *The Congressional Experience*, 3<sup>e</sup> éd., Cambridge, Westview Press, p. 253-254.

72. Cité dans Roger H. Davidson et Walter J. Oleszek (2006), *op. cit.*, p. 129.

*Promouvoir les intérêts locaux dans le processus législatif*

*Chaque sénateur évalue les législations et les amendements en fonction des intérêts des citoyens de son État... C'est pourquoi on paie les sénateurs 100 000 dollars par année ; pour veiller sur leurs concitoyens.*

L'ex-sénateur Dale Bumpers (démocrate, Arkansas)<sup>73</sup>

De l'avis des législateurs, il est essentiel de veiller à ce que le Congrès respecte les positions, les valeurs et l'idéologie des citoyens du district ou État qu'ils représentent tout au long du processus législatif. Les représentants et les sénateurs disposent de plusieurs outils pour y arriver. Certains président une commission permanente et sont donc en bonne position pour réviser les textes de loi et en reformuler certains passages. D'autres font une utilisation stratégique des règles et procédures en chambre pour accélérer ou ralentir l'adoption des législations. Le droit de vote en chambre est toutefois le meilleur outil dont disposent les représentants et les sénateurs pour défendre les intérêts de leurs électeurs.

Les membres du Congrès exercent ce droit à des centaines de reprises chaque année. Ils se prononcent pour ou contre des amendements, des projets de loi ou encore des nominations présidentielles afin de pourvoir des postes de hauts fonctionnaires ou de juges fédéraux. Tous les votes n'ont pas la même importance aux yeux des citoyens des districts ou États des législateurs. En janvier 2006 par exemple, celui du Sénat pour approuver la nomination du juge Samuel Alito à la Cour suprême des États-Unis a fait la une des grands quotidiens<sup>74</sup>, mais ce ne fut pas le cas pour la décision des sénateurs d'adopter une loi prolongeant pour une période de deux ans la réduction des taxes locales et des États<sup>75</sup>. La principale raison qui explique cette situation est la suivante : la majorité des Américains ont, la plupart du temps, une connaissance limitée des enjeux débattus au Congrès. En outre, le public porte uniquement attention à une petite

73. Cité dans Frances E. Lee (2005), « Interests, Constituencies, and Policy Making », dans Paul J. Quirk et Sarah A. Binder (dir.), *The Legislative Branch*, Oxford, Oxford University Press, p. 282.

74. Par exemple, voir Charles Babington (1<sup>er</sup> février 2006), « Alito is Sworn in on High Court », *Washington Post*, p. A01 ; et David Stout (31 janvier 2006), « Alito is Sworn in as Justice After 58-42 Vote to Confirm Him », *New York Times*, <[www.nytimes.com/2006/01/31/politics/politicsspecial1/31cnd-alito.html?\\_r=1&oref=login](http://www.nytimes.com/2006/01/31/politics/politicsspecial1/31cnd-alito.html?_r=1&oref=login)>. Pour voir les résultats de ce vote, voir le site du Sénat américain : <[www.senate.gov/legislative/LIS/roll\\_call\\_lists/roll\\_call\\_vote\\_cfm.cfm?congress=109&session=2&vote=00002](http://www.senate.gov/legislative/LIS/roll_call_lists/roll_call_vote_cfm.cfm?congress=109&session=2&vote=00002)>.

75. Pour voir les résultats de ce vote, voir le site du Sénat américain : <[www.senate.gov/legislative/LIS/roll\\_call\\_lists/roll\\_call\\_vote\\_cfm.cfm?congress=109&session=2&vote=00010](http://www.senate.gov/legislative/LIS/roll_call_lists/roll_call_vote_cfm.cfm?congress=109&session=2&vote=00010)>. Pour plus de détails sur le Tax Relief Extension Reconciliation Act of 2005 (H.R. 4297), voir le site govtrack.us : <[www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=h109-4297](http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=h109-4297)>.

fraction des enjeux<sup>76</sup>. Cela ne signifie toutefois pas que les législateurs sont libres d'adopter n'importe quelle position au Congrès. D'une part, certains Américains, notamment les représentants des lobbies, scrutent à la loupe les décisions des élus et dénoncent celles qui vont à l'encontre des intérêts du district ou de l'État. Cela peut parfois avoir une incidence négative sur l'opinion publique. D'autre part, même si la majorité des Américains est généralement peu attentive à ce qui se passe au Congrès, certains enjeux deviennent parfois prioritaires aux yeux de la population et forcent les législateurs à justifier des décisions prises par le passé. À titre indicatif, lors de l'élection présidentielle de 2004, une publicité télévisée payée par le parti de George W. Bush montrait que le candidat John Kerry avait, au Sénat, souvent voté en faveur de la réduction des dépenses militaires américaines durant les années 1990<sup>77</sup>. À l'heure de la lutte contre le terrorisme, les républicains cherchaient ainsi à dépeindre Kerry comme un faiblard en politique étrangère et un candidat qui avait régulièrement refusé de fournir à l'armée l'équipement nécessaire pour protéger la population.

### *Distribuer les fonds fédéraux à la communauté*

Chaque année, le Congrès finance des milliers de projets locaux partout aux États-Unis : réfection d'immeubles universitaires, création de centres jeunesse, construction de ponts et de barrages, etc. En plus de veiller à ce que les positions de leurs électeurs soient respectées dans les législations adoptées au Capitole, les législateurs cherchent donc à s'assurer que les individus, groupes et industries actifs dans leur district ou État obtiennent leur juste part de l'enveloppe budgétaire fédérale. Le représentant David Price décrit ainsi ses efforts pour obtenir des subventions pour sa circonscription en Caroline du Nord : « lorsque nous (les démocrates) étions majoritaires à la Chambre, j'ai garanti le financement d'un centre d'éducation sur la nutrition à Raleigh. J'ai également permis la création d'un centre de recherche sur la gestion de la pollution agricole à l'Université d'État de la Caroline du Nord<sup>78</sup>. » Lorsqu'une portion des dépenses fédérales profite directement à leurs concitoyens, les membres du Congrès n'hésitent pas à faire part de leurs victoires dans des communiqués de presse, lettres d'information ou encore sur leur site Internet. Une telle publicité peut s'avérer fort utile en période électorale, car, comme les citoyens des autres démocraties occidentales, les Américains aiment que le gouvernement crée de l'emploi dans leur communauté ou leur offre des bénéfices. Cela pousse la plupart des membres du Congrès à affirmer que l'un de leurs rôles est de distribuer gracieusement les fonds fédéraux

---

76. Burdett A. Loomis (1998), *The Contemporary Congress*, 2<sup>e</sup> éd., New York, St. Martin's Press, p. 9.

77. Voir Associated Press (2004), « Bush-Cheney: Kerry Record on Defense is "Troubling" », 26 avril, MSNBC, <[www.msnbc.msn.com/id/4837961](http://www.msnbc.msn.com/id/4837961)>.

78. David E. Price (2004), *op. cit.*, p. 251.

aux habitants de leur district ou État. À titre indicatif, le sénateur républicain Trent Lott (Mississippi) n'hésitait pas à déclarer en grande pompe : « Le Mississippi en a assez de ses vieilles routes ; nous voulons plus d'asphalte. Je veux aussi plus d'asphalte pour mes amis de la Floride, du Texas et de l'Alabama<sup>79</sup>. »

### **2.2.2. Les activités au sein du district ou État**

En plus des activités qu'ils mènent dans la capitale nationale, les représentants et les sénateurs sont très actifs et assurent une grande visibilité au sein de leurs districts ou États respectifs. Deux exemples témoignent de cette réalité et aident à comprendre comment, grâce à leurs activités à la maison, les législateurs arrivent à courtiser et satisfaire leurs électeurs. Premièrement, la plupart des membres du Congrès maintiennent un contact très étroit avec leurs concitoyens, notamment grâce à des apparitions publiques dans la communauté. Deuxièmement, ils rendent service à leurs concitoyens et répondent à leurs demandes ponctuelles.

