

# Congrès AFSP Paris 2013

## ST 1 - US politics and policies in motion : un nouveau regard sur l'Etat américain

Hamed Jendoubi  
UMR 5206 TRIANGLE, Université Lumière Lyon-2  
hamedjendoubi@me.com

### La présidence de George W. Bush et la pratique des déclarations de signature (*signing statements*) : véritable modification de l'équilibre des pouvoirs ou simple démonstration de force institutionnelle ?

De nombreux historiens et politologues ont vu dans la présidence de George W. Bush (2001-2009) une « hyper présidence » sans précédent, l'apex de ce processus d'impérialisation de l'exécutif américain que l'historien et politologue Arthur Schlesinger Jr décrivait dès 1973 dans son classique *The Imperial Presidency*.

Selon Schlesinger, la Guerre froide et la situation de crise permanente qu'elle a engendrée aurait permis aux présidents américains d'étendre leur domination traditionnelle du champ politique en matière de politique étrangère (reconnue et légitimée dès 1936 par la Cour suprême dans l'arrêt *Curtis Wright v. US*, dans lequel elle décrit le président comme «l'unique organes» de décision en matière de politique étrangère) à la scène intérieure en pérennisant des pouvoirs censés demeurer exceptionnels et donc limités dans le temps. Ainsi l'espionnage, traditionnellement conduit à l'étranger par le biais de la CIA, était-il dorénavant subi par des américains sur le sol américain, parfois du simple fait de leurs opinions politiques dissidentes, le Watergate étant bien évidemment le symbole ultime de ce renforcement considérable d'un pouvoir exécutif qui semblait s'être affranchi des lois qu'il était censé mettre en place.

L'affrontement avec l'URSS et la menace nucléaire permanente auraient donc transformé la menace extérieure en menace intérieure, obligeant le président (ou lui permettant) à pérenniser des pouvoirs qui auraient donc fait de lui un véritable empereur.. Rappelons que le livre *The Imperial Presidency* date de 1973 et que le contexte politique de l'époque semblait donner raison à Schlesinger puisque son livre sortait en plein scandale du Watergate, alors que le président Nixon affirmait que «si le président le fait, alors c'est légal.» Le président des Etats-Unis, celui-là même qui est de par le texte constitutionnel le garant de l'exécution des lois, affirmait donc de manière on ne peut plus claire être lui-même au-dessus des lois.

Cette théorie venait en quelque sorte clore le cycle de vie d'une autre théorie classique d'analyse de la présidence américaine, celle des «deux présidences» émise durant la Guerre froide par le politologue américain Aaron Wildavsky. Selon Wildavsky, il y a en réalité deux présidents des Etats-Unis : un président sur la scène intérieure, aux prérogatives et au pouvoir limités car contraints par les institutions concurrentes que sont le Congrès et la Cour suprême (sans parler des contre-pouvoirs) et une présidence de politique étrangère beaucoup plus dominante car bénéficiant d'une déférence traditionnelle de ces mêmes institutions dès lors qu'il s'agit de représenter les Etats-Unis sur la scène internationale. En réalité, Schlesinger affirme donc que les présidents américains ont réussi, à mesure que la Guerre froide avançait, à faire en sorte que les deux

présidences décrises par Wildavsky n'en fassent plus qu'une, en faisant en sorte que la menace permanente pesant sur les Etats-Unis leur permette de bénéficier sur la scène intérieure des pouvoirs étendus dont ils bénéficiaient déjà dès lors qu'ils endossaient leur costume favori de chef de la politique étrangère américaine.

Alors que le début de la présidence de George W. Bush, président nommé par la Cour suprême et donc quasi dépourvu de toute légitimité populaire (et de la capacité d'action qui va avec) semblait sonner la fin de cette présidence impériale, les attentats du 11 septembre ont redonné au président des Etats-Unis un rôle central dans le sillage de la «guerre contre le terrorisme», au point que le terme «hyperprésidence» bien connu en France a souvent été utilisé pour décrire l'exercice du pouvoir par un George W. Bush lui-même ironiquement qualifié de King George, surnom lourd de sens historique dans un pays où le système monarchique a toujours servi d'anti-modèle absolu.

Envisagée par les pères fondateurs comme l'institution seconde -derrière le Congrès- du système politique américain, la présidence se serait donc renforcée, sous George W. Bush davantage que sous n'importe quel autre président, au point de **bousculer (renverser?) l'équilibre institutionnel envisagé par la Constitution américaine.**

Si dans un premier temps l'attention des chercheurs et de l'opinion publique s'est portée quasi exclusivement sur les agissements du président Bush en tant que commandant en chef des forces armées et principal décideur de la politique étrangère du pays (guerres d'Irak et d'Afghanistan menées avec l'assentiment d'un Congrès anesthésié, scandales des prisons d'Abu Ghraib et de Guantanamo, création de tribunaux militaires d'exception pour juger des « combattants ennemis » qui ne purent bénéficier des droits habituels d'un justiciable), le renforcement considérable du pouvoir exécutif sur la scène intérieure américaine a fini par occuper le devant de la scène.

Plus particulièrement, un outil présidentiel jusqu'alors méconnu a, à partir de 2006, attiré l'attention des médias et du milieu académique : la déclaration de signature.

