HAL
open science

Répéter pour imposer : les déclarations de promulgation de l'Administration Bush 43 : entre défense et légitimation rhétorique des prérogatives constitutionnelles de la présidence

Hamed Jendoubi

▶ **To cite this version:**

Hamed Jendoubi. Répéter pour imposer : les déclarations de promulgation de l'Administration Bush 43 : entre défense et légitimation rhétorique des prérogatives constitutionnelles de la présidence. Littératures. Université de Lyon, 2019. Français. NNT : 2019LYSE2035 . tel-02318373

HAL Id: tel-02318373

https://theses.hal.science/tel-02318373v1

Submitted on 17 Oct 2019

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.

N° d'ordre NNT : 2019LYSE2035

THESE de DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ DE LYON

Opérée au sein de

L'UNIVERSITÉ LUMIÈRE LYON 2

École Doctorale : ED 484 Lettres, Langues, Linguistique et Arts

Discipline : Etudes anglophones

Soutenue publiquement le 13 juin 2019, par :

Hamed JENDOUBI

Répéter pour imposer :

les déclarations de promulgation de l'Administration Bush 43, entre défense et légitimation rhétorique des prérogatives constitutionnelles de la présidence.

Devant le jury composé de :

Françoise COSTE, Professeure des universités, Université Toulouse 2, Présidente

Anne DEYSINE, Professeure émérite des universités, Université Paris Nanterre, Rapporteure

Andrew RUDALEVIGE, Professeur d'université, Bowdoin College, Rapporteur

François VERGNIOLLE DE CHANTAL, Professeur des universités, Université Paris Diderot, Examinateur

Vincent MICHELOT, Professeur des universités, Institut d'Études Politiques de Lyon, Directeur de thèse

Contrat de diffusion

Ce document est diffusé sous le contrat *Creative Commons* « Paternité – pas d'utilisation commerciale – pas de modification » : vous êtes libre de le reproduire, de le distribuer et de le communiquer au public à condition d'en mentionner le nom de l'auteur et de ne pas le modifier, le transformer, l'adapter ni l'utiliser à des fins commerciales.

Université de Lyon

École doctorale : Lettres, Langues, Linguistique et Arts (Lyon 2)

Laboratoire : Triangle, UMR 5206

Répéter pour imposer : les déclarations de promulgation de l'Administration Bush 43, entre défense et légitimation rhétorique des prérogatives constitutionnelles de la présidence.

Par Hamed Jendoubi

Thèse de doctorat en études anglophones

Spécialité : civilisation des États-Unis

Sous la direction du Professeur Vincent Michelot (IEP de Lyon)

Présentée et soutenue publiquement le jeudi 13 juin 2019

Devant un jury composé de :

Vincent Michelot, Professeur des universités, IEP de Lyon (Directeur)

Françoise Coste, Professeur des universités, Université Toulouse Jean Jaurès (Rapporteur)

François de Chantal, Professeur des universités, Université Paris 7 Denis Diderot (Rapporteur)

Anne Deysine, Professeur émérite, Université Paris Nanterre

Andrew Rudalevige, Professor of Government, Bowdoin College

A Doris, Noah, Gabriel, Dalila et Abdelbaki

Épigraphe

From the words of the Constitution alone, one cannot determine what the relationship of the chief executive to the chief officers of the executive departments was supposed to be, or that of Congress to the executive branch.(…) In large measure, presidents have been able to fill the interpretive void, as « presidentialists » at the Constitutional Convention such as James Wilson, Gouverneur Morris, and Alexander Hamilton had hoped. As Richard Pious had written, « The president claims the silences of the Constitution. »

Sidney Milkis, Michael Nelson, *The American Presidency, Origins and Developments*.

Remerciements

Il me serait difficile de débuter cette thèse autrement qu'en remerciant monsieur le Professeur Vincent Michelot. Au-delà du directeur de thèse à la fois exigeant et compréhensif, c'est à l'homme que je souhaite ici signifier mon respect et ma gratitude. Une thèse représente une tranche de vie suffisamment large pour que les aléas de l'existence viennent s'y glisser et prennent le pas sur l'investissement nécessaire à un tel travail de recherche. Durant ces instants d'hésitation et de doute, monsieur Michelot a su être présent et m'a offert un soutien et une aide que sa fonction de directeur de thèse ne l'obligeait nullement à assumer et que je n'oublierai pas. L'admiration intellectuelle que je lui porte n'est un secret pour aucun de ceux qui me connaissent, et être son thésard a été et demeure une fierté.

D'autres personnes ont marqué le parcours de l'étudiant que j'étais et de l'enseignant-chercheur que je suis devenu, et je ne saurais les oublier aujourd'hui. Je remercie donc Jean-Christian Vinel d'avoir représenté ce modèle dont chaque étudiant qui ambitionne une carrière universitaire a besoin, pour l'exigence intellectuelle dont il a toujours fait preuve à mon égard et pour m'avoir annoncé un jour, sous forme d'ordre plutôt que de suggestion, que j'effectuerais ma thèse sous la direction d'un certain Vincent Michelot. Merci également à Isabelle Richet d'avoir accompagné mes premiers pas dans la recherche, de m'avoir convaincu de tenter l'aventure de l'École Normale Supérieure alors même que je m'y refusais, et de ne pas m'avoir laissé m'enfermer dans mon petit confort estudiantin, à Anne-Marie Roussel pour sa bonne humeur, sa gentillesse et son optimisme, à François de Chantal pour l'estime qu'il m'a témoignée lors d'une année d'agrégation où la confiance en soi est une denrée à la fois rare et périssable et pour avoir accepté de faire partie de mon jury de thèse, et à Sidney Milkis pour son accueil chaleureux, son incroyable modestie et son amour contagieux de la chose politique.

Ne pouvant, sous peine de tomber dans un bien étrange hors sujet, consacrer un chapitre entier de cette thèse à mes anciens collègues de l'Université Paris IV-Sorbonne, je me contenterai de les remercier pour ces quatre années de bonne humeur et d'entraide au sein d'une salle des enseignants qui prenait si souvent des allures de bureau des étudiants, ce qui n'était pas, loin s'en faut, pour me déplaire. Merci à Jean-Yves Pellegrin de m'avoir mis le pied à l'étrier, et à Olivier Frayssé et l'ensemble des membres du conseil de l'UFR d'anglais de m'avoir accordé leur confiance année après année alors même que je n'étais pas de la maison, et de m'avoir permis de découvrir le bonheur d'enseigner la civilisation américaine, drogue dure dont je pourrais aujourd'hui difficilement me passer.

A ce titre, je tiens également à remercier Anne-Brunon Ernst et l'ensemble de mes collègues du Pôle langues de l'Université Paris II Panthéon-Assas de m'avoir permis de les rejoindre en qualité de PRAG et de profiter ainsi de la plus grande tranquillité d'esprit qui découle de l'obtention d'un poste fixe.

En ce qui concerne le travail de recherche en lui-même, je tiens à remercier les anciens membres de l'Administration Bush et d'autres administrations présidentielles qui, ayant officié à la Maison-Blanche, au ministère de la Justice et dans d'autres institutions encore, ont accepté de répondre à mes questions sur l'usage des déclarations de promulgation qui fut celui des différents présidents étudiés dans le cadre de cette thèse. Même si certains d'entre eux ont préféré que leur nom n'apparaisse pas, leur étonnante disponibilité et leur capacité à accepter de répondre à des questions qui touchent à leur travail et leur expérience professionnelle au sein de l'État fédéral américain m'ont été d'une grande aide et m'ont fourni des renseignements que je n'aurais pu trouver nulle part ailleurs tels que les détails du processus de rédaction des déclarations de promulgation ou encore les objectifs de l'utilisation de cet outil présidentiel.

Merci également aux chercheurs qui se sont intéressés comme moi aux déclarations de promulgation et que j'ai contacté afin de mieux comprendre la recrudescence de travaux scientifiques à laquelle ce sujet a donné lieu à partir de 2006. Les refus ont été rares pour ne pas dire inexistants et la solidarité entre chercheurs est réelle et mérite d'être soulignée.

Enfin, sur un plan plus personnel, merci à ma femme, Doris, qui a trouvé en elle assez d'amour pour réussir à me faire croire pendant huit longues années que les déclarations de promulgation étaient un sujet de conversation suffisamment intéressant pour occuper l'ensemble d'un dîner. Merci à mes parents, Dalila et Abdelbaki, de m'avoir donné l'amour d'une école dont ils auraient aimé profiter davantage et de m'avoir fait venir dans un pays, la France, qui est devenu le mien et auquel je dois tant. Merci à mes beaux parents, Marie-Laure et Jean-Jacques, de m'avoir toujours traité comme leur propre fils. Merci à mes amis les plus proches, Alexandre, Lucie et Elisabeth, de ne pas m'avoir tenu rigueur de mon manque de disponibilité. Et « last but not least », merci à mes fils, Noah et Gabriel, grâce à qui j'ai arrêté de dire que ma thèse était « mon bébé ».

Précisions méthodologiques

Sauf mention contraire explicite, toutes les traductions depuis l'anglais ont été réalisées par l'auteur de cette thèse, à l'exception des traductions de passages de la Constitution américaine, qui sont tirées de l'ouvrage suivant : Anne Deysine, *Les institutions des États-Unis*, Paris, La documentation française, 2006, 59 p., pp. 5-18. Pour chaque citation longue d'au moins une phrase entière, la citation originale à partir de laquelle la traduction a été effectuée est restituée en note de bas de page.

Les entretiens réalisés dans le cadre de cette thèse sont disponibles en annexe dans leur version originale, intégrale et non éditée. Certains membres d'administrations présidentielles interrogés ont souhaité que leur anonymat soit préservé. On fera référence à eux par un sigle qui désigne l'agence pour laquelle ils ont travaillé et qui sera accompagné d'un numéro dans le cas où plusieurs membres d'une même agence ont préféré rester anonymes. Exemple : OLC 1 désigne la première personne interrogée ayant travaillé au Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice (en anglais, OLC pour *Office of Legal Counsel*), dont cinq membres interrogés ont souhaité que leur nom n'apparaisse pas. Lorsqu'un seul membre d'une agence donnée a souhaité rester anonyme, le sigle sera quand même accompagné du numéro 1 afin de ne pas confondre la personne et l'agence. La nomenclature suivante a été adoptée :

OLC = *Office of Legal Counsel* (Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice)
WHC = *Office of the White House Counsel* (Bureau du conseil juridique de la Maison-Blanche)
DOJ = *Department of Justice* (ministère de la Justice)
SOL = *Office of the Solicitor General* (Bureau du Solliciteur général)

On utilisera également, en plus des sigles et des numéros, des périphrases dont le but sera de préciser les fonctions exactes des personnes interrogées ainsi que la ou les administration(s) présidentielle(s) pour laquelle/lesquelles elles ont travaillé.

Tous les graphiques et tableaux présentés ont été pensés et conçus par l'auteur de cette thèse après analyse des déclarations de promulgation recensées par le très précieux site internet « The American Presidency Project » des professeurs John Woolley et Gerhard Peters, qui regroupe, entre autres documents présidentiels, l'ensemble des déclarations de promulgation publiées depuis 1929.

Tous les graphiques présentés seront désignés, en plus de leur titre, par la lettre G suivie d'un numéro de 1 à 34 qui correspond à l'ordre d'apparition du graphique dans la thèse. Lorsqu'un

même graphique apparaît plusieurs fois, il conserve le numéro qui lui a été attribué lors de sa première apparition. Les tableaux seront quant à eux désignés, selon le même principe, par la lettre T suivie d'un numéro, de 1 à 4. Un index de l'ensemble des graphiques et tableaux présentés est disponible en annexe.

Le bon fonctionnement de l'ensemble des liens internet présents dans le corps de la thèse et dans la bibliographie a été vérifié pour la dernière fois le 20 aout 2018.

Table des matières

Introduction **12**

A) Genèse du sujet 12

B) État de la recherche et positionnement de la thèse 32

C) Sources 52

D) Cadre théorique 58

Première Partie - Entre alarmisme prématuré et systématisation de l'emploi d'un outil de la présidence **65**

Chapitre I. Une polémique construite sur des fondations scientifiques fragiles **67**

1.1 Le mythe quantitatif 72

1.1.1 750 déclarations de promulgation publiées? 72

1.1.2 Plus que n'importe quel autre président? 81

1.2 Le mythe qualitatif : le nouveau couteau suisse de la présidence administrative? 85

1.3 Une polémique partisane 94

1.3.1 Le rapport de l'American Bar Association, symbole d'un débat faussé 95

1.3.2 L'empressement du Congrès : une revanche démocrate? 103

Conclusion : la mauvaise réputation 111

Chapitre II. La réalité : évolution plutôt que révolution **113**

2.1 Un outil qui cherche sa place 115

2.1.1 La présidence Reagan et la naissance de la déclaration de promulgation moderne 116

2.1.2 La présidence Bush 41 et la défense des prérogatives présidentielles 126

2.1.3 La présidence Clinton et la poursuite de la réflexion institutionnelle 130

2.2 La réalité quantitative : un minimalisme surprenant 138

2.2.1 Un anachronisme de la présidence moderne 139

2.2.2 Un éventail législatif réduit 142

2.3 La réalité qualitative : la dimension constitutionnelle 145

2.3.1 La surreprésentation des déclarations de promulgation constitutionnelles 145

2.3.2 Chaque déclaration compte : la notion de densité constitutionnelle 149

2.3.3 Combien de dispositions de loi remises en cause? 152

Conclusion : vers l'émergence d'une nouvelle déclaration de promulgation 157

Chapitre III. La nouveauté : la présidence Bush 43 et la systématisation de l'emploi des déclarations de promulgation **159**

3.1 Le processus de rédaction : mise en place d'une « chaîne de fabrication » juridique 160

3.1.1 Des documents juridiques produits… par des juristes 163

3.1.1.1 Le Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice 166

3.1.1.2 Le Bureau du conseil juridique de la Maison-Blanche 175

3.1.1.3 La vice-présidence des États-Unis 177

3.1.2 La contrainte temporelle : déclarer avant de promulguer? 182

3.2 Le martèlement constitutionnel : un système basé sur la répétition 185

3.3 Les lois : textes ou prétextes? 197

Conclusion : la défense des prérogatives de l'exécutif, au centre des déclarations de promulgation de George W. Bush 202

Deuxième partie - L'influence des déclarations de promulgation sur le processus d'exécution des lois 206

Chapitre IV. Avant l'exécution : remplacer le veto et/ou le veto sélectif? 216

4.1 Un substitut au veto? 216

4.2 Une réincarnation du veto sélectif? 241

4.3 Un outil d'action unilatérale? 248

Conclusion : un objet présidentiel non identifié 255

Chapitre V. Pendant l'exécution : téléguider l'application des lois par la bureaucratie fédérale? 257

5.1 La doctrine Chevron et l'importance du contrôle de la bureaucratie 261

5.2 Approche théorique - Le « test de Neustadt » : les déclarations de promulgation sont-elles l'outil adéquat pour influer sur l'exécution des lois par la bureaucratie? 262

5.2.1 L'implication personnelle du président 267

5.2.2 La clarté de l'ordre présidentiel 269

5.2.3 La publicisation de l'ordre 275

5.2.4 Les ressources nécessaires à l'exécution de l'ordre 276

5.2.5 La légitimité constitutionnelle de l'ordre 277

5.3 Approche pratique : les déclarations de promulgation ont-elles une influence sur l'exécution des lois? 285

5.3.1 Protocole commun de suivi du processus d'exécution des lois 286

5.3.2 Les résultats 290

5.3.3 Les conclusions 313

Conclusion : une absence de résultat immédiat 318

Chapitre VI. Après l'exécution : influer sur le contrôle de la constitutionnalité des lois par le judiciaire? 320

6.1 Le président a-t-il le droit de ne pas exécuter des dispositions de loi qu'il juge contraires à la Constitution? 321

6.2 Le départementalisme et la légitimité de l'interprétation présidentielle de la constitutionnalité des lois 329

6.3 Quelle influence sur le judiciaire fédéral? 332

Conclusion : un outil situé en dehors de la présidence administrative 339

Troisième partie - La ligne Maginot de l'exécutif : la déclaration de promulgation et la défense rhétorique des prérogatives constitutionnelles de la présidence 342

Chapitre VII. La déclaration de promulgation, révélatrice d'un exécutif qui s'isole 346

7.1 L'avantage du terrain : transformer des enjeux politiques en zones d'exclusivité constitutionnelle 346

7.1.1 La présidence Reagan et la Clause de nominations 347

7.1.2 Les présidences Bush 41 et Clinton et la politique étrangère 354

7.1.3 La présidence Bush 43, une présidence de guerre 360

7.1.4 Vers une nouvelle théorie des deux présidences? 366

7.2 Un dialogue de sourds : la déclaration de promulgation comme révélateur des relations bloquées entre présidence et Congrès 370

7.2.1 Dialogue ou monologue? Les déclarations de promulgation et la vacance du Congrès372

7.2.2 L'interdiction d'interdire 375

7.2.3 Merci mais non merci : les déclarations de promulgation «par principe» 378

Conclusion : la mise à distance du législatif 388

Chapitre VIII. La théorie de l'exécutif unitaire, feuille de route du renforcement de la présidence 392

8.1 Un pouvoir à chef unique : l'omniprésence de la théorie de l'exécutif unitaire 393

8.2 Le socle commun des déclarations de promulgation de George W. Bush 397

8.2.1 Exécutif unitaire et Clause de recommandations : le contrôle du dialogue entre la présidence et le Congrès 401

8.2.2 Exécutif unitaire et privilège de l'exécutif : le culte du secret 405

8.2.3 Exécutif unitaire et politique étrangère : le pays parle au monde d'une seule voix 411

8.2.4 Exécutif unitaire et statut de Chef des armées : l'armée fait partie de l'exécutif 413

8.3 Un manque de légitimité jurisprudentielle et constitutionnelle à combler 415

Conclusion : de la séparation des pouvoirs à l'isolation de l'exécutif 418

Chapitre IX. Une présidence transpartisane : vers un précédent Bush? 425

9.1 L'Administration Obama dans le discours : entre promesse de changement et refus d'abandonner l'outil 425

9.1.1 Durant la campagne de 2008 426

9.1.2 Dès les premiers jours de la présidence Obama 427

9.2 L'Administration Obama dans la pratique : apaisement institutionnel, rupture quantitative et continuité qualitative 432

9.2.1 Volonté de désamorcer la polémique et de légitimer la déclaration de promulgation432

9.2.1.1 Une approche plus didactique 433

9.2.1.2 Le Congrès est inclus dans la boucle 435

9.2.1.3 La nouvelle légitimité historique et institutionnelle de l'outil 437

9.2.2 L'utilisation des déclarations de promulgation diminue 439

9.2.3 Le rôle qui leur est assigné reste le même 443

9.2.3.1 Une majorité de déclarations de promulgation constitutionnelles 443

9.2.3.2 Les arguments constitutionnels sont pérennisés 447

9.3 Une nouvelle polémique : la libération de cinq prisonniers talibans 451

Conclusion 460

ANNEXES 495

Bibliographie thématique 495

Déclarations de promulgation 495

Sources primaires 495
Sources secondaires 540
Présidence de George W. Bush 553
Présidence américaine 557
Système politique américain 561
Histoire des États-Unis 562
Exemple de déclaration de promulgation constitutionnelle 565
Exemple de déclaration de promulgation politique 568
Exemple de déclaration de promulgation protocolaire 568
Exemple du travail d'analyse réalisé sur les déclarations de promulgation 570
Liste des arguments constitutionnels utilisés dans les déclarations de promulgation 571
Définitions des termes récurrents 572
Entretiens **575**
Entretiens avec d'anciens membres du pouvoir exécutif 575
Entretiens nominatifs 575
Bradford Berenson 575
John P. Elwood 579
Noël J. Francisco 582
Gregory Katsas 584
Douglas Kmiec 586
Howard Nielson 589
Richard Painter 591
Thomas L. Sansonetti 594
Jeffrey K. Shapiro 596
William Howard Taft IV 599
Andrew Wright 601
Entretien avec Stephen Saltzburg 603
Entretiens anonymes **604**
OLC 1 604
OLC 2 609
OLC 3 611
OLC 4 616
OLC 5 618
WHC 1 621
DOJ 1 624
SOL 1 629
Entretiens avec des chercheurs **632**
Question 1 633

Question 2 634
Question 3 635
Question 4 637
Question 5 638
Question 6 639
Question 7 640
Question 8 641
Question 9 642
Entretiens avec des agences fédérales chargées de l'exécution des lois 644
Postal Regulatory Commission 644
Department of Health and Human Services 645
Department of the Treasury 646
Department of Transportation 647
INDEX 649
Index des déclarations de promulgation de George W. Bush 649
Index des déclarations de promulgation publiées par d'autres présidents 659
Index des graphiques et tableaux 663
Index onomastique 665
Index général 669

Introduction

A) Genèse du sujet

Le 30 avril 2006, le journaliste Charlie Savage écrit dans le quotidien américain *The Boston Globe* un article qui lui vaudra le Prix Pulitzer, intitulé «Bush remet en cause des centaines de lois». Il y affirme, sur un ton pour le moins assertif :

> Le président Bush s'est octroyé dans la plus grande discrétion le droit de désobéir à plus de 750 lois promulguées depuis sa prise de fonction, revendiquant ainsi le pouvoir de mettre de côté tout texte adopté par le Congrès qui entre en conflit avec sa propre interprétation de la Constitution.[1]

A en croire Charlie Savage, George W. Bush aurait donc, entre son entrée à la Maison-Blanche le 20 janvier 2001 et la parution de l'article sus-cité le 30 avril 2006, refusé de faire appliquer plus de 750 lois après avoir pourtant accepté de les promulguer.[2] L'accusation portée par le journaliste est des plus sérieuses lorsque l'on sait que la mission première du président des États-Unis et, en définitive, la raison d'être de tout pouvoir exécutif est, comme le dit la Constitution, de «veiller à la fidèle exécution des lois».[3]

La simple consultation d'un dictionnaire fait en effet apparaître l'exécutif comme un pouvoir chargé d'appliquer les lois. La Constitution de 1787 se veut plus contraignante encore et exige que cette application soit «fidèle».[4] Puisque la même Constitution précise que «le pouvoir exécutif sera confié à un président des États-Unis»,[5] la responsabilité de ce dernier en matière d'exécution des lois est directement et pleinement engagée. Un chef d'État américain qui n'appliquerait que de manière partielle ou sélective les lois qu'il promulgue faillirait donc à la plus importante de ses missions constitutionnelles en même temps qu'il franchirait les limites de sa fonction.

C'est ce que rappelait dès les années 1830 Alexis de Tocqueville avec la certitude qui le caractérise :

---

[1] Charlie Savage, « Bush Challenges Hundreds of Laws », *The Boston Globe*, 30 avril 2006.
Citation originale : « President Bush has quietly claimed the authority to disobey more than 750 laws enacted since he took office, asserting that he has the power to set aside any statute passed by Congress when it conflicts with his interpretation of the Constitution. »

[2] La première utilisation du veto par George W. Bush date du 19 juillet 2006 et est postérieure à l'article de Charlie Savage. Chacune des 750 lois qu'évoque le journaliste a donc bien été promulguée par le président.

[3] Constitution des États-Unis, Article II, Section 3.

[4] *Ibidem.*

[5] *Ibid.*, Article II, Section 1.

> Aux États-Unis, le président ne peut ni empêcher l'adoption des lois, ni se soustraire à l'obligation de les faire appliquer.[6]

Pourtant, d'après Charlie Savage, cet impératif d'exécution des lois auquel est censé se soumettre le président n'a pas empêché George W. Bush d'estimer qu'il «n'est pas tenu de faire appliquer une loi qu'il juge contraire au texte constitutionnel»[7] ni de «s'accorde(r) le dernier mot en matière d'interprétation de la Constitution»[8] en s'accaparant au passage «une partie du rôle du Congrès en matière de législation et la fonction d'interprète de la Constitution qui est celle de la Cour suprême».[9]

Alors même que la Loi suprême, en lui accordant un droit de veto, donne au président la possibilité de refuser de promulguer (et donc de faire exécuter) tout texte adopté par le Congrès, George W. Bush aurait choisi de procéder différemment et de suivre une voie jamais envisagée par les Pères fondateurs : accepter de promulguer des lois puis refuser de les faire appliquer car il les juge inconstitutionnelles.

On serait donc en présence d'une atteinte majeure (et double) portée à la séparation des pouvoirs, puisque le président se serait simultanément octroyé, à plus de 750 reprises[10], l'essentiel des prérogatives du pouvoir législatif, à savoir le droit de décider, par le vote dans le cas du Congrès, quelles lois devront être appliquées,[11] ainsi que le rôle pour lequel la Cour suprême s'est rendue célèbre, « dire » la Constitution en statuant sur la conformité des lois au texte fondateur du système politique américain.

De plus, malgré la «grande discrétion»[12] qu'il attribue à George W. Bush, Charlie Savage précise que cette remise en cause par le président de l'exécution de plus de 750 lois était visible de tous puisqu'elle était «recensée dans le Registre fédéral»[13] sous la forme de documents publics

---

[6] Alexis de Tocqueville, *Democracy in America and Two Essays on America*, London, Penguin Classics, 2003, 935 p., page 148.
Citation originale : « In America, the President cannot block the making of laws and could not evade the duty of executing them. »

[7] Charlie Savage, « Bush Challenges Hundreds of Laws », *op.cit.*

[8] *Ibidem.*

[9] *Ibid.*

[10] Le nombre de lois que George W. Bush aurait, selon Charlie Savage, refusé de faire appliquer.

[11] Sous réserve de promulgation de la loi par le président.

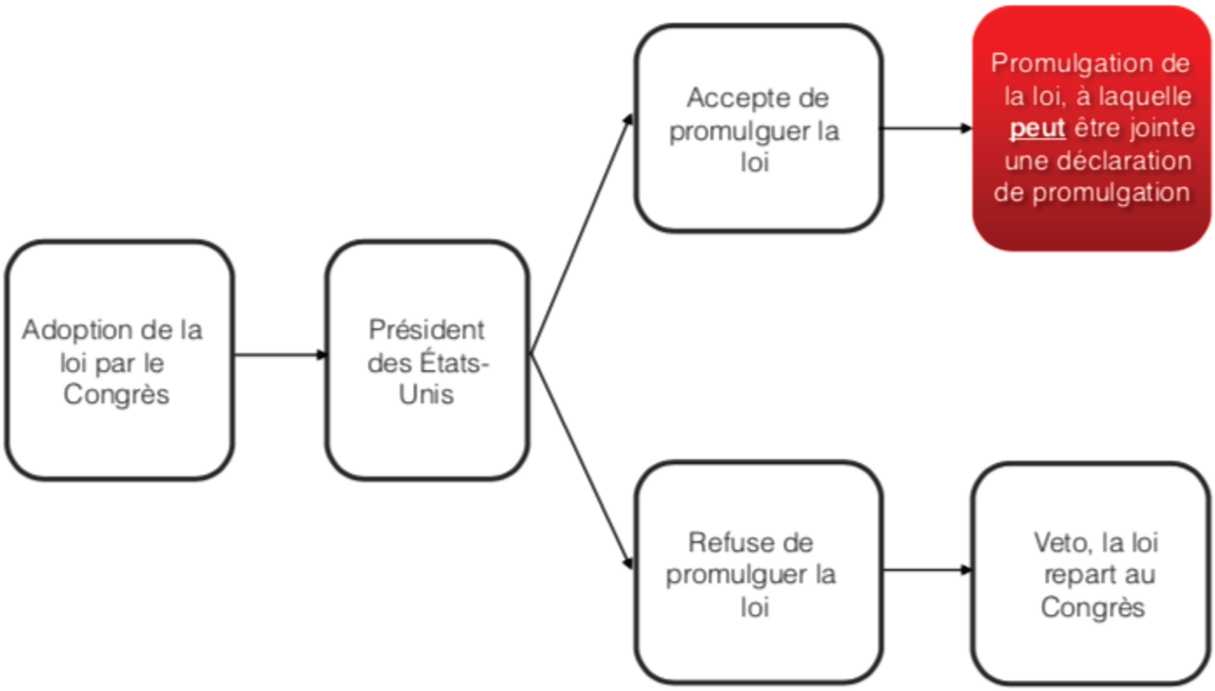
[12] Charlie Savage, « Bush Challenges Hundreds of Laws », *op.cit.*

[13] *Ibidem*. Le Registre fédéral recense, entre autres, l'ensemble des documents officiels signés par le président des États-Unis.

connus sous le nom de déclarations de promulgation,[14] qui portent la signature du président et que le journaliste définit de la manière suivante :

> Des documents officiels dans lesquels le président livre son interprétation juridique d'une loi, interprétation à laquelle la bureaucratie fédérale devra se conformer au moment d'appliquer la loi concernée.[15]

Malgré les nombreuses questions d'ordre constitutionnel que ne manquerait pas de soulever un chef de l'État qui refuserait de faire appliquer les lois qu'il promulgue, George W. Bush aurait donc assumé sa croyance en l'existence d'un tel droit présidentiel au point de la défendre et de l'expliciter dans des documents officiels librement accessibles et qui s'insèrent de la manière suivante dans le processus législatif américain :



Ces déclarations de promulgation dans lesquelles George W. Bush aurait annoncé son intention de ne pas faire appliquer plusieurs centaines de lois interviennent donc en fin de processus législatif, après que le Congrès a adopté le texte concerné et au moment même où le président accepte de lui conférer force de loi. Notons que la rédaction d'un tel document n'a rien

[14] En anglais, « signing statements » ou encore « presidential signing statements ». On rencontrera souvent, en français, la traduction « déclarations de signature ». L'expression « déclarations de promulgation » a été préférée dans le cadre de cette thèse car si on dit en anglais que le président « signs a bill into law », la langue française parle, pour cette étape du processus législatif, de promulgation de la loi par le président.

[15] Charlie Savage, « Bush Challenges Hundreds of Laws », *op.cit.*
Citation originale : « official documents in which a president lays out his legal interpretation of a bill for the federal bureaucracy to follow when implementing the new law. »

d'une obligation constitutionnelle ou même protocolaire et que le président peut tout à fait promulguer une loi sans lui adjoindre de déclaration de promulgation, ce qui reste d'ailleurs le cas le plus fréquent.[16]

Ces déclarations sont, au moins symboliquement, concomitantes à la promulgation de la loi par le président[17] (d'où leur nom) et permettent à ce dernier de s'exprimer par écrit sur divers aspects de la loi en question comme ses objectifs en termes de politiques publiques, sa pertinence, ses éventuelles insuffisances, l'interprétation retenue par l'exécutif du sens de certains passages ambigus ou encore, et c'est là l'aspect sur lequel se concentre Charlie Savage, la détermination par le président de l'inconstitutionnalité de certaines de ses dispositions.

Chacune des 750 lois non exécutées par George W. Bush aurait donc selon le journaliste fait l'objet d'une telle déclaration écrite, dans laquelle le président exprimait ses doutes sur la constitutionnalité du texte auquel la déclaration était jointe, doutes qui justifiaient selon lui la remise en cause de son exécution : si la loi est ne serait-ce qu'en partie contraire à la Constitution, alors le président ne l'appliquera pas, quand bien même il a accepté de la promulguer.

La complexité d'une telle situation vient du fait qu'elle se situe en réalité au confluant de deux devoirs présidentiels. Certes, le chef de l'État est tenu de veiller à la fidèle exécution des lois qu'il promulgue. Mais il doit dans le même temps honorer son serment de « préserver, protéger et défendre la Constitution des États-Unis»,[18] notamment en empêchant des lois inconstitutionnelles d'être appliquées, raison pour laquelle un droit de veto lui a d'ailleurs été accordé. C'est ce que rappelle le constitutionnaliste Henry Chambers Jr. :

> La Constitution est la Loi suprême du pays. Toute loi qui enfreint la Constitution, qu'elle soit adoptée par l'État fédéral ou par l'un des états, est inconstitutionnelle. Son devoir de veiller à la fidèle exécution des lois peut donc contraindre le président à refuser de faire appliquer des textes contraires à la Constitution.[19]

---

[16] On verra plus tard que seule une minorité des lois promulguées par chaque président fait l'objet d'une déclaration de promulgation.
Voir 2.2.2 Un éventail législatif réduit, page 142.

[17] On reviendra plus tard sur le processus de rédaction des déclarations de promulgation et son lien à l'avancée du processus législatif.
Voir 3.1.2 La contrainte temporelle : déclarer avant de promulguer?, page 182.

[18] Constitution des États-Unis, Article II, Section 1.

[19] Henry L. Chambers Jr, « Presidential constitutional interpretation, signing statements, executive power, and Zivotofsky. » *University of Colorado Law Review*, Vol.87(4), automne 2016, 1183-1229, pp. 1191-1192.
Citation originale : « The Constitution is the supreme law of the land. Any law-federal or state-that contravenes the Constitution is unconstitutional. The President's duty to take care that the laws are faithfully executed may obligate the President to decline to enforce unconstitutional laws. »

Le président des États-Unis doit donc à la fois s'assurer que les lois soient appliquées et empêcher tout texte contraire à la Constitution d'être exécuté. D'après Charlie Savage, George W. Bush aurait, à 750 reprises et par le biais d'autant de déclarations de promulgation, fait passer le second devoir avant le premier en choisissant de ne pas faire appliquer des lois pourtant promulguées dès lors qu'il les jugeait inconstitutionnelles.

L'article de Charlie Savage va s'avérer être le déclencheur, dans les semaines et les mois qui ont suivi sa parution, d'une vive polémique[20] médiatique, scientifique et même institutionnelle autour du thème de l'utilisation par l'Administration Bush de ces déclarations de promulgation.

Ainsi, le journaliste du *Washington Post* Michael Abramowitz affirmait dès le mois de juillet 2006, soit trois mois après la parution de l'article de Savage :

> Bush n'a eu recours au veto qu'une seule fois depuis sa prise de fonction. (…) Mais il a, à de nombreuses reprises, promulgué des lois avant de publier des déclarations dans lesquelles il se réserve le droit de ne pas en faire appliquer certains passages, affirmant qu'ils empiètent sur l'autorité présidentielle ou qu'ils enfreignent d'autres clauses de la Constitution.[21]

C'est en des termes similaires que le journaliste du *New York Times* Carl Hulse décrit à son tour la déclaration de promulgation comme un outil par le biais duquel le chef de l'Etat aurait fait connaître son intention de ne pas faire appliquer des lois que lui seul jugeait inconstitutionnelles :

> Par son utilisation des déclarations de promulgation, le président s'est réservé le droit de ne pas faire appliquer toute loi dont il estime qu'elle ne respecte pas la Constitution ou la sécurité intérieure, ou qui pourrait nuire à la diplomatie américaine.[22]

En juillet 2006, le grand quotidien américain manifestait une inquiétude plus importante encore dans le cadre d'un éditorial consacré aux déclarations de promulgation :

---

[20] Le nom « polémique » sera employé dans cette thèse pour rendre compte de la quantité d'articles scientifiques et journalistiques mais aussi du nombre d'auditions législatives et de projets de loi qui seront consacrés, suite à l'article de Charlie Savage, à des déclarations de promulgation qui étaient jusqu'alors presque absentes de la littérature présidentialiste.

[21] Michael Abramowitz, « Bush's Tactic of Refusing Laws is Probed », *The Washington Post*, 24 juillet 2006. Citation originale : « Bush has vetoed only one bill since taking office (…) But he has on many occasions signed bills, then issued statements reserving the right not to enforce or execute parts of the new laws, on the grounds that they infringe on presidential authority or violate other constitutional provisions. »

[22] Carl Hulse, « Lawmakers to Investigate Bush on Laws and Intent », *The New York Times*, 20 juin 2007. Citation originale : « By using signing statements, the president has reserved the right not to enforce any laws he thinks violate the Constitution or national security, or that impair foreign relations. »

> Pour monsieur Bush, (les déclarations de promulgation) font partie d'une stratégie qui vise à élargir les pouvoirs de la présidence au détriment du Congrès et du judiciaire. Ses déclarations de promulgation sont devenues des messages à destination du Congrès dans lesquels le président informe le législatif qu'il n'a tout simplement pas l'intention de respecter la loi, surtout si celle-ci le contraint à rendre des comptes.[23]

La controverse dépassera très vite le seul cadre médiatique. L'American Bar Association publiera ainsi au mois d'aout 2006 le rapport final de son «Groupe de travail sur les déclarations de promulgation et la doctrine de la séparation des pouvoirs»,[24] dans lequel la puissante association des avocats américains se montre particulièrement critique envers l'utilisation des déclarations de promulgation :

> L'American Bar Association s'oppose, en raison de leur incompatibilité avec l'État de droit et notre système constitutionnel de séparation des pouvoirs, à la publication de déclarations de promulgation dans lesquelles le président revendique le droit ou signale son intention de ne pas prendre en compte ou de refuser de faire appliquer tout ou partie d'une loi qu'il promulgue.[25]

La même idée d'une déclaration de promulgation dangereuse pour la stabilité du système politique était développée par les avocats américains David Remes, Gerard Waldron et Shannon Lang dès le mois de juin 2006. Ces derniers voyaient alors dans la déclaration de promulgation le signe annonciateur du retour d'une présidence impériale[26] :

> Le président George W. Bush utilise dorénavant les déclarations de promulgation pour affranchir l'exécutif de notre système de freins et contrepoids et construire une présidence impériale.[27]

---

[23] « Read the Fine Print », *The New York Times*, Editorial, The Opinion Pages, 25 juillet 2006.
Citation originale : « For Mr. Bush, they are far more: part of a strategy to expand presidential powers at the expense of Congress and the courts. His signing statements have become notices to Congress that he simply does not intend to follow the law, especially any attempt to hold him accountable for his actions. »

[24] American Bar Association, « Report, Task Force on Presidential Signing Statements and the Separation of Powers Doctrine », aout 2006.

[25] *Ibidem*.
Citation originale : « the Task Force voted to oppose, as contrary to the rule of law and our constitutional system of separation of powers, a President's issuance of signing statements to claim the authority or state the intention to disregard or decline to enforce all or part of a law he has signed. »

[26] Définition disponible en annexe.

[27] David H. Remes; Gerard J. Waldron; Shannon A. Lang, « Presidential Signing Statements: Will Congress Pick up the Gauntlet? », *Covington and Burling, The Constitution Project*, 26 juin 2006.
Citation originale : « President George W. Bush is now using signing statements to free the Executive from our system of checks and balances and build an Imperial Presidency. »

Le Congrès finira également par s'emparer du sujet et multipliera les enquêtes, rapports, auditions et autres projets de loi afin de tenter de comprendre puis de freiner l'utilisation de ces déclarations de promulgation. Ainsi, la déclaration de promulgation relative à la Loi de réautorisation et d'amélioration du PATRIOT ACT[28] a suscité l'ire du législatif.

Quatre ans après l'adoption du PATRIOT ACT[29] qui, dans la foulée des attentats du 11 septembre 2001, avait élargi les moyens humains et juridiques mis à disposition de l'exécutif dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, l'adoption d'une loi de réautorisation était devenue nécessaire afin de déterminer quelles dispositions seraient reconduites au sein d'un texte qui avait entre temps suscité de nombreuses polémiques du fait de sa capacité à empiéter sur les libertés individuelles des citoyens américains. Au moment de promulguer la nouvelle loi, George W. Bush y joindra une déclaration de promulgation dans laquelle il remettra en cause la constitutionnalité et l'exécution de trois de ses dispositions.

Lors d'une audition consacrée à cette loi et organisée en mars 2006 par la Commission judiciaire du Sénat, le sénateur Patrick Leahy va jusqu'à présenter les déclarations de promulgation comme un danger pour la séparation des pouvoirs :

> Les déclarations de promulgation (…) ne sont rien d'autre qu'une entreprise radicale de redéfinition de la séparation constitutionnelle des pouvoirs par laquelle l'exécutif entend se soustraire à son devoir de faire appliquer les lois. (…) Les déclarations de promulgation du président n'ont pas force de loi, et nous ne devrions pas leur permettre d'avoir le dernier mot. Le président a le devoir constitutionnel de veiller à la fidèle exécution des lois telles qu'elles sont adoptées par le Congrès.[30]

Afin de rendre le propos de Patrick Leahy ainsi que l'ensemble des éléments qui viennent d'être évoqués plus concrets, voici la déclaration de promulgation[31] qui a suscité sa réaction, jointe par le

---

[28] George W. Bush, Statement on Signing the USA PATRIOT Improvement and Reauthorization Act of 2005, 9 mars 2006.

[29] H.R.3162, Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001 (USA PATRIOT ACT), 107ème Congrès.

[30] Audition devant la Commission judiciaire du Sénat, « USA Patriot Improvement And Reauthorization Act of 2005 », déclaration liminaire du sénateur Patrick Leahy, 15 mars 2006.
Citation originale : « signing statements (…) are nothing short of a radical effort to re-shape the constitutional separation of powers and evade accountability and responsibility for following the law.(...) The President's signing statements are not the law, and we should not allow them to be the last word. The President's constitutional duty is to faithfully execute the laws as written by the Congress. »

[31] Toutes les déclarations de promulgation citées dans cette thèse sont consultables à l'adresse suivante : http://www.presidency.ucsb.edu/signingstatements.php

président à la Loi de réautorisation et d'amélioration du USA PATRIOT ACT de 2005[32] au moment de sa promulgation[33] :

> J'ai promulgué aujourd'hui la résolution H.R.3199, la Loi de réautorisation et d'amélioration du USA PATRIOT ACT de 2005 (…) Cette loi nous aidera à continuer à lutter efficacement contre le terrorisme (…)
>
> **Le pouvoir exécutif interprétera les dispositions[34] de la loi H.R.3199 qui imposent la transmission d'informations à des entités situées en dehors du pouvoir exécutif, telles que les dispositions 106A et 119, en tenant compte du <u>droit constitutionnel du président de superviser le pouvoir exécutif unitaire</u>** et de **<u>garder secrètes des informations qui, si elles étaient rendues publiques, pourraient nuire à la diplomatie américaine, à la sécurité des citoyens américains, au processus de délibération de l'exécutif ou à l'accomplissement de ses devoirs constitutionnels</u>.[35]**

---

[32] H.R.3199, USA PATRIOT Improvement and Reauthorization Act of 2005, 109ème Congrès.

[33] Les passages en gras correspondent aux *objections constitutionnelles*, dont la définition est donnée ci-dessous (en note de bas de page 35 page 19) ainsi qu'en annexe.
Les passages soulignés correspondent aux *arguments constitutionnels*, dont la définition est donnée ci-dessous (en note de bas de page 36 page 20) ainsi qu'en annexe.
Le fait que certains passages soient à la fois gras et soulignés est la conséquence du fait qu'un argument constitutionnel est nécessairement situé au sein d'une objection constitutionnelle.

[34] Si les lois américaines (et donc les déclarations de promulgation qui leur sont jointes) distinguent différents types de sous-ensembles constitutifs d'une loi comme les titres (*titles* en anglais), les sections (*sections*), les divisions (*divisions*) ou les dispositions (*provisions*), l'ensemble de ces dénominations sera regroupé dans cette thèse sous l'étiquette de « disposition de loi » ou encore de « disposition », afin de simplifier l'analyse des déclarations de promulgation par l'adoption d'une nomenclature unique. Ainsi, ce sont ici trois dispositions de loi (106A, 119 et 756(e)(2)) dont la constitutionnalité est remise en cause par George W. Bush dans sa déclaration de promulgation.
La reprise à l'identique des termes désignant les différents types de sous-ensembles d'une loi (sections, titres, divisions...) a été envisagée mais aurait occasionné une complexification considérable du propos pour un gain de précision scientifique peu évident.

[35] Ce paragraphe en gras constitue ce qui sera qualifié tout au long de cette thèse d'objection constitutionnelle, que l'on définira comme la remise en cause par une déclaration de promulgation, au sein du même paragraphe, de la constitutionnalité d'une ou de plusieurs dispositions de loi.
Lorsqu'un président estime qu'une disposition est constitutionnellement problématique, il émet une objection, que l'on qualifie de constitutionnelle puisque la raison pour laquelle l'objection est émise est que le président juge que la disposition en question est (ou pourrait être, selon l'interprétation qui en est faite et/ou la manière dont elle est appliquée) contraire à la Constitution.
La déclaration de promulgation citée ici contient deux objections constitutionnelles, qui correspondent aux deux derniers paragraphes de la déclaration.

Le pouvoir exécutif interprétera la disposition 756(e)(2) de la loi, qui demande à un membre du pouvoir exécutif de transmettre au Congrès des recommandations en matière d'action législative, en tenant compte du droit constitutionnel du président de superviser le pouvoir exécutif unitaire et de recommander à l'attention du Congrès telles mesures qu'il estimera nécessaires et opportunes.[36]

GEORGE W. BUSH,

La Maison-Blanche,

9 mars 2006.[37]

La structure de cet exemple est en tous points représentative des déclarations de promulgation de George W. Bush. Après une brève description des objectifs de la loi qu'il promulgue, le président isole certaines de ses dispositions, explique par le biais d'une objection constitutionnelle en quoi elles sont selon lui contraires à la Constitution et affirme, sans plus de précision, qu'il tiendra compte de cette apparente inconstitutionnalité au moment de faire appliquer les dispositions en question.

---

[36] Le « droit constitutionnel du président (…) de recommander à l'attention du Congrès telles mesures qu'il estimera nécessaires et opportunes » qu'évoque ici George W. Bush constitue ce que l'on qualifiera d'argument constitutionnel (passages soulignés et également en gras, puisque les arguments constitutionnels s'insèrent dans des objections constitutionnelles).
Un argument constitutionnel sert à justifier une objection constitutionnelle. Si le président conteste, dans une déclaration de promulgation, la constitutionnalité d'une disposition de loi, c'est parce qu'il estime que la disposition en question est contraire à un passage de la Constitution.
L'argument constitutionnel est donc tout simplement ce passage de la Constitution que la disposition de loi enfreint et qui justifie, selon le président, que la constitutionnalité de la disposition soit remise en cause.
La déclaration de promulgation sus-citée contient ainsi trois arguments constitutionnels différents : la Clause de recommandations, qui permet au président de « recommander à l'attention du Congrès telles mesures qu'il estimera nécessaires et opportunes », le privilège de l'exécutif et la théorie de l'exécutif unitaire (citée à deux reprises).
Si ces deux derniers arguments ne sont pas explicitement présents dans la Constitution, ils sont régulièrement utilisés par George W. Bush et d'autres présidents dans leurs déclarations de promulgation pour affirmer le droit du président de garder secrètes certaines informations sensibles et de diriger seul le travail de l'ensemble des membres du pouvoir exécutif.
En résumé, la déclaration de promulgation sus-citée contient deux objections constitutionnelles qui remettent en cause la constitutionnalité de trois dispositions de loi par le biais de trois arguments constitutionnels différents.

[37] George W. Bush, Statement on Signing the USA PATRIOT Improvement and Reauthorization Act of 2005, 9 mars 2006.
Citation originale : «Today, I have signed into law H.R.3199, the "USA PATRIOT Improvement and Reauthorization Act of 2005," The bills will help us continue to fight terrorism (…)
The executive branch shall construe the provisions of H.R.3199 that call for furnishing information to entities outside the executive branch, such as sections 106A and 119, in a manner consistent with the President's constitutional authority to supervise the unitary executive branch and to withhold information the disclosure of which could impair foreign relations, national security, the deliberative processes of the Executive, or the performance of the Executive's constitutional duties.
The executive branch shall construe section 756(e)(2) of H.R.3199, which calls for an executive branch official to submit to the Congress recommendations for legislative action, in a manner consistent with the President's constitutional authority to supervise the unitary executive branch and to recommend for the consideration of the Congress such measures as he judges necessary and expedient.
GEORGE W. BUSH
The White House,
March 9, 2006. »

Ici, le président considère donc que la disposition 756(e)(2), qui demande à un membre du pouvoir exécutif de transmettre au Congrès des recommandations législatives, est incompatible avec la Clause de recommandations de la Constitution, qui précise que « Le président recommandera à l'attention du Congrès telles mesures qu'il estimera nécessaires et opportunes».[38] Pour George W. Bush, cette clause de la Constitution, qui sert à justifier son objection et qu'on qualifiera donc d'argument constitutionnel, donne au président le droit, et non le devoir, de transmettre au Congrès des propositions législatives, et le Congrès ne saurait donc contraindre l'exécutif à le faire.

En outre, le président estime que la disposition 756(e)(2) enfreint également ce qu'il qualifie de droit constitutionnel du chef de l'État de « superviser le pouvoir exécutif unitaire »,[39] c'est-à-dire le droit du président des États-Unis, en sa qualité constitutionnelle de chef unique du pouvoir exécutif, de donner des ordres aux membres de ce pouvoir, qui sont placés sous sa responsabilité directe et exclusive.

On remarque par ailleurs que les termes employés par le président sont emprunts d'une certaine ambiguïté, elle aussi caractéristique des déclarations de promulgation de George W. Bush. Ce dernier ne franchit en effet jamais explicitement la ligne rouge, puisqu'il n'affirme à aucun moment qu'il n'appliquera pas les dispositions de loi dont il conteste la constitutionnalité. Rien ne dit que la « menace » de non exécution deviendra réalité. Le document ne parle jamais d'application ou d'exécution du texte mais uniquement d'interprétation par l'exécutif des termes de la loi.

En revanche, on peut estimer que la manière dont le président s'exprime n'est a priori pas la plus favorable à une application inconditionnelle des dispositions de loi incriminées. En restant au stade de la supputation, on pourrait par exemple se demander si la mise en avant du droit présidentiel de «garder secrètes des informations qui, si elles étaient rendues publiques, pourraient nuire à la diplomatie américaine»[40] n'est pas une manière de suggérer que le chef de l'État se réserve en définitive le droit de refuser «la transmission d'informations à des entités situées en dehors du pouvoir exécutif».[41]

---

[38] Constitution des États-Unis, Article II, Section 3.

[39] George W. Bush, Statement on Signing the USA PATRIOT Improvement and Reauthorization Act of 2005, 9 mars 2006.

[40] *Ibidem*.

[41] *Ibid.*

De même, le fait qu'il réponde à une demande de proposition législative par une référence à la Clause de recommandations de la Constitution peut laisser penser que George W. Bush estime qu'il a le droit mais certainement pas le devoir de formuler de telles propositions, et que la demande du Congrès dans le cadre de la disposition 756(e)(2) ne sera donc pas considérée par l'exécutif comme contraignante juridiquement.

Même sans aller jusque là, cette déclaration de promulgation et les objections qui y sont émises constituent, par leur simple existence, une remise en cause rhétorique du caractère obligeant des trois dispositions de loi dont elles contestent la constitutionnalité. Sans préjuger de leur future mise en oeuvre, George W. Bush rouvre en effet par le biais de sa déclaration de promulgation un débat sur l'exécution de la loi censé avoir été définitivement clos par l'enchaînement de son adoption par le Congrès et de sa promulgation par le président. Dès lors que ces deux étapes ont été franchies, l'application de la loi par l'exécutif est en effet censée relever de l'automatisme et non dépendre du bon vouloir du chef de l'État.

Pourtant, à en croire Charlie Savage, c'est la constitutionnalité mais également l'exécution de plus de 750 lois qui ont ainsi été remises en cause par George W. Bush entre janvier 2001 et avril 2006, un comportement que le journaliste décrit comme unique et sans précédent dans l'Histoire de la présidence américaine.

Toutefois, malgré l'aspect surprenant et a priori novateur d'une telle pratique, la déclaration de promulgation n'est pas née durant la présidence de George W. Bush, puisque sa première occurrence remonte au premier quart du 19ème siècle et à la mandature de James Monroe, cinquième président de l'Histoire des États-Unis.

Elle n'a d'ailleurs pas toujours été si controversée puisqu'elle a longtemps ressemblé, au moins jusqu'à la seconde moitié du 20ème siècle, à un simple communiqué de presse qui permettait au président de décrire et le plus souvent de vanter les mérites de la loi qu'il venait de promulguer et de remercier les membres du Congrès qui étaient à l'initiative du texte.

Ainsi, dans une déclaration de promulgation relative à l'une des lois les plus importantes du New Deal, le *National Industrial Recovery Act* de 1933, Franklin Roosevelt affirmait :

> L'Histoire se souviendra probablement de cette loi comme la plus importante et la plus ambitieuse jamais adoptée par le Congrès des États-Unis.

> Elle représente un effort sans précédent qui vise à stabiliser à jamais les nombreux aspects de la prospérité de la Nation et à préserver les idéaux américains.[42]

Le ton de cette déclaration n'est pas sans rappeler les causeries au coin du feu dans lesquelles le président Roosevelt prenait le temps d'expliquer aux Américains, comme il le fait ici, l'intérêt d'un programme ou d'une loi soutenus par le président. Le contenu à la fois cordial et solennel de telles déclarations de promulgation fait qu'elles sont souvent qualifiées de protocolaires,[43] terme qui décrit parfaitement leur innocuité.

Douglas Kmiec, assistant du ministre de la Justice durant la présidence de Ronald Reagan, les qualifie même d'outil « marketing »[44] qui permet au président « de montrer au public qu'il fait son travail »[45] en assurant en quelque sorte la promotion des lois adoptées par le

---

[42] Franklin Roosevelt, Statement on Signing the National Industrial Recovery Act, 16 juin 1933.
Citation originale : « History probably will record the National Industrial Recovery Act as the most important and far-reaching legislation ever enacted by the American Congress. It represents a supreme effort to stabilize for all time the many factors which make for the prosperity of the Nation, and the preservation of American standards. »

[43] On distinguera, comme l'ont fait d'autres travaux consacrés au sujet, trois catégories de déclarations de promulgation : protocolaires, politiques et constitutionnelles.
Pour être qualifiée, dans le cadre de cette thèse, de protocolaire, une déclaration de promulgation ne doit contenir aucune critique des politiques publiques mises en place par la loi à laquelle elle est jointe, ni aucune remise en cause de sa constitutionnalité. La déclaration de promulgation citée ci-dessus remplit ces conditions et est donc qualifiée de protocolaire.
Pour être qualifiée de politique, une déclaration de promulgation doit contenir au moins une critique du contenu politique de la loi à laquelle elle est jointe, mais ne doit remettre en cause la constitutionnalité d'aucune de ses dispositions.
Enfin, on qualifiera de constitutionnelle toute déclaration de promulgation qui remet en cause la constitutionnalité d'au moins une disposition au sein de la loi à laquelle est est jointe, et ce quelles que soient par ailleurs ses éventuelles dimensions protocolaire et/ou politique.
Des exemples non édités de déclarations de promulgation protocolaire, politique et constitutionnelle sont présents en annexe.
Si on distinguera donc trois catégories de déclarations de promulgation, la littérature relative au sujet mentionne souvent une quatrième catégorie, celle des déclarations de promulgation dites interprétatives, qui permettent au président de donner son interprétation de passages ambigus d'une loi, ce qui a par exemple été, comme nous le verrons, l'objectif principal de l'utilisation des déclarations de promulgation par l'Administration Reagan (voir 2.1.1 La présidence Reagan et la naissance de la déclaration de promulgation moderne, page 116.).
Mais puisque les ambiguïtés sur lesquelles se prononce un président dans une déclaration de promulgation sont toujours de nature politique (ambiguïté relative à l'objectif poursuivi par une disposition de loi en termes de politiques publiques mises en place) ou constitutionnelle (par exemple, la nature exacte des rôles dévolus à l'exécutif et au législatif dans l'exécution d'une disposition de loi), les déclarations de promulgation interprétatives seront reversées dans l'une de ces deux catégories en fonction de la nature de l'ambiguïté soulevée par le président dans sa déclaration de promulgation.
Si l'interprétation présidentielle arrive en réponse à une ambiguïté de nature politique, alors on parlera de déclaration de promulgation politique. S'il s'agit pour le président d'interpréter un passage problématique d'un point de vue constitutionnel, alors on aura affaire à une déclaration de promulgation constitutionnelle. Cette redistribution est rendue possible par le fait qu'aucune des déclarations de promulgation analysées ne contient à la fois une interprétation d'ordre constitutionnel et une interprétation d'ordre politique.

[44] Entretien (8 / 11 janvier 2014).

[45] *Ibidem*.

Congrès. Cette version protocolaire a longtemps constitué l'essentiel de la pratique des déclarations de promulgation et ne soulève aucune question liée à la séparation des pouvoirs ou à la réalité de l'exécution des lois par la présidence. Si les déclarations de promulgation de George W. Bush avaient été du même acabit, l'article de Charlie Savage et la controverse qu'il a déclenchée n'auraient probablement jamais vu le jour.

Mais depuis une quarantaine d'années, les différents locataires de la Maison-Blanche ont donné à l'outil une dimension plus polémique, tout d'abord en en faisant le vecteur d'une critique d'ordre politique des lois adoptées par le Congrès. Tout en acceptant de promulguer la loi, le président utilisait la déclaration de promulgation pour se plaindre du fait que certaines de ses recommandations n'aient pas été prises en compte par le législatif ou regretter que la loi n'aille pas assez loin ou soit, au contraire, trop ambitieuse ou coûteuse. Ainsi, dans une déclaration de promulgation relative à la Loi de financement du Bureau de l'éducation pour l'année fiscale 1972, le président Richard Nixon remarquait :

> Bien que (cette loi) contienne un niveau de dépenses conforme à la demande que j'ai formulée, la répartition des fonds diffère, dans divers domaines, de mes propositions. Ces différences auront pour effet une augmentation de plus de 375 millions de dollars du montant des dépenses fédérales sur l'année fiscale 1972. Cette augmentation rendra nécessaires des économies dans d'autres secteurs afin de préserver l'équilibre budgétaire. Maintenant que cette loi a été adoptée, j'invite le Congrès à concentrer son attention sur d'autres propositions importantes faites par mon gouvernement en matière d'éducation.[46]

On a ici affaire à une déclaration de promulgation dite politique. Au moment où les lois adoptées par le Congrès deviennent des ensembles législatifs de plus en plus denses et multidimensionnels, la déclaration de promulgation fait office d'astérisque qui permet au président de faire savoir que le fait qu'il ait accepté de promulguer le texte qui lui a été transmis ne signifie pas qu'il approuve et soutient chacune des politiques publiques qu'il met en oeuvre. A l'inverse du message écrit qui accompagne tout veto et dans lequel le président est tenu d'expliciter les raisons qui l'ont poussé à refuser de promulguer la loi, la déclaration de promulgation politique permet au chef de l'État d'expliquer pourquoi, malgré les défauts qu'il lui trouve, il a accepté de lui conférer force de loi.

---

[46] Richard Nixon, Statement on Signing the Office of Education and Related Agencies Appropriations Act, 1972, 11 juillet 1971.
Citation originale : « While H.R.7016 contains the same level of spending authority as I requested in my January budget for these programs, the distribution of funds differs from my proposals in several areas. The result of these differences will be an increase in Federal expenditures in fiscal year 1972 of $375 million over the amounts estimated in my January budget. This increase will require offsetting reductions elsewhere in the budget to maintain fiscal stability. With the completion of action on this bill, I also urge the Congress to turn its attention now to other important proposals which the Administration has made in the field of education. »

Si elles sont par essence moins cordiales que leurs équivalents protocolaires, ces déclarations de promulgation politiques ne sont pas plus problématiques du point de vue du respect de la séparation des pouvoirs : lorsqu'il critique le contenu politique d'une loi, le président ne fait que prendre part au débat constant entre les deux pouvoirs politiques de l'État fédéral au sujet de la pertinence des politiques publiques mises en oeuvre.

De plus, tout Américain est libre, au nom du Premier Amendement à la Constitution, de critiquer les lois adoptées par le Congrès, et le président n'est pas tenu de renoncer à ce droit lorsqu'il entre à la Maison-Blanche. Surtout, à aucun moment une telle déclaration de promulgation ne remet en cause l'exécution de la loi à laquelle elle est jointe ni même des dispositions dont le contenu politique est critiqué par le chef de l'État.

C'est lorsque, plus tard encore, elles ont acquis la dimension constitutionnelle à laquelle fait référence Charlie Savage que les déclarations de promulgation ont fini par susciter la polémique. Depuis Ronald Reagan, les présidents américains ont en effet pris pour habitude d'utiliser les déclarations de promulgation pour cibler, au sein des lois qu'ils promulguent, les dispositions qu'ils estiment contraires à la Constitution, allant même souvent jusqu'à remettre en cause le caractère automatique de leur exécution.[47]

Ainsi, dans la déclaration de promulgation relative à la Loi d'autorisation des Affaires étrangères pour les années fiscales 1994 et 1995, Bill Clinton affirmait :

> D'autres dispositions de loi posent des problèmes d'ordre constitutionnel. L'Article II de la Constitution confie le pouvoir exécutif au seul président des États-Unis. Le pouvoir exécutif comprend une autorité spéciale en matière de politique étrangère.
> Certaines dispositions pourraient cependant être interprétées comme des obstacles à l'exercice de mes responsabilités constitutionnelles.
> Par exemple, les dispositions 412 (…), 501 (…), 527(b) (…) et 823 (…) visent spécifiquement à dicter au président la marche à suivre lors de négociations avec des organisations internationales. Ces dispositions pourraient être comprises comme des obligations faites à l'exécutif d'adopter certaines positions sur des sujets précis.

[47] Le phénomène existait déjà avant la présidence de Ronald Reagan mais était alors marginal.

> Je soutiens les orientations politiques décrites dans ces dispositions. Néanmoins, mon autorité constitutionnelle en matière de politique étrangère implique nécessairement une liberté de manœuvre sur ces sujets. Par conséquent, j'interpréterai ces dispositions comme de simples suggestions.[48]

Ici, la déclaration de promulgation devient le support de ce qui s'apparente à un contrôle présidentiel de la constitutionnalité des lois. La littérature scientifique parle donc de déclaration de promulgation constitutionnelle. Alors que le Congrès entend définir, par le biais de plusieurs dispositions de loi, la position des États-Unis sur divers sujets de politique étrangère, Bill Clinton précise que puisque la Loi suprême lui attribue la responsabilité exclusive de la conduite de la diplomatie américaine, les prises de position du Congrès en la matière ne peuvent être interprétées que comme de simples recommandations et en aucun cas comme des obligations faites au président, lesquelles seraient selon lui par essence inconstitutionnelles.

Notons que ce n'est pas ici le contenu politique des dispositions incriminées qui pose problème au président puisque Bill Clinton prend soin de préciser que, malgré la remise en cause de leur constitutionnalité, il «soutien(t) les orientations politiques décrites dans ces dispositions».[49] Il s'agit donc bien d'une position de principe fondée sur l'interprétation par l'exécutif de la constitutionnalité des dispositions concernées.

L'exemple ci-dessus démontre en outre que la déclaration de promulgation constitutionnelle, celle-là même qui aurait permis à George W. Bush de refuser de faire appliquer des centaines de lois, a été utilisée par la présidence bien avant l'arrivée à la Maison-Blanche de l'ancien gouverneur du Texas. Comment dès lors expliquer qu'il ait fallu attendre 2006 pour que la déclaration de promulgation finisse par être décrite comme un puissant levier de remise en cause de l'équilibre institutionnel qui régit le système politique américain?

---

[48] Bill Clinton, Statement on Signing the Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Years 1994 and 1995, 30 avril 1994.
Citation originale : « Other provisions raise constitutional concerns. Article II of the Constitution confers the Executive power of the United States on the President alone. Executive power includes special authority in the area of foreign affairs. Certain provisions in H.R.2333, however, could be construed so as to interfere with the discharge of my constitutional responsibilities.
For example, section 412 (reforms in the World Health Organization), section 501 (protection of refugee women and children), section 527(b) (loans by international financial institutions to governments that have expropriated property of U.S. citizens), and section 823 (loans or other payments by international financial institutions for the purpose of acquiring nuclear materials by non-nuclear states), purport specifically to direct the President on how to proceed in negotiations with international organizations. These provisions might be construed to require the Executive branch to espouse certain substantive positions regarding specific issues. I support the policies underlying these sections. My constitutional authority over foreign affairs, however, necessarily entails discretion over these matters. Accordingly, I shall construe these provisions to be precatory. »

[49] *Ibidem.*

S'il n'est pas simple de déterminer pourquoi un comportement présidentiel finit par inquiéter après avoir été presque totalement ignoré pendant des années voire des décennies, une partie de la réponse réside sans doute dans l'identité et le rapport au pouvoir exécutif du président qui a suscité la polémique. George W. Bush a en effet souvent été décrit, non sans raison, comme le chef d'État américain qui a le plus repoussé les limites du pouvoir exécutif, n'hésitant pas à aller au-delà de ce que n'importe quel autre président avait tenté ni même à sortir des limites imposées par le texte constitutionnel. Comme le rappelle le politologue Joel Aberbach :

> De toutes les questions posées par la présidence de George W. Bush, aucune n'est aussi importante que son rapport à l'ordre constitutionnel américain. Il y a fort à parier que longtemps après que les problèmes posés par l'énorme déficit budgétaire et la désastreuse guerre en Irak auront été résolus, les observateurs et les acteurs du système politique américain débattront et vivront encore avec les effets de sa conception du pouvoir exécutif.[50]

Cette idée est partagée par le spécialiste de l'institution présidentielle Stephen Skowronek, qui décrit la présidence Bush de la manière suivante :

> Une configuration de dynamiques de développement d'une virulence unique a convergé sur la présidence de George W. Bush. Cette dernière était dotée d'une théorie d'action insurgeante qui justifiait des assertions agressives d'indépendance présidentielle et une domination de fait sur les affaires de l'État, elle bénéficiait de toutes les ressources que procure le gouvernement des partis et de tous les outils et les techniques inhérents au leadership plébiscitaire et, peu après son entrée en fonction, elle est tombée par hasard sur le catalyseur idéal qui permet de maximiser les revendications présidentielles : une attaque terroriste sur le sol américain.
> Nous étions en face d'une conjonction de circonstances on ne peut plus favorables à un présidentialisme sans limite, un transfert de pouvoir et d'autorité qui ne laissait aucune possibilité de faire marche arrière.[51]

---

[50] Joel Aberbach, « Supplying the Defect of Better Motives? The Bush II Administration and the Constitutional System », dans Colin Campbell; Bert Rockman; Andrew Rudalevige (ed.), *The George W. Bush Legacy*, Washington, D.C, CQ Press, 2008, 352 p., chapitre 6, pp. 112-134, page 112.
Citation originale : « Of all the issues that the administration of George W. Bush has raised, none is as central as its relationship to the constitutional order in the United States. The odds are that long after the problems caused by its huge budget deficits and its disastrous war in Iraq have been resolved, students and practitioners in American government will still be debating (and living with) the effects of its conceptions of executive power. »

[51] Stephen Skowronek, *Presidential Leadership in Political Time, Reprise and Reappraisal*, Second Edition, Revised and Expanded, Lawrence, University Press of Kansas, 2011, 224 p., page 161.
Citation originale : « a uniquely virulent configuration of developmental dynamics converging on the Bush administration. It was possessed of an insurgent theory of action that justified aggressive assertions of presidential independence and de facto dominance over governmental affairs; it was possessed of all the resources of party government and all the tools and techniques of plebiscitary leadership; and, soon after it came into office, it fell upon the ideal catalytic agent for maximizing presidential claims: An attack on the homeland. Here was a conjunction of circumstances uniquely conductive to no-holds-barred presidentialism, a transit of power and authority from which there might be no turning back. »

La propension du 43ème président des États-Unis à renforcer l'institution qu'il dirigeait au détriment de l'équilibre des pouvoirs fut telle que certains n'ont pas hésité à le qualifier de « Roi George », un sobriquet peu flatteur (bien que récurrent, Andrew Jackson ayant été surnommé « King Andrew » dès les années 1830) dans un pays où le système monarchique a servi d'anti-modèle absolu à l'édification du régime politique.[52] L'ironie de l'Histoire veut que dès 1776, la Déclaration d'Indépendance mettait au premier rang des reproches adressés au roi George III d'Angleterre le fait qu'« Il a refusé de donner son accord aux lois les plus vitales et nécessaires au bien commun». Plus de deux siècles plus tard, un autre « roi George » se voyait à son tour reprocher son refus de voir certaines lois être appliquées.

Plusieurs épisodes survenus au cours de sa mandature ont il est vrai donné l'image d'un George W. Bush capable d'étendre le pouvoir présidentiel bien au-delà de ce que lui autorisaient les lois et la Constitution.

Ainsi, deux mois à peine après la parution de l'article de Charlie Savage, la Cour suprême, pourtant historiquement favorable à l'exécutif en matière de gestion des prisonniers de guerre, affirmait que les tribunaux militaires d'exception créés par l'Administration Bush pour juger les détenus de la prison de Guantanamo étaient illégaux car « leur structure et les procédures juridiques qu'ils mettent en place enfreignent à la fois le Code de justice militaire et la Convention de Genève.»[53]

Six mois plus tôt, le 16 décembre 2005, le *New York Times*[54] révélait que la Maison-Blanche avait autorisé la mise en place d'un programme clandestin d'écoute des conversations téléphoniques des citoyens américains. La pratique était totalement illégale puisque les écoutes en question n'étaient précédées d'aucune demande de mandat, pourtant rendue obligatoire par la loi FISA de 1978.

Plus généralement, l'après 11 septembre et l'incarnation par George W. Bush de la figure du Commandant en chef d'une nation américaine attaquée sur son propre sol et bien décidée à répondre ont entraîné un renforcement de l'exécutif et de la présidence peut-être sans précédent

---

[52] En décembre 2005, le sénateur démocrate du Wisconsin Russ Feingold affirmait que le président Bush ne pouvait « inventer des lois », car cela le ferait passer de « Président George Bush à Roi George ».
Le 19 janvier 2006, le magazine *Time* publiera un article consacré à l'utilisation des déclarations de promulgation et intitulé « Nous n'avons pas besoin d'un nouveau Roi George ».
Andrew Sullivan, « We Don't Need a New King George », *Time Magazine*, 19 janvier 2006.

[53] Dans l'arrêt *Hamdan c. Rumsfeld* de 2006, 548 U.S. 557.

[54] James Risen; Eric Lichtblau, « Bush Lets U.S Spy on Callers Without Courts », *The New York Times*, 16 décembre 2005.

depuis la guerre de Sécession. L'ampleur de cette évolution institutionnelle était telle que le politologue Andrew Rudalevige annonçait dès 2006, soit au moment même où la polémique autour des déclarations de promulgation prenait forme, l'émergence d'une « nouvelle présidence impériale ».[55]

Les déclarations de promulgation ont donc acquis leur notoriété au moment où l'Administration Bush semblait s'être lancée dans l'édification d'une nouvelle ère dorée d'une présidence qui se pensait à nouveau, près de trente ans après le Watergate, au-dessus des lois et de la Constitution. Dès lors, le lien entre les deux a très vite été établi. De par sa conception expansionniste du pouvoir exécutif, George W. Bush correspondait parfaitement à l'image d'un président capable d'outrepasser ses prérogatives au point de s'attribuer le droit, par le biais d'une simple déclaration écrite, de ne pas tenir compte des lois adoptées par le Congrès et de mettre de côté celles qui ne correspondaient pas à sa propre vision des attributions constitutionnelles de l'exécutif. Les déclarations de promulgation, de par leur capacité supposée de permettre à la présidence de contrôler le processus d'exécution des lois au point de choisir lesquelles seraient appliquées, ont très vite été décrites comme l'une des armes de choix de cette nouvelle présidence impériale mise en place par le 43ème président des États-Unis.

Cette idée selon laquelle la réputation de l'Administration Bush a joué un rôle déterminant dans la naissance de la polémique autour des déclarations de promulgation est partagée par certains chercheurs qui se sont intéressés au sujet. Pour eux, la vision des déclarations de promulgation comme un outil grâce auquel George W. Bush a pu s'affranchir de son devoir de veiller à la fidèle exécution des lois est avant tout une excroissance d'une critique plus générale du 43ème président des États-Unis et de sa conception particulièrement large des prérogatives de l'exécutif. Ainsi, pour Curtis Bradley :

> Les détracteurs (de l'Administration Bush) ont utilisé la critique des déclarations de promulgation pour exprimer, par procuration, leur inquiétude vis-a-vis de la théorie constitutionnelle qui les sous-tendait et plus généralement leur mécontentement vis-a-vis de l'Administration Bush.[56]

La controverse suscitée par les déclarations de promulgation serait donc née au moins en partie sur le terreau fertile de l'hyper-présidence Bush. Au-delà de cette cause conjoncturelle, la polémique autour des déclarations de promulgation trouve également sa source dans un

---

[55] Andrew Rudalevige, *The New Imperial Presidency, Renewing Presidential Power after Watergate*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2006, 358 p.

[56] Entretien disponible en annexe.
Citation originale : « I think the critics were using criticism of signing statements as a proxy for their concerns about the underlying constitutional views, and about their unhappiness with the Bush administration more generally. »

phénomène institutionnel qui dépasse le cadre de la seule mandature de George W. Bush, à savoir la capacité de l'institution présidentielle de créer de toutes pièces des outils administratifs jamais envisagés par le texte constitutionnel et qui ont permis à l'exécutif d'aller, du point de vue de l'étendue de ses prérogatives, bien au-delà de ce qu'un Article II succinct et aux contours incertains semblait devoir lui permettre.

Née durant la présidence de Richard Nixon, cette idée d'une *présidence administrative* part du postulat selon lequel le président se retrouve de plus en plus souvent, d'un point de vue institutionnel, dans une situation de cohabitation à l'américaine qui, puisqu'elle le force à faire face à un Congrès contrôlé au moins en partie par l'opposition, rend difficile l'obtention par la présidence de grandes victoires législatives par la voie traditionnelle de l'adoption des lois. Frustrés dans leurs ambitions par une collaboration de plus en plus difficile avec le législatif, les chefs d'État américains ont pris pour habitude de chercher à obtenir de manière unilatérale et par la voie administrative ce que le travail avec le Congrès ne leur offrait plus ou plus assez.

Un plus grand contrôle de la bureaucratie fédérale, un développement de la dimension administrative de l'institution présidentielle ainsi qu'une utilisation renforcée des différents outils unilatéraux que la présidence a su parfois créer *ex nihilo* sont les bases de cette présidence administrative que le politologue Michael Genovese définit de la manière suivante dans son encyclopédie de la présidence américaine :

> A l'inverse du processus législatif traditionnel, au sein duquel les politiques publiques sont défendues, proposées, débattues, adoptées et promulguées, la présidence administrative propose d'exploiter pleinement les capacités managériales de la présidence, particulièrement dans le domaine de l'exécution des lois.[57]

La déclaration de promulgation telle qu'elle a été décrite par Charlie Savage et d'autres semble correspondre à cette idée d'un plus grand contrôle par la présidence du processus d'exécution des lois par le biais d'un renforcement du volet administratif de l'exercice du pouvoir exécutif. La question est donc posée de savoir si la déclaration de promulgation est effectivement un outil de cette présidence administrative et, le cas échéant, quelle place elle occupe au sein de l'arsenal administratif dont dispose la présidence et quels résultats concrets elle permet à l'exécutif d'obtenir en termes d'élaboration des politiques publiques. Cette question semble d'autant plus importante que la déclaration de promulgation n'est pas, loin s'en faut, le premier outil d'action unilatérale créé par la présidence américaine.

---

[57] Michael Genovese, *Encyclopedia of the American Presidency*, New York, Facts on file, 2004, 606 p., page 7. Citation originale : « In contrast to the traditional legislative route, by which policy is advocated, proposed, debated, passed, and signed into law, the administrative presidency advocates using managerial capabilities to their fullest extent, especially in the area of policy implementation. »

Ainsi, en développant les accords exécutifs[58] passés directement entre les États-Unis et une nation étrangère, le président a pu contourner les difficultés politiques liées au processus de ratification des traités. Là où la Constitution exige que les traités qui engagent les États-Unis soient approuvés par deux tiers des sénateurs,[59] l'accord exécutif ne relève pas d'une telle procédure et dispense donc le président de devoir recueillir l'aval d'une majorité qualifiée du Sénat avant de conclure une entente avec un autre pays. La Cour suprême a validé la constitutionnalité d'un tel procédé dès 1937 dans l'arrêt *US c. Belmont,*[60] et les accords exécutifs sont aujourd'hui dix fois plus utilisés que les traités et offrent au président une plus grande marge de manœuvre et une autonomie accrue dans la conduite des relations internationales des États-Unis.

Les décrets exécutifs[61] ont quant à eux permis aux différents présidents qui les ont utilisés de prendre certaines des décisions les plus importantes de l'Histoire du pays de manière unilatérale et sans devoir passer par l'habituel processus d'adoption des lois par le Congrès. Ainsi, l'émancipation des esclaves du Sud par Lincoln en pleine guerre de Sécession,[62] l'internement de plus de 120 000 Américains d'origine japonaise par Franklin Roosevelt durant la Seconde Guerre mondiale,[63] la déségrégation de l'armée américaine par le président Truman[64] ou encore l'envoi par Dwight Eisenhower de troupes fédérales à Little Rock dans l'Arkansas pour forcer la déségrégation d'une école[65] sont autant de décisions majeures qui ont été prises de manière unilatérale par le chef de l'État, sans que le Congrès puisse intervenir, et parfois même avec la bénédiction de la Cour suprême comme ce fut le cas pour la décision prise par Roosevelt d'emprisonner les Nippo-Américains.[66]

---

[58] En anglais, *executive agreements*.

[59] Constitution des États-Unis, Article II, Section 2.

[60] 310 U.S. 324.

[61] En anglais, *executive orders*.

[62] Abraham Lincoln, Proclamation 93 - Declaring the Objectives of the War Including Emancipation of Slaves in Rebellious States on January 1, 1863, 22 septembre 1862.

[63] Franklin Roosevelt, Executive order 9066 - Authorizing the Secretary of War to Prescribe Military Areas, 19 février 1942.

[64] Harry Truman, Executive Order 9981 - Establishing the President's Committee on Equality of Treatment and Opportunity in the Armed Services, 26 juillet 1948.

[65] Dwight Eisenhower, Executive Order 10730 - Providing Assistance for the Removal of an Obstruction of Justice Within the State of Arkansas, 24 septembre 1957.

[66] *Korematsu c. US*, 323 **U.S.** 214 (1944).

Ces deux exemples, l'accord et le décret exécutifs, tout comme celui du veto sélectif[67] dont a bénéficié Bill Clinton entre 1996 et 1998, démontrent la capacité de la présidence de développer des outils administratifs qui tirent profit de la légitimité et du prestige que confère le seing présidentiel pour permettre à l'exécutif de faire siennes des prérogatives que le texte constitutionnel ne semblait pas lui avoir explicitement attribuées et mettre en place de manière unilatérale des politiques publiques de plus en plus difficiles à élaborer par le biais de la collaboration entre exécutif et législatif.

L'idée que George W. Bush ait pu instrumentaliser la déclaration de promulgation jusqu'à en faire un levier de contrôle du processus d'exécution des lois découle en ce sens d'un certain déterminisme historique et institutionnel qui a fait d'elle la dernière née d'une longue liste d'outils d'exercice unilatéral du pouvoir exécutif créés par la présidence administrative pour élargir le champ de ses possibles.

Couplée à la réputation déjà sulfureuse de George W. Bush en matière d'élargissement du pouvoir exécutif, cette idée a débouché sur une polémique qui, en quelques mois à peine, a vu fleurir quantité d'articles qui ont repris l'hypothèse de Charlie Savage et ont décrit la déclaration de promulgation comme un danger pour la séparation des pouvoirs et les freins et contrepoids[68] qui structurent le système politique américain.

B) État de la recherche et positionnement de la thèse

Si elles ont donc su, à partir de 2006, susciter l'intérêt des journalistes, des chercheurs et du Congrès, les déclarations de promulgation présentent, en tant qu'objet de recherche, la particularité d'être quasiment absentes de l'historiographie relative à la présidence américaine.

A titre d'exemple, la revue *Journal of American History*, qui existe depuis 1914, ne fait mention dans l'ensemble de son histoire que d'un seul article consacré aux déclarations de promulgation, publié en 2002. La célèbre revue *Presidential Studies Quarterly*, lancée au début des années 1970, ne recense quant à elle qu'un seul article dont le titre contient les mots *signing statement* ou *signing statements* (déclarations de promulgation en anglais) publié avant l'article de Charlie Savage en 2006 contre 15 références depuis.

La même recherche accomplie sur le site de la revue *Congress & the Presidency* fait état de 9 articles dont aucun publié avant 2006. Le site *Social Science Research Network* ne fait quant à

[67] En anglais, *line-item veto*.

[68] En anglais, *checks and balances*.

lui mention d'aucun article de revue scientifique consacré aux déclarations de promulgation avant le 30 avril 2006, date du premier article de Charlie Savage, contre 31 articles recensés depuis. Plus généralement, un graphique présent dans la première partie de cette thèse montrera que l'immense majorité des articles de presse et de revue scientifique consacrés aux déclarations de promulgation est postérieure à 2006.[69]

Comme on le verra plus tard, cet état de fait n'a d'ailleurs pas été sans poser de problèmes aux chercheurs qui se sont intéressés aux déclarations de promulgation suite à la polémique déclenchée par le travail de Charlie Savage. Ces derniers se sont en effet heurtés à la difficulté majeure que représente l'absence d'ancrage historiographique d'un outil qui jusqu'à très récemment était encore considéré comme un simple communiqué de presse présidentiel dont l'intérêt politique était d'autant plus limité qu'il célébrait ce qui avait *déjà* été fait (l'adoption d'une loi) plutôt que d'annoncer ce qui *allait* être accompli.

Cette « découverte » d'un objet présidentiel jusqu'alors largement ignoré par l'historiographie présidentialiste explique sans doute qu'au-delà des réactions médiatiques et institutionnelles qui viennent d'être évoquées, l'inquiétude démocratique suscitée à partir de 2006 par les déclarations de promulgation a trouvé son prolongement dans une part importante de la littérature présidentialiste, qui a sans doute souhaité rattraper le retard pris et qui a dans certains cas été jusqu'à faire de cet outil présidentiel méconnu un point de basculement dans le processus de renforcement de l'exécutif débuté dans les années 1930.

L'impression d'avoir « raté » l'objet déclarations de promulgation a occasionné un rattrapage sans doute excessif aussi bien quantitativement que qualitativement. Les premières années qui suivront l'article de Charlie Savage vont en effet donner lieu à une recherche à la fois foisonnante et particulièrement alarmiste quant au rôle joué par les déclarations de promulgation au sein de l'arsenal présidentiel et à leur capacité à menacer la séparation des pouvoirs.

Nombre de chercheurs ont estimé qu'en donnant au chef de l'État la possibilité de choisir quelles lois seraient appliquées, la déclaration de promulgation a permis à l'institution présidentielle de réussir à se placer au-dessus des lois et à l'abri du contrôle des autres pouvoirs fédéraux.

Dans son article « The Constitutionality of Presidential Signing Statements: A Note on H.R. 5993 - The Presidential Signing Statements Act of 2008 », Faith Jackson s'inquiète ainsi des conséquences des déclarations de promulgation de George W. Bush sur l'équilibre des pouvoirs :

---

[69] Voir G1. Nombre annuel d'articles consacrés aux déclarations de promulgation (Pré 2005-2017), page 68.

