



HAL
open science

Le filibuster est-il sur le point e disparaître?

François Vergniolle de Chantal

► **To cite this version:**

| François Vergniolle de Chantal. Le filibuster est-il sur le point e disparaître?. 2021. hal-04209214

HAL Id: hal-04209214

<https://cnrs.hal.science/hal-04209214>

Submitted on 16 Sep 2023

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

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

Le *filibuster* est-il sur le point de disparaître ?

18249 signes espaces compris/ 2920 mots.

Résumé : L'obstruction législative est endémique au Sénat des Etats-Unis. Le *filibuster*, qui permet à un seul élu de bloquer l'ensemble du débat, a une longue histoire qui remonte au début du 19^e siècle. Mais l'intensité de la polarisation depuis le début des années 2000 en a généralisé l'usage au point de faire de la chambre haute un véritable cimetière législatif. Réformé à deux reprises, en 2013 et en 2017, le *filibuster* est actuellement un obstacle majeur pour le programme de l'administration Biden. Le Sénat va-t-il se résoudre à faire disparaître le *filibuster* ? Archaïsme délétère pour les uns, cœur de l'exceptionnalisme sénatorial pour les autres, le *filibuster* pose en fin de compte la question de la légitimité du Sénat.

Abstract : Gridlock is the main characteristic of Senate politics. It is largely the result of a procedural trick, known as a filibuster, that allows a Senator to prevent a vote and that originated in a rule change dating back to the early 19th century. Nowadays, polarization has turned the filibuster into a routine maneuver, so that the contemporary Senate is where laws go to die. In 2013 and 2017, the filibuster was reformed but it still is a major roadblock for Biden's legislative agenda. Will the Senate eventually get rid of the filibuster? Derided by some as an archaic monstrosity, praised by others as the very heart of senatorial exceptionalism, the filibuster questions the very legitimacy of the senatorial institution.

François Vergniolle de Chantal est politiste et professeur de civilisation américaine à l'Université de Paris (LARCA – UMR 8225). Il a publié *L'impossible présidence impériale. Le contrôle législatif aux Etats-Unis* (CNRS Editions, 2016) et un collectif, *Obama's Fractured Legacy. The Politics and Policies of an Embattled Presidency* (Edinburgh University Press, 2020). Il a co-dirigé la revue *Politique Américaine* (2012-2019). Il travaille actuellement sur le républicanisme comparé France/Etats-Unis.

A l'approche des cent jours de l'administration Biden, son bilan législatif est unanimement salué à gauche. La nouvelle administration est en effet sur le point de faire adopter coup sur coup deux plans de relance : le premier d'un montant de 1,9 trillions de dollars (*American Rescue Plan*) pour lutter contre le Covid et ses dramatiques conséquences sociales, a été signé par Biden en mars ; le second, un gigantesque plan d'infrastructure (*American Jobs Act*) qui se chiffre à 2 trillions de dollars et dont l'impact pourrait durablement transformer la société américaine, est actuellement débattu au Congrès. Si son adoption à la chambre basse ne fait aucun doute, il n'en va pas de même à la chambre haute, le Sénat. L'équilibre partisan y est moins favorable aux démocrates : leur majorité, qui rassemble des élus très progressistes (Elizabeth Warren) et des centristes (Joe Manchin) est

bien plus fragile et dépend par ailleurs du vote de la vice-présidente, Kamala Harris ¹. Mais l'obstacle sénatorial ne se résume pas aux seuls équilibres partisans. Le Sénat est aussi le lieu d'une pratique procédurale des plus controversées, la « flibuste » (*filibuster*), qui peut mettre en danger l'agenda législatif des démocrates.

Le *filibuster* est une tactique d'obstruction qui repose sur les modalités de gestion du temps de parole en séance plénière ². Un sénateur qui s'exprime ne peut ainsi être interrompu que si une majorité extraordinaire de soixante de ses collègues invoque une « clôture », permettant ainsi d'arrêter le débat et de voter. La majorité politique du Sénat ne correspond donc pas à sa majorité numérique : il faut s'assurer de soixante voix pour voter sur n'importe quel texte inscrit à l'ordre du jour.

Genèse du *filibuster*.