Tout ou presque part d'un article paru le 30 avril 2006 dans le *Boston Globe* et intitulé «Bush remet en cause des centaines de lois»<sup>1</sup>, dans lequel le journaliste américain Charlie Savage, officiant aujourd'hui au New York Times, affirme que

*«Le Président Bush a, en silence, affirmé son droit à ne pas se conformer à plus de 750 lois promulguées depuis son entrée en fonction, affirmant être légitime à mettre au placard toute disposition de loi adoptée par le Congrès dès que celle-ci entre en conflit avec son interprétation de la Constitution.»*

Derrière cette affirmation des plus surprenantes lorsque l'on connaît la nature profondément démocratique du système politique américain et l'importance au sein de ce dernier du respect d'un certain équilibre institutionnel, se cache un outil présidentiel qui, s'il existe depuis 1823 et la présidence de James Monroe, a du attendre la présidence de Ronald Reagan et, plus encore, celle de George W. Bush pour intéresser historiens et politologues : la déclaration de signature.

Ce document rédigé par le pouvoir exécutif et signé par le président est joint à une loi que ce dernier vient de signer<sup>2</sup>, et lui permet d'exprimer son opinion sur divers aspects de la loi en

<sup>1</sup> Charlie Savage, «Bush challenges hundreds of laws», [http://www.nytimes.com/2006/04/30/world/americas/30iht-web.0430bush.html?pagewanted=all&\\_r=0](http://www.nytimes.com/2006/04/30/world/americas/30iht-web.0430bush.html?pagewanted=all&_r=0)

<sup>2</sup> On rappellera que la Constitution américaine exige, afin qu'un projet de loi adopté par le Congrès devienne loi, que le président des Etats-Unis y appose sa signature.

question. Jusqu'au début des années 1980, cette déclaration de signature servait, au choix, à décrire une loi en des termes généraux, expliquer ses objectifs, remercier les parlementaires qui en sont à l'origine ou qui l'ont soutenue, ou émettre une critique d'ordre politique en reprochant au Congrès divers manquements inhérents au texte de loi en question.

Ainsi Richard Nixon affirmait-il ne 1973 dans une déclaration de signature relative à la loi de participation au programme environnemental des Nations Unies qu'il était

*«heureux d'avoir promulgué une loi autorisant une contribution volontaire de 40 millions de dollars des Etats-Unis au Fond Environnemental des Nations Unies au cours des cinq prochaines années. Ayant moi-même proposé cette contribution au début de l'année dernière, cette loi est le fruit d'un large consensus sur la nécessité d'une politique internationale visant à freiner la dégradation continue de l'environnement de la planète.»<sup>3</sup>*

Cet exemple reflète ce qui était en réalité une règle et, jusqu'au deuxième mandat de la présidence de George W. Bush, la déclaration de signature était considérée comme un simple communiqué de presse permettant au président de donner son avis sur une loi qu'il venait de signer.

A en croire Charlie Savage ainsi que les nombreux politologues lui ayant emboité le pas, la présidence de George W. Bush aurait radicalement changé la donne. Là où d'autres présidents ont vu dans la déclaration de signature un simple vecteur de communication avec, au choix, la population américaine ou le Congrès, le 43ème président des Etats-Unis en aurait fait un outil de **remise en cause de la constitutionnalité des lois votées par le Congrès**, exerçant au passage un contrôle de constitutionnalité des lois dévolu depuis 1803 à la Cour suprême des Etats-Unis.

Ainsi, pour Sofia E. Biller,

*«En remettant en cause certaines dispositions au sein de lois qu'il a par ailleurs signées, le président nuit à l'adoption des lois par le législatif et à sa capacité à surmonter le veto présidentiel. En contournant la structure constitutionnelle de prise de décision et en évitant d'utiliser le veto, le président peut aussi échapper à la critique de l'opinion publique et à la responsabilité politique»<sup>4</sup>*

Karen J. Mathis, présidente de l'American Bar Association estimait quant à elle en 2007 que

*«L'emploi détourné des déclarations de signature (par l'administration Bush) a atteint un tel niveau qu'il représente une véritable menace pour notre système de freins et contrepoids (checks and balances) et pour l'état de droit.»<sup>5</sup>*

Des paroles prononcées dans le cadre d'une audition parlementaire laissant elle-même peu de place au doute puisque la Commission judiciaire de la Chambre des représentants l'a nommée *«l'utilisation des déclarations de signature par l'administration Bush : une menace pour le système de freins et contrepoids et l'état de droit?»*

Enumérant dans ses déclarations de signature les dispositions de loi contraires selon lui à la Constitution américaine du fait de leur empiètement sur le pouvoir exécutif (ou pour le moins sur le pouvoir exécutif **tel que le définissait George Bush**), George W. Bush affirmait se réserver le droit

<sup>3</sup> <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=4075>

<sup>4</sup> Sofia E. Biller, "Flooded by the Lowest Ebb : Congressional Responses to Presidential Signing Statements and Executive Hostility to the Operation of Checks and Balances", Iowa Law Review, Mars 2008.

<sup>5</sup> Témoignage devant le Congrès, 31 janvier 2007

de ne pas exécuter les lois telles qu'elles avaient été votées par le Congrès. On se trouve dès lors au confluent de deux devoirs présidentiels : exécuter les lois votées par le Congrès et défendre la Constitution américaine en s'assurant qu'aucune loi anticonstitutionnelle ne soit exécutée (ce qui était, rappelons-le, le but premier du droit de veto que la Constitution donne au président américain).