> L'utilisation excessive par le président (George W. Bush) des déclarations de promulgation, qui a pour point de départ sa vision extrêmement large du pouvoir présidentiel, a débouché sur un élargissement des prérogatives de l'exécutif qui remet en cause l'équilibre des pouvoirs.[70]

James Pfiffner affirme quant à lui dans l'essai *Assessing the George W. Bush Presidency: A Tale of Two Terms* :

> Le président Bush a donc revendiqué un contrôle unilatéral des lois. Si le chef de l'État pense qu'il n'est pas tenu de se soumettre à la loi telle qu'elle est écrite mais qu'il peut choisir les dispositions qu'il appliquera, il revendique de fait le pouvoir unilatéral de dire ce qu'est la loi, et la Clause de fidèle exécution des lois (de la Constitution) est vidée de sa substance.[71]

La même crainte de voir le président s'extraire des limites du texte constitutionnel est partagée par le politologue Richard Epstein, qui estime que les déclarations de promulgation sont aussi dangereuses pour la nature démocratique du système politique américain que les commissions militaires d'exception mises en place par l'Administration Bush pour juger en dehors de tout cadre légal les détenus de la prison de Guantanamo :

> La récente recrudescence de déclarations de promulgation constitue une menace au moins aussi importante pour note système de freins et contrepoids que les actions de l'Administration Bush rendues inconstitutionnelles par l'arrêt *Hamdan.*[72]

Le spécialiste des outils de la présidence administrative Phillip Cooper partage cette inquiétude quant à l'évolution récente de la déclaration de promulgation :

---

[70] Faith Jackson, « The Constitutionality of Presidential Signing Statements: A Note on H.R.5993 - The Presidential Signing Statements Act of 2008 », *Journal of Legislation*, Volume 35, Issue 1, Article 1, 2009, pp. 1-16, page 15.
Citation originale : « The President's unbridled use of signing statements, stemming from his "larger-than-life" view of presidential prerogative, has resulted in an expansion of executive power that challenges our balance of government. »

[71] Andrew Wroe; Jon Herbert (ed.), *Assessing the George W. Bush presidency: A tale of two terms,* Edinburgh, Edinburgh University Press, 2009, 292 p., page 40.
Citation originale : « President (George W.) Bush thus claimed unilateral control of the laws. If the executive holds that it is not subject to the law as written but can pick and choose which provisions to enforce, it is essentially claiming the unitary power to say what the law is and the « take care » clause of Article II is effectively nullified. »

[72] Richard Epstein, « The problem with presidential signing statements », *The Chicago Tribune*, 16 juillet 2006.
Citation originale : « The recent spate of presidential signing statements constitutes a threat to our country's system of checks and balances as surely as the Bush administration actions that the Hamdan ruling struck down did. »

> A l'évidence, les déclarations de promulgation présidentielles sont devenues un outil d'action unilatérale puissant et potentiellement très dangereux.[73]

Dans un article co-écrit pour la Brookings Institution, Thomas Mann et Norman Ornstein, auteurs par ailleurs du classique sur le Congrès américain *The Broken Branch,*[74] s'inquiètent quant à eux des effets des déclarations de promulgation de George W. Bush sur l'équilibre constitutionnel :

> Cette utilisation des déclarations de promulgation (par l'Administration Bush) nous semble clairement enfreindre la Constitution. L'Article premier du document fondateur de notre système politique donne au Congrès, et non au président, le pouvoir de légiférer. L'Article II demande au président de veiller à la fidèle exécution des lois. La Constitution donne également au président la possibilité d'opposer son veto à des lois à l'encontre desquelles il émet des réserves.[75]

De même, dans le cadre d'une tribune commune pour le site *Constitution Project*, un groupe hétéroclite composé entre autres d'anciens membres de l'exécutif américain, de professeurs universitaires et de spécialistes de droit constitutionnel décrivait de la manière suivante la crainte que faisait naître chez eux l'emploi des déclarations de promulgation, allant même jusqu'à demander solennellement au président de ne plus les utiliser :

> En promulguant une loi pour publier ensuite une déclaration de promulgation qui précise qu'il ne l'appliquera pas, ou qu'il n'appliquera pas une disposition en particulier, le président oppose de manière effective son veto à la loi sans offrir au Congrès la possibilité d'outrepasser ce veto, comme le requiert la Constitution. Il revendique explicitement le droit d'amender et d'abroger des lois de manière unilatérale. (…) Afin de restaurer le système des freins et contrepoids, le Congrès peut et doit exercer les responsabilités qui sont les siennes en tant que pouvoir fédéral autonome et indépendant.

---

[73] Phillip Cooper, *By Order of the President: The Use and Abuse of Executive Direct Action*, Lawrence, University Press of Kansas, 2002, 301 p., chapitre 7, « Presidential Signing Statements: A Different Kind of Line Item Veto », pp. 199-230, page 230.
Citation originale : « Clearly, presidential signing statements have come to be a potent, and a potentially very dangerous, tool of presidential direct action. »

[74] Thomas Mann; Norman Ornstein, *The Broken Branch, How Congress Is Failing America and How to Get It Back on Track*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2008, 298 p.

[75] Thomas Mann; Norman Ornstein, « The Threat of Bush's Signing Statements », Brookings Institution, 7 juillet 2006.
Citation originale : « This use of presidential signing statements seems to us clearly to violate the Constitution. Article I of our founding document gives Congress, not the president, the power to make the laws. Article II requires the president to take care that the laws be faithfully executed. The Constitution also gives the president the authority to veto laws that he finds objectionable.»

> (…) Le président et le Congrès, mais aussi les cours de justice, ont la solennelle obligation constitutionnelle de protéger et de défendre le système de séparation des pouvoirs imaginé par les Pères fondateurs de notre nation. Nous demandons donc au président de mettre immédiatement un terme à l'utilisation des déclarations de promulgation.[76]

Dans leur ouvrage *Presidential Power, Unchecked and Unbalanced*, les politologues Matthew Crenson et Benjamin Ginsberg affirment quant à eux :

> Le président Bush a utilisé les déclarations de promulgation pour approuver des lois adoptées par le Congrès tout en se réservant le droit d'en ignorer des pans entiers au prétexte qu'il les considère incompatibles avec le privilège de l'exécutif, le contrôle du pouvoir exécutif par la présidence, ou la sécurité intérieure.[77]

Les déclarations de promulgation de George W. Bush ont donc suscité chez nombre de chercheurs une crainte liée à leurs éventuelles conséquences sur l'équilibre des pouvoirs fédéraux et, en définitive, la nature démocratique du système politique américain.

Certains ont par exemple vu en elles une réincarnation du veto sélectif, dont la présidence n'a bénéficié qu'entre 1996 et 1998 et qui permettait au chef de l'État d'éliminer, au sein d'une loi qu'il acceptait par ailleurs de promulguer, les dispositions qu'il ne souhaitait pas voir appliquées (Savage : 2007, Skrodzki : 2007, Pfiffner : 2008, Rodriguez; Stiglitz et Weingast : 2016). De par sa tendance à mettre en avant les problèmes posés par certaines dispositions, la déclaration de promulgation aurait joué ce rôle de sécateur législatif que le veto sélectif ne pouvait plus tenir, ayant été frappé d'inconstitutionnalité par la Cour suprême dès 1998. Telle est par exemple la position du politologue Phillip Cooper :

> Lorsque le président prend la peine de porter une sorte de jugement sur le sens de la loi et demande ensuite de manière explicite ou implicite à des responsables gouvernementaux d'ignorer ou de

---

[76] The Constitution Project, « Statement on Presidential Signing Statements by the Coalition to Defend Checks and Balances », 2006.
Citation originale : « By signing a particular bill into law, but then issuing a signing statement that declares that he will not give effect to it, or to a provision of it, the President is effectively vetoing the law without affording Congress the opportunity to override the veto, as the Constitution requires. He is effectively asserting unilateral power to repeal and amend legislation. To restore our system of checks and balances, Congress can, and must, exercise its responsibility as a separate and independent branch of government. (…) The President and the Congress, as well as the courts, have a solemn constitutional obligation to protect and defend the system of separation of powers our country's founders envisioned. We therefore urge the President to immediately abandon these uses of the presidential signing statement.»

[77] Matthew Crenson; Benjamin Ginsberg, *Presidential Power, Unchecked and Unbalanced,* New York, Norton, 2007, 432 p., page 364.
Citation originale : « President (George W.) Bush has used signing statements to approve the acts of Congress while reserving to himself the right to ignore whole sections of statutes because he regards them as inconsistent with executive privilege, presidential control of the executive branch, or national security. »

> modifier dans la pratique les termes de la loi, l'enjeu dépasse alors largement le cadre d'une simple expression de la désapprobation du président envers le Congrès. Dans de tels cas, le président exerce une forme de veto sélectif.[78]

Andrew Rudalevige se veut plus explicite encore et estime que « les déclarations de promulgation, qui revendiquent un droit d'exécution sélective des lois, sont une forme de veto sélectif déguisé en commentaire constitutionnel. »[79]

D'autres ont vu dans la déclaration de promulgation un substitut naturel du veto à même d'expliquer pourquoi George W. Bush, habituellement si prompt à utiliser tous les moyens à sa disposition pour renforcer l'exécutif, a si peu fait usage de cette arme politique pourtant essentielle de la présidence américaine. Ainsi, pour Charlie Savage :

> (George W.) Bush a pratiquement renoncé à utiliser son veto, promulguant toutes les lois qui atterrissaient sur son bureau alors même qu'il se servait de la déclaration de promulgation pour les vider de leur contenu.[80]

Cette opinion fait de la déclaration de promulgation telle qu'elle a été utilisée par George W. Bush un outil qui possède les avantages du veto (permettre au président d'empêcher l'exécution d'une loi à laquelle il s'oppose) sans en présenter les inconvénients : contrairement au veto, la déclaration de promulgation ne peut, à l'heure actuelle, être remise en cause par un vote du Congrès (Ornstein et Mann : 2006, Crenson et Ginsberg : 2007, Remes; Waldron et Lang : 2006, Kelley et Marshall : 2008, Biller : 2008, Pfiffner : 2008, Seeley : 2008, Lund : 2009).

La déclaration de promulgation a également été décrite comme un outil de la présidence administrative qui permet à l'exécutif d'influencer voire de dicter le processus d'exécution des lois par la bureaucratie fédérale en faisant en sorte que les dispositions ciblées par l'exécutif soient appliquées en fonction de l'interprétation de leur constitutionnalité par le président et non

---

[78] Phillip Cooper, *By Order of the President..., op.cit.*, page 223.
Citation originale : « when the president takes the formal step of presenting a kind of declaratory judgment on the meaning of the law and then explicitly or implicitly instructs responsible officials in the government to ignore, or modify in operations, the terms of a statute, the matter takes on a somewhat greater significance than a mere expression of presidential displeasure with the Hill. In those circumstances, the President is exercising a form of line-item veto.»

[79] Andrew Rudalevige, *The New Imperial Presidency...*, *op.cit.*, page 176.
Citation originale : « Such signing statements, claiming the right to selective execution of the laws, are a form of line-item veto dressed up as constitutional commentary. »

[80] Charlie Savage, « Introduction: The Last Word? The Constitutional Implications of Presidential Signing Statements », *William & Mary Bill of Rights Journal*, Volume 16, Issue 1, Article 2, 2007, pp.1-10, page 2.
Citation originale : « Bush had also virtually abandoned his veto power, signing every bill that reached his desk during his first term even as he used signing statements to eviscerate them. »

conformément au texte de loi adopté par le Congrès (Cooper : 2005, Sheppard : 2006, Magill : 2007, Biller : 2008, Crabb : 2008, Pfiffner : 2008, Stepnowsky : 2010).

La déclaration de promulgation serait alors une sorte de manuel d'exécution à destination de la bureaucratie fédérale, qui permet au président de mettre la main sur le processus d'application des lois. Ainsi, James Pfiffner affirme dans son article « Presidential Signing Statements and Their Implications for Public Administration » :

> L'utilisation des déclarations de promulgation est inquiétante car le président est le chef du pouvoir exécutif, et les administrateurs publics ont le devoir d'obéir à ses ordres légitimes. Ce n'est que dans des circonstances extrêmes (par exemple, si un administrateur public estime que le président lui ordonne un acte illégal, inconstitutionnel ou immoral) que l'officiel doit refuser d'exécuter l'ordre. Donc, dans le cas des déclarations de promulgation, si le président donne un ordre qui semble a priori raisonnable, et quand bien même cet ordre enfreindrait la loi, un membre de l'exécutif peut tout à fait décider de ne pas remettre en cause l'interprétation par le président de ses propres pouvoirs constitutionnels, ce qui serait par ailleurs dangereux pour sa carrière. C'est pourquoi la menace que font peser les déclarations de promulgation telles qu'elles ont été utilisées par le président Bush est si dangereuse pour l'État de droit. [81]

Sofia Biller craint quant à elle que « puisque le Congrès délègue son autorité législative aux agences et les autorise à s'exprimer avec la force de la loi, l'exécutif pourrait empiéter sur les prérogatives du Congrès si les déclarations de promulgation s'immisçaient dans le travail des agences. »[82]

Enfin, certains ont vu dans l'argumentaire constitutionnel développé par George W. Bush dans ses déclarations de promulgation une volonté d'influencer le contrôle de la constitutionnalité

---

[81] James Pfiffner, « Presidential Signing Statements and Their Implications for Public Administration », *Public Administration Review* ,Volume 69, No. 2, mars/avril 2009, pp. 249-255, page 252.
Citation originale : « This use of signing statements is worrisome because the president is head of the executive branch, and its public administrators have the presumptive duty to follow his legitimate orders. Only in extreme circumstances—for instance, if a public administrator thinks that the president is ordering an illegal, unconstitutional, or immoral act—should the official refuse to carry out the directive. Thus, in the case of signing statements, if the president gives an order that is on its face reasonable, even though it may be in violation of the law, the executive branch official can quite reasonably decide not to second-guess the president's interpretation of his constitutional power. In addition, doing so could be dangerous to a public administrator's career. This is why the threat implied in signing statements, as used by President Bush, is so dangerous to the rule of law. »

[82] Sofia 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*, Volume 93, Issue 3, 2008, pp. 1067-1133, page 1100.
Citation originale : « Furthermore, because Congress delegates legislative power to agencies, authorizing them to speak with the force of law, the executive might encroach upon Congress's powers if presidential signing statements interfere with agency actions. »

des lois par les cours de justice fédérales et notamment la Cour suprême en faisant en sorte que l'opinion du président sur la constitutionnalité d'une loi, exprimée dans le cadre d'une déclaration de promulgation, soit respectée et prise en compte par le pouvoir judiciaire (Ornstein et Mann : 2006, Savage : 2006, Cooper : 2007, Halstead : 2008).

Pour Thomas Mann et Norman Ornstein, les déclarations de promulgation permettent même au président de se substituer au judiciaire fédéral :

> En promulguant une loi pour ensuite publier une déclaration de promulgation affirmant qu'il ne l'appliquera pas, le président (…) prive les cours de justice de leur statut d'interprète final de la Constitution.[83]

Pour Charlie Savage, les déclarations de promulgation ont permis à l'Administration Bush de tenter de s'emparer « du rôle d'interprétation de la Constitution qui est celui de la Cour suprême.»[84] Les signataires de la tribune pour le site Constitution Project partagent cette idée :

> Il (le président, lorsqu'il utilise les déclarations de promulgation) dépossède également le pouvoir judiciaire de son rôle d'interprète ultime de la Constitution et met à mal le contrôle de la constitutionnalité des lois, qui est un principe central de notre système de freins et contrepoids.[85]

En résumé, la déclaration de promulgation aurait permis à la présidence, au moins durant la mandature de George W. Bush, d'influencer l'amont et l'aval du processus d'exécution des lois, depuis leur adoption par le Congrès à leur interprétation par le judiciaire en passant par leur mise en oeuvre par la bureaucratie fédérale.

Tous ces rôles qui lui ont été attribués par une partie de la littérature scientifique ont pour point commun de faire de la déclaration de promulgation une sorte de couteau suisse de la présidence administrative qui permet au chef de l'État de renforcer considérablement son influence sur le processus législatif au sens large en faisant siennes des prérogatives que la Constitution et les cours de justice ne lui ont jamais explicitement confiées (comme par exemple la capacité de disposer d'un veto absolu qui ne pourrait être remis en cause par le Congrès, préempter le

---

[83] Thomas Mann; Norman Ornstein, « The Threat of Bush's Signing Statements », *op.cit.*
Citation originale : « By signing a particular bill into law and then issuing a signing statement that declares that he will not give effect to it, or to a provision of it, the president effectively circumvents these constitutional requirements, as well as displaces the courts as the final expositor of the Constitution. »

[84] Charlie Savage, « Bush Challenges Hundreds of Laws », *op.cit.*

[85] The Constitution Project, « Statement on Presidential Signing Statements...», *op.cit.*
Citation originale : « He also displaces the judiciary as the final expositor of the Constitution and undermines the principle of judicial review crucial to our system of checks and balances. »

contrôle de constitutionnalité des lois par les cours fédérales ou ordonner à la bureaucratie d'appliquer les lois en fonction de l'interprétation présidentielle de ces dernières) ou qu'elles ont fini par lui retirer (comme le veto sélectif).

Ce travail de recherche se situera dans une large mesure à l'opposé de cette description alarmiste du rôle joué par les déclarations de promulgation au sein de l'arsenal présidentiel. On sera beaucoup plus proche de la vision développée par des chercheurs qui, plutôt que de se concentrer sur l'outil en tant que tel, se sont intéressés aux raisonnements constitutionnels qui y sont tenus ainsi qu'à ses conséquences réelles sur le processus d'exécution des lois et les équilibres qui régissent le système politique américain.

Pour ces chercheurs, la seule évocation par le président de l'éventuelle inconstitutionnalité de certaines dispositions de loi et la remise en cause rhétorique du caractère automatique de leur exécution ne suffisent pas à faire de la déclaration de promulgation un outil contraire à la Constitution ou même un danger pour la séparation des pouvoirs.

Ainsi, Eric Posner « pense qu'elles (les déclarations de promulgation) ne sont ni inconstitutionnelles ni dangereuses ».[86] Curtis Bradley estime également « qu'elles sont parfaitement constitutionnelles et ne sont pas très dangereuses.»[87] Pour Ian Ostrander, « les déclarations de promulgation rédigées durant la présidence de George W. Bush ne sont pas plus dangereuses que les déclarations de politique présidentielle ou les communiqués de presse rédigés durant la même période. »[88] Enfin, Peter Shane estime que « les déclarations de promulgation ne sont pas inconstitutionnelles en tant que telles », une position qui est également celle de Michael Rappaport qui affirme ne pas avoir « de problème avec les déclarations de promulgation en tant que telles. »[89]

Les différentes conclusions auxquelles on arrivera tenteront de mettre en évidence l'incapacité structurelle de la déclaration de promulgation de remplir les fonctions qu'une partie de la littérature relative au sujet leur a dans un premier temps attribué et de donner à l'exécutif le pouvoir de faire en sorte que des centaines de lois ne soient pas appliquées.

---

[86] Entretien disponible en annexe.

[87] *Idem*.

[88] *Idem*.

[89] *Idem*.

Ce travail de recherche est en effet marqué par l'idée qu'une partie de la littérature a accordé davantage d'importance aux mots du président qu'à leurs éventuelles conséquences sur la réalité de l'exécution des lois : puisque le chef de l'État affirmait, dans ses déclarations de promulgation, se réserver le droit de remettre en cause l'exécution de centaines de loi, alors il en avait les moyens institutionnels et allait nécessairement passer à l'acte.

Cette vision de la déclaration de promulgation comme une sorte de prophétie autoréalisatrice ou d'ordre à exécution immédiate semble ignorer au moins partiellement des éléments centraux de la présidence moderne comme l'importance de la rhétorique, l'inertie bureaucratique ou encore la difficulté pour l'exécutif de contrôler sa propre administration.

En ce sens, la démarche ici entreprise s'inscrit pleinement dans le cadre du souhait émis par le constitutionnaliste Louis Fisher de voir les déclarations de promulgation présidentielles être jugées pour ce qu'elles *font* plutôt que pour ce qu'elles *disent* :

> L'attention la plus importante doit être prêtée non pas à ce que le président dit au moment de rédiger une déclaration de promulgation mais à ce qu'il fait par la suite. S'il veille à ce que la loi soit fidèlement appliquée, ce qu'il dit n'a que peu d'intérêt. Si, en revanche, le président ne dit rien dans une déclaration de promulgation mais qu'il fait ensuite en sorte qu'une agence sabote une disposition de loi, la faute constitutionnelle n'en demeure pas moins évidente.[90]

Cette opinion est partagée par Keith Whittington, professeur à l'université de Princeton :

> Bien qu'il y ait eu quelques objections émises à l'encontre de l'idée même que le président puisse rédiger des déclarations de promulgation qui critiquent le travail du Congrès, la majeure partie des critiques contemporaines des déclarations de promulgation de l'Administration Bush se concentrent sur le contenu de l'argumentaire constitutionnel ou sur la position institutionnelle selon laquelle le chef de l'État a le droit d'« interpréter ces dispositions en tenant compte de l'autorité constitutionnelle du président ».
>
> Dans la mesure où les critiques prêtent attention au contenu du raisonnement constitutionnel présent dans la déclaration de promulgation, alors se concentrer sur l'instrument par le biais duquel le président annonce son raisonnement constitutionnel n'est qu'une diversion. De la même manière, dans la mesure où ce qui pose réellement problème est l'idée que le président refuse de faire appliquer des dispositions de loi a priori constitutionnelles, alors le fait que l'intention de refuser

---

[90] « Signing Statements » dans Louis Fisher, *Constitutional Conflicts Between Congress and the President*, Lawrence, University Press of Kansas, 2007, 327 p., pp.123-125, page 124.
Citation originale : « The important focus is not on what the President says at the time of a signing statement but what he does afterward. On the one hand, if he assures that a bill is faithfully carried out, what he says is of little interest. On the other hand, if the President says nothing in a signing statement and then proceeds to direct an agency to sabotage a statutory directive, the constitutional violation is just as plain. »

> d'exécuter ces dispositions soit annoncée dans une déclaration de promulgation ou ailleurs n'a que peu d'importance.[91]

Cette idée selon laquelle les mots contenus dans les déclarations de promulgation ne suffisent pas à faire d'elles un danger pour la séparation des pouvoirs sera placée au centre des réflexions qui seront menées dans cette thèse.

En effet, la limite principale des travaux qui ont décrit la déclaration de promulgation comme un nouveau veto sélectif ou un manuel d'exécution des lois à destination de la bureaucratie fédérale est qu'ils n'évaluent pas sa capacité à atteindre dans les faits de tels objectifs. Comme l'affirme Michael Berry :

> Le domaine qui nécessite encore le plus d'attention est probablement la question des conséquences des déclarations de promulgation. Il y a eu beaucoup d'études au cours des dernières années sur les circonstances et les raisons pour lesquelles des déclarations de promulgation sont rédigées, mais peu sur leurs effets.[92]

Ces propos rejoignent ceux de Peter Shane :

> Nous n'avons pas encore d'idée précise de la capacité de ces déclarations à engendrer une résistance à l'exécution des dispositions de loi que le président remet en cause.[93]

Si ce que dit le président dans ses déclarations de promulgation est évidemment important, ce travail de recherche est né de la conviction que seule une analyse de leurs conséquences concrètes sur le processus d'exécution des lois pourrait permettre de définir leur rôle au sein de la

---

[91] Keith Whittington, « Much Ado About Nothing: Signing Statements, Vetoes, and Presidential Constitutional Interpretation. », *William & Mary Law Review* Volume 58, Issue 5, Article 9, 2017, pp. 1751-1791, page 1764.
Citation originale : « Although there have been occasional objections to the president even issuing signing statements critical of Congress, most of the contemporary objection to the signing statements issued by the Bush White House revolved around either the actual substance of the president's constitutional claims or the institutional claim that the president had the authority to "construe these sections in a manner consistent with the constitutional authority of the President." To the extent that the objection is to the substantive constitutional claim made in the signing statement, then focusing on the instrument by which the president announced the constitutional claim is a red herring. Similarly, to the extent that the objection is to the idea of presidential non- enforcement of arguably constitutional statutory provisions, then it matters little whether the intention to refuse to enforce such provisions is declared in a signing statement or elsewhere. »

[92] Entretien disponible en annexe.
Citation originale : « Probably the area in most need of study concerns the consequences of signing statements. There's been a lot of research over the past few years about when and why signing statements are issued, but not much on their effects. »

[93] *Idem*.
Citation originale : « I don't think we have a complete picture, however, of the degree to which those statements actually produced resistance to the enforcement of those statutes to which the President was objecting. »

présidence administrative et de vérifier ou d'infirmer l'hypothèse selon laquelle elles représentent un danger pour la séparation des pouvoirs.

Pour autant, il ne s'agira pas de nier ou même de négliger le potentiel transformateur de cet outil présidentiel. Une éventuelle absence de conséquence sur le processus d'exécution des lois ne signifierait pas que la déclaration de promulgation est dénuée d'intérêt.

En ce sens, on rejoint en tous points la phrase suivante, utilisée par les politologues Ronald Cass et Peter Strauss pour expliquer leur positionnement scientifique vis-à-vis des déclarations de promulgation :

> Il y a, à notre avis, beaucoup plus de fumée que de feu dans cette indignation (suscitée par les déclarations de promulgation de George W. Bush). Mais il y a quand même de la fumée, et elle mérite que l'on s'y intéresse.[94]

En effet, la seule différence entre la position adoptée dans le cadre de cette thèse et la citation de Louis Fisher restituée plus haut réside dans cette idée développée par le constitutionnaliste américain selon laquelle l'intérêt de la déclaration de promulgation en tant qu'outil de la présidence serait proportionnel (et limité) à son influence directe et mesurable sur le processus d'exécution des lois.

La seule évolution pour le moins notable de l'outil entre sa première utilisation durant la présidence de James Monroe et sa version moderne justifie que l'on s'y intéresse. Alors qu'elles n'ont longtemps été que de simples notes écrites qui permettaient au président de se réjouir de l'adoption d'une loi qu'il venait de promulguer, les déclarations de promulgation posent aujourd'hui des questions qui touchent au coeur même de la séparation des pouvoirs, à cette idée selon laquelle le pouvoir politique doit être réparti pour ne pas être confisqué.

En effet, sans préjuger de la justesse des analyses de Charlie Savage et d'autres, et quelles qu'aient été les conséquences réelles des déclarations de promulgation de George W. Bush sur le processus d'exécution des lois, l'argumentaire constitutionnel qui y est développé pose des questions qui vont bien au-delà de l'outil lui-même et interrogent la nature et les limites du pouvoir exécutif.

---

[94] Ronald Cass; Peter Strauss, « The Presidential Signing Statements Controversy », *William & Mary Bill of Rights Journal,* Volume 16, Issue 1, Article 3, 2007, pp. 11-25, page 13.
Citation originale : « In our judgment, there is a lot more smoke than fire in this uproar-although there is some fire, and that is worth focusing on. »

Le président a-t-il le droit, après avoir promulgué une loi et donc renoncé à utiliser son veto, de remettre en cause l'application de certaines de ses dispositions dès lors qu'il les juge contraires à la Constitution? Les agences fédérales doivent-elles, lorsque les deux versions leur semblent incompatibles, exécuter les lois en se conformant aux termes du texte tels qu'ils ont été définis par le Congrès ou en tenant compte de l'interprétation présidentielle de la constitutionnalité de la loi?

Les pouvoirs du chef de l'État en matière de politique étrangère sont-ils si grands que le législatif n'a pas son mot à dire dans la conduite des relations qu'entretiennent les États-Unis avec le reste du monde, comme semble le penser Bill Clinton?[95] Le statut de chef de l'exécutif qui est celui du président empêche-t-il le Congrès de donner des ordres à tout membre du pouvoir exécutif? Quelles sont les limites du privilège de l'exécutif, cette idée selon laquelle l'action présidentielle doit parfois rester secrète pour être efficace?

L'existence même de ces questions constitutionnelles posées de manière récurrente par les déclarations de promulgation et le fait qu'elles dépassent très largement le cadre de la seule mandature de George W. Bush poussent à envisager la déclaration de promulgation, au-delà même de ses éventuelles conséquences sur l'exécution des lois, comme une fenêtre ouverte sur une dynamique des pouvoirs au sein de laquelle la présidence contraint de plus en plus souvent les autres acteurs institutionnels à réagir davantage qu'ils n'agissent. Les déclarations de promulgation de George W. Bush, de par la vision particulièrement large du pouvoir exécutif qu'elles développent et défendent, posent la question des limites constitutionnelles d'une présidence qui, si elle opère toujours au sein d'un système fait d'équilibres institutionnels, a par bien des aspects effectué au cours du 20ème siècle le passage promis par Marie-France Toinet d'un pouvoir virtuel à une puissance réelle.[96]

Tout en réfutant l'idée selon laquelle la déclaration de promulgation serait, à elle seule et de manière presque inhérente, dangereuse pour la séparation des pouvoirs et les équilibres démocratiques, on se propose donc de déterminer son rôle au sein de la présidence administrative par le biais de la question suivante : **l'Administration Bush a-t-elle vu dans la déclaration de promulgation un moyen d'action directe et immédiate à même de permettre à la présidence de s'affranchir du contrôle des deux autres pouvoirs sur l'amont et l'aval du processus d'exécution des lois et de se libérer ainsi partiellement d'un système de freins et contrepoids qui la contraint souvent au compromis institutionnel?**

---

[95] Bill Clinton, Statement on Signing the Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Years 1994 and 1995, 30 avril 1994.

[96] Marie-France Toinet, *Le système politique des États-Unis*, Paris, Presses Universitaires de France, 1987, 629 p.

On émettra l'hypothèse suivante : **l'objectif de l'Administration Bush au moment d'utiliser les déclarations de promulgation était davantage de théoriser sa vision particulièrement large des prérogatives de l'exécutif et de la renforcer sur le long terme en la dotant d'une légitimité constitutionnelle et institutionnelle, que de la mettre immédiatement en pratique afin de renforcer son contrôle sur le processus d'exécution des lois.**

Cette hypothèse et ce positionnement quant à une éventuelle dangerosité des déclarations de promulgation découlent en partie de ce qui ressemble à une évidence institutionnelle et administrative : d'un point de vue purement intuitif, utiliser les seules déclarations de promulgation pour mettre la main sur le processus d'exécution des lois semble être une entreprise si considérable et au succès tellement incertain qu'il est difficile d'imaginer a priori que l'Administration Bush y ait réellement songé et que tel ait été l'objectif premier de son utilisation des déclarations de promulgation.

Une telle ambition, pour être transformée en réalité, aurait en effet nécessité que les déclarations de promulgation se soient vues immédiatement accordées force de loi (ou pour le moins d'ordre présidentiel) par la bureaucratie fédérale et qu'elles aient ainsi réussi à elles seules à mettre en place ce qui s'apparenterait à une véritable révolution administrative et bureaucratique, à savoir faire en sorte que les agences chargées d'exécuter les lois substituent immédiatement et systématiquement à la légitimité du Congrès en matière législative la volonté présidentielle de ne pas voir certaines lois être appliquées.

En revanche, cet outil, de par son statut de document signé de la main du président des États-Unis, pouvait se révéler un puissant vecteur de propagande institutionnelle, le médium privilégié de l'Administration Bush au moment de remplir l'un de ses objectifs principaux : la défense permanente et l'implantation pérenne de sa vision expansionniste du pouvoir exécutif, et la restauration d'une présidence pre Watergate dont beaucoup au sein de l'Administration Bush, au premier rang desquels le très influent vice-président Dick Cheney, étaient nostalgiques.

En offrant au président la possibilité de s'exprimer, potentiellement à chaque fois qu'il promulguait une loi, sur sa propre vision de l'étendue du pouvoir exécutif et des limites des autres pouvoirs, la déclaration de promulgation représentait pour la présidence une plateforme publicitaire, un *bully pulpit* écrit qui permettait au chef de l'État de légitimer, en la présentant comme un fait établi (et en quelque sorte validé par le seing présidentiel) et non comme une simple opinion sa propre vision de ses prérogatives. En ce sens, la déclaration de promulgation ne serait donc pas *l'outil* du renforcement du pouvoir exécutif mais une sorte de publiciste de la

présidence impériale, un exposé qui vise davantage à légitimer sur le long terme une vision particulièrement large du pouvoir exécutif qu'à la mettre en pratique sur le court terme, même si ces deux objectifs ne sont pas intrinsèquement incompatibles.

Cette hypothèse est également née d'une conviction profonde : la théorisation du pouvoir exécutif par la présidence elle-même est, aux États-Unis, au moins aussi importante que son exercice. Contrairement à la France où la Constitution de la Cinquième République définit et délimite avec une certaine précision les prérogatives du chef de l'État et où les débats sur ce sujet sont somme toute assez rares, la Constitution américaine reste relativement vague sur l'étendue exacte du pouvoir présidentiel. La question des limites imposées à l'exécutif par la loi organique est aussi vieille que la présidence elle-même, et le débat autour des contours réels et supposés du pouvoir exécutif n'a en réalité jamais cessé depuis la Convention constitutionnelle de Philadelphie à l'été 1787.

Depuis sa création, l'exécutif américain a donc toujours été confronté à un processus de redéfinition permanente de ses prérogatives par les autres pouvoirs de l'Etat fédéral mais aussi par la présidence elle-même. De la capacité d'un chef de l'État américain à imposer sa vision de son propre pouvoir dépendra le plus souvent sa capacité à l'exercer. Comme le disait si justement le politologue américain Richard Pious, « le président s'empare des silences de la Constitution. » En ce sens, la déclaration de promulgation, qui a permis à George W. Bush et à d'autres présidents avant et après lui de développer et de défendre leur vision du pouvoir exécutif, est à la fois un potentiel levier de renforcement rhétorique de l'institution présidentielle et un révélateur de la définition qu'ont eue différents présidents des limites constitutionnelles de leur fonction.

Au fond, la question à laquelle on se propose de répondre pourrait être ainsi reformulée : la déclaration de promulgation n'est-elle pas plutôt l'outil d'une nouvelle présidence rhétorique, au sein de laquelle le président chercherait à convaincre non pas le peuple américain mais les institutions concurrentes de l'étendue de ses pouvoirs, davantage qu'un outil d'action directe et immédiate au service d'un renforcement de la présidence administrative?

Ce concept de présidence rhétorique, introduit dans les années 1980 par des chercheurs au premier rang desquels figure le politologue Jeffrey Tulis, repose sur l'idée selon laquelle la présidence a, au cours du 20ème siècle et à mesure que les médias de communication de masse se développaient, changé d'interlocuteur privilégié en passant d'une communication principalement destinée au Congrès à un dialogue direct avec le peuple américain.

Le concept semble donc a priori difficilement compatible avec l'utilisation des declarations de promulgation constitutionnelles, qui sont certes des documents publics et donc consultables par tous les Américains, mais dont la complexité dialectique et juridique les destine davantage à être lues par des membres des institutions concurrentes (Congrès et judiciaire fédéral), la bureaucratie fédérale et des spécialistes du système politique que par l'Américain moyen.

D'ailleurs, si l'on se réfère à la description de la communication présidentielle par Jeffrey Tulis, associer les déclarations de promulgation constitutionnelles à l'idée de présidence rhétorique n'a au premier abord rien d'évident. Bien au contraire, Tulis a tendance à opposer la notion de présidence rhétorique à l'exercice unilatéral du pouvoir présidentiel par le biais d'outils administratifs, catégorie à laquelle les déclarations de promulgation ont souvent été associées :

> Les politologues ont porté une attention toute particulière à d'autres aspects de l'exécutif moderne qu'ils considèrent comme des changements véritablement fondamentaux, parmi lesquels (…) le développement de pouvoirs « unilatéraux », tels que les accords exécutifs en lieu et place des traités, ou le refus de transmettre certains documents au Congrès au nom de la doctrine du « privilège de l'exécutif ».[97]

La déclaration de promulgation, qui comme on le verra présente de nombreux points communs avec les outils unilatéraux que mentionne ici Tulis, semble donc appartenir à un pan de l'action présidentielle situé à l'opposé de la présidence rhétorique.

Il ne s'agira cependant pas d'associer les déclarations de promulgation à l'idée de présidence rhétorique telle que la définit Tulis mais à la notion de rhétorique au sens large, à savoir la volonté de persuader, de convaincre. La cible que le président cherche ici à persuader n'est pas, comme dans la théorie de Tulis, le peuple américain mais bien les institutions que sont le Congrès, le judiciaire et la bureaucratie fédérale. Puisque les déclarations de promulgation permettent au président d'exposer voire de marteler sa vision du pouvoir exécutif et d'annoncer aux autres institutions fédérales qu'il se réserve le droit, au nom de cette interprétation des prérogatives présidentielles, de ne pas exécuter certaines dispositions de loi, elles représentent bien un outil rhétorique.

L'idée est donc ici d'affirmer qu'après avoir passé un siècle à s'adresser au peuple afin d'accroître son pouvoir, le président des États-Unis aurait vu dans un retour à une communication

---

[97] Jeffrey Tulis, *The Rhetorical Presidency,* Princeton, N.J, Princeton University Press, 1987, 209 p., page 7. Citation originale : « Political scientists have devoted considerable attention to other features of the modern executive that they regard as truly fundamental changes. These include (…) the development of « unilateral » powers, such as executive agreements in place of treaties, or the withholding of documents from Congress under doctrines of « executive privilege » ».

essentiellement institutionnelle un moyen de défendre, par le biais de ce que l'on pourrait qualifier de nouvelle présidence rhétorique, les prérogatives conquises au fil du temps voire d'en acquérir de nouvelles.

On notera d'ailleurs que, malgré l'opposition apparente entre la définition que Tulis donne de la présidence rhétorique (une communication présidentielle à destination du peuple) et l'analyse que l'on fait ici fait de la déclaration de promulgation (une communication présidentielle principalement destinée aux autres instances fédérales), la manière dont Tulis décrit l'évolution de la communication présidentielle au cours du 20ème siècle semble rapprocher sensiblement le concept de présidence rhétorique des déclarations de promulgation :

> Avant le 20ème siècle, les présidents préféraient les communications écrites entre les différents pouvoirs de l'État aux discours oraux à destination « du peuple ». Les quelques discours populaires prononcés différaient par leur contenu des discours prononcés aujourd'hui. La plupart étaient des incantations patriotiques à l'occasion de cérémonies commémoratives, certains soulevaient des questions d'ordre constitutionnel, et nombre d'entre eux abordaient la question de la conduite de la guerre. Très peu étaient des discours de politique intérieure comme ceux auxquels nous sommes désormais habitués, et les tentatives en l'absence de conflit armé étaient presque inexistantes.[98]

Le paragraphe que l'on vient de citer ne perdrait aucunement de sa pertinence ni de sa validité si Tulis avait décrit en ces termes l'évolution historique de la déclaration de promulgation plutôt que celle des discours présidentiels à destination du peuple. Tout comme « les quelques discours populaires » qu'évoque Tulis, les déclarations de promulgation ont en effet longtemps été « relativement réduit(e)s en nombre » et « différaient par leur contenu » de leur version moderne.

Jusqu'aux années 1970, les déclarations de promulgation étaient également, pour « la plupart », «des incantations patriotiques à l'occasion de cérémonies commémoratives », et aujourd'hui, « certain(e)s soulèv(en)t des questions d'ordre constitutionnel, et nombre d'entre e(lles) abord(en)t la question de la conduite de la guerre ».

La déclaration de promulgation serait donc, en ce sens, une sorte de chaînon manquant entre les concepts de présidence administrative et de présidence rhétorique.

---

[98] *Ibidem*, page 5.
Citation originale : « Prior to this century, presidents preferred written communications between the branches of government to oral addresses to "the people". The relatively few popular speeches that were made differed in character from today's addresses. Most were patriotic orations for ceremonial occasions, some raised constitutional issues, and several spoke to the conduct of war. Very few were domestic "policy speeches" of the sort so common now, and attempts to move the nation by moral suasion in the absence of war were almost unknown. »

Développer cette problématique[99] et tester la validité de cette hypothèse[100] nécessitera dans un premier temps de décrire avec précision l'aspect novateur de la pratique des déclarations de promulgation par l'Administration Bush tout en mettant en avant les hésitations et les erreurs d'appréciation qui ont accompagné le début de la polémique née de leur utilisation. Sans nier le caractère exceptionnel de la présidence Bush en la matière, il s'agira de mettre fin à certaines « légendes urbaines » qui ont dans un premier temps façonné les réactions médiatiques, institutionnelles et scientifiques vis-à-vis des déclarations de promulgation.[101]

L'objectif sera de débuter l'analyse des déclarations de promulgation et de leurs effets sur la dynamique des pouvoirs sur des bases plus précises et moins passionnelles voire partisanes que celles qui ont accompagné la naissance de la polémique, notamment en revenant avec un regard critique sur la question de la différence entre les déclarations de promulgation de George W. Bush et celles de ses prédécesseurs. On verra que celle-ci tient davantage au contenu des déclarations de promulgation du 43ème président des États-Unis et à leur aspect éminemment constitutionnel qu'à leur nombre brut, l'importance de ce dernier élément ayant longtemps été surestimée.

L'analyse de la réflexion institutionnelle menée par les administrations Reagan, Bush 41 et Clinton autour des services que la déclaration de promulgation était en mesure de rendre à la présidence dans le cadre de ses rapports avec les autres pouvoirs permettra de démontrer que la mandature de George W. Bush a constitué non pas la naissance mais l'arrivée à maturité d'une déclaration de promulgation qui « se cherchait » encore avant 2001.

On insistera sur l'aspect beaucoup plus conscient et rationalisé de la pratique des déclarations de promulgation qui fut celle de George W. Bush, à travers la mise en avant de la notion de systématisation de l'outil qui, couplée à un processus de rédaction essentiellement géré par les juristes de l'exécutif, a débouché sur des déclarations de promulgation centrées sur les arguments constitutionnels qu'elles développaient plutôt que sur les lois auxquelles elles étaient jointes et qui justifiaient pourtant leur existence. Il sera dès lors possible de voir la déclaration de promulgation comme bien plus qu'une simple notice explicative de la loi qui lui donne naissance et

---

[99] L'Administration Bush a-t-elle vu dans la déclaration de promulgation un moyen d'action directe et immédiate à même de permettre à la présidence de s'affranchir du contrôle des deux autres pouvoirs sur l'amont et l'aval du processus d'exécution des lois et de se libérer ainsi partiellement d'un système de freins et contrepoids qui la contraint souvent au compromis institutionnel?

[100] L'objectif de l'Administration Bush au moment d'utiliser les déclarations de promulgation était davantage de théoriser sa vision particulièrement large des prérogatives de l'exécutif et de la renforcer sur le long terme en la dotant d'une légitimité constitutionnelle et institutionnelle, que de la mettre immédiatement en pratique afin de contrôler le processus d'exécution des lois.

[101] L'exemple le plus révélateur est l'idée selon laquelle George W. Bush est le président qui a rédigé le plus grand nombre de déclarations de promulgation, ce qui, comme on le verra, est loin d'être le cas.
Voir 1.1.2 Plus que n'importe quel autre président?, page 81.

de commencer à lui attribuer un rôle plus large au sein de la présidence administrative et de la dynamique des pouvoirs.

La deuxième partie de cette thèse traitera des effets des déclarations de promulgation sur le processus d'exécution des lois. La question des résultats sera mise au coeur d'une démarche qui vise à répondre à l'une des questions centrales posées par la littérature relative aux déclarations de promulgation de George W. Bush : ont-elles eu une influence sur le processus d'exécution des lois par la bureaucratie fédérale? Autrement dit, les déclarations de promulgation ont-elles été des directives qui permettaient à la présidence de contrôler la bureaucratie et de faire en sorte que son travail d'exécution des lois réponde à l'interprétation de leur sens et de leur constitutionnalité par le président davantage qu'au texte tel qu'il a été adopté par le Congrès?

Une approche théorique permettra dans un premier temps de déterminer si les déclarations de promulgation pouvaient a priori être considérées par les agences comme des ordres présidentiels censés encadrer l'exécution des lois. L'approche pratique se fera ensuite par le biais du suivi de différentes dispositions de loi depuis leur adoption par le Congrès jusqu'à leur exécution, afin de déterminer l'influence concrète qu'a pu exercer sur leur application la remise en cause de leur constitutionnalité par le président.

Plus généralement, cette deuxième partie mesurera la capacité des déclarations de promulgation à assumer les différents rôles qui leur ont été attribués par les observateurs au sein de l'arsenal administratif dont dispose le président américain : a-t-on affaire à un nouveau veto sélectif qui permet au président de faire le tri entre les dispositions de loi qui reçoivent sa bénédiction et celles qu'il ne souhaite pas voir appliquées? En lui donnant l'opportunité de se prononcer très tôt sur le sens et la constitutionnalité des lois, permettent-elles à l'exécutif d'influencer un éventuel et ultérieur examen judiciaire par la Cour suprême? Sont-elles le moyen le plus efficace de contrôler le processus d'exécution des lois par les agences? On verra donc dans quelle mesure la déclaration de promulgation a pu intervenir au profit de la présidence à différents moments du processus législatif au sens large.

La troisième partie mettra en évidence ce qui sera présenté par cette thèse comme le rôle principal de la déclaration de promulgation sous George W. Bush, celui d'un support d'exégèse constitutionnelle qui a permis à la présidence d'exposer et de marteler inlassablement sa vision expansionniste du pouvoir exécutif afin de la légitimer et de renforcer l'institution présidentielle dans le temps. Davantage qu'un véritable outil de la présidence administrative à même de permettre un exercice ou une consolidation immédiats du pouvoir exécutif, la déclaration de

promulgation sera ici envisagée comme un levier de renforcement rhétorique de l'exécutif par le biais d'une affirmation constante de prérogatives revendiquées par une présidence ambitieuse.

On verra également que, même si cela n'était sans doute pas l'objectif poursuivi, la déclaration de promulgation peut jouer le rôle d'un révélateur de l'état actuel de la présidence américaine et de ses rapports avec les autres pouvoirs de l'État fédéral. A travers une analyse des différents arguments constitutionnels utilisés par George W. Bush et ses prédécesseurs dans leurs déclarations de promulgation, on jugera de la capacité de ces dernières de se comporter comme une sorte de marqueur temporel de l'institution présidentielle, à même de révéler la définition du pouvoir exécutif mais aussi les priorités politiques de chaque président.

En ce sens, et indépendamment du rôle qu'ont souhaité lui donner les différents chefs de l'État qui l'ont utilisée, la déclaration de promulgation peut représenter pour les chercheurs un marqueur temporel de l'exécutif américain et de ses priorités politiques et institutionnelles. On s'intéressera également à la pratique des déclarations de promulgation par l'Administration Obama et à l'éventuelle capacité de la présidence Bush à constituer un précédent en matière d'affirmation et de défense des pouvoirs de l'exécutif.

Enfin, on émettra l'hypothèse d'une présidence américaine qui se comporte, du point de vue de la défense de ses prérogatives constitutionnelles, comme une institution transpartisane incarnée par des hommes soucieux, quel que soit par ailleurs leur positionnement idéologique, de renforcer l'institution sans se préoccuper de l'étiquette politique de celui ou celle qui leur succèdera. L'augmentation au cours du dernier demi-siècle des séquences de cohabitation partisane ainsi que la polarisation idéologique sans cesse croissante entre les deux grands partis seront vues comme des facteurs qui ont encouragé les présidents à faire sortir certains sujets du champ politique pour en faire des enjeux constitutionnels que la présidence pourrait gérer indépendamment de la coloration partisane du Congrès.

En résumé, on insistera dans un premier temps sur ce que la déclaration de promulgation n'est pas (un outil d'action administrative immédiate qui permet à la présidence de mettre la main sur le processus d'exécution des lois) pour aller ensuite progressivement vers ce qu'elle est (un outil rhétorique qui offre à l'exécutif la possibilité de consolider sur le long terme des prérogatives présidentielles par leur défense argumentée et répétée). Plus généralement, on tentera de contribuer à la recherche relative aux déclarations de promulgation par le biais des cinq idées suivantes :

1 - L'aspect à la fois précipité et partisan de la polémique a éloigné la recherche relative aux déclarations de promulgation du véritable caractère exceptionnel de leur utilisation par George W. Bush, qui est davantage qualitatif que quantitatif.

2 - Le rôle supposé des déclarations de promulgation comme un outil qui menace l'équilibre des pouvoirs et qui permet au président de contrôler le processus d'exécution des lois par la bureaucratie fédérale a été surestimé.

3 - La principale nouveauté apportée par l'Administration Bush a été la création d'un système cohérent et stable d'utilisation des déclarations de promulgation basé sur le travail des juristes du ministère de la Justice et de la Maison-Blanche.

4 - L'Administration Bush a vu dans la déclaration de promulgation un moyen de théoriser, légitimer et pérenniser sa vision expansionniste du pouvoir exécutif. Si des gains à court terme n'étaient pas exclus, l'objectif principal était de renforcer l'institution présidentielle sur le long terme et de manière pérenne.

5 - La déclaration de promulgation peut être utile à la recherche en histoire et en science politique de par sa valeur de marqueur temporel de l'institution présidentielle et de ses priorités politiques et institutionnelles.

C) Sources

Pour développer l'ensemble de ces points, on profitera pleinement d'une singularité de l'outil qui sera au centre de ce travail de recherche : les déclarations de promulgation sont des documents publics, compilés dans les « Public Papers of the President », ces volumes qui recensent les moindres discours et écrits publics du président des États-Unis.

Les déclarations de promulgation rédigées par George W. Bush mais aussi par d'autres présidents constitueront donc les principales sources primaires de cette thèse et un outil de travail essentiel et assumé : des centaines d'heures passées à analyser chaque déclaration de promulgation ont mené l'auteur de cette thèse à conclure que le contenu de ces dernières avait été assez largement négligé par la littérature relative au sujet.

De ce fait, ce travail de recherche présentera une part importante d'analyse lexicale et statistique destinée à utiliser pleinement le fond et la forme des déclarations de promulgation et à faire d'elles des outils de leur propre étude.

De ce point de vue, aucun « tri sélectif » n'a été réalisé et toutes les déclarations de promulgation rédigées durant les présidences de Ronald Reagan, George H.W. Bush, Bill Clinton, George W. Bush et Barack Obama ont été analysées, sans exception. Au-delà de la nécessité de

respecter une certaine exhaustivité scientifique, cette décision a été motivée par le fait que, comme on le verra plus tard, tenter de juger de l'importance d'une déclaration de promulgation par rapport à une autre est un jeu des plus risqués tant certaines déclarations a priori anodines renferment en réalité des enseignements essentiels.

Certaines des conclusions les plus importantes de ce travail de recherche ont ainsi été atteintes en analysant des déclarations de promulgation relatives à des lois qui semblent au premier abord « négligeables » en termes de politiques publiques mises en place comme la Loi portant création de la Commission du centenaire de Dwight Eisenhower[102] ou encore la Loi portant création de la Commission présidentielle pour le tricentenaire de la première colonie allemande en Amérique.[103] Comme l'affirme le titre d'une des sous-parties de cette thèse, « chaque déclaration compte »[104] et l'importance d'une déclaration de promulgation n'est pas nécessairement proportionnelle à celle de la loi à laquelle elle est jointe.

Si les déclarations de promulgation des administrations Reagan, Bush 41, Clinton et Obama ont fait l'objet du même travail d'analyse que celles de l'Administration Bush 43 alors même que ces dernières sont l'objet d'étude principal de cette thèse, c'est parce qu'il était indispensable, afin d'être en mesure de cerner les singularités des déclarations de promulgation de George W. Bush, de les comparer à celles rédigées par les autres présidents qui ont eu recours à ce que la littérature relative au sujet qualifie de « déclaration de promulgation moderne », soit la période allant de Ronald Reagan à nos jours.

A ce titre, il est important de préciser que les déclarations de promulgation de Donald Trump ne seront pas abordées avant la conclusion et ne seront pas intégrées aux séries de comparaisons entre les différentes présidences auxquelles on procédera. La raison d'un tel choix est la suivante : ce travail de recherche se montrera critique envers une certaine tendance de la littérature relative au sujet à écrire l'histoire des déclarations de promulgation de George W. Bush alors même que le 43ème président des États-Unis était encore en fonction et que ses déclarations de promulgation ne constituaient donc pas encore un corpus fini. On a souhaité éviter de commettre la même erreur au moment où Donald Trump est encore le président en exercice des États-Unis et où il n'a rédigé en tout et pour tout « que » 43 déclarations de promulgation.[105]

---

[102] Ronald Reagan, Statement on Signing the Bill Establishing the Dwight D. Eisenhower Centennial Commission, 7 novembre 1986.

[103] Ronald Reagan, Statement on Signing a Bill on the Tricentennial Anniversary Year of German Settlement in America, 14 janvier 1983.

[104] Voir 2.3.2 Chaque déclaration compte : la notion de densité constitutionnelle, page 149.

[105] Chiffre arrêté au 11 avril 2019.

Des déclarations de promulgation rédigées par d'autres présidents comme Franklin Roosevelt ou Richard Nixon seront ponctuellement citées mais seuls les cinq présidents mentionnés ci-dessus[106] ont vu l'ensemble de leurs déclarations de promulgation être analysées, en commençant par une première lecture visant à se familiariser avec l'outil et ses différentes itérations et qui a permis de faire émerger quatre questions de recherche auxquelles le travail d'analyse des déclarations de promulgation devait tenter de répondre. Les voici, classées par ordre d'importance :

1) Quelle vision du pouvoir exécutif et de ses éventuelles limites dessinent les déclarations de promulgation de chaque président?

2) Quelles différences (et éventuellement quels points communs) peuvent être établies entre les déclarations de promulgation de George W. Bush et celles publiées par d'autres présidents?

3) Quel rapport de force politique et institutionnel les déclarations de promulgation dessinent-elles entre la présidence et les autres pouvoirs fédéraux mais également le reste de l'exécutif, et plus particulièrement les agences chargées de l'exécution des lois auxquelles les déclarations de promulgation sont jointes?

4) Quels pans de politiques publiques débouchent le plus souvent sur la rédaction de déclarations de promulgation?

Afin de répondre à ces questions, chaque déclaration de promulgation a donné lieu à un travail d'analyse composé, dans l'ordre de leur lecture, des cinq étapes suivantes[107] :

1) L'identification du champ politique de la loi à laquelle la déclaration est jointe (affaires étrangères, défense, éducation, santé…), qui permettra de répondre à des questions importantes : quel(s) type(s) de lois faisai(en)t le plus souvent l'objet d'une déclaration de promulgation? Que nous disent ces différentes catégories sur les priorités politiques et constitutionnelles du président?

2) La détermination du type de déclaration de promulgation (protocolaire, politique ou constitutionnelle) qui permettra de décrire plus en détail l'évolution de l'outil au fil du temps et le(s) rôle(s) que chaque président a souhaité lui donner.

3) Le recensement des différentes objections constitutionnelles émises et des différents arguments constitutionnels utilisés. L'analyse des arguments constitutionnels présents dans chaque déclaration de promulgation permettra de rendre plus lisibles des documents qui, à la

---

[106] Reagan, Bush 41, Clinton, Bush 43, Obama.

[107] Une déclaration de promulgation qui a fait l'objet de ce travail d'analyse est reproduite à titre indicatif en annexe.

première lecture, ressemblent souvent à d'indéchiffrables traités juridiques. Ce sont ces arguments constitutionnels (pouvoir du président en matière de politique étrangère, de nominations, prérogatives du Chef des armées...) qui sont le socle des déclarations de promulgation et qui en font un exposé exhaustif et détaillé de la vision présidentielle du pouvoir exécutif. Leur analyse permettra de déterminer, entre autres, quelles prérogatives présidentielles étaient mises en avant et défendues avec le plus de vigueur.

4) La recherche, dans la loi à laquelle la déclaration de promulgation est jointe, des dispositions dont la constitutionnalité est remise en cause, afin de voir s'il est possible de suivre le processus d'exécution de la loi en question et de déterminer dans quelle mesure celui-ci a été affecté par la déclaration de promulgation.[108]

5) Lorsque cela est possible, l'identification au sein du texte des agences chargées de l'exécution des dispositions de loi dont la constitutionnalité est remise en cause par le président dans sa déclaration de promulgation. Le but était de pouvoir ensuite contacter les agences en question afin d'obtenir des renseignements sur l'exécution des dispositions dont le président remettrait en cause la constitutionnalité.

Au total, le corpus qui a fait l'objet du travail d'analyse qui vient d'être décrit est constitué de 1064 déclarations de promulgation.

Le travail sur archives aura également son importance. Si la présidence de George W. Bush s'est achevée il y a dix ans à peine, quelques archives sont d'ores et déjà disponibles. Il s'agit principalement de documents internes du Bureau du conseil juridique, un service situé au sein du ministère de la Justice et chargé entre autres de conseiller le président, le ministre de la Justice et l'ensemble du pouvoir exécutif en matière juridique et constitutionnelle. Ces archives aideront à comprendre le processus de rédaction des déclarations de promulgation, depuis les premières réflexions menées au sein du ministère de la Justice jusqu'à la promulgation de la loi par le président.

Elles seront également utiles pour comprendre ce qu'il s'est passé avant et après le passage de George W. Bush à la Maison-Blanche du point de vue de la réflexion institutionnelle autour de la ou des mission(s) que l'exécutif souhaitait confier à la déclaration de promulgation. On verra ainsi comment les administrations Reagan, Bush 41 et Clinton ont entamé le travail de théorisation

---

[108] Ce travail particulièrement chronophage de suivi des dispositions de loi jusqu'à leur exécution a été réalisé uniquement pour les déclarations de promulgation de George W. Bush, puisque ce sont les premières (et dans une large mesure les seules) à avoir occasionné une polémique autour de l'éventuelle non exécution de dispositions de loi dont la constitutionnalité était remise en cause par le président dans une déclaration de promulgation.

de la pratique des déclarations de promulgation, et comment l'Administration Obama, si elle a publié beaucoup moins de déclarations de promulgation que l'Administration Bush, n'a pas renié, loin s'en faut, les arguments constitutionnels et la vision du pouvoir exécutif qui furent ceux du 43ème président des États-Unis.

Les lois et différents travaux du Congrès liés directement ou indirectement aux déclarations de promulgation seront également abordés. Deux catégories de sources doivent ici être distinguées. Tout d'abord, les lois qui ont donné lieu à la rédaction d'une déclaration de promulgation. Les déclarations de promulgation manquant souvent de précision, il est parfois indispensable d'étudier la loi elle-même pour comprendre le contenu exact des dispositions dont la constitutionnalité est remise en cause par le président. Ensuite, on s'intéressera aussi aux projets de loi, rapports et auditions par le biais desquels le Congrès a tenté d'encadrer la pratique des déclarations de promulgation par l'Administration Bush.

Des entretiens ont également été réalisés avec des personnes impliquées dans la rédaction des déclarations de promulgation, dans le processus d'exécution des lois ou dans la polémique scientifique et médiatique qui a suivi la parution de l'article de Charlie Savage. Deux catégories de personnes ont principalement été interrogées :

- D'anciens membres du pouvoir exécutif qui ont participé à la rédaction des déclarations de promulgation de George W. Bush. Interroger ces personnes permettra de mieux comprendre la pensée institutionnelle qui a donné naissance aux déclarations de promulgation ainsi que les objectifs poursuivis. Des membres d'autres administrations présidentielles (Reagan, Bush 41, Clinton, Obama) ont également été interrogés pour comprendre le rôle joué par la déclaration de promulgation durant d'autres présidences et ainsi mieux mesurer l'évolution représentée par la mandature de George W. Bush.[109]

---

[109] Deux sources principales ont été utilisées afin de permettre d'identifier ces anciens membres de l'exécutif américain :
- Les compilations annuelles d'opinions juridiques émises par le Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice entre 1977 et 2008, qui contiennent les noms des principaux membres de ce bureau.
- Le rapport remis chaque année depuis 1995 par la présidence américaine au Congrès et qui contient les noms, salaires et fonctions de chaque employé de la Maison-Blanche.
Ces deux sources présentent comme principal avantage de permettre d'identifier les personnes qui ont travaillé au sein de ce que ce travail de recherche décrira comme les deux principaux pôles de rédaction des déclarations de promulgation : le Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice et celui de la Maison-Blanche.
Certains ont également pu être retrouvés en parcourant les sites internet de grands cabinets d'avocats américains, les CV des avocats permettant alors d'identifier ceux qui ont travaillé pour des administrations présidentielles dans des agences susceptibles d'être liées à la rédaction des déclarations de promulgation. Le même travail a été effectué sur les sites internet des facultés de droit de diverses universités américaines, de nombreux professeurs de droit ayant un passé professionnel lié à l'État fédéral en général et à l'exécutif en particulier. Enfin, les listes d'anciens assistants (en anglais, *law* clerks) des juges de la Cour suprême ont constitué une ressource non négligeable, certains d'entre eux rejoignant en effet l'exécutif suite à leur travail à la Cour suprême.

- Des chercheurs, historiens de la présidence et politologues qui se sont intéressés à la pratique des déclarations de promulgation par l'Administration Bush. Ces entretiens aideront à mieux comprendre la naissance du « phénomène » déclarations de promulgation dans la sphère présidentialiste, ses origines, et la manière dont le recul historique, certes très relatif, dont ces chercheurs bénéficient aujourd'hui a pu modifier leur perception de cet objet d'étude.

En ce qui concerne les questions posées dans le cadre de ces entretiens, deux types de questionnaires ont été envoyés, l'un aux anciens membres d'administrations présidentielles, l'autre aux chercheurs qui se sont intéressés au sujet. Les questionnaires adressés aux anciens membres d'administrations présidentielles étaient susceptibles de varier légèrement d'une personne à l'autre selon la fonction occupée par le destinataire au sein de l'exécutif ou l'identité du ou des président(s) pour le(s)quel(s) il a travaillé.

A titre d'exemple, les personnes qui ont fait partie de plusieurs administrations présidentielles ont fait l'objet de questions spécifiques visant à comparer la pratique des déclarations de promulgation par ces différentes présidences. Ces questionnaires ont également pu évoluer sur la forme à mesure que ce travail de recherche avançait et que ses hypothèses de travail s'affinaient, ou en fonction du parcours des personnes interrogées.

Néanmoins, le fond des questionnaires est resté globalement identique de manière à ce que les questions posées ne finissent pas par constituer une variable d'ajustement d'un destinataire à l'autre. Il est arrivé qu'un deuxième questionnaire soit envoyé lorsque la personne interrogée se montrait particulièrement coopérative. Le but était alors de demander des précisions supplémentaires quant aux réponses fournies dans le cadre du premier questionnaire.

Les objectifs poursuivis restaient également les mêmes d'un questionnaire à l'autre : identifier le rôle (ou l'absence de rôle) joué par la personne interrogée dans le processus de rédaction des déclarations de promulgation et la place occupée par ces dernières dans son travail quotidien, savoir quelle(s) fonction(s) l'administration présidentielle pour laquelle elle travaillait accordait aux déclarations de promulgation et les objectifs poursuivis par cette pratique, connaître son avis sur la manière dont la littérature relative au sujet a décrit l'utilisation des déclarations de promulgation par leur administration (ou d'autres administrations) et si cette dernière correspondait à son ressenti « sur le terrain », lui demander si elle a perçu des différences notables entre l'utilisation des déclarations de promulgation par différentes administrations (ce qui est particulièrement intéressant dans le cas des personnes ayant travaillé pour plusieurs administrations présidentielles) et enfin solliciter sa réaction vis-à-vis des hypothèses émises par cette thèse.

Les questionnaires destinés aux chercheurs étaient quant à eux identiques d'un chercheur à l'autre. Les buts poursuivis étaient de savoir comment/quand est né leur intérêt pour ce sujet de recherche, connaître leur avis sur les différentes hypothèses émises par la littérature relative au sujet ainsi que celles mises en avant par cette thèse.

Enfin, on se servira des nombreux articles de presse, de revue scientifique et autres chapitres d'ouvrages[110] qu'a engendré la pratique des déclarations de promulgation par George W. Bush, tout d'abord pour situer précisément ce travail dans la littérature relative au sujet et montrer en quoi il la rejoint et s'en différencie, mais aussi pour mettre en avant les différents prismes disciplinaires (science politique, droit constitutionnel, histoire institutionnelle, études présidentielles...) à travers lesquels les déclarations de promulgation peuvent être analysées.

D) Cadre théorique

La recherche relative à la présidence des États-Unis distingue en général quatre cadres analytiques qui permettent, de manière différente et parfois complémentaire, d'étudier les nombreuses facettes de cette institution. On trouve tout d'abord l'approche institutionnelle[111] ou néo-institutionnelle, qui comme son nom l'indique s'intéresse à l'institution présidentielle davantage qu'à la personne qui l'incarne. Vient ensuite l'approche psychologique ou personnalisante,[112] qui à l'inverse se concentre sur les individus qui ont occupé la fonction et à l'influence de leurs forces et de leurs faiblesses humaines et politiques sur l'exercice du pouvoir. L'approche légale ou constitutionnelle[113] analyse quant à elle la présidence à travers le prisme des prérogatives que lui confèrent la Constitution et les lois. Enfin, l'approche dite du pouvoir politique ou de l'interaction[114] insiste sur la nécessité pour le président d'exercer une influence sur d'autres acteurs politiques comme le Congrès, les cours de justice, les médias ou encore la population.

Ce travail de recherche s'inscrira essentiellement dans le cadre de la première des quatre approches qui viennent d'être décrites, à savoir l'approche institutionnelle de l'étude de la

---

[110] A la connaissance de l'auteur, aucun ouvrage n'a été à ce jour entièrement consacré aux déclarations de promulgation de George W. Bush ou même aux déclarations de promulgation en général. La plupart du temps, lorsqu'un livre s'intéresse aux déclarations de promulgation, c'est au sein d'un chapitre lui-même situé dans un livre consacré à la présidence Bush ou au pouvoir présidentiel dans son ensemble.

[111] En anglais, *institutional approach*.

[112] *Psychological approach*.

[113] *Legal approach*.

[114] *Power approach*.

présidence, définie entre autres par Terry M. Moe dans son article fondateur « The Revolution in Presidential Studies ». L'approche institutionnelle y est ainsi caractérisée :

> L'approche institutionnelle n'est pas propre à l'étude de la présidence, mais elle peut tout à fait y être appliquée. (…) Sa perspective est entièrement impersonnelle, basée sur des éléments constitutifs conceptuels (structure, autorité, incitation, ainsi que d'autres variables institutionnelles) qui traitent les présidents et d'autres acteurs comme des types génériques ancrés dans un système institutionnel. Dès lors, les présidents ne sont pas envisagés comme des individus différenciés. Ils sont des acteurs types qui occupent une fonction dont les pouvoirs et les motivations sont déterminés par l'institution, et c'est par le biais de leurs points communs institutionnels que nous les comprenons.[115]

En résumé, l'approche institutionnelle insiste sur *la présidence* davantage que sur *le président*. Le spécialiste de la présidence américaine George C. Edwards III ne dit pas autre chose lorsqu'il décrit l'approche institutionnelle de la manière suivante :

> Le néo-institutionnalisme encourage les spécialistes de la présidence à penser les différents chefs de l'État en des termes impersonnels, et à les voir comme des acteurs institutionnels dont les motivations sont structurées de manière particulière en fonction de leur localisation institutionnelle, et dont on peut donc attendre qu'ils agissent d'une manière caractéristique (une manière présidentielle) indépendamment de leur identité.[116]

On citera encore les termes très similaires employés par un autre politologue, Andrew Rudalevige, pour décrire l'approche institutionnelle :

> En résumé, comme cela a été noté, ils (les présidents) agissent au sein d'un cadre institutionnel, et on peut attendre de tous les présidents qu'ils se comportent… comme des présidents.

---

[115] Terry Moe, « The Revolution in Presidential Studies », *Presidential Studies Quarterly* 39, no. 4, décembre 2009, pp. 701-724, page 704.
Citation originale : « An institutional approach is not unique to the presidency, but can readily be applied to it (...). Its perspective is entirely impersonal, based on conceptual building blocks—structure, authority, incentive, and other institutional variables—that treat presidents and other actors as generic types rooted in an institutional system. Presidents are not individual people, by this reckoning. They are actor-types occupying an office whose powers and incentives are institutionally determined, and it is by means of their institutional commonalities that we understand them. »

[116] George C. Edwards III; Stephen J. Wayne, *Presidential Leadership, Politics and Policy Making,* Seventh Edition, Belmont, CA, Wadsworth Publishing, Cengage Learning, 2005, 553 p., page 16.
Citation originale : « New institutionalism encourages students of the presidency to think of presidents in impersonal terms, as institutional actors whose incentives are structured in particular ways as a result of their institutional locations, and who can thus be expected to behave in a characteristic manner - a presidential manner- regardless of who they are. »

> Quels que soient leur parti ou leur personnalité, les présidents sont des acteurs institutionnels qui agissent selon les mêmes motivations et font face aux mêmes limites.[117]

Un tel cadre théorique peut, au premier abord, sembler incompatible ou pour le moins difficilement conciliable avec l'importance singulière que le titre de cette thèse[118] ainsi que son contenu accordent aux deux mandats présidentiels de George W. Bush. Cette insistance sur une mandature en particulier pourrait en effet laisser penser à une approche plus personnalisante focalisée sur l'exercice du pouvoir présidentiel par l'un des hommes qui ont occupé la fonction. Pourtant, c'est bien à l'institution présidentielle davantage qu'à la personne qui l'a incarnée entre 2001 et 2009 que ce travail de recherche entend s'intéresser.

Malgré les apparences, le titre a été pensé non pas comme l'annonce d'un travail centré sur le 43ème président des États-Unis mais au contraire comme le premier révélateur d'une attention portée à l'institution présidentielle dans son ensemble et non à son seul chef. En effet, le choix qui a été effectué d'y mettre en avant *l'Administration* de George W. Bush plutôt que le seul nom du président n'est pas neutre : il s'agit bien d'une l'étude de l'institution présidentielle sur une période donnée et non de l'analyse de l'exercice personnel du pouvoir présidentiel par George W. Bush. Le nom du président est ici envisagé en tant que référent temporel davantage que comme une allusion à une personne. Des paramètres plus individualisants comme la personnalité de George W. Bush, son parcours, son positionnement idéologique ou son talent politique, qui auraient été centraux dans le cadre d'une approche psychologique, sont presque absents de ce travail.

En poussant le raisonnement, on pourrait même affirmer que cette thèse ne perdrait rien de son sens si à chacune de ses occurrences, le nom de George W. Bush avait été remplacé par la périphrase « président des États-Unis de 2001 à 2009 ».

Ce choix d'une insistance sur l'institution présidentielle plutôt que sur le président lui-même découle du fait que l'évolution singulière connue par la déclaration de promulgation entre 2001 et 2009 ne tient pas tant à l'arrivée de George W. Bush à la Maison-Blanche qu'à l'une de ses conséquences, à savoir le retour au pouvoir d'une génération de leaders républicains marqués par l'effondrement du prestige présidentiel suite au scandale du Watergate et soucieux de rendre à l'exécutif tout ou partie de sa superbe institutionnelle.

---

[117] Andrew Rudalevige, « Presidential Authority in a Separated System of Governance », dans Raymond J. La Raja, *New Directions in American Politics*, New York, Routledge, 2013, 368 p., page 70.
Citation originale : « In short, as noted, they act within an institutional framework - and all presidents can be expected to behave, well, like presidents. Regardless of their party or their personalities, they are actors facing similar incentives and limits. »

[118] Répéter pour imposer : les déclarations de promulgation de l'Administration Bush 43, entre défense et légitimation rhétorique des prérogatives constitutionnelles de la présidence.

Les deux phénomènes sont évidemment liés et il va sans dire que les Dick Cheney, Donald Rumsfeld et autres David Addington[119] ne seraient sans doute pas revenus au pouvoir si un autre candidat que George W. Bush avait été élu en 2000. Mais il n'en demeure pas moins que l'importance accordée à la déclaration de promulgation dans l'exercice du pouvoir exécutif durant les deux mandats du 43ème président des États-Unis tient davantage à l'entourage du président qu'au chef de l'État lui-même.

C'est donc bien, et on insistera d'ailleurs sur cette idée à travers l'étude du processus de rédaction des déclarations de promulgation, l'institution présidentielle qui a transformé l'outil et non le président. Cette mise en avant de l'institution est d'autant plus nécessaire que l'on s'attachera à démontrer que l'utilisation très particulière de la déclaration de promulgation par l'Administration Bush fut le résultat d'un processus de maturation de cet outil présidentiel entamé dès la mandature de Ronald Reagan et dont les fondements n'ont pas été remis en cause par les administrations Bush 41, Clinton et Obama. L'utilisation de la déclaration de promulgation au cours des trente dernières années est en réalité le fruit d'une continuité institutionnelle dont une approche personnalisante du pouvoir ne saurait habilement rendre compte.

On rejoint ici les termes employés par le politologue William Howell, spécialiste de l'utilisation par la présidence américaine d'outils unilatéraux d'exercice du pouvoir présidentiel, qui décrit de la manière suivante l'intérêt de l'approche institutionnelle et les limites de l'approche psychologique :

> Il existe entre les différentes présidences des continuités remarquables qui ne sauraient être expliquées par la seule référence aux individus qui occupent la fonction.[120]

C'est essentiellement pour cette raison que l'approche dite psychologique de la présidence américaine ne semble pas être adaptée ici. Cette approche s'intéresse en effet au président en tant qu'individu et à la manière dont des éléments comme sa personnalité, son leadership ou son habileté politique influencent son comportement et l'éventuel succès de sa présidence. Or, comme on le verra plus tard, l'implication personnelle du président dans le processus de rédaction et d'utilisation des déclarations de promulgation est tellement réduite qu'elle se limite en réalité essentiellement à la signature qu'il appose au bas du document.

---

[119] Conseiller spécial du vice-président Dick Cheney qui fut, comme on le verra, l'un des principaux artisans de l'utilisation des déclarations de promulgation par l'Administration Bush.
Voir 3.1.1.3 La vice-présidence des États-Unis, page 177.

[120] William G. Howell, « Thinking Institutionally about an American Presidency », Webinar, The University of Chicago, octobre 2015.
Citation originale : « There are remarkable continuities across presidential administrations that one cannot explain by reference to the individuals who occupy the office. »

Sans porter de jugement sur les connaissances en droit constitutionnel qui sont celles de chaque président, on verra en effet que la minutie et le travail de recherche considérables que nécessite la rédaction d'une seule déclaration de promulgation sont parfaitement incompatibles avec l'emploi du temps présidentiel, et donc que l'idée même d'une implication personnelle poussée du chef de l'État dans le processus de rédaction semble irréaliste.

De ce fait, des éléments centraux de l'approche psychologique comme la personnalité du président ou son talent politique ne semblent pas devoir entrer en ligne de compte dans l'étude des déclarations de promulgation. Ces dernières ne sont pas, malgré ce que semble devoir suggérer le titre de cette thèse, l'outil le plus approprié à une approche personnalisante du pouvoir présidentiel et de son exercice. Il aurait été extrêmement difficile et sans doute stérile d'un point de vue scientifique de chercher à déterminer en quoi la personnalité de George W. Bush, son tempérament, son parcours personnel ou même son approche de l'exercice du pouvoir présidentiel ont pu influencer l'utilisation des déclarations de promulgation au cours de ses deux mandats.

Ce travail de recherche est né non pas d'un intérêt pour un homme en particulier mais pour une institution, la présidence américaine. D'autres administrations présidentielles seront d'ailleurs évoquées, toujours par le biais de leur utilisation de la déclaration de promulgation. Il ne s'agira donc pas d'analyser la présidence de George W. Bush à travers le prisme de son utilisation des déclarations de promulgation mais, à l'inverse, de s'intéresser à cet outil dans le cadre de l'évolution singulière voire exceptionnelle qu'il a connue au cours de la mandature du 43ème président des États-Unis.

La déclaration de promulgation constituera donc le « point commun institutionnel » qu'évoque Terry M. Moe, le fil rouge qui permettra de comparer les différentes présidences qui seront étudiées. On rejoint ici une autre définition de l'approche institutionnelle que donne le politologue George C. Edwards III, à nouveau tirée de son ouvrage *Presidential Leadership, Politics and Policy Making* :

> Une seconde approche se concentre sur l'étude de la présidence comme une institution au sein de laquelle le président a certains rôles et certaines responsabilités et est impliqué dans de nombreuses structures et de nombreux processus. Donc, la structure, les fonctions, et le travail de la présidence deviennent l'objet d'attention principal.

> Ces préoccupations sont assez larges pour inclure l'étude d'agences comme le Bureau de la gestion et du budget[121] et des bureaux au sein de la Maison-Blanche tels que le Bureau en charge des relations avec le Congrès.[122]

L'approche institutionnelle prétend donc s'intéresser aux différentes composantes de l'institution présidentielle. Or, l'étude du processus d'élaboration et de rédaction des déclarations de promulgation que l'on entend mener passera nécessairement par l'analyse du rôle joué par des agences situées au sein de la Maison-Blanche comme le Bureau du conseil juridique ou la vice-présidence des États-Unis, mais également par le reste de l'exécutif américain et notamment le ministère de la Justice. Une telle démarche exige de s'intéresser à la présidence et même au pouvoir exécutif au sens large davantage qu'à son seul chef.

L'approche institutionnelle présente en outre l'avantage de s'intéresser aux rapports qu'entretient la présidence avec d'autres institutions telles que le Congrès, les cours fédérales ou la bureaucratie exécutive, ou encore à l'influence de la rhétorique présidentielle sur les autres acteurs institutionnels, autant de questions qui seront au coeur de cette thèse qui, pour résumer, se souciera davantage de la *présidence Bush* que du *président Bush*.

On notera toutefois que le choix de l'approche institutionnelle ne constitue en aucun cas un rejet de l'approche dite psychologique ou personnelle de l'étude de la présidence. Les deux approches sont souvent opposées l'une à l'autre, et il n'est pas rare que des partisans de l'approche institutionnelle soient particulièrement critiques de l'approche psychologique. Telle n'est pas ma position. Peu d'ouvrages consacrés à la présidence américaine m'ont autant intéressé et influencé que le classique de Richard Neustadt *Presidential Powers and the Modern Presidents,*[123] souvent présenté, à raison, comme l'ouvrage fondateur de l'approche psychologique et l'un des plus grands essais jamais écrits sur la présidence, et qui sera d'ailleurs utilisé plus tard dans cette thèse.[124]

---

[121] En anglais, *Office of Management and Budget* ou OMB.

[122] George C. Edwards III; Stephen J. Wayne, *Presidential Leadership..., op.cit.*, page 15.
Citation originale : « A second basic approach to the study of the presidency focuses on it as an institution in which the president has certain roles and responsibilities and is involved in numerous structures and processes. Thus, the structure, functions, and operation of the presidency become the center of attention. These concerns are broad enough to include agencies such as the Office of Management and Budget (OMB) and units in the White House such as the legislative liaison operation. »

[123] Richard Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents, the Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, New York, The Free Press, 1990, 371 p.

[124] Voir 5.2 Approche théorique - Le « test de Neustadt » : les déclarations de promulgation sont-elles l'outil adéquat pour influer sur l'exécution des lois par la bureaucratie?, page 262.

D'ailleurs, l'une des idées qui seront mises en avant dans ce travail et selon laquelle l'un des objectifs premiers des déclarations de promulgation de l'Administration Bush était de convaincre les autres institutions fédérales de l'étendue du pouvoir exécutif rejoint pleinement, d'un point de vue conceptuel, l'idée phare de Neustadt selon laquelle « le pouvoir présidentiel est le pouvoir de convaincre ».[125] L'utilisation de l'approche institutionnelle ne constitue donc pas une négation de l'importance de l'approche psychologique de l'étude de la présidence.

Plus généralement, certains éléments du sujet auquel on s'intéresse semblent à même de le rapprocher des deux autres approches décrites. L'approche légale peut par exemple être reliée aux nombreuses questions d'ordre constitutionnel que posent les déclarations de promulgation. L'approche dite du pouvoir politique ou de l'interaction, puisqu'elle s'intéresse à la nécessité pour le président d'exercer une influence sur d'autres acteurs politiques comme le Congrès ou le judiciaire, peut quant à elle aider à l'analyse des différents rôles qui ont été attribués aux déclarations de promulgation par une partie de la littérature.

Le choix de l'approche institutionnelle ne fait donc pas de cette dernière une cloison étanche à même d'isoler ce travail de tout autre cadre théorique d'analyse de la présidence. Il s'agit simplement de reconnaître que, là où d'autres approches peuvent être reliées à certains aspects de l'utilisation des déclarations de promulgation par l'Administration Bush, l'approche institutionnelle est la seule qui permette une analyse et une compréhension globales du sujet.

[125] Richard Neustadt, *Presidential Power..., op.cit.*, chapitre 3 : « The Power to Persuade », pp. 29-49.

Première Partie - Entre alarmisme prématuré et systématisation de l'emploi d'un outil de la présidence

Chapitre I. Une polémique construite sur des fondations scientifiques fragiles **67**

1.1 Le mythe quantitatif 72
1.1.1 750 déclarations de promulgation publiées? 72
1.1.2 Plus que n'importe quel autre président? 81
1.2 Le mythe qualitatif : le nouveau couteau suisse de la présidence administrative? 85
1.3 Une polémique partisane 94
1.3.1 Le rapport de l'American Bar Association, symbole d'un débat faussé 95
1.3.2 L'empressement du Congrès : une revanche démocrate? 103
Conclusion : la mauvaise réputation 111

Chapitre II. La réalité : évolution plutôt que révolution **113**

2.1 Un outil qui cherche sa place 115
2.1.1 La présidence Reagan et la naissance de la déclaration de promulgation moderne 116
2.1.2 La présidence Bush 41 et la défense des prérogatives présidentielles 126
2.1.3 La présidence Clinton et la poursuite de la réflexion institutionnelle 130
2.2 La réalité quantitative : un minimalisme surprenant 138
2.2.1 Un anachronisme de la présidence moderne 139
2.2.2 Un éventail législatif réduit 142
2.3 La réalité qualitative : la dimension constitutionnelle 145
2.3.1 La surreprésentation des déclarations de promulgation constitutionnelles 145
2.3.2 Chaque déclaration compte : la notion de densité constitutionnelle 149
2.3.3 Combien de dispositions de loi remises en cause? 152
Conclusion : vers l'émergence d'une nouvelle déclaration de promulgation 157

Chapitre III. La nouveauté : la présidence Bush 43 et la systématisation de l'emploi des déclarations de promulgation **159**

3.1 Le processus de rédaction : mise en place d'une « chaîne de fabrication » juridique 160
3.1.1 Des documents juridiques produits… par des juristes 163
3.1.1.1 Le Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice 166
3.1.1.2 Le Bureau du conseil juridique de la Maison-Blanche 175
3.1.1.3 La vice-présidence des États-Unis 177
3.1.2 La contrainte temporelle : déclarer avant de promulguer? 182
3.2 Le martèlement constitutionnel : un système basé sur la répétition 185
3.3 Les lois : textes ou prétextes? 197
Conclusion : la défense des prérogatives de l'exécutif, au centre des déclarations de promulgation de George W. Bush 202

Chapitre I. Une polémique construite sur des fondations scientifiques fragiles

La polémique médiatique, scientifique et politique à laquelle a donné lieu l'utilisation par George W. Bush des déclarations de promulgation a été aussi tardive que soudaine. L'empressement et le foisonnement auxquels elle a donné lieu ont permis à un thème jusqu'alors largement délaissé de recevoir une attention salutaire. Mais ils n'ont pas été favorables à une analyse dépassionnée de la pratique des déclarations de promulgation. La recherche relative au sujet est en effet née dans une large mesure au cours de la présidence Bush, soit au moment même où ces documents étaient rédigés et publiés

A titre d'exemple et de manière révélatrice, le politologue Eric Posner situe la naissance de son intérêt pour les déclarations de promulgation «quelque part en 2006, suite à la polémique suscitée par leur utilisation par l'Administration Bush ».[126]

Idem pour Curtis Bradley, qui s'est « intéressé à elles suite à la controverse née de leur emploi par l'Administration Bush »,[127] et pour Michele Gilman qui était « intéressée par l'utilisation agressive par l'Administration Bush des pouvoirs d'élaboration des politiques publiques sur la scène intérieure».[128] Kevin Evans situe quant à lui le point de départ de son intérêt pour le sujet en « 2006, juste après la célèbre déclaration de promulgation rédigée par Bush 43 suite à l'adoption de l'Amendement McCain ».[129]

Ces spécialistes de l'exécutif américain devaient donc décrire une pratique présidentielle en cours et une Histoire qui n'était pas encore écrite au sens premier du terme et analyser, à partir d'un recul historique par définition inexistant, les conséquences des déclarations de promulgation sur le fonctionnement institutionnel de l'État américain. Comme le démontrent les citations ci-dessus, certains d'entre eux mettent plus particulièrement en avant l'année 2006 comme le moment de la naissance de leur intérêt pour le sujet. Cette importance semble être confirmée par

---

[126] Entretien disponible en annexe.

