



LES DOCUMENTS DE TRAVAIL DU SÉNAT ÉTUDES INTERNATIONALES

DIRECTION
DES RELATIONS
INTERNATIONALES
ET DU PROTOCOLE

EI-2026-005

Cette étude a été réalisée par la Direction des Relations internationales et du Protocole, sous l'autorité de la délégation du Bureau en charge de la coopération interparlementaire et des groupes interparlementaires d'amitié. Prenant en compte les éléments de contexte à la date de sa réalisation, ce document revêt un caractère informatif et ne contient aucune prise de position susceptible d'engager le Sénat.

LE SÉNAT DES ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE, DOYEN DES SÉNATS OCCIDENTAUX

Symboliquement inspiré du Sénat romain, le Sénat américain voit sa composition fixée dans le Grand compromis dit « du Connecticut » du 16 juillet 1787, qui propose la création de deux chambres au sein du Congrès des États-Unis naissants. La Constitution américaine, signée le 17 septembre de la même année, mentionne cette assemblée dès son article 1^{er}. Le Sénat des États-Unis tient sa **première séance plénière le 6 avril 1789**.

Faisant partie des plus anciennes chambres hautes encore en fonction, le Sénat américain est progressivement devenu une institution-clé dans le système politique des États-Unis, sans pour autant être épargné par certaines critiques.

I. Un **bicamérisme égalitaire** **ancré dans le paysage** **institutionnel américain**

A – Le Sénat américain, pilier d'un système politique nouveau

1°) Un bicamérisme adapté au système fédéral

Malgré leurs différends avec le gouvernement du Royaume-Uni, de nombreux pères fondateurs des États-Unis se laissèrent inspirer par **le système institutionnel britannique, le « meilleur au monde »** selon le constitutionnaliste Alexander Hamilton.

Figure de la révolution américaine, John Dickinson déclara ainsi que les membres du Sénat américain devaient être « *les plus distingués* » afin de le rapprocher « *le plus possible de la Chambre des Lords britannique* ». Sur le plan institutionnel, les pères fondateurs Edmund Randolph et James Madison y voyaient un organe chargé de « *contenir, si possible, la violence de la démocratie* ».

Cet héritage bicaméral trouva sa **pleine vocation dans le système fédéral** qui se construisait alors.

Entre 1787 et 1788, une série d'essais intitulée « *The Federalist Papers* » (Le Fédéraliste) est publiée afin de convaincre la population de soutenir la ratification de la Constitution. Dans son 62^e chapitre, le 27 février 1788, les Pères fondateurs James Madison, Alexander Hamilton et John Jay firent **l'éloge du bicamérisme**, évoquant les atouts du Compromis du Connecticut conclu sept mois auparavant : « *la nomination des sénateurs par le corps législatif de chaque État (fédéré) a le double avantage d'assurer un choix plus éclairé et de donner aux gouvernements des États (fédérés) une influence sur la formation du Gouvernement fédéral, qui maintiendra leur autorité et formera entre les deux systèmes un lien utile* ».

Force est de constater que **les États-Unis d'Amérique ont hérité d'une forte culture bicamérale**, puisque chaque État fédéré américain opta pour l'existence d'une seconde

assemblée législative fédérée, à l'exception du Nebraska.

2°) Une légitimité confortée par l'instauration du scrutin universel direct

Il ressortait initialement du Compromis du Connecticut que les membres du Sénat du Congrès étaient choisis par le corps législatif de chaque État fédéré. Ce système a cependant rapidement fait l'objet de critiques : d'une part, la désignation de deux sénateurs d'un État fédéré par son corps législatif s'effectuait par un scrutin interne qui pouvait être vicié ; ainsi, en 1900, le Sénat annula l'élection d'un de ses membres en raison de l'achat de voix dans son État. D'autre part, le corps législatif de certains États fédérés de l'Ouest, ayant rejoint les États-Unis tardivement, n'était pas toujours en mesure d'organiser efficacement l'élection de leurs deux sénateurs fédéraux.