Entre ces deux devoirs présidentiels, George W. Bush aurait donc choisi de sanctifier le second pour mieux s'affranchir du premier : au nom de son devoir de « sauvegarder, protéger et défendre la Constitution américaine », il se serait réservé le droit de ne pas « veiller à la fidèle exécution des lois » si celles-ci étaient selon lui contraires au texte constitutionnel et à la séparation des pouvoirs qui régit le système politique américain. La déclaration de signature aurait donc été **le vecteur par lequel cette non-exécution des lois était annoncée**, une sorte de « veto sélectif » permettant au président américain de choisir au sein d'une loi les dispositions qui seraient exécutées et celles qui ne le seraient pas.

Le cas le plus célèbre et qui a, en définitive, déclenché la polémique, est celui de la réaction de George W. Bush à l'adoption du «McCain amendment», cet amendement portant le nom du candidat républicain à la présidentielle de 2008 et réaffirmant, suite aux scandales des prisons de Guantanamo et d'Abu Ghraib, l'interdiction faite à l'armée américaine d'employer toute méthode d'interrogatoire pouvant être assimilée à de la torture.

Dans la déclaration de signature relative à la loi contenant cet amendement, George W. Bush affirme que

«Le pouvoir exécutif interprétera (l'amendement McCain) relatif au traitement des détenus **en accord avec l'autorité constitutionnelle du président à diriger le travail du pouvoir exécutif unitaire et en tant que commandant en chef des forces armées** et en accord avec les limites constitutionnelles relatives au pouvoir judiciaire, qui participera à l'objectif commun du président et du Congrès ... de protéger le peuple américain de nouvelles attaques terroristes.»<sup>6</sup>

Le schéma décrit ici est toujours le même : la déclaration de signature identifie au sein de la loi que le président vient de signer une (et la plupart du temps plusieurs) disposition(s) de loi que le président juge contraire(s) à la Constitution. Après avoir brièvement décrit la disposition de loi concernée, le président développe un **argument constitutionnel** servant à justifier la remise en cause de la constitutionnalité de la disposition. Cet argument constitutionnel est en réalité **le passage de la Constitution qui selon le président démontre le caractère problématique de la disposition de loi remise en cause**.

Bien évidemment, toute l'ambiguité réside dans le fait que George W. Bush utilise comme critère de remise en cause de ces dispositions de loi **sa propre vision de la Constitution américaine**, qui est contestée par de nombreux spécialistes de par son caractère extrêmement favorable au président et à l'exécutif.

Ainsi, l'argument constitutionnel le plus fréquemment utilisé, et de loin, par George W. Bush, est celui de la **théorie de l'exécutif unitaire**. L'idée est assez simple : le président des Etats-Unis, à qui la constitution américaine a confié la charge de l'exécutif, est le seul habilité à dicter la conduite des agents de l'exécutif américain, des ministres au vice-président en passant par les employés fédéraux. En conséquence de quoi le Congrès ne serait par exemple pas légitime, comme il le fait pourtant très souvent, à demander à tel ou tel ou tel membre de l'exécutif de lui remettre un

---

<sup>6</sup> George W. Bush, Statement on Signing the Department of Defense, Emergency Supplemental Appropriations to Address Hurricanes in the Gulf of Mexico, and Pandemic Influenza Act, 2006. December 30, 2005.

rapport sur tel ou tel sujet, puisque seul le président peut demander à un membre de l'exécutif de remettre un tel rapport.

Seulement voilà, la théorie de l'exécutif unitaire n'est, comme son nom l'indique, qu'une théorie, développée à partir des années 1980 par des juristes de l'administration Reagan soucieux de redonner à l'exécutif une puissance dont le Watergate semblait l'avoir privé. A aucun moment la Constitution américaine ne mentionne ou même n'évoque cette théorie, ce qui ne l'empêche pas d'être l'argument constitutionnel le plus souvent utilisé par George W. Bush dans ses déclarations de signature pour remettre en cause la constitutionnalité de dispositions de loi votées par le Congrès.

Il est dès lors essentiel de tenter de répondre à la question posée par cet emballement médiatico-académique : la pratique des déclarations de signature par l'administration de George W. Bush est elle réellement exceptionnelle et sans précédent dans l'Histoire de la présidence des Etats-Unis?

La réponse est double : non d'un point de vue quantitatif, oui d'un point de vue qualitatif. Nous tenterons ici de démontrer que **la singularité de la pratique des déclarations de signature par l'administration Bush n'est pas tant quantitative que qualitative.**

Quantitativement parlant, et contrairement à l'idée développée par Charlie Savage et bon nombre de chercheurs s'étant intéressé au sujet lors des premiers mois de la polémique, la pratique des déclarations de signature par l'administration de George W. Bush n'a rien d'exceptionnel.

Pourtant, de nombreux articles ont affirmé que George W. Bush est le président ayant fait le plus grand usage des déclarations de signature. Ainsi, dans l'article qui a véritablement lancé la polémique et qui vaudra à son auteur le Prix Pulitzer, le journaliste américain Charlie Savage affirmait que « *le président Bush a tranquillement revendiqué le pouvoir de désobéir à plus de 750 lois votées par le Congrès depuis sa prise de fonction.* » par le biais de ses déclarations de signature. Ce qui revient -chaque déclaration correspondant par définition à une loi- à affirmer qu'au 30 avril 2006, George W. Bush avait rédigé plus de 750 déclarations de signature.

