

Le Sénat

Le rôle du Sénat dans les traités

La Constitution dispose que le président «a le pouvoir, sur l'avis et avec le consentement du Sénat, de conclure des traités, à condition que les deux tiers des sénateurs présents y souscrivent» (article II, section 2).

Les rédacteurs de la Constitution ont donné au Sénat une part du pouvoir de traité afin de donner au président le bénéfice des conseils et des conseils du Sénat, de contrôler le pouvoir présidentiel et de sauvegarder la souveraineté des États en donnant à chaque État un vote égal dans l'élaboration du traité. Processus.

Comme l'explique Alexander Hamilton dans The Federalist, N ° 75, "Le fonctionnement des traités en tant que lois, plaide fortement pour la participation de tout ou partie du corps législatif à l'office de les faire." L'exigence constitutionnelle voulant que le Sénat approuve un traité avec un vote des deux tiers signifie que les traités réussis doivent obtenir un soutien qui surmonte la division partisane.

L'exigence des deux tiers ajoute au fardeau de la direction du Sénat et peut également encourager les opposants à un traité à s'engager dans une variété de tactiques dilatoires dans l'espoir d'obtenir suffisamment de votes pour assurer sa défaite.

Le Sénat ne ratifie pas les traités - le Sénat approuve ou rejette une résolution de ratification. Si la résolution est adoptée, la ratification a lieu lorsque les instruments de ratification sont officiellement échangés entre les États-Unis et la ou les puissances étrangères.

La plupart des traités soumis au Sénat ont reçu l'avis du Sénat et son consentement à la ratification. Au cours de ses 200 premières années, le Sénat a approuvé plus de 1 500 traités et n'en a rejeté que 21. Certains, dont le Traité de Versailles, ont été rejetés à deux reprises.

Le plus souvent, le Sénat n'a tout simplement pas voté sur les traités que ses dirigeants jugeaient insuffisamment appuyés au Sénat pour approbation, et en général ces traités ont finalement été retirés. Au moins 85 traités ont finalement été retirés parce que le Sénat n'a jamais pris de décision définitive à leur égard.

Les traités peuvent également rester au Comité sénatorial des relations extérieures pendant de longues périodes, car les traités ne doivent pas être soumis à nouveau au début de chaque nouveau Congrès. Il y a eu des cas où des traités sont restés inactifs au sein du comité pendant des années,

Développement historique

Au cours de l'été 1787, les délégués à la Convention constitutionnelle débattirent de la structure et des responsabilités d'un nouveau corps législatif. L'une des questions qu'ils posaient était la suivante: le pouvoir de conclure des traités devrait-il appartenir au pouvoir législatif ou exécutif?

En vertu des articles de la Confédération, un traité pouvait être conclu avec le consentement de neuf des treize États, soit les deux tiers. Certains délégués, comme Charles Pinckney de Caroline du Sud , ont insisté sur le fait que le Sénat, où chaque État avait une représentation égale, devrait avoir le pouvoir exclusif de conclure des traités.

Alexander Hamiltona fait valoir que la branche exécutive devrait exercer des pouvoirs liés aux relations extérieures et devrait donc avoir le pouvoir de conclure des traités «avec l'avis et l'approbation du Sénat». En fin de compte, l'argument de Hamilton s'est avéré le plus convaincant.

Depuis que le premier congrès s'est réuni le 4 mars 1789 , le Sénat américain a soigneusement gardé son pouvoir concomitant dans l'élaboration des traités. Le 22 août 1789 , le président George Washington et le secrétaire à la guerre Henry Knox sont arrivés à la salle du Sénat pour demander l'avis du Sénat et le consentement à un traité avec les tribus amérindiennes.

Pendant que le président, assis dans le fauteuil du président, et son secrétaire attendaient, le Sénat a voté pour renvoyer ces questions à un comité plutôt que de débattre de la question en présence de l'auguste président. Irrité, Washington a décidé qu'à l'avenir, il enverrait par écrit des communications concernant les traités, créant ainsi le précédent que tous ses successeurs ont suivi.