Afin de remédier à ces problèmes, le Congrès a modifié en 1913 le mode d'élection des sénateurs fédéraux. Ainsi, le **XVII^e amendement de la Constitution des États-Unis dispose que les citoyens d'un État élisent directement les sénateurs** qui siègent au Congrès, renforçant ainsi la légitimité démocratique du Sénat : « *Le Sénat des États-Unis sera composé de deux sénateurs pour chaque État, élus pour six ans par le peuple de cet État ; et chaque sénateur aura droit à une voix* » (article I^{er}, section 2, alinéa 2).

3°) Un pilier du régime présidentiel naissant

En raison d'une application stricte de la théorie de la séparation des pouvoirs, les États-Unis établirent un système politique inédit : le **système présidentiel**.

Les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire y sont conçus parallèlement. À la fois chef de l'État fédéral et chef du pouvoir exécutif fédéral (« *Administration* »), le président ne peut dissoudre ni la Chambre des Représentants, ni le Sénat. En retour, aucune des deux chambres du Congrès ne peut déposer de motion de censure à l'encontre du président ou de son cabinet.

Cette conception parallèle des trois pouvoirs est tempérée par des interactions entre eux. Si le président peut s'opposer à la promulgation des textes législatifs adoptés par le Congrès (article I^{er}, section 7, alinéa 2 de la Constitution), le Sénat, et, *a fortiori* le Congrès, se voient reconnaître certaines prérogatives à son encontre.

Un **équilibre institutionnel singulier** est établi au sein du Sénat américain. Il est en effet présidé par le vice-président des États-Unis. Selon la pratique constitutionnelle, ce dernier se tient à l'écart des activités législatives et de contrôle exercées par l'assemblée. En principe, il ne participe donc pas aux votes, sauf en cas d'égalité des voix (article I^{er}, section 3, alinéa 4 de la Constitution).



La salle des séances du Sénat américain

B – Les importants pouvoirs du Sénat des États-Unis

1°) Un bicamérisme largement égalitaire

Les deux chambres du Congrès sont **dotées des mêmes prérogatives** dans leurs missions principales : la rédaction de la loi **(a)** et le contrôle du pouvoir exécutif **(b)**.

(a) La loi fédérale est votée en termes identiques par la Chambre des Représentants et par le Sénat (article I^{er}, section 7, alinéa 2 de la Constitution), sans procédure de conciliation institutionnalisée ni dernier mot pour l'une des assemblées en cas de désaccord persistant : dans ce cas, les majorités des deux chambres doivent négocier pour trouver un compromis.

La Constitution américaine accorde **l'initiative de la loi aux membres des deux chambres** (article I^{er}, section 1), sauf pour tout texte « *comportant la levée d'impôts* », qui ne peut émaner que de la Chambre des représentants (article I^{er}, section 7, alinéa 1).

(b) En matière de contrôle de l'Exécutif, les commissions des deux chambres organisent des auditions (*hearings*) de hauts fonctionnaires (qui doivent y déférer sans que leur hiérarchie ne puisse s'y opposer) ou de personnalités. Ces personnes doivent souvent transmettre au préalable un témoignage écrit (*testimony*) et, pour les personnes privées, la liste de tous les contrats et de toutes les subventions fédérales qu'elles ont reçus au cours des deux dernières années. Ces auditions peuvent porter sur des faits

instruits concomitamment dans le cadre de procédures judiciaires.

Les personnes auditionnées peuvent être invitées à prêter serment de dire la vérité et doivent répondre à toutes les questions (hors sujets couverts par le secret défense), sous peine d'être accusées d'outrage au congrès (« *contempt of Congress* »).

Ces auditions sont en principe ouvertes aux médias, sauf exceptions visant notamment à sauvegarder la sécurité nationale ou l'honneur des personnes auditionnées. Cette publicité incite parfois les parlementaires à une posture agressive vis-à-vis des personnes auditionnées, notamment lorsqu'elles incarnent des administrations ou des entreprises peu populaires. Cette publicité constitue également un puissant levier de communication pour les administrations ou les groupes d'intérêt invités à s'exprimer.