#### *Garder contact avec les citoyens*

Avant d'écrire son livre *Home Style*, Richard Fenno a voyagé dans dix-huit circonscriptions pour observer comment les représentants s'y comportaient<sup>80</sup>. Ses recherches lui ont permis de conclure que chaque membre du Congrès possède son propre « style local » (*home style*) ou, en d'autres termes, sa propre façon de gérer les ressources et le personnel travaillant dans ses bureaux, de se présenter aux citoyens et d'expliquer à ceux-ci les activités qu'il mène à Washington<sup>81</sup>. Ces deux dernières composantes du « style local » – « se présenter aux citoyens » et leur « expliquer ses activités à Washington<sup>82</sup> » – sont les deux principales activités menées par les législateurs pour garder contact avec les électeurs et les courtiser.

D'une part, en recourant à plusieurs moyens de communication, notamment les interventions dans les médias locaux, les lettres d'information envoyées par la poste aux citoyens et, surtout, les apparitions publiques au sein de leur district ou État, les législateurs « se présentent » aux électeurs de façon à gagner leur confiance et à la conserver. Selon Fenno, les électeurs ont confiance en leurs élus s'ils ont trois certitudes à leur sujet. Premièrement, qu'ils ont l'expérience et les compétences nécessaires pour accomplir leur travail à Washington (exigence de qualification). Deuxièmement, qu'ils ressemblent aux

79. Cité dans Roger H. Davidson et Walter J. Oleszek (2006), *op. cit.*, p. 427.

80. Richard F. Fenno (2003), *op. cit.*, p. 254.

81. *Ibid.*, p. 33.

82. Les concepts originaux de Fenno sont ceux-ci : « Presentation of Self » et « Explanation of Washington Activity », *ibid.*, p. 34 et 136.

individus qu'ils représentent et connaissent bien les réalités de leur région ou État (exigence d'identification). Troisièmement, qu'ils comprennent les citoyens et sont sensibles à leurs problèmes (exigence d'empathie)<sup>83</sup>. Dans les messages qu'ils communiquent dans leur district ou État, les membres du Congrès incluent constamment des éléments visant à inspirer la confiance des électeurs. Un cas classique relevé par Fenno met en scène un représentant du Sud des États-Unis qui, lors d'un discours devant un groupe de fermiers, mentionne avec un brin d'humour qu'il est « très étrange pour un gars de la campagne comme lui de se retrouver à la Maison-Blanche pour déjeuner avec le président<sup>84</sup> ». Roger Davidson et Walter Oleszek mentionnent un autre exemple, celui du légendaire Sam Rayburn, un démocrate qui a été *speaker* de la Chambre de 1940 à 1947, de 1949 à 1953 et de 1955 à 1961. Comme l'expliquent les auteurs, pour que les citoyens de son district s'identifient à lui, Rayburn crachait et chiquait du tabac lorsqu'il était à la maison, portait un vieux chandail et un chapeau, et se baladait en camionnette<sup>85</sup>. Une analyse de contenu des sites Internet des représentants et des sénateurs montre que les membres du Congrès ne sont pas moins inventifs aujourd'hui pour développer une « manière de se présenter » leur permettant de gagner le cœur et les esprits des représentés. À titre indicatif, comme l'illustre la figure 9.3, le représentant républicain de la Floride Lincoln Diaz-Balart ne se vêt pas de la même manière lorsqu'il rencontre le secrétaire à la Défense Donald Rumsfeld à Washington et lorsqu'il se joint à la Croix-Rouge pour distribuer de la nourriture et de l'eau aux Floridiens victimes d'un ouragan.

D'autre part, les législateurs gardent aussi contact avec les citoyens en leur expliquant les activités qu'ils mènent à Washington. Comme l'indique Fenno, les membres du Congrès passent énormément de temps à décrire, interpréter et justifier leur comportement à Washington aux yeux des citoyens<sup>86</sup>. L'explication des activités au Capitole se fait de plusieurs manières : par téléphone, lettres envoyées par la poste, courriels, conversations privées, envois postaux ciblés, communiqués de presse, entrevues radiophoniques, apparitions à la télévision ou encore lettres d'information. Même si les moyens de communication comme la télévision et Internet permettent de rejoindre rapidement un très grand nombre de personnes, le représentant David Price estime qu'il est primordial de se rendre personnellement dans son district et de rencontrer les gens directement, car les électeurs aiment voir leurs élus parmi eux<sup>87</sup>. Ainsi, durant ses quatre premières années en poste, Price a « pris la parole dans quarante-quatre club

---

83. Richard F. Fenno (2003), *op. cit.*, p. 57-61.

84. *Ibid.*, p. 58.

85. Roger H. Davidson et Walter J. Oleszek (2006), *op. cit.*, p. 136.

86. Richard F. Fenno (2003), *op. cit.*, p. 136.

87. David E. Price (2004), *op. cit.*, p. 245.

Figure 9.3

**Le « style local » du représentant Lincoln Diaz-Balart (républicain, Floride)**



Le complet-cravate à Washington... ... une tenue plus décontractée à la maison

Source : Le site Internet de Lincoln Diaz-Balart, <diaz-balart.house.gov>.

civiques locaux ou rencontres de chambres de commerce, visité une cinquantaine de classes d'école primaire, participé à neuf cérémonies de remise de diplômes, organisé quatre-vingt-dix réunions communautaires, visité des églises ou des synagogues à cinquante-deux reprises, et fait la tournée de quarante-sept usines ou organismes de recherche » dans son district<sup>88</sup>. De tels événements représentent souvent une occasion en or pour les membres du Congrès, qui en profitent pour dire à leurs concitoyens des phrases comme « j'ai voté en faveur du *USA Patriot Act* parce que je pense qu'il est primordial de protéger les Américains face au terrorisme » ou encore « je me suis prononcé contre la nomination de Samuel Alito à la Cour suprême, car sa position sur l'avortement ne reflète pas la vôtre et la mienne ».

*Servir les citoyens et répondre à leurs demandes*

Les membres du Congrès mènent un dernier type d'activité à la maison pour courtiser et satisfaire les électeurs : fournir de l'information et de l'assistance aux résidents de leur district ou État qui ont des problèmes (on appelle cette pratique le *casework*)<sup>89</sup>. Chaque année, les législateurs reçoivent des milliers de demandes de la part de leurs concitoyens, par courrier, téléphone, courriel, fax ou de vive voix. Le plus souvent, ces demandes visent à obtenir de l'information et des publications gouvernementales sur les enjeux débattus au Congrès, des

88. David E. Price (2004), *op. cit.*, p. 241.

89. Bruce Cain, John Ferejohn et Morris Fiorina (1987), *op. cit.*, p. 57.

stages dans les bureaux des législateurs, de l'aide pour trouver de l'emploi au sein du gouvernement, des drapeaux américains qui ont flotté au-dessus du Capitole ou encore de l'information sur des programmes de bourses ou de financement<sup>90</sup>. Les Américains prennent également contact avec leurs représentants et leurs sénateurs quand ils ont des différends avec le gouvernement fédéral. Comme l'explique le représentant David Price, ce type de demandes touche souvent le régime des retraites (*Social Security*), l'assurance santé (*Medicare*), les prestations des vétérans, les impôts, de même que l'immigration et les passeports<sup>91</sup>. Price mentionne, par exemple, le cas d'une veuve incapable d'obtenir, de la part du département des Affaires des vétérans, une aide financière à laquelle elle avait droit. Ici, le rôle du législateur a été de communiquer avec les fonctionnaires du département et de faire pression sur eux pour qu'ils traitent rapidement la demande.

Vu le très grand nombre de demandes qu'ils reçoivent chaque jour, les membres du Congrès ne peuvent répondre personnellement à chacune d'elles ; ils comptent donc sur des assistants (*personal staff*) pour les aider à accomplir cette tâche. En 2005, chaque représentant avait le droit d'embaucher un maximum de dix-huit assistants travaillant à temps plein et de quatre travaillant à temps partiel. À l'opposé, il n'y avait pas de limite au nombre d'assistants que les sénateurs pouvaient embaucher. En 2005, chacun d'entre eux comptait, en moyenne, trente-quatre assistants travaillant à temps plein<sup>92</sup>.