En réalité, George W. Bush a rédigé 162 déclarations de signature et n'a pas remis en cause, contrairement à ce qu'affirme Charlie Savage, la constitutionnalité de 750 lois mais 162. Cette différence significative entre le chiffre avancé par le journaliste du New York Times et la réalité s'explique par une confusion entre deux termes juridiques : loi (*law* en anglais) et disposition de loi (*provision of law*). La différence entre les deux est simple : chaque loi est constituée de plusieurs centaines de dispositions de loi, qui sont donc les sous-ensembles constitutifs d'une loi. Le nombre de 750 cité par Charlie Savage ne représente pas le nombre de *lois* ayant fait l'objet d'une déclaration de signature (au 30 avril 2006) mais le nombre de *dispositions de lois* ayant été remises en cause par ces déclarations. Chaque loi regroupant des centaines de dispositions de loi, on constate que l'appétit contestataire de George W. Bush est tout de même bien moins développé que ce que l'article de Charlie Savage laisse entrevoir.

Pourtant, le chiffre avancé par Charlie Savage a suffisamment marqué les esprits pour être très largement repris dans la littérature relative aux déclarations de signature, jusqu'à être repris à l'identique dans un texte de loi voté par le Congrès.

Ainsi, dans un projet de loi daté de 2007 et intitulé « projet de loi visant à empêcher le président d'empêter sur les prérogatives du congrès en matière de rédaction des lois» et qui fut l'une des premières réactions du Congrès démocrate fraîchement élu en 2006 à la pratique des déclarations de signature par l'administration Bush, le Congrès dans son ensemble constate que

« d'après le New York Times du 5 mai 2006, le président des États-Unis en exercice a rédigé plus de 750 déclarations de signature ».

Mais cette mise au point mathématique n'est pas l'enseignement majeur de l'analyse chiffrée de la pratique des déclarations de signature par George W. Bush. En comparant le nombre de déclarations de signature rédigées par chaque locataire de la Maison-Blanche, on remarque immédiatement que, contrairement à l'idée reçue, George W. Bush n'est pas, loin s'en faut, le président ayant rédigé le plus grand nombre de déclarations de signature. Cet « honneur » revient à Bill Clinton, qui en a rédigé plus du double (383 pour Clinton contre 162 pour Bush).

Le propre père de George W. Bush en a rédigé 41% de plus (228 contre 162) en ayant passé deux fois moins de temps que son fils à la Maison-Blanche. Il faut remonter à Gerald Ford, président pendant seulement deux ans et demi, pour trouver un président ayant rédigé moins de déclarations de signature (137). Ce même Gerald Ford qui fut souvent décrit comme l'illustration parfaite d'un exécutif grandement affaibli au lendemain du Watergate et qui décrira lui-même la présidence comme une institution « en péril. »

Plus généralement, et en s'en tenant uniquement aux chiffres bruts, il ne semble pas y avoir de lien direct entre activisme présidentiel et fréquence de l'utilisation des déclarations de signature. Franklin Roosevelt, souvent présenté comme le président le plus puissant et réformateur du 20ème siècle américain, n'a ainsi rédigé que 44 déclarations de signature en 12 ans à la Maison- Blanche, là où Jimmy Carter, symbole de la présidence affaiblie de la fin des années 1970, en a rédigé 228 en un seul mandat.

Il ne semble pas non plus y avoir de division partisane et la déclaration de signature ne peut pas être vue, au moins du simple point de vue des chiffres, comme un outil républicain ou démocrate. Ainsi, parmi les six présidents ayant eu le plus souvent recours à la déclaration de signature, trois sont des démocrates (Bill Clinton, Jimmy Carter et Lyndon Johnson) et trois sont républicains (Ronald Reagan, George H.W Bush et George W. Bush).

Alors même que George W. Bush est le président ayant rendu célèbre cet outil présidentiel jusque-là méconnu, ses quatre prédécesseurs immédiats à la Maison-Blanche (Bill Clinton, George H.W Bush, Ronald Reagan et Jimmy Carter) ont davantage utilisé l'outil que lui. Si l'on calcule la moyenne du nombre de déclarations de signature rédigées par les quatorze derniers présidents, qui est de 146,5 déclarations par président, on découvre que George W. Bush, avec ses 162 déclarations, fait presque office de «président moyen» au sens mathématique du terme.<sup>7</sup>

Contrairement à ce que la frénésie médiatique lancée en 2006 a pu laisser croire, ce n'est donc pas dans leur nombre brut qu'il faut chercher le caractère exceptionnel des déclarations de signature de George W. Bush. La différence avec les autres présidents est en revanche bien plus criante si l'on s'intéresse **au contenu** de ces déclarations de signature.

Afin de cerner cette singularité et d'aller au-delà d'un simple décompte du nombre de déclarations de signature rédigées par chaque président, il convient de ne plus considérer les déclarations de signature comme un ensemble indivisible mais de distinguer trois différentes **catégories** de déclarations de signature :

---

<sup>7</sup> Décomptes effectués par l'auteur à partir des données du site <http://www.presidency.ucsb.edu>

- Les déclarations de signature **protocolaires**, qui s'apparentent à de simples communiqués de presse et permettent au président de décrire la loi qu'il vient de signer et/ou féliciter les membres du Congrès à l'origine de son adoption.
- Les déclarations de signature **politiques**, dans lesquelles le président se permet de critiquer certains aspects politiques (fonds insuffisants ou au contraire trop importants) d'une loi qu'il a malgré tout accepté de signer.
- Les déclarations de signature **constitutionnelles**, dans lesquelles le président remet en cause la constitutionnalité d'une ou plusieurs dispositions de loi qui sont, selon lui, contraires à la Constitution américaine, et affirme se réserver le droit de ne pas les exécuter.

Il est essentiel de comprendre que de ces trois catégories, seule la dernière, les déclarations de signature constitutionnelles, suscite la polémique. En effet, personne ou presque ne remet en cause le droit du président américain à donner son avis sur une loi ou même à la critiquer, ne serait-ce qu'au nom du Premier amendement dont jouit le président au même titre que n'importe quel autre citoyen américain.