Toutes les assemblées du monde sont caractérisées par une panoplie de manœuvres dilatoires. Mais dans les démocraties parlementaires, celles-ci se heurtent toujours au principe majoritaire et à la discipline partisane. L'adage attribué à Benjamin Disraeli ne se dément pas : « A majority is always the best repartee ». Sauf au Sénat des Etats-Unis.

C'est dans les circonstances de leurs origines que se trouvent les raisons du développement des institutions. Ce réflexe toquevillien s'applique parfaitement pour la chambre haute américaine. Conçue comme un cénacle qui serait la conscience républicaine de la jeune nation, la chambre haute ne comportait à ses débuts que 26 membres. Les règles de cette assemblée minuscule furent dépoussiérées en 1806 quand les 34 sénateurs d'alors supprimèrent la « question préalable » (*previous question motion*). En « posant la question » (*Shall the main question be now put ?*), un élu pouvait alors, s'il obtenait le soutien d'une majorité, mettre un terme au débat et imposer un vote. Elle fut effacée car considérée comme inutile : elle n'avait été invoquée que 6 fois entre 1789 et 1806. Les débats sénatoriaux ne furent d'ailleurs pas changés du jour au lendemain. A l'époque, la chambre haute se caractérisait même par une relative absence d'obstruction. Il n'en reste pas moins que les règles ne permettaient plus à la majorité sénatoriale de bloquer la minorité, une caractéristique qui ne fut pas oubliée lorsque le débat politique se polarisa autour de l'esclavage. Ce sont les futurs confédérés qui furent la première minorité à utiliser à son avantage les lacunes involontaires du règlement de la chambre haute. Après la guerre, les sudistes continuèrent à utiliser la « flibuste » pour torpiller les projets de loi qui ne leur convenaient pas, notamment dès que la question raciale était en jeu. La mainmise de ces *Bourbon Democrats* sur le

¹ La constitution américaine, en son Article 1, dispose en effet que le vice-président préside les séances du Sénat (section 3, clause 4). Il ne peut intervenir dans les débats eux-mêmes mais peut voter s'il y a égalité, ce qui est le cas pour le 117^e Congrès : les Démocrates ne disposent que de 48 sièges et bénéficient du soutien de deux indépendants (Angus King, Maine ; Bernie Sanders, Vermont) ; les Républicains ont 50 élus. Les Démocrates ont donc besoin du 51^e vote de la vice-présidente afin de faire adopter les mesures qu'ils soutiennent.

² C'est la Règle 22 (sur les 44 qui forment le règlement de la chambre haute), qui constitue la base du *filibuster*. Il n'est pas nécessaire de « déclarer » une flibuste. Il suffit simplement de continuer à s'exprimer. Notons par ailleurs que la « flibuste » n'existe pas en commission, où les décisions sont donc prises à la majorité.

Congrès pendant près d'un siècle fut indéniable³ et le *filibuster* une de leurs armes de choix. C'est grâce à cette procédure que les Démocrates du Sud purent bloquer toute tentative de lier le *New Deal* à l'émancipation raciale des Afro-Américains puis, plus tard, éviscérer les grandes lois sur les droits civiques – celle de 1957 fut l'occasion pour le sénateur démocrate de Caroline du Sud, Strom Thurmond, de faire un *filibuster* de 24 heures et 18 minutes, ce qui reste à ce jour le record absolu. Il fallut le choc de l'assassinat de Kennedy et la lame de fond démocrate de 1964 pour que la flibuste sudiste soit brisée et que le *Civil Rights Act* (1964) soit voté. Paradoxalement, la lente disparition des *Bourbon Democrats* n'a pas pour autant entraînée celle du *filibuster*. Au contraire, la manœuvre est devenue endémique avec la montée de la polarisation partisane. S'il n'y a pas de façon claire de mesurer la flibuste – les sénateurs ne doivent pas faire une déclaration officielle – les observateurs utilisent le vote de *cloture* comme un équivalent. Or leur nombre a augmenté de façon spectaculaire depuis le début des années 2000 : il y a eu plus de *cloture* déposées depuis les vingt dernières années qu'entre 1920 et 2000⁴. Le *filibuster* s'est par ailleurs métastasé au point qu'il n'est même plus nécessaire de s'exprimer en séance. La simple menace d'un *filibuster* (qualifiée de *hold*) suffit pour que le Leadership reconsidère ses projets. Car le *filibuster* n'est plus seulement employé par un élu du parti minoritaire mais bien souvent par des élus du parti majoritaire. Omniprésent, le *filibuster* a ainsi transformé la chambre haute en véritable cimetière législatif.