Tous ces assistants n'ont pas pour fonction d'aider les législateurs à répondre aux demandes des citoyens. Dans *Home Style*, Richard Fenno remarque que chaque membre du Congrès gère son personnel à sa façon, en fonction de sa personnalité et de ses objectifs<sup>93</sup>. Ainsi, certains législateurs, notamment les plus jeunes, déploient un grand nombre d'assistants dans leurs bureaux à la maison parce qu'ils estiment qu'offrir un excellent service aux citoyens les aidera à gagner la confiance des électeurs et, ainsi, à être réélu. D'autres membres du Congrès, surtout les plus âgés et ceux qui ne craignent pas pour leur siège, décident souvent de concentrer leurs forces à Washington et d'embaucher plusieurs assistants législatifs, c'est-à-dire qui les conseillent et les aident à négocier les accords législatifs, rédiger les projet de loi et les discours, accomplir le travail au sein des commissions permanentes ou encore recueillir l'information sur les enjeux débattus au Congrès<sup>94</sup>.

\*  
\*\*

---

90. Roger H. Davidson et Walter J. Oleszek (2006), *op. cit.*, p. 138-139.

91. David E. Price (2004), *op. cit.*, p. 248.

92. Roger H. Davidson et Walter J. Oleszek (2006), *op. cit.*, p. 140-141.

93. Richard F. Fenno (2003), *op. cit.*, p. 50.

94. Burdett A. Loomis (1998), *op. cit.*, p. 108.

Brosser à grands traits le portrait de la relation entre la population et les législateurs a permis de constater que les Américains sont très cyniques à l'égard du Congrès, évaluent négativement les activités législatives au Capitole et n'hésitent pas à affirmer que les représentants et les sénateurs sont corrompus, lents, incapables de s'entendre, malhonnêtes ou encore contrôlés par les lobbies. John Hibbing et Elizabeth Theiss-Morse ont donc raison d'affirmer que les Américains font preuve d'une grande ambivalence : ils adorent la démocratie et sont fiers de leur tradition politique, mais – paradoxalement – s'insurgent contre les réalités inhérentes à tout débat démocratique, c'est-à-dire les divergences d'opinions, les longs débats, la compétition entre les divers intérêts, la confusion, le marchandage, les compromis et les solutions mitoyennes<sup>95</sup>. La population préférerait que les législateurs accomplissent leur travail rapidement, sans conflits et sans histoires. Or, une telle version de la démocratie est plus ou moins réaliste dans un pays aussi diversifié que les États-Unis sur le plan économique, religieux, idéologique ou encore ethnique.

L'une des principales conséquences de l'insatisfaction des Américains envers le Congrès est la moins grande participation populaire à la vie politique, qui se traduit notamment par de forts taux d'abstention aux élections législatives. C'est pourtant en exerçant leur droit de vote et en s'engageant dans des activités politiques que les citoyens peuvent influencer le processus législatif et s'assurer que les législateurs entendent leurs griefs. Les représentants et les sénateurs démontrent quotidiennement qu'ils sont très sensibles à l'opinion publique, car leur comportement est fortement guidé par les impératifs électoraux et la volonté de courtiser et de satisfaire les électeurs.

En somme, la désaffection politique des citoyens envers le Congrès est partiellement attribuable à leur incompréhension du processus législatif américain, lequel est complexe et influencé par une multitude d'acteurs et de facteurs. Par conséquent, Lee Hamilton estime qu'une meilleure information et éducation des citoyens ainsi qu'un plus grand engagement de ceux-ci dans la vie politique sont les meilleurs remèdes contre la vague de cynisme qui déferle sur les États-Unis<sup>96</sup>. Hamilton espère que les législateurs informeront mieux les citoyens à propos des mérites des activités au Congrès et des difficultés inhérentes à la prise de décision, la formation de coalitions et la création de consensus. En outre, il souhaite que les électeurs entreront davantage en contact avec leurs élus, deviendront membres d'un parti politique ou bénévoles lors d'une campagne électorale, participeront à des manifestations ou consulteront l'actualité sur les activités législatives<sup>97</sup>. Les législateurs doivent également modifier certains de leurs comportements et réformer le Congrès pour que celui-ci réponde mieux aux attentes des citoyens.

---

95. Cités dans Roger H. Davidson et Walter J. Oleszek (2006), *op. cit.*, p. 489.

96. Lee H. Hamilton (2004), *op. cit.*, p. 145-146.

97. *Ibid.*, p. 124-147.

À cet effet, le problème de la corruption doit être traité par les représentants, les sénateurs et le président américains. Bien que George W. Bush ait affirmé dans son discours sur l'état de l'Union de janvier 2006 que « des gens honorables de chaque parti travaillent sur des réformes visant à renforcer les règles de bonne conduite à Washington<sup>98</sup> », et même si des mesures ont permis de mieux encadrer les comportements des élus ces dernières années (mise sur pied de la commission de l'éthique de la Chambre (*Committee on Standards of Official Conduct*), rapports, enquêtes, audiences, procédures judiciaires et réformes de la loi sur le financement des campagnes électorales), plusieurs estiment qu'il y a encore place à amélioration dans ce domaine. Chose certaine, ce dossier est primordial, car les cas de fraude électorale et la corruption sont, entre autres, ce qui pousse les citoyens à estimer que dénigrer le Congrès est « un passe-temps national vénérable<sup>99</sup> ».

## BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

- COOPER, J. (dir.) (1999). *Congress and the Decline of Public Trust*, Boulder (CO), Westview Press.
- DAVIDSON, R.H. et W. OLESZEK (2006). *Congress and Its Members*, 10<sup>e</sup> éd., Washington, D.C., CQ Press.
- ERIKSON, R.S., N.R. LUTTBEG et K.L. TEDIN (1988). *American Public Opinion : Its Origins, Content, and Impact*, 3<sup>e</sup> éd., New York, Macmillan.
- FENNO., Jr., R.F. (2003). *Home Style. House Members in Their Districts*, New York, Longman.
- HAMILTON, L. (2004). *How Congress Works and Why You Should Care*, Bloomington, Indiana University Press.
- HIBBING, J.R. et E. THEISS-MORSE (1995). *Congress as Public Enemy : Public Attitude toward American Political Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press.
- PARKER, G.R. et R.H. DAVIDSON (1979). « Why Do Americans Love Their Congressman so much more than Their Congress ? », *Legislative Studies Quarterly*, vol. 4, n<sup>o</sup> 1, février, p. 53-61.
- PRICE, D.E. (2004). *The Congressional Experience*, 3<sup>e</sup> éd., Cambridge, Westview Press.

---

98. White House (2006). « State of the union address by the president », 31 janvier, <[www.whitehouse.gov/stateoftheunion/2006/index.html](http://www.whitehouse.gov/stateoftheunion/2006/index.html)>.

99. Roger H. Davidson (1999), « Congress and Public Trust : Is Congress Its Own Worst Enemy ? », dans Joseph Cooper, *op. cit.*, p. 65.