En revanche, le droit du président américain à affirmer le caractère anticonstitutionnel de dispositions de loi votées par le Congrès et, plus encore, à se réserver le droit de ne pas les exécuter alors même que l'exécution des lois votées par le Congrès est le premier devoir constitutionnel du président des Etats-Unis est bien plus problématique.

Puisque c'est cette dernière catégorie et uniquement elle qui a créée la polémique autour des déclarations de signature, il semble nécessaire, après s'être intéressé aux déclarations de signature dans leur ensemble, de porter notre attention sur le nombre de déclarations de signature *constitutionnelles* rédigées par George W. Bush et de le comparer à celui de ses prédécesseurs.

Dès lors que l'on s'intéresse aux déclarations de signature constitutionnelles, celles-là même qui catalysent l'ensemble des questions relatives au sujet, la singularité de George W. Bush et le caractère exceptionnel de sa pratique des déclarations de signature ressortent bien davantage. Alors même qu'il a rédigé deux fois moins de déclarations de signature que Bill Clinton (162 contre 383), George W. Bush a rédigé davantage de déclarations de signature constitutionnelles que le 42ème président des Etats-Unis (128 contre 96).

La singularité de la pratique des déclarations de signature par l'administration de George W. Bush apparaît alors de manière encore plus évidente si l'on détermine, pour George W. Bush et ses prédécesseurs immédiats, le pourcentage de déclarations constitutionnelles. Autrement dit, pour 100 déclarations de signature rédigées par chaque président, combien sont des déclarations de signature constitutionnelles. Voici les résultats obtenus :

A lui seul, le pourcentage de déclarations de signature constitutionnelles rédigées par George W. Bush (79) représente la somme des pourcentages de ses deux prédécesseurs immédiats, George H.W Bush et Bill Clinton (54+25). Là où le rapport entre le nombre de déclarations de signature constitutionnelles et le nombre total de déclarations de signature rédigées était d'environ une sur trois pour Reagan, une sur deux pour George Bush Senior et une sur quatre pour Bill Clinton, il est de presque quatre sur cinq pour George W. Bush.

Si l'on espère trouver un caractère quantitatif exceptionnel dans la pratique des déclarations de signature par le 43ème président des Etats-Unis, ce n'est pas du côté du nombre *total* de déclarations de signature rédigées qu'il faut chercher mais bien dans le caractère éminemment constitutionnel de ces dernières. Là où les déclarations de signature constitutionnelles étaient pour ses prédécesseurs une part non négligeable (Clinton), importante (Reagan) ou même légèrement

majoritaire (George H.W Bush) d'un ensemble, elles constituaient pour George W. Bush, au moins d'un point de vue chiffré, l'essentiel de la pratique des déclarations de signature.

Cet aspect éminemment constitutionnel des déclarations de signature de George W. Bush apparaît de manière encore plus évidente si l'on entre plus en profondeur dans le texte de ces déclarations et que l'on s'intéresse à leur contenu et non uniquement à leur nombre.

On mettra ici en avant la notion de « **densité constitutionnelle** » des déclarations de signature, autrement dit le nombre d'objections constitutionnelles contenues en moyenne dans chaque déclaration de signature constitutionnelle. On définira une objection constitutionnelle comme la remise en cause, au sein d'une déclaration de signature, d'une ou plusieurs dispositions de loi à partir du même argument constitutionnel.

On découvre alors que non seulement George W. Bush rédige bien plus de déclarations de signature constitutionnelles (en valeur absolue comme en proportion) que ses prédécesseurs, mais chacune de ces déclarations contient en moyenne autant d'objections constitutionnelles que celles de ses trois prédécesseurs réunis (4,97 objections constitutionnelles par déclaration de signature constitutionnelle pour George W. Bush, 5 pour Reagan + Bush 41 + Clinton).

La « révolution Bush » en matière de déclarations de signature tient donc davantage au contenu des déclarations de signature qu'à leur nombre. Sur les 14 derniers présidents (Barack Obama non inclus), cinq ont rédigé davantage de déclarations de signature que George W. Bush. Sur ces cinq, trois (Lyndon Johnson, Jimmy Carter et George Bush Senior) ont pourtant passé moins de temps que George W. Bush à la Maison-Blanche.

En revanche, dès lors que l'on s'intéresse à la nature des déclarations de signature rédigées par les différents présidents, on découvre que la pratique des déclarations de signature **constitutionnelles** par George W. Bush est, quant à elle, exceptionnelle.

La différence, notamment en ce qui concerne le nombre d'objections constitutionnelles contenues dans chaque déclaration, est tellement saisissante qu'il semble légitime de se demander si elle ne modifie pas la **nature** même de l'outil présidentiel que sont les déclarations de signature.

C'est ce que nous allons tenter de démontrer en développant l'idée d'une **systématisation** par l'administration Bush de la pratique des déclarations de signature.

La systématisation de l'utilisation des déclarations de signature est à notre sens la principale différence entre George W. Bush et ses prédécesseurs. Là où d'autres présidents rédigeaient des déclarations de signature largement différentes les unes des autres et évoluant au gré des lois votées par le Congrès, le 43<sup>e</sup> président des Etats-Unis a donné à ses déclarations de signature un aspect extrêmement répétitif tant du point de vue des lois visées que de la terminologie employée. C'est pourquoi nous évoquerons la notion selon nous essentielle de **systématisation** de la pratique des déclarations de signature.