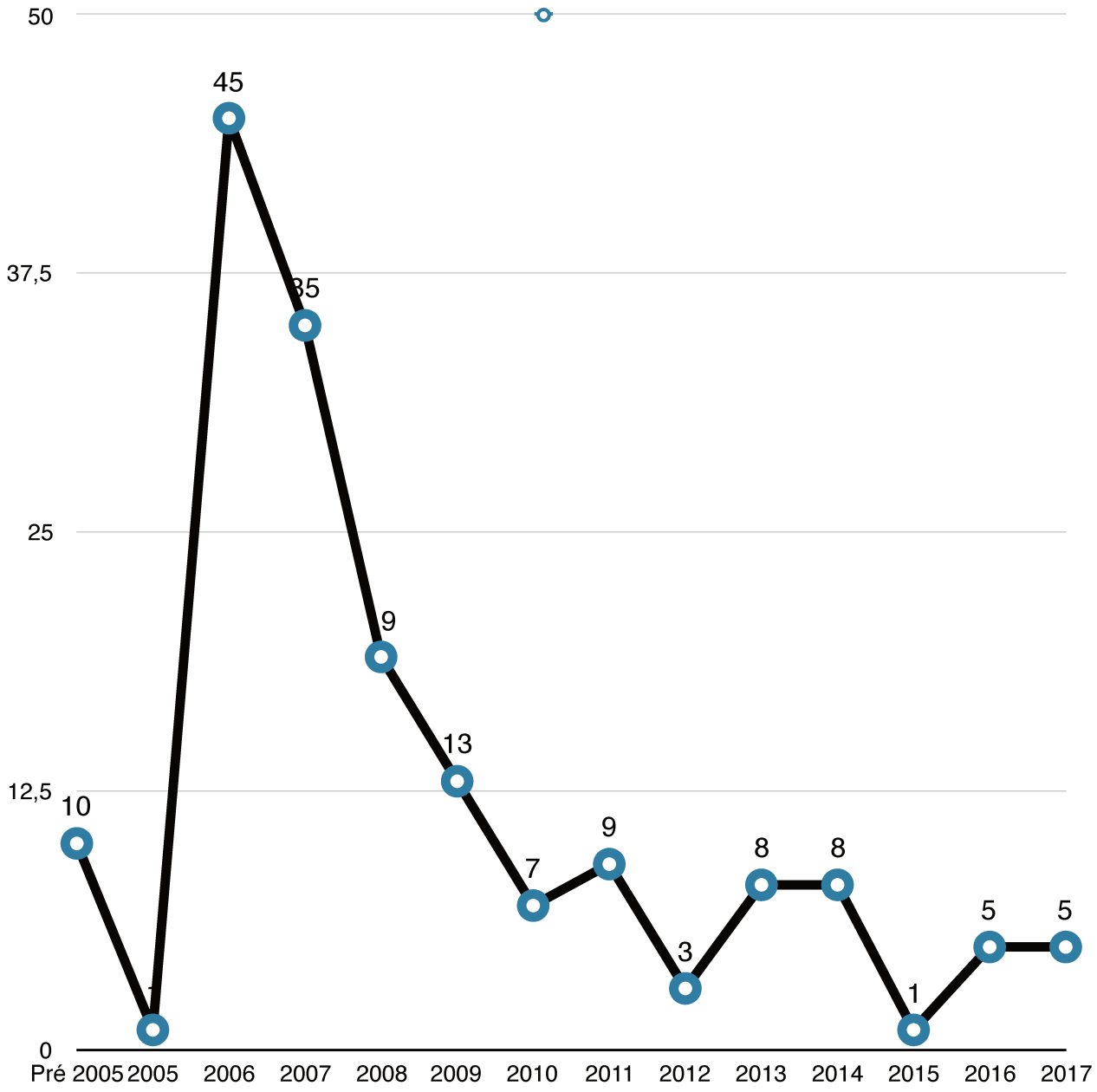
[127] *Idem*.

[128] *Idem*.

[129] *Idem*.
L'Amendement McCain qu'évoque Kevin Evans, aussi connu sous le nom de *Detainee Treatment Act,* faisait partie de la Loi de financement du ministère de la Défense pour l'année fiscale 2006 et avait pour objectif d'empêcher l'utilisation par l'armée américaine de traitements inhumains à l'encontre de prisonniers de guerre. Lors de la promulgation de la loi le 30 décembre 2005, George W. Bush y a joint une déclaration de promulgation dans laquelle il remettait en cause la constitutionnalité et l'exécution de cet Amendement McCain. Cette déclaration de promulgation reste à ce jour l'une des plus célèbres et des plus polémiques jamais rédigées par un président américain.

le graphique suivant, qui utilise la bibliographie de cette thèse pour recenser le nombre d'articles de presse et de revues scientifiques consacrés chaque année aux déclarations de promulgation.

G1. Nombre annuel d'articles consacrés aux déclarations de promulgation (Pré 2005-2017)



L'année 2006 a donc à l'évidence représenté un tournant dans l'intérêt porté au sujet par les journalistes et les chercheurs. A elle seule, elle représente près de 27% des articles présents dans la bibliographie.[130] Surtout, elle a donné lieu à un saut quantitatif unique puisqu'on passe d'une référence en 2005 à 45 en 2006. Les années 2006 et 2007 représentent à elles seules près de la moitié des références recensées.[131]

[130] 45 références sur 167 articles présents dans la partie « déclarations de promulgation » de la bibliographie, soit 26,9%.

[131] 80 références sur 167, soit 47,9%.

Même si cela n'apparaît pas sur le graphique, l'importance disproportionnée de l'année 2006 dans le regain d'intérêt scientifique et journalistique pour les déclarations de promulgation est sans doute la conséquence du fameux article de Charlie Savage autour duquel l'introduction de ce travail de recherche a été en partie construite.[132] Ainsi, sur les 45 références recensées en 2006, 40 ont été publiées après le 30 avril, date de la parution de l'article en question.

Là encore, les dires des chercheurs laissent peu de place au doute quant au rôle central joué par le journaliste dans la prise de conscience collective constatée en 2006.

Peter Shane reconnaît ainsi que « Charlie Savage, un journaliste qui travaillait alors au *Boston Globe* (…) a attiré l'attention du public sur ce sujet que beaucoup d'entre nous n'avions pas remarqué.»[133] A titre personnel, il concède même que, bien qu'il ait commencé à s'intéresser aux déclarations de promulgation dès le second mandat de Ronald Reagan, il « n'avai(t) pas pris conscience de leur prolifération galopante avant l'article de Charlie Savage en 2006. »[134]

Michael Korzi estime quant à lui que « les chercheurs ont eu besoin, comme beaucoup d'autres, que Charlie Savage attire leur attention sur cette pratique. »[135] Pour Kevin Evans, « L'article de Charlie Savage a à l'évidence rendu les déclarations de promulgation bien plus visibles pour le public mais aussi les chercheurs. »[136] Enfin, selon Ian Ostrander, « L'article de Charlie Savage a mis en lumière la manière différente dont l'Administration Bush concevait les pouvoirs du président. »[137]

Puisqu'il a été le premier à rendre visible le caractère novateur de l'utilisation de cet outil par le 43ème président des États-Unis, le journaliste du *New York Times* a pu dans une certaine mesure poser les bases du débat, et son approche qui fait des déclarations de promulgation une menace pour la séparation des pouvoirs et le système des freins et contrepoids a fortement influencé les premiers mois de la littérature.

---

[132] Charlie Savage, « Bush Challenges Hundreds of Laws », *op.cit.*

[133] Entretien disponible en annexe.

[134] *Idem.*

[135] *Idem.*

[136] *Idem.*

[137] *Idem.*

Si le mérite qui revient à Charlie Savage est donc réel puisque son article a véritablement lancé un domaine de recherche jusqu'alors largement ignoré, la tendance qu'ont eue certains journalistes mais aussi des hommes politiques et des chercheurs à reprendre les chiffres et les idées qu'il a avancés sans prendre la peine de les vérifier a débouché sur de nombreuses erreurs et autres imprécisions qui ont longtemps retardé l'émergence d'une discussion réaliste autour des déclarations de promulgation.

Les temps médiatique, scientifique et politique se sont avérés incompatibles et certaines idées, certaines analyses, se sont (trop) vite développées et ont fini par faire office de lieux communs. Le débat a en quelque sorte été bâti sur des fondations scientifiques fragiles, avec l'apparition puis la propagation de diverses inexactitudes voire de contre-vérités. C'est la situation que décrivent les politologues Ronald Cass et Peter Strauss :

> Si elle a permis de prêter une attention salutaire à un sujet qui le méritait, la nouvelle visibilité des déclarations de promulgation a donné lieu à beaucoup de commentaires excessifs. La volonté de rendre intéressants aux yeux du public ces documents peu connus et de marquer des points dans le cadre des inévitables batailles politiques que suscitent les pratiques auxquelles se livre un président en exercice a débouché sur un nombre conséquent d'idées qui ont induit le public en erreur et ont eu tendance à rendre plus difficile la compréhension des questions importantes qui entourent la pratique des déclarations de promulgation.[138]

Différents thèmes comme le nombre de déclarations de promulgation rédigées, le caractère exceptionnel de leur utilisation par le 43ème président des États-Unis ou encore les objectifs réels et supposés d'une telle pratique ont en effet été abordés en se basant sur des suppositions et des inexactitudes. Deux idées centrales se sont notamment développées qui ont longtemps servi de cadre à l'essentiel du travail médiatique, scientifique et même législatif autour des déclarations de promulgation :

- George W. Bush serait de loin le président qui en a rédigé le plus grand nombre.
- Elles avaient pour but d'altérer voire d'empêcher l'exécution de dispositions de loi que le président jugeait contraires à sa vision expansionniste du pouvoir exécutif.

---

[138] Ronald Cass; Peter Strauss, « The Presidential Signing Statements Controversy », *op.cit.*, page 11.
Citation originale : « Along with salutary attention to an interesting issue, the new public visibility of signing statements has generated much overblown commentary. The desire to make these little-known documents interesting to the public-and to score points in the inevitable political battles over any practice engaged in by a sitting President-has produced a lot of discussion that misleads the public and has tended to obscure the significant issues surrounding the use of signing statements. »

L'emploi des déclarations de promulgation par l'Administration Bush aurait donc été exceptionnel aussi bien quantitativement (du point de vue des chiffres) que qualitativement (en ce qui concerne le rôle qui leur a été assigné par la présidence). Pourtant, alors même qu'elles ont façonné les premiers mois voire les premières années de la littérature relative au sujet, aucune de ces deux affirmations n'est exacte.

Malgré tout, couplées à la réputation sulfureuse de l'Administration Bush, elles ont engendré une vision presque apocalyptique des déclarations de promulgation. Le président les aurait ainsi utilisées pour mener à bien une entreprise d'affaiblissement du système de séparation des pouvoirs, dans le but d'étendre presque à l'infini l'influence de l'exécutif sur le processus d'exécution des lois. Dans les deux cas (jugements quantitatif et qualitatif), il est possible de remonter le fil des erreurs commises jusqu'à l'article de Charlie Savage.

Le travail d'analyse des déclarations de promulgation et de leurs conséquences sur le fonctionnement du système politique américain auquel on souhaite se livrer passe nécessairement par une phase de déconstruction de ces idées reçues. Si le recul historique dont on dispose aujourd'hui n'est pas beaucoup plus important qu'aux premiers mois de la polémique, il a le mérite d'exister et les déclarations de promulgation de George W. Bush constituent désormais un corpus fini à même d'être analysé.

Leurs éventuels effets sur le système politique américain en général et le processus d'exécution des lois en particulier sont désormais identifiables, puisque les lois qui ont fait l'objet d'une déclaration de promulgation durant la présidence de George W. Bush ont maintenant été appliquées et qu'il est donc possible d'essayer de mesurer l'impact des déclarations de promulgation sur leur exécution.

Il est pour cela nécessaire de mettre en avant ces balbutiements initiaux, en expliquer les sources et les rectifier lorsque cela est possible afin que l'analyse des déclarations de promulgation se fasse à partir de réalités chiffrées susceptibles de montrer en quoi leur utilisation par George W. Bush a été différente de celle de ses prédécesseurs et comment la nature de cet outil et le rôle qui lui a été attribué par la présidence ont pu être modifiés entre 2001 et 2009.

On s'intéressera à la tendance qui a été celle de nombreux intervenants du débat à politiser ce dernier et à voir la déclaration de promulgation, au nom de la réputation du 43ème président des États-Unis en matière de définition et d'utilisation du pouvoir exécutif, comme la nouvelle arme de choix de la présidence administrative. On prêtera notamment attention au rapport de l'American Bar Association sur le sujet, qui représente sans doute le sommet de cette vision partisane des

déclarations de promulgation, ainsi qu'aux différents travaux du Congrès, lui aussi grandement influencé par l'alarmisme qui a suivi la « découverte » des déclarations de promulgation en 2006.

1.1 Le mythe quantitatif

La polémique suscitée par l'utilisation des déclarations de promulgation par l'Administration Bush est due en grande partie à l'émergence d'une approche quantitative de l'analyse de cette pratique, basée sur des chiffres présentés comme exceptionnels et uniques dans l'Histoire de la présidence américaine. S'ils seront détaillés, l'ensemble de ces chiffres peut être ramené à une phrase qui résume presque à elle seule les premiers temps de la polémique : George W. Bush a davantage utilisé la déclaration de promulgation que n'importe lequel de ses prédécesseurs, voire que l'ensemble de ses prédécesseurs réunis.

Si une phase de déconstruction est d'emblée nécessaire, c'est justement parce que cette affirmation ainsi que la majorité des données statistiques qui la composent et qui en découlent est fausse.

1.1.1 750 déclarations de promulgation publiées?

D'un point de vue quantitatif, l'erreur la plus répandue concerne le nombre de déclarations de promulgation rédigées par un George W. Bush souvent présenté comme le président qui a eu le plus souvent recours à cet outil. Dans l'article qui a véritablement lancé la polémique,[139] Charlie Savage affirme que George W. Bush a, par le biais de ses déclarations de promulgation, « revendiqué le pouvoir de désobéir à plus de 750 lois adoptées par le Congrès ».[140]

Il est important de remarquer que Charlie Savage n'affirme jamais, dans son article, que George W. Bush a rédigé 750 déclarations de promulgation. D'ailleurs, les termes « déclarations de promulgation » ne sont jamais explicitement utilisés dans l'article.[141] Le journaliste parle uniquement de 750 lois auxquelles le président aurait refusé de se conformer.

---

[139] Charlie Savage, « Bush Challenges Hundreds of Laws », *op.cit.*

[140] *Ibidem*.

[141] Il ne fait néanmoins aucun doute que l'article est bien consacré aux déclarations de promulgation. Le journaliste évoque en effet des « cérémonies de promulgation » au cours desquelles le président « chante les louanges des membres du Congrès à l'origine de la loi » et reprend la formule « d'une manière conforme à la Constitution » présente dans la plupart des déclarations de promulgation de George W. Bush.

Toutefois, puisqu'une déclaration de promulgation correspond par définition à une loi,[142] ceux qui ont repris les propos de Savage et ont utilisé son article comme référence sont partis du principe que le chiffre avancé par le journaliste signifiait que le président avait rédigé, sur cette période de cinq ans, 750 déclarations de promulgation.

Si le chiffre en lui-même peut paraître secondaire, il explique, de par son gigantisme et associé à l'idée selon laquelle George W. Bush s'est servi de ces déclarations pour décider à la place du Congrès quelles dispositions de loi seraient appliquées, que cet outil ait fini par être vu comme un puissant levier d'élargissement des prérogatives de l'exécutif. Le chiffre paraît encore plus impressionnant lorsque l'on sait qu'au cours de la période ciblée par Savage, qui s'étend du 21 janvier 2001 au 30 avril 2006, le Congrès a adopté un total de 1093 lois. Les 750 déclarations de promulgation rédigées sur la même période par George W. Bush auraient donc « revendiqué le pouvoir de désobéir »[143] à 68,6% des lois adoptées par le législatif.[144]

Seulement, George W. Bush n'a pas rédigé 750 déclarations de promulgation durant la période évoquée par Savage[145] mais 130, et 162 sur l'ensemble de ses deux mandats.[146] La véracité et la précision de ces derniers chiffres sont aisément vérifiables puisque les déclarations de promulgation sont, rappelons-le, des documents publics que chacun est libre de consulter et donc de recenser.

S'il est impossible d'être affirmatif, cette différence significative entre le chiffre avancé par le journaliste du *New York Times* et la réalité de la pratique des déclarations de promulgation qui fut celle de l'Administration Bush s'explique sans doute par une confusion, dans l'article de Charlie Savage, entre deux termes juridiques : loi *(law* en anglais*)* et dispositions de loi (*provisions of law*). La différence entre les deux est simple : chaque loi est constituée de plusieurs centaines voire plusieurs milliers de dispositions de loi, qui sont donc les sous-ensembles constitutifs d'une loi.

Le chiffre de 750 avancé par Savage ne correspond pas, contrairement à ce qui est affirmé dans l'article, au nombre de lois qui ont fait l'objet d'une déclaration de promulgation au 30 avril 2006, puisque ce dernier chiffre est de 130.

---

[142] Même si, comme on le verra, quelques rares lois ont fait l'objet de deux déclarations de promulgation différentes.

[143] Charlie Savage, « Bush Challenges Hundreds of Laws », *op.cit.*

[144] 750 sur 1093.

[145] Entre l'entrée à la Maison-Blanche de George W. Bush en janvier 2001 et la parution de l'article le 30 avril 2006.

[146] Voir G3. Nombre de déclarations de promulgation par président, 1929-2016, pp. 81 et 140.

Il est en revanche tout à fait possible qu'il corresponde au nombre de dispositions de loi dont la constitutionnalité a été remise en cause par ces déclarations. En effet, les calculs effectués dans le cadre de cette thèse ont permis de déterminer qu'au 30 avril 2006, date de la parution de l'article de Savage, George W. Bush avait remis en cause par le biais de ses déclarations de promulgation la constitutionnalité de 884 dispositions de loi, chiffre déjà sensiblement plus proche des 750 évoqués par Savage que ne l'est le nombre de déclarations de promulgation rédigées par George W. Bush au 30 avril 2006 (130).

On peut en outre imaginer que Charlie Savage a en réalité arrêté son décompte quelque temps avant la parution de son article le 30 avril, ce qui expliquerait en partie la différence entre le chiffre de 750 avancé par le journaliste et les 884 dispositions de loi auxquels aboutit cette thèse. Enfin, comme on le verra plus tard, si la détermination du nombre de déclarations de promulgation rédigées par chaque président est assez simple à effectuer, le recensement des dispositions de loi remises en cause par les déclarations de promulgation de George W. Bush est un exercice tellement complexe et incertain du point de vue méthodologique qu'il n'est pas rare que différents auteurs arrivent à des chiffres différents.

L'hypothèse la plus probable est donc que le chiffre de 750 avancé par Savage corresponde non pas au nombre de déclarations de promulgation rédigées par George W. Bush au 30 avril 2006 mais bien au nombre de dispositions de loi dont ces dernières ont remis en cause la constitutionnalité. Puisque chaque loi regroupe des centaines voire des milliers de dispositions, 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 a pu laisser croire.

Pourtant, bien qu'erroné, ce chiffre de 750 déclarations de promulgation a suffisamment marqué les esprits pour être très largement repris, jusqu'à être utilisé à l'identique à plusieurs reprises par le Congrès. Ainsi, dès le 28 juin 2006, dans le cadre d'une audition devant la Commission judiciaire du Sénat consacrée aux déclarations de promulgation, le sénateur Patrick Leahy tenait les propos suivants :

> D'après une étude menée par le *Boston Globe*, le président Bush a eu recours aux déclarations de promulgation pour ignorer ou désobéir à 750 lois adoptées par la majorité républicaine au Congrès.[147]

---

[147] Audition devant la Commission judiciaire du Sénat, « The Use of Presidential Signing Statements », déclaration du sénateur Patrick Leaky, 27 juin 2006.
Citation originale : « According to a review of these statements conducted by the *Boston Globe*, President Bush has employed signing statements to ignore or disobey more than 750 laws enacted by a Republican Congress. »

L'« étude menée par le *Boston Globe* »[148] que le sénateur Leahy utilise comme référence est bien l'article de Charlie Savage en date du 30 avril 2006.[149] Nul ne doute que le Congrès dispose pourtant des moyens de recherche nécessaires à la vérification de l'authenticité d'un tel chiffre, surtout quand celui-ci concerne des documents publics recensés dans le Registre fédéral.

Malgré tout, et alors même que certains chercheurs qui se sont intéressés au sujet seront rapidement en mesure de corriger cette statistique erronée et de ne plus évoquer ce chiffre de 750 déclarations de promulgation, le Congrès va le réutiliser à plusieurs reprises et ce jusqu'aux derniers jours de la présidence de George W. Bush. Ainsi, dans un texte de 2007 intitulé « projet de loi destiné à empêcher le président d'empiéter sur les prérogatives du Congrès en matière d'élaboration des lois»,[150] qui fut l'une des premières réponses du Congrès démocrate fraîchement élu à l'utilisation des déclarations de promulgation par l'Administration Bush, la Chambre des représentants 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 promulgation ».[151]

Le 25 juillet 2008, dans le cadre d'une audition intitulée « Le pouvoir exécutif et ses limites constitutionnelles », Elizabeth Holtzman, membre de la Commission judiciaire de la Chambre des représentants, affirme à son tour que « le président Bush a rédigé au moins 750 déclarations de promulgation relatives à certaines des lois qu'il a promulguées».[152]

Le 7 janvier 2009, soit deux semaines avant que le 43ème président des États-Unis quitte la Maison-Blanche, la Chambre des représentants discute à nouveau d'un projet de loi intitulé « Pour empêcher le président d'empiéter sur le droit du Congrès de légiférer »[153] qui visait à encadrer la pratique des déclarations de promulgation. Plus de deux ans et demi après la naissance de la polémique, le projet de loi affirme encore que « D'après un éditorial du *New York Times* du 5 mai 2006, l'actuel président des États-Unis a rédigé plus de 750 déclarations de promulgation ».[154]

---

[148] *Ibidem*.

[149] Charlie Savage, « Bush Challenges Hundreds of Laws », *op.cit.*

[150] H.R.264, To prevent the President from encroaching upon the Congressional prerogative to make laws, and for other purposes, 2007, 110ème Congrès.

[151] *Ibidem*, disposition 2(a)(5).

[152] Audition devant la Commission judiciaire de la Chambre des représentants, « Executive Power and its Constitutional Limitations », déclaration de la représentante Elizabeth Holtzman, 25 juillet 2008.

[153] H.R.258, To prevent the President from encroaching upon the Congressional prerogative to make laws, and for other purposes, 2009, 111ème Congrès.

[154] *Ibidem*.

L'éditorial qui justifie cette affirmation[155] et qui avait déjà été utilisé comme source par le Congrès en 2007, annonce effectivement que George W. Bush a rédigé plus de 750 déclarations de promulgation, et cite lui-même comme source l'article de Charlie Savage dans le *Boston Globe.*[156] Le chiffre fut également repris par la version en ligne de l'hebdomadaire américain *The Nation* dans un article daté du 30 juillet 2006 :

> Il y a au moins deux raisons de s'inquiéter de la manière dont George W. Bush a utilisé cet outil présidentiel. La première est la fréquence sans précédent avec laquelle il a rédigé de telles déclarations de promulgation. Il en a publié plus (750 selon certaines estimations) en six ans de présidence que l'ensemble de ses prédécesseurs à la Maison-Blanche réunis.[157]

Le même jour, une erreur similaire est commise dans le cadre d'un éditorial du *Washington Post* :

> Le président Bush n'a peut-être utilisé le veto qu'à une seule reprise, mais il a joint plus de 750 « déclarations de promulgation » à de nouvelles lois qui traitent de sujets tels que la torture des prisonniers de guerre, le USA Patriot Act ou la protection des lanceurs d'alerte.[158]

Les chercheurs Christine Barbour et Gerald Wright reprendront également le chiffre dans leur ouvrage *Keeping the Republic: Power and Citizenship in American Politics :*

> Bush (…) a rédigé un nombre très important de déclarations de promulgation, plus de 750, contre 232 pour son père en quatre ans à la Maison-Blanche et 140 en huit ans pour Bill Clinton.[159]

On notera que la confusion dépasse ici le cadre du seul nombre de déclarations de promulgation rédigées par George W. Bush, puisque les auteurs affirment que Bill Clinton a rédigé 140

---

[155] « Veto? Who Needs a Veto? », *The New York Times*, The Opinion Pages, 5 mai 2006.

[156] Charlie Savage, « Bush Challenges Hundreds of Laws », *op.cit.*

[157] Mickey Edwards, « Lawyers Challenge Bush », *The Nation*, 31 juillet 2006.
Citation originale : « But there are at least two causes for concern about the way George W. Bush has used this presidential tool. One is the unprecedented frequency with which he has issued such statements; in less than six years he has issued more signing statements (over 750 by some estimates) than all other Presidents in history combined. »

[158] Éditorial (auteur non précisé), « The Presidential Pen, History Makes a Statement », *The Washington Post*, 30 juillet 2006.
Citation originale : « President Bush may have issued only one veto, but he has added more than 750 "signing statements" to new laws on issues such as detainee torture, the USA Patriot Act and whistle-blower protections. »

[159] Christine Barbour; Gerald Wright, *Keeping the Republic: Power and Citizenship in American Politics: The Essentials*, 7th Edition, Thousand Oaks, CA, SAGE Publications Inc., 2014, 590 p., page 282.
Citation originale : « He had issued a huge number of signing statements, over 750, compared to 232 by his father in his four years in the White House, and only 140 issued by Bill Clinton in his eight years ».

déclarations de promulgation alors que ce chiffre est en réalité de 383 et, pour être le plus précis possible, que George H.W. Bush en a rédigé 232 alors que le chiffre exact est de 228.[160]

D'autres sources comme l'American Bar Association,[161] le *Financial Times,*[162] le site internet de la chaîne NBC,[163] celui de la chaîne CBS,[164] le mensuel *The American Conservative,*[165] le *Huffington Post,*[166] et même, à l'étranger, la version anglophone de l'hebdomadaire allemand *Der Spiegel*[167] ont aussi fait mention de ces 750 déclarations de promulgation prétendument rédigées par l'Administration Bush. Le summum de la confusion revient toutefois à un article du *Washington Post* dans lequel le journaliste Jonathan Weisman affirme que le nombre de

---

[160] Voir G3. Nombre de déclarations de promulgation par président, 1929-2016, pp. 81 et 140.

[161] American Bar Association, « Report, Task Force... », *op.cit.*, page 2.

[162] Caroline Daniel, « Bush's Imperial Presidency », *Financial Times*, 5 juillet 2006.
Citation : « Une étude menée par le *Boston Globe* a démontré que monsieur Bush a utilisé des « déclarations de promulgation » pour remettre en cause la constitutionnalité de plus de 750 lois ».
Citation originale : « A study by the *Boston Globe* found that Mr Bush had used presidential "signing statements" to challenge the constitutional validity of more than 750 laws.»

[163] The Associated Press, « Senator Specter preparing to sue Bush », 25 juillet 2006.
Citation : « Bush a remis en cause environ 750 lois adoptées par le Congrès, selon les chiffres obtenus par la commission dirigée par Specter. L'ABA estime que Bush a joint des déclarations de promulgation à plus de 800 lois, soit davantage que tous les autres présidents réunis. »
Citation originale : « Bush has challenged about 750 statutes passed by Congress, according to numbers compiled by Specter's committee. The ABA estimated Bush has issued signing statements on more than 800 statutes, more than all other presidents combined. »

[164] James Klatell, « Bush: Mail Subject to Warrantless Searches », *CBS News*, 4 janvier 2007.
Citation : « Bush a rédigé au moins 750 déclarations de promulgation au cours de sa présidence, soit davantage que l'ensemble de ses prédécesseurs réunis, à en croire l'ABA. »
Citation originale : « Bush has issued at least 750 signing statements during his presidency, more than all other presidents combined, according to the ABA. »

[165] James Bovard, « Power of the Pen, the president uses signing statements to decree which laws apply to him », *The American Conservative*, 17 juillet 2006.
Citation : « George W. Bush a joint plus de 750 « déclarations de promulgation » à de nouvelles lois depuis sa prise de fonctions ».
Citation originale : « George W. Bush has added more than 750 "signing statements" to new laws since he took office. »

[166] Sidney Blumenthal, « How Bush Rules: Bush's Radicalism is Leading to a GOP Crackup », The Huffington Post Blog, 9 décembre 2006 (mis à jour le 25 mai 2011 sans correction de l'erreur initiale).
Citation : « La croyance de Bush en une présidence impériale sans entrave apparait de manière évidente dans sa doctrine de l'exécutif unitaire, son décret exécutif qui affirme qu'en temps de guerre, le Commandant en chef des forces armées peut imposer sa volonté par décret, et les plus de 750 déclarations de promulgation qui indiquent qu'il appliquera comme bon lui semble des lois dûment adoptées ».
Citation originale : « Bush's belief in an unfettered imperial presidency is apparent in his doctrine of the "unitary executive," his executive order asserting that the commander in chief under wartime can impose his will by fiat, and more than 750 signing statements stipulating that he will enforce enacted laws as he chooses. »

[167] Hans Hoyng; Georg Mascolo « NSA Surveillance: Eavesdropping on America », Spiegel Online, 15 mai 2006.
Citation : « Bush a déjà publié 750 déclarations de promulgation. »
Citation originale : « Bush has already issued 750 signing statements. »

déclarations de promulgation publiées par le 43ème président des États-Unis est « estimé à plus de 750 pour un total de 110 lois concernées ».[168]

Ici, chaque loi aurait donc fait en moyenne l'objet d'un peu moins de sept déclarations de promulgation différentes, alors même que les deux chiffres (nombre de déclarations de promulgation rédigées et nombre de lois concernées) sont nécessairement égaux ou pour le moins extrêmement proches puisque dans l'immense majorité des cas, chaque loi donne lieu à la rédaction d'une et d'une seule déclaration et qu'aucune loi promulguée au cours de la présidence de George W. Bush n'a fait l'objet de plus de deux déclarations de promulgation.

Cette dernière erreur est reprise par Kathryn Dunn Tenpas dans le cadre d'un article écrit pour la Brookings Institution dans lequel elle affirme que « Le Washington Post a révélé que l'Administration Bush a publié plus de 750 déclarations de promulgation jointes à plus de 110 lois différentes ». [169]

Afin de rendre plus évidente la manière dont la plupart de ces erreurs découlent directement ou indirectement de l'article de Charlie Savage, le schéma suivant procède à une sorte de généalogie des différentes sources qui ont affirmé que George W. Bush a rédigé 750 déclarations de promulgation au cours de ses cinq premières années de présidence.

Dans chaque bulle figure le nom de l'institution en question ainsi que la date à laquelle elle a fait mention de ce chiffre. Le schéma se lit de bas en haut : chaque flèche signifie que l'institution située au-dessus cite comme source l'institution située en-dessous d'elle.[170]

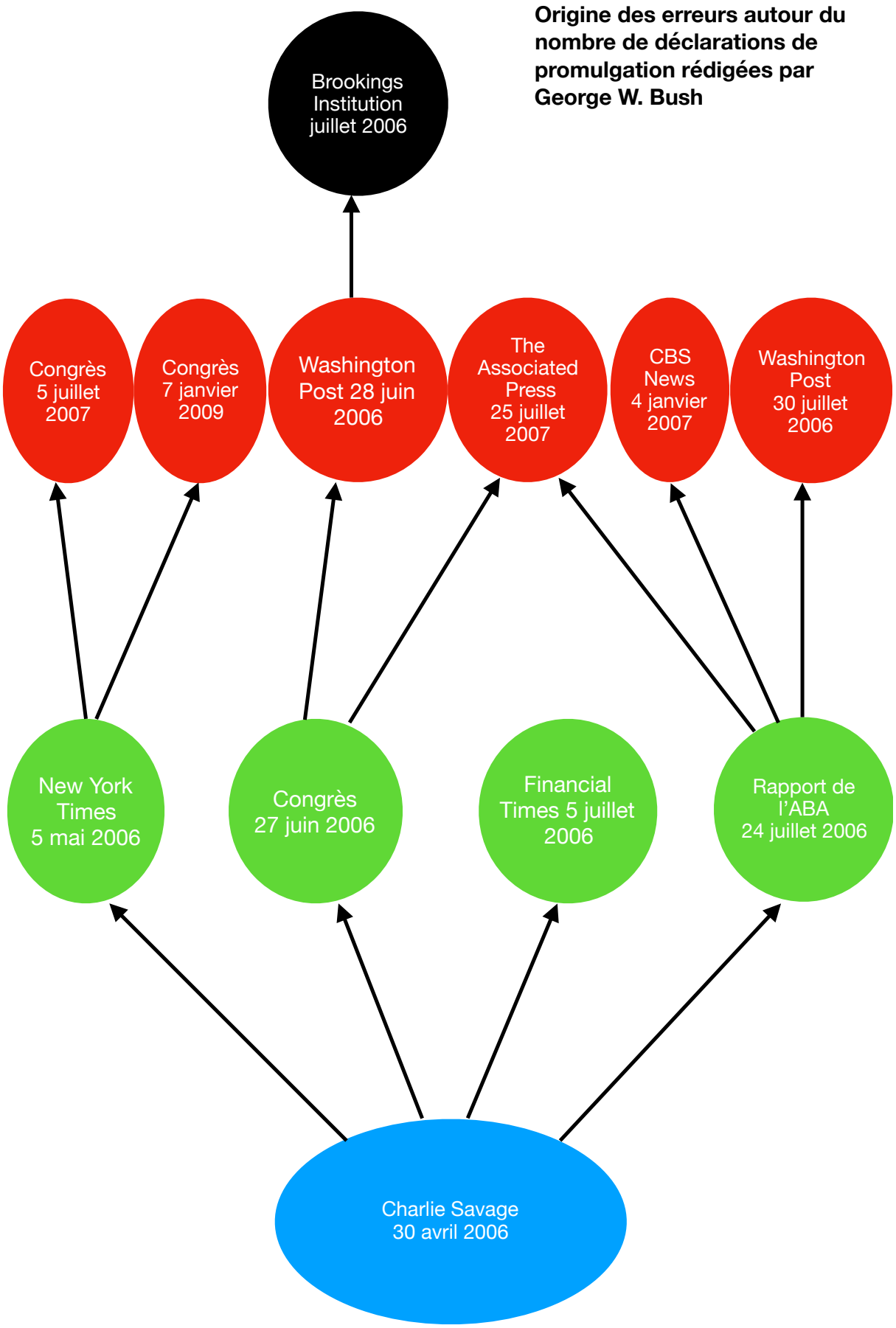
---

[168] Jonathan Weisman, « Bush's Challenges of Laws He Signed Is Criticized », *The Washington Post*, 28 juin 2006.

[169] Kathryn Dunn Tenpas, « The Veto-Free Presidency: George W. Bush (2001-Present) », Brookings Institution, Issues in Government Studies, Numéro 4, juillet 2006, note de bas de page numéro 5, page 4.

[170] Les différentes couleurs utilisées ont uniquement pour but de rendre l'ensemble plus lisible en marquant visuellement la distance entre l'article de Charlie Savage et les différentes sources qui l'ont repris et utilisé.

G2. Origine des erreurs relatives au nombre de déclarations de promulgation rédigées par George W. Bush.



On constate donc que sur les 14 sources recensées qui ont attribué à George W. Bush la paternité de 750 déclarations de promulgation, 11 trouvent leur origine de manière plus ou moins directe dans l'article de Charlie Savage. Les trois sources restantes ne précisent pas l'origine du chiffre qu'elles avancent et il n'est donc pas possible de les relier à l'article de Charlie Savage.

Le but d'un tel schéma n'est pas de rendre Charlie Savage responsable de l'ensemble des erreurs recensées. Après tout, chacune des institutions mentionnées était en mesure, avant de tirer ses propres conclusions, de consulter les documents publics que sont les déclarations de promulgation pour vérifier la véracité des chiffres avancés par le journaliste. Il s'agit simplement de montrer par quel cheminement ce chiffre de 750 déclarations de promulgation rédigées, à la fois très éloigné de la réalité et si présent durant les premiers temps de la polémique, a pu à ce point se propager.

En outre, au-delà de son seul caractère fallacieux, le chiffre de 750 lois dont la constitutionnalité aurait été remise en cause est problématique car il laisse à penser que toutes les déclarations de promulgation de George W. Bush ont servi à remettre en cause l'exécution des lois auxquelles elles étaient jointes en contestant leur constitutionnalité.

Or, comme on le verra plus tard en se référant aux catégories de déclarations de promulgation établies dans l'introduction, les déclarations de promulgation constitutionnelles, les seules qui servent à contester la constitutionnalité de certains passages des lois auxquelles elles sont jointes, représentent près de 80% du nombre total de déclarations de promulgation publiées par l'Administration Bush. Un cinquième de ces déclarations étaient d'ordre politique ou protocolaire et ne remettaient donc pas en cause la constitutionnalité des lois auxquelles elles étaient jointes.

En conclusion, le chiffre le plus souvent utilisé entre 2006 et 2008 pour estimer le nombre de déclarations de promulgation publiées par l'Administration Bush et affirmer que quelque chose d'anormal était en train de se passer était près de six fois supérieur à la réalité.[171] Cette idée selon laquelle 750 lois, soit plus de 68% des lois adoptées au cours des cinq premières années de la présidence de George W. Bush, auraient vu leur exécution être remise en cause a sans doute joué un rôle déterminant dans la naissance de la polémique et dans la description de la déclaration de promulgation comme la nouvelle arme de choix de la présidence administrative.

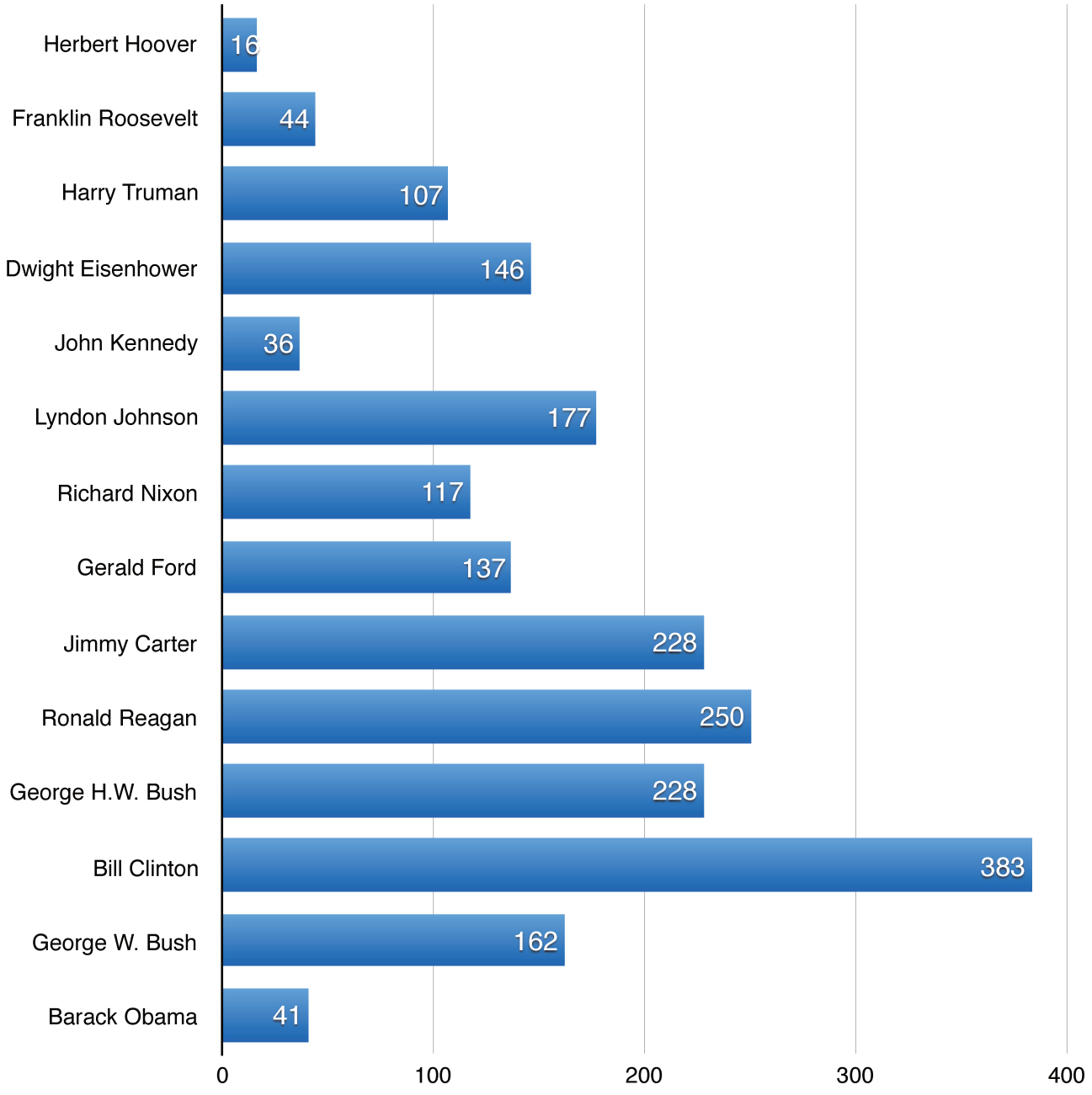
---

[171] 750 selon Savage, 128 déclarations de promulgation constitutionnelles en réalité.
Voir G9. Nombre de déclarations de promulgation constitutionnelles de Reagan à Bush 43, page 146.

1.1.2 Plus que n'importe quel autre président?

Toujours selon Charlie Savage, au-delà du nombre brut, George W. Bush aurait rédigé davantage de déclarations de promulgation que n'importe lequel de ses prédécesseurs. Le nombre de déclarations rédigées par George W. Bush constituerait ainsi « de loin un record comparé à n'importe quel autre président. »[172] Afin de déterminer la véracité de cette affirmation, le diagramme suivant recense le nombre de déclarations de promulgation publiées par chaque président américain entre 1929 et 2016, soit quatorze chefs d'État de Hoover à Obama.

G3. Nombre de déclarations de promulgation rédigées par chaque président, 1929-2016



[172] Charlie Savage, « Bush Challenges Hundreds of Laws », *op.cit.*

On reviendra plus tard sur les différents enseignements qui peuvent être tirés de l'étude de ce graphique. Ceci dit, on remarque immédiatement que George W. Bush n'est pas, loin s'en faut, le président qui a rédigé le plus grand nombre de déclarations de promulgation. Sur les quatorze présidents recensés, cinq en ont ainsi rédigé davantage.[173] Là encore, l'erreur provient sans doute d'une confusion entre lois et dispositions de loi : si George W. Bush n'est pas le président qui a fait le plus grand usage des déclarations de promulgation, il a effectivement remis en cause par leur biais la constitutionnalité de plus de dispositions de loi que n'importe lequel de ses prédécesseurs.[174]

Mais, comme ce fut le cas pour le nombre de déclarations de promulgation publiées, l'idée selon laquelle George W. Bush en a publié davantage que n'importe quel autre président dans l'Histoire des États-Unis s'est propagée. Ainsi, dans son édition de décembre 2006, la prestigieuse *Harvard Law Review* consacre un article aux déclarations de promulgation dans lequel on peut lire que « Le président George W. Bush a rédigé plus de déclarations de promulgation que n'importe quel autre président.»[175] Il est ensuite précisé que la source qui justifie une telle affirmation est l'article de Charlie Savage paru dans le *Boston Globe* le 30 avril 2006.[176]

La même idée est développée par Kristien Knapp, qui précise dans son article « Resolving the Presidential Signing Statement Controversy: New York State as a Separation of Powers Laboratory » que « Le président George W. Bush a rédigé davantage de déclarations de promulgation que tous ses prédécesseurs réunis ».[177]

---

[173] Lyndon Johnson, Jimmy Carter, Ronald Reagan, George H.W Bush et Bill Clinton.

[174] Christopher Kelley, « The Law: Contextualizing the Signing Statement », *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 37, No. 4, Shadows of Democracy in Presidential Rhetoric, décembre 2007, pp. 737-748, page 742.
Cette idée selon laquelle George W. Bush a émis, dans le cadre de ses déclarations de promulgation, davantage d'objections constitutionnelles que l'ensemble de ses prédécesseurs réunis n'a pu être vérifiée dans le cadre de ce travail de recherche. Toutefois, deux éléments poussent à penser qu'elle est exacte : tout d'abord, George W. Bush a bel et bien rédigé davantage d'objections constitutionnelles que ses trois prédécesseurs immédiats réunis (611 pour George W. Bush, 536 pour Clinton, Bush 41 et Reagan réunis. Voir G11. Nombre d'objections constitutionnelles sur l'ensemble de la magistrature, page 150). Ensuite, l'utilisation des déclarations de promulgation pour émettre des objections constitutionnelles était tellement rare avant la présidence de Ronald Reagan qu'il est peu probable que les autres présidents aient pu modifier cet équilibre.

[175] « Context-Sensitive Deference to Presidential Signing Statements », *Harvard Law Review*, 1er décembre 2006, pp. 597-618, page 597.

[176] *Ibidem.*

[177] Kristien Knapp, « Resolving the Presidential Signing Statement Controversy: New York State as a Separation of Powers Laboratory », *Cardozo Public Law, Policy & Ethics Journal*, Volume 6, Numéro 3, printemps 2008, pp. 737-771, page 737.

Anne Skrodzki reprend également cette affirmation dans son article «Signing Statements and the New Supreme Court: The Future of Presidential Expression », et précise que « George W. Bush est devenu l'auteur de déclarations de promulgation le plus prolifique et le plus controversé ».[178]

Le journaliste James Klatell soutient quant à lui que « Bush a rédigé au moins 750 déclarations de promulgation au cours de sa présidence, soit davantage que l'ensemble de ses prédécesseurs réunis, à en croire l'ABA. »[179]

Dans son article « From Deference to Restraint: Using the Chevron Framework to Evaluate Presidential Signing Statements », David Jenson se veut plus précis encore sur l'ampleur de la différence entre le nombre de déclarations de promulgation rédigées par George W. Bush et celles rédigées par ses prédécesseurs :

> A la fin du deuxième mandat de Bill Clinton, le nombre total de déclarations de promulgation publiées par l'ensemble des présidents américains avait atteint 322. Ce nombre parait évidemment bien faible si on le compare à celui atteint par George W. Bush, qui a à lui seul rédigé 435 déclarations de promulgation au cours de son premier mandat.[180]

Les chiffres présentés par cette dernière citation sont difficilement compréhensibles. L'auteur attribue ainsi à l'ensemble des prédécesseurs de George W. Bush réunis la paternité de 322 déclarations de promulgation alors que Bill Clinton en a à lui seul publié 383. La journaliste Elisabeth Bumiller fait quant à elle de George W. Bush le président qui a rédigé le plus grand nombre de déclarations de promulgation alors même qu'elle ne lui en attribue qu'une centaine :

> Une chose est claire : monsieur Bush a rédigé plus de 100 déclarations de promulgation, ce qui d'après les chercheurs représente un nombre supérieur à celui atteint par n'importe quel autre président.[181]

---

[178] Anne Skrodzki, «Signing Statements and the New Supreme Court: The Future of Presidential Expression », *The John Marshall Law Review*, Volume 40, Issue 4, Article 17, 2007, pp. 1317-1337, pp. 1321-1322.

[179] James Klatell, « Bush: Mail Subject to Warrantless Searches », *op.cit.*

[180] David Jenson, « From Deference to Restraint: Using the Chevron Framework to Evaluate Presidential Signing Statements », *Minnesota Law Review*, Volume 91, 2007, pp.1908-1935, page 1914.
Citation originale : « By the end of President Clinton's second term, the cumulative number of signing statements issued by Presidents in the history of the country had risen to 322. Of course, this number pales in comparison to the George W. Bush administration, which issued more than 435 signing statements in its first term of office. »

[181] Elisabeth Bumiller, « For President, Final Say on a Bill Sometimes Comes After the Signing », *The New York Times*, 16 janvier 2006.
Citation originale : « But one thing is clear: Mr. Bush has issued more than 100 of them, which scholars believe might be more than any other president. »

Le professeur James E. Owens présente la même affirmation dans un article intitulé « George W. Bush, the 'War on Terror' and the New Constitutional Equilibrium » :

> A la fin de son premier mandat, (George W. Bush) avait déjà rédigé davantage de déclarations de promulgation que tous ses prédécesseurs à la Maison-Blanche réunis.[182]

De manière plus surprenante encore, cette idée selon laquelle George W. Bush s'est distingué de ses prédécesseurs par le nombre de déclarations de promulgation publiées est présente dans l'esprit d'anciens membres de l'Administration Bush pourtant directement impliqués dans le processus de rédaction des déclarations de promulgation. L'un d'eux affirme ainsi :

> L'utilisation des déclarations de promulgation par le président George W. Bush n'était pas qualitativement différente de leur utilisation par ses prédécesseurs, même s'il y a peut-être eu une plus grande quantité de déclarations de promulgation publiées.[183]

Le même constat est dressé par Thomas Sansonetti, assistant du ministre de la Justice entre 2001 et 2005 et pour qui les déclarations de promulgation « étaient utilisées un peu plus fréquemment durant la présidence de George W. Bush. »[184] Cette erreur est également commise par John Yoo, qui fut pourtant l'un des membres les plus emblématiques du Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice[185] au cours de la présidence de George W. Bush :

> La Maison-Blanche a affirmé que la Constitution autorise le président à ne pas tenir compte des lois qui empiètent sur son autorité exécutive. C'est la raison pour laquelle monsieur Bush a rédigé des centaines de déclarations de promulgation, davantage que n'importe quel autre président, et s'est réservé le droit de ne pas faire appliquer des lois contraires à la Constitution.[186]

---

[182] John E. Owens, « George W. Bush, the 'War on Terror' and the New Constitutional Equilibrium », dans Pierre Lagayette (dir.), *L'empire de l'exécutif (1933-2006), la présidence des États-Unis de Franklin D. Roosevelt à George W. Bush*, Paris, PUPS, 2007, 232 p., pp. 151-175, page 169.

[183] Entretien avec OLC 1 (anonyme, 17/21 avril 2014).
Citation originale : « My understanding is that President George W. Bush's use of signing statements was not qualitatively different than their use by his predecessors (although there may have been a greater quantity of them).»

[184] Entretien (21 avril / 3 mai 2014).

[185] La précision est importante car on verra que ce service était de loin le plus impliqué dans la rédaction des déclarations de promulgation de George W. Bush.
Voir 3.1.1.1 Le Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice, page 166.

[186] John Yoo, « How the Presidency Regained Its Balance », *The New York Times*, The Opinion Pages, 17 septembre 2006.
Citation originale : « The White House has declared that the Constitution allows the president to sidestep laws that invade his executive authority. That is why Mr. Bush has issued hundreds of signing statements — more than any previous president — reserving his right not to enforce unconstitutional laws. »

On voit donc à quel point les travaux de Charlie Savage ont pu influencer et façonner la perception initiale de la pratique des déclarations de promulgation par l'Administration Bush. Notons que le journaliste a lui-même corrigé ses erreurs dans son essai *Takeover: The Return of the Imperial Presidency and the Subversion of American Democracy*, paru deux ans après son article dans le *Boston Globe*. En ce qui concerne le nombre de déclarations de promulgation rédigées par George W. Bush, il précise ainsi :

> A la septième année de la présidence Bush-Cheney, Bush avait joint une déclaration de promulgation à environ 150 lois adoptées depuis sa prise de fonction. [187]

Cette fois-ci, la distinction entre lois et dispositions de loi est nette et le chiffre avancé correspond à la réalité de la pratique des déclarations de promulgation par George W. Bush. Mais le mal était en quelque sorte déjà fait, et les deux premières années de la littérature relative au sujet ont été marquées par d'importantes erreurs statistiques. Ce faisant, une analyse principalement quantitative de la pratique des déclarations de promulgation par l'Administration Bush a eu tendance à se développer.

Ces erreurs mathématiques ont par la suite été rejointes par des abus de langage et des erreurs qualitatives qui porteront cette fois-ci sur le contenu des déclarations de promulgation, leurs objectifs et leur influence sur le processus d'exécution des lois. La conclusion à laquelle la combinaison de ces deux types d'erreurs a permis d'arriver est à la fois simple et a priori sans appel : les déclarations de promulgation permettent au président de refuser de faire appliquer les lois, et George W. Bush les a davantage utilisées que n'importe quel autre chef d'État américain.

1.2 Le mythe qualitatif : le nouveau couteau suisse de la présidence administrative?

A en croire la polémique, en plus d'utiliser la déclaration de promulgation davantage que n'importe quel autre président, George W. Bush l'aurait transformée en un puissant outil d'accroissement du pouvoir exécutif qui permettait au président de faire connaître son intention d'ignorer des pans entiers de lois qu'il refusait de faire appliquer car il contestait leur constitutionnalité.

Ainsi, le politologue Richard Epstein affirme dans son article « The Problem with Presidential Signing Statements » :

---

[187] Charlie Savage, *Takeover: The Return of the Imperial Presidency and the Subversion of American Democracy,* New York, Back Day Books, Little, Brown and Company, 2007, 422 p., page 230.
Citation originale : « By the seventh year of the Bush-Cheney presidency, Bush had attached signing statements to about 150 bills enacted since he took office. »

> Dans ces déclarations (de promulgation), le président (George W. Bush) a souvent affirmé que les lois en question enfreignaient la Constitution et signalé son intention, quand bien même il avait accepté de les promulguer, de ne pas faire appliquer certaines de leurs dispositions.[188]

Dans son article « The Unconstitutionality of Signing and Not-Enforcing », Michael Rappaport utilise l'exemple de la déclaration de promulgation relative à la Loi de réautorisation du USA PATRIOT ACT, qui a été utilisée plus haut pour illustrer la notion même de déclaration de promulgation :

> L'année dernière, le président Bush a signé une loi de réautorisation du USA PATRIOT ACT. Il a toutefois annoncé, dans sa déclaration de promulgation, qu'il ne se conformerait pas à différentes dispositions de cette loi qui empiètent sur ses prérogatives exécutives en matière de sécurité intérieure. Au cours de sa mandature, le président Bush s'est régulièrement livré à cette pratique qui consiste à promulguer une loi tout en affirmant qu'il n'appliquerait pas certaines de ses dispositions car il les juge contraires à la Constitution.[189]

On citera également les politologues Thomas Mann et Norman Ornstein :

> Le président (George W. Bush) ne s'est pas contenté d'émettre des critiques à l'encontre d'une loi dans son ensemble, il a affirmé de manière explicite qu'il n'appliquerait pas certaines dispositions des lois qu'il remettait en cause, ou qu'il les appliquerait selon sa propre interprétation.[190]

On notera enfin les propos de l'ancien représentant républicain de l'Etat de Georgie Bob Barr :

> En près de six années de présidence, George Bush n'a jamais eu recours au veto. Au lieu de ça, il a promulgué des lois avant de publier des déclarations de promulgation dans lesquelles il rend publique son intention de ne pas leur donner effet, ou de ne pas donner effet à l'une de leurs dispositions.[191]

---

[188] Richard Epstein, « The problem with presidential signing statements », *op.cit.*
Citation originale : « In these statements, the president often has claimed that the new laws violate the Constitution and signaled his intention not to enforce certain provisions, despite having signed them into law. »

[189] Michael B. Rappaport, « The Unconstitutionality of "Signing and Not-Enforcing"», *William & Mary Bill of Rights Journal*, Volume 16, Issue 1, Article 9, 2007, pp. 113-129, page 113.
Citation originale : « Last year, President Bush signed a bill reauthorizing the USA PATRIOT Act. In his signing statement, however, the President announced that he would not follow various provisions in the Act that interfered with his executive and national security powers. Throughout his presidency, President Bush has regularly engaged in this practice of signing a bill and stating that he will not-enforce the provisions in it that he considers unconstitutional. »

[190] Norman Ornstein; Thomas Mann, « The Threat of Bush's Signing Statements », *op.cit.*
Citation originale : « The president has not simply objected to an overall law – he has said flatly that he will not enforce, or will use his own interpretation, for specific provisions of the laws. »

[191] Bob Barr, « Bush's signing statements are a real danger », The Constitution Project, 18 juillet 2006.
Citation originale : « In his nearly six years in office, Bush has not vetoed a single bill. Instead, he has signed bills into law and then issued signing statements that declare he will not give them, or a provision of them, effect. »

Le problème posé par de telles affirmations est qu'elles reprochent à George W. Bush un comportement qu'il n'a adopté dans aucune de ses déclarations de promulgation, à savoir le fait d'affirmer de manière explicite qu'une disposition de loi ne serait pas exécutée, ou même de décrire une disposition comme intrinsèquement et inévitablement contraire à la Constitution.

En effet, dans toutes les déclarations de promulgation constitutionnelles publiées par le 43ème président des États-Unis, les dispositions incriminées ne sont décrites que comme *potentiellement* inconstitutionnelles selon l'interprétation qui en est faite, et le président n'annonce pas que leur exécution est rejetée mais qu'elle sera réalisée en protégeant la prérogative présidentielle enfreinte selon lui par la disposition de loi en question.

Ainsi, dans la déclaration de promulgation citée par Michael Rappaport, le président n'annonce à aucun moment qu'il « n'appliquerait pas différentes dispositions au sein de la loi »[192] mais qu'il « interprétera les dispositions (…) en tenant compte du droit constitutionnel du président de superviser le pouvoir exécutif unitaire. »[193]

Là encore, cette idée selon laquelle George W. Bush se montrait explicite, dans ses déclarations de promulgation, sur son intention de ne pas exécuter les dispositions de loi dont il contestait la constitutionnalité semble trouver sa genèse dans les écrits de Charlie Savage.

L'ensemble le plus large produit par le journaliste américain au sujet des déclarations de promulgation est un chapitre au sein d'un essai consacré à la présidence Bush et qui a pour sous-titre : «le retour de la présidence impériale et le bouleversement de la démocratie américaine.»[194]

Dans ces pages, Charlie Savage définit la déclaration de promulgation comme « un pouvoir absolu »[195] grâce auquel le président Bush « promulguait une loi puis demandait à son administration de considérer comme nulles et non avenues certaines de ses dispositions.»,[196] le tout à un coût politique extrêmement réduit puisque « contrairement à ce qui se passe lorsqu'un veto traditionnel est utilisé, le Congrès n'avait aucun moyen de remettre en cause les prises de

---

[192] Michael B. Rappaport, « The Unconstitutionality of "Signing and Not-Enforcing"», *op.cit.*, page 113.

[193] George W. Bush, Statement on Signing the USA PATRIOT Improvement and Reauthorization Act of 2005, 9 mars 2006.

[194] Charlie Savage, *Takeover..., op.cit.*
Chapitre : « Power of the Pen: Signing Statements », pp. 228-249.

[195] *Ibidem*, page 231.

[196] *Ibid.*

position juridiques du président.»[197] Le journaliste donne ensuite des exemples concrets de lois dont l'exécution a été selon lui empêchée par une déclaration de promulgation, comme dans le cas suivant :

> En octobre 2004, cinq mois après la révélation du scandale de la prison d'Abu Ghraib en Irak, le Congrès adopte une loi qui contient une série de nouvelles règles et régulations à destination des prisons militaires. Bush promulgue le texte, et donne ainsi force de loi à l'ensemble de ses dispositions, puis affirme qu'il les ignorera toutes.[198]

La consultation des différents documents évoqués ici par Charlie Savage met en évidence le caractère pour le moins hâtif de la conclusion tirée par l'auteur. George W. Bush a ainsi publié, au cours du mois d'octobre 2004, sept déclarations de promulgation.[199] Aucune n'affirme qu'il ignorera la loi dans son ensemble, ni même une seule de ses dispositions. Les déclarations de promulgation constitutionnelles publiées par l'Administration Bush précisent souvent que le président appliquera telle disposition de loi en tenant compte de telle prérogative présidentielle, mais n'affirment jamais que le président n'appliquera pas la loi. S'il tel avait été le cas, la polémique suscitée aurait été autrement plus importante et aurait été en mesure de déboucher sur une véritable crise institutionnelle.

Plus précisément, la loi à laquelle fait référence Charlie Savage dans le passage sus-cité est la Loi d'autorisation de la Défense nationale pour l'année fiscale 2005,[200] promulguée le 28 octobre 2004. Au sein de cette loi, les dispositions qui mettent en place la «série de nouvelles règles et régulations à destination des prisons militaires »[201] qu'évoque Charlie Savage sont les dispositions 1091, 1092 et 1093. La disposition 1091 est la suivante :

---

[197] *Ibid.*

[198] *Ibid.*, page 238.
Citation originale : « In October 2004, five months after the Abu Ghraib torture scandal in Iraq came to light, Congress passed a bill containing a series of new rules and regulations for military prisons. Bush signed the bill, turning each of the sections into law, and then he said he would ignore them all. »

[199] George W. Bush, Statement on Signing the Military Construction Appropriations and Emergency Hurricane Supplemental Appropriations Act, 2005, 13 octobre 2004.
George W. Bush, Statement on Signing the District of Columbia Appropriations Act, 2005, 18 octobre 2004.
George W. Bush, Statement on Signing the Department of Homeland Security Appropriations Act, 2005, 18 octobre 2004.
George W. Bush, Statement on Signing the North Korean Human Rights Act of 2004, 18 octobre 2004.
George W. Bush, Statement on Signing the Belarus Democracy Act of 2004, 20 octobre 2004.
George W. Bush, Statement on Signing the Ronald W. Reagan National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2005, 28 octobre 2004.
George W. Bush, Statement on Signing the Ronald W. Reagan National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2005, 29 octobre 2004.

[200] H.R.4200, Ronald W. Reagan National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2005, 108ème Congrès.

[201] Charlie Savage, *Takeover..., op.cit.*, page 238.

> Le Congrès considère que les sévices subis par les détenus de la prison d'Abu Ghraib à Bagdad en Irak sont contraires au professionnalisme, au dévouement, à l'éthique et à l'entraînement auquel sont soumis les membres de l'armée américaine.[202]

Les dispositions 1092 et 1093 mettent quant à elles en place de nouvelles réglementations censées assurer que de tels agissements ne puissent se reproduire dans les prisons contrôlées par l'armée américaine.[203] Dans sa déclaration de promulgation, George W. Bush ne mentionne qu'une de ces trois dispositions, la disposition 1092, à propos de laquelle il affirme :

> Le pouvoir exécutif interprétera (…) les dispositions 1092 et 1205, relatives aux prisonniers de guerre (…) en tenant compte de l'autorité constitutionnelle du président en sa qualité de Chef des armées et de son droit de superviser le pouvoir exécutif unitaire.[204]

Si l'on peut effectivement voir dans ces lignes une volonté de réaffirmer la primauté présidentielle dans les domaines de la défense et de la direction des forces armées, à aucun moment ce passage ne permet de conclure, comme le fait Charlie Savage, que George W. Bush, lorsqu'il évoque les dispositions qui composent cette loi, « affirme qu'il les ignorera toutes ».[205]

Une page plus loin, Charlie Savage cite un autre exemple :

> En décembre 2004, Bush promulgue une loi qui précise qu'à la demande du Congrès, les informations «préparées par des scientifiques et des chercheurs employés par l'État fédéral devront être transmises au Congrès sans être censurées et sans délai.» Bush a ensuite précisé aux chercheurs, dans une déclaration de promulgation, qu'il pouvait leur ordonner de garder secrète toute information dont la révélation pourrait porter atteinte à la diplomatie américaine, à la sécurité du pays ou au travail du pouvoir exécutif.[206]

---

[202] H.R.4200, Ronald W. Reagan National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2005, 108ème Congrès.
Citation originale : « It is the sense of Congress that the abuses inflicted upon detainees at the Abu Ghraib prison in Baghdad, Iraq, are inconsistent with the professionalism, dedication, standards, and training required of individuals who serve in the United States Armed Forces. »

[203] *Ibidem*.

[204] George W. Bush, Statement on Signing the Ronald W. Reagan National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2005, 28 octobre 2004.
Citation originale : « The executive branch shall construe (…) sections 1092 and 1205, relating to captured personnel (…) in a manner consistent with the President's constitutional authority as Commander in Chief and to supervise the unitary executive branch. »

[205] Charlie Savage, *Takeover*..., *op.cit.*, page 238.

[206] *Ibidem*, page 239.
Citation originale : « Also in December 2004, Bush signed a law saying that, when requested, scientific information « prepared by government researchers and scientists shall be transmitted (to Congress) uncensored and without delay ». Bush then told researchers in a signing statement that he could order them to withhold any information from Congress if he decided its disclosure could impair foreign relations, national security, or the workings of the executive branch. »

La loi en question, adoptée le 8 décembre 2004, est la Loi de finances consolidées pour l'année fiscale 2005.[207] En promulguant la loi, Bush réagit à la disposition évoquée par Charlie Savage de la manière suivante :

> Le pouvoir exécutif interprétera les dispositions qui prétendent imposer ou réguler la transmission d'informations au Congrès et à d'autres entités situées en dehors du pouvoir exécutif en tenant compte du droit constitutionnel du président de garder secrètes des informations dont la transmission pourrait nuire à la diplomatie américaine, à la sécurité des citoyens américains, au processus de délibération de l'exécutif ou à l'accomplissement de ses devoirs constitutionnels. [208]

Il est certes possible d'affirmer que George W. Bush conteste ici le droit du Congrès d'imposer à ces scientifiques la transmission d'informations sans l'accord préalable du président. Mais contrairement à ce qu'affirme Charlie Savage, George W. Bush ne s'adresse à aucun moment aux chercheurs eux-mêmes, pas plus qu'il ne revendique clairement l'existence d'un droit présidentiel d'empêcher la transmission d'informations au Congrès. Enfin, lorsqu'il décrit la déclaration de promulgation relative à la Loi de réautorisation et d'amélioration du PATRIOT ACT,[209] qui aura décidément fait couler beaucoup d'encre, Charlie Savage affirme :

> Bush affirmait (dans cette déclaration de promulgation) que seules les dispositions qui étendaient le pouvoir présidentiel étaient conformes à la Constitution, invalidant par la même les dispositions de loi qui permettaient d'encadrer et de limiter ces nouvelles prérogatives.[210]

On constate en lisant la déclaration de promulgation en question que le président n'affirme à aucun moment que « seules les dispositions qui étendaient le pouvoir présidentiel étaient conformes à la Constitution ».[211] D'ailleurs, ces dispositions qui étendraient le pouvoir présidentiel ne sont, par définition, jamais mentionnées dans les déclarations de promulgation, qui ne

---

[207] H.R.4818, Consolidated Appropriations Act, 2005, 108ème Congrès.

[208] George W. Bush, Statement on Signing the Consolidated Appropriations Act, 2005, 8 décembre 2004.
Citation originale : « The executive branch shall construe provisions in the CAA that purport to mandate or regulate submission of information to the Congress, other entities outside the executive branch, or the public, in a manner consistent with the President's constitutional authority to withhold information that could impair foreign relations, national security, the deliberative processes of the Executive, or the performance of the Executive's constitutional duties. »

[209] Loi : H.R.3199, USA PATRIOT Improvement and Reauthorization Act of 2005, 109ème Congrès.
Déclaration de promulgation : George W. Bush, Statement on Signing the USA PATRIOT Improvement and Reauthorization Act of 2005, 9 mars 2006.

[210] Charlie Savage, *Takeover*..., *op.cit.*, page 229.
Citation originale : « Bush was claiming that only the parts of the bill that expanded his power were constitutional, essentially nullifying the parts of the bill that checked those new powers. »

[211] *Ibidem*.

s'intéressent justement qu'aux dispositions qui selon le président empiètent sur le pouvoir exécutif. Enfin, le président n'invalide explicitement aucune disposition de loi, et se contente d'affirmer que l'exécution de certaines d'entre elles sera circonscrite par certains passages de la Constitution relatifs à l'étendue du pouvoir exécutif. On peut *supposer* que le président souhaite remettre en cause l'exécution des dispositions de loi incriminées, mais en aucun cas le certifier par la simple lecture de la déclaration de promulgation sus-citée.

Envisagées séparément, ces facilités de langage ne semblent pas réellement prêter à conséquence, pas plus qu'elles ne permettent d'affirmer que l'analyse faite par Charlie Savage des déclarations de promulgation de George W. Bush est fondamentalement erronée. Toutefois, prises dans leur ensemble, elles dessinent une vision déformée des déclarations de promulgation qu'elles font souvent apparaître comme des ordres présidentiels qui ont immédiatement force de loi, et dans lesquels George W. Bush est beaucoup plus explicite et transparent sur ses intentions qu'il ne l'a réellement été. Lorsque Charlie Savage affirme que « Bush a ensuite précisé aux chercheurs, dans une déclaration de promulgation, qu'il pouvait leur ordonner de garder secrète toute information »,[212] le lecteur peut avoir l'impression que le président s'adresse directement aux chercheurs dans sa déclaration de promulgation et qu'il leur ordonne de ne pas tenir compte d'une disposition de loi adoptée par le Congrès, et donc que les déclarations de promulgation ont la capacité de transmettre un tel ordre.

Il est pourtant impossible de trouver dans les 162 déclarations de promulgation publiées au cours de la présidence de George W. Bush la moindre occurence d'une disposition de loi dont le président aurait clairement rejeté l'exécution. Pourtant, cette idée selon laquelle les déclarations de promulgation permettent au président des États-Unis de rendre publique son intention de ne pas exécuter certaines dispositions de loi est tellement répandue qu'elle ne concerne pas uniquement les seules déclarations de promulgation de George W. Bush mais également celles de certains de ses prédécesseurs.

Ainsi, les politologues Matthew Crenson et Benjamin Ginsberg évoquent avec les termes suivants une déclaration de promulgation rédigée par le père du 43ème président des États-Unis, George H.W Bush :

> Au cours de la même année, (George H.W) Bush a promulgué une loi qui forçait les entreprises responsables de la construction d'un super accélérateur de particules au Texas à recruter les employés impliqués dans le projet en se basant sur un système de discrimination positive.

---

[212] *Ibid.*, page 239.

> La déclaration de promulgation présidentielle jointe à cette loi affirmait qu'il n'y avait aucune base juridique susceptible de justifier l'utilisation de la discrimination positive dans ce cas (bien que les cours de justice aient à l'époque affirmé le contraire) et demandait au ministre de l'Énergie d'ignorer cette requête.[213]

Là encore, une simple consultation de la déclaration de promulgation en question, rédigée en 1991, permet de constater que le président, s'il remet effectivement en cause la légalité de la disposition en question, se montre beaucoup plus prudent sur le sort qui lui sera réservé :

> Les dispositions 304 et 506 de la Loi posent des problèmes d'ordre constitutionnel. La disposition 304 demande au ministre de l'Énergie, « autant que faire se peut », de faire en sorte que 10% des fonds alloués au super accélérateur de particules aillent à des institutions caractérisées par leur diversité ethnique.
> Dans la mesure où aucun objectif gouvernemental important n'est clairement identifié pour justifier une telle pratique, ces dispositions sont à même de poser des problèmes d'ordre constitutionnel. Je demande donc au ministre de l'Énergie, en s'acquittant de son obligation d'appliquer la disposition 304, de gérer l'exécution de cette disposition, « autant que faire se peut », d'une manière conforme à la Constitution.[214]

Il est à nouveau possible d'affirmer que la déclaration remet clairement en cause la constitutionnalité des dispositions incriminées, et qu'elle entretient volontairement le doute sur leur exécution. L'emploi pour le moins ironique voire moqueur, par le président et entre guillemets, de l'expression « autant que faire se peut » employée par le Congrès dans la disposition de loi dont la constitutionnalité est contestée, suffit presque à elle seule à démontrer que le président s'inscrit ici dans un rapport de force institutionnel. Il n'est toutefois pas possible d'affirmer que le président « demandait au ministre de l'Énergie d'ignorer les requêtes liées à la discrimination positive ».[215]

---

[213] Matthew Crenson; Benjamin Ginsberg, *Presidential Power...,op.cit.*, page 184.
Citation originale : « During the same year, (George H.W) Bush signed a bill requiring that contractors building the Superconducting Supercollider in Texas pursue affirmative action in their hiring practices. The president's signing statement asserted that there was no valid basis for affirmative action in this case -even though the courts at the time had held otherwise- and directed the Secretary of Energy to ignore the affirmative action requirements.»

[214] George H. W Bush, Statement on Signing the Energy and Water Development Appropriations Act, 1992, 17 aout 1991.
Citation originale : « Sections 304 and 506 of the Act raise constitutional concerns. Section 304 would direct the Secretary of Energy, "to the fullest extent possible," to ensure that 10 percent of the funds for the Superconducting Super Collider go to various institutions that are defined by their racial composition. To the extent that important governmental objectives are not clearly identified as the basis for such designations, they may raise constitutional concerns. I therefore direct the Secretary, as part of his obligation to implement section 304 "to the fullest extent possible," to administer the section in a constitutional manner. »

[215] Matthew Crenson; Benjamin Ginsberg, *Presidential Power..., op.cit.*, page 184.

L'ensemble des corrections qui viennent d'être apportées n'ont absolument pas pour but de dénigrer le travail de Charlie Savage, dont le mérite est réel puisqu'il a dans une large mesure donné naissance aux déclarations de promulgation en tant qu'objet de recherche et donc, disons-le, au travail ici présenté, ni celui d'autres chercheurs qui se sont intéressés au sujet. Il s'agissait avant toute autre chose d'expliquer pourquoi ce travail arrive, dans l'ensemble, à des conclusions différentes aussi bien du point de vue des chiffres qui furent ceux de la pratique des déclarations de promulgation par l'Administration Bush qu'en ce qui concerne les éventuelles conséquences de ces dernières sur le fonctionnement du système politique américain en général et sur l'exécution des lois en particulier.

De par son statut comme déclencheur de la polémique et premier observateur à s'être réellement intéressé aux déclarations de promulgation de George W. Bush, Charlie Savage a fortement influencé la suite de la recherche relative au sujet, et des articles de revues scientifiques ont repris parfois à l'identique certaines erreurs, jusqu'à donner une image des déclarations de promulgation bien plus alarmante que celles-ci ne l'étaient réellement.[216] C'est ce sentiment d'une imprécision contagieuse que confirme Ian Ostrander, l'un des premiers chercheurs à s'être intéressé au sujet, pour qui « les chercheurs qui ont réalisé les premiers travaux autour des déclarations de promulgation ont été trop influencés par l'article de Charlie Savage. »[217]

Si leur impact sur le processus d'exécution des lois est encore incertain, il n'est pas possible d'affirmer *a priori* que les déclarations de promulgation ont le pouvoir d'invalider les dispositions dont elles remettent en cause la constitutionnalité. Davantage qu'une déclaration du président susceptible de mener à des tensions entre les différents pouvoirs, la déclaration de promulgation a souvent été décrite comme une sorte de veto sélectif dont la simple rédaction permettrait de suspendre voire d'annuler l'exécution des dispositions de loi dont le président contestait la constitutionnalité. Le problème majeur d'une telle affirmation est que, à moins de vérifier comment les dispositions en question sont appliquées, elle contraint à rester au stade de la supputation et du soupçon.

---

[216] On notera par respect et par souci de précision que le professeur Phillip Cooper écrivait dès le mois de septembre 2005 dans la revue *Presidential Studies Quarterly* un article consacré au sujet, intitulé « George W. Bush, Edgar Allan Poe, and the Use and Abuse of Presidential Signing Statements ». Toutefois, comme les entretiens réalisés avec des chercheurs qui se sont intéressés aux déclarations de promulgation de George W. Bush le montrent, Charlie Savage est reconnu presque unanimement comme l'homme qui a véritablement lancé la polémique autour des déclarations de promulgation ainsi que la vague de travaux scientifiques auxquels cette polémique a donné naissance.

[217] Entretien (4 / 5 octobre 2012).

1.3 Une polémique partisane

L'ensemble des imprécisions qui viennent d'être énumérées soulèvent nécessairement la question de leur propre origine. Comment des faits aussi aisément vérifiables que le nombre de déclarations de promulgation publiées par George W. Bush ou le contenu exact de ces dernières ont-ils pu, pendant plusieurs mois voire plusieurs années, être à ce point déformés et amplifiés?

Une partie de la réponse réside à n'en pas douter dans le rythme frénétique auquel une bulle médiatico-scientifique s'est formée autour des déclarations de promulgation. Quasiment absentes des discussions académiques et journalistiques jusqu'au second mandat de George W. Bush, elles sont très vite devenues un sujet à la mode, auquel de nombreux articles ont été consacrés dans des revues scientifiques mais aussi dans la presse généraliste.

Toutefois, le manque de temps et de recul ne saurait à lui seul expliquer la naissance puis la propagation de cette description alarmiste de la pratique des déclarations de promulgation par l'Administration Bush. Comme cela a déjà été évoqué dans l'introduction, cette vision découle aussi de l'image de George Bush comme un hyper-président qui repoussait l'étendue du pouvoir exécutif au-delà des limites constitutionnelles.

Après avoir, entre autres, mis en place des tribunaux militaires d'exception afin de pouvoir juger les « combattants ennemis » en dehors de tout cadre juridique, validé l'utilisation de la torture par les soldats de l'armée américaine et instauré un programme illégal de surveillance des communications téléphoniques, le refus d'exécuter des centaines de dispositions de loi par le biais des déclarations de promulgation était une nouvelle pièce à ajouter au dossier de George W. Bush en matière d'élargissement des prérogatives de l'exécutif.

Le contenu réel des déclarations de promulgation et leurs véritables effets sur le processus d'exécution des lois n'ont pas pesé lourd face à l'idée que George W. Bush était, une fois de plus, sorti du carcan restrictif dans lequel la Constitution place la présidence. C'est exactement ce qu'explique Curtis Bradley, l'un des premiers chercheurs à s'être intéressé au sujet :

> De nombreux chercheurs n'aimaient pas la vision de la Constitution qui était celle des juristes de l'Administration Bush et il leur a été plus simple de remettre en cause la pratique des déclarations de promulgation que de débattre de la validité des enjeux constitutionnels.

> Il y avait aussi une inquiétude générale durant la présidence Bush quant à des revendications trop ambitieuses du pouvoir exécutif, et l'emploi fréquent des déclarations de promulgation a été perçu comme un des éléments constitutifs de cet ensemble.[218]

Cette opinion est partagée par Michael Korzi :

> George W. Bush était un président extrêmement clivant et certains chercheurs ont, je pense, éprouvé des difficultés à séparer les déclarations de promulgation en tant que telles de (la personne du président).[219]

Il semble dès lors important de déterminer dans quelle mesure une critique plus générale de la vision du pouvoir exécutif qui fut celle de l'Administration Bush a pu influencer le débat autour des déclarations de promulgation.

1.3.1 Le rapport de l'American Bar Association, symbole d'un débat faussé

La difficulté à opérer dès la naissance de la polémique qu'elles ont suscitée une analyse précise et cohérente de l'emploi des déclarations de promulgation par l'Administration Bush est au moins en partie la conséquence d'une vision globalisante voire partisane.

Si les réactions outrées ont été nombreuses, aucune n'a atteint le degré de crainte démocratique affiché par l'American Bar Association. Le 24 juillet 2006, la puissante association des avocats américains, dont l'un des objectifs auto-attribués est de « veiller au respect de l'État de droit »,[220] rend public le rapport de son « Groupe de travail sur les déclarations de promulgation présidentielles et la doctrine de la séparation des pouvoirs. »[221]

Le rapport a pour épitaphe une citation de James Madison qui laisse d'emblée peu de place au doute quant à la vision des déclarations de promulgation qui y sera développée : « La

---

[218] Entretien (4 / 5 octobre 2012).
Citation originale : « I think that part of what was going on was that a lot of academics did not like the constitutional views of the lawyers in the Bush administration and found it easier to challenge the practice of the signing statements rather than engage on the merits of the constitutional issues. Also, there was general concern during the Bush administration about overly aggressive claims of executive power, and the extensive use of signing statements was thought to be part of that pattern. »

[219] Entretien (5 / 9 octobre 2012).
Citation originale : « George W. Bush was an especially polarizing president and some academics, I think, had a difficult time of separating the signing statement, as such, from Bush. »

[220] ABA 2008 mission statement, goal 4.

[221] American Bar Association, « Report, Task Force... », *op.cit.*

défense de la liberté requiert que les trois grands pouvoirs soient séparés et distincts ».[222] Le résumé des conclusions du groupe de travail est également on ne peut plus clair :

> Étant donné que L'American Bar Association s'oppose, du fait de leur incompatibilité avec l'État de droit et notre système constitutionnel basé sur la séparation des pouvoirs, à la publication de déclarations de promulgation qui revendiquent le droit du président de mettre de côté ou de refuser d'exécuter tout ou partie d'une loi qu'il a promulguée, ou d'interpréter les lois de manière contraire à l'intention du Congrès. (…)
> Étant également donné que l'American Bar Association demande au président de limiter ses déclarations de promulgation à l'expression de son opinion sur le sens, les objectifs et la portée des lois qui lui sont présentées, et s'il estime que tout ou partie d'une loi est inconstitutionnelle, d'opposer son veto à la loi, conformément à l'Article 1, Section 7 de la Constitution des États-Unis, qui exige de lui qu'il approuve ou rejette chaque loi dans son intégralité.[223]

Ces conclusions souffrent du même manque de précision et sont construites sur les mêmes approximations linguistiques que celles qui ont évoquées plus haut. Il est ainsi précisé que les déclarations de promulgation de George W. Bush « revendiquent le droit du président de mettre de côté ou de refuser d'exécuter tout ou partie d'une loi que le président a promulguée »[224] alors même qu'aucune des 162 déclarations de promulgation publiées par l'Administration Bush ne revendique explicitement un tel droit.

L'ABA décrit ensuite ce que les membres de son groupe de travail considèrent comme le seul choix offert à un président confronté à une loi contraire en partie seulement à la Constitution : la promulguer et donner force de loi à l'ensemble de ses dispositions, y compris celles qui seraient inconstitutionnelles, ou y opposer son veto et, dans le cas où le Congrès ne réussit pas à réunir une majorité des deux tiers dans chacune des deux chambres, empêcher l'ensemble de la loi d'être exécutée, y compris les dispositions qui ne posent pas de problème constitutionnel.

---

[222] Fédéraliste numéro 47.

[223] American Bar Association, « Report, Task Force... », *op.cit.*
Citation originale : « RESOLVED, That the American Bar Association opposes, as contrary to the rule of law and our constitutional system of separation of powers, the issuance of presidential signing statements that claim the authority or state the intention to disregard or decline to enforce all or part of a law the President has signed, or to interpret such a law in a manner inconsistent with the clear intent of Congress; FURTHER RESOLVED, That the American Bar Association urges the President, if he believes that any provision of a bill pending before Congress would be unconstitutional if enacted to communicate such concerns to Congress prior to passage;
FURTHER RESOLVED, That the American Bar Association urges the President to confine any signing statements to his views regarding the meaning, purpose and significance of bills presented by Congress, and if he believes that all or part of a bill is unconstitutional, to veto the bill in accordance with Article I, § 7 of the Constitution of the United States, which directs him to approve or disapprove each bill in its entirety. »

[224] *Ibidem*.

Si cette position reflète effectivement le choix explicite que la Constitution offre au président, elle semble difficilement conciliable, pour ne pas dire parfaitement incompatible, avec le type de lois qui arrivent aujourd'hui sur le bureau du président des États-Unis. Des textes aussi indispensables au fonctionnement de la machine étatique américaine que les lois annuelles de financement des différents ministères sont ainsi composées de plusieurs milliers de dispositions.

Si une seule d'entre elles lui semble contraire à la Constitution, un président qui suivrait à la lettre le comportement préconisé par l'ABA devrait soit accepter de voir une disposition de loi inconstitutionnelle être appliquée, et ainsi manquer à son devoir de protéger la Constitution, soit opposer son veto à l'ensemble du texte et ainsi potentiellement bloquer le fonctionnement de l'État à cause d'une seule disposition problématique.

C'est exactement ce qu'explique le représentant Lamar Smith, membre de la Commission judiciaire de la Chambre des représentants, dans le cadre d'une audition intitulée « Les déclarations de promulgation durant la présidence de George W. Bush : une menace pour les freins et contrepoids et l'État de droit? » :

> Les opposants à l'utilisation des déclarations de promulgation pensent que le président doit faire usage de son veto si une loi contient ne serait-ce qu'une seule disposition qu'il pense contraire à la Constitution, et que si le président promulgue une loi, il doit l'exécuter dans son intégralité jusqu'à ce qu'une cour de justice en décide autrement. Mais cela signifierait, par exemple, que le président devrait utiliser son veto à l'encontre de l'ensemble d'une loi de financement de l'armée, et en conséquence refuser aux soldats le soutien qu'ils méritent, si la loi en question contient ne serait-ce qu'une seule disposition inconstitutionnelle.[225]

La position de l'ABA semble plus intenable encore lorsque le président réagit dans sa déclaration de promulgation à des dispositions qui reposent sur des procédures législatives dont la Cour suprême a déjà confirmé l'inconstitutionnalité. A titre d'exemple, la disposition 518(a) de la Loi de financement du ministère de la Sécurité intérieure pour l'année fiscale 2006 précise :

> Aucun des fonds débloqués par cette loi de financement ou par toute loi de financement précédente ne pourra être affecté au déploiement ou à la mise en place, autrement que dans le cadre d'un

[225] Audition devant la Commission judiciaire de la Chambre des représentants, « Presidential Signing Statements Under the Bush Administration: A Threat to Checks and Balances and the Rule of Law? », déclaration du représentant Lamar Smith, 31 janvier 2007.
Citation originale : « Opponents of the use of signing statements claim the President should veto bills if they contain any sections the President thinks are unconstitutional, and that if the President signs a bill, he has to implement the whole bill until a court decides he does not have to. But that would mean, for example, that the President would have to veto an entire bill that funds the military, and thereby deny the troops the support they deserve if the bill contained a single unconstitutional provision. »

> exercice, du programme de Sécurité aérienne ou de tout autre programme de vérification des antécédents des passagers, tant que le ministre de la Sécurité intérieure n'aura pas certifié, et que le Government Accountability Office n'aura pas signalé aux commissions des finances du Sénat et de la Chambre des représentants, que les dix conditions contenues dans les paragraphes 1 à 10 de la disposition 522 (a) de la loi 108-334 ont bien été respectées.[226]

Cette disposition assez technique au premier abord constitue un veto législatif,[227] c'est à dire un dispositif par lequel le Congrès soumet l'exécution d'une disposition de loi à un certain nombre de conditions. La Cour suprême a déclaré une telle pratique inconstitutionnelle dès 1983 dans la décision *INS c. Chadha*.[228] Pourtant, aujourd'hui encore, le Congrès continue d'inclure chaque année des dizaines de vetos législatifs dans les lois qu'il adopte.