---

# Index

- 5<sup>e</sup> amendement à la Constitution, 43  
11 septembre 2001, 161, 171, 172,  
174, 182, 183, 185  
17<sup>e</sup> amendement à la Constitution, 40
- A**
- ABC, 249-253, 255, 259, 261, 263  
Abramowitz, Alan, 53, 55-57  
abstention populaire aux élections,  
294  
acheminement des législations vers  
plusieurs commissions (*multiple  
referral*), 102  
activités non américaines, 145, 148  
*Ad Hoc Committee on Energy*, 143  
Adams, John, 205  
affaire Abramoff, 273  
affaire de la banque de la Chambre  
(*House Bank*), 272  
affaire Iran-Contra, 170, 179  
affaire Keating Five, 272  
affaire Lewinsky, 170  
Afro-Américains au Congrès, 286  
agences de presse, 245  
*Agricultural Adjustment Act*, 206  
Albany, 7, 9, 11  
Alito, Samuel, 194, 205, 210, 288, 292  
amendement constitutionnel, 143,  
148, 195, 197, 200, 202, 203  
amendements qui n'ont pas rapport  
avec le contenu de la législation  
à l'ordre du jour (*nongermane  
amendments*), 103, 119  
*American Mercury*, 267  
American National Election Studies  
(ANES), 269  
*Americans with Disabilities Act*,  
193  
anciennté *Voir* commission, compo-  
sition  
Annapolis, 12  
Articles de Confédération, 9-15, 21,  
28  
Asiatiques et ressortissants des îles  
du Pacifique au Congrès, 286  
assistants des législateurs (*staff*),  
293  
Association des barreaux améri-  
cains, 213  
assurance santé (*Medicare*), 293  
auditions en commission, 129, 133,  
134, 137, 143  
Autochtones, 5, 6, 7  
autorité de la chose jugée, 200  
avantage des candidats sortants  
(*incumbency advantage*), 47  
facteurs explicatifs, 48  
financement lors des élections  
de 2002, 51  
avortement, 200, 203, 209, 214

**B**

Bacon, Perry, 64  
 Balart, Lincoln Diaz  
   Style local (*home style*), 291, 292  
 Baldwin, Tammy, 285  
 basques du président (*presidential coattails*), 55, 57  
 Bean, Melissa, 38  
 bicaméralisme, 5  
*Bill of Rights* (1689), 3, 4, 9  
*Bituminous Coal Conservation Act*, 206  
*Blue Slip*, 208  
 Boehner, John, 272  
 Bolling (commission), 130  
 Bolton, John, 123, 177  
 Bork, R.H., 211, 212, 217  
*Boston Tea Party*, 8  
 Box-Steffensmeier, Janet, 276, 277  
 Bradley, Bill, 268, 271  
 Breyer, Stephen G., 205  
 Bricker, John W., 164  
 Brown, Janice Rogers, 118  
*Buckley v. Valeo* (1976), 42  
*Budget and Impoundment Control Act*, 130  
 budget fédéral, 199  
 Bumpers, Dale, 288  
 Bunning, Jim, 65  
 bureaucratie, 161, 172-175, 177-180  
 Busch, Andrew, 62  
 Bush, George W., 55, 56, 58, 61, 62, 64, 65, 101, 118-120, 123, 170-172, 174-177, 182-185, 205, 209, 210, 213, 215, 232, 286, 289, 295  
   Discours sur l'état de l'Union (janvier 2006), 295  
 Byrd, Robert C., 64, 118, 247, 265, 286

**C**

Cable Satellite Public Affairs Network (C-SPAN), 243, 247, 250, 256, 257, 263

calendrier de la Chambre (*House calendar*), 104  
 calendrier de l'Union de la Chambre (*Union calendar*), 104  
 calendrier des décharges de la Chambre (*Discharge calendar*), 104  
 calendrier exécutif du Sénat (*Executive calendar*), 107  
 calendrier législatif du Sénat (*Senate legislative calendar* ou *Senate business calendar*), 107  
 calendrier privé de la Chambre (*Private calendar*), 104  
 campagnes électorales, 254, 258  
 Campbell, James E., 55  
 candidats aux élections au Congrès  
   moyens financiers, 47  
   qualités requises, 47  
   sources de financement en 2000, 52  
   types de candidats, 47  
 Cannon, Joseph, 136  
 Capitole, 245, 249, 250, 256, 260, 264  
 Carpenters & Joiners Union, 53, 54  
 Carter, James, 170, 181  
 Carter, Jimmy, 56, 60, 143, 249  
 caucus, 68, 74, 75, 81, 92, 93  
 CBS, 249-253, 255, 259, 261, 263  
 Center on Congress à l'Université d'Indiana, 269  
*chairman Voir* président  
 Chambre des Représentants, 243, 245, 247-249, 251, 254, 257, 258, 260, 261  
   principe majoritaire (*majority rule*), 96  
   règles spéciales (*special rules*), 97, 104-108, 110, 112-114, 116, 124  
   suspension des règles (*suspension of the rules*), 104, 105  
 Chase, Samuel, 200, 218  
*checks and balances*, 160, 172, 222  
 chef de parti, 79  
 Cheney, Richard, 170  
 CIA, 163, 169, 170, 180

- circonscriptions où les victoires des représentants sortants sont pratiquement assurées (*safe districts*), 53
- Civil Rights Acts* Voir droits civiques
- Clay, Henry, 109
- clean bill*, 143
- Clinton, Bill, 51, 56, 58, 62, 132, 170, 175, 176, 186, 196, 198, 205, 209-211, 213, 216, 219
- Clinton, Hilary, 63
- CNN, 250, 263
- coalition conservatrice, 90
- Collins, Susan, 64
- colonies  
britanniques, 4, 6  
françaises, 6
- Comité des onze (4 septembre 1787), 18
- Comités d'action politique (*Political Action Committees*), 41, 43, 52, 53, 54, 59
- commerce, 193  
interétatique, 193
- commerce clause*, 193
- Commission de conciliation (*conference committee*), 122
- Commission de la chambre sur les règles (*House Committee on Rules*), 105, 106, 107, 112, 114, 115, 116
- Commission des correspondants, 245
- Commission des règles du sénat (*Senate Committee on Rules and Administration*), 108
- Commission d'éthique de la Chambre des Représentants (*House Committee on Standards of Official Conduct*), 272
- Commission fédérale sur les élections (*Federal Election Commission*), 41
- commission, 68, 71, 73, 75-77, 78, 81-83, 85, 86, 93, 246, 250, 254, 256, 261  
ad hoc, 130, 132, 142  
composition, 135, 141, 143, 146  
conjointe, 132, 133  
de conciliation, 133, 144  
de la sécurité intérieure, 145  
des appropriations, 131, 150, 153  
des finances, 131  
des règles, 137  
des voies et moyens, 131  
permanente, 129-131, 134, 138, 139, 141, 142  
spéciale, 81, 83, 130, 131, 132
- Commission plénière de la Chambre (*Committee of the Whole*), 112-116
- Committee of Detail* (16 août 1787), 18, 24-26, 29, 30
- Committee of Style* (12 septembre 1787), 18, 26, 27
- Committee of the Whole* (13 juin 1787), 18, 81, 130
- Committee on Committees*, 71, 76, 141
- communiqué de presse, 257
- compromis, 255
- Condit, Gary, 251
- conférence, 74, 75, 93  
de presse, 257, 259
- conference committee* Voir commission parlementaire
- confiance des électeurs en leurs élus, 290
- confirmation des nominations, 207, 209-213, 216
- conflit, 242, 243, 246, 251, 254, 261, 263, 264
- Congrès confédéral (1781-1789), 9
- Congressional Budget and Impoundment Control Act* (1974), 118
- Congressional Quarterly Weekly Report*, 250
- Congressional Record*, 99, 247, 250, 258
- Congressional Research Service*, 135, 140
- Conseil de sécurité nationale, 163, 180
- conservatisme, 138, 193
- Constitution, 68, 70, 77, 80, 83  
des États-Unis, 263

Constitution américaine  
 éligibilité des candidats aux élections au Congrès, 40  
 taille du Sénat et de la Chambre des représentants, 40  
 constitutionnalité, 190, 196, 200  
*Contract with America*, 79, 92  
 contrôle de constitutionnalité, 190  
 contrôle parlementaire, 128, 129, 131, 132, 144-148, 150-152  
 controverse, 242  
 Convention de Philadelphie en 1787, 2  
 Cooper, Joseph, 267, 268, 295  
 Coors, Pete, 47  
 corruption, 132, 145, 192, 217  
 au Congrès, 271-273, 295  
 Cour suprême, 145, 147, 188, 190-194, 196-200, 203, 205-212, 215, 216, 218  
 composition de la, 205  
 couronne britannique, 2-5, 7, 9  
 cour  
 d'appel, 199, 209  
 fédérale, 199  
 fiscale, 199  
 martiale, 199  
*Court-Packing Plan*, 203, 206  
 Cox, Archibald, 212  
 Crane, Phil, 38  
 Crise des otages en Iran, 55  
 Cromwell, Oliver, 3  
 C-SPAN, 243, 247, 250, 256, 257, 263  
 cynisme de la population envers les institutions et le Congrès, 266, 267, 273, 274, 294