Prenons comme exemple la loi de finance du département de la Défense, qui présente l'avantage d'être votée année après année et qui permettra donc d'établir des comparaisons. Le Congrès vote chaque année une loi d'appropriations du département de la Défense pour l'année fiscale suivante. Ce sont ainsi huit lois d'appropriations du département de la Défense qui ont été adoptées par le Congrès américain au cours de la présidence de George W. Bush. Chacune de ces huit lois a donné lieu à la rédaction d'une déclaration de signature par le président.

Certaines dispositions de loi sont présentes chaque année à l'identique dans la loi et, chaque année, elles sont remises en cause de la même façon et avec les mêmes mots par une déclaration de signature de George W. Bush.

Ainsi, la section 8007, présente chaque année dans la loi et dans la déclaration de signature de 2002 à 2008, « interdit l'utilisation de fonds [alloués dans le cadre de cette loi] pour initier un programme de classification d'informations jusqu'à trente jours après que les commissions de défense du Sénat et de la Chambre des représentants ont été prévenues de la création d'un tel programme. » Chaque année, George Bush affirme dans sa déclaration de signature que cette section sera exécutée « en accord avec l'autorité du président en matière de classification d'informations ayant attrait à la sécurité nationale et ses pouvoirs de commandant en chef des forces armées. »

Le même constat peut être établi pour bien d'autres sections et même pour bien d'autres lois : les déclarations de signature de George W. Bush ont un caractère éminemment répétitif jusque dans les termes choisis et là où d'autres présidents semblent, dans leurs déclarations de signature, réagir à la loi qu'il sont sous les yeux, les déclarations de signature de George W. Bush donnent un impression différente, celle d'un exécutif préparé à aller chercher dans les profondeurs des textes de loi qu'il signe des points d'achoppement, de confrontation et d'affirmation de sa vision du pouvoir exécutif.

George W. Bush a donné à la déclaration de signature une régularité, un aspect systématique qu'aucun autre président ne lui a donné, et sur lequel nous reviendrons.

On arrive donc au constat suivant : les déclarations de signature de George W. Bush sont «banales» de par leur nombre, mais exceptionnelles de par leur contenu.

Dès lors, la question suivante est celle de l'objectif d'une telle pratique. **Dans quel but George W. Bush a transformé ce qui a longtemps ressemblé à un simple communiqué de presse en outil de contestation et de remise en cause de la constitutionnalité de centaines de dispositions de lois votées par le Congrès?**

Pour de nombreux observateurs, l'idée de Charlie Savage est la bonne : George W. Bush a utilisé les déclarations de signature pour affirmer son droit de ne pas exécuter les dispositions de loi contraires à sa vision de la Constitution, quand bien même celles-ci ont été votées par le Congrès et que le texte constitutionnel exige dès lors que le président les exécute, ce qui, rappelons le, est la fonction première et même la raison d'être d'un exécutif. En accolant à la loi au moment même où il signe une sorte de «notice d'exécution», le président aurait ainsi cherché à influencer le travail des agences fédérales chargées de l'exécution des lois en faisant en sorte que ces dernières exécutent les lois en tenant compte de l'opinion de celui qui est, en tant que chef de l'exécutif, leur «patron», plutôt qu'au texte de loi tel qu'il a été voté par le Congrès.

Une affirmation lourde de conséquences puisque cela revient à affirmer que le président trahit le système des «checks and balances» qui est au coeur du système politique américain et qui veut que chacun des trois pouvoirs (législatif, exécutif et judiciaire) «reste à sa place» et n'empêtre pas sur les prérogatives constitutionnelles des deux autres pouvoirs.

Or, pour de nombreux chercheurs, George W. Bush a, à travers son utilisation de la déclaration de signature, empiété sur les prérogatives de la Cour suprême qui depuis 1803 est la seule habilitée à se prononcer sur la constitutionnalité des textes de loi votés par le législatif, et sur les prérogatives du Congrès, seule institution à même de décider, de par ses votes, quelles dispositions de loi doivent ou ne doivent pas être exécutées.

La déclaration de signature serait donc devenue, sous l'égide du 43ème président des Etats-Unis, la dernière arme de choix de la présidence impériale. Journalistes, chercheurs et hommes politiques ont dénoncé de concert un **changement majeur dans le fonctionnement du système politique américain**, à même de rompre l'équilibre des pouvoirs et le système de « freins et contrepoids » mis en place par la Constitution américaine.

Si cette vision alarmante de la pratique des déclarations de signature par George W. Bush a pour avantage de correspondre à l'image souvent évoquée d'une hyperprésidence Bush et d'un 43ème président des Etats-Unis n'hésitant pas à outrepasser ses droits afin d'étendre le plus possible l'influence de l'exécutif, on émettra l'idée qu'elle ne correspond pas à la réalité de ce qu'a été la pratique du pouvoir exécutif par l'administration Bush, selon l'hypothèse suivante :

**La déclaration de signature ne pouvait servir, aussi bien dans la théorie que dans la pratique, à faire en sorte que l'exécution des lois par les agences fédérales se fasse en accord avec les souhaits du président en non en fonction du texte de loi tel qu'il a été voté par le Congrès.**

D'un point de vue théorique, il convient de se demander si un éventuel «ordre de non exécution» contenu dans une déclaration de signature a des chances d'être suivi d'effets et d'entrainer une exécution conforme au souhait présidentiel. Comme nous le rappelle le politologue américain Richard Neustadt dans son livre « *Presidential Power and the Modern Presidents* », la complexité de la machine bureaucratique américaine fait que bon nombre d'ordres présidentiels se perdent en réalité dans les limbes de la machine administrative et ne sont jamais suivis d'effets. Dès lors, Neustadt définit cinq conditions simples qui, lorsqu'elles sont réunies, permettent à un ordre présidentiel d'être exécuté par l'agence fédérale concernée<sup>8</sup>. Les voici :

- 1- L'implication présidentielle doit être dénuée de toute ambiguïté.
- 2- De même que les mots utilisés.
- 3- L'ordre présidentiel a fait l'objet d'une large publicité.
- 4- Ceux qui reçoivent l'ordre ont sous leur contrôle l'ensemble des outils dont ils ont besoin pour l'exécuter.
- 5- Ils n'ont aucun doute sur l'autorité du président à leur donner cet ordre.