Comme l'explique un ancien membre du Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice impliqué dans le processus de rédaction des déclarations de promulgation de George W. Bush :

> Malgré la confirmation par la Cour suprême de l'inconstitutionnalité des vetos législatifs dans la décision *INS c. Chadha*, le Congrès continue d'en inclure régulièrement dans les lois qu'il adopte. En conséquence, les déclarations de promulgation du président Bush faisaient part avec constance et, à mon sens, à raison, de l'opposition du président à cette pratique.[229]

C'est donc sans surprise que dans la déclaration de promulgation relative à la loi qui contient la disposition citée ci-dessus, George W. Bush précise :

> Dans la mesure où la disposition 518 de la loi prétend autoriser un agent du pouvoir législatif à empêcher l'exécution de la loi à moins que l'agent en question assure au Congrès que le pouvoir exécutif a satisfait à certaines conditions, le pouvoir exécutif interprétera cette disposition comme

---

[226] H.R.2360, Department of Homeland Security Appropriations Act, 2006, 109ème Congrès.
Citation originale : « None of the funds provided by this or previous appropriations Acts may be obligated for deployment or implementation, on other than a test basis, of the Secure Flight program or any other follow on or successor passenger prescreening pro- grams, until the Secretary of Homeland Security certifies, and the Government Accountability Office reports, to the Committees on Appropriations of the Senate and the House of Representatives, that all ten of the elements contained in paragraphs (1) through (10) of section 522(a) of Public Law 108–334 (118 Stat. 1319) have been successfully met. »

[227] En anglais, *legislative veto*.

[228] 462 U.S. 919.

[229] Entretien avec OLC 1 (anonyme, 17 / 21 avril 2014).
Citation originale : « For instance, despite the Supreme Court's clear statement in *INS v. Chadha* that legislative vetoes are unconstitutional, Congress still routinely inserts them into legislation. Accordingly, President Bush's signing statements consistently – and in my view, properly – noted his objection to the practice. »

une simple suggestion, conformément aux principes constitutionnels énumérés dans l'arrêt *Chadha*.[230]

Dans le cas des vetos législatifs, si George W. Bush avait dû suivre la voie suggérée par l'ABA, son choix se serait limité à promulguer la loi et accepter de se soumettre à une procédure législative dont le caractère inconstitutionnel a été clairement établi par la Cour suprême, ou éviter que la disposition inconstitutionnelle n'acquière force de loi en opposant son veto à l'ensemble du texte, et ainsi empêcher le ministère de la Sécurité intérieure de recevoir les financements nécessaires à son fonctionnement.

On peut dès lors se demander si le fait de vouloir ramener les options dont dispose le président à un tel choix ne relève pas d'un certain irréalisme politique, ce d'autant plus que le cas en présence, celui des vetos législatifs, est loin de constituer une question qu'un président n'aura à se poser qu'une ou deux fois au cours de sa mandature. En huit ans de présidence, George W. Bush a ainsi remis en cause, par le biais de ses déclarations de promulgation, la constitutionnalité de 42 vetos législatifs.

S'il avait préféré suivre les recommandations de l'ABA, George W. Bush aurait donc dû, au choix, accepter à 42 reprises de voir une disposition de loi clairement inconstitutionnelle être appliquée, utiliser à 42 reprises son veto à l'encontre de lois qui ne contenaient que quelques dispositions problématiques, ou encore opter pour un panachage des deux solutions en fonction des circonstances et des lois. Dans de tels cas, l'ABA demande en réalité au président de choisir entre une faute constitutionnelle et une faute politique.

Cet exemple des vetos législatifs et de leur dénonciation par le biais d'une déclaration de promulgation est particulièrement intéressant car il s'agit d'un des rares arguments constitutionnels développés par George W. Bush dans ses déclarations de promulgation qui ne reposent pas essentiellement voire exclusivement sur la vision pour le moins contestée du pouvoir exécutif qui fut celle du 43ème président des États-Unis.

Lorsqu'il affirme qu'un veto législatif est contraire à la Constitution, George Bush se contente de répéter ce que la Cour suprême, arbitre ultime des conflits constitutionnels, a affirmé de manière on ne peut plus claire il y a déjà plus de trente ans. De plus, en choisissant de

---

[230] George W. Bush, Statement on Signing the Department of Homeland Security Appropriations Act, 2006, 18 octobre 2005.
Citation originale : « To the extent that section 518 of the Act purports to allow an agent of the legislative branch to prevent implementation of the law unless the legislative agent reports to the Congress that the executive branch has met certain conditions, the executive branch shall construe such section as advisory, in accordance with the constitutional principles enumerated in the Chadha decision. »

promulguer les lois concernées tout en signalant dans ses déclarations de promulgation l'inconstitutionnalité des vetos législatifs qu'elles contiennent, George W. Bush n'a en aucun cas opté pour un comportement unique dans l'Histoire de la présidence puisque, pour ne citer que ses trois prédécesseurs immédiats, Bill Clinton a procédé de la sorte à treize reprises au cours de sa mandature, chiffre qui est de douze pour George H.W. Bush et de neuf pour Ronald Reagan.

C'est ce que rappelle John Elwood, adjoint du ministre de la Justice au cours de la présidence Bush :

> Beaucoup de déclarations de promulgation concernaient un nombre réduit de types de dispositions qui revenaient fréquemment malgré les objections de longue date de l'exécutif au cours de présidences républicaines et démocrates, et parfois même malgré des opinions définitives de la Cour suprême, comme la décision *INS c. Chadha*.[231]

Il est donc possible, à partir de cet exemple des vetos législatifs, de sortir de la vision classique d'un président qui outrepasse ses pouvoirs au détriment d'un Congrès qui serait « du bon côté » de la Constitution et de raisonner à partir d'une image moins manichéenne du système politique américain, de son fonctionnement et des rapports de force qui le régissent.

En incluant dans de nombreuses lois des vetos législatifs par ailleurs frappés d'inconstitutionnalité par la Cour suprême, le Congrès envoie au président, en toute connaissance de cause, des lois en partie contraires à la Constitution. Si le président promulgue ces lois sans jamais se soucier des vetos législatifs qu'elles contiennent, il se fait complice du non respect d'une décision de la Cour suprême et, par la même occasion, se soustrait à son devoir de protéger la Constitution. Si, en revanche, il décide d'utiliser la seule arme que lui donne la loi organique pour éviter que des lois inconstitutionnelles soient appliquées, à savoir le veto, il freine ou empêche à cause de quelques dispositions problématiques l'adoption de lois potentiellement essentielles au bon fonctionnement de l'État.

Le Congrès a d'ailleurs, sans que cela soit dénué d'une certaine ironie, utilisé une partie de l'opinion majoritaire de la Cour suprême dans la décision *INS c. Chadha* pour remettre en cause la légitimité de l'utilisation des déclarations de promulgation par l'Administration Bush.

---

[231] Entretien (22 septembre / 6 décembre 2012).
Citation originale : « Many of the signing statements concerned a handful of types of provisions that recurred frequently, despite the longstanding objections of the Executive Branch under administrations of both political parties, and sometimes despite controlling Supreme Court opinions to the contrary, such as *Chadha v. INS*. »

Dans le cadre d'une audition consacrée aux déclarations de promulgation, le sénateur Arlen Specter, alors président de la Commission judiciaire du Sénat, citait ainsi l'opinion rédigée par Warren Burger, président de la Cour suprême au moment où fut rendue la décision *INS c. Chadha* :

> Dans la décision rendue par la Cour suprême des États-Unis dans l'affaire *Chadha*, la Cour affirmait qu' « il apparaît clairement que la procédure législative mise en place par l'Article I, Section 1, alinea 7 (de la Constitution) reflète la décision prise par les Pères fondateurs de faire dépendre l'exercice du pouvoir législatif de l'État fédéral d'une procédure unique, finement travaillée et pensée. » Et je pense que ces mots de la Cour sont particulièrement adaptés aux déclarations de promulgation et à l'usage qui doit en être fait.[232]

Arlen Specter pensait donc que si le président avait tenu compte des termes de la décision *INS c. Chadha*, le problème des déclarations de promulgation n'en serait pas devenu un. Ironiquement, si le Congrès avait tenu compte de l'ensemble de la décision *INS c. Chadha*, il aurait privé George W. Bush de l'argument constitutionnel le plus convaincant qu'il lui ait été donné d'utiliser dans ses déclarations de promulgation.

Au-delà du seul cas des vetos législatifs, le rapport de l'ABA souffre avant tout de la limite à laquelle ont été confrontés tous les tenants de la théorie selon laquelle les déclarations de promulgation de George W. Bush ont modifié l'équilibre institutionnel en permettant au président de décider à la place du Congrès quelles dispositions de loi seraient exécutées : l'absence de preuve. Le rapport affirme ainsi :

> Pour que notre système constitutionnel de séparation des pouvoirs fonctionne comme les Pères fondateurs l'ont souhaité, le président doit accepter les limites que la Constitution lui impose. L'utilisation des déclarations de promulgation pour avoir le dernier mot au sujet des lois qui seront ou ne seront pas appliquées est contraire à ces limites et représente une menace sérieuse pour l'État de droit.[233]

---

[232] Audition devant la Commission judiciaire du Sénat, « The Use of Presidential Signing Statements », déclaration liminaire du sénateur Arlen Specter, président de la Commission, 27 juin 2006.
Citation originale : « And in the decision of the Supreme Court of the United States in the Chadha case, the Court said, "It emerges clearly that the prescription for legislative action in Article I, Section 1, Clause 7, represents the Framers' decision that the legislative power of the Federal Government be exercised in accord with a single, finely wrought and exhaustively considered procedure." And that language of the Court I think bears very heavily on the issue of presidential signing statements and where they may appropriately go. »

[233] American Bar Association, « Report, Task Force... », *op.cit.*
Citation originale : «If our constitutional system of separation of powers is to operate as the framers intended, the President must accept the limitations imposed on his office by the Constitution itself. The use of presidential signing statements to have the last word as to which laws will be enforced and which will not is inconsistent with those limitations and poses a serious threat to the rule of law. »

A aucun moment les auteurs du rapport ne démontrent que les déclarations de promulgation ont effectivement permis à George W. Bush d' « avoir le dernier mot »[234] en matière d'exécution des lois. Les quelques dispositions de loi qui sont citées dans le rapport à titre d'exemples et dont l'application est censée avoir été remise en cause par une déclaration de promulgation ne sont jamais suivies pour voir si leur exécution a effectivement été altérée ou empêchée suite à la remise en cause de leur constitutionnalité par une déclaration de promulgation. Les déclarations de promulgation sont présentées par le rapport de l'ABA comme des outils extrêmement puissants mais leur puissance réelle au-delà des simples mots employés par le président et leur capacité à influer dans les faits sur le processus d'exécution des lois ne sont jamais mesurées.

Steven Saltzburg, membre du groupe de travail à l'origine du rapport de l'ABA, affirme d'ailleurs ne pas se « souvenir si nous avons identifié des déclarations de promulgation qui ont débouché sur une action ou une inaction de l'exécutif qui aurait été incompatible avec une loi que le président avait promulguée. »[235]

En réalité, et alors même que le principal reproche adressé ici aux déclarations de promulgation est d'avoir permis au président de mettre la main sur le processus d'exécution des lois, ce processus est totalement absent du rapport de l'ABA, qui se concentre sur deux étapes seulement : l'adoption des lois par le Congrès et leur promulgation par le président. A la lecture, le rapport donne l'impression que le simple fait que le président remette en cause dans une déclaration de promulgation la constitutionnalité d'une disposition de loi signifie forcément qu'il a l'intention mais également les moyens institutionnels d'empêcher son exécution.

Notons que la majorité des chercheurs interrogés est en désaccord avec les conclusions de l'ABA et notamment l'idée selon laquelle « les déclarations de promulgation sont contraires à l'État de droit et représentent une menace pour le système des freins et contrepoids. »[236] Pour Curtis Bradley, « le rapport de l'American Bar Association verse trop dans l'exagération et constitue malheureusement une preuve supplémentaire de la dimension politicienne prise par cette association. »[237]

---

[234] *Ibidem*.

[235] Entretien (21 / 22 septembre 2012).
Citation originale : « I don't recall if we identified signing statements that resulted in Executive action or inaction that was inconsistent with a law that the President signed.»

[236] American Bar Association, « Report, Task Force... », *op.cit.*

[237] Entretien (4 / 5 octobre 2012).
Citation originale : «The report of the American Bar Association was very overblown and unfortunately was an additional reminder of how political that organization has become. »

Pour Michael Korzi, le rapport de l'ABA est « typique des réponses surjouées aux articles de Charlie Savage. »[238]

Si le rapport de l'ABA est si symbolique des erreurs d'analyse commises durant la période initiale de la polémique née de l'utilisation des déclarations de promulgation par l'Administration Bush, c'est aussi et peut-être même surtout parce qu'il souffre de la même limite que d'autres articles et rapports du Congrès rédigés durant cette période : un manque de temps et de recul qui débouche sur une précipitation elle-même source de confusions et d'erreurs. Le groupe de travail qui a rédigé le rapport de l'ABA a ainsi été officiellement formé le 5 juin 2006,[239] soit à peine plus d'un mois après la parution de l'article de Charlie Savage sur les déclarations de promulgation,[240] et n'a disposé que de deux mois pour remettre son rapport. Il était dans ces conditions difficile voire impossible de produire davantage qu'un simple billet d'humeur. Ce rapport reste néanmoins intéressant car symbolique d'une certaine littérature qui a analysé la déclaration de promulgation à travers le seul prisme de l'hyper-présidence Bush, sans traiter la question pourtant essentielle du monde réel et des conséquences que les déclarations de promulgation pouvaient y avoir.

1.3.2 L'empressement du Congrès : une revanche démocrate?

En novembre 2006, soit quelques mois après la naissance de la polémique autour des déclarations de promulgation, le Parti démocrate profitait des élections de mi-mandat pour reprendre au Parti républicain le contrôle des deux chambres du Congrès et imposer à George W. Bush deux dernières années de présidence en situation de cohabitation partisane.

Dès lors, les déclarations de promulgation vont devenir l'un des sujets favoris du Congrès démocrate fraichement élu au moment d'exercer l'une de ses principales attributions constitutionnelles, à savoir le contrôle de l'exécutif. Les auditions censées mettre en évidence l'accroissement du pouvoir présidentiel que constituait la pratique des déclarations de promulgation par l'Administration Bush et les projets de loi qui proposaient de restreindre cette pratique vont alors se succéder.

---

[238] Entretien (4 / 9 octobre 2012).
Citation originale : « The ABA is typical of the over-the-top responses to Savage's articles. »

[239] H.R.258, To prevent the President from encroaching upon the Congressional prerogative to make laws, and for other purposes, 111ème Congrès (2009-2010), disposition 2, alinea 6.

[240] Charlie Savage, « Bush Challenges Hundreds of Laws », *op.cit.*

Dès 2006, Sheila Lee Jackson, membre démocrate de la Chambre des représentants, présentait ainsi un projet intitulé « Loi de protection de l'autorité législative du Congrès », aussi connu sous le nom de CLAP Act de 2006.[241] Le projet prévoyait :

> L'interdiction d'utiliser des fonds alloués par le Congrès pour distribuer, diffuser ou publier des déclarations de promulgation présidentielles qui contredisent ou ne sont pas conformes à l'intention législative du Congrès au moment de l'adoption d'une loi.[242]

Était également envisagée :

> L'interdiction de la prise en compte (d'une déclaration de promulgation) par toute cour de justice, agence administrative ou institution quasi judiciaire au moment d'interpréter ou de faire appliquer toute loi adoptée par le Congrès.[243]

Le projet de loi sera à nouveau présenté, toujours par Sheila Lee Jackson, dès les premiers jours du 110ème Congrès en 2007[244] puis lors du 111ème Congrès en 2009,[245] mais ne fera jamais l'objet d'un vote en séance plénière.

Sans préjuger de la constitutionnalité d'un projet de loi qui n'a en définitive jamais été adopté, on peut se demander si, à l'instar des décisions rendues par la Cour suprême dans les arrêts *Citizens United c. Federal Election Commission*[246] en 2009 et *Buckley c. Valeo*[247] en 1976, interdire l'allocation de fonds destinés à permettre à la présidence de rédiger des déclarations de promulgation n'aurait pas été considéré, en cas de plainte de l'Administration Bush, comme une limite inconstitutionnelle imposée à la liberté d'expression du président des États-Unis.

---

[241] H.R.5684, Congressional Lawmaking Authority Protection Act of 2006, 109ème Congrès.

[242] Audition devant la Commission Judiciaire de la Chambre des représentants, « Executive Power and its Constitutional Limitations », déclaration de la représentante Sheila Lee Jackson, 25 juillet 2008.
Citation originale : « prohibited the expenditure of appropriated funds to distribute, disseminate, or publish presidential signing statements that contradict or are inconsistent with the legislative intent of the Congress in enacting the laws. »

[243] *Ibidem*.
Citation originale : « bars consideration of any signing statement by any court, administrative agency, or quasi-judicial body when construing or applying any law enacted by Congress.»

[244] H.R.254, Congressional Lawmaking Authority Protection Act of 2007, To prevent the President from encroaching upon the Congressional prerogative to make laws, and for other purposes. 110ème Congrès.

[245] H.R.258, Congressional Lawmaking Authority Protection Act of 2009, To prevent the President from encroaching upon the Congressional prerogative to make laws, and for other purposes. 111ème Congrès.

[246] 558 U.S. 310.

[247] 424 U.S. 1.

Certes, le Congrès contrôle les cordons de la bourse et possède à ce titre le pouvoir de mettre fin à certaines dépenses. De plus, une hypothétique plainte de la présidence aurait eu des chances de tomber sous le coup de la doctrine des questions politiques, qui veut que la Cour suprême est généralement réticente à s'immiscer dans les querelles entre présidence et Congrès. Mais cibler directement et de manière concertée, comme le faisait le projet de loi de protection de l'autorité législative du Congrès, un moyen d'expression comme les déclarations de promulgation aurait au moins pu soulever une incertitude constitutionnelle quant à la compatibilité entre une telle loi et le Premier Amendement à la Constitution.

Le 31 janvier 2007, quatre semaines seulement après l'ouverture du 110ème Congrès qui redonna le contrôle du législatif aux Démocrates, la Commission judiciaire de la Chambre des représentants tenait une audition intitulée « Les déclarations de promulgation de l'Administration Bush : une menace pour l'État de droit et le système des freins et contrepoids? »[248]

Les quatre déclarations liminaires qui précèdent l'audition, oeuvres de deux représentants démocrates et deux de leurs homologues républicains, laissent apparaître un franc désaccord partisan au sujet de la définition du rôle joué par les déclarations de promulgation et la description de leurs éventuels effets sur la séparation des pouvoirs et le système des freins et contrepoids. Ainsi, John Conyers Jr., président démocrate de la Commission judiciaire de la Chambre des représentants, décrit de la manière suivante les déclarations de promulgation :

> (Les déclarations de promulgation de George W. Bush sont) un comportement extra-constitutionnel et systématique de la part de la Maison-Blanche. Ce comportement menace de priver le peuple américain de l'un des droits fondateurs de toute démocratie, celui d'élire des représentants qui déterminent le contenu des lois, avec pour seule limite le veto présidentiel. Ce droit est incompatible avec le fait qu'un président puisse promulguer des lois pour ensuite affirmer qu'il est libre de les exécuter ou de ne pas les exécuter selon son bon vouloir.[249]

Son collègue démocrate Jerry Nadler abonde dans son sens :

---

[248] Audition devant la Commission judiciaire de la Chambre des représentants, « Presidential Signing Statements Under the Bush Administration: A Threat to Checks and Balances and the Rule of Law? », 31 janvier 2007.

[249] *Ibidem*, déclaration liminaire de John Conyers Jr, président de la Commission judiciaire de la Chambre des représentant*s.*
Citation originale : « We are talking about a systematic extra-constitutional mode of conduct by the White House. The conduct threatens to deprive the American people of one of the basic rights of any democracy, the right to elect Representatives who determine what the law is, subject only to the President's veto. That does not mean having a President sign those laws but then say that he is free to carry them out or not as only he sees fit. »

> L'inquiétude qui est la mienne vis-à-vis des déclarations de promulgation du président Bush vient de leur contenu. Sa vision large et souvent sans fondement du pouvoir exécutif et ses tentatives répétées de réinterpréter les lois adoptées par le Congrès en allant à l'encontre de l'intention de cette institution sont les véritables dangers. Le président a le droit de dire « oui » ou « non ». Il n'a pas le droit de réécrire la loi.[250]

Le ton adopté par Lamar Smith, membre républicain de la Commission, est en revanche très différent :

> Cette audition est entièrement fondée sur une hypothèse, puisque personne n'a été en mesure de citer un seul cas de non exécution d'une loi par le président Bush. (…) On a clairement l'impression qu'il s'agit en réalité d'un débat partisan. Si ceux qui critiquent les déclarations de promulgation étaient d'accord avec la politique menée par le président, nous ne serions pas là aujourd'hui.[251]

Enfin, le représentant républicain Trent Franks se pose quant à lui en défenseur assumé des déclarations de promulgation :

> Les déclarations de promulgation présidentielles sont de précieux outils utilisés depuis les premières heures de la République afin d'expliquer la manière dont l'exécutif comprend une loi et, de temps à autres, permettre au président d'annoncer son refus d'exécuter une disposition de loi clairement contraire à la Constitution.[252]

Le 29 juin 2007, le sénateur républicain Arlen Specter[253] présente un projet de loi intitulé « Loi relative aux déclarations de promulgation présidentielles », qui prétendait entre autres, tout comme le CLAP Act de 2006, interdire à toutes les cours de justice du pays d'utiliser les déclarations de

---

[250] *Ibid.*, déclaration de Jerry Nadler, président de la Sous-Commission des droits civiques, de la Constitution et des libertés civiles.
Citation originale : «The more critical concern I have about this President's signing statements is their actual content. His broad and often unfounded assertions of Presidential power and his repeated attempts to reinterpret laws passed by Congress against the obvious intent are the real dangers. The President gets a yea or nay. He does not get to rewrite the bill. »

[251] *Ibid.*, discours liminaire de Lamar Smith, membre de haut rang de la Commission judiciaire de la Chambre des représentants.
Citation originale : « the fact remains that this hearing is based entirely on a hypothetical, since no one can cite a single instance in which President Bush has ever failed to implement a law. (…) One has the distinct feeling that this is really a policy debate. If critics of signing statements agreed with the President on policy, we simply would not be here today. »

[252] *Ibid.*, déclaration de Trent Franks, membre de haut rang de la Sous-Commission des droits civiques, de la Constitution et des libertés civiles.
Citation originale : « Presidential signing statements are valuable tools used since the early days of the Republic to explain the Executive's understanding of a statute and, at times, to enable the President to announce his refusal to enforce a clearly unconstitutional statute. »

[253] Arlen Specter a quitté le Parti républicain pour le Parti démocrate en 2009.

promulgation présidentielles au moment d'interpréter un texte de loi. Le projet ne sera jamais adopté.[254]

Le 11 mars 2008, la sous-commission du contrôle et des enquêtes de la Commission des forces armées de la Chambre des représentants tient une audition sur «l'impact de la déclaration de promulgation présidentielle sur l'exécution par la ministère de la Défense de la Loi d'autorisation de la Défense nationale pour l'année fiscale 2008. »[255]

Le 8 mai 2008, Walter Jones Jr., représentant républicain de l'État de Caroline du Nord, présente devant la Commission judiciaire de la Chambre des représentants un projet de loi intitulé « Loi relative aux déclarations de promulgation présidentielles ». Les conclusions du projet de loi précisent :

> Les déclarations (de promulgation) entrent en conflit avec l'obligation constitutionnelle faite au président de veiller à la fidèle exécution des lois, (…) le devoir du président de défendre et faire respecter la Constitution, (…) et la décision prise par la Cour suprême des États-Unis de rendre inconstitutionnel le veto sélectif dans l'arrêt *Clinton c. City of New York*; les déclarations de promulgation ne peuvent être distinguées d'un veto sélectif absolu que le Congrès n'a aucune chance de pouvoir renverser, et qui inverse l'équilibre des pouvoirs en matière de législation à la faveur du président. [256]

Le projet de loi demandait à ce que :

> Le président transmette à la Chambre des représentants (…) et au Sénat (…) chaque déclaration de promulgation qui affirme ou insinue que le président a l'intention de ne pas tenir compte d'un projet de loi qu'il a promulgué car il pense qu'il est contraire à la Constitution.

---

[254] S.1747, Presidential Signing Statement Act of 2007, 110ème Congrès.

[255] Audition devant la sous-commission du contrôle et des enquêtes de la Commission des forces armées de la Chambre des représentants, « The Impact of the Presidential Signing Statement on the Department of Defense's Implementation of the Fiscal Year 2008 National Defense Authorization Act », 11 mars 2008.

[256] H.R.5993, Presidential Signing Statements Act, To promote Congressional and Public awareness, understanding, and political accountability of presidential signing statements, 110ème Congrès (2007-2008), disposition 3.
Citation originale : « The statements are in tension with the President's constitutional obligation to take care that the laws be faithfully executed. The statements are in tension with the President's duty to defend and uphold the Constitution in determining whether a bill should be signed when the President believes it contains unconstitutional provisions. The statements are in tension with the decision of the United States Supreme Court holding the line-item veto unconstitutional in Clinton v. New York; the statements seem indistinguishable from an absolute line-item veto which Congress has no opportunity to override, and which skew the balance of power over legislation in favor of the President. »

> Le président devra également s'assurer que ces déclarations soient publiées dans le Registre fédéral.[257]

Cette requête est pour le moins surprenante lorsque l'on sait que les déclarations de promulgation sont des documents publics, consultables par tous et disponibles dans leur intégralité dans la compilation hebdomadaire des documents présidentiels.[258] Mis à part l'aspect encore plus formel voire solennel d'une transmission au Congrès, il est difficile de comprendre en quoi cette disposition de loi eût représenté un réel changement quant à la pratique des déclarations de promulgation.

La présidence de George W. Bush a été marquée par de nombreux épisodes de renforcement « silencieux » du pouvoir présidentiel, entre refus de certains membres de l'Administration Bush de témoigner devant le Congrès, utilisation accrue du privilège de l'exécutif ou encore programme illégal d'écoute des citoyens américains par la NSA. Cette proposition de loi semble « surfer » sur cette idée d'une présidence Bush ayant construit un culte du secret, mais l'applique au mauvais outil, la déclaration de promulgation étant un document on ne peut plus public. Le fait que très peu de personnes leur aient prêté attention avant 2006 est certes une réalité mais ne signifie pas pour autant que l'accès aux déclarations de promulgation ait été restreint voire empêché. Le projet de loi sera à nouveau présenté le 6 janvier 2009[259] mais ne fera jamais l'objet d'un vote en séance plénière.

Toujours en 2008, le sénateur démocrate Russell Feingold, celui-là même qui n'avait pas hésité à qualifier George W. Bush de « Roi George », présente au Sénat un projet de loi de signalement du Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice.[260] S'il ne fait pas directement référence aux déclarations de promulgation de George W. Bush, ce projet de loi vise à rendre plus transparente la remise en cause de la constitutionnalité de dispositions de loi par le Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice qui, comme nous le verrons plus tard, a joué un rôle central dans la rédaction des déclarations de promulgation de George W. Bush mais

---

[257] *Ibidem*, disposition 4.
Citation originale : « The President shall transmit to the Speaker of the House of Representatives and the chairman of the Committee on the Judiciary of the House of Representatives and the majority leader of the Senate and the chairman of the Committee on the Judiciary of the Senate each signing statement that declares or insinuates the intention of the President to disregard provisions of any bill he has signed into law because he believes it is unconstitutional. (…) The President shall also have such statements published in the Federal Register. »

[258] De 1965 à 2009 : Weekly Complilation of Presidential Documents.
Depuis 2009 : Compilation of Presidential Documents.

[259] H.R.149, Presidential Signing Statements Act, To promote Congressional and Public awareness, understanding, and political accountability of presidential signing statements, 111ème Congrès (2009-2010).

[260] S.3501, OLC Reporting Act of 2008, 110ème Congrès.

également de ses prédécesseurs. Le projet de loi, qui n'a finalement pas été adopté, prévoyait que:

> Le ministre de la Justice signale au Congrès tout cas d'interprétation juridique d'une disposition de loi par le ministre de la Justice ou tout employé du ministère de la Justice : (1) qui conclut que la disposition de loi est inconstitutionnelle ou serait inconstitutionnelle dans certaines de ses applications; (2) dont la conclusion est basée sur la conviction que toute autre interprétation soulèverait des problèmes constitutionnels liés à l'Article II de la Constitution ou au principe de la séparation des pouvoirs; (3) dont la conclusion est basée sur une présomption juridique niant l'application de la disposition de loi au pouvoir exécutif ou à n'importe lequel de ses membres.[261]

Malgré l'effervescence législative qui vient d'être décrite, résumer l'accroissement voire la naissance, à partir de 2006, de l'intérêt du Congrès pour les déclarations de promulgation à une simple vengeance démocrate suite à l'usurpation, réelle ou supposée, du pouvoir présidentiel par l'Administration Bush est forcément réducteur. Après tout, l'utilisation faite par George W. Bush des déclarations de promulgation semblait suffisamment novatrice et intrigante voire alarmante pour que le Congrès exerce de plein droit son devoir constitutionnel de contrôle de l'exécutif et tente d'en savoir plus sur les objectifs d'une telle pratique et ses éventuelles conséquences sur le processus d'exécution des lois.

Si des journalistes et des chercheurs étaient légitimes, de par leur simple statut d'observateurs et de citoyens, à s'interroger sur la volonté présidentielle de respecter le système de séparation des pouvoirs et notamment le droit du Congrès de décider quelles dispositions de loi doivent être appliquées, alors le Congrès lui-même, qui aurait été la première victime d'une utilisation inconstitutionnelle de la déclaration de promulgation, était encore plus légitime à se renseigner sur le respect de ses propres prérogatives constitutionnelles par l'exécutif.

Notons d'ailleurs que, contrairement à l'ABA et d'autres, le Congrès aura eu le mérite d'aller au-delà de ce que le président disait dans ses déclarations de promulgation et de se pencher de manière concrète sur les effets réels des déclarations de promulgation sur l'exécution des lois qu'elles affectent.

---

[261] *Ibidem*, Library of Congress Summary.
Citation originale : « Amends the federal judicial code to require the Attorney General to report to Congress on any instance in which the Attorney General or any officer of the Department of Justice issues an authoritative legal interpretation of any provision of a federal statute that:
(1) concludes that the provision is unconstitutional or would be unconstitutional in a particular application;
(2) relies for its conclusion on a determination that any other interpretation would raise constitutional concerns under article II of the Constitution or separation of powers principles;
(3) relies for its conclusion on a legal presumption against applying the provision to the executive branch or any member thereof. »

Ainsi, le 18 juin 2007, le Government Accountability Office, organe législatif chargé du contrôle des comptes publics, remet en réponse à une demande du président de la Commission judiciaire de la Chambre des représentants un rapport intitulé « Les déclarations de promulgation présidentielles jointes aux lois de financement pour l'année fiscale 2006 »,[262] dans lequel le GAO se penche sur les éventuelles conséquences des déclarations de promulgation de George W. Bush sur l'exécution des lois. La méthodologie et les conclusions du GAO sont les suivantes :

> Nous avons, au total, analysé la manière dont 21 agences ont exécuté 29 dispositions de loi différentes. Nous avons déterminé que dans 20 cas sur 29, les agences avaient pris les mesures nécessaires à l'exécution des dispositions telles qu'elles figuraient dans la loi ou que les conditions nécessaires à l'exécution de la loi n'avaient jamais été réunies. En ce qui concerne les 9 dispositions restantes, (...) bien que nous ayons découvert que les agences n'avaient pas exécuté les dispositions de loi telles qu'elles avaient été adoptées par le Congrès, nous n'avons pas pu conclure que la non exécution par les agences était liée à la rédaction d'une déclaration de promulgation par le président.[263]

Le GAO a donc été incapable d'établir un lien formel entre la remise en cause de la constitutionnalité d'une disposition de loi dans le cadre d'une déclaration de promulgation et la manière dont cette disposition est appliquée. Malgré cet effort de la part du Congrès pour donner un aspect plus concret à la critique des déclarations de promulgation, les différentes auditions et les nombreux projets de loi relatifs à leur utilisation par l'Administration Bush semblent dessiner une ligne de démarcation partisane relativement claire avec d'un côté des élus démocrates qui voyaient en elles une dangereuse remise en cause de l'équilibre institutionnel qui régit le système politique américain, et de l'autre côté des Républicains qui les considéraient comme un exercice légitime de l'autorité exécutive et du devoir présidentiel de veiller à ce que des dispositions de loi contraires à la Constitution ne soient pas appliquées.[264]

---

[262] Government Accountability Office, « Presidential Signing Statements Accompanying the Fiscal Year 2006 Appropriations Acts », 18 juin 2007.

[263] Government Accountability Office, « Presidential Signing Statements: Agency Implementation of Selected Provisions of Law », *a*udition devant la sous-commission du contrôle et des enquêtes de la Commission des forces armées de la Chambre des représentants, 11 mars 2008, page 1.
Citation originale : « In total, GAO examined how 21 agencies executed 29 different provisions of law. GAO determined that in all but 9 cases the agencies had either taken actions to execute the provisions as written, or conditions requiring agency action had not occurred. In the remaining 9 cases, GAO found that the agencies had not executed the provisions as written. (...) Although we found that agencies did not execute 9 provisions as written, we could not conclude that agency noncompliance was the result of the President's signing statements. »

[264] On notera tout de même que le *Presidential Signing Statements Act*, qui visait à restreindre l'utilisation des déclarations de promulgation, a été proposé par le représentant républicain Walter Jones Jr., connu pour ses prises de position souvent à l'opposé de la majorité du Parti républicain.

On retombe donc ici sur l'approche partisane évoquée par les chercheurs interrogés plus haut, avec une déclaration de promulgation qui devient un intermédiaire à travers lequel sont attaquées l'Administration Bush et sa vision expansionniste du pouvoir exécutif. Une telle affirmation ne découle absolument pas d'une volonté de nier, à ce stade de la thèse, toute dangerosité potentielle de la déclaration de promulgation, mais de la nécessité de comprendre qu'évaluer ses conséquences sur le système politique américain à travers le seul prisme de la réputation de l'Administration Bush en matière d'accroissement du pouvoir contraint en réalité à rester figé au stade du soupçon.

Conclusion : la mauvaise réputation

L'ensemble des points qui viennent d'être évoqués ont permis de mettre en évidence les erreurs les plus souvent commises durant la période qui a suivi la naissance de la polémique suscitée par l'emploi des déclarations de promulgation par l'Administration Bush, suite à la parution du premier article de Charlie Savage le 30 avril 2006. Ces erreurs ont été relayées par nombre de personnes et d'institutions qui se sont alors intéressées au sujet : chercheurs, journalistes, groupes de réflexion, revues universitaires et même le Congrès des États-Unis.

La réputation qui était celle de George W. Bush d'hyper-président soucieux d'utiliser tous les moyens à sa disposition pour élargir le champ des possibles de l'exécutif au-delà des limites constitutionnelles a façonné les premiers mois de la polémique, quitte à attribuer aux déclarations de promulgation des capacités qu'elles ne possédaient pas, comme celle de permettre au président de choisir au sein des lois qu'il promulguait les dispositions qu'il refusait de voir appliquées. Ces conclusions particulièrement alarmistes ont été favorisées par une approche purement quantitative qui a longtemps résumé la pratique des déclarations de promulgation par l'Administration Bush au seul nombre, prétendument sans précédent, de déclarations rédigées.

Au-delà de son absence de véracité, cet exceptionnalisme quantitatif a longtemps retardé l'émergence pourtant indispensable d'une approche qualitative du contenu des déclarations de promulgation de George W. Bush : puisque l'ancien gouverneur du Texas n'est pas, loin s'en faut, le président qui a rédigé le plus grand nombre de déclarations de promulgation, alors un éventuel caractère novateur de son utilisation de l'outil ne pourrait provenir que de leur contenu ou de leur influence sur l'exécution des lois auxquelles elles étaient jointes.

Or, cette question des conséquences réelles des déclarations de promulgation sur le processus d'exécution des lois, pourtant centrale si l'on souhaite employer des termes aussi forts

qu' «incompatibilité avec l'État de droit»[265] ou encore « veto sélectif absolu (…) qui inverse l'équilibre des pouvoirs »,[266] a été très largement laissée de côté.

C'est cette situation que résument Christopher Kelley et Bryan Marshall :

> Malheureusement, à cause d'une collecte d'informations superficielle et d'une rancoeur partisane, beaucoup pensent dorénavant que la déclaration de promulgation, qu'elle soit utilisée par le président Bush ou n'importe quel président à l'avenir, autorise le chef de l'État à mettre de côté toute loi qu'il ou elle n'apprécie pas. Premièrement, que l'on parle de Bush ou de n'importe lequel de ses prédécesseurs, lorsque la constitutionnalité d'une loi est remise en cause, le président s'assure d'exprimer cette remise en cause en des termes juridiques(…) Ensuite, malgré la remise en cause par le président Bush de la constitutionnalité de plus de 1100 dispositions de loi, ce que l'on ignore est le nombre de remises en cause qui ont débouché sur un refus d'appliquer la disposition de loi. Il est regrettable que perdure l'idée selon laquelle une remise en cause constitutionnelle équivaut à un refus d'exécuter la disposition en question.[267]

Le but de la démarche critique ici entreprise était d'expliquer ce qui n'a en soi rien d'évident, à savoir les différences considérables, tant au niveau des chiffres évoqués que des conclusions tirées, entre différents travaux consacrés au même sujet.

La suite de ce travail de recherche reposera en grande partie sur des chiffres très différents et des conclusions très éloignées de ce que l'on peut trouver dans les premiers travaux consacrés aux déclarations de promulgation, et il était donc essentiel de localiser l'origine de ces différences et de les expliquer.

Maintenant que cela a été fait et que certaines erreurs persistantes ont été contextualisées, il est possible de s'intéresser à la réalité de la pratique des déclarations de promulgation par l'Administration Bush et de voir en quoi celle-ci s'est véritablement distinguée de celle d'autres présidents.

---

[265] American Bar Association, « Report, Task Force... », *op.cit.*

[266] H.R.5993, Presidential Signing Statements Act, To promote Congressional and Public awareness, understanding, and political accountability of presidential signing statements, 110ème Congrès (2007-2008).

[267] Christopher Kelley, Bryan Marshall, « Assessing Presidential Power: Signing Statements and Veto Threats as Coordinated Strategies » *American Politics Research*, Volume 37, Issue 3, 2008, pp. 508-533.
Citation originale : « Unfortunately, because of superficial reporting and partisan vitriol, many now believe that the signing statement, whether used by President Bush or any future president, allows the president to refuse any law he or she dislikes. First, whether it is Bush or any of his predecessors, when a challenge is made to the constitutionality of law, the president makes certain to couch that challenge in constitutional language; that is, the provision challenged violates some aspect of the Constitution. Second, despite President Bush challenging over 1,100 provisions of law, what is not known is how many of the challenges are enforced. What is unfortunate is the continued belief that one challenge is equal to one non-enforcement. »

Chapitre II. La réalité : évolution plutôt que révolution

Si la littérature relative au sujet a dans une large mesure surestimé le caractère exceptionnel des déclarations de promulgation de George W. Bush, elle a eu immédiatement raison sur un point méthodologique : il est indispensable, si l'on souhaite pouvoir évaluer l'aspect novateur de l'emploi de cet outil par l'Administration Bush, de le comparer à celui d'autres présidents américains.

Certes, le cadre chronologique retenu pour ce travail de recherche est celui des deux mandats présidentiels de George W. Bush. De par la singularité de la pratique des déclarations de promulgation à laquelle elle a donné lieu et le déferlement de réactions critiques qu'elle a occasionnées, la période qui va de 2001 à 2008 est sans doute la plus intéressante pour se livrer à une étude de cet outil présidentiel. Jamais avant George W. Bush on ne s'était demandé si la déclaration de promulgation menaçait la pérennité du système de séparation des pouvoirs. Pour autant, la déclaration de promulgation, y compris dans son utilisation comme un outil au service de la présidence dans ses rapports de force institutionnels avec le Congrès, n'est pas née durant la mandature de George W. Bush. Or, l'un des points communs entre les différentes critiques adressées aux déclarations de promulgation de l'Administration Bush, qu'elles aient été formulées par Charlie Savage, l'American Bar Association ou le Congrès est que, bien qu'elles aient également cherché à comparer George W. Bush aux autres présidents, elles ont eu tendance à isoler le 43ème président des États-Unis de l'ensemble de ses prédécesseurs.

Si nombre d'auteurs ont pris soin de préciser que l'outil lui-même existe depuis la présidence de James Monroe, la manière dont a été décrit le caractère exceptionnel des déclarations de promulgation de George W. Bush, aussi bien du point de vue des chiffres qu'en ce qui concerne leurs éventuelles conséquences sur le système politique américain en général et le processus d'exécution des lois en particulier, a eu tendance à dessiner deux camps distincts et aux populations fortement déséquilibrées.

D'un côté, les déclarations de promulgation rédigées par l'ensemble des 38 présidents américains de James Monroe à Bill Clinton, qui auraient tous eu, malgré certaines nuances, une pratique raisonnable et légitime de la déclaration de promulgation.[268] En face, un seul président, George W. Bush, aurait à lui seul transformé ce qui n'était jusqu'alors qu'un simple communiqué de presse consécutif à l'adoption d'une loi en levier de renforcement d'une présidence avide de consolidation institutionnelle.

---

[268] Certains auteurs ont tout de même pris soin d'évoquer le premier tournant représenté par l'Administration Reagan, sur lequel on reviendra.
Voir 2.1.1 La présidence Reagan et la naissance de la déclaration de promulgation moderne, page 116.

La limite d'une telle catégorisation est double : tout d'abord, elle ne permet pas de mettre en évidence le fait que le caractère singulier des déclarations de promulgation de l'Administration Bush est le fruit d'une évolution davantage que d'une cassure ou une révolution institutionnelle. Le coeur des déclarations de promulgation de George W. Bush est la vision du pouvoir exécutif qui fut celle de son administration, et si celle-ci est parfois novatrice, aucun des arguments constitutionnels développés par le 43ème président des États-Unis dans ses déclarations n'est né durant sa mandature.

Ainsi, la théorie de l'exécutif unitaire, argument auquel George W. Bush a le plus souvent eu recours dans ses déclarations de promulgation, a émergé dans les années 1980 et a été utilisée de manière plus ou moins explicite par Ronald Reagan, George H.W Bush et Bill Clinton dans leurs déclarations de promulgation. Le rôle du président en tant que décisionnaire unique de la politique étrangère du pays a quant à lui été souligné dès les années 1930 par la Cour suprême.[269] L'inconstitutionnalité des vetos législatifs, abordée plus haut, est connue depuis plus de trente ans. La question des limites exactes du statut de Chef des armées qui est celui du président divise législatif et exécutif au moins depuis la guerre de Sécession. Opposer George W. Bush à l'ensemble de ses prédécesseurs revient donc à détacher les déclarations de promulgation des raisonnements constitutionnels qui les sous-tendent et leur donnent corps et donc à les vider à la fois de leur substance et de leur capacité à marquer des différences entre les présidences.

Ensuite, cette séparation entre George W. Bush et l'ensemble de ses prédécesseurs empêche de mettre en lumière les différentes évolutions qu'a connues la déclaration de promulgation depuis bientôt deux cents ans. De plus, puisque chaque déclaration de promulgation, au moins en ce qui concerne la version constitutionnelle, repose sur la vision du pouvoir exécutif qui est celle du président qui la rédige, l'outil pourrait faire office de révélateur de l'évolution de la pensée constitutionnelle des différentes administrations présidentielles depuis près de deux siècles. En ce sens, considérer que George W. Bush est seul et isolé face à un camp homogène constitué de 38 de ses prédécesseurs à la Maison-Blanche, entre lesquels aucune différence notable ne doit être établie, est donc scientifiquement contreproductif.

L'utilisation des déclarations de promulgation qui a été celle de l'Administration Bush n'est pas « tombée du ciel » : comme tout locataire de la Maison-Blanche, le président Bush s'est inscrit dans une Histoire institutionnelle dont il était l'héritier, et sa propre pratique du pouvoir présidentiel en général et des déclarations de promulgation en particulier n'a de sens que si on l'analyse à l'aune du comportement de ses prédécesseurs. Insister sur la période pré-Bush ne revient donc pas à nier le rôle central joué par ce dernier dans l'évolution de la déclaration de promulgation ni le

[269] Dans la décision *US c. Curtiss-Wright*, 299 U.S. 304 (1936).

caractère exceptionnel de son utilisation de cet outil présidentiel mais au contraire à les mettre davantage en valeur en comparant réellement sa pratique à celle de ses prédécesseurs.

Si George W. Bush s'est distingué, c'est bien parce que son utilisation de la déclaration de promulgation était par de nombreux aspects différente de celle des autres présidents. C'est donc pour rendre le choix de se concentrer sur George W. Bush le plus évident et le plus légitime possible qu'une place importante sera accordée ici à ses prédécesseurs. Il conviendra donc de replacer les déclarations de promulgation de George W. Bush dans un cadre historique et institutionnel plus large et moins caricatural, seul à même de mettre en valeur leur caractère novateur.

2.1 Un outil qui cherche sa place

Si la présidence de George W. Bush ne constituera donc pas un cadre d'analyse exclusif, l'étude de la déclaration de promulgation à laquelle on entend procéder ne portera pas pour autant sur l'ensemble de l'Histoire de la présidence américaine, puisqu'elle débutera avec la mandature de Ronald Reagan. Cette décision est essentiellement la conséquence de l'intérêt limité que présentent les déclarations de promulgation des présidents précédents en tant qu'outils d'exercice et/ou de défense du pouvoir présidentiel. S'il est rare que l'analyse d'une transformation institutionnelle qui affecte l'exécutif américain n'inclue pas voire ne commence pas par une étude de l'impact de la présidence de Franklin Roosevelt, souvent présentée comme la première présidence moderne, la déclaration de promulgation fait figure d'exception.

Le deuxième président Roosevelt n'a en effet rédigé que 44 déclarations de promulgation en douze années d'exercice du pouvoir, soit un rythme annuel plus faible que celui de n'importe lequel des douze présidents qui lui ont succédé.[270] De plus, aucune de ces 44 déclarations n'est d'ordre constitutionnel. Leur contenu essentiellement protocolaire et politique en fait un exemple caractéristique des déclarations de promulgation de type communiqué de presse qui ont précédé le dernier quart du 20ème siècle.

Si elles sont intéressantes en tant que témoins de l'Histoire des États-Unis puisque des lois aussi importantes que le *National Industrial Recovery Act* ,[271] le *National Labor Relations Act* [272] ou

[270] Jusqu'à la présidence de Barack Obama incluse.
Voir G3. Nombre de déclarations de promulgation rédigées par chaque président, 1929-2016, pp. 81 et 140.

[271] Franklin Roosevelt, Statement on Signing the National Industrial Recovery Act, 16 juin 1933.

[272] Franklin Roosevelt, Statement on Signing the National Labor Relations Act, 5 juillet 1935.

le *Social Security Act* [273] ont fait l'objet d'une telle déclaration, les déclarations de promulgation de Franklin Roosevelt ne posent pas les questions relatives à la séparation des pouvoirs que soulèvent, par exemple, celles de George W. Bush.

La même chose peut être dite d'un autre président transformateur : sur les 177 déclarations publiées durant la présidence de Lyndon Johnson, huit seulement, soit moins de 5% du total, étaient d'ordre constitutionnel. Le nombre de déclarations de promulgation constitutionnelles rédigées par chaque président jusqu'en 1981, le nombre d'objections émises, de dispositions de loi qui ont vu leur constitutionnalité remise en cause ou même de passages de loi ambigus que les déclarations de promulgation auraient servi à interpréter est trop faible pour donner du sens à une comparaison avec le quart de siècle qui s'étend de la présidence de Ronald Reagan à celle de George W. Bush.

Plus généralement, comparer les déclarations de promulgation de George W. Bush à celles de l'ensemble de ses prédécesseurs depuis James Monroe serait revenu, dans une large mesure, à situer dans un cadre analytique commun des outils de nature différente.

Mettre sur le même plan un communiqué de presse ou même une répudiation d'ordre politique et ce qui s'apparente à un traité d'interprétation constitutionnelle n'aurait pas eu de sens. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'a été établie la distinction entre différentes catégories de déclarations de promulgation (protocolaires, politiques et constitutionnelles), et le choix de circonscrire la comparaison de la pratique des déclarations de promulgation aux présidences de George W. Bush et de ses trois prédécesseurs est la conséquence logique de cette catégorisation.

En réalité, le début de la réflexion menée par l'exécutif autour du rôle que pourrait jouer la déclaration de promulgation au sein de la présidence administrative, et l'idée de l'utiliser comme un outil au service de la présidence dans ses rapports de force avec le Congrès, datent de la mandature de Ronald Reagan, qui a donné lieu à l'émergence de ce que l'on qualifiera de déclaration de promulgation moderne.[274]

2.1.1 La présidence Reagan et la naissance de la déclaration de promulgation moderne

La présidence de Ronald Reagan est souvent présentée comme le premier grand tournant dans le processus d'utilisation pensée et rationalisée de la déclaration de promulgation comme un

---

[273] Franklin Roosevelt, Statement on Signing the Social Security Act, 14 aout 1935.

[274] Cette expression est employée dans le cadre de cette thèse pour faire référence aux déclarations de promulgation des présidents Reagan, Bush 41, Clinton, Bush 43, Obama et Trump.

outil d'exercice du pouvoir présidentiel. C'est ce qu'affirme Malinda Lee dans un article intitulé « Reorienting the Debate on Presidential Signing Statements: The Need for Transparency in the President's Constitutional Objections, Reservations, and Assertions of Power » :

> De nombreux observateurs décrivent la présidence Reagan comme une période au cours de laquelle l'utilisation des déclarations de promulgation a été accrue aussi bien quantitativement que qualitativement.[275]

Selon Michael J. Korzi :

> La déclaration de promulgation remonte à la présidence de James Monroe, mais n'a pas été utilisée de manière agressive ou dans sa version « moderne » avant la mandature de Ronald Reagan.[276]

Christopher Kelley précise :

> C'est l'Administration Reagan qui à transformé la déclaration de promulgation en une arme stratégique qui fait partie d'un ensemble « d'outils de commande » que le président pouvait utiliser si besoin était.[277]

Pour le politologue Phillip Cooper, c'est plus précisément l'arrivée au ministère de le Justice en 1985 du deuxième ministre de la Justice de Ronald Reagan, Edwin Meese, qui a transformé la déclaration de promulgation :

> C'est lorsque Meese est passé de la Maison-Blanche au ministère de la Justice que la déclaration de promulgation est devenue ce qu'elle est aujourd'hui.[278]

---

[275] Malinda Lee, « Reorienting the Debate on Presidential Signing Statements: The Need for Transparency in the President's Constitutional Objections, Reservations, and Assertions of Power », *UCLA Law Review*, Volume 55, 2008, pp. 705-744, pp. 711-712.
Citation originale : « Many commentators credit the Reagan Administration as a period in which the use of signing statements escalated both quantitatively and qualitatively. »

[276] Michael Korzi, « A « Healthy Dialogue » : Reconsidering Presidential Signing Statements », intervention lors du Congrès de l'Association Américaine de Science Politique (APSA), 2010.
Citation originale : « the signing statement dates back to the administration of James Monroe, but did not come to be used aggressively or in its modern sense until the administration of Ronald Reagan. »

[277] Christopher Kelley, « A Matter of Direction: The Reagan Administration, the Signing Statement and the 1986 Westlaw Decision » *William & Mary Bill of Rights Journal*, Volume 16, Issue 1, Article 16, 2007, pp. 283-306, page 284.
Citation originale : « But it was the Reagan administration that developed the signing statement into a strategic weapon, part of a set of « power tools » he could rely upon when needed. »

[278] Phillip Cooper, *By Order of the President..., op.cit.*, page 201.
Citation originale : « It was when Attorney General Meese moved from the White House to the DOJ that the signing statement was transformed into what it has become. »

Ce rôle déterminant joué par le nouveau ministre de la Justice est confirmé Douglas Kmiec, qui fut son assistant au ministère de la Justice entre 1985 et 1989 :

> Historiquement, les déclarations de promulgation étaient utilisées par la présidence depuis le début du 19ème siècle, mais il est clair que Meese a renouvelé et modernisé la pratique, et à ma connaissance des présidents issus des deux partis ont depuis poursuivi et accentué la pratique jusqu'à en faire aujourd'hui un exercice assumé.[279]

La déclaration de promulgation moderne, celle qui n'est pas un simple vecteur de communication mais qui prétend jouer un rôle encore à définir dans les luttes de pouvoir entre exécutif et législatif, est effectivement née durant la présidence de Ronald Reagan.

Afin de rendre plus visibles les déclarations de promulgation et de renforcer leur légitimité en tant que documents officiels, la présidence va, en 1986, passer un accord de publication avec la compagnie West Publishing, spécialisée dans l'édition de documents officiels et juridiques.

En ce qui concerne le rôle à accorder à la déclaration de promulgation, le souhait de certains membres de l'Administration Reagan, au premier rang desquels le ministre de la Justice Edwin Meese III, était de faire en sorte que le président puisse l'utiliser pour livrer son interprétation des passages ambigus d'une loi et faire en sorte que cette interprétation puisse être intégrée à l'historique législatif de la loi à laquelle la déclaration de promulgation était jointe.

Cet historique législatif est constitué de l'ensemble des documents produits par le Congrès tout au long du processus d'adoption d'une loi (auditions, rapports de commissions, compte-rendus de débats…) et peut être utilisé par des avocats ou des cours de justice au moment d'interpréter les passages ambigus d'une loi ou de déterminer l'intention du Congrès, à savoir le sens que le législateur souhaitait donner à tel ou tel passage.

Cette nouvelle fonction de la déclaration de promulgation sera explicitée par Edwin Meese III dans un discours prononcé à l'occasion du premier anniversaire de son arrivée au ministère de la Justice :

---

[279] Entretien (8 / 12 janvier 2014).
Citation originale : « Historically, signing statements were used by presidents going back to the early 19th century though clearly Meese revived the practice modernly– And to my knowledge presidents of both parties have continued the heightened practice now making it something of an assumed exercise. »

> Nous améliorerons le processus d'interprétation des lois en explicitant la manière dont le président comprend la loi au moment où il la promulgue, ce qui permettra de faire reconnaître l'importance des déclarations de promulgation comme partie intégrante de l'historique législatif.[280]

L'objectif de l'Administration Reagan était donc à la fois précis et différent des objectifs supposés de l'emploi des déclarations de promulgation par George W. Bush. Il n'est nullement question ici de remettre en cause la constitutionnalité des lois[281] ou d'empêcher l'exécution de certaines de leurs dispositions mais de faire en sorte que l'interprétation par le président de certains passages ambigus se voie attribuer par les cours de justice autant de valeur que celle du Congrès. C'est ce qu'explique Douglas Kmiec :

> Dans la mesure où une part importante du travail d'adoption des lois consiste en un dialogue continu entre le président et le Congrès, et puisque le langage présente toujours une ambiguïté inhérente que le Congrès tente de résoudre à l'aide d'un historique législatif composé des débats en séance ou des rapports de commissions, il était légitime que l'opinion exprimée par le président lors de ses discussions avec le Congrès soit formalisée.[282]

Utiliser la déclaration de promulgation pour permettre au président de faire jeu égal avec le Congrès en ce qui concerne la construction de l'historique législatif d'une loi est également décrit comme l'un des emplois possibles de l'outil par Richard Painter, conseiller juridique du président George W. Bush :

> Les déclarations de promulgation donnent au président la possibilité de construire son propre historique « législatif », ce qui semble légitime puisque tout membre du Congrès a le droit d'ajouter une déclaration à un rapport de commission, ou de faire un discours en séance et que les cours en tiendront compte au moment d'interpréter la loi.[283]

---

[280] Edwin Meese III, discours au National Press Club à l'occasion de l'anniversaire de sa prise de fonction en tant que ministre de la Justice, 25 février 1986.
Citation originale : « One will improve statutory interpretation by making clear the president's understanding of legislation at the time he signs a bill. This will recognize the importance of these Presidential signing statements as legislative history. »

[281] Même si les déclarations de promulgation constitutionnelles représenteront en définitive 30% des déclarations de promulgation rédigées par Ronald Reagan durant ses deux mandats présidentiels.
Voir G10. Part des déclarations de promulgation constitutionnelles de Reagan à Bush 43, page 148.

[282] Entretien (8 / 12 janvier 2014).
Citation originale : « Insofar as a good deal of legislation is the result of an ongoing conversation between the president and the Congress and insofar as language always has inherent ambiguity– which the Congress tries to address with legislative history such as floor statements committee reports and conference reports, it was appropriate for the president's side of those discussions to be memorialized. »

[283] Entretien (10 avril / 8 mai 2014).
Citation originale : « Signing statements give the President a chance to make "legislative history" of his own, which seems to me to be fair game if a Member of Congress can insert a statement in a committee report, or make a statement on the floor, that a court will take into consideration in interpreting a statute. »

Un exemple de cette volonté d'utiliser la déclaration de promulgation pour livrer l'interprétation présidentielle de dispositions de loi ambiguës peut être trouvé dans la déclaration de promulgation jointe à la Loi relative à l'Alaska et aux zones insulaires des États-Unis, en partie retranscrite ci-dessous :

> La disposition 19(b) rendrait la procédure de séquestre contenue dans la loi Gramm-Rudman-Hollings[284] inapplicable au paiement par Porto Rico, Guam et les Îles Vierges d'impôts résultant de l'activité économique de ces îles. (…) Les débats à la Chambre des représentants indiquent que l'exonération de la loi Gramm-Rudman-Hollings contenue dans la disposition 19(b) a été conçue pour être limitée (uniquement) à ces paiements. (…) Néanmoins, malgré l'intention apparente du Congrès, les termes de la disposition 19(b) pourraient être compris comme une exonération (…) d'une liste sans fin de paiements.
>
> Les termes ambigus de la disposition 19(b), s'ils faisaient l'objet d'une interprétation aussi large que dans l'exemple utilisé ci-dessus, créeraient une exemption injustifiable de la loi Gramm-Rudman-Hollings ainsi qu'un dangereux précédent. Si une telle exemption était ici autorisée, elle créerait une avalanche d'exemptions supplémentaires pour d'autres programmes et menacerait de rendre inopérante l'ensemble de l'approche de réduction du déficit budgétaire prévue par la loi Gramm-Rudman-Hollings.
>
> C'est pourquoi je n'ai promulgué la loi H.R 2478 qu'après avoir reçu l'assurance des dirigeants des commissions compétentes du Congrès que la disposition 19(b) n'a pas pour objectif de créer une large liste d'exemptions de la loi Gramm-Rudman-Hollings, et qu'ils feront en sorte d'adopter dans les plus brefs délais un texte de loi qui mettra fin à cette ambiguïté. Sans ces assurances, je n'aurais pu promulguer la loi H.R 2478.[285]

Ici, conformément aux propos d'Edwin Meese et de Douglas Kmiec, l'objectif est donc de donner l'interprétation présidentielle d'une disposition de loi ambiguë, la disposition 19(b). Le président

---

[284] H.J.Res.372, Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985, 99ème Congrès.

[285] Ronald Reagan, Statement on Signing the Bill Affecting the Laws Governing United States Insular Areas and Alaska, 27 aout 1986.
Citation originale : « Section 19(b) of H.R.2478 would make the Gramm-Rudman-Hollings sequestration procedure inapplicable to payments to Guam, Puerto Rico, and the Virgin Islands of excise and/or income taxes collected by the Federal Government resulting from economic activity on these islands.(…) Statements on the floor of the House of Representatives indicated that the exemption from Gramm-Rudman-Hollings contained in section 19(b) was intended to be limited to these payments.
Notwithstanding the apparent intent of the Congress, however, the language of section 19(b) could be read to exempt from Gramm-Rudman-Hollings an open-ended variety of mostly discretionary payments (…) The ambiguous language in section 19(b), if interpreted broadly as described above, would create an unjustified exemption from Gramm-Rudman-Hollings and set a serious and damaging precedent. If such an exemption were allowed in this case, it could start in motion a growing snowball of sequestration protections for other programs and threaten to render inoperable the entire Gramm-Rudman-Hollings approach to the deficit problem. (…)
For this reason, I am signing H.R.2478 only after receiving from the congressional jurisdictional committee leadership their assurances that section 19(b) was not intended to create broad exemptions from Gramm-Rudman-Hollings, and they will endeavor to enact clarifying legislation at the earliest possible time. Without these assurances, I could not sign H.R.2478. »

précise que seule cette interprétation de la disposition 19(b) lui a permis de promulguer la loi. On retombe sur ce qui avait été dit dans l'introduction à propos des déclarations de promulgation politiques, avec un président qui rédige ce que l'on pourrait qualifier de « message de non veto » qui lui permet d'expliquer pourquoi il a, malgré certaines réserves initiales, accepté de promulguer la loi.[286]

Cette volonté de l'Administration Reagan de transformer la déclaration de promulgation en un outil qui permet au président de faire entendre sa voix et de participer, par le biais de son interprétation de leurs termes, à la construction de l'historique législatif des lois qu'il promulgue, a été formalisée au sein de l'exécutif en 1986 par Samuel Alito Jr., aujourd'hui juge à la Cour suprême des États-Unis et qui occupait alors la fonction de sous-assistant du ministre de la Justice.

Dans un document interne en date du 5 février 1986 intitulé « Se servir des déclarations de promulgation présidentielles pour tirer davantage profit du rôle constitutionnel du président dans le processus législatif »,[287] Samuel Alito énumérait les objectifs de l'Administration Reagan en matière d'utilisation des déclarations de promulgation ainsi que les difficultés que la présidence pourrait rencontrer au sein même de l'exécutif au moment de mettre en place cette nouvelle stratégie. L'objectif premier était ainsi caractérisé :

> Notre objectif principal est de faire en sorte que les déclarations de promulgation présidentielles obtiennent la place qui leur est due dans le processus d'interprétation des lois (…) La nouveauté (…) est l'idée que les déclarations de promulgation soient utilisées pour répondre à des questions d'interprétation.[288]

Pour Alito, l'ajout à l'historique législatif de l'interprétation présidentielle de certains passages de lois est légitimé par la Constitution et le rôle qu'elle confie au président au sein du processus législatif :

---

[286] Cette déclaration de promulgation permet également d'illustrer la décision prise dans l'introduction de ne pas établir de catégorie spécifique pour les déclarations de promulgation interprétatives mais plutôt de les considérer comme des déclarations politiques ou constitutionnelles en fonction de la nature de l'ambiguïté que le président souhaite lever. Ici, l'ambiguïté est clairement relative au contenu politique de la disposition 19(b) et le document est donc considéré comme une déclaration de promulgation politique.

[287] « Using Presidential Signing Statements to Make Fuller Use of the President's Constitutionally Assigned Role in the Process of Enacting Laws », Memorandum from Samuel Alito Jr, Deputy Assistant Attorney General, Office of Legal Counsel, to the Litigation Strategy Working Group, 5 février 1986.

[288] *Ibidem*, page 1.
Citation originale : « Our primary objective is to ensure that Presidential signing statements assume their rightful place in the interpretation of legislation. The novelty of the proposal previously discussed by this Group is the suggestion that Presidential signing statements be used to address questions of interpretation. »

> Constitutionnellement parlant, un projet législatif n'acquiert force de loi qu'après avoir été adopté par les deux chambres du Congrès et promulgué par le président (ou après avoir été adopté malgré un veto présidentiel). Puisque l'approbation du président est aussi importante que celle de la Chambre des représentants ou du Sénat, il semble logique que l'interprétation de la loi par le président soit aussi importante que celle du Congrès.[289]

Si l'on se gardera bien de porter un jugement sur la pertinence du raisonnement constitutionnel d'un futur membre de la Cour suprême, on devine aisément la réaction du législatif face à une tentative de la présidence de rendre son interprétation de passages ambigus de textes de loi aussi légitime que celle du Congrès. Samuel Alito n'ignore d'ailleurs pas cet obstacle potentiel puisqu'il le détaille quelques lignes plus loin avec un certain sens de l'euphémisme :

> Il semble probable que notre nouveau type de déclarations de promulgation ne fasse pas l'objet d'un accueil chaleureux de la part du Congrès. La nouveauté de la procédure et l'accroissement potentiel du pouvoir exécutif qu'elle occasionnerait sont deux facteurs à même d'expliquer cette réaction prévisible. En outre, et c'est peut-être là le plus important, le Congrès aura probablement du mal à accepter que le président ait le dernier mot en matière d'interprétation des lois.[290]

Au-delà d'un conflit prévisible entre exécutif et législatif, Alito estime que ce nouveau rôle de la déclaration de promulgation comme support d'interprétation présidentielle des textes de lois pourrait également créer des tensions au sein-même de l'exécutif :

> Il est probable que certains membres du pouvoir exécutif soucieux des relations avec le Congrès tentent également de s'opposer à notre effort. Par le passé, des déclarations de promulgation préparées par le Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice ont été profondément modifiées par la Maison-Blanche ou le Bureau de la Gestion et du Budget à cause de craintes similaires. Ce problème va sûrement s'accentuer à mesure que les déclarations de promulgation deviendront de plus en plus polémiques.[291]

---

[289] *Ibid.*
Citation originale : « Under the Constitution, a bill becomes law only when passed by both houses of Congress and signed by the President (or enacted over his veto). Since the President's approval is just as important as that of the House or Senate, it seems to follow that the President's understanding of the bill should be just as important as that of Congress. »

[290] *Ibid.*, page 2.
Citation originale : « It seems likely that our new type of signing statement will not be warmly welcomed by Congress. The novelty of the procedure and the potential increase of presidential power are two factors that may account for this anticipated reaction. In addition, and perhaps most important, Congress is likely to resent the fact that the President will get in the last word on questions of interpretation. »

[291] *Ibid.*
Citation originale : « It seems likely that some Executive Branch officers concerned about congressional relations may likewise oppose this effort. In the past, signing statements prepared by OLC have sometimes been substantially changed by the White House or OMB due to such concerns. As signing statements become more and more controversial, this problem is likely to get worse. »

L'Administration Reagan souhaitait donc transformer ce qui n'était alors, selon les propres mots de Samuel Alito, qu'« une déclaration qui équivaut souvent à un simple communiqué de presse »[292] en un levier d'élargissement du rôle du président dans le processus législatif. Toutefois, un souhait aussi ambitieux ne pouvait être sans conséquence organisationnelle :

> Le principal problème réside dans les ressources humaines nécessaires. Il suffit de voir l'importance des effectifs que le Congrès consacre à la création de l'historique législatif pour réaliser l'ampleur de l'investissement humain nécessaire si l'exécutif décidait de rédiger des déclarations d'interprétation de toutes les lois d'importance au niveau fédéral. En toute probabilité, il serait nécessaire de créer un nouveau service doté de moyens humains considérables et qui servirait de centre de contrôle des déclarations fournies par les différents ministères et agences. Chaque ministère et chaque agence devrait également consacrer des ressources considérables au projet.[293]

Le tout pour un résultat plus qu'incertain puisque, comme pour toute nouveauté administrative, il était difficile de prévoir les effets produits par une telle utilisation des déclarations de promulgation. L'exécutif voyageait en terre inconnue et les questions soulevées par une telle pratique étaient nombreuses :

> L'intention présidentielle recevra-t-elle la même considération que l'intention du Congrès ou se verra-t-elle attribuer une bien moindre importance? (…) le Congrès a l'opportunité de façonner les projets de loi qui sont présentés au président, et le rôle du président se résume alors à accepter ou refuser (de promulguer la loi). Pour cette raison, certains pourraient affirmer que seule l'intention du Congrès doit être prise en compte au moment d'interpréter la loi. (…) Que se passera-t-il s'il y a une contradiction évidente entre les interprétations de la loi par le Congrès et par le président? Qui aura le dernier mot?[294]

---

[292] *Ibid.*

[293] *Ibid.*
Citation originale : « The most important problem is the manpower that will be required. One need only consider the size of the congressional staffs responsible for creating legislative history to appreciate the dimensions of the potential commitment that may be required if the Executive Branch were to undertake to issue interpretive statements regarding all important legislation touching on matters of federal concern. In all likelihood, it would be necessary to create a new office with a substantial staff to serve as a clearinghouse for statements furnished by the various departments and agencies. Each department and agency would also have to devote significant resources to the project. »

[294] *Ibid.*, page 3.
Citation originale : « is presidential intent entitled to the same weight as legislative intent or is it of much less significance? (…) Congress has the opportunity to shape the bills that are presented to the President, and the President's role at that point is limited to approving or disapproving. For this reason, some may argue that only Congressional intent matters for purposes of interpretation. (...) What happens when there is a clear conflict between the congressional and presidential understanding? Whose intent controls? »

La question de la réussite d'une telle entreprise se posait d'autant plus que l'ironie de l'Histoire veut que Ronald Reagan, au moment même où son administration décidait de faire en sorte que l'interprétation présidentielle des passages ambigus d'une loi soit intégrée à l'historique législatif, va nommer à la Cour suprême Antonin Scalia, qui est resté jusqu'à sa mort en 2016 le juge de la haute Cour le plus farouchement opposé à l'idée même d'une utilisation de l'historique législatif pour interpréter le sens d'une loi. C'est ce que rappelle un ancien dirigeant du ministère de la Justice durant les présidences Clinton et Obama :

> Depuis la présidence de Ronald Reagan, les administrations républicaines se sont montrées particulièrement intéressées par l'idée de voir les déclarations de promulgation intégrer l'historique législatif, avec (à mon avis) un faible degré de réussite. Une partie de l'explication réside peut-être dans l'importance décroissante de l'historique législatif dans les prises de décision judiciaires depuis l'arrivée à la Cour suprême d'Antonin Scalia.[295]

Par la nomination de Scalia, l'Administration Reagan allait donc affaiblir un outil, l'historique législatif, sur lequel elle souhaitait par ailleurs avoir une plus grande influence. Indépendamment de son degré de réussite, le but poursuivi par les déclarations de promulgation de Ronald Reagan était donc différent des objectifs présumés de George W. Bush, qui n'a jamais fait de l'utilisation des déclarations de promulgation comme source d'interprétation législative une priorité.

Toutefois, si l'emploi de l'outil par les deux administrations poursuivait des objectifs différents, on retrouve dans les deux cas cette volonté commune et nouvelle de faire entendre la voix du président et d'utiliser la déclaration de promulgation comme une arme au service de l'exécutif dans ses rapports de force avec l'un voire les deux autres pouvoirs de l'État fédéral. Dans le cas de George W. Bush, l'objectif était, selon les auteurs, de choisir au sein des lois adoptées par le Congrès quelles dispositions seraient ou ne seraient pas appliquées, de guider les agences dans leur exécution des lois, ou de se prononcer en amont de la Cour suprême sur la constitutionnalité des lois que le président promulguait.

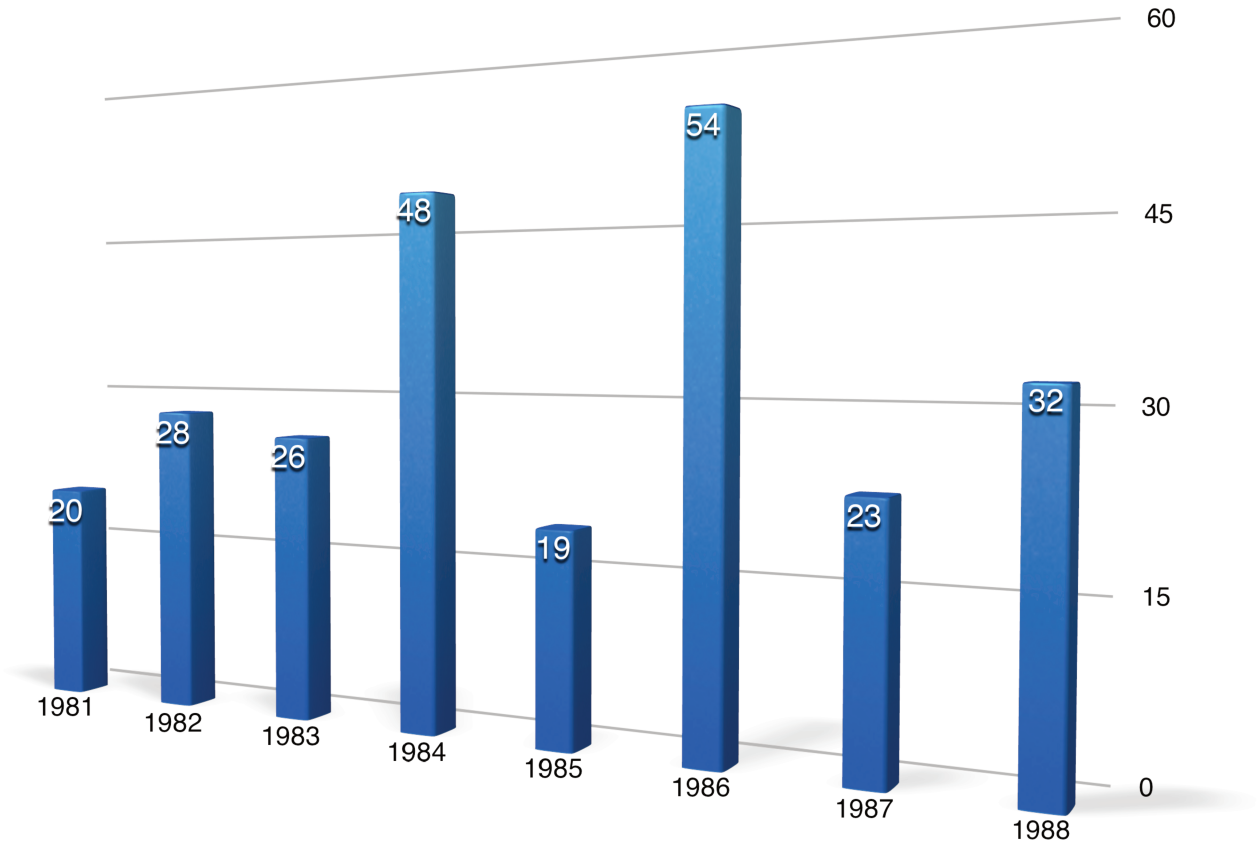
L'Administration Reagan a quant à elle souhaité donner à l'interprétation présidentielle des lois la même valeur que celle du Congrès et faire en sorte que le judiciaire accorde le même crédit aux deux opinions. Dans les deux cas, il s'agit donc de renforcer le rôle joué par le chef de l'État et derrière lui par l'institution présidentielle dans un domaine que le président ne contrôle pas et qui ne relève pas directement de ses attributions constitutionnelles.

---

[295] Entretien avec OLC 3 (anonyme, 14 juillet / 17 aout 2014).
Citation originale : « Republican administrations since President Reagan have been particularly interested in getting signing statements included in and treated as part of legislative history, with (I think) little substantive consequence. Part of the reason may be the declining importance of legislative history in federal court decision-making since Justice Scalia went on the Supreme Court. »

L'année 1986 aura donc été un tournant dans la réflexion institutionnelle relative au rôle que la présidence pourrait confier aux déclarations de promulgation. La même année, ces dernières ont commencé à être publiées par le plus grand éditeur américain de documents officiels, et le ministère de la Justice a mis en place un processus de réflexion qui devait déboucher sur un rôle accru de la déclaration de promulgation au sein de l'arsenal présidentiel. Comme si elle était impatiente de tester son nouvel outil et de le voir publié, l'Administration Reagan a d'ailleurs rédigé en 1986 54 déclarations de promulgation (toutes publiées après la rédaction du document interne de Samuel Alito le 5 février), soit davantage que durant toute autre année au cours des deux mandats de Ronald Reagan, comme le montre le digramme suivant.

G4. Nombre annuel de déclarations de promulgation, présidence de Ronald Reagan



Si elle en était donc encore au stade du tâtonnement puisque le document interne rédigé par Alito pose au moins autant de questions qu'il n'apporte de réponses quant à la faisabilité d'un tel procédé, l'Administration Reagan a donné lieu à un début de réflexion institutionnelle autour du rôle que pouvait jouer la déclaration de promulgation comme un outil au service de la présidence. L'administration suivante, celle de George H.W. Bush, va poursuivre ce travail et pousser les déclarations de promulgation vers une direction beaucoup plus proche de ce que seront celles de George W. Bush : un outil d'affirmation du pouvoir présidentiel et de défense des prérogatives constitutionnelles de l'exécutif.

2.1.2 La présidence Bush 41 et la défense des prérogatives présidentielles

Dans un document interne intitulé « Empiètements législatifs sur l'autorité du pouvoir exécutif »[296] rédigé dès les premiers mois de la présidence de George H.W. Bush, William P. Barr, assistant du ministre de la Justice, dresse une liste « des moyens par lesquels le Congrès empiète ou essaye le plus souvent d'empiéter sur les fonctions et les responsabilités assignées par la Constitution au pouvoir exécutif. »[297]

Celui qui est aujourd'hui le ministre de la Justice de Donald Trump décrit dans ce document ce qu'il présente comme une liste de « dix types de dispositions régulièrement intégrées aux projets de loi et qui affaiblissent la présidence.»[298] On trouve ainsi, parmi les empiètements en question, « l'interférence avec les prérogatives du président en matière de nominations »[299], la « microgestion du pouvoir exécutif »[300], la « tentative de restriction du rôle du président en matière de politique étrangère »[301], la « demande de transmission au Congrès de propositions législatives »[302], les « tentatives d'accès à des informations sensibles »[303] ou encore les « vetos législatifs »[304]. Avant de décrire avec précision chacun de ces empiètements du législatif sur les prérogatives de l'exécutif et les différentes formes sous lesquelles ils se retrouvent dans les lois adoptées par le Congrès, l'assistant du ministre de la Justice précise :

> Il est important que nous prenions tous connaissance de chacune de ces formes d'empiétement sur l'autorité constitutionnelle de l'exécutif. C'est seulement en résistant à chaque fois avec fermeté que les prérogatives de l'exécutif peuvent être protégées. [305]

---

[296] William P. Barr, Assistant Attorney General, Office of Legal Counsel, « Common Legislative Encroachments on executive Branch Authority », Memorandum Opinion for the General Counsels' Consultative Group, 27 juillet 1989.

[297] *Ibidem*, page 248.
Citation originale : « This memorandum provides an overview of the ways Congress most often intrudes or attempts to intrude into the functions and responsibilities assigned by the Constitution to the executive branch. »

[298] *Ibid.*

[299] *Ibid.*

[300] *Ibid.*

[301] *Ibid.*

[302] *Ibid.*

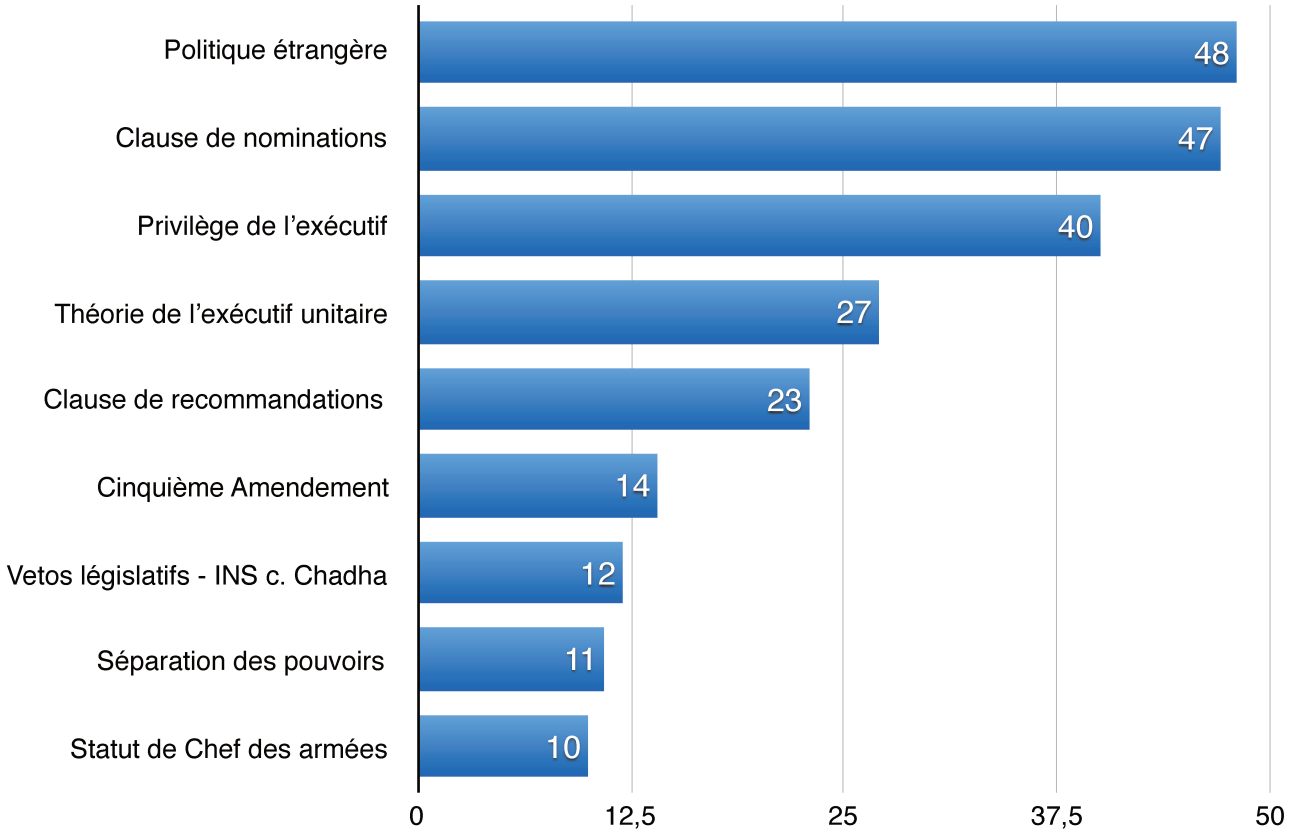
[303] *Ibid.*

[304] *Ibid.*

[305] *Ibid.*
Citation originale : « It is important that all of us be familiar with each of these forms of encroachment on the executive's constitutional authority. Only by consistently and forcefully resisting such congressional incursions can executive branch prerogatives be preserved. »

Une telle démarche rappelle en de nombreux points celle entreprise par l'Administration de George W. Bush dans le cadre de ses déclarations de promulgation constitutionnelles. S'il n'est pas possible de savoir, à la lecture de ce seul document, dans quelle mesure les déclarations de promulgation allaient être amenées à jouer un rôle dans la remise en cause de ces empiètements perçus sur le pouvoir exécutif, le graphique suivant, qui recense les arguments constitutionnels les plus utilisés par le 41ème président des États-Unis dans ses déclarations de promulgation, permet de mesurer le degré de congruence entre le document qui vient d'être cité et le contenu final des déclarations de promulgation de George H.W Bush.

G5. Arguments constitutionnels présents dans les déclarations de promulgation de George H.W. Bush



Les déclarations de promulgation de George H.W. Bush ont donc très largement reflété, de par leur contenu, la volonté exprimée par William P. Barr de marquer le territoire institutionnel de l'exécutif face au Congrès. Les arguments constitutionnels qui y sont développés reprennent en grande partie les empiètements sur le pouvoir exécutif tels qu'ils sont décrits dans le document interne cité ci-dessus.