## D

D'Amato, Al, 60  
 Daschle, Tom, 48, 61, 63, 64, 110, 118  
 Davidson, Roger, 58, 273-276, 282-287, 290, 291, 293-295  
 décentralisation du travail législatif, 142

Déclaration d'indépendance de 1776, 3, 11  
 DeLay, Tom, 51, 251, 272  
 affaire DeLay, 271  
 délégations législatives, 191  
 Demint, Jim, 60  
 démocrates, 255  
*Democratic Congressional Campaign Committee*, 70, 71, 75  
*Democratic Senatorial Campaign Committee*, 70, 71, 75  
 Département de la Défense, 163, 174  
 Département de la Sécurité intérieure  
*Department of Homeland Security*, 182-185  
 désenchantement populaire envers les institutions et le Congrès, 273  
 désintéressement des journalistes, 260  
 destitution, 148, 216-218  
 Deuxième Congrès continental, 9  
 Dionne, E.J., Jr., 277  
 discours sur l'État de l'Union, 160  
 doctrine de la question politique  
*Voir* questions politiques  
 Dominici, Pete V., 102  
 d'Orange, Guillaume, 3  
 droit d'adresser des pétitions, 222  
 droit de pétition et de doléance, 222  
 droit de veto, 160  
 droits civiques, 195  
 droits de la défense, 146, 147  
 Dulles, John Foster, 165  
 Durenburger, David, 272

## E

éditeurs, 250  
 Eisenhower, Dwight, 164, 165  
 élections au Congrès  
 faible compétitivité électorale et conséquences sur la politique américaine, 63  
 guerre du Vietnam, 58  
 personnalisation des campagnes, 64  
 stratégies de campagne, 58, 59

- théorie de l'accroissement et du déclin (*surge and decline*), 57  
 théorie de l'élection référendum, 57  
 usure du pouvoir, 55
- élections de 1932, 55  
 élections de 1966, 58  
 élections de 1974, 55  
 élections de 1980, 55  
 élections de 1992, 45, 61, 62  
 affaire Anita Hill/Clarence Thomas, 62  
 scandale entourant la banque de la Chambre des représentants (*House Bank*), 62
- élections de 1994, 57  
 corruption au Congrès, 62  
 montants élevés des impôts, 62
- élections de 1996  
 disputes entre le Congrès et la Maison-Blanche dans le domaine budgétaire, 62
- élections de 1998, 58  
 course sénatoriale dans l'État de New York, 60  
*Monicagate*, 62
- élections de 2000, 55  
 réductions des impôts, 62
- élections de 2002, 43, 44, 48, 51, 58, 62, 110  
 enjeux de sécurité, 62  
 intervention en Irak, 62  
 taux de participation populaire, 266
- élections de 2004, 55, 110, 289  
 course sénatoriale au Dakota du Sud, 61  
 course sénatoriale en Caroline du Sud, 60
- élections de 2006, 39, 52, 60, 63, 65  
 course sénatoriale en Floride, 60
- élections primaires, 39, 45, 47, 49, 50, 51  
 de type fermé (*closed primaries*), 45  
 de type ouvert (*open primaries*), 45  
 de type partisan (*blanket primaries*), 45  
 Louisiane, 46
- électoratisme (*pork barreling*), 269  
 enquête Voir contrôle parlementaire  
 Ervin, Sam, 167  
 esclavage, 202  
*Ethics in Government Act*, 169  
 éthique, 246, 263  
 euthanasie, 200  
 évaluation populaire de la performance du Congrès et des législateurs, 274  
 Ewards, Chet, 64  
*executive agreements*, 181
- F**
- Federal Election Campaign Act* de 1971, 41, 43, 63  
*Federal Election Commission*, 170  
*Federal Regulation of Lobbying Act*, 239  
 Feingold, Russ, 43  
 Fenno, Richard F., Jr., 266, 275, 287, 290, 291, 293, 295  
 flibuste (*filibuster*), 177, 213, 215,  
 Ford, Gerald, 170, 171  
 France, 7  
 Francia, Peter, 58-60  
 Frank, Barney, 285  
 Franklin, Benjamin, 7, 9, 11  
 Frist, Bill, 110, 118, 119, 251  
 élections de 2004, 61  
 Frost, Martin, 45  
 Fulbright, William, 165
- G**
- gais et lesbiennes au Congrès, 285  
 galerie de presse, 245, 248  
*General Accounting Office*, 135  
 général Westmorland, 166  
 Gingrich, Newt, 79, 139, 272  
 Ginsburg, Ruth, 205  
 Gore, Al, 55  
*Government Accountability Office*, 178  
 Grand compromis du 16 juillet 1787, 24

Grande-Bretagne, 2, 3, 6, 7, 9, 11

Grandy, Fred, 287

Grant, Ulysses S., 205

groupes

d'enjeux, 228

de pression, 224, 243, 254

de solidarité, 228

d'intérêts, 134, 149

économiques, 227

guerre

civile, 131, 138, 202

de 1812, 131

de Sécession, 226

du Vietnam, 161, 162, 165, 166,  
171

## H-I

Hamilton, Alexander, 12, 13, 17, 21-  
23, 26, 34, 123, 266

Hamilton, Lee H., 269, 270, 273,  
281, 294, 295

*hard money*, 41

Hastert, Dennis, 49, 50

Helms, Jesse, 95, 97, 120

Herrnson, Paul, 42-45, 47, 53, 55,  
58-60, 66

Herseth, Stephanie, 52

Hibbing, John R., 268, 271, 273-275,  
279-281, 294, 295

homogénéité

des partis, 277

idéologique, 78, 79, 87, 89

*House Un-American Activities Com-  
mittee*, 145

*impeachment*, 15, 22, 25, 29, 218,  
*Voir aussi* destitution

impôt, 198, 202

*impoundment*, 196

Indiens, 9, 10

inflation normative, 131, 142

influence, 261

influence des citoyens sur les déci-  
sions au Congrès, 280

Internet, 250, 257

Irak, 251

Iran-Contra (affaire), 132, 149

## J

Jackson, Andrew, 205

Jamestown (Virginie), 2

Jay, John, 123

Jefferson, Thomas, 13, 68, 205

Johnson, Andrew, 200, 203

Johnson, Lyndon B., 58, 165-168,  
170

Johnson, William Samuel, 22

*Joint Committee on Printing*, 133,  
152

*Joint Committee on Taxation*, 133,  
152

*Joint Committee on the Library of  
Congress*, 133, 152

*Joint Economic Committee*, 133, 152

*joint referral*, 142

journalistes, 241, 243-248, 250, 252,  
254-260, 264

journaux, 244, 245, 250

*Judiciary Committee*, 211, 217, 219

## K

Katrina (Ouragan), 128, 132, 152

Kefauver, Estes, 129

Kennedy, Anthony M., 205, 212, 216

Kennedy, John F., 176, 177, 181

Kennedy, Ted, 119

Kerry, John, 55, 58, 286, 289

*Killer ou poison-pill amendments*  
*Voir Règles et procédures à la  
Chambre et au Sénat*