Quelles réformes ?

Le débat sur la flibuste commence à une date précise : 1917. Alors que les Etats-Unis allaient entrer en guerre, un groupe d'élus du 64^e Congrès (menés par le Républicain, héros des progressistes, Robert La Follette – Wisconsin) organisa une flibuste contre un texte soutenu par l'administration qui armait les navires marchands américains (*Armed Ships Bill*). Cela provoqua une telle incompréhension dans l'opinion publique que Wilson et ses alliés au Congrès poussèrent à l'adoption d'une règle de *cloture*. Pour la première fois de son histoire, le Sénat pouvait couper court à la flibuste et déclencher un vote⁵. La 22^e Règle fut approuvée par une écrasante majorité de 76-3. Elle prévoyait qu'une majorité qualifiée des deux-tiers des sénateurs présents (*present and voting*) pouvaient mettre un terme à la prolongation du débat en séance plénière. Une fois adoptée, la *cloture* limitait le temps de parole des sénateurs et interdisait tout amendement qui ne serait pas directement connecté à l'objet du texte considéré. Depuis lors, la règle a été modifiée plusieurs fois⁶. En 1975, profitant de la vague démocrate post-Watergate, les réformateurs abaissèrent la majorité nécessaire pour invoquer la *cloture* avec succès à 3/5^e (60 sénateurs) et non plus les 2/3 (67 sénateurs). Ils firent néanmoins un compromis avec les partisans de la flibuste en modifiant la qualité des

³ Dépourvus d'opposition républicaine dans les Etats de l'ancienne Confédération, ces élus bénéficiaient par ailleurs de la règle de l'ancienneté (*seniority*) qui prévalait alors au Congrès et qui déterminait la place dans l'institution des élus du parti majoritaire.

⁴ Le site du Sénat répertorie le nombre de motions de *cloture* depuis l'adoption de la Règle 22 : <https://www.senate.gov/legislative/cloture/clotureCounts.htm>

⁵ La *cloture*, déposée par 16 sénateurs, peut être invoquée pendant le discours d'un sénateur. S'ensuit alors une série d'étapes procédurales qui sont décrites ici : <https://www.senate.gov/CRSPubs/be873e40-a966-4feb-9d72-cf23a93cbe46.pdf>

⁶ Les modifications au règlement du Sénat ont la même apparente simplicité que pour la loi : un vote à la majorité des présents suffit. Mais l'invoquer la *cloture* pour mettre à un terme à un *filibuster* rend là aussi nécessaire une majorité extraordinaire.

sénateurs : jusqu'alors, la règle des 2/3 s'appliquait aux sénateurs « présents et votant » (*present and voting*), ce qui signifiait que théoriquement la majorité des 2/3 pouvait compter moins de 67 élus ; la nouvelle règle de 1975 reposait sur les sénateurs « dûment élus et assermentés » (*duly chosen and sworn*), soit 60 sénateurs dans tous les cas de figure (sauf s'il y a des sièges vacants) ⁷. Paradoxalement, la *cloture* a contribué à ancrer la flibuste car elle clarifiait le rapport de force : en-deçà d'un Caucus majoritaire à moins de 60 élus, le parti minoritaire sait pouvoir bloquer toute l'institution. Or cette majorité extraordinaire est quasiment impossible à atteindre : le seul exemple récent est le 111^e Congrès entre 2009 et 2011.

Mais le contexte exceptionnel de la réforme de 1917 en interdit toute répétition dans des conditions plus routinières. La Constitution (Article 1, section 5) rendant les chambres du Congrès indépendantes dans la définition de leurs règlements, aucune autre institution ne peut obliger les sénateurs à changer leur mode de débat. La Cour suprême elle-même est impuissante, de sorte que sur ce point, la plus haute instance américaine est bien en retrait par rapport au Conseil constitutionnel en France. Seuls les sénateurs peuvent résoudre les problèmes procéduraux du Sénat.