Le Sénat a approuvé la ratification de l'un des traités les plus litigieux de l'histoire des États-Unis sous l'administration de Washington. À la demande des sénateurs du Parti fédéraliste, le président a envoyé le juge en chef John Jay à Londres pour régler les différends ouverts avec la Grande-Bretagne. Washington n'a pas consulté l'ensemble du Sénat avant de demander son avis et son consentement au traité achevé, connu sous le nom de traité Jay.

Les opposants au traité, pour la plupart des républicains jeffersoniens, ont soutenu le sénateur new-yorkais Aaron Burr la motion de rouvrir les négociations, conformément à un ensemble de propositions spécifiques, mais les sénateurs fédéralistes ont rejeté ce plan et obtenu l'approbation du controversé traité Jay le 24 juin 1795.

Les républicains de Jefferson qui contrôlaient la Chambre des représentants menaçaient de retenir le financement nécessaire pour appliquer certaines de ses dispositions, mais le crédit a finalement été adopté par la Chambre le 30 avril 1796, avec une faible marge. Ce fut une victoire critique pour le rôle unique et vital du Sénat dans la conclusion des traités.

À l'origine, le Sénat avait tenu ses sessions à huis clos et les débats sur le traité de Jay ne faisaient pas exception. Même après que le Sénat a ouvert une galerie publique en décembre 1795, la tradition de débattre des traités et des candidatures en séance secrète s'est poursuivie au début du XXe siècle.

Les journaux publiaient fréquemment des comptes rendus des discussions secrètes, imprimant occasionnellement le texte d'un traité avant que les sénateurs ne reçoivent leurs copies officielles. Le Sénat a enquêté, s'est inquiété et a protesté, mais s'est avéré impuissant à arrêter les fuites, qui provenaient probablement des membres eux-mêmes.

Ce n'est qu'en 1929 que les sessions exécutives furent régulièrement ouvertes à la presse et au public. Aujourd'hui, le Sénat ne tient des séances à huis clos que dans les circonstances les plus rares, généralement pour traiter des informations classifiées.

Conseils et consentement

La Constitution prévoit que le Sénat exerce ses «conseils et son consentement» dans l'élaboration des traités, une phrase ambiguë dont les présidents et les sénateurs ont débattu depuis la fondation de la nation. Pendant la guerre de 1812, le sénateur du Delaware, James Bayard, faisait partie de la délégation chargée de négocier le traité de Gand.

Sa présence a soulevé la question de savoir si le fait d'avoir des sénateurs dans l'équipe de négociation rendrait le Sénat plus enclin à approuver le traité ou s'il violerait la séparation des pouvoirs. Ce débat se poursuit depuis des générations sans résolution.

Le Sénat a rejeté un certain nombre de traités au cours du dernier quart du 19e siècle. Dans un effort pour éviter le même sort pour son traité de paix avec l'Espagne, le président William McKinley a habilement nommé trois sénateurs américains pour négocier le traité en 1898.

Les sénateurs des deux parties ont vivement critiqué son action, mais le Sénat a finalement approuvé la ratification du traité résultant. Une génération plus tard, les sénateurs ont critiqué le président Woodrow Wilson pour ne pas avoir inclus de membres dans la délégation qui a négocié le Traité de Versailles, mettant fin à la Première Guerre mondiale et établissant la Société des Nations.

Au lieu de cela, Wilson a personnellement négocié le traité. Lorsque le président remit en main le traité au Sénat le 10 juillet 1919, la plupart des démocrates le soutinrent, mais les républicains étaient divisés.

Les «réservistes», dirigés par Le sénateur Henry Cabot Lodge a demandé l'approbation du traité uniquement si certaines réserves ou modifications étaient adoptées. Les "Irréconciliables" se sont opposés au traité sous quelque forme que ce soit.

En novembre, Lodge a envoyé le traité avec 14 réserves au Sénat, ce qui a incité Wilson en colère à exhorter les démocrates à rejeter le plan de Lodge. Le 19 novembre 1919, un groupe de sénateurs démocrates rejoint les Irréconciliables pour faire échouer le traité. Les États-Unis n'ont jamais ratifié le traité de Versailles et n'ont pas adhéré à la Société des Nations.