Au total, les auditions constituent en principe un puissant moyen d'information et de contrôle ; à titre d'exemple, l'affaire du *Watergate* en 1973 fut largement révélée à l'occasion de l'audition par le Sénat de membres du cabinet du Président des États-Unis.

Le Congrès supervise l'organe d'audit indépendant, le *Government Accountability Office* (GAO), équivalent américain de la Cour des Comptes. Le GAO est placé sous **l'autorité conjointe de la Chambre des représentants et du Sénat** et répond aux demandes de leurs commissions.

La procédure de destitution visant le pouvoir exécutif (« *impeachment* ») illustre, elle aussi, l'égalité bicamérale. Il revient à la Chambre des représentants de l'initier, tandis que le Sénat juge les personnes accusées¹. **Chaque chambre détient donc un rôle distinct mais d'égale importance dans l'*impeachment***, ce qui garantit l'usage raisonné de ce pouvoir exceptionnel. Cette procédure peut concerner tout haut fonctionnaire du gouvernement fédéral. La Chambre des représentants a voté l'*impeachment* dix-sept fois, dont quatre fois à l'encontre de présidents des États-Unis. Le Sénat n'a voté la culpabilité que sept fois, toujours contre des juges fédéraux, et a toujours acquitté les présidents. La procédure engagée par la Chambre des représentants à l'encontre de Richard Nixon avait été abandonnée après sa démission, en août

1974, après qu'il avait acquis la conviction qu'elle irait à son terme.

Pour exercer leurs missions, les sénateurs disposent d'importantes équipes : l'effectif total des collaborateurs personnels des sénateurs (*personal staff*) s'élève à plus de 4 000 personnes, dont environ 60 % travaillent à Washington DC. Les budgets alloués au personnel des sénateurs varient selon la population de l'État qu'ils représentent : les sénateurs de Californie, l'État le plus peuplé, reçoivent ainsi davantage de fonds que ceux du Wyoming, l'État le moins peuplé.

2°) Un Sénat aux pouvoirs propres

Le Sénat américain jouit de prérogatives distinctes dans les interactions entre les trois pouvoirs, visant à garantir son assentiment aux décisions présidentielles les plus cruciales. Ainsi, en vertu de la Constitution (article II, section 2, alinéa 2), sont soumises au **consentement explicite du Sénat** la conclusion de traités internationaux (a) et les nominations aux hautes fonctions des pouvoirs judiciaire et exécutif (b).

(a) Initiés et négociés par le président américain, les traités sont conclus « *sur l'avis et avec le consentement du Sénat [...] sous réserve de l'approbation des deux tiers des sénateurs présents* » (article II, section 2). Ce rôle du Sénat est d'autant plus essentiel que l'ordre juridique interne des États-Unis prévoit une application moniste du droit international : les traités internationaux ratifiés font partie du bloc appelé « *loi suprême du pays* » (article VI, section unique, alinéa 2), qui prime sur les lois ordinaires des États fédérés.

(b) Les nominations des juges de la Cour suprême des États-Unis, des membres du cabinet (« *public Ministers* ») et des principaux hauts fonctionnaires (ambassadeurs, consuls et autres fonctionnaires appelés « *Officers of the United States* ») doivent être validées par un vote à la majorité des deux tiers du Sénat.

II. Un contre-pouvoir puissant mais parfois contesté

A – Un rôle de contre-pouvoir structurel

La longévité remarquable du Sénat américain s'explique sans doute par **le rôle de contre-pouvoir effectif qu'il joue sur le long terme**.

Son évolution politique est indépendante de celle des autres institutions américaines. Depuis l'adoption du XVII^e amendement en 1913, la majorité partisane au sein du Sénat a été opposée

¹ La décision de culpabilité requiert un vote à la majorité des deux tiers présente.

à celle de la Chambre des Représentants dix fois, soit vingt années au total. De même, le Sénat a affiché une majorité opposée au président des États-Unis 18 fois, soit 36 ans au total sur la même période.