Avec la montée des tensions partisans à partir de l'élection du 104^e Congrès républicain en 1994, nombreuses furent les tentatives de réformes. Mais elles échouèrent devant l'obstacle procédural des 67 voix. Il fallait donc envisager une autre voie et attendre une occasion. L'occasion fut la phénoménale dégradation du processus de nominations au cours des années 2000. La voie alternative passait par la mobilisation du président de séance pour faire évoluer l'interprétation des règles. Excédé par l'obstructionnisme du Parti de l'Âne, le *Senate Majority Leader* du 108^e Congrès (2003-2005), Bill Frist (républicain du Tennessee) envisagea alors une réforme générale afin d'imposer un vote à la majorité simple pour confirmer les nominations présidentielles. En se basant sur la Règle n°20, qui dispose qu'un point de procédure (*point of order*) peut être fait par n'importe quel membre du Sénat, à tout moment pendant le débat, il est en effet possible de faire évoluer la procédure sans passer par un vote extraordinaire de 67 voix comme le demande la Règle 22. Dans ce scénario, il revient au *Majority Leader* de faire une objection procédurale. Il dépose ainsi en séance une motion de procédure (*point of order*) pour proposer que la Règle 22 soit réinterprétée afin qu'un vote à la majorité simple soit suffisant pour invoquer la *cloture*. Cette objection serait rejetée par le président de séance, conformément aux règles en vigueur. C'est alors que le *Majority Leader* ferait appel de cette décision devant l'ensemble du Sénat et, dans ce cas, une majorité simple suffit pour maintenir ou annuler la décision du président de séance. Si une majorité de 51 sénateurs se prononce alors pour soutenir l'objection faite, contre l'avis du président de séance, la réinterprétation de la Règle 22 est entérinée sans coup férir. Cette « constitutional

⁷ A noter que la Règle 22 dispose toujours qu'une majorité des deux-tiers des sénateurs présents (*present and voting*) est nécessaire pour adopter une *cloture* portant sur la modification des Règles. Autrement dit, tout vote de *cloture* pour un texte législatif requiert une majorité de 3/5e de tous les sénateurs « élus et assermentés » ; mais les 44 règles du Sénat constituent un cas à part car le seuil, plus élevé, est resté à 67 sénateurs « présents et qui votent ». Et il y a fort à parier qu'une attaque frontale contre la Règle 22 mobiliserait l'ensemble des sénateurs.

option »⁸, que les médias eurent tôt fait de baptiser « nuclear option » du fait de sa brutalité majoritaire dans une institution feutrée où le respect entre élus est la norme, ne fut pas appliquée à l'époque (un compromis fut trouvé) mais l'idée fit son chemin. Elle fut appliquée en novembre 2013 par le *Majority Leader* démocrate Harry Reid (Nevada) au vu de la dégradation constante du processus de nomination. Harry Reid imposa de la sorte que la *cloture* puisse être invoquée avec succès grâce à une majorité simple des sénateurs « présents et votant » dans le cadre des confirmations aux cours fédérales et au sein de l'Exécutif, ce qui revenait à imposer la majorité simple. La manœuvre fut répétée à nouveau en avril 2017, mais cette fois par le *Majority Leader* républicain Mitch McConnell (Kentucky), pour permettre une confirmation simple des nominations à la Cour suprême. En quelques années, le *filibuster* avait ainsi disparu pour les nominations. Le *filibuster* ne reste possible que pour le débat législatif.

Le Sénat peut-il être rationalisé ?