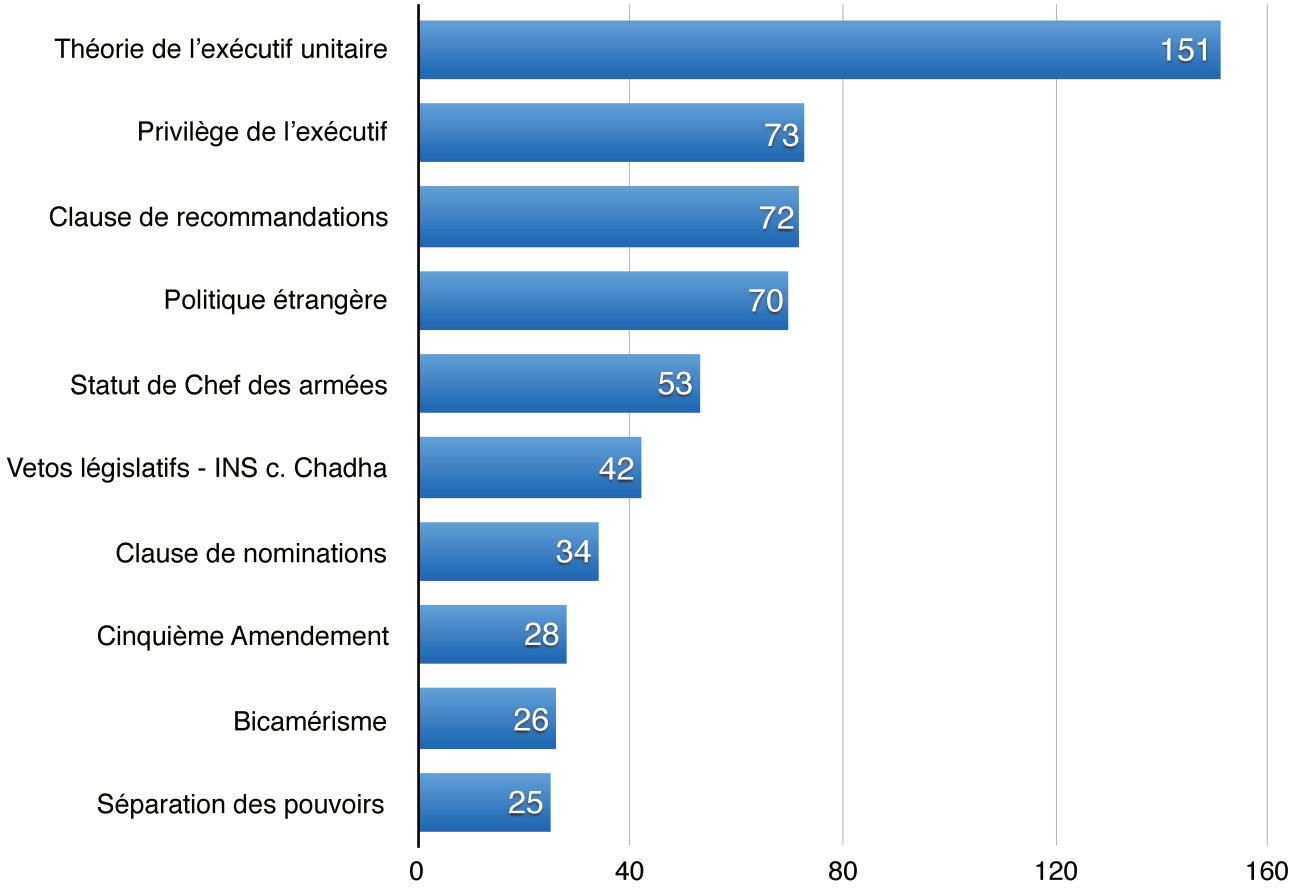
Ainsi, la « tentative de restriction du rôle du président en matière de politique étrangère » a fait l'objet, dans les déclarations de promulgation de George H.W. Bush, de 48 objections constitutionnelles.[306] L'« interférence avec les pouvoirs du président en matière de

[306] Désignées dans le graphique par « Politique étrangère ».

nominations »[307] a été remise en cause à 47 reprises, les « demandes de transmission au Congrès de propositions législatives »[308] à 23 reprises, les « tentatives d'accès à des informations sensibles »[309] à 40 reprises et les « vetos législatifs » à 12 reprises.

Les déclarations de promulgation de George H.W. Bush ont donc bien servi à remettre en cause la constitutionnalité de ce que la présidence percevait comme des empiètements du Congrès sur ses prérogatives. En ce sens, elles sont sans doute les plus proches, tant du point de vue des objectifs poursuivis que de leur contenu, de celles de George W. Bush. C'est ce que révèle le graphique suivant, qui recense les arguments constitutionnels les plus utilisés par le 43ème président des États-Unis dans ses déclarations de promulgation.[310]

G6. Arguments constitutionnels présents dans les déclarations de promulgation de George W. Bush



[307] Clause de nominations.

[308] Clause de recommandations.

[309] Privilège de l'exécutif.

[310] La notion de bicamérisme (en tant qu'argument constitutionnel présent dans les déclarations de promulgation) découle de la Clause de présentation de la Constitution (Article I, Section 7), qui impose à tout projet de loi d'avoir été adopté par les deux chambres du Congrès avant d'être envoyé au président. Comme d'autres présidents, George W. Bush se sert de cette idée pour remettre en cause la constitutionnalité de dispositions de loi qui sont le fruit du vote d'une seule chambre du Congrès.

Si la fréquence de leur utilisation et leur rang dans le classement établi par chacun des deux graphiques diffèrent, les deux listes d'arguments constitutionnels les plus utilisés par les deux présidents sont similaires à 90%.[311] La vision du pouvoir exécutif et des pans de ce dernier qui devaient être défendus face à un potentiel envahissement législatif était donc très largement similaire chez les 41ème et 43ème présidents des États-Unis, et définissait dans une large mesure le contenu de leurs déclarations de promulgation.

La consultation simultanée des deux graphiques permet en outre de remarquer au-delà de la similitude entre les arguments constitutionnels développés par les deux présidents, une forte augmentation chez George W. Bush du nombre d'occurrences de chaque argument constitutionnel. Ainsi, l'argument le plus utilisé par George H.W. Bush, à savoir les prérogatives présidentielles en matière de politique étrangère, apparaît à 48 reprises dans ses déclarations de promulgation, contre 70 occurrences chez George W. Bush alors même qu'il n'est que le quatrième argument le plus utilisé par le 43ème président des États-Unis. La même chose peut être dite pour le privilège de l'exécutif, utilisé à 40 reprises par Bush 41 contre 73 occurrences pour Bush 43.

On pourrait certes penser que cette différence est la conséquence mathématique du fait que George H.W. Bush a passé deux fois moins de temps que son fils à la Maison-Blanche, mais une telle analyse ne tient pas puisque malgré une mandature plus courte, le 41ème président des États-Unis à rédigé en un seul mandat davantage de déclarations de promulgation que son fils en huit ans.[312] Il s'agit donc bien d'une différence de densité des déclarations de promulgation respectives des deux présidents.

Il est donc possible, de par la similitude des arguments et la différence des chiffres, de voir dans les déclarations de promulgation de George H.W. Bush des précurseurs de celles de son fils. Si des parallèles ont souvent été établis entre les présidences de Ronald Reagan et George W. Bush en ce qui concerne la vision du pouvoir exécutif qui fut celle des deux administrations mais aussi de point de vue de leur doctrine politique basée sur un conservatisme assumé, l'utilisation des déclarations de promulgation pour défendre les prérogatives de l'exécutif semble décrire un 43ème président des États-Unis plus proche de son père que de Ronald Reagan.

---

[311] Les neuf arguments les plus utilisés par Bush 41 correspondent à neuf des dix arguments les plus utilisés par Bush 43.

[312] 228 contre 162.
Voir G3. Nombre de déclarations de promulgation rédigées par chaque président, 1929-2016, pp. 81 et 140.

En conclusion, après que l'Administration Reagan a posé les bases d'une utilisation concertée et réfléchie de la déclaration de promulgation comme un outil au service de l'exécutif, la présidence de George H.W. Bush a donc renforcé le statut de l'outil comme un vecteur de dénonciation des empiètements, réels ou supposés, du législatif sur les prérogatives de l'exécutif. Ce faisant, George H.W. Bush a dans une large mesure annoncé l'utilisation de la déclaration de promulgation qui sera celle, une décennie plus tard, de son fils et successeur à la Maison-Blanche.

2.1.3 La présidence Clinton et la poursuite de la réflexion institutionnelle

La réflexion autour du rôle que pouvait jouer la déclaration de promulgation a été poursuivie par l'Administration Clinton. Dans le cadre de deux documents internes rédigés au jour près à un an d'écart en 1993 et 1994, Walter Dellinger, alors assistant du ministre de la Justice, se penche sur les différents types de déclarations de promulgation, la controverse soulevée par l'emploi de chacun d'entre eux et leur utilité dans le cadre d'une éventuelle utilisation de l'outil par l'Administration Clinton.

Dans le premier document, censé fournir à Bernard Nussbaum, alors conseiller juridique du président Clinton, une « analyse de la portée légale des déclarations de promulgation »,[313] Dellinger procède à une sorte d'état des lieux de la déclaration de promulgation et des rôles que lui ont confiés différents présidents. Pour lui, la déclaration de promulgation peut remplir quatre fonctions différentes, selon les circonstances et l'utilisation que le président souhaite en faire :

1) « Expliquer à la population (…) ce que le président estime être les effets de l'adoption de la loi. »[314] et « dans quelle mesure la loi correspond ou ne correspond pas au programme et à l'opinion politique de l'Administration. »[315]
2) « Fournir aux membres de l'exécutif les instructions qui leur permettent d'interpréter et d'appliquer la loi. »[316]
3) Faire connaître « l'avis du président quant à la constitutionnalité de la loi. »[317]
4) « Créer un historique législatif auquel les tribunaux devront accorder un certain crédit au moment d'interpréter la loi. »[318]

---

[313] Walter Dellinger, « Presidential Signing Statements », Memorandum for Bernard N. Nussbaum, Counsel to the President, 9 novembre 1993.

[314] *Ibidem*, page 334.

[315] *Ibid.*

[316] *Ibid.*

[317] *Ibid.,* page 335.

[318] *Ibid.,* page 338.

La première fonction décrite par Dellinger correspond à elle seule à deux des trois catégories définies en introduction, à savoir les déclarations de promulgation protocolaires et politiques, et c'est donc en toute logique qu'il estime que ce premier « rôle de la déclaration de promulgation n'est pas de nature à susciter la polémique ».[319]

Le deuxième rôle que pourrait jouer la déclaration de promulgation est celui de manuel d'exécution des lois à destination des agences fédérales. Alors même que cette fonction éventuelle correspond à l'un des principaux reproches adressés à l'Administration Bush, que certains ont accusé de vouloir utiliser les déclarations de promulgation pour faire en sorte que l'exécution des lois par la bureaucratie réponde à l'interprétation présidentielle des lois et de leur constitutionnalité plutôt qu'à l'intention du Congrès, Dellinger considère que le droit du président de fournir aux agences des précisions sur la manière d'administrer la loi relève de sa responsabilité constitutionnelle :

> Le président a le droit constitutionnel de superviser et de contrôler l'activité de ses subordonnés au sein du pouvoir exécutif. (…) Il lui est permis, dans le cadre de l'exercice de ce droit, de leur indiquer comment interpréter et appliquer la loi dont ils ont la responsabilité.[320]

Est ensuite abordé le cas des déclarations de promulgation constitutionnelles, celles-là même dont l'utilisation par George W. Bush a été à l'origine de la polémique. Walter Dellinger prend soin de distinguer, au sein de cet ensemble, trois sous-catégories qui correspondent selon lui à des emplois différents des déclarations de promulgation constitutionnelles :

- Les déclarations de promulgation constitutionnelles qui « affirment qu'une loi (ou certaines dispositions au sein d'une loi) pourrait être inconstitutionnelle selon la manière dont elle est appliquée. »[321]
- Celles qui « visent à interpréter la loi de manière à la « sauver » de l'inconstitutionnalité .» [322]
- Enfin, celles qui « affirment clairement que la loi est inconstitutionnelle par essence. »[323]

---

[319] *Ibid.*

[320] *Ibid.*, page 334.
Citation originale : « The President has the constitutional authority to supervise and control the activity of subordinate officials within the Executive Branch (…) In the exercise of that authority he may direct such officials how to interpret and apply the statutes they administer. »

[321] *Ibid.*, page 335.

[322] *Ibid.*

[323] *Ibid.*

Dellinger donne ensuite son opinion quant à la validité et à la constitutionnalité de ce dernier type d'utilisation de la déclaration de promulgation. S'il reconnaît que cet emploi de l'outil « suscite davantage la controverse que les deux emplois précédents »,[324] il prend ensuite le contre-pied de l'ensemble de la polémique autour de l'utilisation des déclarations de promulgation par l'Administration Bush :

> Une déclaration de promulgation qui remet en cause ce que le président estime être un empiètement inconstitutionnel sur ses prérogatives, ou qui annonce la volonté du président de ne pas exécuter (ou de ne pas défendre devant la justice) une telle disposition de loi, peut être un exercice légitime et raisonnable du pouvoir présidentiel.[325]

Le quatrième et dernier rôle décrit par Dellinger correspond à ce que l'Administration Reagan a souhaité faire de la déclaration de promulgation, à savoir intégrer cette dernière à l'historique législatif des textes adoptés par le Congrès afin que l'interprétation présidentielle des passages ambigus des lois finisse par avoir la même légitimité que leur interprétation par le Congrès.

Ce dernier emploi de la déclaration de promulgation est, pour Walter Dellinger, le seul dont la légitimité puisse être remise en cause puisque, même s'il découle dans une certaine mesure du rôle constitutionnel du président, il empiète dans le même temps sur les prérogatives du Congrès. Ainsi, selon Dellinger :

> La Constitution envisage clairement que le président devienne un acteur important du processus législatif, que ce soit en étant à l'origine des projets de loi, en les promulguant, ou en leur opposant son veto. (…) Il peut donc être approprié pour le président, lorsqu'il promulgue une loi, d'expliquer quelle était son intention (et celle du Congrès) lors du processus d'adoption, surtout si l'exécutif a joué un rôle important dans l'avancée du processus d'adoption de la loi par le Congrès.[326]

Néanmoins, la réinterprétation par le président d'un texte de loi après que celui-ci a été adopté par le Congrès pose problème selon Dellinger qui estime qu'elle constitue une réouverture d'un

---

[324] *Ibid.*

[325] *Ibid.*, page 337.
Citation originale : « (...) a signing statement that challenges what the President determines to be an unconstitutional encroachment on his power, or that announces the President's unwillingness to enforce (or willingness to litigate) such a provision, can be a valid and reasonable exercise of Presidential authority. »

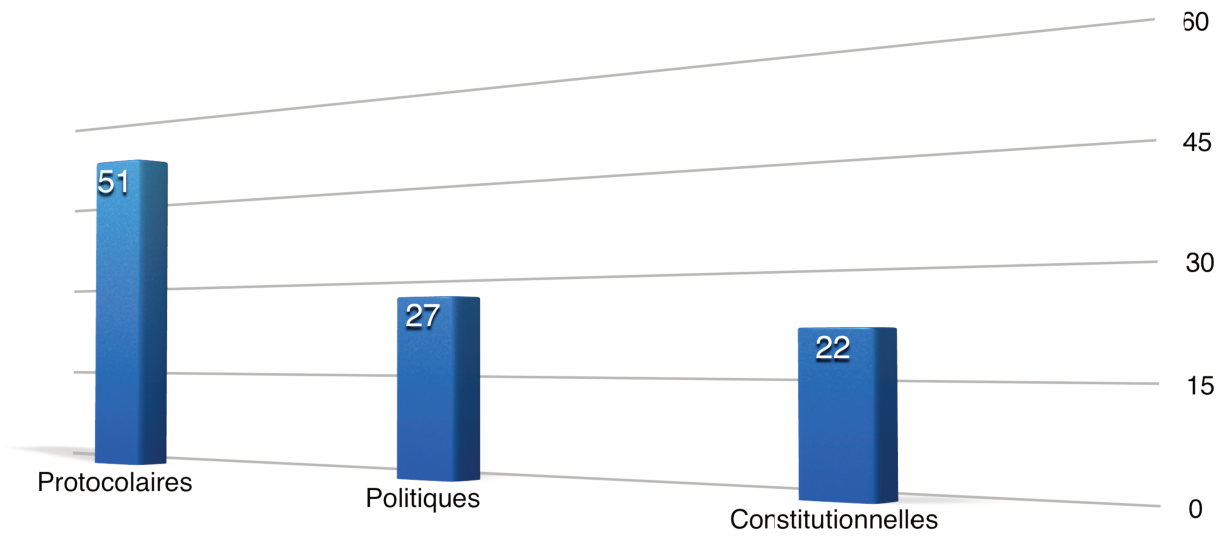
[326] *Ibid.*, pp. 339-340.
Citation originale : « Plainly, the Constitution envisages that the President will be an important actor in the legislative process, whether in originating bills, in signing them into law, or in vetoing them. (…) It may therefore be appropriate for the President, when signing legislation, to explain what his (and Congress's) intention was in making the legislation law, particularly if the administration has played a significant part in moving the legislation through Congress. »

processus de définition du sens de la loi qui s'achève lorsque celle-ci est adoptée et présentée au président :

> Il est possible d'affirmer que le président ne peut tout simplement pas parler au nom du Congrès, qui est un acteur constitutionnel indépendant et qui, en outre, est spécifiquement investi de « tous les pouvoirs législatifs » accordés par la Constitution. Le Congrès crée l'historique législatif par le biais des rapports de commissions, des débats en séance et des auditions, et rien de ce que le président dit à l'occasion de la promulgation d'une loi ne peut servir à réinterpréter cet ensemble : une fois que la version finale d'un projet de loi a été validée par les présidents de la Chambre des représentants et du Sénat et présentée au président, l'historique législatif est clos.[327]

Là où les administrations Reagan et Bush 41 et, comme on le verra plus tard, l'Administration Bush 43 ont procédé à une spécialisation de la déclaration de promulgation en la considérant comme un vecteur de communication de l'interprétation présidentielle des passages ambigus d'une loi pour la première et comme un support d'exégèse constitutionnelle des lois pour les deux autres, Walter Dellinger la voit donc comme un outil protéiforme capable de remplir plusieurs fonctions. On retrouve d'ailleurs cette description dans le graphique suivant, qui recense la part occupée par chaque catégorie de déclarations de promulgation au sein de l'ensemble des déclarations publiées par Bill Clinton durant ses huit années de présidence.

G7. Part des différentes catégories de déclarations de promulgation, présidence Clinton



[327] *Ibid.*, pp. 340-341.
Citation originale : « it can be argued that the President simply cannot speak for Congress, which is an independent constitutional actor and which, moreover, is specifically vested with « all legislative powers herein granted. Congress makes legislative history in committee reports, floor debates and hearings, and nothing that the President says on the occasion of signing on a bill can reinterpret that record : once an enrolled bill has been attested by the Speaker of the House and the President of the Senate and has been presented to the President, the legislative record is closed. ».

On remarque d'emblée une certaine modération puisque la déclaration de promulgation protocolaire, soit la version la moins polémique de l'outil, représente encore chez Bill Clinton une majorité des déclarations publiées. Les déclarations de promulgation politiques et constitutionnelles représentent quant à elles des parts relativement similaires, avec pour chacune près d'un quart de l'ensemble. Contrairement aux deux présidences qui l'ont précédée et à celle qui lui a succédé, l'Administration Clinton ne semble donc pas avoir procédé à une véritable spécialisation de la déclaration de promulgation.

Le deuxième document interne rédigé par Walter Dellinger, en date du 2 novembre 1994, ne traite pas directement des déclarations de promulgation mais d'un sujet qui, notamment dans le cadre de leur utilisation par l'Administration Bush 43, leur est étroitement lié, à savoir « Le droit du président de refuser d'exécuter des dispositions de loi inconstitutionnelles. »[328] Pour Dellinger, le président est légitime à ne pas exécuter des dispositions de loi qu'il estime contraires à la Constitution, position selon lui confirmée par la Cour suprême dans la décision *Myers c. US* de 1926,[329] à propos de laquelle Dellinger écrit :

> La Cour a tenu compte de l'opinion du président qui estimait la loi contraire à la Constitution, sans qu'aucun membre de la Cour estime que le président avait agi de manière inappropriée en refusant de se conformer à la loi.[330]

Selon Dellinger, la Cour a confirmé cette opinion plus de soixante ans plus tard dans la décision *Freytag c. Commissioner*[331] de 1991 :

> Les quatre juges qui se sont penchés sur la question (ont affiché) leur accord sur le fait que le président a « le pouvoir d'opposer son veto aux lois empiétant sur son pouvoir… ou même de ne pas en tenir compte lorsqu'elles sont inconstitutionnelles ».[332]

---

[328] Walter Dellinger, « Presidential Authority to Decline to Execute Unconstitutional Statutes », document interne destiné à Abner J. Mikva, conseiller juridique du président Clinton, 2 novembre 1994.

[329] 272 U.S. 52.
Dans cette décision rendue en 1926, la Cour suprême affirme que, contrairement à ce qui est prévu par la Constitution pour ce qui est de leur nomination, les membres du pouvoir exécutif peuvent être renvoyés par le président des États-Unis sans que celui-ci ait besoin d'obtenir le consentement du Sénat.

[330] Walter Dellinger. « Presidential Authority ... », *op.cit.*
Citation originale : « The Supreme Court vindicated the President's interpretation without any member of the Court indicating that the President had acted unlawfully or inappropriately in refusing to enforce the removal restriction based on his belief that it was unconstitutional. »

[331] 501 U.S. 868.
Dans cette décision, la Cour affirme le droit du Congrès de déléguer au Juge de la Cour des impôts des États-Unis la nomination de juges spéciaux de première instance.

[332] Walter Dellinger, « Presidential Authority ... », *op.cit.*
Citation originale : « all four of the Justices who addressed the issue agreed that the President has "the power to veto encroaching laws . . . or even to disregard them when they are unconstitutional". »

Toutefois, s'il reconnaît au président le droit de ne pas exécuter des dispositions de loi qu'il juge contraires à la Constitution, Walter Dellinger estime que cette pratique doit être une exception. La règle doit selon lui demeurer celle de la déférence présidentielle envers le Congrès et la Cour suprême. Le président doit ainsi « partir du principe que les lois adoptées par le Congrès sont conformes à la Constitution »[333] et éviter autant que faire se peut d'éventuels conflits en « identifiant rapidement les dispositions contraires à la Constitution » et en faisant « part de ses craintes au Congrès afin que les dispositions puissent être corrigées. »[334]

Lorsqu'il a la conviction qu'une disposition de loi est contraire à la Constitution, il doit malgré tout, s'il « estime que la Cour suprême confirmera la constitutionnalité d'une disposition (…) exécuter cette dernière indépendamment de sa propre opinion en la matière. »[335]

Pour Dellinger, si la Cour suprême a reconnu le droit du président de ne pas exécuter des dispositions de loi qu'il juge contraires à la Constitution, une telle pratique doit demeurer un ultime recours après que le président a épuisé toutes les autres possibilités qui s'offrent à lui.

Ce dernier point peut expliquer que, plus de dix ans après avoir soutenu la légitimité de l'emploi de la déclaration de promulgation y compris lorsqu'elle est utilisée pour permettre au président d'annoncer sa volonté de ne pas exécuter des dispositions de loi qu'il juge inconstitutionnelles, Walter Dellinger se soit montré critique, dans le cadre d'un billet co-signé par sept autres anciens membres du Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice[336], envers la pratique des déclarations de promulgation par l'Administration de George W. Bush.

Reprenant l'opinion de Dellinger lui-même sur la déclaration de promulgation en général, et affichant leur désaccord avec le rapport de l'American Bar Association[337] auquel ils répondent longuement, les huit auteurs affirment :

---

[333] *Ibidem*.
Citation originale : « The President should presume that enactments are constitutional. »

[334] *Ibid.*
Citation originale : « the executive branch should promptly identify unconstitutional provisions and communicate its concerns to Congress so that the provisions can be corrected. »

[335] *Ibid.*
Citation originale : « if the President believes that the Court would sustain a particular provision as constitutional, the President should execute the statute, notwithstanding his own beliefs about the constitutional issue. »

[336] Walter Dellinger *et al.*, « Untangling the Debate on Signing Statements », Georgetown Law Faculty blog, 31 juillet 2006.

[337] American Bar Association, « Report, Task Force... », *op.cit.*

> Malgré toute l'attention négative qu'elles ont reçue au cours des derniers mois, les déclarations de promulgation en tant que telles ne posent aucun problème, y compris celles qui contiennent des objections constitutionnelles.[338]

Ils voient même un aspect salutaire à la déclaration de promulgation :

> La déclaration de promulgation est une bonne chose : une manifestation des intentions de l'exécutif qui nous aide à comprendre le coeur du problème. Si le président a décidé de refuser d'exécuter une disposition de loi car elle est inconstitutionnelle, alors il est préférable qu'il dévoile ses intentions au Congrès et au public, plutôt que de les garder secrètes, car les freins et contrepoids prévus par le système constitutionnel peuvent alors se mettre en marche.[339]

Toutefois, l'utilisation des déclarations de promulgation par l'Administration Bush est critiquée par ces huit anciens membres de l'exécutif car elle ne répond pas à l'impératif d'exception défini par Dellinger : « pour cette administration, la non exécution (de dispositions de loi) semble être une stratégie de premier recours plutôt qu'une dernière solution.» [340] C'est donc l'ampleur des objections constitutionnelles contenues dans les déclarations de promulgation de George W. Bush, et non leur simple existence, qui les rendrait critiquables. De plus, si les déclarations de promulgation peuvent avoir pour effet positif de renforcer la transparence des intentions de l'exécutif, l'Administration Bush est, dans ce domaine, décrite comme un contre-exemple :

> La plupart des déclarations de promulgation du président Bush ne remplissent pas cette fonction. Une grande partie des objections (constitutionnelles) sont formulées en des termes si généraux et opaques (…) qu'il est impossible de savoir ce qu'elles signifient réellement quant à la manière dont l'exécutif entend faire appliquer les dispositions de loi en question.[341]

---

[338] Walter Dellinger *et al.*, « Untangling the Debate on Signing Statements », *op.cit.*
Citation originale : « despite all the negative attention that signing statements have received in the past months, there is nothing inherently wrong with signing statements as such—including those that contain constitutional objections. ».

[339] *Ibidem.*
Citation originale : « The signing statement is a good thing: A manifestation of the Executive's intentions that helps us to understand the heart of the problem. If the President has decided to decline to enforce a statute because it's unconstitutional (see above) then it is much better that he tell the Congress and the public of his intentions, rather than keep it secret, because in that case the checks and balances of the constitutional system can be set to work. »

[340] *Ibid.*
Citation originale : « in this Administration nonenforcement appears to be a strategy of first resort, not last. »

[341] *Ibid.*
Citation originale : « But President Bush's statements for the most part do not serve this function. Many of the objections are written in such general and opaque terms (...) that it is impossible to know just what they mean in terms of how the Administration is implementing the statutes in question. »

L'ambiguïté des objections constitutionnelles de George W. Bush priverait donc la déclaration de promulgation du rôle de vecteur de transparence institutionnelle dont souhaitait la doter Walter Dellinger.

Enfin, le principal problème posé par les déclarations de promulgation de George W. Bush résiderait dans la vision expansionniste du pouvoir exécutif qui y est développée et qui sert de base à la remise en cause de la constitutionnalité de dispositions de loi. Ce sont « ces lectures extrêmement larges de la clause du Chef des armées et de « l'exécutif unitaire »[342] qui sous-tendent les objections constitutionnelles de l'Administration Bush »[343] qui font des déclarations de promulgation du 43ème président des États-Unis un cas problématique.

Walter Dellinger et ses sept coauteurs développent ici une idée qui sera reprise plus loin dans ce travail de recherche : si danger il y a eu, il ne résidait pas dans les déclarations de promulgation de George W. Bush elles-mêmes mais dans la vision du pouvoir exécutif qui leur donnait vie.

On constate toutefois ici la limite pratique du raisonnement opéré par Dellinger dans son second document interne et qui consiste à affirmer que les déclarations de promulgation constitutionnelles en tant que telles ne posent pas de problème : cette idée repose presque exclusivement sur la « bonne foi » de chaque président au moment de juger de la conformité des lois qu'il signe au texte constitutionnel.

L'analyse du processus de réflexion institutionnelle mené par les administrations Reagan, Bush 41 et Clinton autour du ou des rôle(s) que pourrait jouer la déclaration de promulgation au sein de l'arsenal des outils administratifs dont dispose la présidence démontre que George W. Bush n'a pas bâti sa pratique des déclarations de promulgation sur une *tabula rasa*. Les trois administrations précédentes ont mis en évidence, par le biais d'une réflexion institutionnelle interne pour les présidences Reagan et Clinton et par son utilisation pratique de l'outil pour la présidence Bush 41, les tâtonnements d'un pouvoir exécutif soucieux de« tester » la déclaration de promulgation et d'en déterminer le potentiel, les limites, les forces et les éventuelles faiblesses.

L'Administration Reagan a été la première à explorer la piste d'une déclaration de promulgation capable de jouer un rôle récurrent et prédéfini. La présidence de George H.W. Bush a permis d'entamer le processus de spécialisation qui sera plus tard poursuivi par le 43ème

---

[342] *Ibid.*

[343] *Ibid.*

président des États-Unis, autour d'une déclaration de promulgation devenue support d'exégèse constitutionnelle des lois.

Enfin, l'Administration Clinton, si elle s'est montrée plus réticente à donner à la déclaration de promulgation un rôle unique ou même majoritaire, a procédé à une sorte de rapport à mi-étape de l'état de la déclaration de promulgation et de ses différents emplois. En un sens, la difficulté rencontrée par certains chercheurs qui se sont intéressés aux déclarations de promulgation à déterminer le rôle exact joué par ces dernières reflète les tâtonnements intellectuels d'une présidence qui envisage elle-même différents rôles potentiels pour cet outil.

Malgré son caractère a priori exceptionnel, l'utilisation par l'Administration Bush des déclarations de promulgation comme des supports d'exégèse constitutionnelle et de remise en cause de la constitutionnalité des lois n'est pas tombée du ciel et s'inscrit donc dans un processus de réflexion institutionnelle dont elle est en quelque sorte l'aboutissement.

La déclaration de promulgation est arrivée à maturité durant la présidence de George W. Bush comme un outil au service du président dans ses rapports de force avec les autres acteurs institutionnels. En ce sens, elle ne fait que rappeler la description plus générale souvent faite de la présidence de George W. Bush comme l'aboutissement d'un processus de « réathlétisation » de l'exécutif américain suite à l'affaiblissement institutionnel qui a suivi le Watergate.

En effet, qu'il s'agisse de renforcer la légitimité accordée à l'interprétation présidentielle des lois comme a souhaité le faire l'Administration Reagan, ou de permettre au président de défendre son pré carré constitutionnel comme l'ont fait les deux présidents Bush, la déclaration de promulgation semble faire office de réponse, certes non unique, de l'exécutif au Congrès résurgent des années 1970 et à sa volonté de faire rentrer dans le rang une présidence alors jugée impériale.

Si les objectifs attribués à l'outil peuvent donc varier d'un président à l'autre, la déclaration de promulgation, en attendant d'en savoir plus sur son rôle exact durant la présidence de George W. Bush, est donc bien un outil au service d'une démonstration de force institutionnelle de la part de ce que l'on pourrait qualifier, par analogie historique, d'exécutif résurgent.

2.2 La réalité quantitative : un minimalisme surprenant

Comme cela a été vu plus tôt dans cette thèse, l'ampleur de la polémique suscitée par les déclarations de promulgation de George W. Bush s'explique en partie par les chiffres

prétendument exceptionnels de cette pratique, et notamment le chiffre, avancé initialement par Charlie Savage et remis par tant d'autres par la suite, de 750 déclarations de promulgation rédigées par George W. Bush. Plus généralement et au-delà de ce seul chiffre, l'exceptionnalisme de George W. Bush a très vite été décrit comme avant tout quantitatif. Cette partie de la thèse vise à mieux comprendre les chiffres de l'utilisation des déclarations de promulgation par l'Administration Bush en les comparant à ceux des présidences Reagan, Bush 41 et Clinton.

Ce choix, déjà mentionné dans l'introduction de ce travail de recherche, est la conséquence du fait que, si la déclaration de promulgation existe depuis le début du 19ème siècle, son intégration pensée et rationalisée à l'arsenal des outils administratifs dont dispose le président date donc de la mandature de Ronald Reagan.

Débuter la comparaison entre George W. Bush et les autres présidents américains n'aurait en effet pas eu de sens avant la présidence de Ronald Reagan tant la catégorie des déclarations de promulgation protocolaires représentait alors la majorité des déclarations de promulgation rédigées et les déclarations de promulgation constitutionnelles étaient à l'inverse très rares.

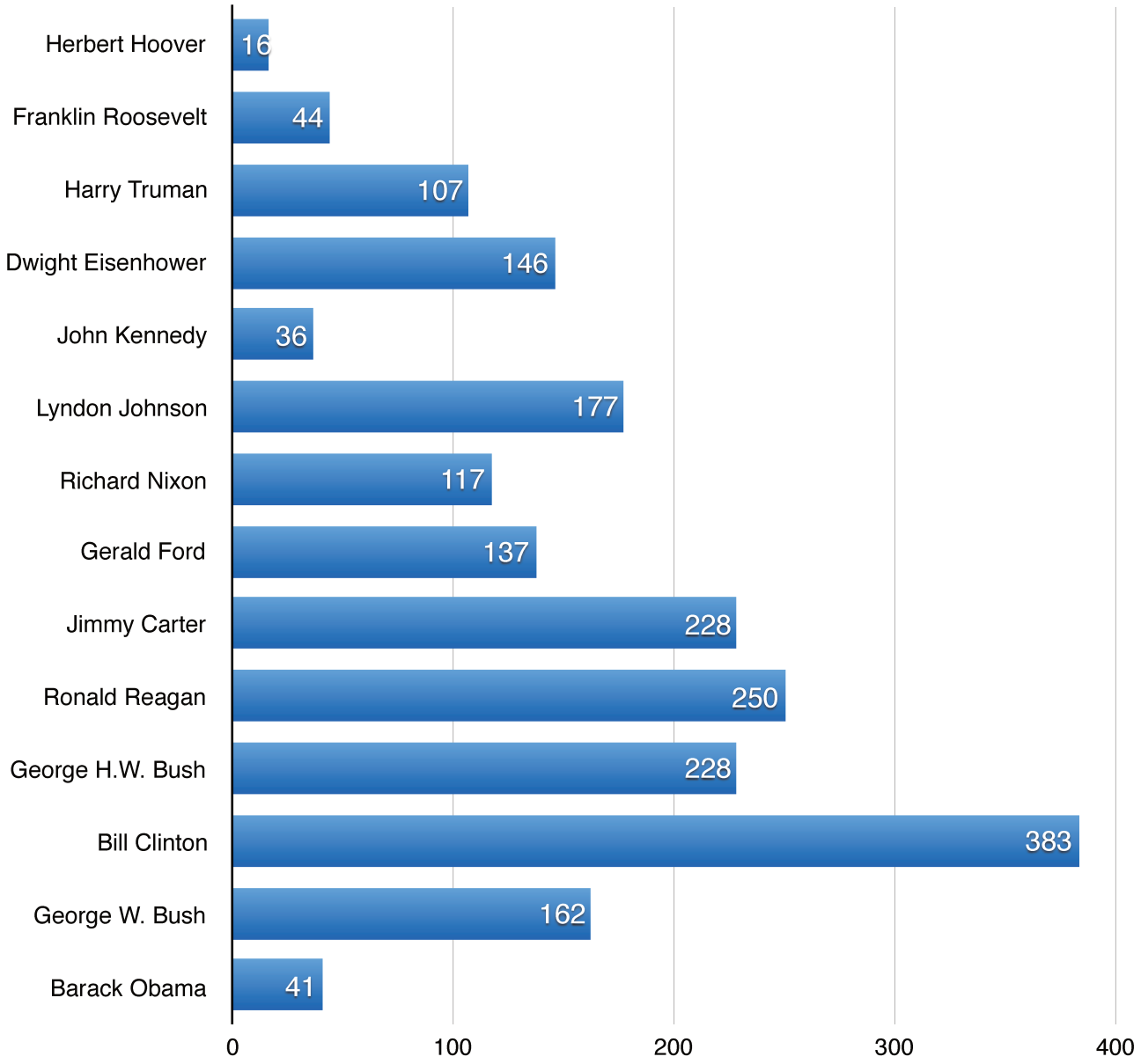
Puisque cette catégorisation et notamment l'importance des déclarations de promulgation constitutionnelles sera à la base d'une grande partie des données statistiques qui seront abordées par la suite et qui permettront de comprendre en quoi les déclarations de promulgation de George W. Bush se sont distinguées de celles de ses prédécesseurs, il était nécessaire de limiter l'analyse qui va suivre aux présidents qui ont rédigé un nombre de déclarations de promulgation constitutionnelles suffisamment important pour justifier une comparaison.

On s'attachera donc à montrer en quoi les déclarations de promulgation de George W. Bush se distinguent, même au sein d'un cadre analytique qui permet d'établir de véritables comparaisons, de celles d'autres présidents.

2.2.1 Un anachronisme de la présidence moderne

Comme cela a été vu précédemment et comme le diagramme suivant le rappelle, George W. Bush a rédigé 162 déclarations de promulgation au cours de ses huit années de présidence, et il n'est donc pas, loin s'en faut, le président qui en a rédigé le plus grand nombre.

G3. Nombre de déclarations de promulgation rédigées par chaque président, 1929-2016



Cet « honneur » revient à Bill Clinton, qui en a rédigé plus du double (383 pour Clinton contre 162 pour Bush 43). Le propre père de George W. Bush en a rédigé 41% de plus que son fils (228 contre 162) tout en ayant passé deux fois moins de temps à la Maison-Blanche. Il faut remonter à Gerald Ford, président pendant seulement deux ans et demi, pour trouver trace d'un chef de l'exécutif qui a rédigé moins de déclarations de promulgation que le 43ème président des États-Unis (137). Ce même Gerald Ford souvent qualifié d'illustration parfaite d'un exécutif grandement affaibli au lendemain du Watergate, et qui décrira la présidence comme une institution « en péril ».[344]

[344] En réaction à la critique d'une présidence décrite comme « impériale » suite au scandale du Watergate, Gérald Ford affirma que « Certains se sont plaints de ce qu'ils qualifiaient de « présidence impériale », mais nous sommes tombés dans l'excès inverse. Nous n'avons pas une présidence impériale mais une présidence 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 promulgation. Franklin Roosevelt, sans doute le président le plus réformateur du 20ème siècle américain, n'a ainsi rédigé que 44 déclarations de promulgation en douze ans passés à la Maison-Blanche, là où Jimmy Carter, symbole de la présidence affaiblie de la fin des années 1970, en a publié 228 en un seul mandat, soit un rythme annuel plus de dix fois supérieur à celui de Roosevelt. La présidence Nixon, volontiers présentée, jusqu'à l'arrivée au pouvoir de George W. Bush, comme l'exemple le plus abouti d'une présidence impériale, a donné lieu à la rédaction de 117 déclarations de promulgation, soit vingt de moins que durant les deux ans et demi de la présidence de Gerald Ford, pourtant le premier président à affronter le Congrès résurgent des années 1970.

Contrairement à ce qui a pu être fait par la littérature présidentialiste avec d'autres outils comme les décrets exécutifs ou les vetos, il ne semble donc pas possible, a priori, d'utiliser le nombre brut de déclarations de promulgation rédigées par chaque président comme un étalon ou une variable qui permettrait de mesurer ou même d'estimer, si tant est que cela soit possible, le potentiel transformateur d'une présidence ou même le rapport au pouvoir exécutif du titulaire de la fonction.[345] Il ne semble pas non plus y avoir de rupture partisane et la déclaration de promulgation ne saurait être vue, au moins du simple point de vue des chiffres, comme un outil républicain ou démocrate. On constate en effet un parfait équilibre partisan parmi les six présidents qui ont eu le plus souvent recours à la déclaration de promulgation, puisque trois sont des Démocrates (Bill Clinton, Jimmy Carter et Lyndon Johnson) et trois des Républicains (Ronald Reagan, George H.W Bush et George W. Bush).

Le diagramme ci-dessus met donc en évidence l'un des premiers paradoxes de la pratique des déclarations de promulgation par George W. Bush : alors même qu'il est le président qui a 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. Du point de vue du nombre de déclarations de promulgation rédigées, la rupture imposée par George W. Bush est donc à l'opposé de l'idée qui a longtemps été véhiculée : le 43ème président des États-Unis ne s'est pas distingué par un plus grand nombre de déclarations de promulgation publiées mais, au contraire, par une baisse significative de ce chiffre par rapport, au moins, aux autres présidents du dernier quart du 20ème siècle. Si l'on calcule la moyenne du

[345] Dans le cas des décrets exécutifs, Franklin Roosevelt est de loin le président qui en a le plus rédigé avec 3522 décrets. Theodore Roosevelt est quatrième de ce classement avec 1081 décrets, et aucun des quatre successeurs de Ronald Reagan n'en a rédigé davantage que lui. Il semble donc possible d'explorer l'éventuelle pertinence d'un lien entre le nombre de décrets exécutifs rédigés et l'activisme présidentiel, ce qui n'est pas le cas avec le nombre de déclarations de promulgation rédigées.

nombre de déclarations publiées par chacun des quatorze présidents mentionnés dans le diagramme, qui est de 148, on découvre que George W. Bush, avec ses 162 déclarations, est presque dans la moyenne. Si l'on se concentre sur les cinq présidents qui ont eu recours à ce que l'on a qualifié de déclaration de promulgation moderne,[346] George W. Bush est même assez largement en dessous d'une moyenne située à 212.

Les déclarations de promulgation ne sont pas, de ce point de vue, un élément isolé de la présidence de George W. Bush, et l'apparente contradiction entre le nombre relativement faible de déclarations de promulgation rédigées par le 43ème président des États-Unis et la polémique que ces dernières ont suscitée n'est pas sans rappeler un autre paradoxe : alors même que George W. Bush est souvent présenté comme le président qui a le plus cherché à repousser les limites du pouvoir exécutif, il est, depuis Andrew Jackson dans les années 1830, celui qui a le moins utilisé son droit de veto, qui est pourtant l'arme législative la plus puissante donnée au président des États-Unis par la Constitution.[347]

Si la nature du lien qui peut éventuellement être établi entre le nombre de déclarations de promulgation rédigées et le nombre de vetos utilisés par George W. Bush sera étudiée plus tard, ces deux paradoxes semblent dores et déjà confirmer que la vision expansionniste du pouvoir exécutif qui fut celle du président Bush ne s'est pas manifestée par une simple augmentation quantifiable de l'utilisation des différents outils dont dispose le président américain.

2.2.2 Un éventail législatif réduit

Si les chiffres qu'il met en avant permettent de commencer à situer George W. Bush par rapport à l'ensemble de ses prédécesseurs et à Barack Obama, le graphique ci-dessus, puisqu'il se concentre sur le seul nombre de déclarations de promulgation rédigées, laisse de côté la question de la proportion de lois qui ont fait l'objet d'une telle déclaration. Autrement dit, sur cent lois promulguées par un président, combien font l'objet d'une déclaration de promulgation?

Puisqu'un président ne peut rédiger davantage de déclarations qu'il ne promulgue de lois et afin d'éliminer les variables d'ajustement que peuvent constituer le nombre total de lois promulguées par chaque président ou même le temps passé par chacun à la Maison-Blanche, le

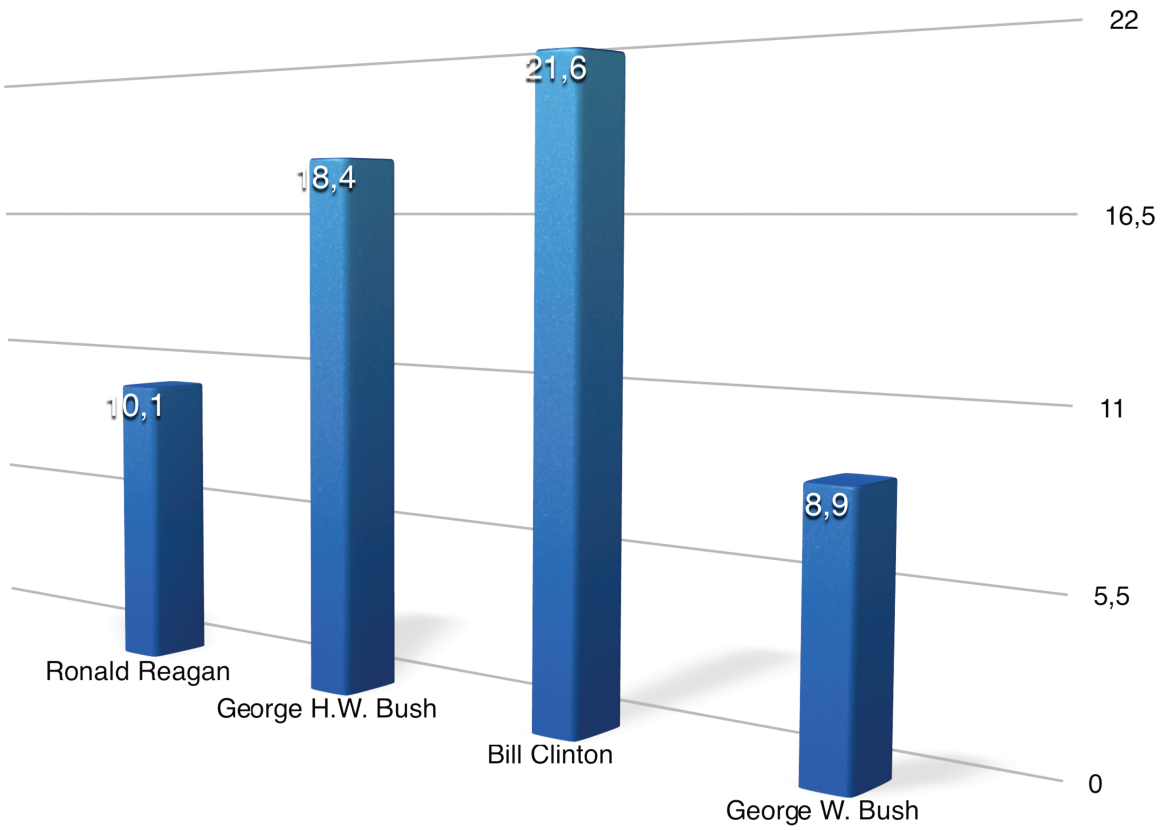
---

[346] Ronald Reagan, George H.W. Bush, Bill Clinton, George W. Bush et Barack Obama.
On notera que Donald Trump a publié, au 11 avril 2019, que 43 déclarations de promulgation. Si elles seront évoquées dans la conclusion de ce travail, le nombre de déclarations de promulgation publiées par le 45ème président des États-Unis est trop faible pour être inclus dans les comparaisons auxquelles on procède ici.

[347] On notera qu'à l'issue de sa présidence, Barack Obama avait aussi peu utilisé le veto que George W. Bush, avec 12 utilisations pour chacun des deux présidents.

diagramme suivant se propose de mesurer pour chaque président de Ronald Reagan à George W. Bush la proportion de lois adoptées au cours de sa mandature qui ont fait l'objet d'une déclaration de promulgation.

G8. Lois adoptées par le Congrès qui ont fait l'objet d'une déclaration de promulgation (%)



On constate que sur les quatre présidents mentionnés, George W. Bush est celui pour lequel le rapport entre le nombre de lois qui ont fait l'objet d'une déclaration de promulgation et le nombre de lois adoptées est le plus faible.[348] A titre d'exemple, une loi qui atterrissait sur le bureau de son père avait en moyenne deux fois plus de chances de faire l'objet d'une déclaration de promulgation.

[348] Christopher Kelley et Bryan Marshall ont effectué le même calcul dans deux de leurs articles, le dernier en date étant « The Last Word: Presidential Power and the Role of Signing Statements », *op.cit.,* pp. 248–267.
Les deux auteurs ont effectué le calcul présenté ici non pas pour chaque président mais pour chaque Congrès durant les présidences de George H.W. Bush, Bill Clinton et les six premières années de présidence de George W. Bush. Si les résultats obtenus pour George H.W Bush assez proches de ceux présentés dans ce diagramme (17,4% pour Kelley et Marshall, 18,4% pour cette thèse), ils diffèrent sensiblement pour Bill Clinton (17,3% pour Kelley et Marshall, 21,6% pour cette thèse). La comparaison ne peut être effectuée pour George W. Bush puisque les calculs représentés ici couvrent l'ensemble de sa présidence là où ceux de Kelley et Marshall se limitent aux six premières années.

Cette proportion est encore plus importante pour Bill Clinton, qui rédigeait plus d'une déclaration pour cinq lois promulguées. Aussi bien du point de vue du nombre absolu de déclarations de promulgation publiées qu'en ce qui concerne le pourcentage de lois promulguées qui ont fait l'objet d'une telle déclaration, George W. Bush est donc loin d'être l'écrivain acharné que d'aucuns ont cru décrire.

Au-delà de son intérêt comme élément de comparaison de la propension des différents présidents à utiliser l'outil, ce chiffre de 8,9% de lois adoptées durant la présidence de George W. Bush qui ont fait l'objet d'une déclaration de promulgation permet de relativiser l'ensemble du discours alarmiste autour des effets de cet outil : quand bien même on considère que les déclarations de promulgation représentent ou ont représenté durant la présidence de George W. Bush une menace voire une atteinte portée à la séparation des pouvoirs et au système des freins et contrepoids, l'atteinte, si tant est qu'elle ait été portée, a concerné moins de 9% des lois adoptées entre 2001 et 2008.

Si l'on se concentre uniquement sur les déclarations de promulgation constitutionnelles, les seules qui auraient pu permettre à George W. Bush de remettre en cause l'exécution des lois, ce chiffre chute même à 7%.[349] 93% des lois adoptées durant la présidence de George W. Bush se situent donc, quoi qu'on pense du rôle joué par les déclarations de promulgation, en dehors d'une polémique qui ne concerne en définitive qu'un éventail législatif relativement réduit.

Cette remarque ne vise pas à minimiser l'importance qu'aurait eue une mise sous tutelle par l'exécutif du processus d'exécution de 7% des lois adoptées, mais, puisqu'une part importante de la polémique s'est concentrée sur l'augmentation prétendument exponentielle de l'utilisation des déclarations de promulgation par George W. Bush, et que le chiffre de 750 déclarations de promulgation avancé par Charlie Savage revenait à affirmer que George W. Bush avait joint des déclarations de promulgation à plus de 68% des lois adoptées, replacer ces dernières dans le cadre plus large de l'ensemble des lois adoptées entre 2001 et 2009 fait office de mise en perspective salutaire.

En conclusion, le seul nombre de déclarations de promulgation rédigées par George W. Bush n'aurait jamais dû devenir ce totem, cette sorte de preuve ultime du caractère exceptionnel de l'utilisation de l'outil par le 43ème président des États-Unis. Alors même que le deuxième président Bush a longtemps été présenté comme celui qui a eu le plus souvent recours à l'outil,

---

[349] George W. Bush a rédigé 128 déclarations de promulgation constitutionnelles sur les 162 déclarations de promulgation publiées au total par le 43ème président des États-Unis.
Voir G9. Nombre de déclarations de promulgation constitutionnelles de Reagan à Bush 43, page 146.

cela n'est vrai ni du point de vue du nombre total de déclarations de promulgation publiées ni en ce qui concerne la proportion de lois concernées.

Au-delà de son inexactitude, cette idée d'un exceptionnalisme quantitatif a longtemps détourné l'analyse des déclarations de promulgation de George W. Bush de ce qui aurait dû être et demeurer son objet principal : l'étude de leur contenu et de leurs éventuelles conséquences sur le processus d'exécution des lois. Après tout, si le contenu des déclarations de promulgation de George W. Bush avait été peu polémique et que ce dernier avait, comme bon nombre de ses prédécesseurs, utilisé cet outil comme un simple communiqué de presse, qu'importe qu'il en rédigeât 162 ou 750? D'emblée, se concentrer sur le simple nombre de déclarations de promulgation rédigées par chaque président semble être une piste stérile. Seul le contenu de ces dernières est à même de révéler des différences et des singularités.

2.3 La réalité qualitative : la dimension constitutionnelle

2.3.1 La surreprésentation des déclarations de promulgation constitutionnelles

L'incapacité du nombre total de déclarations de promulgation publiées par chaque président à constituer une piste d'analyse fructueuse découle du fait que cette statistique force à considérer les déclarations de promulgation comme un ensemble homogène et indivisible. Ce faisant, il est impossible de prendre en considération les évolutions significatives connues par l'outil depuis ses premiers emplois au 19ème siècle. La prise en compte du seul nombre de déclarations de promulgation publiées force à réunir de manière artificielle sous une même étiquette des documents qui ont souvent pour seul point commun le fait de recevoir le seing présidentiel.

Si tout document signé par le président des États-Unis en marge de sa promulgation d'une loi est effectivement une déclaration de promulgation, il est essentiel de faire état des nombreuses différences qui existent entre un communiqué de presse long de quelques lignes et dans lequel le président se contente de remercier le Congrès d'avoir adopté une loi et un document au contenu quasi juridique qui permet au président de remettre en cause la constitutionnalité et l'exécution de plusieurs dizaines de dispositions.

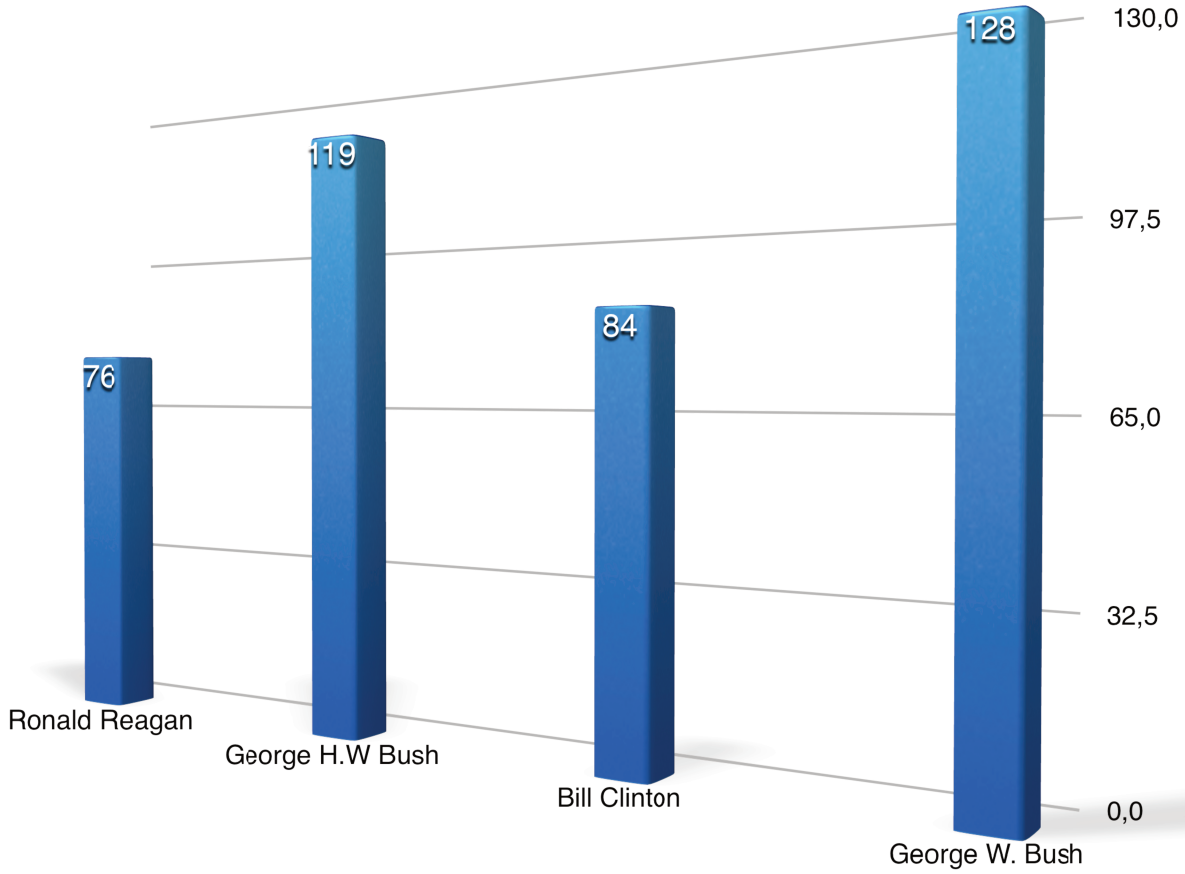
Afin de réellement comparer les déclarations de promulgation de George W. Bush à celles de ses prédécesseurs, il faut donc cesser de les traiter comme un ensemble uni et indivisible et revenir aux catégories qui ont été définies dans l'introduction : déclarations de promulgation protocolaires, politiques et constitutionnelles.

Les deux premières catégories, qui permettent respectivement au président de se féliciter de l'adoption d'une loi ou, au contraire, d'émettre à l'encontre de certains de ses aspects une critique d'ordre politique, n'ont jamais suscité la controverse.

La polémique autour des déclarations de promulgation et le regain d'intérêt scientifique dont elles ont fait l'objet proviennent exclusivement de l'utilisation par George W. Bush de leur version constitutionnelle, par le biais de laquelle le président remet en cause la constitutionnalité voire l'execution de certaines dispositions de loi. Puisque c'est cette catégorie et uniquement elle qui pose des questions relatives à la dynamique et la séparation des pouvoirs, il est nécessaire, après s'être intéressé aux déclarations de promulgation dans leur ensemble, de prêter une attention particulière à leur version constitutionnelle.

Comme cela a été précisé lors de la définition des différentes catégories, une déclaration de promulgation sera considérée comme constitutionnelle dès lors qu'elle contient une objection constitutionnelle, quelles que soient par ailleurs ses éventuelles dimensions protocolaire et/ou politique. C'est en se basant sur cette définition que le diagramme suivant, qui recense le nombre de déclarations de promulgation constitutionnelles rédigées par George W. Bush et ses trois prédécesseurs immédiats à la Maison-Blanche, a été établi.

G9. Nombre de déclarations de promulgation constitutionnelles de Reagan à Bush 43



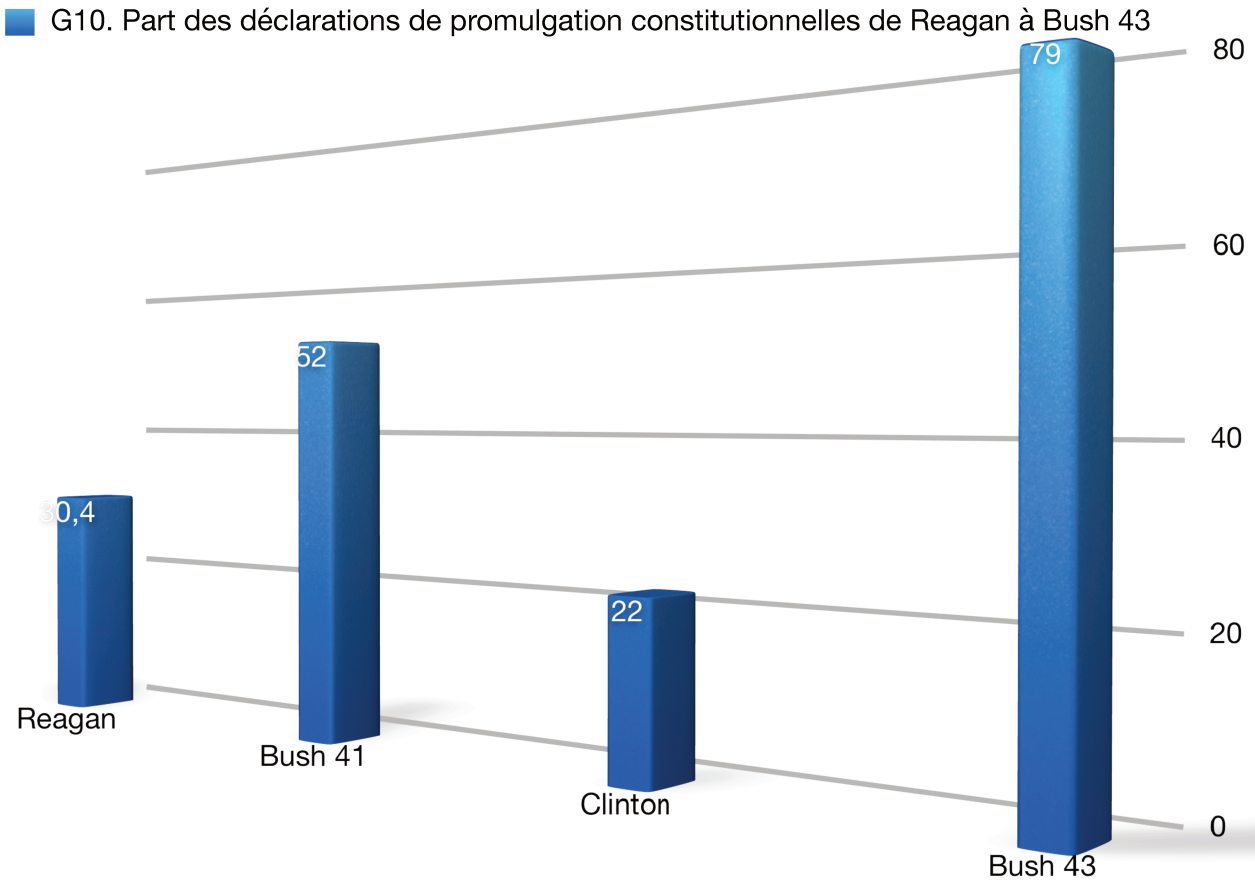
Dès lors que l'on cesse d'envisager les déclarations de promulgation comme un ensemble homogène et indivisible et que l'on se concentre sur leur seule version constitutionnelle, celle-là même qui catalyse l'ensemble des questions relatives au sujet, la singularité de George W. Bush et le caractère exceptionnel de sa pratique des déclarations de promulgation deviennent visibles. Ainsi, alors même qu'il a rédigé deux fois moins de déclarations de promulgation que Bill Clinton, George W. Bush a publié davantage de déclarations de promulgation constitutionnelles que le 42ème président des États-Unis (128 contre 84).

On remarquera toutefois que le père de George W. Bush a réussi à rédiger presque autant de déclarations de promulgation constitutionnelles que son fils (119 contre 128) en passant deux fois moins de temps à la Maison-Blanche, ce qui confirme l'idée précédemment développée d'une utilisation similaire de l'outil par les deux présidents Bush.

En revanche, le nombre relativement faible de déclarations de promulgation constitutionnelles publiées par Ronald Reagan, 76 en huit années de présidence, est conforme à ce qui a été vu plus haut quant au rôle que l'Administration Reagan souhaitait attribuer aux déclarations de promulgation : utiliser ces dernières pour remettre en cause la constitutionnalité de dispositions de loi n'était pas la priorité, et le nombre de déclarations de promulgation constitutionnelles rédigées, le plus faible de ceux présentés ici, semble le confirmer.

Si le graphique ci-dessus a souhaité attirer l'attention sur le nombre de déclarations de promulgation constitutionnelles plutôt que sur le nombre total de déclarations de promulgation publiées par chaque président, ce dernier chiffre influe encore sur l'analyse qui vient d'être faite. En effet, puisque certains présidents ont rédigé bien plus de déclarations de promulgation que d'autres, Bill Clinton en ayant par exemple publié deux fois plus que George W. Bush, leur nombre de déclarations de promulgation constitutionnelles est en quelque sorte « gonflé » artificiellement : plus un président publie de déclarations de promulgation, plus il a d'opportunités de rédiger des déclarations de promulgation constitutionnelles.

Afin d'éliminer cette variable d'ajustement, le diagramme suivant détermine, pour chaque président de Reagan à George W. Bush, la part occupée par les déclarations constitutionnelles dans le nombre total de déclarations rédigées. Autrement, dit, pour 100 déclarations de promulgation publiées par un même président, combien sont d'ordre constitutionnel?



Si le diagramme précédent avait déjà fait de George W. Bush le président qui a rédigé le plus grand nombre de déclarations de promulgation constitutionnelles, la singularité de sa pratique apparaît ici de manière encore plus évidente. A elle seule, la proportion de déclarations de promulgation constitutionnelles publiées par George W. Bush (79%) est plus importante que la somme de ce même chiffre pour ses deux prédécesseurs immédiats réunis (52%+22%).

Là où le rapport entre le nombre de déclarations de promulgation constitutionnelles et le nombre total de déclarations de promulgation publiées était d'environ une sur trois pour Reagan, une sur deux pour George H.W Bush et une sur cinq pour Bill Clinton, il est de presque quatre sur cinq pour George W. Bush.[350]

---

[350] On notera que le *Congressional Research Service*, dans le cadre de l'un de ses rapports sur les déclarations de promulgation, obtient des chiffres légèrement différents mais qui confirment les tendances décrites par le graphique ci-dessus. Selon l'organe de recherche du Congrès, Ronal Reagan aurait ainsi rédigé 34% de déclarations de promulgation constitutionnelles (contre 30,4% pour cette thèse), George H.W Bush 47% (contre 52%), Bill Clinton 22% (contre 18%), et George W. Bush 78% (contre 79%).
Les différences constatées peuvent être expliquées par l'adoption de définitions différentes de ce qui constitue une déclaration de promulgation constitutionnelle.
Source : CRS Report for Congress, « Presidential Signing Statements: Constitutional and Institutional Implications », 17 septembre 2007.

On conclut des quatre diagrammes précédents[351] que si l'on espère trouver un aspect exceptionnel à la pratique des déclarations de promulgation par le 43ème président des États-Unis, ce n'est pas du côté du nombre total de déclarations de promulgation rédigées qu'il faut chercher mais bien dans le caractère éminemment constitutionnel de ces dernières. Là où les déclarations de promulgation constitutionnelles étaient pour ses prédécesseurs une part non négligeable (Clinton), relativement importante (Reagan) ou même légèrement majoritaire (George H.W Bush) d'un ensemble, elles constituaient pour George W. Bush l'essentiel de la pratique des déclarations de promulgation.

On peut d'ores et déjà tirer de ces chiffres un premier enseignement quant aux objectifs poursuivis par les déclarations de promulgation de George W. Bush : sans préjuger de leur éventuel impact sur le processus d'exécution des lois et sur la séparation des pouvoirs, que les graphiques qui viennent d'être présentés ne sauraient mesurer, il semble possible d'affirmer que les déclarations de promulgation de George W. Bush avaient pour but premier de remettre en cause la constitutionnalité des lois que le président acceptait de promulguer.

De 2001 à 2008, la déclaration de promulgation a donc été avant tout un support d'exégèse constitutionnelle qui permettait à l'exécutif de mettre en avant des contradictions et des incompatibilités, supposées ou réelles, entre d'un côté les lois adoptées par le Congrès et de l'autre la Constitution en général et les prérogatives de l'exécutif en particulier.

2.3.2 Chaque déclaration compte : la notion de densité constitutionnelle

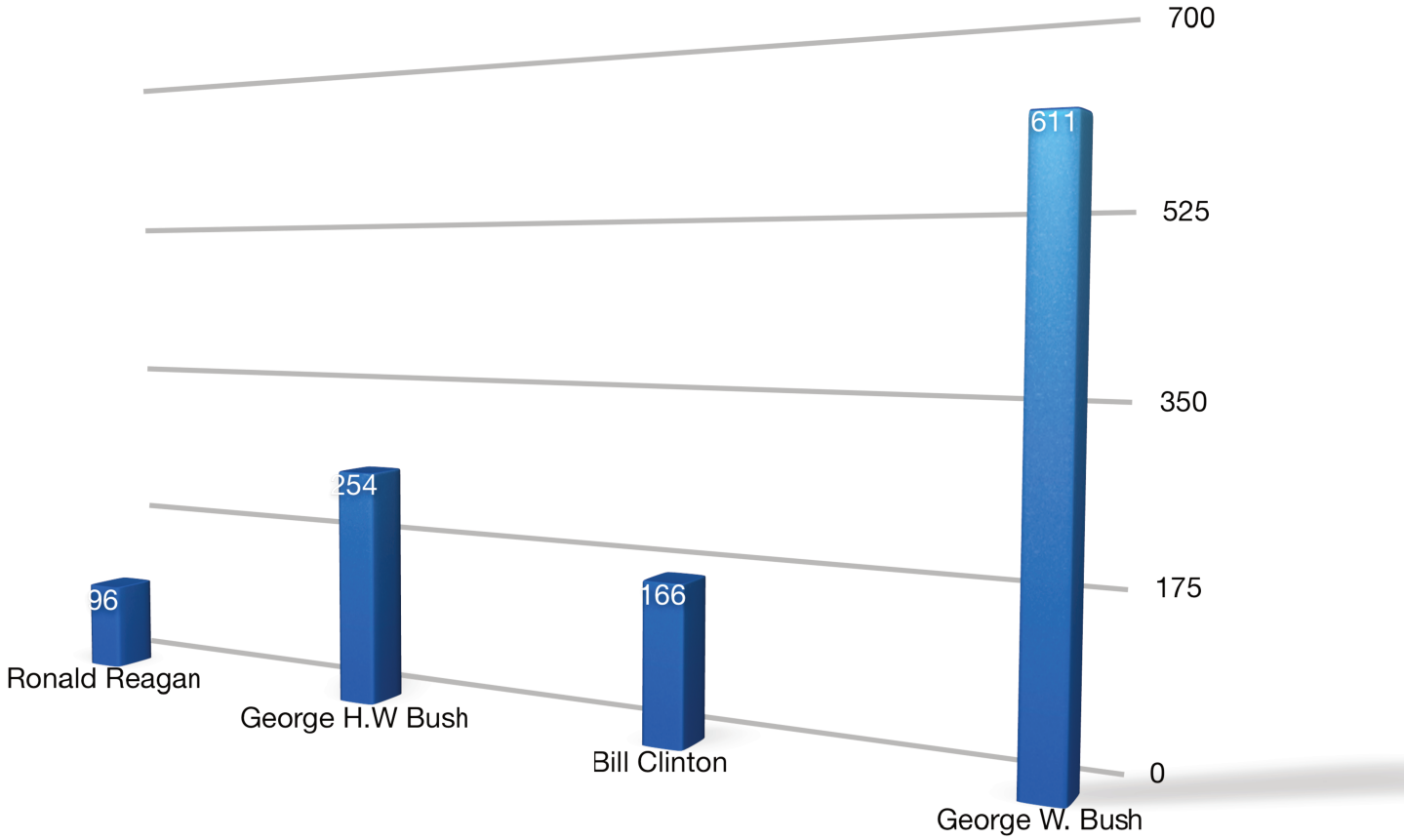
Cet aspect éminemment constitutionnel des déclarations de promulgation de George W. Bush devient plus évident et significatif encore lorsque l'on s'intéresse à leur contenu et notamment au nombre d'objections constitutionnelles qu'elles ont servi à émettre et au nombre de dispositions de loi dont elles on remis en cause la constitutionnalité. Le diagramme suivant se propose de comparer le nombre d'objections constitutionnelles contenues dans les déclarations de promulgation de George W. Bush à celui de ses trois prédécesseurs immédiats.[352]

---

[351] G3. Nombre de déclarations de promulgation rédigées par chaque président, 1929-2016.
G8. Lois adoptées par le Congrès qui ont fait l'objet d'une déclaration de promulgation (%).
G9. Nombre de déclarations de promulgation constitutionnelles de Reagan à Bush 43.
G10. Part des déclarations de promulgation constitutionnelles de Reagan à Bush 43.

[352] On rappellera qu'une objection constitutionnelle est le cadre au sein duquel s'opère, dans une déclaration de promulgation, la remise en cause de la constitutionnalité d'une ou de plusieurs dispositions de loi.

G11. Nombre d'objections constitutionnelles sur l'ensemble de la magistrature



Le caractère exceptionnel de la dimension constitutionnelle des déclarations de promulgation de George W. Bush se confirme : tout en ayant rédigé deux fois moins de déclarations de promulgation que Bill Clinton, George W. Bush a émis presque quatre fois plus d'objections constitutionnelles (611 contre 166). A lui seul, George W. Bush a émis plus d'objections constitutionnelles dans ses déclarations de promulgation que ses trois prédécesseurs réunis.[353]

Encore une fois, l'importance relativement faible accordée par les déclarations de promulgation de Ronald Reagan à la remise en cause de la constitutionnalité des lois semble se confirmer, puisque ce dernier n'a émis « que » 96 objections constitutionnelles en deux mandats.

On retrouve également à nouveau l'idée selon laquelle les déclarations de promulgation de George H.W. Bush sont les seules à s'approcher, du point de vue de leur contenu et de leur dimension constitutionnelle, de celles de son fils, avec en moyenne 64 objections constitutionnelles par an pour le premier et 80 pour le second.

[353] 611 objections constitutionnelles pour George W. Bush, 516 pour ses trois prédécesseurs réunis.

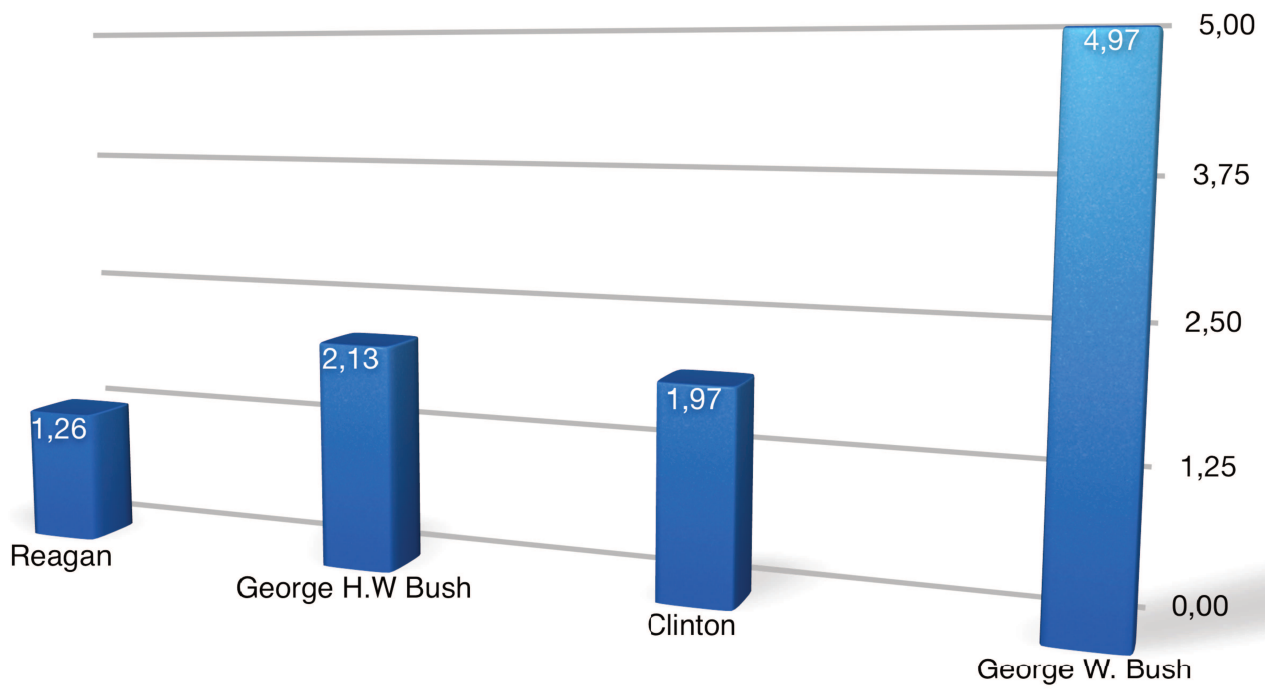
Mais là encore, les résultats obtenus sont en quelque sorte dilués dans le nombre de déclarations de promulgation constitutionnelles rédigées par chaque président. D'un point de vue purement mathématique, plus le nombre total de déclarations de promulgation constitutionnelles rédigées est élevé, plus les opportunités d'y inclure des objections constitutionnelles sont nombreuses.

Au-delà du nombre absolu d'objections constitutionnelles émises par chaque président, il est donc nécessaire, afin de recentrer l'analyse sur une déclaration de promulgation « type » et non sur plusieurs centaines d'entre elles, de ramener les chiffres obtenus grâce au graphique précédent au nombre de déclarations de promulgation constitutionnelles rédigées par les quatre présidents mentionnés afin d'obtenir, pour chacun d'entre eux, un chiffre que l'on qualifiera de densité constitutionnelle, à savoir le nombre d'objections contenues en moyenne dans chaque déclaration de promulgation constitutionnelle publiée, selon le calcul suivant :

$$\text{Densité constitutionnelle} = \frac{\text{Nombre d'objections constitutionnelles}}{\text{Nombre de déclarations de promulgation constitutionnelles}}$$

On obtient alors les résultats suivants :

G12. Densité constitutionnelle des déclarations de promulgation, de Reagan à Bush 43



Non seulement George W. Bush a rédigé bien plus de déclarations de promulgation constitutionnelles que ses prédécesseurs, mais, comme l'indique ce diagramme, chacune d'elles contient en moyenne presque autant d'objections constitutionnelles que celles de ses trois prédécesseurs réunis.[354] Les déclarations de promulgation de George W. Bush sont donc bien plus denses d'un point de vue constitutionnel, et chacune contient en moyenne un nombre d'objections constitutionnelles bien plus important. Les mathématiques viennent ici confirmer l'impression visuelle que donne la lecture des déclarations de promulgation de George W. Bush, qui ressemblent le plus souvent à une succession d'arguments juridiques et de remises en cause de la constitutionnalité de dispositions de loi.

2.3.3 Combien de dispositions de loi remises en cause?

Les déclarations de promulgation de George W. Bush sont donc beaucoup plus denses d'un point de vue constitutionnel que celle des autres présidents qui ont eu recours à la déclaration de promulgation moderne. La conséquence immédiate de cet état de fait est que George W. Bush a remis en cause, par le biais de ses déclarations de promulgation, la constitutionnalité d'un nombre de dispositions de lois bien plus important que ses prédécesseurs. Ce nombre de dispositions est, comme on va le voir, difficile à mesurer de manière précise et de nombreux chiffres sont disponibles dans la littérature relative au sujet.

Comme pour le nombre de déclarations de promulgation rédigées par George W. Bush, une idée s'est très vite répandue et a été largement reprise : à lui seul, George W. Bush aurait remis en cause, par le biais de ses déclarations de promulgation, la constitutionnalité d'un plus grand nombre de dispositions de loi que l'ensemble de ses 42 prédécesseurs réunis. Dans son essai *Takeover: The Return of the Imperial Presidency and the Subversion of American Democracy,* Charlie Savage affirme ainsi :

> A la septième année de la présidence Bush-Cheney, Bush avait joint une déclaration de promulgation à plus de 150 lois adoptées depuis sa prise de fonction, remettant en cause la constitutionnalité de plus de 1100 dispositions de loi. A titre de comparaison, l'ensemble de ses prédécesseurs à la Maison-Blanche réunis avaient utilisé les déclarations de promulgation pour contester la constitutionnalité d'environ 600 dispositions de loi.[355]

---

[354] 4,97 objections par déclaration constitutionnelle pour George W. Bush, 5,36 pour Reagan + George H.W. Bush + Clinton.

[355] Charlie Savage, *Takeover...*, *op.cit.*, page 230.
Citation originale : « By the seventh year of the Bush-Cheney presidency, Bush had attached signing statements to about 150 bills enacted since he took office, challenging the constitutionality of well over 1,100 separate sections in the legislation. By contrast, all previous presidents in American History combined had used signing statements to challenge the constitutionality of about 600 sections of bills.»

Le cap du millier de dispositions de loi remises en cause a également été atteint pour Michael Berry :

> Au cours de ses deux mandats, le président George W. Bush a accru de manière significative l'emploi des déclarations de promulgation, qu'il a utilisées pour émettre des objections constitutionnelles à l'encontre de plus de 1000 dispositions de loi adoptées par le Congrès et promulguées par le président.[356]

Le politologue James Pfiffner cite le même chiffre dans son article « Presidential Signing Statements and Their Implications for Public Administration » :

> Le président George W. Bush a utilisé les déclarations de promulgation d'une manière agressive pour sous-entendre qu'il pourrait ne pas appliquer fidèlement plus de 1000 dispositions issues de lois qu'il avait promulguées.[357]

Contrairement aux points précédents, on ne contestera pas ici la validité de ce chiffre de 1000 ou 1100 dispositions de loi dont la constitutionnalité aurait été remise en cause par les déclarations de promulgation de George W. Bush. Ces chiffres sont en effet très proches des 1104 dispositions contestées auquel le travail de recherche réalisé dans le cadre de cette thèse a permis d'aboutir. Mais il est important de préciser que d'autres auteurs ont pu arriver à des conclusions légèrement différentes. Charlie Savage cite comme source des « statistiques établies par Christopher Kelley, professeur de science politique à l'Université Miami dans l'Ohio et l'un des premiers à avoir étudié les déclarations de promulgation. »[358]

Christopher Kelley avance effectivement dans plusieurs de ses articles l'idée selon laquelle George W. Bush a remis en cause la constitutionnalité de plus de dispositions de loi que l'ensemble de ses prédécesseurs réunis. Il affirme ainsi, dans un article intitulé « The Law : Contextualizing the Signing Statement » :

---

[356] Michael Berry « Controversially Executing the Law: George W. Bush and the Constitutional Signing Statement »*, Congress & the Presidency*, Volume 36, Issue 3, 2009, pp. 244-271, abstract.
Citation originale : « During his two terms in office, President George W. Bush dramatically increased the use of the signing statement to make constitutional objections to more than 1,000 provisions passed by Congress and enacted into law. »

[357] James Pfiffner, « Presidential Signing Statements... »*, op.cit.*
Citation originale : « President George W. Bush used signing statements in an aggressive way to imply that he might not faithfully execute more than 1,000 provisions of statutes that he signed into law. »

[358] Charlie Savage, *Takeover...*, *op.cit.*, page 230.

> L'Administration Bush a utilisé le peu de déclarations de promulgation qu'elle a rédigées pour procéder à davantage de remises en cause constitutionnelles que n'importe quel autre président, voire même que tous les autres présidents réunis.[359]

Kelley apporte ensuite des précisions chiffrées dans deux autres articles. En 2008, il estime tout d'abord le nombre de remises en cause d'ordre constitutionnel contenues dans les déclarations de promulgation de George W. Bush à 1067, puis, en 2009, une fois la présidence Bush terminée, à 1161.[360]

Il est important de préciser que, contrairement à ce qui a pu être fait plus haut pour le nombre de déclarations de promulgation rédigées par George W. Bush ou la place occupée par ce dernier dans le classement des présidents qui ont le plus souvent eu recours à l'outil, vérifier avec certitude le nombre de dispositions de loi dont la constitutionnalité a été contestée est extrêmement difficile voire impossible.

Cette quasi impossibilité est la conséquence du fait qu'un certain nombre d'objections constitutionnelles émises par George W. Bush dans ses déclarations de promulgation manquent cruellement de précision et ne permettent pas de procéder à un recensement exhaustif et précis des dispositions dont la constitutionnalité est contestée. Ainsi, dans une déclaration de promulgation en date du 26 novembre 2001, George W. Bush affirme :

> **Plusieurs dispositions** au sein de la loi visent à rendre l'exécution de certains de ses passages par l'exécutif tributaire de l'approbation du Congrès. Mon administration interprétera **ces dispositions** comme de simples demandes de signalement, puisque toute autre interprétation irait à l'encontre de la décision prise par la Cour suprême dans l'arrêt *INS c. Chadha*.[361]

---

[359] Christopher Kelley, « The Law: Contextualizing the Signing Statement », *op.cit.*, page 739.
Citation originale : « It has, however, taken advantage of those few signing statements by issuing more challenges than any other president, or all combined. ».

[360] 1067 dans : Christopher Kelley, Bryan Marshall, « Assessing Presidential Power: Signing Statements and Veto Threats as Coordinated Strategies » *op.cit.*
1161 dans : Christopher Kelley, « To be (Unitarian) or not to be (Unitarian): Presidential Power in the George W. Bush Administration. », paper prepared for the Hofstra University Conference, « President or King? Evaluating the Expansion of Executive Power from Abraham Lincoln to George W. Bush », les 4 et 5 novembre 2009.
La différence entre les deux chiffres provient du fait que le deuxième prend en compte l'ensemble de la présidence de George W. Bush là où le premier ne concerne que les six premières années.

[361] George W. Bush, Statement on Signing the Departments of Veterans Affairs and Housing and Urban Development, and Independent Agencies Appropriations Act, 2002, 26 novembre 2001.
Citation originale : « Several provisions in the Act purport to require congressional approval before executive branch execution of aspects of the bill. My Administration will interpret such provisions to require notification only, since any other interpretation would contradict the Supreme Court ruling in INS v. Chadha »

Ici, le président ne procède à aucun recensement des dispositions dont il conteste la constitutionnalité. Il se contente d'affirmer que « plusieurs dispositions » [362] posent selon lui un problème d'ordre constitutionnel.

L'exemple ci-dessus ne fait pas figure d'exception. Si la majorité des déclarations de promulgation de George W. Bush dresse une liste précise des dispositions de loi remises en cause, il n'est pas rare que les objections constitutionnelles du 43ème président des États-Unis fassent mention de « certaines dispositions de loi » ou « d'autres dispositions de loi », autant de formules qui, puisque les dispositions en question ne sont jamais citées explicitement, rendent par définition impossible tout décompte exact du nombre de dispositions incriminées. Les résultats obtenus par une personne qui souhaite précéder à un décompte du nombre de dispositions de loi remises en cause par les déclarations de promulgation de George W. Bush peuvent donc varier selon l'attitude adoptée face à des objections constitutionnelles aussi vagues.