Alors que Neustadt affirme que l'ensemble de ces cinq conditions doit être réuni pour que l'ordre puisse être suivi d'effets, **la non exécution d'une disposition de loi par le biais d'une déclaration de signature ne remplit qu'un seul de ces critères.**

En effet, l'implication directe du président était loin d'être dénuée de toute ambiguïté puisque l'idée même d'une utilisation agressive des déclarations de signature n'était pas celle du président mais du vice-président, Dick Cheney, et de son plus proche conseiller David Addington et que Bush se contentait de signer des documents qu'il n'avait pas contribué à rédiger.

Les mots utilisés sont encore moins clairs puisque l'administration a presque crée de toute pièce un vocabulaire propre à ses déclarations de signature : Comment en effet comprendre comment des termes comme « en accord avec le pouvoir du président de superviser le pouvoir exécutif unitaire » ou encore « conformément à l'autorité constitutionnelle du président comme commandant-en-chef des forces armées » sont censés influencer l'exécution d'une loi?

---

<sup>8</sup> Richard E. Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents*, page 18.

Les déclarations de signature n'ont pas fait l'objet d'une large publicité, bien au contraire, les membres de l'administration Bush ne se sont jamais exprimés sur leur pratique des déclarations de signature avant que le Congrès ne finisse par les y contraindre en 2007.

Enfin, les doutes sur l'autorité du président à demander à une agence fédérale de ne pas exécuter une disposition de loi que le président estime contraire à la Constitution sont nombreux puisqu'ils sont simplement à l'origine de la polémique.

D'un point de vue théorique, il est donc très difficile d'imaginer que les déclarations de signature aient pu être utilisées par l'administration Bush pour faire en sorte que l'exécution des lois par les agences fédérales répondent davantage à la vision présidentielle de la Constitution plutôt qu'à l'intention du Congrès.

Et la pratique le confirme, puisque les enquêtes menées par le Congrès comme par l'auteur de cet article montrent que **les déclarations de signature de George W. Bush n'ont pas eu de réelle influence sur l'exécution des lois par les agences fédérales.**

Sur la quinzaine de dispositions de lois que nous avons suivies depuis leur vote par le Congrès jusqu'à leur exécution par une agence fédérale, aucune n'a vu son exécution modifiée ou remise en cause par une déclaration de signature. Donnons ici un exemple concret.

La disposition 406(c)(2) du Tax Relief and Health Care Act de 2006 demande à ce que :

« le secrétaire au trésor soumet chaque année au congrès une étude sur l'emploi fait de la section 7623 du code fiscal de 1986, y compris (...) toute recommandation législative ou administrative concernant cette section ou son application. »

Dans sa déclaration de signature, George W. Bush affirme que la section 406(c)(2) remet en cause « le droit constitutionnel du président à superviser le pouvoir exécutif unitaire et à recommander au Congrès telles mesures que le président estime nécessaires et judicieuses.»<sup>9</sup>

Nous avons contacté les services fiscaux américains (Internal Revenue Service) qui nous ont répondu par courrier. Ces derniers affirment que :

« Le secrétaire (NDLA : au Trésor) a soumis au Congrès un rapport sur l'utilisation de la section 7623 du code fiscal de 1986 pour chaque année fiscale 2007 à 2010. Le premier de ces rapports a été soumis au congrès avant la fin de l'administration Bush.»

Malgré une déclaration de signature dans laquelle George W. Bush se réservait le droit de ne pas remettre au Congrès les rapports en question, la section 406(c)(2) du Tax Relief and Health Care Act de 2006 a été exécutée conformément au texte voté par le congrès.

Au-delà de ce simple exemple, les recherches que nous avons menées rejoignent celles effectuées par le Congressional Research Service en 2006 : contrairement à ce que bon nombre de chercheurs ont affirmé, les déclarations de signature n'ont pas servi à contourner le processus habituel d'exécution des lois par les agences fédérales en le faisant obéir à la vision présidentielle de la Constitution.

---

<sup>9</sup> George W. Bush, Statement on Signing the Tax Relief and Health Care Act of 2006, December 20, 2006.

La question reste donc entière : pourquoi une pratique si singulière de la déclaration de signature? A ce stade de nos recherches, on émettra l'hypothèse suivante : **si George W. Bush a vu dans la déclaration de signature l'arme de choix d'une nouvelle présidence impériale, il s'agissait davantage de théoriser cette dernière, de la doter d'une légitimité constitutionnelle et institutionnelle qu'elle n'avait pas, que de la mettre en pratique.**

Influencer l'exécution des lois par le biais des déclarations de signature est un processus tellement incertain et au succès tellement improbable qu'il est difficile d'imaginer que l'administration Bush y ait réellement songé et que tel ait été le but du système mis en place autour des déclarations de signature.