Si le Sénat exerce activement ses prérogatives de contrôle de l'Exécutif, il utilise cependant avec parcimonie son pouvoir de non-consentement (article II, section 2, alinéa 2) à la conclusion de traités **(a)** et aux nominations présidentielles **(b)**.

(a) Malgré l'obligation d'obtenir le consentement du Sénat, **de plus en plus de traités internationaux sont conclus sans son accord**. Cet apparent paradoxe résulte de la souplesse introduite, dans la procédure interne de conclusion des traités, par une loi ordinaire de 1792² qui distingue, d'une part, les accords « du Congrès et de l'exécutif » (« *congressional-executive agreements* ») et, d'autre part, les « accords [seulement] exécutifs » (« *sole executive agreements* »).

Bien qu'ils existent depuis 1792, les « *accords exécutifs* » représentent, depuis 1990, environ 94 % des traités conclus par les États-Unis.

(b) Dans son histoire, le Sénat a **refusé à plusieurs reprises les nominations** soumises par le président des États-Unis.

Parmi 165 propositions, le Sénat a approuvé 128 nominations à la Cour suprême (dont sept ont conduit à un renoncement), soit 37 refus jusqu'à présent. Il a autorisé plus de 500 nominations ministérielles et en a rejeté neuf, dont six au XIX^e siècle et trois au XX^e siècle³.

B – Un Sénat confronté à certaines critiques

1°) Des objections quant à sa composition

(a) Contrairement à la Chambre des Représentants, où la représentation est proportionnelle à la population des États, le Sénat accorde deux sièges à chaque État, quel que soit son nombre d'habitants, créant **un déséquilibre démographique significatif** : un sénateur du Wyoming représente environ 290 000 personnes, contre 20 millions pour un sénateur de Californie.

(b) Par ailleurs, le Sénat a souvent été composé de membres issus de **classes**

sociales privilégiées, ce qui s'explique en grande partie par le coût extrêmement élevé des campagnes sénatoriales, nécessitant de disposer de moyens conséquents ou de recourir à de généreux donateurs.

Ces distorsions de la représentation de la population font régulièrement l'objet de critiques, de même que le financement des campagnes électorales par des intérêts privés, accusé d'influer sur les prises de position des sénateurs dans les débats portant sur des mesures susceptibles de les affecter.

2°) Une source potentielle de rigidités institutionnelles

(a) Moyen d'obstruction parlementaire dont seul le Sénat dispose, le **filibuster est parfois jugé anti-démocratique** car permettant à quelques sénateurs de bloquer ou de retarder des actions soutenues par la majorité de leurs collègues, en l'absence de « supermajorité » (60 voix sur 100) pour y mettre un terme. La minorité sénatoriale a pu ainsi empêcher à plusieurs reprises l'adoption du budget, entraînant un arrêt des activités gouvernementales (« *shutdown* ») – dont la durée a atteint un record de 44 jours à l'automne 2025. En outre, sauf exception, la durée des prises de parole n'est pas limitée, de sorte qu'un sénateur peut parler indéfiniment tant qu'il « reste debout », ne quitte pas la salle et « parle plus ou moins continuellement » ; le sénateur démocrate Cory Booker a ainsi prononcé, du 31 mars 2025 au 1^{er} avril 2025, un discours de 25 heures pour protester contre les mesures politiques prises au début de la seconde présidence de Donald Trump.

(b) La détention par le Sénat de pouvoirs exclusifs (ratification des traités, confirmation de certaines nominations) peut également créer des **blocages** lorsque le Sénat est contrôlé par un parti opposé au président.

*
* *

Le Sénat des États-Unis d'Amérique sert de modèle pour la plupart des chambres hautes du monde. Conçu à l'origine pour garantir l'équilibre entre les différents États composant la fédération, il exerce un rôle déterminant dans le vote de la loi et le contrôle de l'administration présidentielle.

² Loi fédérale des États-Unis d'Amérique du 20 février 1792 : *Act to Establish the Post-Office and Post Roads Within the United States*.

³ Chiffres du site internet du Sénat américain.