Cette idée est confirmée lorsque l'on s'intéresse aux résultats obtenus par les différents chercheurs qui ont souhaité déterminer le nombre total de dispositions dont la constitutionnalité a été remise en cause par George W. Bush dans ses déclarations de promulgation.

Pour Christopher Kelley, George W. Bush avait remis en cause, à la fin de sa présidence, la constitutionnalité de 1161 dispositions de loi. Le chiffre auquel on arrive dans cette thèse est de 1104. Quant aux chercheurs Neil Kinkopf et Peter Shane, auteurs d'un précieux recensement de l'ensemble des dispositions de loi dont la constitutionnalité a été remise en cause par les déclarations de promulgation de George W. Bush entre 2001 et janvier 2007, ils estiment que cette période a donné lieu à la remise en cause de la constitutionnalité de 1047 dispositions de loi. Sur la même période (2001-2007), on recense dans ce travail de recherche 1080 dispositions de loi contestées.

On constate que si les chiffres auxquels on arrive sont relativement proches de ceux de Christopher Kelley, Peter Shane et Neil Kinkopf, ils ne sont pas identiques. Cette différence est à n'en pas douter la conséquence immédiate des formules imprécises évoquées plus haut et de la méthodologie différente que chaque auteur est susceptible d'adopter face à de telles formules. Il est donc nécessaire, au vu des différences constatées, d'expliquer la méthodologie retenue dans le cadre de cette thèse pour arriver aux chiffres sur lesquels on s'appuiera.

La démarche suivante a été adoptée afin de rationaliser ces formules imprécises et traiter chacune d'entre elles de manière identique : à chaque fois que le président emploie une formule

---

[362] *Ibidem*.

comme « plusieurs dispositions de lois », « certaines dispositions de loi », « d'autres dispositions de loi » ou encore « de nombreuses dispositions de loi » sans énumérer de manière explicite les dispositions en question ni même préciser leur nombre, on considérera que l'objection concernée remettait en cause la constitutionnalité de deux dispositions de loi. La raison d'un tel choix est simple : puisque le seul point commun entre toutes ces formules imprécises est l'emploi par le président du pluriel, alors le chiffre de deux dispositions remises en cause est la seule certitude grammaticale et mathématique sur laquelle on puisse s'appuyer.

Certes, on peut penser que lorsque le président conteste la constitutionnalité de « nombreuses dispositions de loi », le nombre de dispositions incriminées est en réalité très probablement supérieur à deux, mais un tel raisonnement relève de la supposition et ne mène à aucune certitude. Si le chiffre de 1104 dispositions de loi remises en cause auquel on arrive est donc sans doute, en définitive, sensiblement inférieur à la réalité, il présente l'avantage de permettre de raisonner à partir d'un chiffre dont on est certain qu'il a été atteint.

Cette méthodologie a permis d'arriver aux résultats sur lesquels s'appuiera ce travail de recherche : **au cours de la présidence de George W. Bush, 611 objections constitutionnelles émises dans le cadre de 128 déclarations de promulgation constitutionnelles ont permis de remettre en cause la constitutionnalité de 1104 dispositions de loi.**

Cette mise au point statistique permet de mieux situer George W. Bush par rapport à ses prédécesseurs et de prendre du recul vis-à-vis de la polémique suscitée. Contrairement à une idée initiale très souvent reprise, George W. Bush n'est pas, loin s'en faut, le président américain qui a rédigé le plus grand nombre de déclarations de promulgation. En revanche, si le nombre de dispositions de loi dont la constitutionnalité fut remise en cause ne peut être déterminé de manière exacte, il situe quoi qu'il arrive George W. Bush largement au-dessus de l'ensemble de ses prédécesseurs.

La pratique des déclarations de promulgation par l'Administration Bush, lorsqu'on la compare à celle des autres présidents américains, pourrait donc, d'un point de vue quantitatif, être résumée de la manière suivante : moins de déclarations de promulgation, une proportion bien plus importante de déclarations de promulgation constitutionnelles et beaucoup plus de dispositions de loi dont la constitutionnalité est remise en cause. A nouveau, le véritable caractère exceptionnel des déclarations de promulgation de George W. Bush ne semble pas résider dans leur nombre mais dans leur contenu et avant tout dans leur aspect éminemment constitutionnel.

Conclusion : vers l'émergence d'une nouvelle déclaration de promulgation

La description de la réflexion institutionnelle menée durant les présidences Reagan, Bush 41 et Clinton afin de déterminer la meilleure manière pour le chef de l'État d'utiliser la déclaration de promulgation démontre que celle-ci n'est pas passée directement, du seul fait de l'arrivée à la Maison-Blanche de George W. Bush, du statut de simple communiqué de presse à celui de levier de remise en cause de la constitutionnalité de centaines de dispositions de loi. Durant la présidence de Ronald Reagan, la déclaration de promulgation a ainsi commencé à être envisagée comme une arme au service de la présidence dans ses rapports de force avec le Congrès. Si le rôle que l'exécutif souhaitait alors accorder à l'outil était différent de ce que serait quinze ans plus tard son emploi par le 43ème président des État-Unis, George H.W. Bush, en se servant de la déclaration de promulgation pour construire une sorte de ligne Maginot rhétorique autour des prérogatives de l'exécutif, préfigurait par bien des aspects ce que seraient les déclarations de promulgation du deuxième président Bush.

Toutefois, George W. Bush a poussé le processus bien plus loin que ses prédécesseurs et les chiffres de sa pratique des déclarations de promulgation semblent dépeindre une présidence sûre d'elle quant au rôle qu'elle souhaitait confier à l'outil. En résumant le propos, on pourrait dire qu'à la réflexion des trois administrations précédentes a succédé l'action de l'Administration Bush. Les différents diagrammes présentés ci-dessus démontrent que la « révolution Bush » en la matière tient davantage au contenu des déclarations de promulgation qu'à leur nombre. Sur les quatorze derniers présidents, cinq ont rédigé davantage de déclarations de promulgation que George W. Bush. Sur ces cinq, trois (Lyndon Johnson, Jimmy Carter et George H.W Bush) ont pourtant passé moins de temps que lui à la Maison-Blanche. Aucun président n'a, en revanche, donné une telle dimension constitutionnelle à ses déclarations de promulgation.

Cette différence qualitative se traduit certes par des chiffres, avec une proportion de déclarations de promulgation constitutionnelles et un nombre d'objections et de dispositions de loi remises en cause bien plus importants chez George W. Bush que chez n'importe quel autre président. Mais ces chiffres sont avant tout des révélateurs de contenu et permettent d'établir un portrait-robot de la déclaration de promulgation type rédigée par George W. Bush. Celle-ci a de grandes chances d'être d'ordre constitutionnel, très dense, et de contenir un nombre élevé d'objections qui serviront à remettre en cause la constitutionnalité d'un nombre encore plus élevé de dispositions de loi.[363]

[363] Chez George W. Bush, chaque objection constitutionnelle remet en cause la constitutionnalité de 1,8 dispositions de loi en moyenne (611 objections constitutionnelles pour 1104 dispositions de loi remises en cause).

Ces déclarations de promulgation constitutionnelles, qui faisaient figure d'exception jusqu'à la présidence de Ronald Reagan, ont ainsi vu la part qu'elles occupent au sein de l'ensemble des déclarations de promulgation exploser durant la présidence de George W. Bush au point d'avoir représenté, entre 2001 et 2008, l'immense majorité des déclarations de promulgation publiées.

Au vu de ces chiffres, on émettra l'hypothèse suivante : la dimension constitutionnelle des déclarations de promulgation de George W. Bush est telle que l'écart qualitatif qui les sépare de celles de ses prédécesseurs ne saurait être rendu et décrit par une simple catégorisation. En remettant en cause la constitutionnalité d'un plus grand nombre de dispositions de loi que l'ensemble des autres présidents depuis James Monroe réunis, ce n'est pas simplement la fonction mais la nature même de l'outil que George W. Bush a modifiée.

Le choix de concentrer l'étude du contenu des déclarations de promulgation sur les mandatures des 40ème, 41ème, 42ème et 43ème présidents des États-Unis a été justifié par le fait qu'il n'était pas pertinent d'appliquer aux présidences précédentes, du fait de la teneur essentiellement protocolaire de leurs déclarations de promulgation, la distinction établie entre déclarations protocolaires, politiques et constitutionnelles. Ironiquement, la place ultra-majoritaire occupée chez George W. Bush par les déclarations constitutionnelles semble à nouveau devoir rendre la catégorisation établie inopérante et obsolète tant les déclarations protocolaires et politiques sont chez lui quantité négligeable.

Même si cette catégorisation sera conservée pour des raisons de cohérence terminologique, George W. Bush a en réalité modifié la nature de l'objet déclaration de promulgation au point qu'il faudrait sans doute trouver un autre nom à même de rendre compte des différences considérables qui existent entre les déclarations de promulgation de George W. Bush et celles de ses prédécesseurs. Le mot « déclaration » semble en effet bien trop neutre pour décrire ce qui s'apparente souvent à un véritable argumentaire juridico-constitutionnel.

Chapitre III. La nouveauté : la présidence Bush 43 et la systématisation de l'emploi des déclarations de promulgation

Les points précédents ont permis de situer l'originalité des déclarations de promulgation de George W. Bush, qui réside non pas dans leur nombre mais dans leur contenu et plus précisément leur caractère essentiellement constitutionnel. La présidence de George W. Bush a été témoin de l'aboutissement d'un processus entamé lors du passage à la Maison-Blanche de Ronald Reagan et qui a fait passer la déclaration de promulgation du statut de simple vecteur de communication présidentielle à celui de quasi traité juridique essentiellement utilisé pour remettre en cause la constitutionnalité de dispositions auxquelles le président acceptait par ailleurs, en les promulguant, de conférer force de loi.

On s'attachera désormais à démontrer que cette transformation a été rendue possible, au sein de l'Administration Bush, par le biais de ce que l'on qualifiera de systématisation de l'emploi de la déclaration de promulgation. Cette systématisation sera définie comme la mise en place d'un processus de rédaction dirigé par les juristes de l'exécutif et qui a débouché sur des déclarations de promulgation extrêmement formatées et répétitives, centrées sur les arguments constitutionnels que l'Administration Bush souhaitait mettre en avant davantage que sur les lois auxquelles les déclarations de promulgation étaient jointes.

Là où d'autres chefs de l'exécutif utilisaient les déclarations de promulgation au gré des lois adoptées, sans que deux déclarations signées par le même président ne se ressemblent forcément, là où les déclarations de promulgation des présidences Reagan à Clinton semblaient mener à un début de rationalisation du rôle joué par cet outil au sein de l'arsenal présidentiel, celles de George W. Bush sont à la lecture beaucoup plus structurées mais aussi répétitives.

Certaines lois annuelles comme les lois de financement des différents ministères ont ainsi fait l'objet de déclarations de promulgation remarquablement similaires, où les mêmes dispositions de loi voyaient leur constitutionnalité remise en cause, année après année, par les mêmes objections. On verra que les déclarations de promulgation de George W. Bush ont été construites autour d'un noyau dur d'arguments constitutionnels utilisés plusieurs dizaines de fois chacun et presque toujours formulés de la même manière, au mot près. Ces arguments constituaient autant de prérogatives présidentielles que l'Administration Bush souhaitait défendre.

On insistera sur le fait que cette systématisation a été rendue possible par le processus de rédaction des déclarations de promulgation, fruit d'un travail de déconstruction constitutionnelle des lois opéré par les nombreux juristes dont dispose l'exécutif à la Maison-Blanche et au sein du

ministère de la Justice. Enfin, on se demandera si cette systématisation n'a pas distendu le lien qui unissait les déclarations de promulgation aux lois qui leur donnaient naissance, et si ce ne sont pas ces dernières, plutôt que les déclarations de promulgation qui leur sont jointes, qui devraient être qualifiées d'outils au service de la présidence.

3.1 Le processus de rédaction : mise en place d'une « chaîne de fabrication » juridique

L'analyse du processus de rédaction des déclarations de promulgation qui va débuter a été rendue possible entre autres par la réalisation d'entretiens avec des membres de l'Administration Bush (mais aussi avec des membres d'autres administrations présidentielles) directement impliqués dans ce processus.

Afin de rendre plus lisible le rôle joué au sein de l'exécutif par chacune de ces personnes et par les institutions pour lesquelles elles ont travaillé, le schéma suivant présente une cartographie partielle de l'exécutif américain où chaque institution dont des membres ont été interrogés est située par rapport à la Maison-Blanche.

Au sein de chaque case figure, en plus du nom de l'institution, les noms des différentes personnes interrogées qui y ont travaillé,[364] avec leur véritable nom pour celles qui ont accepté que leur identité soit révélée et des sigles qui font référence à l'institution au sein de laquelle ils officiaient pour ceux qui ont souhaité que leur anonymat soit préservé. Les institutions représentées sont les suivantes :

- Le ministère de la Justice.
- Le Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice,[365] qui a pour rôle de conseiller juridiquement le ministre de la Justice, le président des États-Unis et l'ensemble de l'exécutif.
- Le Bureau du conseil juridique de la Maison-Blanche,[366] dirigé par le conseiller juridique du président des États-Unis.
- Le Bureau du solliciteur général,[367] qui représente la présidence devant la Cour suprême.
- Le ministère des Affaires étrangères.

---

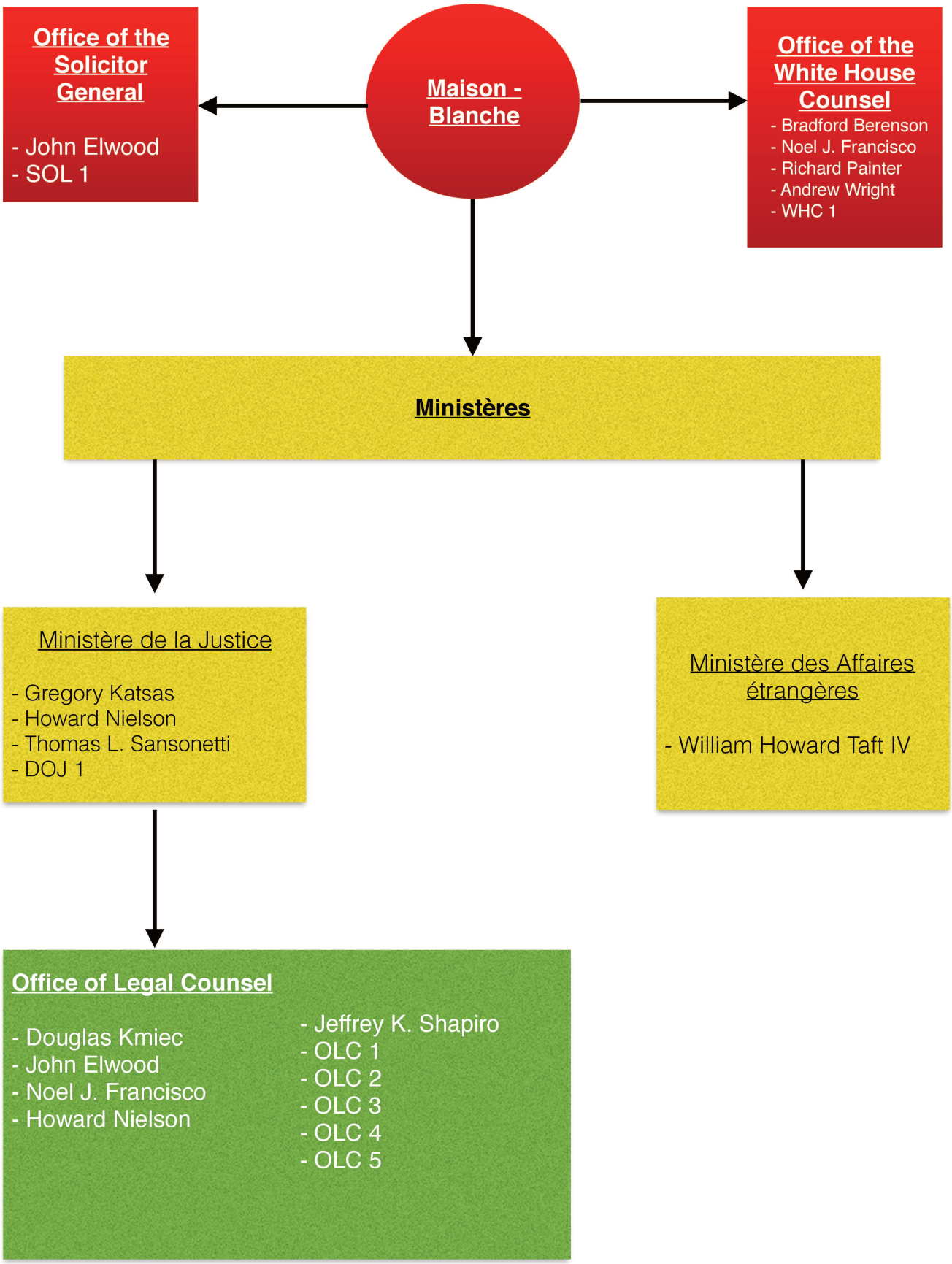
[364] Trois personnes figurent dans deux cases différentes car elles ont travaillé pour deux institutions différentes :
John Elwood (*Office of the Solicitor General* et *Office of Legal Counsel*).
Noel J. Francisco (*Office of the White House Counsel* et *Office of Legal Counsel*).
Howard Nielson (ministère de la Justice et *Office of Legal Counsel*).

[365] Sur le schéma, *Office of Legal Counsel*.

[366] Sur le schéma, *Office of the White House Counsel*.

[367] Sur le schéma, *Office of the Solicitor General*.

G13. Cartographie de l'exécutif américain



Les dires de ces anciens membres de l'Administration Bush semblent permettre d'affirmer que la systématisation qui vient d'être évoquée a concerné en premier lieu le processus de rédaction des déclarations de promulgation de George W. Bush. Ainsi, selon un ancien membre du Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice qui a pris part à ce processus :

> Le processus (de rédaction des déclarations de promulgation) a à l'évidence été formalisé et systématisé durant la présidence de George W. Bush, dans des proportions sans doute inédites jusqu'alors. (...) Je pense que le président (Bush) avait une plus grande constance dans l'expression de ses objections constitutionnelles. Par exemple, d'autres présidents pouvaient penser que les vetos législatifs étaient contraires à la Constitution, mais ne pensaient pas qu'il était nécessaire d'émettre une objection à chaque fois qu'un veto législatif était inséré dans une loi.[368]

Pour Bradford Berenson, conseiller juridique adjoint de George W. Bush de 2001 à 2003 et impliqué dans le processus de rédaction des déclarations de promulgation :

> Les juristes de George W. Bush étaient probablement plus rigoureux et pointilleux dans leur recensement de tous les éventuels problèmes constitutionnels que pouvait poser une loi.[369]

Selon un autre membre du Bureau du conseil juridique de la Maison-Blanche durant la présidence de George W. Bush :

> D'un point de vue qualitatif, (les déclarations de promulgation de George W. Bush) étaient plus spécifiques dans leur identification des dispositions de loi sujettes aux objections constitutionnelles du président et plus précises dans leur description des objections en question.[370]

Richard Painter, conseiller juridique du président Bush de 2005 à 2007, résume cette pensée lorsqu'il affirme que « l'Administration Bush a porté un plus grand soin à l'utilisation des déclarations de de promulgation ».[371]

---

[368] Entretien avec OLC 1 (anonyme, 17 / 21 avril 2014).
Citation originale : « The process was certainly formalized and systematized in the Bush administration, perhaps in a way that it had not been previously. (...) I think he was just more consistent about voicing objections. Other presidents may have believed that legislative vetoes were unconstitutional, for instance, but did not necessarily object every single time one was inserted into legislation.»

[369] Entretien (9 / 12 avril 2014).
Citation originale : « I believe his lawyers were probably more thorough and punctilious in calling all possible constitutional problems with a statute. »

[370] Entretien avec WHC 1 (anonyme, 20 avril / 15 mai 2014).
Citation originale : « Qualitatively, they were more specific in identifying which provisions of the bills were the subject of the President's objections and what the specific objections were. »

[371] Entretien (10 avril / 8 mai 2014).
Citation originale : « More care went into the Bush signing statements. »

Ces juristes qui ont eux-mêmes participé à la rédaction de déclarations de promulgation insistent donc sur l'attention plus importante et plus consciente accordée, au cours d'un processus de rédaction qu'ils jugent plus pointilleux que celui des administrations précédentes, aux éventuelles zones de tension entre d'un côté la lecture de la Constitution et la vision du pouvoir exécutif qui furent celles de l'Administration Bush et de l'autre les lois adoptées par le Congrès. S'intéresser à ce processus de rédaction permettra de mieux comprendre les particularités du contenu des déclarations de promulgation de George W. Bush, de commencer à développer cette notion de systématisation sur laquelle on souhaite insister mais aussi de pousser plus loin l'analyse de certains chiffres déjà évoqués et relatifs à la pratique des déclarations de promulgation par l'Administration Bush.

3.1.1 Des documents juridiques produits… par des juristes

La déclaration de promulgation a été définie dès le début de ce travail de recherche comme un document rédigé par le pouvoir exécutif et signé par le président des États-Unis. Si cette définition correspond à l'essence même de ce qu'est une déclaration de promulgation, elle constitue également un parti pris quant à la détermination du rôle (ou, en l'occurrence, de l'absence de rôle) joué dans sa rédaction par le président. La simple lecture d'une déclaration de promulgation constitutionnelle suffit à se convaincre que l'apport personnel du chef de l'État se limite sans doute la plupart du temps à la signature qu'il appose au bas du document.

En effet, sans préjuger des connaissances juridiques et constitutionnelles de George W. Bush ou de ses prédécesseurs, chercher dans des lois longues de plusieurs centaines de pages des dispositions qui peuvent éventuellement, selon la manière dont elles sont interprétées et appliquées, empiéter sur les prérogatives constitutionnelles de l'exécutif, requiert bien plus de temps qu'un président n'en a. Il faut donc voir dans la formule « le pouvoir exécutif interprétera», si souvent utilisée dans les déclarations de promulgation de George W. Bush, une forme d'honnêteté intellectuelle : si le président leur adjoint son nom et sa signature, les opinions juridiques exprimées dans les déclarations de promulgation sont bien celles de l'ensemble des membres de l'exécutif qui ont pris part au processus de rédaction. Selon Bradford Berenson, conseiller juridique adjoint du président George W. Bush de 2001 à 2003 :

> Les opinions exprimées dans les déclarations de promulgation étaient les opinions officielles du président et du pouvoir exécutif, y compris le ministère de la Justice et le ministre.[372]

---

[372] Entretien (9 / 12 avril 2014).
Citation originale : « The views expressed in the signing statements were the official views of the President and the executive branch, including the Department of Justice and the Attorney General. »

La rédaction des déclarations de promulgation est donc bien, et cela ne surprendra personne, un processus collectif que le président se contentait de valider par sa signature. Plus précisément, la rédaction est l'oeuvre des nombreux juristes spécialistes de droit constitutionnel dont dispose le pouvoir exécutif à la Maison-Blanche et au ministère de la Justice. A en croire le site officiel de la Maison-Blanche, la rédaction des déclarations de promulgation est ainsi le fruit du travail de trois intervenants institutionnels différents :

- le Bureau de la gestion et du budget ou OMB.[373]
- le ministère de la Justice.[374]
- le Bureau du conseil juridique de la Maison-Blanche.[375]

Le processus de rédaction est décrit par la présidence[376] de la manière suivante :

> Pour décider si une loi nécessite la rédaction d'une déclaration de promulgation sur la base de considérations constitutionnelles, le conseiller juridique de l'OMB identifie les problèmes juridiques concernés en consultation avec le ministère de la Justice et le Bureau du conseil juridique de la Maison-Blanche.[377]

Cette version officielle reflète en partie les dires d'anciens membres de l'Administration Bush interrogés sur le sujet. Ainsi, selon Thomas Sansonetti, adjoint du ministre de la Justice de 2001 à 2005 :

> Les principaux rédacteurs des déclarations de promulgation étaient des juristes au sein des bureaux du conseil juridique de la Maison-Blanche et du ministère de la Justice et du Bureau de la gestion et du budget.[378]

---

[373] Situé à la Maison-Blanche, le Bureau de la gestion et du budget a pour fonction principale d'assurer le lien et la coordination entre la présidence et le reste du pouvoir exécutif.

[374] En anglais, *Department of Justice* ou *Justice Department* ou *DOJ.*

[375] Situé à la Maison-Blanche et dirigé par le conseiller juridique du président des États-Unis.

[376] Notons qu'il s'agit d'une description faite par l'Administration Obama et qu'elle ne reflète donc pas nécessairement l'organisation adoptée durant la présidence de George W. Bush.

[377] Site internet de la Maison-Blanche.
Citation originale : « In considering whether a signing statement should issue upon a bill's signing on the basis of constitutional considerations, OMB's Office of General Counsel identifies relevant legal issues, in consultation with the Department of Justice and the Office of the White House Counsel. »

[378] Entretien (21 avril / 3 mai 2014).
Citation originale : « I believe the main drafters of the signing statements were lawyers within the White House Counsel office, DOJ Office of Legal Counsel and the Office of Management and Budget. »

Le rôle prépondérant joué par les juristes du ministère de la Justice et de la Maison-Blanche est la conséquence logique de la nature hautement constitutionnelle des déclarations de promulgation de George W. Bush.

Ainsi, selon Gregory Katsas, assistant du ministre de la Justice de 2001 à 2009 et aujourd'hui juge à la Cour d'appels pour le circuit de Washington D.C, le fait que «les déclarations de promulgation développent des positions juridiques ou constitutionnelles»[379] justifiait que« les bureaux du conseil juridique de la Maison-Blanche et du ministère de la Justice (soient) hautement impliqués »[380] dans le processus de rédaction.

Pour Noel J. Francisco qui, en ses qualités successives de conseiller juridique adjoint de George W. Bush de 2001 à 2003 puis d'assistant du ministre de la Justice au sein du Bureau du conseil juridique, a travaillé au sein de deux des trois pôles du processus de rédaction tel qu'il est décrit par le site officiel de la Maison-Blanche :

> La décision (de rédiger une déclaration de promulgation) impliquait généralement différentes agences fédérales et la Maison-Blanche, les agences concernées par la loi en question, le Bureau de la gestion et du budget et le ministère de la Justice.[381]

On remarque ici qu'au delà des trois intervenants réguliers impliqués dans la rédaction de toutes les déclarations de promulgation, d'autres participants pouvaient occasionnellement venir se greffer sur le processus lorsque la loi à laquelle était jointe la déclaration de promulgation relevait de leur domaine de compétence. C'est ce que confirme William Howard Taft IV, conseiller juridique au ministère des Affaires étrangères de 2001 à 2005 :

> Le Bureau (du conseil juridique du ministère des Affaires étrangères) était prié de revoir les premières ébauches de déclarations de promulgation lorsqu'elles étaient liées à la conduite de la politique étrangère.[382]

Ces propos sont corroborés par un ancien membre du ministère de la Justice :

---

[379] Entretien (21 avril / 11 mai 2014).

[380] *Ibidem*.

[381] Entretien (6 / 21 novembre 2013).
Citation originale : « This is generally a decision that involves various federal agencies and the White House--including, e.g., the agencies with an interest in the statute, the Office of Management and Budget, and the Department of Justice. »

[382] Entretien (21 / 25 avril 2014).
Citation originale : « The office was asked to review draft statements where they related to the conduct of foreign policy. »

> Si une déclaration de promulgation devait être préparée en vue d'une loi nouvellement adoptée et qui concernait, par exemple, le ministère des Transports, cette agence était à n'en pas douter impliquée, probablement par le biais de son bureau compétent en termes de politiques publiques et de son bureau du conseil juridique.[383]

Toutefois, indépendamment du ministère concerné par telle ou telle loi à laquelle était jointe une déclaration de promulgation, la majorité des personnes interrogées met en avant le rôle prépondérant joué par trois institutions impliquées dans la rédaction de l'ensemble des déclarations de promulgation, dont deux seulement figurent sur la liste dressée par le site de la Maison-Blanche :

- le Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice.
- le Bureau du conseil juridique de la Maison-Blanche.
- la vice-présidence des États-Unis, et plus particulièrement le conseiller de Dick Cheney, David Addington.

Entre la version officielle et les dires d'anciens membres de l'Administration Bush, le seul changement notable est donc le « remplacement » du Bureau de la gestion et du budget par la vice-présidence des États-Unis. Voyons maintenant quel a été le rôle joué par chacune de ces trois institutions au sein du processus de rédaction des déclarations de promulgation.

3.1.1.1 Le Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice

Ce service est, comme son nom l'indique, situé au sein du ministère de la Justice et a pour rôle officiel de conseiller juridiquement, au nom du ministre de la Justice, le président des États-Unis ainsi que l'ensemble du pouvoir exécutif.

Les anciens membres de l'Administration Bush, qu'ils aient ou non travaillé au sein du Bureau, le présentent dans l'ensemble comme le centre névralgique du processus de rédaction des déclarations de promulgation.

Selon un ancien membre du Bureau impliqué dans le processus de rédaction de nombreuses déclarations de promulgation :

---

[383] Entretien avec DOJ 1 (anonyme, 2 / 26 juillet 2014).
Citation originale : « If a signing statement was to be prepared for a newly passed law affecting, say, the Transportation Department, that agency would no doubt also have been involved, probably through both its relevant policy function office and its general counsel's office. »

> Tout projet de loi qui faisait l'objet d'une discussion sérieuse au Congrès et, a fortiori, toute loi adoptée était analysée par le Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice afin d'évaluer sa compatibilité avec la Constitution.[384]

Le Bureau semblait même occuper la première position sur la chaîne de production des déclarations de promulgation. Ces dernières trouvaient en effet souvent leur origine au ministère de la Justice. C'est ce qu'affirme un ancien juriste de la Maison-Blanche : « Souvent, mais pas toujours, le ministère de la Justice préparait la première ébauche».[385] Des propos que confirme Bradford Berenson[386] :

> Le Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice procédait au contrôle de constitutionnalité initial et préparait les premières ébauches de potentielles déclarations de promulgation. Venait ensuite s'ajouter à celles-ci le travail des juristes de la Maison-Blanche, qui remaniaient ces premières versions et travaillaient en coopération avec les juristes du ministère de la Justice pour finir de rédiger les déclarations de promulgation.[387]

On remarque ici le rôle à la fois central et pluriel qui est attribué au Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice puisqu'en plus d'initier le processus de rédaction, ses membres participaient également aux étapes finales du processus dans le cadre d'une sorte de navette avec la Maison-Blanche.

De plus, une fois le processus de rédaction achevé et la déclaration de promulgation publiée, le Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice faisait office de centre de renseignements juridiques auprès duquel n'importe quel membre du pouvoir exécutif pouvait solliciter des précisions en cas d'incompréhension, ce que confirment deux anciens employés du Bureau, pour qui « une agence administrative » [388] ou « n'importe quel juriste qui travaillait pour l'exécutif »[389] pouvaient « consulter le ministère (de la Justice) ou le Bureau s'ils ne comprenaient

---

[384] Entretien avec OLC 1 (anonyme, 17 / 21 avril 2014).
Citation originale : « Every piece of legislation that got serious consideration in Congress – and certainly every piece of legislation that Congress passed – was reviewed by OLC for consistency with the Constitution. »

[385] Entretien avec WHC 1 (anonyme, 20 avril / 15 mai 2014).

[386] Conseiller juridique adjoint de George W. Bush de 2001 à 2003.

[387] Entretien (9 / 12 avril 2014).
Citation originale : « OLC did the initial constitutional reviews and prepared first drafts of potential signing statements. Those reviews were supplemented by the additional work of lawyers at the White House, who edited the drafts and worked cooperatively with OLC to finalize them. »

[388] Entretien avec OLC 1 (anonyme, 17 / 21 avril 2014).

[389] Entretien avec OLC 2 (anonyme, 22 septembre / 15 octobre 2012).

pas »[390] une déclaration de promulgation ou pour « savoir pourquoi telle objection constitutionnelle était présente dans une déclaration de promulgation»[391].

Au-delà de sa description par d'anciens membres de l'Administration Bush, ce rôle central joué par le Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice dans le processus de rédaction des déclarations de promulgation de George W. Bush et notamment dans la construction des objections constitutionnelles qui y figurent a été reconnu, en quelque sorte, par le Congrès à travers l'introduction au Sénat de la Loi de signalement du Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice de 2008. Oeuvre du sénateur démocrate Russell Feingold, le projet de loi, déjà évoqué plus tôt et qui n'a finalement pas été adopté, visait spécifiquement le ministère de la Justice :

> Le ministre de la Justice signale(ra) au Congrès tout cas d'interprétation juridique d'une disposition de loi par le ministre de la Justice ou tout employé du ministère de la Justice : (1) qui conclut que la disposition de loi est inconstitutionnelle ou serait inconstitutionnelle dans certaines de ses applications; (2) dont la conclusion est basée sur la conviction que toute autre interprétation soulèverait des problèmes constitutionnels liés à l'Article II de la Constitution ou au principe de la séparation des pouvoirs; (3) dont la conclusion est basée sur une présomption juridique niant l'application de la disposition de loi au pouvoir exécutif ou à n'importe lequel de ses membres.[392]

Pour le Congrès, il existe donc un lien entre le Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice et l'objectif premier des déclarations de promulgation de George W. Bush, à savoir la remise en cause par l'exécutif de la constitutionnalité de certaines dispositions de loi.

L'importance du Bureau dans le processus de rédaction et sa capacité à influer sur le contenu final des déclarations de promulgation deviennent visibles lorsque l'on compare des documents internes qui font état des conclusions du Bureau sur la constitutionnalité de certaines dispositions de loi et la manière dont ces dispositions sont finalement remises en cause, en bout de chaîne, par la déclaration de promulgation correspondante.

---

[390] *Ibidem*.

[391] Entretien avec OLC 1 (anonyme, 17 / 21 avril 2014).

[392] S.3501, OLC Reporting Act of 2008, 110ème Congrès, Summary.
Citation originale : « to require the Attorney General to report to Congress on any instance in which the Attorney General or any officer of the Department of Justice issues an authoritative legal interpretation of any provision of a federal statute that: (1) concludes that the provision is unconstitutional or would be unconstitutional in a particular application; (2) relies for its conclusion on a determination that any other interpretation would raise constitutional concerns under article II of the Constitution or separation of powers principles; (3) relies for its conclusion on a legal presumption against applying the provision to the executive branch or any member thereof; or (4) concludes the provision has been superseded or deprived of effect by a subsequently enacted statute where there is no express statutory language stating an intent to do so. »

Ainsi, dans le cadre d'un document interne[393] rédigé par John Yoo et qui explicite la position du Bureau quant à la constitutionnalité de la Loi de financement des ministères du Commerce, de la Justice, des Affaires Etrangères et du pouvoir judiciaire, et des agences liées pour l'année fiscale 2002,[394] le Bureau conclut :

> La disposition 626 ne pose pas de problème d'ordre constitutionnel, mais la disposition 609 restreint de manière inconstitutionnelle l'autorité du président en tant que Chef des armées et chef de la politique étrangère, la disposition 612 représente le type de micro-gestion du pouvoir exécutif qui doit être combattue au nom de la séparation des pouvoirs, et l'application de la disposition 630 pourrait dans certaines circonstances interférer de manière inconstitutionnelle avec l'autorité du président en matière de conduite de la politique étrangère.[395]

Dans le cadre de la déclaration de promulgation relative à cette loi, George W. Bush estime, comme le Bureau, que « La disposition 612 (…) est problématique du point de vue de la séparation des pouvoirs. »[396] La remise en cause par le Bureau de la constitutionnalité de la disposition 630 est également validée par George W. Bush, qui mentionne que « La disposition 630 (…) doit être appliquée en tenant compte de mon autorité constitutionnelle dans le domaine de la politique étrangère.»[397]

Si la disposition 609, dont la constitutionnalité est remise en cause par le Bureau, n'est pas nommément citée dans la déclaration de promulgation, il est bien précisé dans celle-ci :

---

[393] John Yoo, «Constitutional Issues Raised by Commerce, Justice, and State Appropriations Bill», Memorandum Opinion for the Deputy Counsel to the President, 21 novembre 2001.

[394] H.R.2500, Departments of Commerce, Justice, and State, the Judiciary, and Related Agencies Appropriations Act, 2002, 107ème Congrès.

[395] John Yoo, «Constitutional Issues...», *op.cit.*, page 279.
Citation originale : « We conclude that section 626 does not raise constitutional concerns, but that section 609 unconstitutionally constrains the President's Commander-in-Chief and foreign affairs authority, section 612 represents the sort of legislative micromanagement of the Executive Branch that should be resisted on separation of powers policy grounds, and application of section 630 in certain circumstances would unconstitutionally interfere with the President's foreign affairs authority. »

[396] George W. Bush, Statement on Signing the Departments of Commerce, Justice, and State, the Judiciary, and Related Agencies Appropriations Act, 2002, 28 novembre 2001.
Citation originale : « I note that Section 612 of the bill sets forth certain requirements regarding the organization of the Department of Justice's efforts to combat terrorism. This provision raises separation of powers concerns. »

[397] *Ibidem*.
Citation originale : « While section 630 clearly reflects that Congress agrees with my Administration that it is not in the interests of the United States to become a party to the ICC treaty, I must note that this provision must be applied consistent with my constitutional authority in the area of foreign affairs. »

> Plusieurs autres dispositions au sein de la loi restreignent de manière inconstitutionnelle mon autorité en matière de conduite de la diplomatie et mon statut de Chef des armées. J'appliquerai ces dispositions en tenant compte de mes responsabilités constitutionnelles.[398]

La détermination par le Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice de l'inconstitutionnalité de certaines dispositions de loi a donc une influence concrète et mesurable sur le contenu final des déclarations de promulgation de George W. Bush. Toutefois, si l'importance accordée à l'opinion du Bureau est réelle, l'exemple cité ci-dessus révèle aussi que cette institution n'a pas le dernier mot et que la Maison-Blanche garde bien le contrôle du produit fini. C'est d'ailleurs ce que confirme un ancien membre du Bureau, qui a officié durant les mandatures de Bill Clinton et Barack Obama :

> Le Bureau jouait un rôle important (dans le processus de rédaction), mais bien évidemment nous ne contrôlions pas ce que faisait au bout du compte la présidence.[399]

En effet, alors même que l'opinion du Bureau concernant la disposition 626 est que celle-ci « ne pose pas de problème d'ordre constitutionnel »,[400] la déclaration de promulgation de George W. Bush précise que la disposition 626 sera appliquée « en tenant compte de mes responsabilités constitutionnelles.»[401] Plus précisément, la disposition 626(c) sera exécutée « en tenant compte des obligations des États-Unis dans le cadre des accords d'Alger qui ont débouché sur la libération des otages américains en 1981.»[402]

S'il caractérise les déclarations de promulgation du 43ème président des États-Unis, le pilotage du processus de rédaction par le Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice n'est pas une nouveauté mise en place par la présidence de George W. Bush. L'Administration Reagan avait déjà pour habitude, dans les années 1980, de rendre le ministère de la Justice

---

398 *Ibid.*
Citation originale : « In addition, several other provisions of the bill unconstitutionally constrain my authority regarding the conduct of diplomacy and my authority as Commander-in-Chief. I will apply these provisions consistent with my constitutional responsibilities. »

399 Entretien avec OLC 3 (anonyme, 14 juillet / 17 aout 2014).
Citation originale : « The office in which I served (OLC) plays an important role but is not ultimately in control, obviously, of what the administration does. »

400 John Yoo, « Constitutional Issues... », *op.cit.*

401 George W. Bush, Statement on Signing the Departments of Commerce, Justice, and State, the Judiciary, and Related Agencies Appropriations Act, 2002, 28 novembre 2001.

402 *Ibidem.*
Citation originale : « To the maximum extent permitted by applicable law, the Executive Branch will act, and encourage the courts to act, with regard to Subsection 626(c) of the bill in a manner consistent with the obligations of the United States under the Algiers Accords that achieved the release of U.S. hostages in 1981. »

responsable de la procédure, comme le confirme Douglas Kmiec, en charge du Bureau de 1985 à 1989 :

> En tant que chef du Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice et étant directement en charge, sous la direction du président et du ministre de la Justice, de la coordination du conseil juridique au sein de l'exécutif, à chaque fois qu'un enjeu d'ordre constitutionnel nécessitait une clarification afin que la loi nouvellement adoptée puisse être appliquée en respectant la compréhension réciproque des différents pouvoirs, je rédigeais moi-même les déclarations de promulgation ou en confiait la rédaction à l'un des membres de mon équipe. Le Bureau dirigeait les opérations dès lors qu'une question d'ordre juridique nécessitait une clarification, surtout lorsqu'il était possible qu'une interprétation particulière d'un texte de loi puisse à notre avis occasionner un sérieux problème d'ordre constitutionnel, a fortiori si le problème constitutionnel en question était lié au pouvoir exécutif, que seul le président était en mesure de défendre.[403]

A en croire un adjoint du ministre de la Justice durant les présidences de Bill Clinton et Barack Obama, le Bureau a eu le même rôle stratégique dans le processus de rédaction des déclarations de promulgation de ces deux administrations :

> Le Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice passe en revue toutes les lois. (…) Un juriste recherche, en théorie, tout problème d'ordre juridique (par opposition à des enjeux politiques) tels que des dispositions de loi mal rédigées ou des contradictions avec des lois préexistantes que le législatif n'a pas remarquées. Mais son attention se portera avant tout sur l'identification de problèmes d'ordre constitutionnel et sur les dispositions qui pourraient empiéter sur le pouvoir présidentiel.[404]

De plus, les textes fondateurs de l'utilisation des déclarations de promulgation rédigés durant les présidences de Ronald Reagan, George H.W. Bush et Bill Clinton par, respectivement, Samuel Alito, William Barr et Walter Dellinger, et qui ont structuré l'utilisation de la déclaration de

---

[403] Entretien (8 / 12 janvier 2014).
Citation originale : « As the head of the office of legal counsel (olc) and, subject to the direction of the President and the Attorney General, the officer directly responsible for the coordination of legal advice within the executive branch, whenever there was a legal issue that needed clarification for purposes of having the newly enacted statute enforced consistent with the mutual understanding of the political branches I either drafted statements myself or delegated the initial drafting to one of my staff. OLC took the lead in drafting whenever there was a legal issue that needed to be clarified, especially where there was some possibility that an interpretation of the statute would raise – in our judgment – a serious constitutional issue And especially if the identified issue related to executive power that only the president was in a position to defend. »

[404] Entretien avec OLC 3 (anonyme, 14 juillet / 17 aout 2014).
Citation originale : « OLC examines all bills. (…) The attorney advisor is looking, in theory, for any specifically legal (as opposed to policy) issues – poor drafting, unacknowledged inconsistency with existing legislation, etc. – but his or her central concern is with identifying constitutional issues and provisions that would impinge on presidential authority. »

promulgation par ces différentes administrations, ont été l'oeuvre du Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice. Au moment où ils ont rédigé, chacun à des époques différentes, les documents internes en question, Alito, Barr et Dellinger étaient tous des membres dirigeants du Bureau.

L'Administration Bush n'a donc pas révolutionné le rôle joué par le Bureau dans le processus de rédaction des déclarations de promulgation. Comme on va le voir à présent, elle n'en a pas non plus renforcé les effectifs.

Le site internet du ministère de la Justice recense, pour chaque année de 1977 à 2008, une sélection d'opinions juridiques rendues par le Bureau sur divers sujets d'intérêt pour l'exécutif.[405]

Chacun de ces trente-deux volumes d'opinions juridiques débute par une liste qui inclue le nom et la fonction des personnes qui ont travaillé pour le Bureau au cours de l'année en question. Il est donc possible, comme se propose de le faire le diagramme à venir, de se servir de ces compilations d'opinions juridiques pour suivre l'évolution des effectifs du Bureau de 1977 à 2008 et voir ainsi si la présidence de George W. Bush a donné lieu, du fait de l'importance considérable prise par les déclarations de promulgation constitutionnelles au sein de l'ensemble des déclarations de promulgation rédigées, à une augmentation des effectifs.

Les données recensées dans le diagramme ci-dessous correspondent à une moyenne, calculée sur l'ensemble de chaque présidence, du nombre de personnes qui ont chaque année occupé l'une des trois fonctions suivantes, les plus importantes du Bureau :

- assistant du ministre de la Justice en charge du Bureau.
- assistant-adjoint du ministre de la Justice en charge du Bureau, soit le (ou les) numéro(s) 2 du Bureau.
- avocat-conseil au sein du Bureau.[406] Ces derniers sont les chevilles ouvrières qui débutent le plus souvent le processus de rédaction.

Notons que les années de transition présidentielle (1977, 1981, 1989, 1993 et 2001), bien que présentes dans les volumes d'opinions juridiques qui ont permis d'établir ce diagramme, n'ont pas été prises en compte ici car les listes d'employés du Bureau pour ces années qui voient se

---

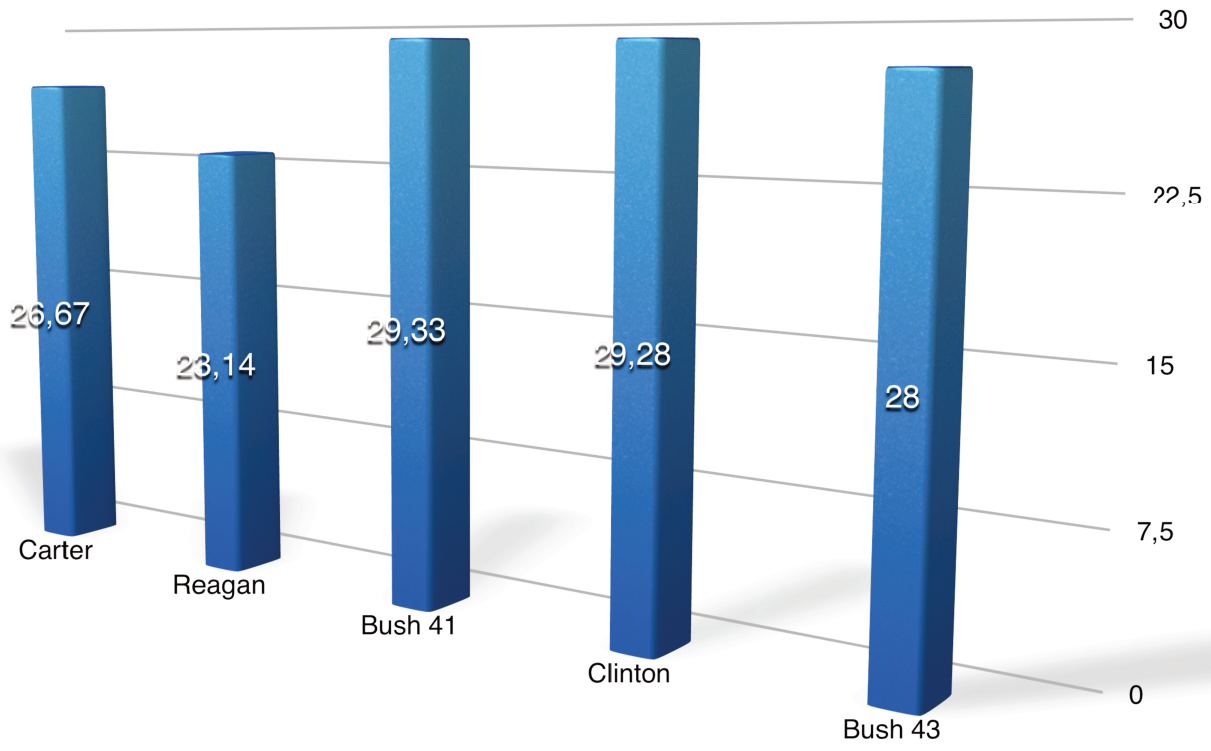
[405] Opinions of the Office of Legal Counsel, 1977-2008.

[406] Seuls les noms des personnes qui ont occupé l'une de ces trois fonctions figurent dans les opinions juridiques qui ont été utilisées pour construire ce diagramme.

succéder deux administrations différentes contiennent les noms des employés « sortant » qui ont travaillé pour le président qui quitte la Maison-Blanche, mais aussi les noms des employés « entrant » qui arrivent en même temps que le nouveau président.

Puisque le nombre d'employés présents au cours de la même année est alors artificiellement gonflé et que certains employés continuent de travailler quelque temps pour la nouvelle Administration sans qu'il soit possible de savoir quand ils ont réellement quitté leurs fonctions, (et donc d'effectuer un éventuel calcul au prorata) prendre en compte ces années de transition fausserait les calculs effectués. Voici les résultats obtenus :

G14. Effectifs du Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice, 1977-2008.



On constate une relative stabilité des effectifs du Bureau entre les années 1990 et 2008. L'accroissement considérable de la dimension constitutionnelle des déclarations de promulgation durant la présidence de George W. Bush ne semble donc pas s'être traduite par une augmentation des effectifs du Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice. Là encore, ce n'est pas l'aspect quantitatif des choses qui distingue George W. Bush de ses prédécesseurs.

Toutefois, si les ressources humaines dont il disposait n'avaient rien d'exceptionnel, l'importance prise par le Bureau durant la présidence de George W. Bush découle, au-delà de son

rôle dans le processus de rédaction des déclarations de promulgation, de sa capacité à faire office de think tank au sein duquel a été pensée la vision expansionniste du pouvoir exécutif qui fut celle de l'Administration Bush. C'est par exemple au sein de ce Bureau qu'ont été rédigés les fameux « torture memoes », ces documents internes qui ont tenté de fournir une base juridique à l'emploi par les soldats américains et la CIA de méthodes d'interrogatoire extrêmes sur des prisonniers de guerre qualifiés de combattants ennemis. Dans le plus célèbre d'entre eux, Jay Bybee, alors en charge du Bureau du conseil juridique, affirmait à ce sujet :

> Pour qu'une action soit considérée comme un acte de torture (…) elle doit infliger une douleur difficile à supporter.
> Pour être qualifiée de torture, une douleur physique doit être équivalente en intensité à la douleur ressentie suite à une blessure sérieuse, telle que la défaillance d'un organe, l'altération de fonctions physiologiques, ou même la mort.
> Pour qu'une douleur d'ordre purement mental soit qualifiée de torture (…) elle doit déboucher sur une souffrance psychologique d'une durée significative, c'est-à-dire des mois ou même des années.[407]

S'il commence donc par une définition pour le moins restrictive de la torture, le document se veut ensuite encore plus précis en affirmant que même un acte qui correspondrait à cette définition de la torture ne peut être rendu illégal par le Congrès, car le législatif risquerait alors d'empiéter de manière inconstitutionnelle sur les pouvoirs du président en matière de direction des forces armées :

> La loi (qui interdirait la torture) serait contraire à la Constitution si elle empiétait de façon inacceptable sur le droit constitutionnel du président de mener une campagne militaire. En sa qualité de Chef des armées, le président a le droit constitutionnel d'ordonner l'interrogatoire de combattants ennemis afin d'obtenir des informations sur les projets militaires de l'ennemi.[408]

---

[407] Jay Bybee, « Re : Standards of Conduct for Interrogation under 18 U.S.C §§ 2340-2340 A », Memorandum for Alberto R. Gonzales, Counsel to the President, 1er aout 2002, page 1.
Citation originale : « We conclude that for an act to constitute torture as defined in Section 2340, it must inflict pain that is difficult to endure. Physical pain amounting to torture must be equivalent in intensity to the pain accompanying serious physical injury, such as organ failure, impairment of bodily function, or even death. For purely mental pain or suffering to amount to torture under Section 2340, it must result in significant psychological harm of significant duration, e.g., lasting for months or even years. »

[408] *Ibidem*, page 31.
Citation originale : « Even if an interrogation method arguably were to violate Section 2340A, the statute would be unconstitutional if it impermissibly encroached on the President's constitutional power to conduct a military campaign. As Commander-in-Chief, the President has the constitutional to order interrogations of enemy combattants to gain intelligence information concerning the military plans of the enemy. »
Notons que cette opinion juridique ainsi que d'autres opinions polémiques du Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice ont été répudiées par ce même Bureau quelques jours avant la fin de la présidence de George W. Bush.
Cf. Bradbury G., Steven, « Re: Status of Certain OLC Opinions Issued in the Aftermath of the Terrorist Attacks of September 11, 2001 », Memorandum for the files, 15 janvier 2009.

D'autres partisans d'une vision extrêmement large des pouvoirs du président en tant que Chef des armées, comme John Yoo, auteur par exemple de documents internes qui défendaient l'idée selon laquelle les conventions internationales et les lois américaines relatives au traitement des prisonniers de guerre ne pouvaient bénéficier aux membres d'Al Qaeda, ont également fait partie du Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice au cours de la présidence de George W. Bush. [409]

C'est donc par son apport intellectuel et sa capacité à fournir les opinions juridiques qui servaient de base constitutionnelle à la vision expansionniste du pouvoir exécutif qui fut celle de l'Administration Bush que le Bureau a grandement influé sur le processus de rédaction de déclarations de promulgation elles-mêmes basées, de par les arguments constitutionnels qu'elles développaient, sur cette vision expansionniste du pouvoir exécutif. De plus, le caractère éminemment constitutionnel des déclarations de promulgation de George W. Bush a renforcé presque mécaniquement le rôle joué par le Bureau dans l'utilisation de l'outil et son processus de rédaction.

3.1.1.2 Le Bureau du conseil juridique de la Maison-Blanche

Une fois le processus de rédaction lancé par le Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice, les déclarations de promulgation faisaient l'objet d'une navette avec la Maison-Blanche, et plus précisément avec le Bureau du conseil juridique de la Maison-Blanche.

Nommé par le président, le Conseiller juridique de la Maison-Blanche est l'un des membres les plus importants de l'entourage présidentiel et a pour mission, aidé par de nombreux assistants, de fournir au président tous les conseils juridiques et constitutionnels dont il peut avoir besoin, exerçant ainsi au sein-même de la Maison-Blanche un rôle comparable à celui joué par le Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice.

Étant donné le rôle qui est le sien, il n'est donc pas surprenant que ce service ait été fortement sollicité dans le cadre du processus de rédaction des déclarations de promulgation. Ainsi, d'après Bradford Berenson, conseiller juridique adjoint du président de 2001 à 2003 :

> Le Bureau du conseil juridique de la Maison-Blanche prêtait une attention particulière aux déclarations de promulgation. Avec l'aide du Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice,

---

[409] John Yoo, « Re: Application of treaties and laws to al Qaeda and Taliban detainees », Memorandum for William J. Haynes II, General Counsel, Department of Defense, 9 janvier 2002.
John Yoo, « Re: Military Interrogation of Alien Unlawful Combatants Held Outside the United States », Memorandum for William J. Haynes II, General Counsel, Department of Defense, 14 mars 2003.

> nous procédions à une évaluation minutieuse de la constitutionnalité des lois que le président devait promulguer.
> Nous cherchions principalement des problèmes liés à la séparation des pouvoirs et des cas où le Congrès cherchait à empiéter sur les prérogatives du président telles qu'elles sont décrites par l'Article I (sic) de la Constitution, mais nous étions également attentifs à d'autres types d'inconstitutionnalités potentielles.[410]

La distinction opérée ici par Bradford Berenson entre la Constitution dans son ensemble et le type d'inconstitutionnalités auxquelles s'intéressait plus particulièrement le Bureau du conseil juridique de la Maison-Blanche confirme une idée développée plus haut quant au type d'empiètements constitutionnels que l'Administration Bush souhaitait mettre en valeur dans ses déclarations de promulgation : l'intention principale était bien de défendre une certaine idée de la présidence et de ses prérogatives. La Constitution telle qu'elle était décrite et envisagée par l'Administration Bush dans le cadre de ses déclarations de promulgation se résumait dans une large mesure (mais pas uniquement) à son second Article.

Ce rôle du Bureau du conseil juridique de la Maison-Blanche dans le processus de rédaction des déclarations de promulgation est confirmé par un ancien membre du Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice, selon qui « le Bureau du conseil juridique de la Maison-Blanche était également impliqué, peut-être même très impliqué. »[411] Selon un membre du Bureau, « au Bureau du conseil juridique de la Maison-Blanche nous travaillions à la préparation des déclarations de promulgation, nous participions donc à leur production. »[412]

Puisque la version finale de la déclaration de promulgation était décidée et validée directement à la Maison-Blanche et que le document devait, en définitive, porter la signature du président, le Bureau du conseil juridique de la Maison-Blanche jouait nécessairement un rôle de premier plan dans le processus de rédaction.

---

[410] Entretien (9 / 12 avril 2014).
Citation originale : « The Counsel's Office regularly paid close attention to signing statements. With the assistance of the Office of Legal Counsel, we did a careful evaluation of the constitutionality of all legislation the President was to sign. Mostly we looked for separation of powers problems in which Congress sought to encroach improperly upon the President's lawful powers under Article I, but we were also sensitive to potential unconstitutionality of other sorts as well. »

[411] Entretien avec OLC 1 (anonyme, 17 / 21 avril 2014).
Citation originale : « I know there was some involvement by the White House Counsel's Office – perhaps a lot of involvement. »

[412] Entretien avec WHC 1 (anonyme, 20 avril / 15 mai 2014).
Citation originale : « In the White House Counsel's Office, we worked on preparing signing statements, so we helped produce them. »

3.1.1.3 La vice-présidence des États-Unis

Si les employés des bureaux du conseil juridique du ministère de la Justice et de la Maison-Blanche n'ont pas attendu la présidence de George W. Bush pour être des acteurs majeurs du processus de rédaction des déclarations de promulgation, le troisième acteur institutionnel évoqué ici et qui a joué un rôle prépondérant dans le processus de rédaction est sans doute plus spécifique à l'Administration Bush. En effet, certains travaux consacrés aux déclarations de promulgation de George W. Bush font état d'un troisième intervenant que certains vont même jusqu'à considérer comme le plus important de tous : David Addington, le conseiller du vice-président des États-Unis, Dick Cheney. Ainsi, selon Charlie Savage :

> Dans la coulisse, l'architecte en chef de l'utilisation croissante des déclarations de promulgation (par l'Administration Bush) était David Addington. Dès le début de la mandature, (le vice-président) Cheney a fait en sorte que tous les projets de loi qui empiétaient potentiellement sur le pouvoir exécutif passent par son bureau avant d'atteindre celui du président. Addington parcourait ensuite les lois à la recherche du moindre empiètement sur le pouvoir exécutif tel qu'il le définissait, puis rédigeait des déclarations de promulgation que Bush n'aurait plus qu'à signer.[413]

Le journaliste Scott Horton reprend cette idée d'un lien entre les déclarations de promulgation de l'Administration Bush et le conseiller du vice-président :

> Dans la Constitution des Pères fondateurs, après que le Congrès a adopté une loi et l'a transmise au président, ce dernier a le choix entre promulguer la loi ou lui opposer son veto, auquel cas la loi peut encore prendre effet si elle réunit la super majorité requise des deux tiers à la Chambre et au Sénat. Dans la Constitution Cheney-Addington, le président ne peut que signer la loi et y adjoindre une déclaration dans laquelle il adapte la loi à ses moindres désirs en l'amendant et en la modifiant à son gré. Ces changements sont opérés soit en secret soit dans le cadre d'une déclaration de promulgation publiée par le président au moment où il promulgue la loi.[414]

---

[413] Charlie Savage, *Takeover...*, *op.cit.*, page 236.
Citation originale : « Behind the scenes, the chief architect of the administration's expanded use of signing statements was David Addington. Early on, Cheney made sure that all legislation would be routed through the Office of the Vice President for review before it reached the President's desk. Addington then scoured the bills for any new laws that he believed would infringe on the president's constitutional powers as he saw them, drafting signing statements for Bush to sign. »

[414] Scott Horton, « The Unitary Executive », *Harper's Magazine*, 19 juin 2007.
Citation originale : « In the Framers' Constitution, after Congress passes a law and sends it to the President for signature, the president has the right either to sign the bill into law, or to veto it, in which case it can still become law if it receives the proper extraordinary two-thirds majority in the House and Senate. In the Cheney-Addington Constitution, the President is simply entitled to sign the bill, and issue a statement in which he tailors it exactly as he wishes – making amendments and changes as it suits him. These emendations are either done secretly or they are contained in a Signing Statement issued by the president at the time he signs the bill. »

Bradford Berenson, ancien conseiller juridique adjoint de George W. Bush, voit également en David Addington un acteur central du processus de rédaction :

> La vice-présidence, et en particulier le conseiller du vice-président, David Addington, était également très attentive et intéressée par les déclarations de promulgation. (…) Elle était l'un des trois piliers du processus de rédaction : le Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice, celui de la Maison-Blanche, et la vice-présidence. Ses contributions étaient souvent significatives et considérables, et le nombre d'enjeux constitutionnels mis en avant était à n'en pas douter plus important du fait de son implication.[415]

Un ancien membre du Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice lui reconnaît quant à lui un rôle de « participant intéressé ».[416] Selon un autre membre du même Bureau :

> David Addington était impliqué dans la rédaction et la relecture des décrets exécutifs et des déclarations de promulgation qui étaient liés à son domaine de compétences, y compris et en particulier les enjeux de sécurité intérieure.[417]

Contrairement au rôle joué par les deux bureaux du conseil juridique, qui étaient impliqués dans le processus de rédaction de toutes les déclarations de promulgation constitutionnelles indépendamment du type de loi auxquelles elles étaient jointes, l'implication de la vice-présidence aurait donc été irrégulière et fonction de l'intérêt plus prononcé de David Addington pour certains domaines législatifs, ce que semble confirmer un autre membre du Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice, selon qui l'implication de la vice-présidence « dépendait de la nature de la question ».[418]

L'implication de Dick Cheney dans le processus de rédaction des déclarations de promulgation par le biais de son conseiller David Addington reflète le souci bien connu du vice-président de défendre une vision expansionniste du pouvoir présidentiel. Marqué par son

---

[415] Entretien (9 / 12 avril 2014).
Citation originale : « The Office of the Vice President, and in particular the Counsel to the Vice President, David Addington, was also very interested in, and attentive to, signing statements. (…) He was one of the three principal legs of the stool: OLC, the Counsel's Office, and OVP. He often made meaningful and substantive contributions, and the number of issues called out and grounds asserted was undoubtedly higher because of his involvement. »

[416] Entretien avec OLC 2 (anonyme, 22 septembre / 15 octobre 2012).

[417] Entretien avec OLC 1 (anonyme, 17 / 21 avril 2014).
Citation originale : « My understanding is that David Addington was involved in reviewing and drafting Executive Orders and signing statements that dealt with issues within his portfolio – including and especially national security issues. But I can't speak to what his role was specifically. »

[418] Entretien avec DOJ 1 (anonyme, 2 / 26 juillet 2014).

expérience comme directeur de cabinet du président Ford et le retour de bâton institutionnel d'un Congrès résurgent qui, au lendemain du scandale du Watergate, entendait mettre fin à l'ère de la présidence impériale, Dick Cheney n'a eu de cesse, durant le reste de sa carrière politique et jusqu'à son retour à la Maison-Blanche en 2001, de défendre une vision du pouvoir exécutif qui permettrait à la présidence de retrouver son lustre d'antan.

Ainsi, au lendemain du scandale dit de l'Iran-Contra, qui avait vu l'Administration Reagan enfreindre, dans le plus grand secret, au moins deux lois,[419] Dick Cheney, alors représentant de l'état du Wyoming, se joignait à la minorité de la Commission d'enquête sur les ventes secrètes d'armes à l'Iran pour affirmer :

> Une grande partie de ce que le président Reagan a fait dans le cadre de ses actions envers l'Iran et le Nicaragua relève d'un exercice constitutionnel de pouvoirs inhérents à la fonction présidentielle. Aussi peu judicieuses qu'aient pu être certaines de ces actions, l'État de droit ne permet pas au Congrès de prendre des décisions dans des domaines dont la Constitution ne lui a pas confié la responsabilité. La Constitution donne effectivement au Congrès des pouvoirs significatifs en matière de politique étrangère, y compris les cordons de la bourse. Mais ceux-ci, qui sont au coeur de l'argumentaire de la majorité, n'ont jamais été conçus comme un permis accordé au Congrès d'usurper la fonction et les pouvoirs du président.[420]

Alors même que l'épisode Iran-Contra est souvent présenté comme l'une des plus graves usurpations du pouvoir exécutif qu'ait connues le 20ème siècle américain, Dick Cheney y voit donc avant tout un empiètement du législatif sur les prérogatives présidentielles en matière de politique étrangère. Certes, le président a contourné les embargos mis en place à l'encontre de l'Iran et des Contras. Mais ces embargos étaient eux-mêmes contraires à la Constitution puisque décidés par le Congrès alors que seul le président, en sa qualité constitutionnelle de chef de la politique étrangère des États-Unis, était habilité à décider d'un embargo sur la vente d'armes à des pays étrangers. Cette position reflète parfaitement l'exécutif à la fois sur de sa force et isolé que dépeignent les déclarations de promulgation de George W. Bush.

---

[419] L'Amendement Boland, qui interdisait toute assistance américaine aux Contras nicaraguayens, et l'embargo sur les ventes d'armes à l'Iran suite à la crise des otages de 1979.

[420] Rapport de la minorité de la Commission de la Chambre des représentants chargée d'enquêter sur les transactions secrètes d'armes avec l'Iran et de la Commission du Sénat chargée d'enquêter sur l'aide militaire secrète à l'Iran et à l'opposition nicaraguayenne, 1987, page 457.
Citation originale : « much of what President Reagan did in his actions toward Nicaragua and Iran were constitutionally protected exercises of inherent Presidential powers. However unwise some of those actions may have been, the rule of law cannot permit Congress to usurp judgments that constitutionally are not its to make. It is true that the Constitution also gives substantial foreign policy powers to Congress, including the power of the purse. But the power of the purse -which forms the core of the majority argument- is not and was never intended to be a license for Congress to usurp Presidential powers and functions. »

En réalité, et au-delà de ce seul exemple, la vision du pouvoir exécutif qui fut celle de l'Administration Bush et qui a servi de socle à ses déclarations de promulgation était en grande partie celle de Dick Cheney, au point que certains n'ont pas hésité à parler, pour décrire la répartition des rôles entre George W. Bush et son vice-président, de co-présidence Bush/Cheney. Que Dick Cheney et son plus proche conseiller David Addington aient joué un rôle dans le processus de rédaction de déclarations de promulgation qui prétendaient signaler et dénoncer les empiétements du Congrès sur les prérogatives de la présidence n'a donc en soi rien de surprenant.

En résumé, le processus de rédaction des déclarations de promulgation :

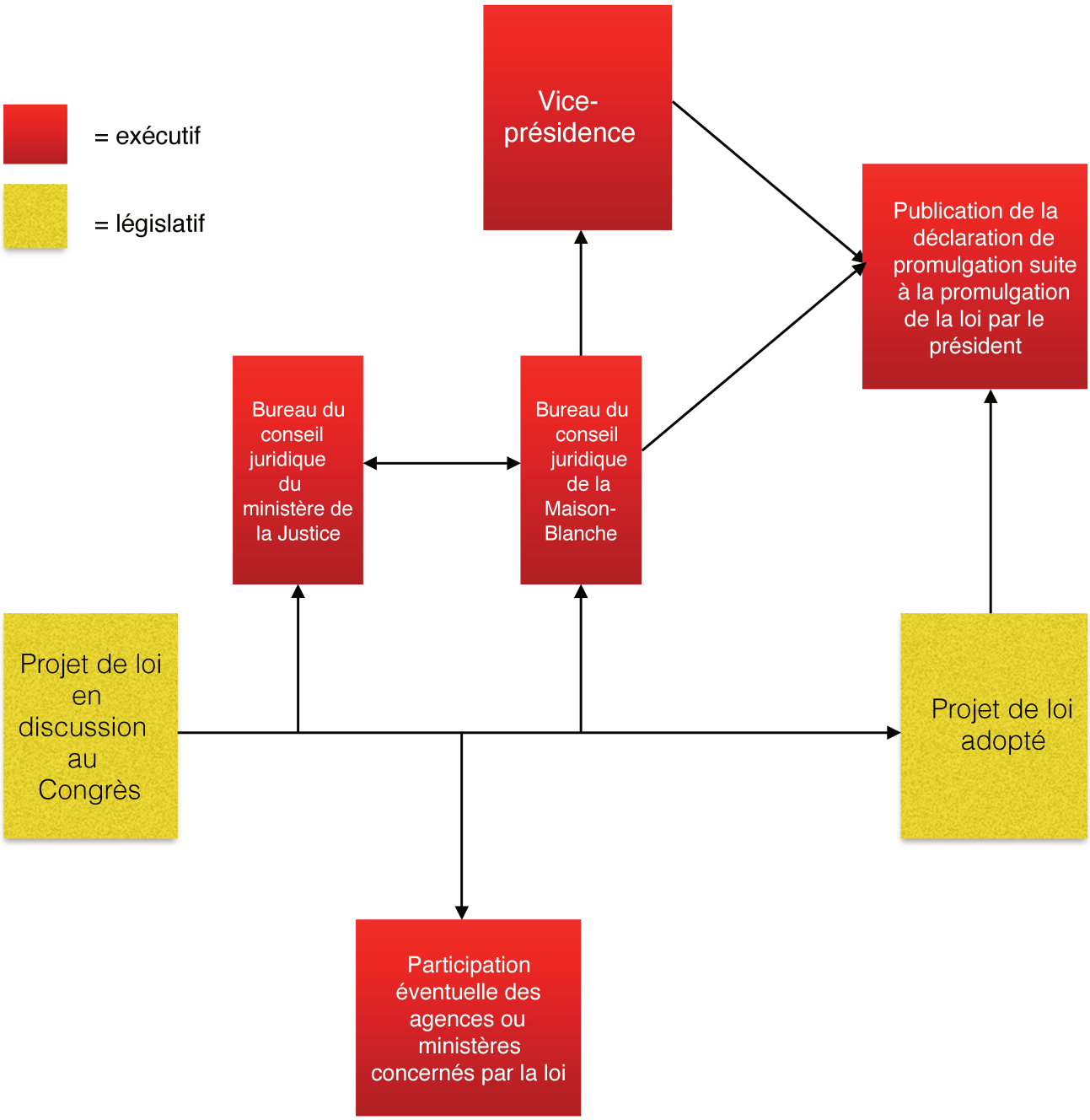
- Est initié par le Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice, qui relève les éventuels problèmes constitutionnels posés par les lois adoptées par le Congrès, prépare les premières ébauches de la future déclaration de promulgation et reste tout au long du processus de rédaction le centre névralgique de ce dernier.

- Est poursuivi à la Maison-Blanche par le Bureau du conseil juridique de la Maison-Blanche et, selon les sujets, la vice-présidence et plus particulièrement le conseiller du vice-président, David Addington.

- Fait éventuellement intervenir les conseillers juridiques du ou des ministères concernés par la loi qui fait l'objet d'une déclaration de promulgation.

Le schéma suivant résume l'ensemble de ce processus :

G15. Processus de rédaction des déclarations de promulgation



De par le processus de rédaction qui leur donnait naissance, les déclarations de promulgation de George W. Bush apparaissent donc essentiellement comme des documents juridiques basés sur une lecture des lois qui s'effectue à travers le prisme de la vision du pouvoir exécutif qui fut celle de l'Administration Bush. En ce sens, le processus de rédaction tel qu'il est décrit par ceux qui y ont pris part confirme ce que les chiffres avancés plus tôt laissaient déjà entrevoir : l'aspect constitutionnel des déclarations de promulgation de George W. Bush a été magnifié par rapport à toutes les autres dimensions de l'outil (protocolaire, politique, interprétative), et leur objectif premier était de mettre en avant l'incompatibilité de centaines de dispositions de loi avec la lecture de la Constitution, et plus particulièrement de l'Article II, qui fut celle de l'Administration Bush.

3.1.2 La contrainte temporelle : déclarer avant de promulguer?

La description du processus de rédaction des déclarations de promulgation à laquelle il vient d'être procédé renseigne sur ses différentes étapes mais laisse en suspens la question du décalage dans le temps (ou de l'absence de décalage) entre la rédaction d'une déclaration de promulgation et le processus d'adoption par le Congrès de la loi à laquelle elle est jointe. Autrement dit, à quel moment du processus législatif (introduction de la loi, travaux en commissions, débat, vote, adoption) débute la rédaction d'une déclaration de promulgation? Si cette question peut paraître secondaire, y répondre permettra de mieux comprendre le paradoxe, souligné plus haut, entre le rôle important que l'Administration Bush a à l'évidence accordé aux déclarations de promulgation dans sa pratique du pouvoir exécutif et le nombre relativement faible de lois qui ont fait l'objet d'une telle déclaration. Pourquoi, après lui avoir accordé une telle importance, l'Administration Bush a-t-elle si peu utilisé la déclaration de promulgation?

Dans une citation déjà utilisée plus haut, un ancien membre du Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice affirme :

> Tout projet de loi qui faisait l'objet d'une discussion sérieuse au Congrès et, a fortiori, toute loi adoptée par le Congrès, était analysée par le Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice afin d'évaluer sa compatibilité avec la Constitution. [421]

On remarque à la lecture de cette citation que la première étape du processus de rédaction des déclarations de promulgation, qui consiste à parcourir les lois à la recherche d'empiétements sur le pouvoir exécutif, ne concernait pas uniquement les lois déjà adoptées mais aussi certains projets de loi qui faisaient l'objet de simples discussions au Congrès.

Cette volonté de débuter le travail préliminaire de rédaction des déclarations de promulgation dès lors que l'adoption d'une loi était envisagée par le Congrès était sans doute la réponse apportée par l'Administration Bush à une contrainte temporelle qui pesait sur l'exécutif : une fois une loi adoptée, le président ne dispose que de dix jours (hors dimanches)[422] pour la promulguer[423] et donc lui adjoindre une déclaration de promulgation.

---

[421] Entretien avec OLC 1 (anonyme, 17 / 21 avril 2014).
Citation originale : « Every piece of legislation that got serious consideration in Congress – and certainly every piece of legislation that Congress passed – was reviewed by OLC for consistency with the Constitution. »

[422] Constitution des États-Unis, Article 1, Section 7.

[423] Ou bien lui opposer son veto.

Or, chercher dans des lois parfois longues de plusieurs centaines de pages des empiètements, réels ou supposés, sur les prérogatives présidentielles est à l'évidence un travail fastidieux et chronophage. Puisque la publication de la déclaration de promulgation doit être, comme son nom l'indique, concomitante à la promulgation de la loi par le président,[424] débuter sa rédaction avant l'adoption de la loi par le Congrès permet en quelque sorte de « tenir les délais » constitutionnels.

Ce problème inhérent à la rédaction des déclarations de promulgation avait d'ailleurs été identifié dès les années 1980 par Samuel Alito, alors membre dirigeant du Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice au sein de l'Administration Reagan. Ce dernier affirmait dans un document interne déjà abordé plus haut :

> D'après la Constitution (…), si le Congrès est en session, un projet de loi doit être promulgué par le président ou se voir opposer un veto (au plus tard) 10 jours après lui avoir été présenté. Puisque les déclarations de promulgation présidentielles ont traditionnellement été rédigées au moment de la promulgation de la loi, le temps disponible pour la préparation de ces déclarations a toujours été très réduit. Ces contraintes de temps deviendront bien plus gênantes si les déclarations de promulgation deviennent plus longues, plus denses et plus détaillées.[425]

L'exécutif est donc presque contraint d'envisager la rédaction d'une potentielle déclaration de promulgation avant que la loi en question ne soit adoptée, ce d'autant plus que les déclarations de promulgation de l'Administration Bush correspondent parfaitement aux versions « plus longues, plus denses et plus détaillées »[426] de l'outil que décrit Samuel Alito et qui nécessitent selon lui un temps de rédaction plus long.

Il est en effet plus simple et bien plus rapide de remercier les membres du Congrès à l'origine d'une loi dans le cadre d'une déclaration de promulgation protocolaire ou d'en critiquer le contenu politique que de chercher au sein de cette même loi les dispositions dont la constitutionnalité pourrait être remise en cause. Là où la rédaction de déclarations de promulgation protocolaires ou politiques ne nécessite de connaître que quelques informations d'ordre général

---

[424] La quasi totalité des déclarations de promulgation débutent d'ailleurs par les mots « J'ai promulgué *aujourd'hui* la loi… »

[425] Samuel Alito, « Using Presidential Signing Statements...», *op.cit.*, page 2.
Citation originale : « Under the Constitution (Art. I, sec. 7), if Congress is in session, a bill must be signed or vetoed within 10 days after its presentation to the President. Since presidential signing statements have traditionally been issued at the time of the signing of legislation, very little time has been available for the preparation and review of such statements. These time constraints will become much more troublesome if presidential signing statements become longer, more substantive, and more detailed. »

[426] *Ibidem.*

comme les objectifs de la loi ou ses parrains, les déclarations de promulgation constitutionnelles requièrent une analyse de l'ensemble d'un texte de loi et potentiellement de chacune des dispositions qui le composent.

Certes, le fait de commencer à rédiger une déclaration de promulgation pour une loi qui peut tout à fait, en définitive, ne pas être adoptée, peut occasionner une perte de temps et de ressources humaines. Mais la probable incompatibilité entre la limite constitutionnelle de 10 jours imposée au président pour accepter ou refuser de promulguer une loi et un processus de rédaction qui nécessite un va-et-vient d'informations entre la Maison-Blanche, le ministère de la Justice et éventuellement d'autres ministères ou agences concernés par la loi en question n'a sans doute pas laissé le choix à l'Administration Bush.

Cette contrainte de temps qui pesait sur l'exécutif au moment de rédiger ses déclarations de promulgation permet d'expliquer au moins en partie un chiffre avancé plus tôt : comparé à ses trois prédécesseurs immédiats à la Maison-Blanche, George W. Bush est le président pour lequel la proportion de lois adoptées qui ont fait l'objet d'une déclaration de promulgation est la plus faible.[427] Étant donné le niveau de détail qui fut celui des déclarations de promulgation de George W. Bush, le nombre d'objections constitutionnelles qu'elles contenaient et le nombre de dispositions de loi dont elles ont servi à remettre en cause la constitutionnalité, leur rédaction nécessitait sans doute un temps de travail et un degré d'investissement difficilement conciliables avec la publication d'un nombre élevé de déclarations de promulgation.

A titre de comparaison, George H.W. Bush a pu se permettre, à trois reprises au cours de sa présidence, de publier 11 déclarations de promulgation le même jour.[428] Bill Clinton a publié 7 déclarations de promulgation le même jour.[429] George W. Bush n'a quant à lui jamais publié plus de 4 déclarations de promulgation lors de la même journée.[430]

L'analyse du processus de rédaction des déclarations de promulgation par l'Administration Bush apporte donc un éclairage nouveau sur certains chiffres a priori étonnants. Si George W. Bush est l'un des présidents qui ont, au cours des cinquante dernières années, rédigé le nombre le plus faible de déclarations de promulgation, si le nombre de déclarations de promulgation

---

[427] 8,9% des lois adoptées durant la présidence de George W. Bush ont fait l'objet d'une déclaration de promulgation, contre 21,06% pour Bill Clinton, 17,87% pour George H.W Bush, 9,39% pour Ronald Reagan et 14,81% pour Jimmy Carter.
Voir G8. Lois adoptées par le Congrès qui ont fait l'objet d'une déclaration de promulgation (%), page 143.

[428] Le 5 novembre 1990, le 16 novembre 1990 et le 6 octobre 1992.

[429] Le 30 septembre 1994.

[430] Le 28 novembre 2001.

constitutionnelles qu'il a signées est à peine supérieur à celui de son père alors même qu'il a passé deux fois plus de temps à la Maison-Blanche, si, enfin, la proportion de lois auxquelles il a joint une déclaration de promulgation est relativement faible par rapport à ses prédécesseurs, c'est au moins en partie car chacune de ses déclarations de promulgation constitutionnelles demandait un temps de rédaction et de recherche bien plus important que celles d'administrations pour qui les déclarations de promulgation protocolaires, qui se contentent de décrire la loi et remercier les membres du Congrès à l'origine de son adoption et sont donc beaucoup plus simples à rédiger, représentaient une part bien plus importante du total.

En termes de soin apporté à ses déclarations de promulgation, l'Administration Bush aurait donc privilégié la qualité à la quantité. Le but poursuivi n'était clairement pas d'utiliser la déclaration de promulgation pour remettre en cause la constitutionnalité voire l'exécution du plus grand nombre de lois possible, mais bien de cibler certaines lois pour y effectuer un travail de fond, quitte à réduire le nombre de textes auxquels une déclaration de promulgation était jointe. Un processus de rédaction complexe basé sur une navette entre plusieurs institutions, couplé à la nécessité de finaliser la déclaration de promulgation dans un délai maximal de dix jours après l'adoption de la loi et à la volonté d'aller chercher dans les entrailles d'un texte tout empiètement potentiel sur les prérogatives de l'exécutif, rendait impossible l'application d'un tel processus à un nombre important de lois.

3.2 Le martèlement constitutionnel : un système basé sur la répétition

L'organisation mise en place par l'Administration Bush autour du processus de rédaction des déclarations de promulgation n'a pas été sans conséquence sur le contenu de ces dernières et leur aspect formel. En plaçant les juristes du ministère de la Justice et de la Maison-Blanche au coeur du processus de rédaction, George W. Bush a donné à ses déclarations de promulgation constitutionnelles la rigueur, la technicité et l'aspect jargonnant que peuvent avoir les documents produits par des juristes.

Là où d'autres présidents rédigeaient des déclarations de promulgation largement différentes les unes des autres et qui s'adaptaient aux lois adoptées par le Congrès, le 43ème président des États-Unis a donné aux siennes un aspect extrêmement répétitif tant du point de vue des lois visées que de la terminologie employée. La systématisation sur laquelle on souhaite insister a donc commencé dès le processus de rédaction, qu'un ancien membre de l'Administration Bush décrit comme « formalisé et systématisé ».[431]

[431] Entretien avec OLC 1 (anonyme, 17 / 21 avril 2014).

Cette systématisation, et en particulier ses conséquences sur le contenu des déclarations de promulgation de George W. Bush, sera maintenant décrite à travers une analyse des ressemblances, voire de la quasi similitude, entre certaines des déclarations de promulgation rédigées tout au long des huit années de présidence de George W. Bush. Avant même d'être la conséquence d'une volonté de la présidence, cette similitude a été rendue possible par la nature des lois adoptées par le Congrès : comme c'est le cas pour de nombreux systèmes législatifs, le vote et l'adoption de certaines lois par le Congrès se répètent en effet année après année.

C'est notamment le cas des lois de financement des différents ministères. Celui de la Défense, par exemple, doit recevoir des fonds chaque année afin de pouvoir fonctionner, et ces fonds sont alloués par le Congrès via l'adoption d'une loi annuelle de financement. Ce sont donc huit lois de financement du ministère de la Défense qui ont été adoptées au cours de la présidence de George W. Bush.[432]

Sept de ces huit lois ont donné lieu à la rédaction d'une déclaration de promulgation.[433] Une étude de ces sept déclarations jointes à des lois identiques par le nom et l'objectif législatif poursuivi permettra d'illustrer cette idée d'une systématisation de l'utilisation des déclarations de promulgation par l'Administration Bush. Pour ce faire, le tableau suivant s'intéresse au contenu des sept déclarations de promulgation relatives aux lois annuelles de financement du ministère de la Défense rédigées par George W. Bush entre les années fiscales 2002 et 2008.

Trois données sont ici recensées : le nombre de lignes réservées au sein de chaque déclaration à la description de la loi (dimension protocolaire de la déclaration de promulgation) la place dévolue aux critiques et/ou aux félicitations adressées au Congrès suite à l'adoption de la loi (dimension politique) et enfin un recensement des différentes objections constitutionnelles émises par George W. Bush dans chaque déclaration.

---

[432] Les lois de finance rectificatives adoptées sur la même période n'ont pas été prises en compte.

[433] George W. Bush, Statement on Signing the Department of Defense and Emergency Supplemental Appropriations for Recovery from and Response to Terrorist Attacks on the United States Act, 2002, 10 janvier 2002.
George W. Bush, Statement on Signing the Department of Defense Appropriations Act, 2003, 23 octobre 2002.
George W. Bush, Statement on Signing the Department of Defense Appropriations Act, 2004, 30 septembre 2003.
George W. Bush, Statement on Signing the Department of Defense Appropriations Act, 2005, 5 aout 2004.
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, 30 décembre 2005.
George W. Bush, Statement on Signing the Department of Defense Appropriations Act, 2007, 29 septembre 2006.
George W. Bush, Statement on Signing the Department of Defense Appropriations Act, 2008, 13 novembre 2007.

Le tableau recense donc l'ensemble des dispositions de loi dont la constitutionnalité a été remise en cause dans au moins une des sept déclarations de promulgation analysées. La nomenclature utilisée (disposition 8007, disposition 8072, disposition « Opération et maintenance »…) reprend celle qui est employée à la fois dans le texte de loi adopté par le Congrès et dans la déclaration de promulgation afférente.