Kim, Jay, 272

Kimball, David C., 267, 276

Kissinger, Henry, 167

Kyl, John, 63

## L

Laborer Union, 53

Latino-américains au Congrès, 286

Lawrence, Massachusetts, 287

*Le fédéraliste*, 123

leaders, 254, 256

parlementaires, 72, 74-78, 92

leadership, 70, 79, 80, 84, 85, 92, 93

Leahy, Patrick, 171  
 législateur secondaire, 195  
*Legislative Reorganization Act*, 129,  
 134, 138, 246  
 Levy, Shandra, 251  
 Lightner, Candy, 281  
 Lincoln, Abraham, 205  
 Line Item Veto, 196  
*Litmus test*, 209  
 lobbies, 134, 149, 224, 233, 236, 238  
*Lobby Disclosure Act*, 239  
 Loi bipartisane sur la réforme des  
 campagnes de 2002 (*Bipartisan  
 Campaign Reform Act*), 43  
 loi Case-Zablocki, 182  
 loi sur la sécurité nationale de 1947,  
 180  
 Long, Russell B., 102  
 Lott, Trent, 119, 290  
 Louisiane, acquisition de, 198

## M

MacArthur, Douglas, 164  
 Madison, James, 13, 22, 24, 26, 123  
 magazines, 248  
 Maison-Blanche, 245, 250, 264  
 majorité parlementaire, 131, 133,  
 135, 138, 140-144, 147  
*Make-a-point amendments* Voir  
 règles et procédures de la  
 Chambre et règles et procédures  
 au Sénat  
 mandat d'amener (*subpœna*), 146  
 mariage gai, 200, 209, 214  
 marijuana, 193, 194, 212  
*mark up*, 143  
 Matthews, Donald R., 283, 286  
 Mayhem, David, 38, 65, 66, 282  
 McCain, John, 43, 118, 269  
 McCarthy, Joseph, 145, 146, 164,  
 165, 192  
 médias, 71, 76, 85, 242, 243, 245-  
 251, 254-260, 263, 264  
 locaux, 246, 249, 254, 256  
 nationaux, 242, 249, 254-256  
 Meehan, Marty, 287  
 message partisan, 72  
 Miers, Harriet, 209, 217, 232  
 Miller, George, 37, 38, 65  
 minorité parlementaire, 130, 134,  
 135, 140, 141, 144  
*minority ranking member* Voir mino-  
 rité parlementaire  
*Monicagate*, 58  
 monnaie commune, 11  
 Monroe, James, 131  
 Montesquieu, 188  
 Moore, Dennis, 52  
 Morris, Gouverneur, 26  
 Mothers Against Drunk Driving, 281  
 Myers, William, 119

## N

National Association of Realtors, 53,  
 54  
 National Beer Wholesalers Associa-  
 tion, 53, 54  
 National Food Uniformity Act, 105,  
 106  
 National Republican Congressional  
 Committee, 70, 71, 75  
 National Republican Senatorial Cam-  
 paign, 70, 71, 75  
 National Science Foundation, 284  
*National Security Act*, 163  
 navette législative, 144  
 NBC, 249-253, 255, 259, 261, 263  
 Nelson, Bill, 60, 65  
 New Deal, 203, 206, 245  
 New York, 23, 27, 30  
 New York (ville), 7  
*New York Times*, 247, 250, 257  
 Nixon, Richard, 164, 166-171, 174,  
 188, 196, 197, 210, 212, 249  
*No Child Left Behind*, 101  
*No taxation without representation*,  
 2, 9  
 nomination des juges, 193, 203, 207-  
 209, 211-216  
 Norris, George W., 137  
*North American Review*, 267

nouvelles, 243-245, 249, 250, 259-261, 263

*November amendments* Voir règles et procédures de la Chambre et règles et procédures au Sénat

## O

Obama, Barack, 38, 64, 65

Office of Management and Budget, OMB, 173

Office of Technology Assessment, le Congressional Budget Office, 135

Oleszek, Walter, 39-41, 44, 46, 47, 52, 55-58, 60, 61, 66, 96, 97, 99, 101-110, 112-119, 121, 122, 125, 273, 276, 282-287, 290, 291, 293-295

*omnibus bills*, 133

*one man, one vote*, 195

opinion publique, 242

opinions dissidentes, 143

option nucléaire Voir flibuste

ordre du jour, 135-137, 144

*Organization, Study and Review Committee*, 76

*original bill*, 143

OTAN, 163

Owen, Diane, 273

## P

Packwood, Robert, 272

Parlement britannique, 3-5, 7, 17

parti politique, 242, 254-256, 261

Paterson (commission), 130

*Patriot Act*, 182-185

Patterson, Samuel C., 267, 276

Patterson, William, 21

Pelosi, Nancy, 52

Pentagone, 180, 184

Pères fondateurs, 2, 4, 6, 7, 9, 160, 172, 180

période coloniale, 4, 6

personnel (*staff*), 71, 75, 77, 83

pétition de décharge (*discharge petition*), 102

Pew Research Center for the People and the Press, 247

Philadelphie, 2, 9, 12, 13, 15, 17, 18, 24, 27

Plan de Alexander Hamilton (18 juin 1787), 15

Plan de la Virginie (29 mai 1787), 15

Plan du New Jersey (15 juin 1787), 15

Plan d'union de Benjamin Franklin (1754), 7, 11

Plan Marshall, 163

poids et contrepoids, 160, 168, 179, 185

polarisation des élites politiques, 278

*Policy Committee*, 71, 72, 75

*Political Action Committees*, 224, 231

pouvoir

de révocation, 208

discrétionnaire, 198, 209

du porte-monnaie, 196

judiciaire, 188, 190, 198, 199, 202, 203

pouvoirs

implicites, 197

du Congrès, 31

formels, 83, 84, 85

Powell, Lewis, 212

premier amendement, 222, 230, 238

Premier Congrès continental, 9

présidence

impériale, 161-163, 167, 171, 191

moderne, 160, 162, 179

président, 243-245, 248-250, 258-260, 262, 263

de commission, 130, 134-140, 142, 149

du Sénat (*presiding officer*), 83, 86, 101, 102, 122

*pro tempore*, 82, 83

Price, David, 287, 289, 291, 293, 295

prière dans les lieux publics, 214

*Pro forma amendments* Voir règles et procédures de la Chambre

processus législatif américain, 96-99, 110, 114, 117-119, 121-123, 133, 137, 138, 142, 143, 144, 149

- acheminement des législations vers les commissions, 101
  - adoption finale des législations à la Chambre des représentants, 116
  - étapes précédant l'étude d'une législation devant l'assemblée de la Chambre des représentants, 104
  - étapes précédant l'étude des législations devant l'assemblée au Sénat, 107
  - introduction d'une législation, 99
  - procédure d'amendement à la Chambre, 114
  - réconciliation des différences entre les deux chambres, 121
  - règles et procédures en assemblée plénière à la Chambre, 112
  - producteurs, 250
  - profil sociologique des membres du Congrès, 267, 282, 283
    - âge, 286
    - ethnie, 286
    - genre et orientation sexuelle, 284
    - niveau d'éducation et croyances religieuses, 284
    - profil professionnel, 283
  - programme *Frontline* du parti démocrate, 52
  - projets de loi, 76, 78, 81, 85, 87
  - publicité, 256, 258
    - des travaux parlementaires, 143
  - Put-them-on-the-spot amendments* Voir règles et procédures de la Chambre et règles et procédures au Sénat
- Q-R**
- Québec, 7
  - questions politiques, 196
  - quorum, 130, 143
  - radio, 245, 247, 248, 256, 257, 259
  - Randolph, Edmund, 14
  - Rankin, Jeannette, 284
  - ranking member*, 144
  - Rayburn, Sam, 291
  - Reagan, Ronald, 55, 56, 65, 170, 175, 205, 209-212, 282
  - Recess Appointment*, 177, 207
  - rédacteurs en chef, 250
  - redécoupage des circonscriptions électorales en faveur des minorités (*racial gerrymandering*), 45
  - redécoupage partisan des circonscriptions électorales (*gerrymandering*), 44, 45, 53
  - régime
    - des retraites (*Social Security*), 293
    - parlementaire, 128, 144
    - présidentiel Voir séparation des pouvoirs
  - Règle XIV du Sénat, 103
  - Règle XVI de la Chambre Voir règles et procédures de la Chambre
  - Règle XXII du Sénat Voir flibuste
  - règlement intérieur (des chambres), 130, 132
  - règles et procédures de la Chambre
    - motions pour retourner la législation au sein des commissions permanentes (*recommittal motion*), 112
    - règles de la reine de la colline (*Queen-of-the-Hill Rules*), 107
    - règle des cinq minutes (*five minute rule*), 113
    - règles du roi de la colline (*King-of-the-Hill Rules*), 106
    - règles limitant la durée des débats (*Time-Structured Rules*), 107
    - technique du vote à voix haute (*voice vote*), 116
    - technique du vote enregistré électroniquement (*recorded vote*), 116
  - règles et procédures au Sénat
    - accord par consentement unanime (*unanimous consent agreement*), 110, 117-121, 124
    - débat général, 118
    - étapes marquant l'adoption des législations, 117
    - motion de procéder (*motion to proceed*), 108
    - motion pour ajourner les débats (*motion to table*), 118