Avec le Traité de Versailles à l'esprit, le successeur de Wilson, Warren G. Harding - qui avait été sénateur pendant la lutte pour la ratification du traité - a nommé le sénateur Lodge et le leader démocrate Oscar Underwood comme délégués à la Washington Arms Limitation Conference pour améliorer la probabilité du consentement du Sénat à la ratification.

Pour à peu près la même raison, les présidents Franklin Roosevelt et Harry Truman ont impliqué le président, Tom Connally , et le républicain de rang de la commission des relations extérieures du Sénat, Arthur Vandenberg , dans la création des Nations Unies. Cette action a contribué à épargner à l'ONU le sort de la Société des Nations; il n'y a eu que deux votes du Sénat contre sa charte.

Accords exécutifs

Outre les traités, qui ne peuvent entrer en vigueur et devenir contraignants pour les États-Unis sans l'avis et le consentement du Sénat, il existe d'autres types d'accords internationaux conclus par l'exécutif et non soumis au Sénat.

Celles-ci sont classées aux États-Unis comme des accords exécutifs et non comme des traités, distinction qui n'a qu'une portée nationale. Le droit international considère chaque mode d'accord international comme contraignant, quelle que soit sa désignation en droit interne.

Le défi d'obtenir un vote des deux tiers sur les traités a été l'une des forces motrices de la forte augmentation des accords exécutifs après la Seconde Guerre mondiale. En 1952, par exemple, les États-Unis ont signé 14 traités et 291 accords exécutifs.

Il s'agissait d'un plus grand nombre d'accords exécutifs que ce qui avait été conclu pendant tout le siècle de 1789 à 1889. Les accords exécutifs continuent de croître à un rythme rapide.

Ces dernières années, la croissance des accords exécutifs est également attribuable au volume d'affaires entre les États-Unis et d'autres pays, couplé à la charge de travail déjà lourde du Sénat.

De nombreux accords internationaux sont d'une importance relativement mineure et surchargeraient inutilement le Sénat s'ils étaient soumis sous forme de traités pour avis et consentement.

Un autre facteur a été l'adoption d'une législation autorisant le pouvoir exécutif à conclure des accords internationaux dans certains domaines, tels que l'aide étrangère, l'agriculture et le commerce. Des traités ont également été approuvés qui autorisent de nouveaux accords entre les parties.

Selon une étude réalisée en 1984 par le Comité sénatorial des relations extérieures, «88,3% des accords internationaux conclus entre 1946 et 1972 reposaient au moins en partie sur une autorité statutaire; 6.

Mettre fin aux traités

La Constitution ne dit pas comment les traités pourraient être dénoncés. La rupture de deux traités sous l'administration Jimmy Carter a suscité la controverse. En 1978, le président a mis fin au traité de défense américain avec Taiwan afin de faciliter l'établissement de relations diplomatiques avec la République populaire de Chine. En 1978 également, les nouveaux traités du canal de Panama ont remplacé trois traités antérieurs avec le Panama.

Dans un cas, le président a agi unilatéralement; dans le second, il a mis fin aux traités conformément aux mesures prises par le Congrès. Une seule fois, le Congrès a mis fin à un traité par une résolution commune; c'était un traité de défense mutuelle avec la France, dont, en 1798, le Congrès déclara les États-Unis «libérés et exonérés».

Dans ce cas, la rupture du traité équivalait presque à un acte de guerre; En effet,

Processus

Lorsqu'un traité est soumis au Sénat pour approbation, le Sénat a plusieurs options d'action. Le Sénat peut approuver ou rejeter le traité tel qu'il a été soumis ou il peut subordonner son approbation en incluant dans la résolution des amendements au texte du traité - réserves, compréhensions, interprétations, déclarations ou autres déclarations.

Le président et les autres pays concernés doivent alors décider d'accepter les conditions et les modifications de la législation, de renégocier les dispositions ou d'abandonner le traité. Enfin, le Sénat peut choisir de ne prendre aucune mesure définitive, laissant le traité en suspens au Sénat jusqu'à ce qu'il soit retiré à la demande du président ou, occasionnellement, à l'initiative du Sénat.