A titre d'exemple, la disposition 8007 est présente dans la colonne qui correspond à l'année fiscale 2002. Cela signifie que dans sa déclaration de promulgation relative à la Loi annuelle de financement du ministère de la Défense pour l'année fiscale 2002, George W. Bush a remis en cause, par le biais d'une objection constitutionnelle, la constitutionnalité de la disposition 8007 de la loi.

En outre, afin que l'ensemble gagne en lisibilité, les numéros de dispositions indiqués dans le tableau ne reflètent pas nécessairement la réalité des numéros présents dans la loi mais bien le contenu des dispositions. Puisque deux dispositions identiques du point de vue du contenu peuvent se voir attribuer des numéros différents d'une année à l'autre selon la manière dont la loi est écrite, il est en effet indispensable d'adopter une dénomination commune afin de suivre les dispositions de loi d'une année sur l'autre.

Ainsi, la disposition 8072 dans la loi de 2002 s'appellera peut-être disposition 8073 ou 8075 l'année suivante, mais il s'agit bien, du point de vue du contenu en termes de politiques publiques, de la même disposition, laquelle sera donc désignée par le numéro 8072 à chacune de ses apparitions dans le tableau. L'utilisation d'une couleur différente pour chaque disposition permettra de mieux mettre en valeur les éventuelles répétitions d'une année fiscale à l'autre.

Enfin, l'ordre d'apparition dans le tableau des différentes dispositions suit rigoureusement celui des déclarations de promulgation de George W. Bush. Ainsi, pour l'année fiscale 2002, comme l'indique le tableau, la déclaration de promulgation de George W. Bush a d'abord remis en cause la constitutionnalité de la disposition 8007, puis celle de la disposition 8072, et ainsi de suite.

T1. Structure des déclarations de promulgation relatives aux lois annuelles de financement du ministère de la Défense, 2002-2008

Année fiscale	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Longueur de la description de la loi	25 lignes	2 lignes	Aucune description	2 lignes	4 lignes	4 lignes	3 lignes
Félicitations ou critiques d'ordre politique adressées au Congrès	De nombreuses félicitations, une seule critique	3 lignes de félicitations 3 lignes de critiques	Aucune félicitation Aucune critique	Aucune félicitation Aucune critique	Aucune félicitation Aucune critique	Aucune félicitation Aucune critique	Aucune félicitation 4 lignes de critique
Dispositions de loi dont la constitutionn-alité est remise en cause, dans l'ordre dans lequel elles apparaissent dans la déclaration de promulgation	**Disposition 8007** **Disposition 8072** **Disposition 8098** **Disposition 8173** **Disposition 911** **Disposition 912** **Disposition 208**	**Disposition 8007** **Disposition 8072** **Disposition Opération et Maintenance** **Disposition 8094** **Disposition 8116**	**Disposition 8007** **Disposition 8072** **Disposition Opération et Maintenance** **Disposition 8005** **Disposition Opération et Maintenance, Air Force** **Disposition 8094** **Disposition 8116** **Dispositions 8082 8091 8117 8131**	**Disposition 8007** **Disposition 8072** **Disposition Opération et Maintenance** **Disposition 8005** **Disposition Opération et Maintenance, Air Force** **Disposition 8094** **Disposition 8101** **Disposition 8124**	**Disposition 8007** **Disposition 8072** **Disposition Opération et Maintenance** **Disposition 8005** **Disposition 8101** **Disposition 8124** **Dispositions 8014 8020 8057** **Title X (Amendement McCain)** **Dispositions 8082 8091 8117 8131**	**Disposition 8007** **Disposition 8072** **Disposition Opération et Maintenance** **Disposition 8005** **Disposition 8101** **Disposition 8124** **Dispositions 8014 8020 8057** **Dispositions 8082 8091 8117 8131**	**Disposition 8007** **Disposition 8072** **Disposition Opération et Maintenance** **Disposition 8005** **Disposition 8101**

Les résultats obtenus illustrent cette notion de systématisation des déclarations de promulgation de George W. Bush. Le fait que les dispositions soient recensées dans le tableau dans l'ordre dans lequel elles apparaissent dans la déclaration de promulgation renforce cette impression d'avoir affaire à des documents jumeaux. Du point de vue constitutionnel, chacune des sept déclarations de promulgation recensées commence par la remise en cause de la constitutionnalité des deux mêmes dispositions de loi dans le même ordre : disposition 8007 puis disposition 8072. Six déclarations sur sept débutent par l'enchaînement des dispositions 8007, 8072 et « Opération et maintenance », cette dernière étant ajoutée en 2003 pour ne plus jamais disparaître. Cinq déclarations sur sept commencent par l'enchaînement des dispositions 8007, 8072, « Opération et maintenance » et 8005, cette dernière faisant son apparition en 2004.

En 2004, 2005, 2006 et 2007, la déclaration de promulgation annuelle ne contient aucune félicitation ni aucune critique adressée au Congrès. Au cours de la même période, la description de la loi, qui a pourtant été l'objectif premier d'une majorité de déclarations de promulgation dans l'Histoire de la présidence, n'occupe que quelques lignes, et elle est même totalement absente en 2004. Autrement dit, la déclaration de promulgation pour l'année fiscale 2004,[434] dépourvue de toute description, critique ou félicitation, est une simple succession d'arguments juridiques de la première à la dernière ligne. Un tel exemple explique que l'on ait proposé de trouver un nouveau nom pour désigner les déclarations de promulgation de George W. Bush. On quitte en effet ici totalement le cadre du communiqué de presse présidentiel pour se trouver face à ce qui est, de la première à la dernière ligne, un document juridique.

Intéressons-nous justement au contenu juridique de ces sept déclarations de promulgation et plus particulièrement aux arguments constitutionnels utilisés pour remettre en cause la constitutionnalité des dispositions de loi qui viennent d'être recensées.[435] Pour ce faire, le tableau suivant recense ces arguments constitutionnels selon le principe qui vient d'être adopté pour les dispositions de loi : chaque colonne correspond à une déclaration de promulgation et donc à une année fiscale, et les arguments constitutionnels y figurent dans l'ordre dans lequel ils apparaissent dans la déclaration de promulgation correspondante.

---

[434] George W. Bush, Statement on Signing the Department of Defense Appropriations Act, 2004, 30 septembre 2003.

[435] La déclaration de promulgation pour l'année fiscale 2008 est absente de ce tableau (alors que la loi à laquelle elle est jointe est recensée dans le tableau précédent) car George W. Bush s'y contente, après avoir énuméré les dispositions de loi dont il remet en cause la constitutionnalité, de renvoyer à ses déclarations de promulgation précédentes et d'affirmer : « J'interpréterai et comprendrai ces dispositions de manière identique à ce que j'ai déjà affirmé par le passé vis-à-vis de dispositions similaires ». Aucun argument constitutionnel n'est donc utilisé dans cette déclaration de promulgation. Le cas particulier des déclarations de promulgation rédigées en 2007 et 2008, et notamment la tendance à renvoyer sans plus de précision à des éditions précédentes, sera abordé plus tard dans cette thèse.
Voir G20. Densité constitutionnelle objections/dispositions, présidence Bush 43 , page 231.

T2. Arguments constitutionnels présents dans les déclarations de promulgation relatives aux lois annuelles de financement du ministère de la Défense, 2002-2008

Année fiscale	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Arguments constitutio-nnels	Privilège de l'exécutif Chef des armées Chef des armées Théorie de l'exécutif unitaire. Chef des armées *Affaires étrangères* Séparation des pouvoirs Accords d'Alger	Privilège de l'exécutif Chef des armées Chef des armées Avis de l'exécutif Clause de recommandations Cinquième Amendement Premier Amendement	Privilège de l'exécutif Chef des armées Chef des armées Avis de l'exécutif Clause de recommandations *INS c. Chadha* Cinquième Amendement Annexes	Privilège de l'exécutif Chef des armées Chef des armées Avis de l'exécutif Clause de recommandations *INS c. Chadha* Cinquième Amendement Chef des armées Chef des armées Théorie de l'exécutif unitaire *Affaires étrangères*	Privilège de l'exécutif Chef des armées Chef des armées Avis de l'exécutif Théorie de l'exécutif unitaire Clause de recommandations *INS c. Chadha* Chef des armées Théorie de l'exécutif unitaire Chef des armées Cinquième Amendement Théorie de l'exécutif unitaire Chef des armées Théorie de l'exécutif unitaire Clause de fidèle exécution des lois **Bicamérisme**	Privilège de l'exécutif Chef des armées Chef des armées Avis de l'exécutif Théorie de l'exécutif unitaire Clause de recommandations *INS c. Chadha* Chef des armées Théorie de l'exécutif unitaire Chef des armées Cinquième Amendement **Bicamérisme**

L'apparente similarité entre les deux tableaux revêt un caractère prévisible : les arguments constitutionnels étant intrinsèquement liés aux dispositions de loi dont ils remettent en cause la constitutionnalité, il n'est pas surprenant que le tableau obtenu ressemble, de par son aspect extérieur, au précédent. Il en va de même pour les résultats observés.

On constate donc ici aussi la récurrence de certaines suites : les sept déclarations de promulgation recensées commencent ainsi par le même triptyque d'arguments constitutionnels : privilège de l'exécutif / Chef des armées / Chef des armées. De 2003 à 2007, la déclaration de promulgation débute par un quatuor privilège de l'exécutif / Chef des armées / Chef des armées / avis de l'exécutif. Enfin, de 2003 à 2005, la déclaration de promulgation commence par cinq arguments constitutionnels qui apparaissent dans le même ordre : privilège de l'exécutif / Chef des armées / Chef des armées / avis de l'exécutif / Clause de recommandations.

Dans une large mesure, les déclarations de promulgation relatives aux lois de financement du ministère de la Défense ont donc remis en cause, de 2002 à 2007, la constitutionnalité des mêmes dispositions de loi par le biais des mêmes arguments constitutionnels. La notion de systématisation évoquée plus haut et l'idée d'une similitude entre les différentes déclarations de promulgation rédigées par George W. Bush n'apparaissent toutefois de manière réellement évidente que lorsqu'on se penche sur le texte lui-même et les termes exacts employés pour émettre chaque objection constitutionnelle.

Prenons à titre l'exemple la disposition 8007 qui, puisque sa constitutionnalité a été remise en cause chaque année de 2002 à 2007,[436] permettra de juger de l'évolution du texte entre chacune de ces six déclarations de promulgation. Voyons quels ont été, année après année de 2002 à 2007, les mots utilisés dans la déclaration de promulgation de George W. Bush pour remettre en cause la constitutionnalité de cette disposition. Dans la citation ci-dessous, les passages en rouge correspondent aux parties de l'objection constitutionnelle réutilisées strictement à l'identique dans chaque déclaration de promulgation de 2002 à 2007,[437] les passages en noir représentent quant à eux l'ensemble des changements constatés en six années fiscales et autant de déclarations de promulgation :

---

[436] La constitutionnalité de la disposition 8007 a également été remise en cause dans la déclaration de promulgation relative à la Loi de financement du ministère de la Défense pour l'année fiscale 2008 mais comme cela a déjà été mentionné plus haut, George W. Bush se contente dans cette dernière de remettre en cause la constitutionnalité de l'ensemble des dispositions de loi présentes dans sa déclaration par la formule « J'interpréterai et comprendrai ces dispositions de manière identique à ce que j'ai déjà affirmé par le passé vis-à-vis de ces mêmes dispositions ». La disposition 8007 ne faisant pas l'objet d'un argument constitutionnel unique et identifiable, il n'était pas possible de l'inclure ici.

[437] Afin de rendre compte de l'ensemble des changements constatés entre 2002 et 2007, l'objection constitutionnelle reproduite ici est celle contenue dans la déclaration de promulgation pour l'année fiscale 2007.

> Les dispositions 8007, 8011 et 9005 de la loi interdisent l'utilisation de fonds dans le but d'initier un programme d'accès spécial ou un nouveau programme START sans que les commissions de la Défense du Congrès soient prévenues à l'avance du lancement d'un tel programme. La Cour suprême a affirmé que le droit du président de classifier et contrôler l'accès à des informations relatives à la sécurité nationale émane de la Constitution et ne dépend pas d'une délégation d'autorité de la part du Congrès. Bien que la notification préalable envisagée par les dispositions 8007, 8011 et 9005 puisse être réalisée dans la plupart des cas dans le cadre des relations cordiales entre la présidence et le Congrès, certaines situations pourraient survenir, particulièrement en temps de guerre, dans lesquelles le président devrait agir promptement dans le cadre de l'exercice de son pouvoir exécutif et de son autorité en tant que Chef des armées tout en protégeant certaines informations extrêmement sensibles. Le pouvoir exécutif interprétera ces dispositions en tenant compte de l'autorité constitutionnelle du président.[438]

La capacité des déclarations de promulgation de George W. Bush à se répéter année après année apparaît ici encore plus clairement. Les six objections constitutionnelles utilisées de 2002 à 2007 pour remettre en cause la constitutionnalité de la disposition 8007 sont identiques entre elles à près de 95%.[439] De plus, les rares changements constatés découlent en réalité intégralement de l'apparition, au fur et à mesure des années, de deux autres dispositions de loi, les dispositions 8011 et 9005, qui sont accolées à la disposition 8007 et dont la constitutionnalité est remise en cause au sein de la même objection constitutionnelle. Le texte de l'objection qui remet en cause la constitutionnalité de la disposition 8007 reste quant à lui rigoureusement identique de 2002 à 2007.

Il est important de noter que, si cette disposition a été utilisée à titre d'exemple, bien d'autres dispositions présentes dans le tableau T1 ou même dans d'autres déclarations de promulgation de George W. Bush auraient pu faire l'objet d'une analyse similaire pour un résultat peu ou prou identique.

---

[438] George W. Bush, Statement on Signing the Department of Defense Appropriations Act, 2007, 29 septembre 2006.
Citation originale : « Sections 8007, 8084, and 9005 of the Act prohibit the use of funds to initiate a special access program or a new start program, unless the congressional defense committees receive advance notice. The Supreme Court of the United States has stated that the President's authority to classify and control access to information bearing on the national security flows from the Constitution and does not depend upon a legislative grant of authority. Although the advance notice contemplated by sections 8007, 8084, and 9005 can be provided in most situations as a matter of comity, situations may arise, especially in wartime, in which the President must act promptly under his constitutional grants of executive power and authority as Commander in Chief of the Armed Forces while protecting certain extraordinarily sensitive national security information. The executive branch shall construe these sections in a manner consistent with the constitutional authority of the President. »

[439] 162 mots sur 172 sont présents dans chacune des six déclarations de promulgation.

Année après année, le même outil, à savoir une déclaration de promulgation qui changeait très peu, a servi à asséner les mêmes objections constitutionnelles rédigées en réponse aux mêmes dispositions de loi, dans un ordre et en des termes presque identiques, dans ce qui s'apparente à un véritable martèlement constitutionnel. Cette forte tendance à la répétition pousse à établir une distinction entre l'aspect extérieur des déclarations de promulgation tel qu'il est présenté par les deux tableaux précédents, où les objections et les arguments constitutionnels semblent extrêmement nombreux, et la réalité de déclarations de promulgation au sein desquelles le nombre d'objections et d'arguments *différents* est, en définitive, relativement réduit.

Ainsi, si 62 dispositions de loi voient leur constitutionnalité contestée dans les sept déclarations de promulgation que l'on vient d'analyser, seules 22 dispositions de loi différentes sont en réalité remises en cause.[440] Chaque disposition de loi voit donc, en moyenne, sa constitutionnalité être contestée trois fois en sept ans, certaines étant même remises en cause chaque année.

De même, si, dans ces sept déclarations de promulgation, George W. Bush utilise 62 arguments constitutionnels, seuls 14 arguments constitutionnels différents sont utilisés. Si chaque argument est donc utilisé en moyenne plus de quatre fois, des disparités importantes existent. Ainsi, l'argument du statut du président en tant que Chef des armées est utilisé à vingt reprises, soit près du tiers du nombre total d'arguments constitutionnels utilisés, ce qui s'explique bien évidemment par le fait que les deux tableaux présentés recensent uniquement des lois liées à la défense américaine. La théorie de l'exécutif unitaire apparaît quant à elle à huit reprises, suivie par le privilège de l'exécutif avec six mentions.

Enfin, si la disposition 8007 a vu sa constitutionnalité être remise en cause chaque année de 2002 à 2008, les six objections constitutionnelles auxquelles cette disposition a donné lieu de 2002 à 2007 sont tellement similaires qu'il est possible d'affirmer qu'il s'agit en fait d'une seule et même objection, répétée à l'identique année après année.

Une fois de plus, ce sont les chiffres a priori exceptionnels de la pratique des déclarations de promulgation par l'Administration Bush qui doivent être nuancés : si on est d'accord avec Christopher Kelley et d'autres pour dire que le nombre d'objections constitutionnelles émises et le nombre de dispositions de loi dont la constitutionnalité a été remise en cause par les déclarations de promulgation de George W. Bush ne trouvent aucun équivalent chez les autres présidents, les

---

[440] Calculs effectués à partir du tableau T1. Structure des déclarations de promulgation relatives aux lois annuelles de financement du ministère de la Défense, 2002-2008, page 188.

chiffres constatés (611 objections et 1104 dispositions remises en cause pour ce travail) doivent impérativement être remis en contexte.

Ainsi, si les déclarations de promulgation relatives aux lois annuelles de financement du ministère de la Défense ont servi à remettre en cause la constitutionnalité de seulement 22 dispositions de loi différentes sur 62 dispositions remises en cause au total, il est plus que probable que le nombre total de dispositions de loi différentes dont la constitutionnalité fut remise en cause par l'ensemble des déclarations de promulgation de George W. Bush soit en réalité très sensiblement inférieur aux chiffres globaux avancés par ce travail et la littérature relative au sujet.

En effet, bien d'autres lois au-delà du seul cas des lois de financement du ministère de la Défense ont donné lieu à la rédaction de plusieurs déclarations de promulgation, comme la Loi d'autorisation de la Défense nationale (neuf déclarations de promulgation entre 2002 et 2008), la Loi d'autorisation du Renseignement américain (quatre déclarations) ou encore la la Loi de financement des constructions militaires (quatre déclarations).

Au total, si George W. Bush a rédigé 162 déclarations de promulgation en huit années de présidence, 15 lois différentes ont à elles seules donné lieu à la rédaction de 52 déclarations de promulgation.[441] Le même raisonnement peut être opéré pour le nombre d'arguments constitutionnels développés et d'objections constitutionnelles émises.

Cette statistique contraint à repenser le nombre total de déclarations de promulgation rédigées par George W. Bush, qui est, rappelons-le, de 162. On pourrait en effet considérer,

---

[441] George W. Bush :
Statement on Signing the Defense Authorization Act : 2002, 2003, 2004, 2005 (x2), 2006, 2007, 2008, 2009.
Statement on Signing the Defense Appropriations Act : 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008.
Statement on Signing the Intelligence Authorization Act : 2002, 2003, 2004, 2005.
Statement on Signing the Military Construction Appropriations Act : 2002, 2003, 2004, 2005.
Statement on Signing the Consolidated Appropriations Act : 2003 (x2), 2004, 2008.
Statement on Signing the Homeland Security Appropriations Act : 2004, 2005, 2006, 2007.
Statement on Signing the Energy and Water Development Appropriations Act : 2002, 2004, 2006.
Statement on Signing the Department of the Interior and Related Agencies Appropriations Act, 2002, 2004, 2006.
Statement on Signing the Agriculture, Rural Development, Food and Drug Administration and Related Agencies Appropriations Act : 2002, 2006.
Statement on Signing the Legislative Branch Appropriations Act : 2002, 2006.
Statement on Signing Legislation Concerning Participation of Taiwan in the World Health Organization : 2003, 2004.
Statement on Signing the Departments of Labor, Health and Human Services, and Education, and Related Agencies : 2002, 2006.
Statement on Signing the Foreign Operations, Export Financing and Related Programs Appropriations Act : 2002, 2006.
Statement on Signing the Coast Guard and Maritime Transportation Act : 2004, 2006.
Statement on Signing the Accountability of Tax Dollars Act of 2002 : 2002 (x2)

compte tenu des similitudes qui viennent d'être mises en évidence entre les sept déclarations de promulgation relatives aux sept lois annuelles de financement du ministère de la Défense, que ces sept déclarations de promulgation sont en réalité une seule et même déclaration de promulgation retravaillée et rééditée chaque année.

En appliquant le même raisonnement à l'ensemble des déclarations de promulgation qui ont été publiées à plusieurs reprises au cours de la présidence de George W. Bush, on pourrait considérer que ce dernier n'a pas rédigé 162 déclarations de promulgation mais seulement 125. George W. Bush se situerait alors sensiblement en-dessous de la moyenne du nombre de déclarations de promulgation rédigées par les quatorze derniers présidents des États-Unis qui est de 148 déclarations par président. Si l'on s'intéresse, parmi ces quatorze présidents, à ceux qui ont passé autant de temps que George W. Bush à la Maison-Blanche, seul Franklin Roosevelt a rédigé moins de déclarations de promulgation.

On pourrait dès lors porter un regard différent sur un chiffre évoqué plus haut, à savoir le pourcentage de lois promulguées par George W. Bush qui ont fait l'objet d'une déclaration de promulgation.[442] Si celui-ci est de 8,9% pour 162 déclarations de promulgation rédigées, un chiffre déjà significativement plus faible que pour ses quatre prédécesseurs à la Maison-Blanche, il passerait à 6,83% si l'on considère que, compte tenu des répétitions annuelles, George W. Bush n'a rédigé que 125 déclarations de promulgation. C'est donc un échantillon législatif extrêmement réduit qu'a utilisé l'Administration Bush pour mettre en pratique son système d'utilisation des déclarations de promulgation.

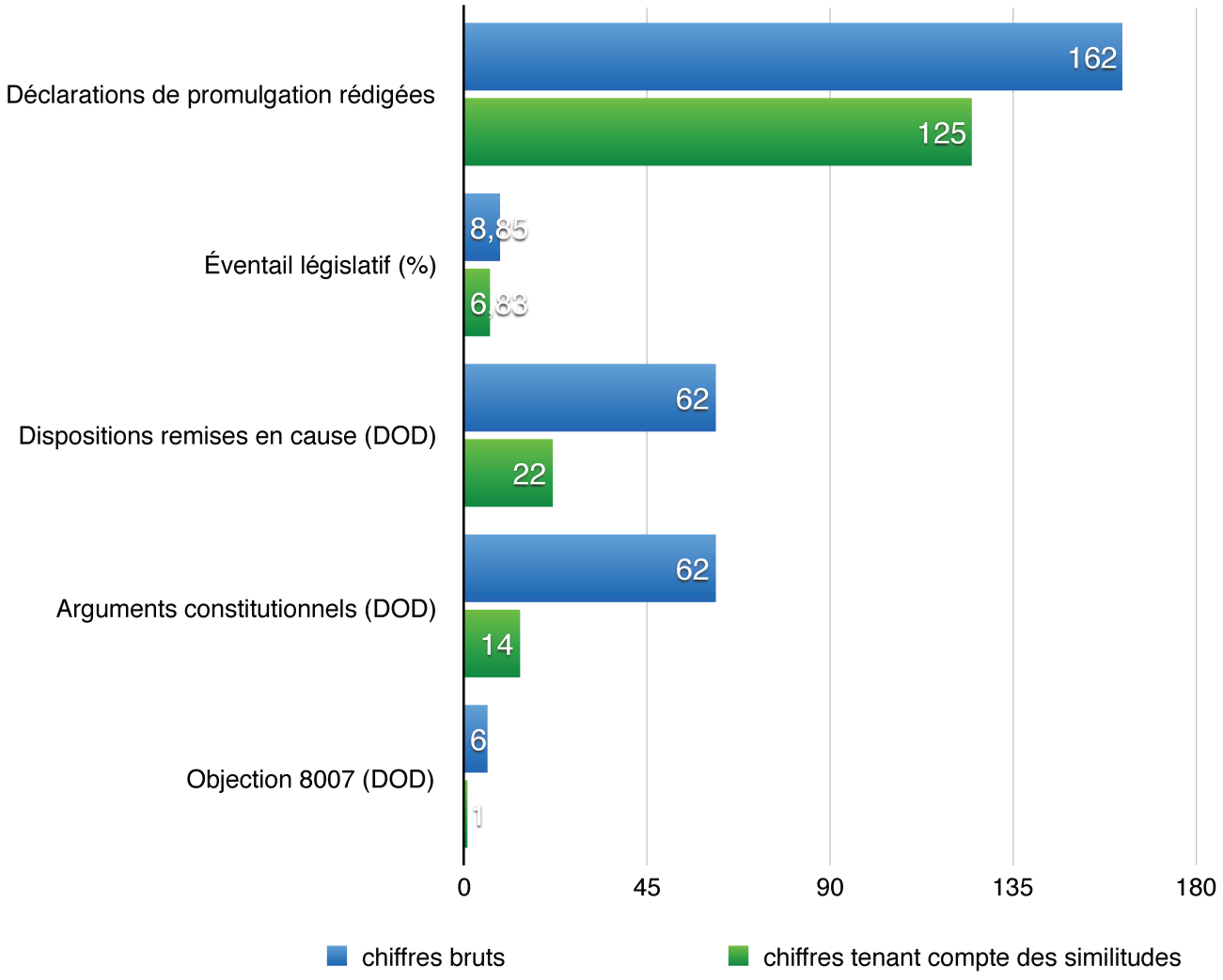
Le diagramme suivant[443] rassemble l'ensemble des conclusions qui viennent d'être tirées sur la différence entre les chiffres bruts de la pratique des déclarations de promulgation par l'Administration Bush et les chiffres affinés tenant compte des similitudes entre certaines d'entre elles.

---

[442] Chiffre que l'on a qualifié dans cette thèse d'éventail législatif.
Voir 2.2.2 Un éventail législatif réduit, page 142.

[443] Le mention DOD (pour *Department of Defense*) signifie que le paramètre est mesuré uniquement pout les sept déclarations de promulgation relatives aux lois annuelles de financement du ministère de la Défense.

G16. Déclarations de promulgation de George W. Bush, chiffres affinés



On constate donc, une fois prises en compte les similitudes et les répétitions annuelles, l'émergence d'un phénomène de concentration et de resserrement de la pratique des déclarations de promulgation par l'Administration Bush autour de chiffres bien moins élevés que ceux constatés initialement. Ce resserrement mathématique est à la fois la conséquence et l'un des premiers moteurs de l'idée d'une systématisation de l'emploi des déclarations de promulgation. Les contraintes de temps qui pesaient sur le processus de rédaction ont sans doute favorisé une attitude productiviste qui consistait à « ressortir du tiroir » des déclarations de promulgation déjà utilisées et à même de constituer une base de travail conséquente pour la réédition de déclarations de promulgation répondant à des lois annuelles de financement qui présentaient elles-mêmes un contenu relativement stable d'une année sur l'autre.

Se concentrer sur des lois qui avaient déjà fait l'objet d'une déclaration de promulgation et y remettre en cause la constitutionnalité des mêmes dispositions de loi par le biais d'objections constitutionnelles identiques jusque dans le choix des mots permettait de concilier la précision et l'exhaustivité que l'Administration Bush souhaitait donner à ses déclarations de promulgation

constitutionnelles avec les contraintes temporelles et humaines qui pesaient sur le processus de rédaction. L'émergence de déclarations de promulgation prototypiques, jointes aux mêmes lois et répondant aux mêmes dispositions par les mêmes objections constitutionnelles, a sans doute été favorisée.

C'est encore une fois l'approche purement quantitative de l'analyse du caractère exceptionnel des déclarations de promulgation de George W. Bush qui est ici remise en cause au profit d'une approche qualitative qui se concentre sur leur contenu. Tous les chiffres qui ont, à tort ou à raison, participé à la construction de l'idée d'un gigantisme quantitatif des déclarations de promulgation de George W. Bush sont en réalité gonflés par la présence de nombreux doublons : nombre de déclarations de promulgation rédigées, pourcentage de lois qui ont fait l'objet d'une déclaration de promulgation, nombre d'objections constitutionnelles émises, d'arguments constitutionnels utilisés et de dispositions de loi qui ont vu leur constitutionnalité remise en cause sont autant de statistiques faussées par la capacité de répétition qui fut celle des déclarations de promulgation de George W. Bush.

Contrairement à ce qui lui a longtemps été reproché, l'ambition de l'Administration Bush n'était donc pas de faire du chiffre en remettant en cause la constitutionnalité d'un maximum de dispositions de au sein du plus grand nombre de lois possible, mais bien de se concentrer sur certains points constitutionnels devant être mis en avant puis de les répéter année après année à l'identique. On est donc bien face à un martèlement constitutionnel opéré par une Administration Bush davantage préoccupée par l'affirmation et la défense du pouvoir présidentiel que par l'étendue de l'éventail législatif affecté par les déclarations de promulgation, ce qui amène à s'interroger sur la nature du lien qui unit les déclarations de promulgation aux lois auxquelles elles sont jointes.

3.3 Les lois : textes ou prétextes?

Bien qu'a priori quelque peu provocatrice, cette question est en réalité la conséquence logique de ce sur quoi on vient d'insister, à savoir la propension de l'Administration Bush à utiliser année après année les mêmes arguments constitutionnels pour repousser les mêmes empiètements supposés sur les prérogatives de l'exécutif. Le manque de différenciation notable entre de nombreuses déclarations de promulgation de George W. Bush pose nécessairement la question de la nature du lien qui unit ces dernières aux lois auxquelles elles sont jointes.

Dans un document interne déjà cité plus haut, Walter Dellinger, assistant du ministre de la Justice en charge du Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice durant la présidence

de Bill Clinton, donne son avis sur l'attitude que devrait adopter le président des États-Unis au moment de juger de la constitutionnalité des lois qu'il promulgue :

> Le président devrait partir du principe que les lois sont conformes à la Constitution. (…) Le président doit accorder un grand respect au fait que le Congrès a adopté la loi et que le Congrès a estimé qu'il s'était acquitté de son obligation d'adopter des lois qui respectent la Constitution.[444]

Dellinger recommande donc à l'exécutif d'aborder les lois adoptées par le Congrès avec ce que l'on pourrait qualifier de présomption de constitutionnalité. A la lecture des déclarations de promulgation de George W. Bush, et suite aux différents éléments qui viennent d'être mis en évidence et notamment la notion de systématisation de l'emploi des déclarations de promulgation, on pourrait se demander si l'Administration Bush n'a pas fait exactement l'inverse, en abordant les lois avec une présomption d'inconstitutionnalité.

On ne trouve que ce que l'on cherche. Si l'Administration Bush a trouvé dans les lois plus d'empiètements sur le pouvoir exécutif que l'ensemble des autres présidences, c'est à n'en pas douter car elle a davantage cherché ces empiètements, par un processus d'analyse des lois beaucoup plus conscient, régulé et orienté que sous n'importe quel autre président et à travers le filtre d'une vision du pouvoir exécutif beaucoup plus large et donc plus à même de voir dans chaque demande du Congrès un empiètement potentiel sur les prérogatives présidentielles. C'est ce qui explique que George W. Bush ait réussi à remettre en cause la constitutionnalité de davantage de dispositions de loi que tous ses prédécesseurs tout en ayant rédigé moins de déclarations de promulgation que bon nombre d'entre eux.

L'exemple des déclarations de promulgation relatives aux lois annuelles de financement du ministère de la Défense est à ce titre révélateur : après avoir, durant chaque année de 2002 à 2007, remis en cause la constitutionnalité des mêmes dispositions à l'aide des mêmes objections constitutionnelles, le Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice pouvait-il sincèrement aborder la Loi annuelle de financement du ministère de la Défense pour l'année fiscale 2008 sans penser a priori que celle-ci contiendrait des dispositions de loi que l'Administration Bush estimerait contraires à la Constitution? Le Congrès allait-il soudainement éliminer toutes les dispositions adoptées invariablement depuis six ans et que l'Administration Bush avait jugées inconstitutionnelles?

---

[444] Walter Dellinger, « Presidential Authority... », *op.cit.*
Citation originale : « The President should presume that enactments are constitutional. (…) In reaching a conclusion, the President should give great deference to the fact that Congress passed the statute and that Congress believed it was upholding its obligation to enact constitutional legislation. »

Si une telle réflexion relève davantage de la supputation et de l'impression visuelle que de la démonstration, le fait que l'Administration Bush ait rédigé chaque année, et bien au-delà du seul cas des lois annuelles de financement du ministère de la Défense, des déclarations de promulgation ressemblant à s'y méprendre à leur édition précédente pose nécessairement la question de la capacité du Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice de traiter chaque loi de manière neutre et indépendamment de ses éventuelles itérations antérieures.

C'est en poussant plus loin ce raisonnement que l'on pourrait se demander si les déclarations de promulgation de George W. Bush étaient véritablement et intrinsèquement liées aux lois dont elles portaient le nom. A titre d'exemple, était-il fondamentalement important pour l'exécutif de se prononcer sur la constitutionnalité de lois telles que la « Loi relative à l'étude du patrimoine national des chutes du Niagara »,[445] la « Loi portant création des bourses humanitaires Bill Emerson et Mickey Leland »[446] ou encore la « Loi relative au patrimoine sauvage des côtes de Californie du Nord »,[447] qui ont toutes donné lieu à la rédaction d'une déclaration de promulgation constitutionnelle?

La manière dont ces lois allaient être appliquées était-elle suffisamment importante pour que l'exécutif cherche à faire en sorte que le processus d'exécution réponde à sa propre détermination de la constitutionnalité de la loi plutôt qu'à celle du Congrès? Quand on sait que George W. Bush n'a rédigé une déclaration de promulgation constitutionnelle que pour 7% des lois adoptées durant sa présidence, utiliser trois d'entre elles pour contrôler l'exécution de ces lois ne relèverait-il pas d'un étonnant gaspillage de munitions institutionnelles?[448] Ces lois étaient-elles importantes de par leur contenu législatif ou parce qu'elles offraient à l'exécutif, comme d'autres lois auraient pu le faire et l'ont fait, des théâtres d'affrontement institutionnel autour de la question des limites du pouvoir exécutif?

Sans chercher à ce stade à apporter de réponse définitive à ces questions, il faut sans doute, afin de mieux comprendre le rapport qui, de 2001 à 2008, a lié les déclarations de promulgation aux lois auxquelles elles étaient jointes, envisager les lois non pas comme des contenus législatifs mais comme des supports au sein desquels l'Administration Bush pouvait

---

[445] George W. Bush, Statement on Signing the Niagara Falls National Heritage Area Study Act, 30 octobre 2002.

[446] George W. Bush, Statement on Signing Legislation To Provide Bill Emerson and Mickey Leland Hunger Fellowships, 14 juillet 2003.

[447] George W. Bush, Statement on Signing the Northern California Coastal Wild Heritage Wilderness Act, 17 octobre 2006.

[448] Évidemment, l'Administration Bush ne savait pas, au moment où elle rédigeait ses déclarations de promulgation, qu'elle n'en rédigerait en définitive que 162.

piocher des points de friction entre exécutif et législatif au sujet de la séparation des pouvoirs, les textes devenant alors des prétextes. Dans le cadre de la rédaction des déclarations de promulgation, la grille de lecture des lois qui fut celle de l'Administration Bush n'était pas politique mais constitutionnelle.

Les déclarations de promulgation de George W. Bush se nourrissaient, en quelque sorte, d'une certaine routine législative. Compte tenu de la capacité de certaines lois, notamment les lois annuelles de financement, à voir leurs dispositions se répéter puisque le contenu de la politique étrangère d'un pays ou encore de sa politique de défense change rarement de manière radicale d'une année sur l'autre, le système d'utilisation des déclarations de promulgation mis en place par l'Administration Bush était sûr de trouver chaque année des lois sur lesquelles se greffer et ces dernières ont, dans une certaine mesure, servi d'intermédiaires entre des arguments constitutionnels que l'Administration Bush souhaitait quoi qu'il arrive développer et les déclarations de promulgation.

Ces arguments semblent d'ailleurs jouer le rôle de centre de gravité des déclarations de promulgation constitutionnelles, bien plus que les dispositions de loi dont ils remettaient en cause la constitutionnalité. En effet, d'un point de vue grammatical et dialectique, les objections sont construites autour de l'argument constitutionnel qui leur donne corps et nom autour de la disposition de loi remise en cause.

L'argument est, le plus souvent, décrit de manière beaucoup plus précise que le contenu législatif lui-même. Comme on l'a vu au moment d'estimer le nombre total de dispositions de loi remises en cause par les déclarations de promulgation de George W. Bush, il est parfois très difficile de déterminer de manière précise quelles dispositions de loi sont ciblées, l'Administration Bush n'hésitant pas à faire usage de formules aussi indéfinies que « certaines dispositions de loi » ou « d'autres dispositions de loi » sans qu'aucune précision supplémentaire ne soit apportée.

Les arguments constitutionnels sont en revanche presque toujours décrits avec une grande précision[449] et les déclarations de promulgation ne laissent en général aucun doute quant à la prérogative présidentielle que l'Administration Bush souhaite mettre en avant et défendre.

On retombe ici sur la définition donnée plus haut de la notion de systématisation, qui avait été décrite comme un processus débouchant sur des déclarations de promulgation centrées sur

---

[449] Les seules exceptions étant certaines déclarations de promulgation très particulières rédigées en 2007 et 2008, sur lesquelles nous reviendrons dans la deuxième partie de cette thèse.
Voir G20. Densité constitutionnelle objections/dispositions, présidence Bush 43 , page 231.

les arguments constitutionnels qu'elles développent davantage que sur les lois auxquelles elles répondent. [450]

Dès lors, c'est l'ensemble de la vision classique des déclarations de promulgation, le plus souvent construite autour des lois auxquelles les déclarations sont jointes, qu'il faut revoir. Selon les auteurs, les déclarations de promulgation de George W. Bush auraient servi tantôt à permettre à l'exécutif de mettre la main sur le processus d'exécution des lois par les agences, à faire office de veto silencieux voire de nouveau veto sélectif, ou encore à créer une sorte de pré-contrôle de constitutionnalité des lois. Toutes ces hypothèses tournent en réalité non pas autour de la déclaration de promulgation mais des lois qui leur donnent naissance et la déclaration de promulgation est envisagée comme un élément, novateur voire dangereux, du processus législatif. Comprendre le rôle que l'Administration Bush a souhaité donner à la déclaration de promulgation pourrait en réalité nécessiter de ne pas l'analyser en fonction de la place qu'elle occupe au sein du processus d'adoption des lois.

Dans le système mis en place par l'Administration Bush, les lois auxquelles les déclarations étaient jointes ont joué un rôle d'intermédiaire. Alors que les déclarations de promulgation sont souvent décrites comme un outil présidentiel, ce sont sans doute les lois auxquelles elles étaient liées qui ont, en définitive, servi d'outil, de support grâce auquel l'Administration Bush a pu rédiger ses déclarations de promulgation.

Une telle hypothèse pousse nécessairement à remettre en cause la validité de l'idée selon laquelle les déclarations de promulgation ont permis à l'Administration Bush de mettre la main sur le processus d'exécution des lois en faisant en sorte que les dispositions dont la constitutionnalité était remise en cause soient exécutées par les agences conformément au souhait présidentiel et non à l'intention du Congrès. Il a été vu plus tôt que cette hypothèse était difficilement compatible avec le faible pourcentage de lois qui ont fait l'objet, durant la présidence de George W. Bush, d'une déclaration de promulgation. Le fait de considérer, comme cela vient d'être fait, que ce ne sont pas les lois qui sont au centre du processus de rédaction des déclarations de promulgation mais les arguments constitutionnels développés par l'Administration Bush distend encore un peu plus le lien supposé entre les déclarations de promulgation et le processus d'exécution des lois auxquelles elles sont jointes.

---

[450] La systématisation a été définie comme la « mise en place d'un processus de rédaction mené par les juristes de l'exécutif et qui a débouché sur des déclarations de promulgation extrêmement formatées et répétitives, centrées sur les arguments constitutionnels que l'Administration Bush souhaitait mettre en avant davantage que sur les lois auxquelles les déclarations de promulgation étaient jointes. »

S'il est difficile d'y répondre à ce stade, la question suivante peut être posée : la déclaration de promulgation telle qu'elle a été employée par George W. Bush n'était-t-elle pas un outil d'*action*, utilisé par un pouvoir exécutif soucieux de trouver des points d'achoppement constitutionnel lui permettant de présenter et de mettre en valeur sa vision du pouvoir exécutif, davantage qu'un levier de *réaction* aux lois adoptées par le Congrès?

Cette question ne concerne pas uniquement l'Administration Bush : ce détachement relatif des déclarations de promulgation des lois auxquelles elles sont jointes a en réalité débuté durant la présidence de Ronald Reagan. C'est à partir du moment où la déclaration de promulgation a commencé à être pensée comme un outil susceptible d'offrir différentes options à la présidence, comme par exemple tenter de donner de l'importance à l'interprétation présidentielle de passages de lois ambigus pour Reagan ou remettre en cause la constitutionnalité de dispositions de loi pour les deux présidents Bush, que son lien à la loi à laquelle elle est jointe a commencé à se distendre au profit d'une vision plus large de la déclaration de promulgation comme un outil proactif.

Conclusion : la défense des prérogatives de l'exécutif, au centre des déclarations de promulgation de George W. Bush

S'intéresser aux déclarations de promulgation de George W. Bush nécessite dans un premier temps de séparer la controverse qu'elles ont suscitée de la réalité de leur utilisation. La quasi absence, avant 2006, de littérature scientifique relative aux déclarations de promulgation dans leur ensemble, qui aurait sans doute permis de mieux évaluer l'aspect novateur de leur emploi par George W. Bush, couplée à la réputation de ce dernier, déjà bien établie alors, en matière d'accroissement du pouvoir présidentiel, a donné naissance à une polémique particulièrement alarmiste qui a fait de la déclaration de promulgation une nouvelle arme de choix de la présidence administrative qui aurait permis à l'exécutif de choisir en lieu et place du Congrès quelles dispositions de loi seraient exécutées.

En faisant de la déclaration de promulgation un outil qui permettait à l'Administration Bush d'empêcher l'application de dispositions de loi que le président jugeait contraires à la Constitution, une partie de la littérature a en quelque sorte cru George W. Bush sur parole et est partie du principe que puisque le président semblait remettre en cause l'exécution de centaines de dispositions de loi, alors il avait non seulement l'intention mais également les moyens humains et institutionnels de passer de la parole aux actes.

Parce que tout abus doit être chiffré, George W. Bush a très vite et très souvent été présenté comme le président qui a rédigé le plus grand nombre de déclarations de promulgation,

ce qui est clairement et aisément démenti par les faits. Plus généralement, une analyse du contenu des déclarations de promulgation de George W. Bush permet de fortement nuancer l'impression laissée par les premiers mois de la polémique qui a entouré leur utilisation en démontrant que leur caractère exceptionnel n'est pas quantitatif mais qualitatif. La spécificité de l'Administration Bush tient en effet à son utilisation d'une seule des trois catégories établies, les déclarations de promulgation constitutionnelles, qui, contrairement à ce qui a pu être constaté pour les autres présidents, ont constitué l'immense majorité des déclarations de promulgation de George W. Bush.

Le nombre total relativement réduit de déclarations de promulgation publiées par l'ancien gouverneur du Texas, associé à la quantité importante d'objections constitutionnelles qu'elles émettaient et de dispositions de loi dont elles contestaient la constitutionnalité, a donné naissance à des déclarations de promulgation extrêmement denses et qui ressemblent davantage à de courts essais juridiques qu'à des communiqués de presse présidentiels. Si augmentation il y a eu au cours de la présidence Bush, elle n'a donc pas concerné le nombre de déclarations de promulgation rédigées mais la part occupée par leur version constitutionnelle, le nombre d'objections émises et le nombre de dispositions de loi remises en cause.

Toutefois, l'étude des déclarations de promulgation relatives aux lois annuelles de financement du ministère de la Défense a permis de déterminer que ces derniers chiffres doivent eux aussi être remis en contexte puisqu'ils sont en quelque sorte artificiellement gonflés par la rédaction de déclarations de promulgation assez largement similaires les unes aux autres, qui ont permis aux mêmes arguments constitutionnels de remettre en cause la constitutionnalité des mêmes dispositions de loi.

En réalité, les déclarations de promulgation de George W. Bush sont exceptionnelles non pas parce qu'elles représenteraient, du point de vue mathématique, une série d'augmentations sans précédent du nombre de déclarations de promulgation, d'objections constitutionnelles et de dispositions de loi dont la constitutionnalité fut remise en cause, mais au contraire car elles sont le résultat d'un processus de diminution et de concentration qui a permis de resserrer l'argumentation juridique et constitutionnelle autour d'un noyau dur d'arguments utilisés année après année pour contester la constitutionnalité de dispositions de loi qui ont eu une forte tendance à se répéter, au sein de lois qui elles-mêmes changeaient peu d'une année sur l'autre.

Au coeur de ce noyau dur se trouvait la vision du pouvoir exécutif qui fut celle de l'Administration Bush. Comme l'étude des lois annuelles de financement du ministère de la Défense l'a montré, ce n'est pas la Constitution dans son ensemble que les déclarations de

promulgation étaient censées protéger en signalant les dispositions de loi qui lui étaient contraires mais, le plus souvent, le seul Article II, relatif aux pouvoirs du président. De ce point de vue, la littérature relative au sujet a eu raison dès le départ : il y a bien un lien évident et charnel entre les déclarations de promulgation de George W. Bush et la vision expansionniste du pouvoir exécutif qui fut la sienne.

C'est cette vision particulièrement large des prérogatives présidentielles qui a rendu nécessaire la systématisation d'un processus de rédaction qui n'a d'ailleurs été modifié ni par un véritable changement du rôle dévolu au Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice, puisque celui-ci était déjà en première ligne du processus de rédaction des déclarations de promulgation du temps de Ronald Reagan, ni par une éventuelle augmentation de ses effectifs, qui comme on l'a vu sont restés stables au gré des présidences de George H.W. Bush, Bill Clinton et George W. Bush.

A effectifs constants, l'importance du rôle joué par les juristes de la Maison-Blanche et du ministère de la Justice a donc simplement crû à mesure que la proportion de déclarations de promulgation constitutionnelles, dont la rédaction repose majoritairement sur leurs opinions juridiques, augmentait. Puisque celles-ci ont atteint leur apogée durant la présidence de George W. Bush avec un taux de déclarations de promulgation constitutionnelles qui a presque atteint 80% du total, le rôle joué par les juristes au sein du processus de rédaction des déclarations de promulgation et du système mis en place autour de leur utilisation s'est élargi de manière presque mécanique.

Enfin, cette première partie a également permis de débuter le travail de démonstration de notre hypothèse de travail principale : l'idée selon laquelle l'Administration Bush a souhaité utiliser les déclarations de promulgation pour exposer et légitimer sa vision expansionniste du pouvoir présidentiel en la donnant à voir au sein du cadre solennel fourni par un document signé de la main du président des États-Unis.

Le fait que seules 9% des lois adoptées durant la présidence de George W. Bush (et non pas 68% comme l'affirmait Charlie Savage[451]) aient fait l'objet d'une déclaration de promulgation, les répétitions annuelles, l'insistance sur les mêmes dispositions de loi et sur la défense des mêmes prérogatives présidentielles ainsi que le lien distendu entre les déclarations de promulgation et les lois qui leur donnaient naissance sont autant d'éléments qui semblent décrire une déclaration de promulgation qui aurait joué le rôle d'une fenêtre ouverte sur le pouvoir exécutif

[451] Notons que ce chiffre ne concerne que les lois adoptées entre l'entrée à la Maison-Blanche de George W. Bush en janvier 2001 et la parution de l'article de Savage le 30 avril 2006.

et la vision qu'en avait l'Administration Bush davantage que celui d'un outil de la présidence administrative qui aurait permis au 43ème président des États-Unis de mettre la main ou même de tenter de mettre la main sur tout ou partie du processus d'exécution des lois.

Les deux prochaines parties de cette thèse, qui s'intéresseront respectivement aux objectifs supposés et au véritable rôle joué par les déclarations de promulgation au sein du système politique américain, permettront de pousser plus loin la vérification de la validité de cette hypothèse.

Deuxième partie - L'influence des déclarations de promulgation sur le processus d’exécution des lois

Chapitre IV. Avant l'exécution : remplacer le veto et/ou le veto sélectif? 216

4.1 Un substitut au veto? 216

4.2 Une réincarnation du veto sélectif? 241

4.3 Un outil d'action unilatérale? 248

Conclusion : un objet présidentiel non identifié 255

Chapitre V. Pendant l'exécution : téléguider l'application des lois par la bureaucratie fédérale? 257

5.1 La doctrine Chevron et l'importance du contrôle de la bureaucratie 261

5.2 Approche théorique - Le « test de Neustadt » : les déclarations de promulgation sont-elles l'outil adéquat pour influer sur l'exécution des lois par la bureaucratie? 262

5.2.1 L'implication personnelle du président 267

5.2.2 La clarté de l'ordre présidentiel 269

5.2.3 La publicisation de l'ordre 275

5.2.4 Les ressources nécessaires à l'exécution de l'ordre 276

5.2.5 La légitimité constitutionnelle de l'ordre 277

5.3 Approche pratique : les déclarations de promulgation ont-elles une influence sur l'exécution des lois? 285

5.3.1 Protocole commun de suivi du processus d'exécution des lois 286

5.3.2 Les résultats 290

5.3.3 Les conclusions 313

Conclusion : une absence de résultat immédiat 318

Chapitre VI. Après l'exécution : influer sur le contrôle de la constitutionnalité des lois par le judiciaire? 320

6.1 Le président a-t-il le droit de ne pas exécuter des dispositions de loi qu'il juge contraires à la Constitution? 321

6.2 Le départementalisme et la légitimité de l'interprétation présidentielle de la constitutionnalité des lois 329

6.3 Quelle influence sur le judiciaire fédéral? 332

Conclusion : un outil situé en dehors de la présidence administrative 339

La première partie de ce travail de recherche a souhaité mettre en avant les spécificités des déclarations de promulgation publiées par l'Administration Bush et montrer que ce n'est pas du côté de leur nombre brut mais bien dans leur fond et notamment leur aspect éminemment constitutionnel que réside leur singularité. On s'attachera désormais à répondre à la question centrale des objectifs réels et supposés d'une telle pratique. Pourquoi l'exécutif de George W. Bush a-t-il souhaité, bien plus que ses prédécesseurs, utiliser les déclarations de promulgation pour remettre en cause la constitutionnalité de plus d'un millier de dispositions de loi?

Si la troisième partie portera sur les objectifs à long terme et notamment l'utilisation des déclarations de promulgation comme un levier de renforcement rhétorique de la présidence, cette deuxième partie tentera de mesurer la capacité des déclarations de promulgation à remplir les différents objectifs à court terme qui leur ont été prêtés par une partie de la littérature scientifique et des médias dans le cadre de la polémique qu'elles ont suscitée. Ces objectifs sont essentiellement au nombre de trois, et les déclarations de promulgation de George W. Bush auraient servi, selon les versions :

- A faire office de veto ou de veto sélectif en permettant au président de choisir au sein de lois qu'il acceptait par ailleurs de promulguer les dispositions qu'il ne souhaitait pas voir appliquées (Ornstein et Mann : 2006, Remes; Waldron et Lang : 2006, Crenson et Ginsberg : 2007, Savage : 2007, Skrodzki : 2007, Kelley et Marshall : 2008, Biller : 2008, Pfiffner : 2008, Seeley : 2008, Lund : 2009, Rodriguez; Stiglitz et Weingast : 2016).

- A influencer voire dicter le processus d'exécution des lois par la bureaucratie exécutive en faisant en sorte que les dispositions dont la constitutionnalité était remise en cause soient appliquées conformément à l'intention présidentielle exprimée dans la déclaration de promulgation et non en fonction du seul texte de loi adopté par le Congrès. La déclaration de promulgation serait alors une sorte de manuel d'exécution à destination de la bureaucratie qui permet au président de mettre la main sur le processus d'application des lois (Cooper : 2005, Sheppard : 2006, Magill : 2007, Biller : 2008, Crabb : 2008, Pfiffner : 2008, Stepnowsky : 2010).

- A influer sur l'interprétation des lois par les cours de justice et notamment la Cour suprême en faisant en sorte que l'avis du président sur la constitutionnalité d'une disposition de loi soit prise en compte par le pouvoir judiciaire (Ornstein et Mann : 2006, Savage : 2006, Cooper : 2007, Halstead : 2008).

Chacun de ces trois objectifs supposés décrit une interaction entre les déclarations de promulgation et un acteur institutionnel différent : le Congrès pour l'idée selon laquelle la

déclaration de promulgation a fait office de veto ou de veto sélectif de substitution, la bureaucratie fédérale si l'on considère que George W. Bush a utilisé la déclaration de promulgation comme un manuel d'exécution des lois, et le judiciaire si le but était d'influencer l'interprétation des lois et de leur constitutionnalité par les cours. Malgré cette différence liée au type de public auquel les déclarations de promulgation sont censées s'adresser, ces trois objectifs présentent un point commun essentiel : ils sont tous liés au processus législatif au sens le plus large du terme, depuis l'adoption des lois par le Congrès jusqu'à leur éventuelle interprétation par le judiciaire en passant par leur exécution par la bureaucratie.

A travers l'évaluation de leur capacité à remplir chacun de ces trois objectifs, c'est donc encore une fois la question de la nature du lien qui unit les déclarations de promulgation aux lois auxquelles elles sont jointes qui est posée. L'idée a été émise dans le cadre de la première partie de ce travail de recherche de déclarations de promulgation détachées des lois qui leur donnaient naissance et justifiaient leur existence. Déterminer sa capacité à influer sur les différentes étapes de la vie d'une loi (adoption, exécution, examen judiciaire) permettra de confirmer ou d'infirmer l'idée d'une déclaration de promulgation centrée sur les arguments constitutionnels et la vision du pouvoir exécutif qu'elle illustre davantage que sur le texte de loi auquel elle est jointe.

On sera également en mesure de déterminer si la déclaration de promulgation est, comme d'aucuns l'ont affirmé, un outil d'action directe et immédiate au service de la présidence administrative.

L'évaluation des effets des déclarations de promulgation sur les différentes étapes du processus législatif permettra aussi de répondre à la question de leur éventuelle dangerosité à court terme pour la séparation des pouvoirs et, plus généralement, pour le système politique américain. Si les déclarations de promulgation de George W. Bush ont été en mesure de remplir un ou plusieurs des trois rôles qui viennent d'être évoqués, alors elles sont effectivement un outil majeur d'accroissement des prérogatives de l'exécutif.

Avant de s'intéresser à chacun de ces objectifs supposés des déclarations de promulgation, on notera que leur cohabitation au sein de la littérature relative au sujet ne relève pas forcément d'une indécision ou d'un manque de conviction du travail scientifique consacré à cet outil présidentiel. Que les auteurs qui se sont intéressés au sujet aient proposé plusieurs rôles potentiels pour les déclarations de promulgation découle en effet d'une certaine logique historique et était même souhaitable d'un point de vue scientifique.

En effet, l'aspect novateur de la pratique des déclarations de promulgation qui fut celle de George W. Bush, avec notamment une dimension constitutionnelle jamais rencontrée jusqu'alors, posait nécessairement un certain nombre de questions quant aux raisons pour lesquelles un tel changement avait été opéré. Le fait que différentes hypothèses aient été envisagées pour expliquer les causes d'une telle utilisation et mettre le doigt sur le ou les objectifs que l'Administration Bush poursuivait était donc non seulement inévitable mais, quelque part, salutaire.

Comme la première partie de cette thèse l'a montré, les premiers mois de la polémique ont souffert d'un certain monolithisme qui a débouché sur une description souvent tronquée de la pratique des déclarations de promulgation par l'Administration Bush. Le fait que la question centrale des objectifs d'une telle pratique ait débouché sur plusieurs hypothèses et plusieurs réponses possibles n'a donc en soi rien d'alarmant ou même de dommageable.

En outre, la pluralité des opinions scientifiques quant au rôle que l'Administration Bush a souhaité donner à ses déclarations de promulgation ne fait que refléter la diversité des fonctions attribuées à l'outil par les anciens membres de l'Administration Bush eux-mêmes qui, au moins pour ceux qui ont été interrogés, n'attribuent presque jamais un rôle unique et exclusif aux déclarations de promulgation du 43ème président des États-Unis.

La plupart d'entre eux insiste en effet sur deux fonctions selon eux essentielles des déclarations de promulgation : permettre au président de donner son interprétation des passages ambigus de la loi à laquelle la déclaration est jointe, ce qui correspond au rôle que l'Administration Reagan a souhaité donner aux déclarations de promulgation, et lui donner l'occasion de remettre en cause la constitutionnalité de certaines dispositions au sein de la loi concernée, ce qui a effectivement été la priorité de l'Administration Bush comme en attestent la part occupée par les déclarations de promulgation constitutionnelles[452] et le nombre de dispositions de loi dont elles ont contesté la constitutionnalité.[453] Ainsi, selon Gregory Katsas, assistant du ministre de la Justice durant la présidence de George W. Bush, les déclarations de promulgation avaient pour rôle :

> D'annoncer à l'avance, et rendre aussi transparente que possible, la manière dont le président interprète la loi qu'il promulgue, et de préciser s'il considère certains de ses passages comme contraires à la Constitution.[454]

---

[452] 128 déclarations de promulgation constitutionnelles sur un total de 162 déclarations de promulgation publiées.
Voir G9. Nombre de déclarations de promulgation constitutionnelles de Reagan à Bush 43, page 146.

[453] 1104 dispositions de lois ont vu leur constitutionnalité remise en cause.

[454] Entretien (21 avril / 11 mai 2014).
Citation originale : « To announce in advance, and make as transparent as possible, how the President interprets a bill he is signing, and whether he views parts of it as unconstitutional. »

C'est ce que confirme Howard Nielson, ancien assistant du ministre de la Justice, pour qui les déclarations de promulgation avaient deux rôles :

> (1) identifier pour les membres de l'exécutif les dispositions de loi que le président juge inconstitutionnelles (…) ou (2) identifier pour les membres de l'exécutif l'interprétation préférentielle choisie par le président pour résoudre des ambiguïtés législatives.[455]

Cette capacité de la déclaration de promulgation à remplir différents objectifs est confirmée par un ancien juriste du ministère de la Justice du temps des présidences de George W. Bush et Barack Obama :

> Les déclarations de promulgation ont différentes fonctions. Elles permettent tout d'abord au président de faire en sorte que son interprétation de la loi soit prise en compte. (…) Ensuite, elles permettent au président d'expliquer à l'ensemble des membres de l'exécutif comment telle ou telle disposition doit être interprétée ou appliquée. (...) Enfin, le président peut utiliser une déclaration de promulgation pour faire connaître sa position (sur la constitutionnalité de certaines dispositions de loi) au Congrès et au public.[456]

Enfin, pour Bradford Berenson, conseiller juridique adjoint du président Bush de 2001 à 2003, le rôle les déclarations de promulgation était le suivant :

> Faire connaître au Congrès les infirmités constitutionnelles que nous trouvions dans leurs projets de loi, et mettre à disposition des législateurs et du public une liste claire d'aspects mineurs de ces projets de loi que le président estimait contraires à la Constitution et refuserait en conséquence de considérer comme juridiquement contraignants.[457]

Attendre des chercheurs qui se sont intéressés à elles d'être capables d'identifier un but unique qu'auraient eues les déclarations de promulgation de George W. Bush reviendrait donc à leur

---

[455] Entretien (16 mars / 23 avril 2014).
Citation originale : « (1) to identify for members of the Executive Branch those statutes that the President believes are unconstitutional and should not be enforced pursuant to the well established criteria discussed in the previous paragraph, or (2) to identify for members of the Executive Branch the President's preferred resolution of statutory ambiguities. »

[456] Entretien avec OLC 1 (anonyme, 17 / 21 avril 2014).
Citation originale : « presidential signing statements served several functions. First, they allow the President's views on the proper interpretation or reading of the law to be reflected in the public record. (…) Second, signing statements allow a President to provide direction to Executive Branch officials about how a particular provision should be interpreted or implemented. (…) Third, the President might use a signing statement to make his views known to Congress or the public. »

[457] Entretien (9 / 12 avril 2014).
Citation originale : « to educate the Congress about the constitutional infirmities we saw in their bills, and to provide due notice to both legislators and the public of the minor aspects of these bills that the President believed were not lawful and would therefore decline to consider binding. »

demander d'accomplir ce que les membres de l'Administration Bush en charge du processus de rédaction des déclarations de promulgation ne semblent eux-mêmes pas en mesure de faire.

Une autre manière de déterminer un objectif prioritaire, à défaut d'être exclusif, des déclarations de promulgation, serait d'être en mesure d'identifier leur destinataire principal. Autrement dit, qui était censé lire et tenir compte de ces documents qui, de par leur nature publique, étaient accessibles à tous mais que leur complexité sémantique et leur densité juridique rendaient indéchiffrables pour beaucoup? Là encore, les réponses d'anciens membres de l'Administration Bush ne permettent pas de resserrer l'étau et semblent dessiner les contours d'un objet à destinataires multiples. C'est ce que révèle le tableau suivant, qui recense les destinataires des déclarations de promulgation tels que les définissent les différents membres de l'Administration Bush interrogés.

T3. Destinataires des déclarations de promulgation de George W. Bush

	Le Congrès	Les cours de justice	Les agences fédérales	La population
Bradford Berenson	X	X	X	X
OLC 1	X	X	X	X
WHC 1			X	X
Thomas Sansonetti			X	
Gregory Katsas	X	X	X	X
Noel J. Francisco	X	X	X	X
OLC 2	X	X	X	X
Howard Nielson	X		X	
William Howard Taft IV	X	X	X	X
John Elwood	X		X	X
DOJ 1	X	X		X
OLC 4	X	X	X	X

Au vu de ce tableau et de ce qu'affirment ces anciens membres de l'Administration Bush,[458] il semble extrêmement difficile pour ne pas dire impossible d'identifier un destinataire unique des déclarations de promulgation. Sur les douze personnes recensées, sept estiment ainsi que les déclarations de promulgation étaient destinées à la fois au Congrès, aux cours de justice, aux agences fédérales et à la population américaine. Seul un quart d'entre elles identifie moins de trois destinataires différents, et une seule, Thomas Sansonetti, désigne un destinataire unique des déclarations de promulgation de George W. Bush. Pour lui, les déclarations de promulgation étaient principalement destinées « aux agences fédérales qui devaient gérer les conséquences de la nouvelle loi ».[459] En revanche, pour Bradford Berenson :

> Le destinataire principal des déclarations de promulgation était clairement le Congrès. Les destinataires secondaires incluaient les cours de justice (…), la population, principalement par le biais de la presse et/ou des chercheurs, et les agences fédérales ainsi que leurs juristes.[460]

Howard Nielson, ancien conseiller juridique du ministre de la Justice, distingue quant à lui deux cas différents, selon que l'on s'intéresse à l'aspect politique ou à la dimension juridique des déclarations de promulgation :

> D'un point de vue juridique, les principaux destinataires étaient les agences fédérales et les autres employés de l'exécutif, puisqu'ils devaient respecter les interprétations juridiques du président ainsi que ses directives. D'un point de vue politique, les déclarations de promulgation étaient clairement destinées à d'autres, particulièrement au Congrès.[461]

Un ancien employé de la Maison-Blanche considère quant à lui que les déclarations de promulgation étaient destinées « aux agences fédérales et au public ».[462] Certains intervenants

---

[458] Afin de se concentrer exclusivement sur le cas des déclarations de promulgation de George W. Bush, les réponses fournies par des membres d'autres administrations présidentielles à cette question des destinataires des déclarations de promulgation n'ont pas été incluses dans le tableau. On remarquera toutefois que les réponses de ces membres d'autres administrations présidentielles dessinent le même portrait de la déclaration de promulgation comme un objet destiné à plusieurs publics (cf annexes).

[459] Entretien (21 avril / 3 mai 2014).

[460] Entretien (9 / 12 avril 2014).
Citation originale : « The main audience for the signing statements was clearly Congress.(…) Subsidiary audiences included the courts (…) the public, largely through the press and/or the academy; and federal agencies and their lawyers. »

[461] Entretien (16 mars / 23 avril 2014).
Citation originale : « As a legal matter, the main addressees were the federal agencies and other officers and employees of the Executive Branch, since these are the ones bound by the President's legal interpretations and policy directives. As a political matter, the signing statements were no doubt often addressed to others (especially Congress) as well. »

[462] Entretien avec WHC 1 (anonyme, 20 avril / 15 mai 2014).

estiment même que le destinataire pouvait varier d'une déclaration de promulgation à l'autre. Ainsi, pour John Elwood, assistant du ministre de la Justice de 2005 à 2009 :

> Il y a différents types de déclarations de promulgation et je pense que le public visé dépend du type de déclaration. (…) Quand le président explique pourquoi il soutient une loi, le destinataire est généralement la population. Quand il émettait des objections constitutionnelles, le public visé était le Congrès, la population et les membres du pouvoir exécutif.[463]

Autrement dit, John Elwood considère que les déclarations de promulgation protocolaires étaient essentiellement destinées au public au sens large, là où leurs équivalents constitutionnels s'adresseraient à la fois au public, au Congrès et aux agences fédérales. Enfin, William Howard Taft IV, ancien conseiller juridique au ministère des Affaires étrangères, résume et justifie cette impression de pluralité des destinataires en rappelant que « les déclarations (de promulgation) étaient des documents publics et étaient donc destinées à tous ceux qu'elles intéressaient. ».[464]

La littérature relative au sujet comme les propos d'anciens membres de l'Administration Bush impliqués dans le processus de rédaction des déclarations de promulgation semblent donc dessiner les contours d'un outil pluriel qui peut difficilement, en ce qui concerne la fonction qui lui a été attribuée au sein de l'arsenal présidentiel comme des institutions avec lesquelles il était censé interagir, être placé dans une case unique.

Ce point semble d'ailleurs confirmer l'hypothèse émise dès l'introduction de ce travail de recherche selon laquelle la déclaration de promulgation n'est pas un outil de la présidence administrative. En effet, personne ne se demande quel est l'objectif d'un accord exécutif ou d'un décret exécutif, ni à quel public ces outils sont destinés.

Néanmoins, la compréhension du rôle joué par les déclarations de promulgation au sein de la dynamique des pouvoirs qui régit le système politique américain passe nécessairement par une identification plus précise du ou des objectif(s) poursuivi(s).

A défaut de pouvoir ou même de devoir déterminer, de manière sans doute quelque peu artificielle, un objectif unique que les membres de l'Administration Bush eux-mêmes ne semblent

---

[463] Entretien (24 septembre / 6 décembre 2012).
Citation originale : « There are different types of signing statements, and I think the intended audience depends on the type of statement. (…) When the President explains why he endorses a bill, the intended audience is usually the public. When he voiced constitutional concerns, the audience was Congress, the public, and Executive Branch officials. »

[464] Entretien (21 / 25 avril 2014).

pas reconnaître aux déclarations de promulgation, il sera important, comme on se propose maintenant de le faire, d'évaluer dans la théorie comme dans la pratique la capacité de cet outil à remplir les différentes fonctions à court terme qui lui ont régulièrement été attribuées par la littérature, les médias et le Congrès.

Puisque ces fonctions sont liées à l'influence exercée par la déclaration de promulgation sur le processus législatif au sens large, on procédera à une analyse « chronologique » des effets de la déclaration de promulgation sur les différentes étapes de ce processus, en prenant pour point de référence l'exécution des lois : avant l'exécution, à travers une étude de la capacité de la déclaration de promulgation à se comporter comme un veto ou un veto sélectif de substitution, pendant l'exécution, en déterminant si elle était à même de faire office d'ordre présidentiel à destination de la bureaucratie et si la remise en cause de la constitutionnalité de centaines de dispositions de loi avait une influence sur la manière dont celles-ci étaient appliquées, et après l'exécution, afin de savoir dans quelle mesure la déclaration de promulgation peut influer sur une éventuelle interprétation des lois et de leur constitutionnalité par le judiciaire fédéral.

Chapitre IV. Avant l'exécution : remplacer le veto et/ou le veto sélectif?

Les travaux de Charlie Savage ont permis de faire connaître une déclaration de promulgation à laquelle presque personne ne s'était intéressé avant le second mandat de George W. Bush. Puisqu'elle était pour ainsi dire inconnue, elle a de manière presque inévitable été comparée à des outils présidentiels plus traditionnels qui étaient, eux, connus de tous et qui ont donc pu servir de points de référence par rapport auxquels il était possible d'essayer de comprendre la déclaration de promulgation, ses objectifs et ses effets sur le système politique américain en général et le processus d'exécution des lois en particulier. Plus précisément, les déclarations de promulgation constitutionnelles de George W. Bush ont été successivement assimilées à une nouvelle forme de veto ainsi qu'à une réincarnation du veto sélectif.

Ici, la déclaration de promulgation est donc décrite comme un outil qui a permis à l'Administration Bush d'effacer des tables de loi des centaines de dispositions au moment même où le président acceptait de les y inscrire en les promulguant. Dans les deux cas (remplacer le veto ou le veto sélectif), elle est vue comme une version extrêmement avantageuse de l'outil qu'elle remplace ou ressuscite puisqu'elle ne peut faire l'objet, en l'état actuel des choses, d'aucune remise en cause par le législatif. A l'inverse, le veto peut être renversé par une majorité des deux tiers dans chacune des deux chambres du Congrès, ce qui était également le cas du veto sélectif avant qu'il ne soit invalidé par la Cour suprême en 1998.

4.1 Un substitut au veto?

La déclaration de promulgation telle qu'elle a été utilisée par l'Administration Bush a tout d'abord été assimilée à un outil qui bénéficie de tous les avantages du veto sans en présenter les inconvénients : tout comme le veto, elle aurait permis à la présidence de remettre en cause l'entrée en vigueur de lois dont le contenu en termes de politiques publiques ne plaisait pas au chef de l'État. Contrairement au veto, elle lui permettait de ne pas voir son rejet de la loi être remis en cause par un vote du Congrès. La déclaration de promulgation aurait donc constitué ce veto absolu que les Pères fondateurs avaient refusé de confier au président des États-Unis. Ainsi, dans le cadre d'une audition tenue en 2008 et consacrée aux limites constitutionnelles du pouvoir exécutif, la représentante du Texas Sheila Jackson Lee reprend cette idée d'une déclaration de promulgation qui aurait fait office de veto insurmontable :

> Les déclarations de promulgation éliminent le besoin pour un président d'utiliser le veto puisqu'il ou elle pourrait se contenter de réinterpréter la loi qu'il promulgue jusqu'à ce qu'il n'ait plus rien à lui reprocher. De tels agissements privent le Congrès de toute chance de tenir compte des objections

du président, de surmonter son veto et ainsi de faire comprendre au chef de l'État que son opinion est rejetée par une majorité écrasante de la représentation nationale.[465]

David Remes, Gerard Waldron et Shannon Lang estiment quant à eux :

> Lorsque le président promulgue une loi mais déclare qu'il ne la mettra pas en pratique, il oppose concrètement son veto à la loi sans offrir au Congrès l'opportunité (…) de le surmonter. Dans les faits, le président a abrogé la loi de manière unilatérale.[466]

James Pfiffner considère également que la déclaration de promulgation constitue pour la présidence une version améliorée du veto puisque, contrairement à ce dernier, elle ne peut être remise en cause par une majorité qualifiée dans les deux chambres :

> L'un des problèmes posés par ce type de déclarations de promulgation est que le président peut les utiliser pour obtenir ce que les Pères fondateurs avaient décidé de ne pas lui octroyer : un droit de veto absolu.[467]

Enfin, pour Charlie Savage :

> (George W.) Bush a pratiquement renoncé à son pouvoir de veto, promulguant toutes les lois qui atterrissaient sur son bureau alors même qu'il utilisait la déclaration de promulgation pour les vider de leur contenu.[468]

A défaut d'établir une telle comparaison directe entre déclaration de promulgation et veto présidentiel, ce travail de recherche a assimilé une catégorie en particulier, la déclaration de

---

[465] Audition devant la Commission judiciaire de la Chambre des représentants, « Executive Power and its Constitutional Limitations », déclaration de la représentante Sheila Jackson Lee, 25 juillet 2008.
Citation originale : « Bill signing statements eliminate the need for a President ever to exercise the veto since he or she could just reinterpret the bill he signs so as to make it unobjectionable to him. Such actions deprive Congress of the chance to consider the president's objections, override his veto, and in the process make it clear that the president's position is rejected by an overwhelming majority of the people's representatives. »

[466] David H. Remes; Gerard J. Waldron; Shannon A. Lang, « Presidential Signing Statements...», *op.cit.*
Citation originale : « When the President signs a bill into law but declares that he will not give effect to it, he is effectively vetoing the law without affording Congress the opportunity, under Article I, § 7, cl. 2, to override the veto. In effect, the President has unilaterally repealed the legislation. »

[467] James Pfiffner, *The Modern Presidency*, Fifth Edition, Belmont, CA, Wadsworth Publishing, 2008, 306 p., pp. 159-160.
Citation originale : « One problem with signing statements of this sort is that presidents can use them to achieve what the Framers decided not to give the president: an absolute veto. »

[468] Charlie Savage, « Introduction: The Last Word?...», *op.cit.*, page 2.
Citation originale : « Bush had also virtually abandoned his veto power, signing every bill that reached his desk during his first term even as he used signing statements to eviscerate them. »

promulgation politique, à une sorte de négatif photo du message écrit qui accompagne un veto présidentiel. Ce dernier permet en effet au président d'expliquer pourquoi il a refusé de promulguer la loi à l'encontre de laquelle le veto est utilisé, là où la déclaration de promulgation politique permet au président d'expliquer pourquoi il a, malgré certaines réserves, accepté de lui conférer force de loi. La déclaration de promulgation politique pourrait donc être décrite comme un « message de non veto ».[469]

Les politologues Matthew Crenson et Benjamin Ginsberg établissent la même comparaison :

> Tout comme les messages qui accompagnent les vetos, les déclarations de promulgation arrivent à la fin du processus législatif, lorsque le président décide de céder à la volonté du Congrès ou de s'y opposer.[470]

Il y a donc bien un lien formel à établir entre déclaration de promulgation et veto puisqu'ils constituent les deux issues possibles d'un même processus décisionnel : soit le président accepte de promulguer la loi, et il peut alors décider de lui adjoindre une déclaration de promulgation qui lui permet, s'il le souhaite, de justifier son choix, soit il refuse de la promulguer, auquel cas il lui oppose un veto présidentiel qu'il est tenu de justifier dans un message écrit. Au-delà ce cette simple similarité d'ordre chronologique qui voit les deux outils intervenir au même moment du processus législatif, certains observateurs du système politique américain ont vu dans le veto et la déclaration de promulgation constitutionnelle des outils qui ont eu, durant la mandature de George W. Bush, le même objectif voire les mêmes effets : empêcher des politiques publiques auxquelles le président s'opposait d'acquérir force de loi. Ainsi, Christopher Kelley et Bryan Marshall voient la déclaration de promulgation comme un outil qui aurait permis au président de bénéficier des avantages du veto sans avoir à en subir les inconvénients :

> Étant donné le coût politique de l'utilisation du veto, la déclaration de promulgation fournit au président un outil à la fois subtil et incroyablement puissant qui lui permet de modifier les politiques publiques ou la perception du public.[471]

---

[469] La même analogie pourrait, en définitive, être faite avec la déclaration de promulgation constitutionnelle, puisque le président accepte de signer la loi malgré les réserves d'ordre constitutionnel qu'il exprime. Néanmoins, les présidents eux-mêmes insistent volontiers, dans leurs déclarations de promulgation, sur leur décision de promulguer la loi malgré les critiques d'ordre politique qu'ils formulent à son encontre.

[470] Matthew Crenson; Benjamin Ginsberg, *Presidential Power..., op.cit.*, page 197.
Citation originale : « Like veto messages, signing statements come at the end of the legislative process, when the president decides whether or not to concur with the will of Congress. »

[471] Christopher Kelley; Bryan Marshall, « The Last Word...», *op.cit.,* pp. 248-267.
Citation originale : « Given the potential costs associated with the veto, the signing statement provides the president with an incredibly powerful yet subtle tool to change policy outcomes or public perceptions in the bargaining process with Congress. »

La remise en cause de la constitutionnalité de centaines de dispositions de loi n'aurait donc été qu'un prétexte. Le véritable objectif était d'empêcher, comme le permet un veto, l'entrée en vigueur de lois à l'encontre desquelles le président manifestait une hostilité d'ordre politique.

La déclaration de promulgation aurait donc été une sorte de veto silencieux qui permet au président d'obtenir les mêmes résultats qu'avec l'emploi du veto sans avoir à assumer le coût politique qui découle de cette utilisation.

C'est également ce qu'affirme Sofia Biller dans son article « Flooded by the Lowest Ebb: Congressional Responses to Presidential Signing Statements and Executive Hostility to the Operation of Checks and Balances » :

> En remettant en cause certaines dispositions au sein de lois qu'il a par ailleurs promulguées, 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 sa propre responsabilité politique.[472]

Cette assimilation de la déclaration de promulgation au veto est d'autant plus tentante qu'elle permet a priori d'expliquer l'une des particularités de l'exercice du pouvoir présidentiel par George W. Bush : le 43ème président des États-Unis est, depuis John Kennedy, le président américain qui a le moins eu recours à son droit de veto, avec seulement douze utilisations en huit ans de présidence. Ce fait est d'autant plus significatif que John Kennedy a passé moins de trois ans à la Maison-Blanche, contre huit pour George W. Bush.

Au-delà de ce seul chiffre, il aura fallu attendre la sixième année de sa mandature pour voir George W. Bush faire usage de son veto présidentiel. Il faut remonter au 19ème siècle et à Andrew Jackson pour trouver trace d'un président qui a passé autant de temps à la Maison-Blanche tout en ayant aussi peu eu recours à son droit de veto. Ce chiffre fait de George W. Bush une sorte d'anomalie de la présidence moderne, et le contraste entre la réputation d'un président souvent présenté comme celui qui a eu la vision la plus expansionniste qui soit du pouvoir exécutif et une si faible utilisation de l'outil le plus puissant accordé au président par la Constitution est pour le moins intriguant, encore plus quand on sait que George W. Bush est le président qui a remis en cause, par le biais de ses déclarations de promulgation, la constitutionnalité du plus grand nombre de

---

[472] Sofia E. Biller, « Flooded by the Lowest Ebb... », *op.cit.*, page 1070.
Citation originale : « by taking exception to particular provisions of a bill which he nonetheless signs, the President undermines the legislature's enactment of the law and its power to override a presidential veto. By circumventing the constitutional decision-making structure and bypassing the veto, the President may also evade public scrutiny and political accountability. »

dispositions de loi. L'existence d'un éventuel lien de cause à effet entre cette très faible utilisation du veto et l'emploi des déclarations de promulgation va très vite être suggérée, notamment par les politologues Norman Ornstein et Thomas Mann :

> Le président ne s'est pas contenté d'émettre des objections à l'encontre d'une loi, il a clairement affirmé qu'il ne ferait pas appliquer certaines dispositions, ou qu'il utiliserait pour les faire appliquer sa propre interprétation des dispositions concernées. Et, bien sûr, il n'a utilisé son droit de veto à l'encontre d'aucune des lois en question pour forcer le Congrès à surmonter le veto ou à réécrire la loi en tenant compte des critiques émises par le président.[473]

James Pfiffner se veut plus affirmatif encore sur cette idée d'un lien direct entre cette quasi absence d'utilisation du veto et l'emploi des déclarations de promulgation :

> Sa croyance dans sa capacité à exécuter les lois de manière sélective grâce à ses déclarations de promulgation pourrait expliquer en partie que le président Bush n'ait jamais eu recours au veto au cours des cinq premières années de sa présidence.[474]

Du côté du Congrès, le même rapprochement entre très faible utilisation du veto et emploi systématique des déclarations de promulgation a été opéré par le sénateur Patrick Leahy :

> Même s'il a menacé de le faire à plusieurs reprises à l'encontre, par exemple, de la Loi sur les cellules souches (…) et malgré son choix d'accepter de promulguer des lois parfaitement irresponsables d'un point de vue fiscal ainsi que d'autres lois qui n'auraient jamais dû être adoptées, le président (George W. Bush) n'a jamais utilisé son veto en cinq ans (de présidence). Il a préféré, à de nombreuses reprises, attendre que la loi soit adoptée pour publier des « déclarations de promulgation » qui lui permettent de choisir, généralement au nom de la théorie de l'exécutif unitaire, quelles dispositions de loi seront exécutées.[475]

---

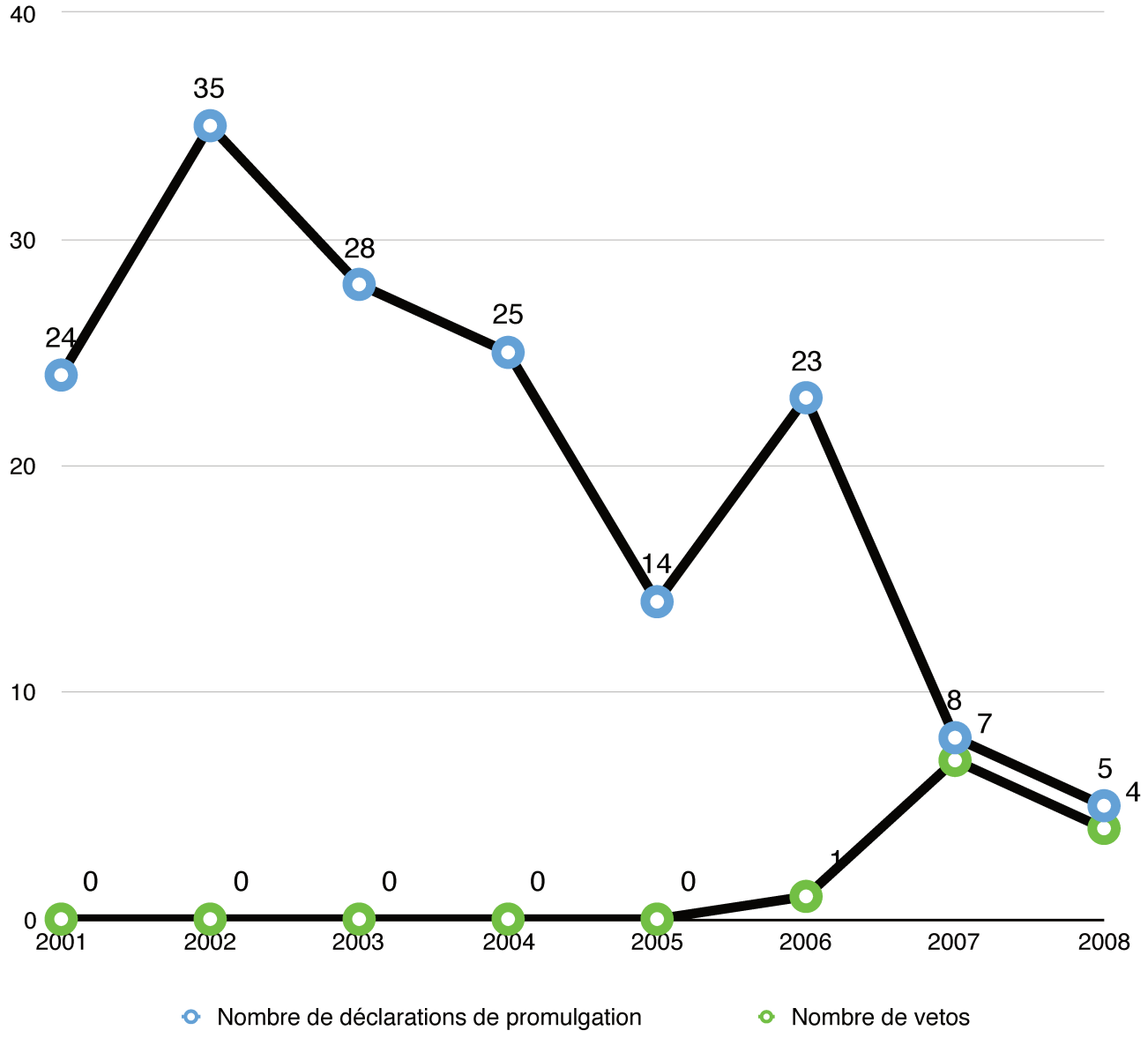
[473] Norman Ornstein; Thomas Mann, « The Threat of Bush's Signing Statements », *op.cit.*
Citation originale : « The president has not simply objected to an overall law – he has said flatly that he will not enforce, or will use his own interpretation, for specific provisions of the laws. And, of course, he has not vetoed a single one of the bills to challenge Congress either to override the veto or to rewrite the law to fit the president's concerns. »

[474] James Pfiffner, *The Modern Presidency, op.cit.*, page 160.
Citation originale : « The belief that he could selectively enforce the law pursuant to his signing statements may be part of the reason that President Bush did not issue any veto for the first five and a half years of his administration. »

[475] Réunion de la Commission judiciaire du Sénat (Judiciary Committee Executive Business Meeting), déclaration liminaire du sénateur Patrick Leahy, 15 mars 2006.
Citation originale : « Despite various threats on stem cells, (…) and despite having signed profoundly irresponsible fiscal and other legislation that should never have been enacted, this President has not vetoed a single bill in five years. Instead, he has repeatedly waited until legislation is final to issue "signing statements" that purport to pick and choose - usually on "unitary executive" grounds - which provisions he will deem himself bound by. »

De plus, comme le démontre le graphique suivant, le nombre d'utilisations des deux outils, veto et déclaration de promulgation, au cours de chaque année de la présidence Bush, semble légitimer ce rapprochement entre l'utilisation de la déclaration de promulgation et la relative absence de recours au veto en mettant en évidence le fait que, dans l'ensemble, la première est utilisée lorsque le second ne l'est pas et vice versa.