Dans le contexte sénatorial actuel, toute entreprise législative est en danger. Plusieurs options sont sur la table afin de réduire l'obstacle du *filibuster*. La première a un long pedigree : il s'agit d'utiliser la conciliation budgétaire (*reconciliation*), qui permet au Congrès de légiférer sur les impôts, les dépenses et le niveau de la dette en immunisant les votes sur ces questions de tout *filibuster*. La conciliation budgétaire fait partie du *Budget and Impoundment Control Act* (BICRA) de 1974 mais ne fut employée pour la première fois qu'en 1980. Elle a servi à faire adopter un grand nombre de lois majeures, comme la réforme de l'assurance-maladie sous Obama en 2010, mais aussi les baisses d'impôts décidées par Trump en 2017 et, tout dernièrement, le *American Rescue Plan*. C'est justement là que le bât blesse : le BICRA dispose en effet qu'il ne peut y avoir qu'une conciliation budgétaire par an. Le débat est donc de savoir si cette consigne pourrait être aménagée et le coût politique est en train d'être évalué par les Démocrates. Deuxième option, liée à la première, ajouter des sujets sur lesquels le *filibuster* ne peut être utilisé. C'est déjà le cas de nombre d'entre eux, en plus des questions budgétaires, et, dans le contexte actuel, nombreux sont les élus de gauche à évoquer le droit de vote et son exercice. Troisième option, un changement de la Règle 22 qui réduirait l'usage du *filibuster* sans l'éliminer. Les sénateurs pourraient ainsi décider de supprimer la possibilité de déclencher une flibuste contre un certain type de motion, par exemple celle qui ouvre le débat (*motion to proceed*). Dernière option, restaurer le *filibuster* dans sa version traditionnelle où le sénateur concerné devrait être physiquement présent pour faire son discours, ce qui revient à mettre un terme à la pratique des « holds » qui, à l'inverse du *filibuster*, n'ont aucune base réglementaire. Toutes ces précisions sont actuellement évoquées, certaines sont débattues entre sénateurs, mais sur les 50 démocrates de la chambre haute, au moins deux d'entre eux, Joe Manchin (Virginie Occidentale) et Kyrsten Sinema (Arizona), se sont publiquement opposés à toute réforme qui mettrait un terme à la flibuste en y voyant le cœur de l'identité sénatoriale. Sachant que les Républicains sont vent debout contre toute réforme du *filibuster*, les chances d'une évolution notable sous le 117^e Congrès

⁸ Puisqu'il s'agit en effet d'assurer que le Sénat s'acquitte correctement de son rôle constitutionnel de confirmation des nominations présidentielles (Article 2, section 2).

sont minces. D'autant que Joe Biden lui-même ne semble pas convaincu de la nécessité qu'il y aurait à dépenser du capital politique sur une question procédurale qui reste peu connue du grand public. Par ailleurs, après avoir été sénateur pendant trente ans, Biden est attaché aux traditions de cette chambre et se montre peu favorable à la suppression du *filibuster*. Mais une réforme n'est pas pour autant complètement hors d'atteinte. Même si les spectaculaires événements du Capitole en janvier 2021 ont été le fait d'une foule hétéroclite chauffée à blanc, ils ont malheureusement illustré la perception détestable que l'opinion a du Congrès : sclérosé, paralysé par les divisions partisans, emberlificoté dans des procédures complexes, pris en main par les lobbies, le Congrès a un taux d'approbation exécrable (qui oscille entre 10 et 15% depuis 2010). Plus précisément à propos du Sénat, une restauration des droits de la majorité aurait comme conséquence de pallier le déséquilibre inhérent au mode d'élection du Sénat et qui est actuellement à la limite de la crise de légitimité. Plus de la moitié de la population américaine vit dans 9 Etats, mais elle n'est représentée que par 18 sénateurs. Les 50 élus démocrates du Sénat représentent ainsi 42 millions personnes de plus que leurs homologues républicains. Ces derniers doivent leurs sièges aux petits Etats à faible population (par ailleurs essentiellement blanche). Ces biais expliquent ainsi que la majorité républicaine au Sénat du 116^e Congrès ne représentait qu'une minorité de la population. Déjà problématique en soi, cette configuration l'est d'autant plus lorsque l'on prend en compte ses conséquences sur la composition des cours fédérales. Les trois nominations de Trump (lui-même élu avec une minorité du vote populaire en 2016) à la Cour suprême ont ainsi été assurées par une majorité de 54 sénateurs républicains qui représentaient 20 millions de personnes de moins que les 46 démocrates. C'est dans ce contexte de déséquilibre qu'il faut replacer la question du *filibuster*. En créant un quasi droit de veto pour chaque sénateur, celui-ci aggrave considérablement la crise de légitimité de l'institution sénatoriale. Quel que soit son avenir, la flibuste incarne les impasses d'une institution qui peine à remplir son rôle constitutionnel de co-gouvernant.