option nucléaire (*nuclear option*), 109  
 procédure d'amendement, 119  
 vote à voix haute (*voice vote*), 121  
 vote par appel successif des sénateurs (*roll call vote*), 121  
 vote par division (*division vote*), 121  
 règles restrictives (*restrictive rules*), 106  
 Rehnquist, William, 193, 200, 218  
 Reid, Harry, 118  
 relations publiques, 245, 246, 256  
*Religious Freedom Restoration Act*, 190  
 renvoi en commission, 142  
 reportages, 242-244, 246, 249-253, 259, 261-264  
 représentants, 242-244, 246-248, 251, 254-257, 259-261, 264  
 représentants sortants  
   taux de réélection, 49  
 représentation féminine au Congrès, 284  
 Républicains, 255  
 résolution dite du Golfe du Tonkin, 165, 169  
*Retain Our Majority Program*, 51  
 revirement de jurisprudence, 193  
 révision constitutionnelle *Voir*  
   amendement constitutionnel  
 revues, 248  
 Rhode Island, 5, 13, 30  
 Roberts, Jason, 121  
 Roberts, John, 96, 99, 101-105, 107, 111, 113, 119, 121, 122, 124, 125, 205  
 Roi Charles I<sup>[superscript]</sup>e<sup>[superscript]</sup>r (Stuart), 3  
 Roi Charles II, 3  
 Roi George III, 3  
 Roi Jacques II, 3  
*roll call*, 216, 250  
 Roosevelt, Franklin Delano, 55, 56, 58, 162, 193, 203, 205, 206, 259  
 Rostenkowski, Don, 272

*Rules Committee*, 81, *Voir aussi*  
 Commission des règles du Sénat  
 Rumsfeld, Donald, 291

## S

Saad, Henry, 119  
 Saint-Clair  
   Commission d'enquête, 145  
 salaire des membres du Congrès, 274, 282  
 Salazar, Ken, 47  
 SALT II, 170, 181  
 Santorum, Rick, 63  
 Scalia, Antonin, 119, 194, 205, 216  
 scandale du Watergate, 55  
 scandales, 242, 246, 251, 252, 263  
 Schlesinger, Arthur, 161, 168, 196  
 Schumer, Charles, 60  
 Schwarzenegger, Arnold, 65  
 scoop, 250  
 secrétaires de presse, 243, 246, 256, 257, 258  
 Sénat, 243, 244, 247-249, 258, 260, 261  
 sénateurs, 242, 243, 246-248, 251, 254-257, 260-264  
 sénateurs sortants  
   taux de réélection, 50  
*senatorial courtesy*, 208  
*separate but equal*, 195  
 séparation des pouvoirs, 160, 188, 189, 191, 192, 196  
   horizontale, 191  
   stricte, 188  
   verticale, 193, 194  
*sequential referral*, 142  
 serment d'allégeance, 214  
 Shays, Chris, 64  
 Sigelman, Carol, 278  
 Sigelman, Lee, 278  
 Smith, Nick, 272  
 Smith, Steven, 121, 272  
*Social Security Act*, 206  
*soft money*, 43  
 sous-commissions, 73, 75-77, 93, 250, 254, 256

Souter, David H., 205  
*speaker*, 74-76, 79-86, 101-105, 107, 112, 113, 116, 122, 124, 132, 136, 137, 139, 149, 245, 254  
*split referral*, 142  
*Stamp Act Congress* (1765), 7  
*Standing Committee on Enroled Bills*, 131  
*Steering and Coordination*, 71, 76  
*Steering Committee*, 71, 75, 139, 141  
 Stenholm, Charles, 45  
 Stevens, John P., 205  
 stratégies de campagne  
   choisir un message de campagne efficace, 60  
   jauger l'opinion publique et cibler les électeurs, 59  
   prendre position sur des enjeux chers aux Américains, 61  
 stratégies de communication, 255, 256  
 style local des législateurs (*home style*) Voir aussi Richard F. Fenno, Jr., et Sam Rayburn  
*subpœna* Voir mandat d'amener  
*Substance amendments*, 120, Voir aussi règles et procédures de la Chambre et règles et procédures au Sénat  
 Sununu, John, 120  
*Sweetener amendments* Voir règles et procédures de la Chambre et règles et procédures au Sénat  
 système des poids et contrepoids, 222

## T

taux d'approbation des législateurs américains, 276  
*Tea Act*, 8  
*Technology and Communications Committee*, 71, 76  
 télévision, 245, 247-250, 256, 257, 260  
*Tennessee Valley Authority*, 206  
*Tenure in Office Act*, 208  
 Terri Schiavo Voir euthanasie

Texas  
   redécoupage partisan des circonscriptions électorales (2004), 44  
*The Hill*, 250  
 Theiss-Morse, Elizabeth, 268, 273-275, 279-281, 295  
*think tanks*, 224, 246  
 Thomas, Clarence, 119, 193, 194, 198-200, 205, 209, 214, 216  
 Thomas, J. Parnell, 146  
 Thune, John, 61, 64  
 Thurmond, Strom, 109  
 Tocqueville, Alexis de, 187, 194, 221-223  
*Town meetings*, 5  
 Traficant, James A., Jr., 272  
 trahison, 217  
 Traité de l'Atlantique Nord, 163  
 Traité de Paris (1763), 7, 11  
 traités internationaux, 180  
 transparence, 246  
 Truman, Harry, 162-164  
 Twain, Mark, 267

## U-V

unité partisane, 87  
*USA Patriot Act*, 101, 120, 292  
*USA Today*, 250  
 ventes d'armes, 193  
 vice-président, 74, 82  
 Virginie, 2, 4, 5, 12, 14, 17, 21-24, 28, 30  
 vote assis-debout, 216  
 votes d'unité partisane, 87

## W-Z

Wagner Act, 206  
 Waldholtze, Enid, 272  
*Wall Street Journal*, 250  
 Wal-Mart Stores, 53, 54  
*War Powers Act*, 169  
*Washington Post*, 250, 257  
*Washington Times*, 250  
 Washington, George, 9, 12, 68, 174, 180

Watergate, 162, 166-171, 179, 195,  
212, 242, 246, 249

*whig* (parti), 70

*whip*, 80, 82, 84, 85

Whitewater (affaire), 132, 170

Wielen, Ryan Vander, 121

Wilson, Woodrow, 127, 143, 144,  
163, 181, 188

Wright, James, 272

Zamora, Ruben K., 49

---

# À propos des auteurs

## Le directeur de l'ouvrage

### *Frédéric Gagnon*

Frédéric Gagnon est chercheur à l'Observatoire sur les États-Unis de la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques. Chargé de cours à l'Université du Québec à Montréal, il est doctorant en science politique et récipiendaire des bourses de doctorat du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSH) et du Fonds québécois pour la recherche sur la société et la culture (FQRSC). Récipiendaire d'une bourse *Fulbright* du département d'État américain pour un séminaire sur la politique américaine à l'Université du Massachusetts à Amherst en 2005, il a été chercheur invité au Canada Institute du Woodrow Wilson International Center for Scholars à Washington ainsi qu'au Center for American Politics and Citizenship de l'Université du Maryland, au cours de l'été 2006. Il a publié des chapitres dans plusieurs ouvrages (dont *La présidence des États-Unis*, dirigé par Élisabeth Vallet, publié en 2005). Il est également l'auteur de « En conformité avec la Maison-Blanche. Le Congrès et la politique de sécurité nationale des États-Unis durant le premier mandat de George W. Bush », *Études internationales*, décembre 2005.