En revanche, cet outil pouvait se révéler un formidable **vecteur de communication institutionnelle**, le média privilégié de l'administration Bush au moment de remplir l'un de ses objectifs principaux : l'affirmation, permanente et si possible pérenne, de sa vision expansionniste du pouvoir exécutif, la restauration de la présidence pre-Watergate dont beaucoup au sein de l'administration Bush, au premier rang desquels Dick Cheney, étaient nostalgiques. La déclaration de signature ne serait donc pas l'outil du renforcement du pouvoir exécutif mais son révélateur, un formidable exposé visant davantage à convaincre de la justesse d'une vision expansionniste du pouvoir exécutif plutôt qu'à l'imposer, une «démonstration de force institutionnelle» pour reprendre le titre de cette intervention.

Afin de développer cette hypothèse, revenons-en à la notion d'argument constitutionnel évoquée plus haut. Ces derniers sont, rappelons-le, les passages de la Constitution américaine au nom desquels George W. Bush remet en cause la constitutionnalité de certaines dispositions de loi. De tous les arguments utilisés par George W. Bush dans le cadre de ses déclarations de signature, les plus usités sont, par ordre décroissant :

- La théorie de l'exécutif unitaire
- La Clause de recommandation des lois
- Les pouvoirs du président en matière de politique étrangère
- Le droit du président à maintenir secrètes certaines informations au nom de l'impératif de sécurité nationale
- Le statut de Commandant en chef des forces armées du président des Etats-Unis.

On constate qu'à travers ces différents arguments constitutionnels, c'est un véritable **portrait robot du président américain** tel qu'il est envisagé par l'administration Bush qui se dessine : le président est avant tout le chef absolu de l'exécutif américain, un exécutif qui est unitaire et qui, à ce titre, ne saurait tolérer de trop nombreuses intrusions du Congrès dans son champ d'action. Il est également le chef de la politique étrangère américaine (rôle que lui reconnaît la Cour suprême dès 1936 dans l'arrêt *Curtis-Wright vs Sawyer*) et le chef des armées. Au nom de ces deux dernières attributions, il se réserve le droit de dissimuler des informations pouvant nuire à la sécurité nationale ou aux relations internationales.

La notion de systématisation que nous avons mise ne avant plus haut prend alors tout son sens : les arguments constitutionnels devaient être martelés, répétés à l'identique le plus souvent possible afin de débuter un processus de légitimation sur le long terme. Rappelons que la Constitution américaine n'est pas le seul guide des rapports de pouvoir entre l'exécutif et le législatif : la Cour suprême, qui «dit» la Constitution, peut également trancher et faire jurisprudence. Essayer d'influencer les décisions de la Cour suprême et ainsi créer des jurisprudences favorables à l'exécutif a peut-être constitué un des véritables objectifs des déclarations de signature. Cela s'est d'ailleurs produit puisque le juge de la Cour suprême Antonin Scalia a fait référence à la déclaration

de signature de George W. Bush relative à l'amendement McCain (voir plus haut) pour justifier sa position dans l'arrêt *Hamdan* de 2006, affirmant que

*«Bien sûr, la Cour n'a pas daigné prêter attention à la déclaration de signature présidentielle, qui affirme de manière explicite la conviction du président...»*

Bien évidemment, l'influence des déclarations de signature de George W. Bush sur l'équilibre institutionnel et l'étendue du pouvoir exécutif se mesurera sur le long terme. Il est à ce titre intéressant de remarquer que Barack Obama, s'il est parti pour rédiger un nombre de déclarations de signature sensiblement inférieur à son prédécesseur, utilise en revanche assez souvent dans ses déclarations de signature **les mêmes arguments constitutionnels** que George W. Bush, dont la fameuse théorie de l'exécutif unitaire qui n'est donc pas l'apanage des conservateurs. Une manière de démontrer que la présidence américaine est avant tout une institution dont le renforcement et la mise en valeur institutionnelle semblent être le souci premier et permanent de ses différents occupants. Avant d'être démocrate ou républicain, le président américain est d'abord, et peut-être même surtout, le chef de l'exécutif.

Le titre de cette présentation posait la question suivante : les déclarations de signature telles qu'elles ont été pratiquées par George W. Bush relevaient elles d'une véritable modification de l'équilibre des pouvoirs ou d'une simple démonstration de force institutionnelle?

L'emballage médiatique et académique né de l'article de Charlie Savage en 2006 mêlé à la réputation sulfureuse de la pratique du pouvoir exécutif par le 43ème président des Etats-Unis et à l'aspect novateur voire révolutionnaire de son utilisation des déclarations de signature ont pu laisser croire que l'on avait à faire à une remise en cause de l'équilibre institutionnel propre au système politique américain. Mais une analyse profonde et systématique des déclarations de signature de George W. Bush et de leurs conséquences sur le processus d'exécution des lois démontre que ce «cauchemar» démocratique et institutionnel a en réalité été largement surestimé.

La modification du mode de fonctionnement d'agences fédérales qui sont d'immenses machines bureaucratiques est une entreprise extrêmement complexe et qui demande sans doute bien plus de temps et de ressources qu'un président américain n'en aura jamais. Un simple document rédigé par le président et aux vocables novateurs et souvent peu compréhensibles ne pouvait constituer le médium adéquat à la réalisation d'une telle entreprise.

En revanche, les déclarations de signature étaient pour l'administration Bush un formidable vecteur d'explication et de pérennisation de sa vision du pouvoir exécutif, axée sur la fameuse théorie de l'exécutif unitaire.