## Les auteurs

### *Sébastien Barthe*

Sébastien Barthe est chercheur à l'Observatoire sur les États-Unis de la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques. Spécialiste de la défense antimissile américaine et des théories de la politique étrangère, il est étudiant au doctorat et chargé de cours en science politique à l'Université du Québec à Montréal. Il est également l'auteur, avec Charles-Philippe David, de « Foreign Policy Making in

the Clinton Administration: Reassessing Bosnia and the “Turning Point” of 1995 », dans les *Occasional Papers* de la Chaire Raoul-Dandurand, en 2004.

### **Claude Corbo**

Claude Corbo est professeur au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal (dont il fut le recteur de 1986 à 1996) et membre de l'Observatoire sur les États-Unis de la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques. Il a notamment publié *Les États-Unis d'Amérique. Tome II: Les institutions politiques*, paru en 2004.

### **Jean-Frédéric Légaré-Tremblay**

Jean-Frédéric Légaré-Tremblay est titulaire d'un baccalauréat en science politique de l'Université Laval et d'une maîtrise en relations internationales de l'Université du Québec à Montréal. Également membre associé de l'Observatoire sur les États-Unis de la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques, il pratique aujourd'hui le métier de journaliste.

### **Étienne Lévesque**

Étienne Lévesque est stagiaire à l'Observatoire sur les États-Unis de la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques. Ses recherches portent sur la politique étrangère américaine, notamment sur le cas de la Corée du Nord. Il travaille également sur la théorie des relations internationales et de la prise de décision. Titulaire d'un baccalauréat en science politique de l'Université du Québec à Montréal, il est candidat à la maîtrise en relations internationales à cette même université.

### **Guy-Joffroy Lord**

Guy-Joffroy Lord est chargé de projets au Forum économique international des Amériques et chercheur associé à la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques. Il a obtenu une maîtrise en relations internationales de l'Université du Québec à Montréal.

### **Éric Marclay**

Directeur de recherche à l'Observatoire sur les missions de paix (OMP) de la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques, il a été délégué du Comité international de la Croix-Rouge pendant plus d'une dizaine d'années. À ce titre, il a œuvré principalement au Moyen-Orient et en Afrique au sein des nombreuses missions de l'organisation. L'Irak, le Rwanda, la Somalie, l'Angola ou encore Israël et la Palestine sont au nombre des pays où il a séjourné. Spécialisé dans les questions humanitaires et les missions de paix, il est titulaire d'une maîtrise en science politique de l'Université du Québec à Montréal, concentration politique internationale et droit international.

**Vanessa Martin Vanasse**

Vanessa Martin Vanasse est candidate à la maîtrise en science politique à l'Université du Québec à Montréal, spécialisation relations internationales. Ses intérêts de recherche sont les politiques spatiales américaines, le processus décisionnel à l'origine de celles-ci et les conséquences qu'elles ont sur la dynamique interétatique.

**Joël Plouffe**

Joël Plouffe est boursier Marc Bourgie 2006-2007 et chercheur à l'Observatoire sur les États-Unis de la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques. Il poursuit une maîtrise en relations internationales à l'Université du Québec à Montréal et ses travaux portent principalement sur l'incidence des changements climatiques sur les relations États-Unis-Canada en matière de sécurité et de souveraineté de l'Arctique.

**Karine Prémont**

Karine Prémont est professeure de science politique au Collège André-Grasset de Montréal et chercheure associée à l'Observatoire sur les États-Unis de la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques. Candidate au doctorat en science politique à l'Université du Québec à Montréal, elle a participé à plusieurs ouvrages, notamment *Les élections présidentielles américaines* (2004) et *La présidence des États-Unis* (2005). Elle est aussi l'auteure de *La télévision mène-t-elle le monde?* (2006).

**Julien Tourreille**

Julien Tourreille est chercheur à l'Observatoire sur les États-Unis de la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques. Diplômé de l'Institut d'études politiques de Toulouse, il est étudiant au doctorat en science politique à l'Université du Québec à Montréal. Ses principaux intérêts de recherche concernent les doctrines militaires et la politique étrangère des États-Unis, les dynamiques électorales américaines, ainsi que la notion d'empire en relations internationales. Il a publié des chapitres dans plusieurs ouvrages, dont *La présidence des États-Unis*, dirigé par Élisabeth Vallet (2005), et *Hegemony or Empire? The Redefinition of U.S. Power under George W. Bush*, dirigé par Charles-Philippe David et David Grondin (2006).

**Élisabeth Vallet**

Élisabeth Vallet est titulaire d'un doctorat en droit public de l'Université Pierre Mendès France de Grenoble. Avant de se joindre à la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques, elle a effectué un postdoctorat au Centre de recherche en droit public de l'Université de Montréal. Elle a été, en 2002-2003, chercheure invitée à l'Université Duke aux États-Unis, puis chercheure à la Chaire de recherche du Canada en relations internationales de l'Université du

Québec à Montréal. Elle a publié *Les correspondants du Trésor* (L'Harmattan, 2002) à Paris, *Les élections présidentielles américaines* (2004), *La présidence des États-Unis* (2005), des chapitres d'ouvrages et des articles scientifiques.



## Un panorama des acteurs, mécanismes et facteurs qui influencent le fonctionnement du Congrès américain

**A**près avoir brossé un portrait des débats et des étapes qui ont précédé la naissance du pouvoir législatif américain, de la période coloniale jusqu'à la Convention de Philadelphie en 1787, les auteurs se penchent sur les règles et le déroulement des élections législatives, le rôle des leaders, l'influence des partis politiques et des idéologies sur les activités au Congrès, les étapes du processus législatif, les procédures à la Chambre et au Sénat ainsi que le rôle des commissions permanentes et des commissions d'enquête au Congrès.

Ils décrivent ensuite la richesse des relations que le pouvoir législatif entretient avec les autres acteurs de la société américaine : le président (qui veut que les législateurs adoptent ses projets et entérine ses dépenses) ; la Cour suprême (qui estime parfois que les lois adoptées au Capitole sont inconstitutionnelles) ; les groupes d'intérêt (qui financent en partie les campagnes électorales des représentants et des sénateurs et espèrent ainsi les rendre favorables à leur cause) ; les médias (qui scrutent les activités au Congrès et sont inlassablement à l'affût des scandales, affaires de corruption et disputes entre les législateurs) ; et, enfin, les citoyens (qui désirent être bien représentés à Washington et décident, lors des élections, de l'avenir politique de leurs élus).

Cet ouvrage permettra aux étudiants, chercheurs, représentants des gouvernements, gens d'affaires et des médias, tout comme au grand public de mieux comprendre l'évolution du Congrès ainsi que ses pouvoirs, mécanismes et relations avec les autres acteurs de la société américaine.



Frédéric GAGNON est chercheur à l'Observatoire sur les États-Unis de la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques. Chargé de cours à l'Université du Québec à Montréal, il est doctorant en science politique.

### COLLABORATEURS

SÉBASTIEN BARTHE

CLAUDE CORBO

FRÉDÉRIK GAGNON

JEAN-FRÉDÉRIC LÉGARÉ-TREMBLAY

ÉTIENNE LÉVESQUE

GUY-JOFFROY LORD

ÉRIC MARCLAY

VANESSA MARTIN VANASSE

JOËL PLOUFFE

KARINE PRÉMONT

JULIEN TOURREILLE

ÉLISABETH VALLET