G17. Évolution du nombre annuel de vetos et de déclarations de promulgation au cours de la présidence de George W. Bush



Ce graphique explique en partie pourquoi il est possible de voir dans la déclaration de promulgation telle qu'elle a été utilisée par l'Administration Bush un substitut au veto. Au-delà des chiffres bruts du nombre de vetos et de déclarations de promulgation, c'est sans doute la cohabitation presque inexistante des deux outils qui a intrigué et donné naissance à cette idée qui fait de la déclaration de promulgation un nouveau veto. Ainsi, au cours des cinq premières années de sa présidence, George W. Bush n'a jamais eu recours au veto présidentiel alors même qu'il rédigeait un total de 126 déclarations de promulgation.

A l'inverse, à partir de 2007, la chute significative du nombre de déclarations de promulgation s'est accompagnée d'une augmentation de l'emploi d'un veto présidentiel qui n'avait jusqu'alors jamais été utilisé. L'année 2007 est notamment marquée par une utilisation quasiment égale des deux outils, avec huit déclarations de promulgation pour sept vetos, et la tendance a été confirmée en 2008 avec cinq déclarations de promulgation pour quatre vetos.

Partant de cette observation qui veut que l'un des deux outils est utilisé lorsque l'autre ne l'est pas et inversement, il semble possible d'affirmer que la déclaration de promulgation a dans un premier temps servi de substitut au veto avant que le veto ne finisse lui-même par « remplacer » la déclaration de promulgation. Jeremy Seeley confirme, dans un article au titre on ne peut plus clair, (« How the Signing Statement Thought it Killed the veto, How the veto May Have Killed the Signing Statement »), cette idée d'une déclaration de promulgation capable de remplacer le veto et de rendre l'utilisation de ce dernier superflue :

> Au cours de la période durant laquelle il utilisait fréquemment la déclaration de promulgation, le président Bush n'avait pas besoin du veto. (…) Lorsqu'il a commencé à utiliser le veto plus régulièrement, son emploi de la déclaration de promulgation a diminué. Durant la présidence de George W. Bush, le pays a assisté à la mort du veto présidentiel des suites de l'utilisation de la déclaration de promulgation. Mais le pays a également vu le veto renaître de ses cendres et reprendre la place qui est la sienne au sein de la boîte à outils constitutionnels du président.[476]

Nelson Lund et Peter Shane envisagent la même hypothèse dans l'ouvrage *Debating the Presidency: Conflicting Perspectives on the American Executive* :

> Bien sûr, une grande partie de l'explication du fait que Bush n'ait pas utilisé son veto au cours de son premier mandat réside dans le contrôle par son parti du Sénat et de la Chambre des représentants. Mais cela n'explique pas tout. Après tout, Jimmy Carter a opposé son veto à trente et une lois au cours de son passage à la Maison-Blanche alors même que son parti contrôlait le Congrès. De la même manière, Lyndon Johnson avait face à lui un Sénat et une Chambre démocrates mais a quand même opposé son veto à trente et une lois. Une partie de l'explication du fait que Bush ait moins utilisé son veto réside peut-être dans sa découverte d'une alternative au veto : la déclaration de promulgation. Au cours de ses huit années de présidence, Bush a rédigé 161

---

[476] Jeremy Seeley, « How the Signing Statement Thought it Killed the veto, How the veto May Have Killed the Signing Statement », *Brigham Young University Journal of Public Law*, Volume 23, Issue 1, Article 7, 2008, pp. 167-184, page 168.
Citation originale : « During the time when his use of the signing statement was frequent, President Bush had no need for the veto. (…) When he began using the veto more regularly, his signing statement usage decreased. During the Bush administration, the country saw the death of the presidential veto at the hands of the signing statement. But the country has also seen the veto rise from its shallow grave to regain its proper place in the constitutional toolbox of the President. »

> déclarations de promulgation qui ont remis en cause la constitutionnalité de plus d'un millier de dispositions de loi; 70% de ces déclarations de promulgation ont été publiées au cours de son premier mandat.[477]

Évidemment, voir la déclaration de promulgation comme un outil qui a permis à George W. Bush de se passer du veto oblige à expliquer et justifier la soudaine inversion de tendance constatée à partir de 2007, où l'on passe d'un emploi inexistant du veto et une utilisation importante de la déclaration de promulgation à une entrée en scène du veto conjuguée à une raréfaction notable de la déclaration de promulgation.

Si cette dernière représentait pour l'Administration Bush une alternative au veto, qui plus est dépourvue des inconvénients de ce dernier et notamment de son coût politique, pourquoi alors avoir changé de tactique à deux ans de la fin de la présidence Bush? Si un outil, la déclaration de promulgation, a été jugé si efficace pendant six ans, pourquoi l'abandonner au profit d'un autre, le veto, dont il était censé corriger les défauts? Surtout, si la déclaration de promulgation présentait l'avantage, contrairement au veto, de ne pas pouvoir être surmontée par le Congrès, pourquoi la remplacer par le veto à partir de 2007 alors que c'est justement à partir de ce moment, du fait de la nouvelle majorité démocrate au Congrès issue des élections de mi-mandat de 2006, que ces vetos auraient eu le plus de chances d'être surmontés?

Il serait possible de répondre à ces questions tout en maintenant l'idée selon laquelle la déclaration de promulgation a servi de substitut au veto en affirmant que l'abandon de l'un au profit de l'autre à partir de 2007 s'explique justement par les élections de mi-mandat de 2006 et la majorité démocrate sortie des urnes. Faisant dorénavant face à un Congrès hostile et à un microcosme washingtonien alerté, entre autres, par les articles de Charlie Savage, George W. Bush aurait alors considéré que le coût politique de l'utilisation de la déclaration de promulgation était devenu trop élevé, et serait donc revenu à un schéma classique d'utilisation du veto comme l'arme par laquelle le président marque sa désapprobation politique et/ou constitutionnelle d'une loi.

---

[477] Nelson Lund; Peter Shane, « Resolved, Signing Statements Threaten to Undermine the Rule of Law and the Separation of Powers », dans Richard Ellis et Michael Nelson (eds), *Debating the Presidency: Conflicting Perspectives on the American Executive*, Washington, D.C, CQ Press, 2009, 272 p., pp. 137-153, pp 138-139.
Citation originale : « Of course, a large part of the reason that Bush did not use the veto in his first term was that his party controlled the Senate and House. But that is not the whole story. After all, Jimmy Carter issued thirty- one vetoes during his time in the White House even though his party controlled both houses of Congress. Similarly, Lyndon Johnson had a Democratic Senate and House but still vetoed thirty-one bills. Perhaps part of the reason that Bush relied less on the veto is that he discovered an alternative to the veto: the presidential signing statement. During his eight years in office, Bush issued 161 signing that challenged more than a thousand statutory provisions; 70 percent of these signing statements came in his first term. »

En permettant au président de mettre de côté des centaines de dispositions sans attirer l'attention ni une quelconque réaction institutionnelle du Congrès, la déclaration de promulgation aurait fait office, pour l'Administration Bush, de veto silencieux. Les articles de Charlie Savage, qui ont attiré l'attention de nombreux observateurs, auraient donc fini par donner une voix aux déclarations de promulgation, les rendant audibles du Congrès et donc beaucoup moins intéressantes pour l'Administration Bush. Dès lors, le veto présidentiel, qui présentait l'avantage de ne poser aucune question liée aux limites du pouvoir présidentiel puisqu'il est un droit constitutionnel du président, aurait retrouvé de sa superbe au détriment d'une déclaration de promulgation dont la notoriété nouvelle aurait effacé les avantages.

Bien que tentante car elle permet d'expliquer le rythme dissonant auquel George W. Bush a utilisé les deux outils, cette comparaison entre déclaration de promulgation et veto ne résiste pas à une analyse des deux dispositifs en général et de leur utilisation par l'Administration Bush en particulier.

La déclaration de promulgation et le veto présentent tout d'abord des différences formelles indépendantes de leur emploi par telle ou telle administration présidentielle. La première de ces différences, déjà évoquée plus haut, est d'ordre décisionnel. Chacun des deux outils correspond en effet à une des deux réactions possibles du président des États-Unis lorsqu'une loi est adoptée par le Congrès et arrive sur son bureau : là où le veto se substitue à une promulgation de la loi à laquelle le président se refuse, la déclaration de promulgation intervient comme son nom l'indique au moment d'une promulgation à laquelle le président consent et sans laquelle la déclaration de promulgation ne peut par définition exister. Le veto est donc le signe du refus du président de promulguer la loi qui lui est transmise, alors que la déclaration de promulgation est jointe à un texte auquel le président accepte de donner son consentement.

La deuxième différence est la conséquence juridique de la première. Le veto empêche momentanément ou définitivement le texte adopté par le Congrès d'acquérir force de loi, selon que le législatif arrive ou non à réunir une majorité des deux tiers de ses membres dans chaque chambre pour soutenir à nouveau la loi et outrepasser le veto présidentiel, alors que la déclaration de promulgation, qui vient se greffer à une loi promulguée par le président, n'empêche absolument pas le texte législatif auquel elle est jointe ou même les dispositions dont elle remet en cause la constitutionnalité d'acquérir force de loi. Peu importe ce qui se passe par la suite et quelle que soit la manière dont les dispositions remises en cause dans la déclaration de promulgation seront appliquées par la bureaucratie, tout texte adopté et promulgué a force de loi.

C'est ce que rappelle Malinda Lee dans son article « Reorienting the Debate on Presidential Signing Statements: The Need for Transparency in the President's Constitutional Objections, Reservations, and Assertions of Power » :

> Les déclarations de promulgation n'ont pas, en tant que telles, de conséquences légales, à l'inverse d'un veto. Lorsque le président fait usage de son droit de veto, il suspend l'existence du projet législatif qui lui a été transmis et ce dernier n'acquiert jamais force de loi, à moins d'être à nouveau adopté par une majorité qualifiée dans les deux chambres. A l'inverse, une déclaration de promulgation n'a pas de conséquence propre sur la loi à laquelle elle est jointe, qui reste valable et est toujours à même d'être interprétée par les cours de justice ou appliquée par un futur président.[478]

En outre, les deux outils n'affectent pas dans les mêmes proportions les lois auxquelles ils répondent. Le veto présidentiel empêche l'ensemble d'un texte législatif et donc chacune des dispositions qui le composent d'acquérir force de loi. Quand bien même on considèrerait que les déclarations de promulgation constitutionnelles ont permis d'effacer les dispositions de loi dont elles contestaient la constitutionnalité, il ne s'agissait pour chaque loi concernée que de quelques dizaines de dispositions tout au plus et souvent beaucoup moins. Le veto est donc un outil global là où la déclaration de promulgation cible une minorité de dispositions au sein de la loi à laquelle elle est jointe.

La troisième différence, qui explique d'ailleurs sans doute la majeure partie de la polémique créée par l'utilisation de la déclaration de promulgation, est d'ordre constitutionnel : si la loi organique reconnaît au président le droit d'user du veto, elle ne fait nullement mention de la possibilité d'adjoindre à une loi qui vient d'être promulguée un texte dans lequel il donne son opinion sur certains de ses aspects. Autrement dit, la déclaration de promulgation est une création de la présidence là où le veto trouve son origine et sa légitimité dans la Constitution. Cette différence en entraine une autre qui a trait à la capacité de réaction des institutions concurrentes face à l'utilisation des deux outils : puisqu'elle a elle-même mis en place le veto, la Constitution a prévu, dans le cadre du système des freins et contrepoids, une réponse possible du législatif et tout veto présidentiel peut être surmonté par une majorité des deux tiers des membres de chacune des deux chambres du Congrès. La déclaration de promulgation n'ayant pas de légitimité constitutionnelle, la même Constitution ne dit rien sur la manière dont le Congrès peut ou doit réagir à son utilisation.

---

[478] Malinda Lee, « Reorienting the Debate... », *op.cit.*, page 724.
Citation originale : « Signing statements have no independent legal effect, unlike a veto. When the president exercises his veto power, he cancels legislation and it never becomes law, unless it is passed by a supermajority of Congress. In contrast, a signing statement does not independently affect the statute, which would remain on the books available for interpretation by courts, or for application by a subsequent president. »

Enfin, du point de vue de leurs effets sur les lois auxquelles ils sont joints, la différence entre le veto et la déclaration de promulgation est dans une certaine mesure la différence entre une certitude et des supputations. On a en effet d'un côté un outil présidentiel dont on est sûr qu'il empêche, temporairement ou définitivement, l'ensemble d'un texte d'être appliqué, et de l'autre un outil dont on suppose qu'il pourrait empêcher certaines dispositions d'être exécutées, sans être toutefois en mesure de démontrer qu'il en ait réellement la capacité.

En résumé, le veto est un outil doté une légitimité constitutionnelle, qui respecte la chronologie du processus législatif et dont les effets, réels et globaux, peuvent être contrés par la volonté du Congrès, alors que la déclaration de promulgation est une création de l'exécutif qui ne peut en rien empêcher une adoption des lois dont elle est toujours le dernier maillon et sans laquelle elle ne peut exister, et ne peut, en l'état actuel des choses, être remise en cause par le législatif.

Au-delà des différences qui viennent d'être décrites et qui séparent la déclaration de promulgation du veto indépendamment de l'identité du président qui les utilise, d'autres différences entre les deux outils sont cette fois-ci propres aux deux mandats présidentiels de George W. Bush. Sur le fond, la comparaison entre déclaration de promulgation et veto repose sur l'idée selon laquelle le 43ème président des États-Unis a utilisé les deux outils pour remplir le même objectif : empêcher des lois ou des dispositions de loi avec lesquelles il était en désaccord d'être appliquées.

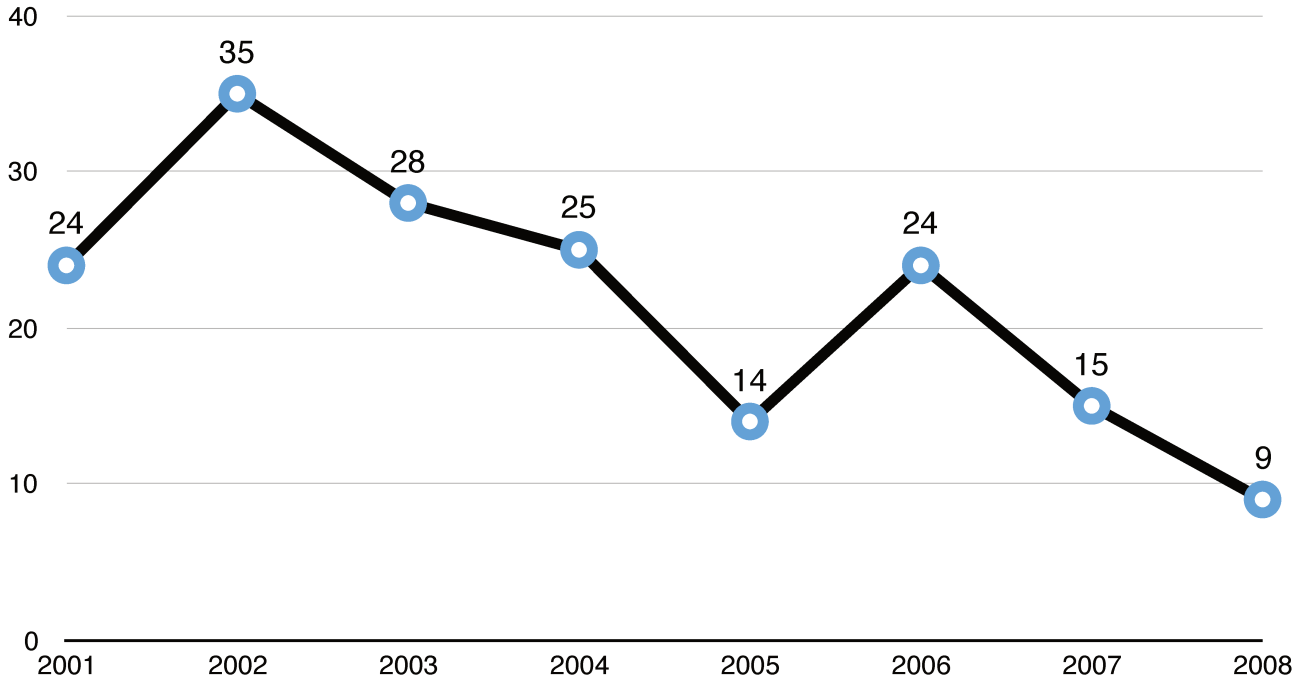
La remise en cause de la constitutionnalité de dispositions de loi n'aurait été qu'un prétexte qui permettait au président d'altérer l'exécution de dispositions qui ne lui convenaient pas politiquement. La déclaration de promulgation remplissait cet objectif à un coût politique inférieur à celui du veto, ce dernier ayant ensuite pris le relais lorsque la déclaration de promulgation est devenue trop célèbre pour rester politiquement avantageuse.

Ce raisonnement, bien que tentant, ne correspond ni à la réalité de l'utilisation des deux outils par George W. Bush ni aux circonstances politiques dans lesquelles s'est inscrite sa mandature. Pour le démontrer, opérons un raisonnement a priori simpliste et lacunaire mais ici utile : puisque la théorie selon laquelle la déclaration de promulgation a servi de veto de substitution voit dans ces deux outils un moyen pour le président d'empêcher tout ou partie de lois auxquelles il était hostile d'être appliquées, partons du principe que le nombre de lois auxquelles le président Bush était suffisamment hostile pour souhaiter empêcher leur exécution a été égal, durant chaque année de la présidence Bush, à la somme du nombre de lois qui ont fait l'objet d'un veto et du nombre de lois qui ont donné lieu à la rédaction d'une déclaration de promulgation.

Le cadre théorique dans lequel s'inscrit ce raisonnement est certes réducteur et le calcul auquel il donne naissance présente une exactitude plus qu'incertaine. Après tout, le président peut parfaitement accepter de promulguer une loi qui ne lui plaît pas d'un point de vue politique sans lui opposer son veto ni lui adjoindre de déclaration de promulgation car il l'estime indispensable au bon fonctionnement de l'État, parce qu'il est certain que son veto sera surmonté, parce qu'il souhaite que la Cour suprême puisse se prononcer sur la constitutionnalité de la loi en question ou encore car il estime que le coût politique de l'utilisation du veto ou de la déclaration de promulgation serait trop important. De plus, puisque George W. Bush n'a pas eu recours au veto avant 2006, les chiffres présentés pour les années 2001 à 2005 correspondent simplement au nombre de déclarations de promulgation publiées lors de chacune de ces années.

Enfin, un tel raisonnement ne tient pas compte de certains facteurs extérieurs à même d'expliquer la baisse du nombre de déclarations de promulgation au cours des deux dernières années de la présidence Bush, comme par exemple le fait que la marge de manœuvre présidentielle ait été réduite au cours de cette période où un président qui s'apprête à quitter la Maison-Blanche est souvent qualifié de « canard boiteux ».[479] Mais puisque ce raisonnement s'inscrit exactement dans le même cadre analytique et présente les mêmes limites que l'idée selon laquelle la déclaration de promulgation a servi d'alternative au veto, il permet de jauger sa validité. On obtient alors le graphique suivant, qui fait apparaître pour chaque année de la présidence Bush la somme du nombre de lois qui ont fait l'objet d'une déclaration de promulgation et du nombre de lois qui se sont vues opposer un veto présidentiel.

G18. Somme annuelle des déclarations de promulgation et des vetos, présidence de George W. Bush



[479] On parle, en anglais, de *lame-duck President*.

Entre 2002 et 2006, alors que les deux chambres du Congrès étaient contrôlées par le Parti républicain, George W. Bush se serait donc opposé en moyenne, si l'on additionne les vetos et les déclarations de promulgation, à 25 lois par an.[480] A l'inverse, entre 2007 et 2008, alors que le Congrès était sous contrôle démocrate, Bush ne se serait opposé qu'à 12 lois par an.[481] Autrement dit, le président aurait marqué deux fois plus souvent son opposition politique à des lois adoptées par un Congrès dominé par son propre parti qu'à des lois issues d'un Congrès contrôlé par l'opposition.[482] Difficile à imaginer, surtout au cours d'une période que de nombreux auteurs ont décrite comme le sommet de la polarisation idéologique entre les deux partis.

A titre d'exemple, l'année 2001 a vu la rédaction de 24 déclarations de promulgation. Ces dernières contenaient au total 16 objections constitutionnelles, dont 15 ont été émises au cours des trois mois et demi qui ont séparé le 11 septembre 2001 de la fin de l'année civile. Si, comme le prétend le raisonnement selon lequel la déclaration de promulgation a servi de substitut au veto, on part du principe qu'une objection reflète en réalité un désaccord d'ordre politique entre président et Congrès, cela signifie que sur les 16 désaccords entre exécutif et législatif recensés en 2001, 15 se seraient produits dans les semaines qui ont suivi les attentats du 11 septembre, soit la période durant laquelle la déférence législative vis-à-vis du président était à son apogée, contre une seule au cours des mois qui ont précédé les attentats, lorsque le Congrès avait sans doute beaucoup plus de liberté d'action face à un président qui tirait sa légitimité d'une décision de la Cour suprême.

De même, l'année 2002, qui suivit immédiatement le 11 septembre et qui a donné lieu à l'adoption de lois aussi favorables à l'exécutif que l'Autorisation d'utiliser la force militaire en Irak[483] ou encore la Loi portant création du ministère de la Sécurité intérieure,[484] serait celle au cours de laquelle le président aurait marqué la plus forte opposition aux lois adoptées par le Congrès puisque la somme des vetos et des déclarations de promulgation sur cette année est la plus élevée de la présidence Bush. A l'inverse, le graphique et le raisonnement qui lui a donné naissance présentent les années 2007 et 2008, au cours desquelles le Congrès était sous

---

[480] (24+35+28+25+14)/5 = 25,2

[481] (15+9)/2 = 12

[482] Notons que la baisse significative du nombre de déclarations de promulgation rédigées à partir de 2007 ne peut être expliquée par une éventuelle baisse, au même moment, du nombre de lois adoptées par le Congrès. En effet, le nombre de lois adoptées par le 110ème Congrès (2007-2008) est de 460, un nombre très proche de celui constaté pour le Congrès précédent (483 lois adoptées par le 109ème Congrès), et sensiblement supérieur au nombre de lois adoptées durant le 107ème Congrès (2001-2002), qui fut de 383. Source : https://www.govtrack.us/congress/bills/statistics

[483] H.J.Res.114, Authorization for Use of Military Force Against Iraq Resolution of 2002, 107ème Congrès.

[484] H.R.5005, Homeland Security Act of 2002, 107ème Congrès.

domination démocrate, comme les deux années de la présidence Bush au cours desquelles le président aurait le moins souvent manifesté son opposition politique aux lois adoptées.

On pourrait certes répondre que si le nombre de lois auxquelles le président s'est opposé par le biais d'une déclaration de promulgation ou d'un veto a baissé en 2007 et 2008, c'est, encore une fois, car la prise de contrôle du Congrès par le Parti démocrate a augmenté le coût politique de l'utilisation de ces deux outils. Si un tel raisonnement est a priori valable, il n'explique toujours pas pourquoi George W. Bush aurait marqué, entre 2002 et 2006, une telle opposition à un Congrès contrôlé par son propre parti, et dont la ligne idéologique reflétait alors très largement le positionnement politique du président.

De ce point de vue, les chiffres mis en avant par les deux derniers graphiques, dont les données sont très largement influencées par le seul nombre de déclarations de promulgation rédigées puisque le veto est totalement absent avant 2006, se situent d'ailleurs à l'opposé de l'opinion de Richard Painter, ancien conseiller juridique du président Bush, sur le lien entre le nombre de déclarations de promulgation rédigées et la coloration partisane du Congrès :

> Il y a parfois davantage de déclarations de promulgation (ou alors ces dernières sont plus agressives) si le parti présidentiel est minoritaire dans l'une ou dans les deux chambres du Congrès car si le parti du président contrôle les deux chambres, les alliés du président au sein du Congrès peuvent s'occuper des parties d'une loi qui posent problème au président de manière à ce qu'il hérite d'une loi plus « propre » lorsque celle-ci arrive sur son bureau.[485]

En publiant l'immense majorité de ses déclarations de promulgation durant une période de domination républicaine du Congrès, George W. Bush contredit cette idée d'une déclaration de promulgation plus volontiers utilisée en période de cohabitation partisane.

Poursuivons ce raisonnement en nous intéressant cette fois-ci à l'évolution du contenu des déclarations de promulgation de George W. Bush de 2001 à 2006 puis sur la période 2007-2008. Comme cela a été vu précédemment, 79% des déclarations de promulgation rédigées par George W. Bush étaient d'ordre constitutionnel.[486] Séparons maintenant ce chiffre en deux chronologiquement parlant afin de savoir si la proportion de déclarations de promulgation constitutionnelles a pu évoluer après 2006, année à partir de laquelle l'utilisation des déclarations

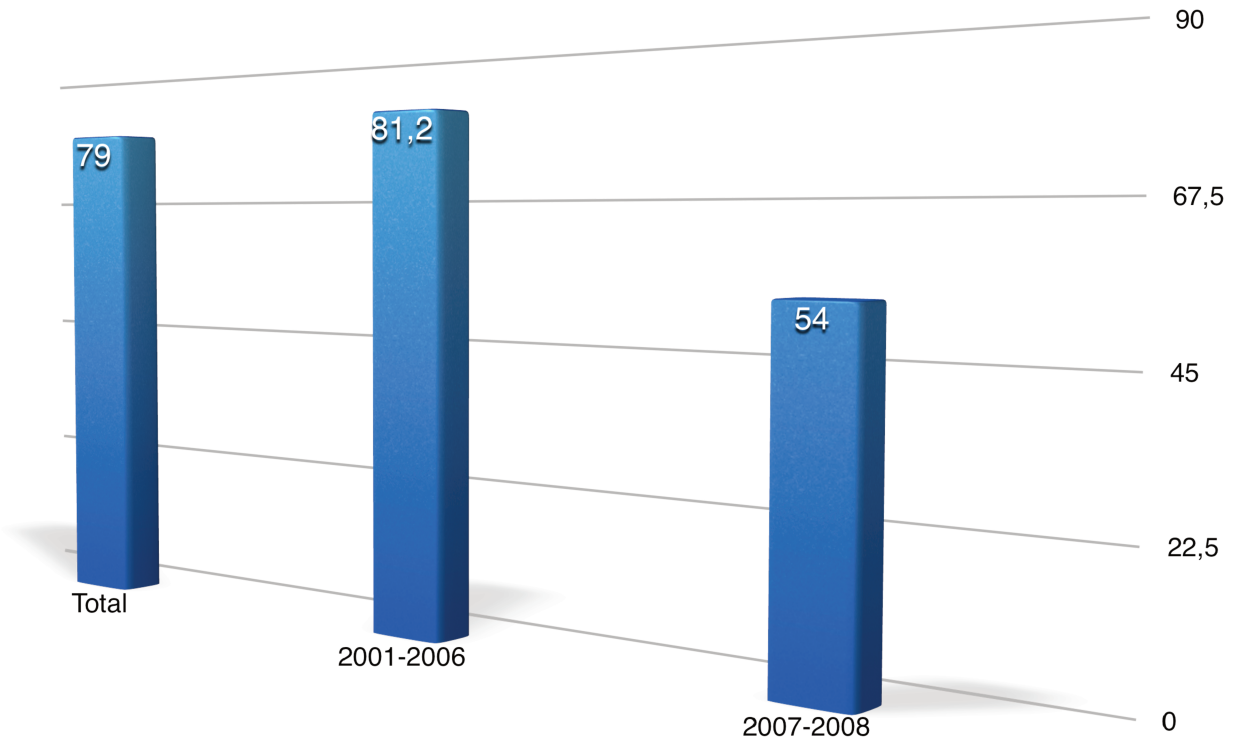
---

[485] Entretien (10 avril / 8 mai 2014).
Citation originale : « There sometimes are more signing statements -- or they are more aggressive -- if the President's party does not control one of the two houses of Congress because if they do, the President's allies in Congress can deal with parts of a bill that the President finds objectionable so the President has a "cleaner" bill when it arrives on his desk. »

[486] Voir G10. Part des déclarations de promulgation constitutionnelles de Reagan à Bush 43, page 148.

de promulgation dans leur ensemble chute significativement. On obtient alors le graphique suivant :

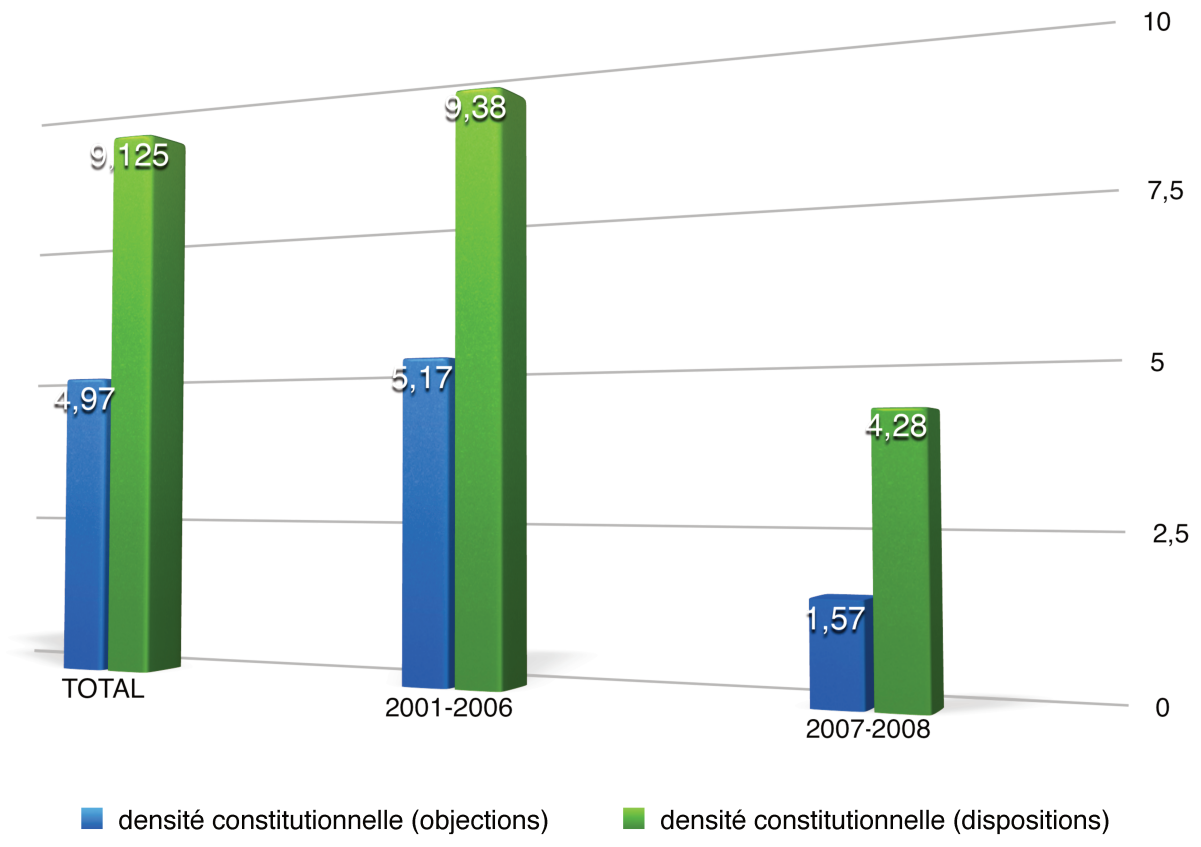
G19. Part des déclarations de promulgation constitutionnelles, présidence Bush 43



On assiste donc à partir de 2007 à une diminution sensible du pourcentage de déclarations de promulgation constitutionnelles, avec une baisse de l'ordre d'un tiers par rapport à la période 2001-2006. George W. Bush s'est donc montré bien moins ambitieux dans sa remise en cause de la constitutionnalité des lois après 2007.

Cette impression est confirmée par le contenu des déclarations de promulgation de George W. Bush au cours de ses deux dernières années de présidence, comme le montre le graphique suivant qui recense le nombre moyen d'objections constitutionnelles émises et de dispositions de loi remises en cause par chaque déclaration de promulgation constitutionnelle entre 2001 et 2006 puis sur la période 2007-2008.

G20. Densité constitutionnelle objections/dispositions, présidence Bush 43



Au-delà de la simple diminution, à partir de 2007, de la part occupée par les déclarations de promulgation constitutionnelles au sein de l'ensemble des déclarations de promulgation rédigées par George W. Bush, chaque déclaration de promulgation constitutionnelle rédigée à partir de 2007 contenait en moyenne trois fois moins d'objections constitutionnelles et remettait en cause la constitutionnalité de deux fois moins de dispositions de loi. De plus, les objections contenues dans les déclarations de promulgation constitutionnelles de 2007 et 2008, au-delà de leur nombre réduit comparé à la période 2001-2006, sont beaucoup moins précises et détaillées.

Ainsi, dans sa déclaration de promulgation relative à la Loi de finances consolidées pour l'année fiscale 2008, George W. Bush, plutôt que de détailler comme il en avait pris l'habitude les dispositions de loi dont la constitutionnalité était remise en cause, se contente dans sa seule objection constitutionnelle d'affirmer :

> Cette loi contient des dispositions similaires à celles présentes dans des lois de financement précédentes adoptées par le Congrès et qui pourraient être interprétées comme des empiètements sur mes responsabilités constitutionnelles. Afin d'éviter de telles infirmités, le pouvoir exécutif

interprétera et comprendra ces dispositions d'une manière identique à celle que j'ai décrite par le passé concernant des dispositions similaires.[487]

Un tel procédé qui consiste à ne citer aucune disposition de manière précise, jusqu'alors totalement absent des déclarations de promulgation de George W. Bush,[488] fut utilisé à trois reprises dans les sept déclarations de promulgation constitutionnelles que l'on compte en 2007 et 2008.Plus généralement, des lois annuelles de financement qui entre 2001 et 2006 étaient devenues le symbole de l'utilisation de la déclaration de promulgation constitutionnelle et pouvaient donner lieu à plus d'une quarantaine d'objections constitutionnelles chacune ne faisaient même plus l'objet d'une déclaration de promulgation en 2007 et 2008. D'autres déclarations ont été raccourcies de manière significative et des objections constitutionnelles « types » qui apparaissaient inchangées année après année pour remettre en cause les mêmes dispositions de loi, comme celles qui ont été décrites dans la première partie de cette thèse,[489] ont été purement et simplement retirées des déclarations de promulgation de 2007 et 2008.

Afin de rendre plus évident ce changement du contenu des déclarations de promulgation à partir de 2007, intéressons-nous à l'exemple des lois annuelles d'autorisation de la Défense nationale, qui ont donné lieu à la rédaction d'une déclaration de promulgation constitutionnelle lors de chaque année fiscale entre 2003 et 2009.[490] Le graphique suivant recense, pour chaque année,

---

[487] George W. Bush, Statement on Signing the Consolidated Appropriations Act, 2008, 26 décembre 2007.
Citation originale : « Finally, this legislation contains certain provisions similar to those found in prior appropriations bills passed by the Congress that might be construed to be inconsistent with my Constitutional responsibilities. To avoid such potential infirmities, the executive branch will interpret and construe such provisions in the same manner as I have previously stated in regard to similar provisions. »

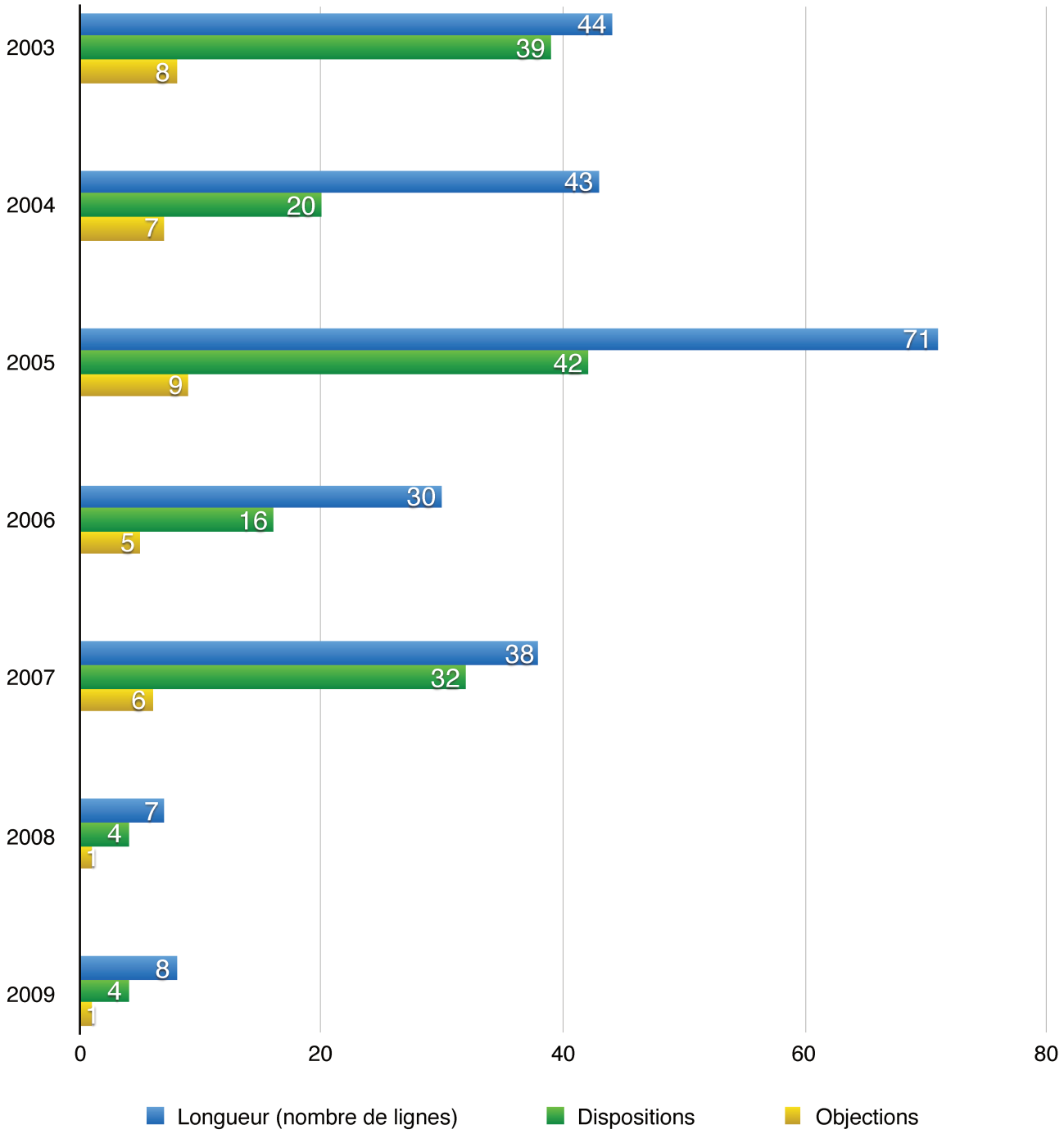
[488] On a certes évoqué plus haut dans cette thèse des formules imprécises comme « certaines dispositions » ou « de nombreuses dispositions », présentes dans les déclarations de George W. Bush bien avant 2007. Mais ces formules étaient utilisées dans des déclarations qui, par ailleurs, citaient nommément certaines dispositions de loi. Cette manière de ne mentionner aucune disposition de manière précise est propre aux déclarations de promulgation de 2007 et 2008.

[489] Voir 3.2 Le martèlement constitutionnel : un système basé sur la répétition, page 185.

[490] George W. Bush, Statement on Signing the Bob Stump National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2003, 2 décembre 2002.
George W. Bush, Statement on Signing the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2004, 24 novembre 2003.
George W. Bush, Statement on Signing the Ronald W. Reagan National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2005, 28 octobre 2004.
George W. Bush, Statement on Signing the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2006, 6 janvier 2006.
George W. Bush, Statement on Signing the John Warner National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2007, 17 octobre 2006.
George W. Bush, Statement on Signing the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2008, 28 janvier 2008.
George W. Bush, Statement on Signing the Duncan Hunter National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2009, 14 octobre 2008.

la longueur de la déclaration de promulgation, le nombre d'objections constitutionnelles émises et le nombre de dispositions dont la constitutionnalité est remise en cause.

G21. Déclarations de promulgation relatives aux lois annuelles d'autorisation de la Défense nationale, 2003-2009



Les déclarations de promulgation relatives aux lois d'autorisation de la Défense nationale pour les années fiscales 2008 et 2009, adoptées par un Congrès démocrate, font respectivement sept et huit lignes, contiennent chacune une objection constitutionnelle et remettent chacune en cause la constitutionnalité de quatre dispositions de loi. A titre de comparaison, la déclaration de promulgation relative à la Loi d'autorisation de la Défense nationale pour l'année fiscale 2003, adoptée en 2002 par un Congrès républicain, est longue de 44 lignes et contient 8 objections qui remettent en cause la constitutionnalité de 39 dispositions de loi.

De la même manière, la loi pour l'année fiscale 2004 a fait l'objet d'une déclaration de promulgation longue de 43 lignes qui contient 7 objections constitutionnelles et remet en cause 20 dispositions de loi.

Confrontons maintenant ces données à l'idée selon laquelle la déclaration de promulgation est, comme le veto, un outil censé empêcher des textes ou des dispositions auxquels le président est opposé d'être appliqués. La déclaration de promulgation relative à la Loi d'autorisation de la Défense nationale pour l'année fiscale 2003 remettait en cause 39 dispositions de loi.

Celle jointe à la même loi pour l'année fiscale 2008 en remettait en cause 4. Cela signifierait que Bush était, en quelque sorte, dix fois plus opposé à la loi de 2003, adoptée en 2002, qu'à celle de 2008.

Autrement dit, une loi de financement de la défense américaine adoptée par un Congrès républicain un an après le 11 septembre et un mois à peine après l'autorisation donnée au président d'utiliser la force militaire en Irak aurait suscité davantage d'opposition de la part de George W. Bush que la même loi adoptée par un Congrès démocrate au moment où la légitimité de la guerre en Irak commençait à être remise en cause par l'opinion publique. Une telle hypothèse n'a de sens ni historiquement ni politiquement.

En moyenne, les lois présentées dans le graphique ci-dessus et adoptées par un Congrès républicain ont fait l'objet d'une déclaration longue de 53 lignes et qui contenait 8 objections par le biais desquelles était remise en cause la constitutionnalité de 34 dispositions de loi. Les déclarations de promulgation jointes aux lois adoptées par le Congrès démocrate de 2007-2008 font quant à elles en moyenne 21 lignes, contiennent 4 objections constitutionnelles et remettent en cause 14 dispositions de loi.

A la vue de ces chiffres, il semble difficile sinon impossible d'affirmer que George W. Bush a utilisé la déclaration de promulgation comme une alternative au veto, un outil censé parer à des lois qui ne reflétaient pas les orientations politiques du président.[491] D'ailleurs, quelques unes des lois les plus favorables à la présidence adoptées au cours de la mandature de George W. Bush, comme les lois d'autorisation d'utilisation de la force militaire en Iraq ou en Afghanistan ou la Loi portant création du ministère de la Sécurité intérieure, qui ressemblaient par bien des aspects à

[491] Certes, le veto a été pensé par les Pères fondateurs comme un outil qui devait permettre au président d'empêcher des lois inconstitutionnelles, et non des lois auxquelles il était hostile d'un point de vue politique, d'acquérir force de loi. Néanmoins, il est très vite devenu une arme essentiellement politique que le président peut également utiliser pour influer, par la menace, sur le contenu des politiques publiques mises en oeuvre.

des blancs seings accordés par le Congrès à l'exécutif, ont tout de même fait l'objet d'une déclaration de promulgation constitutionnelle.

Quand bien même on considèrerait que les deux outils étaient utilisés non pas pour marquer une opposition d'ordre politique mais constitutionnel et pour refuser de faire appliquer des dispositions dont le président estimait qu'elles empiétaient sur les prérogatives de l'exécutif, cela reviendrait à nouveau à penser que le Congrès républicain post 11 septembre a davantage cherché à contraindre l'exécutif que le Congrès démocrate de 2007-2008.

Certes, la baisse de l'utilisation de l'outil constatée à partir de 2007 peut être expliquée par la prise de pouvoir démocrate au Congrès et l'augmentation de l'attention suscitée par les déclarations de promulgation. Mais l'idée que ces dernières étaient là pour marquer une opposition du président aux lois qu'il acceptait de signer se heurte à la réalité de la pratique accrue des déclarations de promulgation durant la période 2001-2006. Même s'il en avait l'occasion étant donné que les déclarations de promulgation n'étaient alors que très peu remarquées, quel intérêt aurait eu George W. Bush à marquer une telle opposition à des lois adoptées par l'un des Congrès les plus dociles de l'Histoire ou, en tous cas, les plus en accord idéologiquement et politiquement avec l'occupant de la Maison-Blanche?

Si le deuxième président Bush a autant utilisé la déclaration de promulgation et aussi peu employé le veto entre 2001 et 2006, ce n'est pas parce qu'il a trouvé dans la première un moyen plus sûr et moins risqué de remplir les fonctions du second. Les deux outils n'étaient pas interchangeables et remplissaient, dans l'esprit du 43ème président des États-Unis, des fonctions bien distinctes : le veto était là pour s'opposer aux lois avec lesquelles Bush était en désaccord d'un point de vue politique. La déclaration de promulgation servait quant à elle à trouver dans des lois à l'encontre desquelles le président n'avait aucun grief d'ordre politique majeur, et qu'il avait même souvent soutenues voire initiées, des points d'achoppement sur la question de la séparation des pouvoirs à partir desquels il pourrait développer sa vision expansionniste des prérogatives de l'exécutif.

Le changement constaté à partir de 2007 est certes en partie la conséquence des élections de mi-mandat de 2006 et de la situation de cohabitation partisane sur laquelle elles ont débouché. Mais si l'abandon de la déclaration de promulgation peut effectivement être expliqué par l'augmentation du coût politique de son utilisation, le veto n'a pas fait son apparition pour la remplacer, mais bien pour marquer une opposition politique forte à des lois adoptées par un Congrès désormais hostile au président et qui ne partageait ni son positionnement idéologique ni ses orientations politiques.

Il suffit pour s'en convaincre de prêter attention au contenu en termes de politiques publiques des lois auxquelles George W. Bush a opposé son veto. Ainsi, les projets de loi sur le renforcement de la recherche relative aux cellules souches de 2005[492] et 2007,[493] la Loi relative à l'assurance santé des enfants,[494] qui prétendait renforcer le rôle joué par l'État fédéral dans le système d'assurance maladie ou encore une loi de 2007 par laquelle le Congrès souhaitait fixer une date de retrait des troupes américaines en Iraq[495] ont fait l'objet d'un veto car elles étaient fondamentalement à l'opposé de la vision politique qui fut celle du 43ème président des États-Unis, et qu'une déclaration de promulgation n'aurait strictement rien changé à leur mise en oeuvre.

A l'inverse, si George W. Bush n'a pas utilisé le veto entre 2001 et 2006, ce n'est pas parce que la déclaration de promulgation faisait office de remplaçant idéal, mais parce que la congruence idéologique qui existait alors entre le Congrès républicain et le président était suffisante pour faire en sorte que des lois telles que celles qui viennent d'être citées et qui ont fait l'objet d'un veto n'atteignent jamais son bureau. C'est ce que rappelle Barbara Sinclair dans l'ouvrage collectif *The George W. Bush Legacy* :

> Le Congrès républicain souhaitait véritablement travailler avec Bush. Les Républicains avaient pris le contrôle du Congrès lors des élections de 1994 mais le président Clinton les avait empêchés de réaliser les grands changements conservateurs qu'ils souhaitaient mettre en oeuvre. Le groupe républicain au Congrès, très majoritairement conservateur, a soutenu le programme politique de George W. Bush et en a dans une large mesure fait le sien. (…) Bush n'a pas utilisé le veto au cours de son premier mandat car les leaders du Congrès s'assuraient qu'aucun projet de loi inacceptable n'arrive sur le bureau du président.[496]

Au-delà d'une simple appartenance au même parti qui n'est pas toujours, loin s'en faut, la garantie d'une collaboration réussie entre présidence et Congrès, c'est donc bien l'homogénéité idéologique entre George W. Bush et un Congrès républicain majoritairement issu de la même

---

[492] H.R.810, Stem Cell Research and Enhancement Act of 2005, 109ème Congrès.

[493] S.5, Stem Cell Research and Enhancement Act of 2007, 110ème Congrès.

[494] H.R.976, Children's Health Insurance Program Reauthorization Act of 2007, 110ème Congrès.

[495] H.R.2206, U.S. Troop Readiness, Veterans' Care, Katrina Recovery, and Iraq Accountability Appropriations Act of 2007, 110ème Congrès.

[496] Barbara Sinclair, « Living (and Dying?) by the Sword, George W. Bush as Legislative Leader », dans Colin Campbell; Bert Rockman; Andrew Rudalevige (ed.), *The George W. Bush Legacy*, *op.cit.*, pp. 164-187, pp. 167 et 181.
Citation originale : « Congressional Republicans were eager to work with Bush. Republicans had won control of Congress in the 1994 elections but had been stymied by President Clinton in effectuating the sort of sweeping, conservative policy change they wanted. The largely conservative Republican congressional party supported Bush's agenda and saw much of it as their own. (…) Bush did not use the veto during his first term because Republican congressional leaders made sure that unacceptable legislation did not reach his desk. »

frange du parti qui a permis au président de ne pas avoir à utiliser le veto jusqu'en 2006. C'est ce qu'affirme Kathryn Dunn Tenpas dans son article « The veto-Free Presidency: George W. Bush (2001-Present) » :

> La cohésion idéologique au sein du Parti républicain s'est traduite par un soutien accru au programme politique de George W. Bush, réduisant encore davantage les chances de voir le veto présidentiel être utilisé.[497]

Cette notion de cohésion idéologique entre présidence et Congrès, qui va au-delà de la simple appartenance au même parti, explique pourquoi d'autres présidents qui ont travaillé, comme ce fut le cas pour George W. Bush entre 2002 et 2006, avec un Congrès dominé par leur propre parti, n'ont pas pu se passer de l'utilisation du veto : bien que faisant face, tout au long de leur présidence, à un Congrès dominé par leur parti, Franklin Roosevelt et Lyndon Johnson ont dû composer avec une forte proportion de démocrates conservateurs du Sud dont l'orientation politique était, sur de nombreux sujets notamment sociaux, aux antipodes de celle du président. A l'inverse, Jimmy Carter sera dépassé sur sa gauche par un Congrès démocrate soucieux d'utiliser la dépense publique pour relancer l'économie américaine là où le président était partisan d'une politique fiscale plus conservatrice.

Bien qu'oeuvrant officiellement dans le cadre d'une situation de « gouvernement unifié »,[498] chacun de ces trois présidents s'est en réalité retrouvé, à un moment ou à un autre, dans une quasi situation de cohabitation partisane avec son propre parti. Dès lors, l'utilisation du veto leur était indispensable. D'ailleurs, alors même qu'il est le président qui a connu la plus longue période de gouvernement unifié, avec douze ans de contrôle ininterrompu des deux chambres du Congrès par le Parti démocrate entre 1933 et 1945, Franklin Roosevelt est également, et de loin, le chef de l'exécutif américain qui a le plus souvent eu recours au veto.[499]

A l'inverse, George W. Bush a connu entre 2002 et 2006 un gouvernement unifié auquel est venu s'ajouter une véritable solidarité idéologique et politique, elle-même magnifiée par les attentats du 11 septembre 2001. Bien plus qu'un simple gouvernement unifié, George W. Bush a connu entre 2002 et 2006 ce que l'on pourrait qualifier de gouvernement symbiotique entre un président et une majorité républicaine au Congrès qui partageaient les mêmes orientations politiques. La polarisation idéologique sans cesse croissante et les faibles majorités dont disposait

---

[497] Kathryn Dunn Tenpas, « The veto-Free Presidency...», *op.cit.*
Citation originale : « Partisan ideological cohesion within the GOP has translated into more support for the Bush agenda, further minimizing the chances of a presidential veto. »

[498] En anglais, *unified government*.

[499] 635 vetos entre 1933 et 1945.

le Parti républicain dans les deux chambres du Congrès ont rendu encore plus nécessaire l'entente et la collaboration entre présidence et Congrès.

Ce sont donc bien des circonstances politiques extrêmement favorables, et non une capacité plus qu'incertaine de la déclaration de promulgation à le remplacer, qui ont rendu inutile l'utilisation du veto entre 2001 et 2006. Le fait que la déclaration de promulgation et le veto se soient succédés dans le temps ne signifie pas que la présence de l'un rendait l'autre superflu, mais décrit simplement un changement de la situation politique au sein de laquelle évoluait l'Administration Bush : entre 2001 et 2006, Bush fait face à un Congrès acquis à sa cause. La polarisation idéologique des trente dernières années a amené le Parti républicain vers un conservatisme dans lequel Bush, malgré son étiquette auto-confectionnée de «conservateur compatissant», se reconnaissait pleinement. Il n'avait donc aucune raison d'opposer son veto à des lois avec lesquelles il était en accord.

Il avait en revanche besoin des déclarations de promulgation, au cours de la même période, pour étayer sa vision du pouvoir présidentiel, d'autant plus que la manœuvre est alors très peu risquée politiquement : le Congrès déjà acquis à sa cause fut anesthésié par les attentats du 11 septembre, et la déférence institutionnelle et publique dont jouissait alors l'exécutif rendait très peu probable une réaction quelconque face aux allégations du président quant à l'étendue de son propre pouvoir, ce d'autant plus que personne ne s'intéressait alors aux déclarations de promulgation.

Comme le dit Peter Shane dans son article « Presidential Signing Statements and the Rule of Law as an « Unstructured Institution » » :

> Ce qui semble avoir encouragé l'Administration Bush à utiliser les déclarations de promulgation de façon si agressive n'est pas tant leur nécessité politique que le fait que Bush pouvait les utiliser sans crainte face à un Congrès muet dans l'ensemble. (…) Si le président affichait si souvent ses objections, c'est parce que le Congrès ne répondait pas.[500]

George W. Bush n'a pas eu besoin des déclarations de promulgation d'un point de vue politique mais rhétorique. Comme on le verra plus tard, l'accord politique entre le président et le Congrès sur le contenu d'une loi n'empêche d'ailleurs absolument pas l'exécutif de rédiger une déclaration

---

[500] Peter Shane, « Presidential Signing Statements and the Rule of Law as an "Unstructured Institution " », *William & Mary Bill of Rights Journal*, Volume 16, Issue 1, Article 14, 2007, pp. 231-251, page 248.
Citation originale : « what seems to have tempted Bush 43 to use signing statements so aggressively is not their political necessity but, rather, the fact that he could get away with them in the face of a largely quiescent Congress. (…) The President set forth his objections so frequently because Congress was not pushing back. »

de promulgation pour contester la constitutionnalité de certaines de ses dispositions, y compris d'ailleurs celles que le président soutient politiquement.

De même, si George W. Bush a davantage utilisé le veto à partir de 2007, ce n'est pas parce que le coût politique de la déclaration de promulgation était devenu trop élevé (même si cette dernière affirmation est exacte) mais parce que la situation politico-institutionnelle qui rendait le veto superflu va s'inverser presque complètement suite aux élections de mi-mandat de 2006 : le Congrès, dorénavant sous domination démocrate, adopte des lois qui vont clairement à l'encontre des orientations politiques du président et que seul un veto peut empêcher d'entrer en vigueur.

Pour la même raison (la victoire démocrate de 2006), l'emploi de la déclaration de promulgation promettait d'avoir, à partir de 2007, un coût politique plus élevé : les Démocrates étaient beaucoup plus susceptibles que les Républicains de mener des missions de contrôle de l'exécutif sur le sujet (ce qui ne manquera d'ailleurs pas d'arriver) et l'article de Charlie Savage avait, quelques mois à peine avant l'entrée en fonction du nouveau Congrès démocrate, déclenché la polémique autour des déclarations de promulgation.

Ces dernières, qui étaient jusqu'alors l'outil d'une affirmation à moindre frais des pouvoirs de l'exécutif, sont donc devenues une source potentielle de conflit institutionnel autour des questions sensibles de la séparation des pouvoirs et de l'État de droit, ce qui a sans doute contraint l'Administration Bush à freiner sa pratique afin de « calmer le jeu » avec le Congrès.

Une déclaration de promulgation en particulier révèle, par son caractère inhabituel, cet assouplissement et cette relative volonté d'apaisement de l'Administration Bush à partir de 2007. Dans la déclaration de promulgation relative à la Loi de réforme du poste d'Inspecteur général de 2008, Bush affirme :

> La disposition 6 de la loi donne aux Inspecteurs généraux le droit d'obtenir des conseils de la part des juristes qui travaillent pour eux. Il est important que les Inspecteurs généraux bénéficient de conseils juridiques précis et adéquats. Il est également important que les agences disposent de structures par le biais desquelles elles puissent déterminer une interprétation unique et définitive du sens de la loi.
> Cette interprétation est soumise à l'autorité du ministre de la Justice pour ce qui est de ses implications juridiques, à l'autorité du président de superviser le pouvoir exécutif et, bien sûr, à l'autorité des cours dans des cas précis de controverse.

> A cet effet, la « règle d'interprétation » de la disposition 6 assure que, au sein de chaque agence, la détermination du sens de la loi demeure en dernier ressort la responsabilité de l'officier juridique en chef et du directeur de l'agence.[501]

Le changement de ton et, surtout, de vision constitutionnelle constaté entre cette déclaration de promulgation et l'ensemble de celles publiées entre 2001 et 2006 est presque total, et George W. Bush fait ici preuve d'une déférence et d'un respect des institutions qui contredisent complètement le rapport de force institutionnel qu'ont cherché à instaurer l'immense majorité de ses déclarations de promulgation.

En effet, alors que le pouvoir exécutif unitaire (et donc, en dernier ressort, le président) était auparavant la seule source légitime d'interprétation des lois mentionnée dans les déclarations de promulgation, il n'est plus ici qu'une référence parmi d'autres. Les cours de justice font pour la première fois leur apparition. Mieux encore, le ministre de la Justice et les directeurs d'agences, auparavant appelés à se ranger derrière un président décrit comme la seule voix du pouvoir exécutif, ont désormais un rôle autonome à jouer dans le processus d'interprétation des lois. Une telle déclaration de promulgation, qui représente presque un virage constitutionnel à 180 degrés, était parfaitement inimaginable entre 2001 et 2006.

Cette déclaration ainsi que la tendance de George W. Bush à se montrer beaucoup moins prolixe, en 2007 et 2008, du point de vue du nombre et du contenu de ses déclarations de promulgation sont une réponse à la nécessité de se montrer moins ambitieux non pas dans l'opposition politique aux lois mais dans la défense du pouvoir présidentiel. Détail révélateur, les formules de politesse vis-à-vis du Congrès, presque absentes des déclarations de promulgation de 2001 à 2006 (aucune formule de politesse n'est par exemple présente dans les déclarations de promulgation rédigées en 2005) font leur apparition à la fin des déclarations de promulgation rédigées en 2007 et 2008. Jusqu'à 2006, les déclarations de promulgation de George W. Bush se terminaient presque toujours sur la dernière objection constitutionnelle du président. A partir de 2007, la dimension protocolaire des déclarations de promulgation fait son apparition, et il n'est pas rare que le Congrès soit félicité, entre autres pour la capacité de ses membres à travailler ensemble au-delà des clivages politiques.

---

[501] George W. Bush, Statement on Signing the Inspector General Reform Act of 2008, 14 octobre 2008.
Citation originale : « Section 6 of the bill gives Inspectors General the right to obtain legal advice from lawyers working for an Inspector General. It is important that Inspectors General have timely and accurate legal advice. It is also important that agencies have structures through which to reach a single, final authoritative determination for the agency of what the law is. This determination is subject to the authority of the Attorney General with respect to legal questions within, and the President's authority to supervise, the executive branch and, of course, the courts in specific cases or controversies. To this end, the "rule of construction" in section 6 ensures that, within each agency, the determinations of the law remain ultimately the responsibility of the chief legal officer and the head of the agency. »

La déclaration de promulgation et le veto n'étaient donc pas deux outils au service d'une seule et même fonction. L'Administration Bush a simplement vécu, au cours de ses deux mandats, deux situations politiques et institutionnelles différentes : une première, entre 2002 et 2006, au cours de laquelle l'utilisation de la déclaration de promulgation était possible et peu risquée et l'emploi du veto inutile. Les rôles se sont ensuite inversés à partir de 2007, le veto retrouvant par nécessité son emploi politique classique au moment même où l'utilisation de la déclaration de promulgation devenait trop risquée politiquement pour conserver la même fréquence.

4.2 Une réincarnation du veto sélectif?

De toutes les différences structurelles et conjoncturelles entre la déclaration de promulgation et le veto présidentiel qui viennent d'être décrites, la plus significative réside en réalité dans la part d'une loi sur laquelle chacun des deux outils exerce ou peut exercer une influence. Là où un veto présidentiel empêche l'ensemble d'un projet législatif et chacune de ses dispositions d'acquérir force de loi, la déclaration de promulgation, quand bien même on considèrerait qu'elle empêche la ou les dispositions de loi dont elle remet en cause la constitutionnalité d'être appliquées, ne concerne, même pour les plus longues, qu'une très faible part de la loi à laquelle elle est jointe.

De ce fait, si la déclaration de promulgation doit être comparée à un veto, alors la comparaison la plus cohérente est sans doute celle qui la met sur le même plan que le veto sélectif, arme institutionnelle dont a bénéficié un seul président, Bill Clinton, entre l'adoption du *Line Item Veto Act* en 1996 et l'arrêt *Clinton c. City of New York* [502] en 1998 dans lequel la Cour suprême a frappé le veto sélectif d'inconstitutionnalité.

Une telle comparaison entre veto sélectif et déclaration de promulgation repose essentiellement sur la capacité commune des deux outils d'aller du générique au particulier et de cibler, au sein des lois auxquelles ils répondent et que le président accepte de promulguer, un nombre limité de dispositions de loi.

Les auteurs qui ont assimilé la déclaration de promulgation à un nouveau veto sélectif (Cooper : 2002, Rudalevige : 2006, Savage : 2007, Skrodzki : 2007, Pfiffner : 2008, Robriguez; Stiglitz et Weingast : 2016) ont donc considéré que celle-ci a permis au président Bush, comme le veto sélectif l'avait permis au président Clinton, de choisir au sein de lois promulguées les dispositions qu'il ne souhaitait pas voir appliquées. Ainsi, selon Charlie Savage :

[502] 524 U.S. 417

> Durant des années, les observateurs de la vie politique se sont demandé pourquoi Bush, par ailleurs extrêmement agressif au moment d'exercer ses prérogatives présidentielles, n'utilisait pas son veto. A mesure que l'utilisation par George W. Bush des déclarations de promulgation devenait transparente, la réponse à ce mystère est apparue : l'équipe juridique de Bush utilisait les déclarations de promulgation comme quelque chose de plus efficace qu'un veto, quelque chose qui se rapprochait du veto sélectif.(…)
> L'Administration Bush-Cheney avait découvert que si le président promulguait une loi et demandait ensuite à son Administration de considérer certaines dispositions comme nulles et non avenues, il pouvait accomplir autant (qu'avec un veto sélectif.) [503]

Le même rapprochement entre déclaration de promulgation et veto sélectif est opéré par James Pfiffner dans son livre *The Modern Presidency* :

> Une déclaration de promulgation permet dans les faits au président de promulguer une loi et de décider ensuite s'il souhaite ou non en faire appliquer certains pans. Elle permet également au président de faire usage d'un veto sélectif que la Cour suprême a pourtant jugé contraire à la Constitution.[504]

Dans leur article « Executive Opportunism, Presidential Signing Statements, and the Separation of Powers », Daniel Rodriguez, Edward Stiglitz et Barry Weingast insistent également sur cette capacité de la déclaration de promulgation de rendre inopérantes certaines dispositions au sein de lois que le président accepte de promulguer :

> Par le biais de ces déclarations de promulgation, dans lesquelles il affirme qu'il comprendra la loi conformément à sa propre interprétation, le président invalide de manière sélective certaines dispositions au sein de lois adoptées par les deux chambres du Congrès.[505]

---

[503] Charlie Savage, *Takeover*..., *op.cit.*, page 231.
Citation originale : « For years, political observers had puzzled about why Bush, who was so agressive about exerting his executive prerogatives in every other respect, was not vetoing bills. As the full scope of Bush's use of signing statements became clear, so did the answer to the mystery: Bush's legal team was using signing statements as something better than a veto -something close to a line-item veto. (…) But the Bush-Cheney administration had figured out that if a president signed a bill and then instructed the government to consider selected provisions null, he could accomplish much the same thing. Moreover, it was an absolute power because, unlike when there is a regular veto, Congress had no opportunity to override his legal judgments. »

[504] James Pfiffner, *The Modern Presidency, op.cit*, page 160.
Citation originale : « But a signing statement, in effect, allows the president to sign the bill and later to decide if he does not want to comply with part of the law. It also allows the president to achieve, in effect, an item veto, which the Supreme Court has declared unconstitutional. »

[505] Daniel Rodriguez; Edward Stiglitz; Barry Weingast, «Executive Opportunism, Presidential Signing Statements, and the Separation of Powers », *Journal of Legal Analysis*, Volume 8, Issue 1, 2016, pp. 95-119, page 96.
Citation originale : « Through these types of signing statements, those in which the president declares in a statement that he will construe the relevant statute to accord with his interpretation, the president is selectively invalidating parts of laws passed by both chambers of Congress. »

L'idée d'une déclaration de promulgation capable de remplacer le veto sélectif est défendue de manière plus explicite encore par Anne Skrodzki dans son article «Signing Statements and the New Supreme Court: The Future of Presidential Expression » :

> Après une augmentation constante de leur utilisation au cours du dernier siècle, les déclarations de promulgation sont devenues un élément incontournable de l'action présidentielle. Alors que la présidence ne bénéficie plus du veto sélectif, les différents présidents les ont utilisées dans des situations où l'adoption d'une loi qui ne contient que quelques dispositions problématiques présente plus d'avantages que d'inconvénients.[506]

On remarquera enfin que le spécialiste des outils de la présidence Phillip Cooper se montre on ne peut plus explicite au sujet de sa croyance en la capacité de la déclaration de promulgation à jouer le rôle occupé entre 1996 et 1998 par le veto sélectif puisque dans son livre *By Order of the President, the Use and Abuse of Executive Direct Action*, le chapitre consacré aux déclarations de promulgation s'intitule « Les déclarations de promulgation : un nouveau type de veto sélectif».[507]

Sans préjuger de l'influence des déclarations de promulgation de George W. Bush sur l'exécution des dispositions de loi dont elles contestaient la constitutionnalité, ces citations rappellent que la capacité de la déclaration de promulgation à cibler et à remettre en cause certaines dispositions au sein d'une loi que le président accepte de promulguer correspond parfaitement, dans l'esprit, à l'idée-même d'un veto sélectif. D'ailleurs, les critiques constitutionnelles adressées aux deux outils par différents acteurs et observateurs du système politique américain sont presque interchangeables. Ainsi, Vincent Michelot dit de la décision *Clinton c. City of New York* de 1998,[508] qui frappe le veto sélectif d'inconstitutionnalité :

> S'appuyant sur l'Article I, Section 7 de la Constitution qui stipule que « toute proposition de loi qu'auront approuvée la Chambre des représentants et le Sénat devra, avant d'être promulguée comme loi, être présentée au président des États-Unis », les juges constitutionnels estiment que le singulier ne permet pas au président de décomposer le texte qui lui est soumis en plusieurs parties.[509]

---

[506] Anne Skrodzki, «Signing Statements and the New Supreme Court...», *op.cit.*, page 1323.
Citation originale : « After a steady expansion in use over the course of almost one hundred years, signing statements have become an entrenched feature of presidential politics. With a line-item veto unavailable, Presidents have used them in situations where the benefits of a bill have outweighed a small objectionable section. »

[507] En anglais, *Presidential Signing Statements: A Different Kind of Line Item Veto.*
Phillip Cooper, *By Order of the President..., op.cit.*

[508] 524 U.S. 417

[509] Vincent Michelot, *L'Empereur de la Maison-Blanche*, Paris, Armand Colin, 2004, 213 p., page 161.

Dans l'opinion majoritaire de la Cour, le juge John Paul Stevens considère effectivement que le veto sélectif est « l'équivalent fonctionnel d'une abrogation partielle des lois adoptées par le Congrès, qui ne permet pas de satisfaire les conditions requises par l'Article I, Section 7 »[510] de la Constitution.

Or, le même reproche est adressé aux déclarations de promulgation par l'American Bar Association dans le cadre de son rapport consacré à l'utilisation des déclarations de promulgation par l'Administration Bush :

> S'il (le président) estime que tout ou partie d'une loi est inconstitutionnelle, (il doit) oppose(r) son veto à l'ensemble de la loi conformément à l'Article I, Section 7 de la Constitution des États-Unis, qui lui demande d'approuver ou de rejeter une loi dans son intégralité.[511]

Le veto sélectif et la déclaration de promulgation posent donc, en quelque sorte, le même problème constitutionnel, en ayant tendance à envisager les lois comme des sommes de dispositions sécables plutôt que comme des ensembles indivisibles.

Toutefois, malgré cette similitude formelle, la principale limite présentée par cette comparaison entre la déclaration de promulgation et le veto sélectif réside dans l'impossibilité, au moins pour ce qui est de la présidence de George W. Bush, de comparer l'utilisation de chacun des deux outils par le même président comme cela a pu être fait pour le veto et la déclaration de promulgation. Le veto sélectif a en effet été frappé d'inconstitutionnalité par la Cour suprême plus de deux ans avant l'arrivée à la Maison-Blanche du 43ème président des États-Unis et ce dernier n'a donc jamais pu utiliser cet outil. C'est d'ailleurs sans doute ce qui explique que la déclaration de promulgation ait fini par être vue comme un nouveau veto sélectif qui donnait au président ce que la Cour suprême lui avait refusé, à savoir la possibilité de promulguer une loi tout en empêchant certaines de ses dispositions d'être appliquées.

En réalité, comparer l'utilisation par un même président de la déclaration de promulgation et du veto sélectif revient à s'intéresser à deux ans de l'Histoire de la présidence américaine, à savoir la période de la mandature de Bill Clinton allant de 1996 à 1998, la seule dans l'Histoire des États-Unis durant laquelle le président a effectivement bénéficié d'un veto sélectif.

---

[510] John Paul Stevens, opinion majoritaire de la Cour suprême dans la décision *Clinton c. City of New York,* 524 U.S. 417.
Citation originale : « cancellations pursuant to the Line item veto Act are the functional equivalent of partial repeals of Acts of Congress that fail to satisfy Article I, § 7. »

[511] American Bar Association, « Report, Task Force... », *op.cit,* page 1.
Citation originale : « That the American Bar Association urges the President (...) if he believes that all or part of a bill is unconstitutional, to veto the bill in accordance with Article I, § 7 of the Constitution of the United States, which directs him to approve or disapprove each bill in its entirety. »

Or, durant cette période qui s'est étendue du 9 avril 1996 au 25 juin 1998 et durant laquelle il pouvait, grâce au veto sélectif, effacer des dispositions au sein de lois qu'il acceptait de promulguer, Bill Clinton a émis, par le biais de ses déclarations de promulgation, 31 objections constitutionnelles à l'encontre d'au moins 32 dispositions de loi. Autrement dit, être en mesure de ne pas exécuter des dispositions qu'il désapprouvait n'a pas empêché Bill Clinton d'utiliser les déclarations de promulgation.

De plus, assimiler la déclaration de promulgation à un nouveau veto sélectif revient à mettre sur le même plan un outil qui, durant deux ans, a effectivement eu force de loi, à une déclaration de promulgation à propos de laquelle certains membres de l'Administration Bush précisent qu'elle n'était pas contraignante juridiquement. Ainsi, selon William Howard Taft IV, conseiller juridique du ministère des Affaires étrangères durant la présidence de George W. Bush, « Une déclaration de promulgation (…) n'est pas la loi et ne change pas ce que la loi est. »[512]

Enfin, la comparaison entre veto sélectif et déclaration de promulgation semble laisser de côté les termes exacts de la loi qui a donné naissance au veto sélectif, le *Line Item Veto Act* de 1996, qui limitait l'utilisation du veto sélectif à une catégorie bien particulière de dispositions de loi : il s'agissait uniquement de permettre au président de réduire le déficit budgétaire en supprimant, sous certaines conditions,[513] toute dépense de deniers publics décidée par le Congrès dans le cadre d'une loi de financement.

Le président pouvait ainsi, par exemple, ne pas donner force de loi aux dépenses connues sous le nom de « pork barrel spending », qui permettent à n'importe quel membre du Congrès d'ajouter à une loi annuelle de financement un projet de construction dans son état d'origine d'une nouvelle école ou d'un nouvel hôpital, le but de la manoeuvre étant dans la plupart des cas de pousser le membre du Congrès en question à accepter de voter en faveur de la loi concernée.

Il ne s'agissait donc absolument pas d'un veto sélectif absolu qui aurait permis au président de mettre de côté n'importe quelle disposition de loi. A titre d'exemple, l'Amendement McCain, cas le plus célèbre de remise en cause de la constitutionnalité d'une disposition de loi par le biais d'une déclaration de promulgation durant la présidence de George W. Bush, n'aurait pas pu être effacé des tablettes par un veto sélectif.

---

[512] Entretien (21 / 25 avril 2014).

[513] Le président devait s'assurer que la suppression des dépenses concernées permettrait de réduire le déficit budgétaire de l'État fédéral et ne nuirait ni à l'exercice des fonctions essentielles de l'État ni à l'intérêt national.

Ce dernier était donc avant tout une arme budgétaire mise à la disposition de l'exécutif. Or, les déclarations de promulgation constitutionnelles de George W. Bush n'ont presque jamais remis en cause les dépenses décidées par le Congrès. La raison est simple : malgré sa vision particulièrement expansionniste du pouvoir exécutif, George W. Bush semblait, au moins dans la parole, considérer le droit de décider comment sont utilisés les deniers publics comme une prérogative exclusivement législative. Interrogé en 2007 sur le droit du Congrès de limiter le nombre de soldats américains présents en Irak, le président affirmait ainsi que malgré son autorité de Chef des armées, le Congrès avait le droit de procéder à une telle restriction :

> Je pense qu'ils ont le droit de supprimer les fonds en utilisant leur pouvoir de financement.(…) Ils peuvent dire « Nous ne financerons pas », c'est une prérogative constitutionnelle du Congrès (…) Ils ont le droit d'utiliser les cordons de la bourse pour orienter les politiques publiques.[514]

Les déclarations de promulgation constitutionnelles de George W. Bush ne s'en prenaient donc pas aux dépenses sur lesquelles le veto sélectif était censé se concentrer. Lorsque George W. Bush souhaitait, dans une déclaration de promulgation, critiquer le niveau de dépenses prévu par une loi ou la manière dont ces dépenses étaient organisées, il le faisait systématiquement dans la partie politique de ses déclarations de promulgation et non dans la partie constitutionnelle. Ainsi, dans la déclaration de promulgation relative à La loi de finances consolidées pour l'année fiscale 2008, George W. Bush commence par critiquer le manque de rigueur budgétaire de la loi qu'il vient de promulguer :

> Je suis déçu par la manière dont le Congrès a construit cette loi, y compris en abandonnant l'objectif que j'avais fixé plus tôt cette année de réduire de moitié le nombre et le coût des différents postes budgétaires. (…) Il y a encore beaucoup à faire pour réduire les dépenses de l'État. En février, je soumettrai un nouveau collectif budgétaire pour l'année fiscale 2009 qui réduira une fois de plus le niveau des dépenses, maintiendra un faible niveau d'imposition, et poursuivra le chemin entrepris vers un budget à l'équilibre.[515]

C'est seulement après avoir formulé cette critique d'ordre politique que le président procède à l'habituelle remise en cause de la constitutionnalité de plusieurs dispositions de loi :

---

[514] Dan Froomkin, « Is Bush Violating the Law? », *The Washington Post*, 1er février 2007.
Citation originale : « I think they have the authority to defund, use their funding power (…) they can say 'We won't fund.' That is a constitutional authority of Congress (…) they have the right to try to use the power of the purse to determine policy. »

[515] George W. Bush, Statement on Signing the Consolidated Appropriations Act, 2008, 26 décembre 2007.
Citation originale : « I am disappointed in the way the Congress compiled this legislation, including abandoning the goal I set early this year to reduce the number and cost of earmarks by half. (…) There is still more to be done to rein in Government spending. In February I will submit my budget proposal for fiscal year 2009, which will once again restrain spending, keep taxes low, and continue us on a path towards a balanced budget. »

> Enfin, cette loi contient des dispositions similaires à celles rencontrées dans des lois de financement adoptées par le passé et qui pourraient être interprétées comme étant non conformes à mes responsabilités constitutionnelles. Afin d'éviter ces potentielles infirmités constitutionnelles, le pouvoir exécutif interprétera et comprendra ces dispositions de manière identique à ce que j'ai affirmé par le passé à propos de dispositions similaires.[516]

Si la déclaration de promulgation et le veto sélectif permettent donc au président de concentrer son attention sur certaines dispositions au sein de lois qu'il accepte de promulguer, le type de dispositions visées et les raisons pour lesquelles elles sont remises en cause ne sont pas les mêmes. A vrai dire, les deux outils ont des cibles tellement différentes qu'elles finissent par ête complémentaires : le veto sélectif visait uniquement des dispositions de loi qui impliquaient des financements, alors que les déclarations de promulgation de George W. Bush remettaient en cause la constitutionnalité de presque tous les types de dispositions de loi sauf, justement, celles liées au pouvoir de financement du Congrès.

Même si George W. Bush avait bénéficié du veto sélectif, il y a donc fort à parier que son emploi de la déclaration de promulgation aurait été aussi important que celui qui a en définitive été le sien. D'ailleurs, utiliser la déclaration de promulgation n'a pas empêché George W. Bush, comme presque tous les présidents qui l'ont précédé à la Maison-Blanche, de demander au Congrès, en 2006, de lui accorder le droit d'utiliser le veto sélectif,[517] preuve supplémentaire du fait que la présidence ne considérait pas que ces deux outils remplissaient la même fonction.

Évaluer la validité de la comparaison avec le veto sélectif permet donc, au même titre que celle avec le veto, de faire la différence entre la fonction politique qui a souvent été attribuée aux déclarations de promulgation et la fonction constitutionnelle que l'Administration Bush a souhaité leur donner. A la lecture des déclarations de promulgation de George W. Bush, l'un des éléments les plus marquants est justement leur absence relative de fond politique, et leur concentration presque exclusive sur des questions de séparation des pouvoirs. Bush ne rédige pas de déclarations de promulgation pour exprimer son opposition partisane à des dispositions qui ne seraient pas en accord avec son programme législatif ou son positionnement idéologique, mais pour dénoncer chaque empiètement sur ce qu'il considère être des domaines réservés de la présidence.

---

[516] *Ibidem.*
Citation originale : « Finally, this legislation contains certain provisions similar to those found in prior appropriations bills passed by the Congress that might be construed to be inconsistent with my Constitutional responsibilities. To avoid such potential infirmities, the executive branch will interpret and construe such provisions in the same manner as I have previously stated in regard to similar provisions. »

[517] Peter Baker, « Bush Calls on Senate to Pass Line-Item Veto », *The Washington Post*, 28 juin 2006.

4.3 Un outil d'action unilatérale?

Les comparaisons entre la déclaration de promulgation et le veto ou le veto sélectif résultent d'un comportement humain et scientifique classique et souvent productif qui consiste à comparer ce que l'on ne connaît pas. Puisque la déclaration de promulgation est restée très largement méconnue avant la présidence de George W. Bush, l'assimiler à des outils déjà connus comme le veto ou le veto sélectif permettait de raisonner sur des bases préexistantes. Dans les deux cas, le postulat de départ, sans lequel la comparaison ne peut réellement exister, est que la déclaration de promulgation appartient à ce que le politologue William Howell qualifie de pouvoirs unilatéraux du président.

En 1960, dans son essai *Presidential Power and the Modern Presidents*, le politologue et historien Richard Neustadt résumait le pouvoir du président américain à sa capacité de persuasion. A une époque où l'institution présidentielle semblait être devenue bien plus puissante que la Constitution de 1787 ne l'avait envisagé, Neustadt nous rappelait que le président restait, malgré tout, contraint et limité dans ses actions par d'autres acteurs du jeu politique comme le Congrès, le judiciaire, les médias, le peuple américain et même le reste du monde, et que son pouvoir était strictement équivalent à sa capacité à convaincre ces autres acteurs institutionnels de le soutenir ou, au moins, de ne pas lui mettre de bâtons dans les roues. Malgré tous les pouvoirs que lui donne la Constitution, son statut de Chef des armées, de chef d'État et de gouvernement, le président serait donc contraint de convaincre d'autres personnes et d'autres institutions de l'aider à faire son travail. Autrement dit, pour Neustadt, le président américain est aussi fort (ou faible) que les contre-pouvoirs lui permettent de l'être.[518]

En 2003, William Howell répond directement à Neustadt dans un essai intitulé *Power Without Persuasion: The Politics of Direct Presidential Action.*[519] Contrairement à Neustadt, Howell ne voit pas dans la capacité de persuasion l'alpha et l'omega de l'action présidentielle. Malgré la présence d'autres acteurs institutionnels, Howell pense que le président peut agir par lui-même et décider de l'issue de nombreuses situations politiques grâce à l'utilisation d'outils administratifs qui lui permettent de contourner le processus législatif traditionnel. Plus précisément, Howell définit ces outils qu'il qualifie de pouvoirs unilatéraux comme les créateurs d'un « vaste champ des politiques publiques que le président met en place sans le Congrès. »[520] Les décrets exécutifs, les accords exécutifs, les directives de sécurité nationale, les déclarations de politique présidentielle

---

[518] Richard Neustadt, *Presidential Power..., op.cit.*

[519] William Howell, *Power Without Persuasion: The Politics of Direct Presidential Action,* Princeton, NJ, Princeton University Press, 2003, 239 p.

[520] *Ibidem*.

sont autant d'outils administratifs qui permettent au président des États-Unis d'être puissant en dehors de la sphère d'influence que Neustadt avait décrite comme le seul cadre de l'action présidentielle.

En comparant la déclaration de promulgation telle qu'elle a été utilisée par George W. Bush à un veto ou un veto sélectif, une partie de la littérature relative au sujet en a donc fait l'un des membres de cette famille des outils unilatéraux qui permettent au président d'influencer le contenu des politiques publiques sans avoir besoin de passer par le processus législatif. En effet, même si le veto et le veto sélectif ne font pas partie des outils unilatéraux tels que les décrit Howell puisqu'ils opèrent à l'intérieur du processus législatif et ne sont donc pas là pour se substituer à ce dernier, l'idée sous-jacente de leur comparaison à la déclaration de promulgation est que cette dernière, comme les outils unilatéraux, a permis au président d'obtenir ce que le processus législatif lui refusait et de modifier le contenu des politiques publiques.[521]

Citions l'exemple des politologues Matthew Crenson et Benjamin Ginsberg, qui dans leur livre *Presidential Power, Unchecked and Unbalanced* intègrent les déclarations de promulgation à la famille des outils unilatéraux dont dispose le président :

> L'institution présidentielle offre de nombreuses occasions de gouverner sans avoir à subir d'interférence. Les décrets exécutifs, les directives de sécurité intérieure, les accords exécutifs, les proclamations présidentielles, les plans de réorganisation, les déclarations de promulgation ainsi qu'un arsenal de prérogatives exécutives en perpétuelle évolution permettent au président de légiférer de manière unilatérale sans avoir à consulter quelque législateur que ce soit.[522]

Dès lors, l'incapacité des déclarations de promulgation à se comporter dans les faits comme un veto ou un veto sélectif ou à avoir les mêmes effets que ces deux outils présidentiels sur les lois auxquelles elles sont jointes pose nécessairement la question de l'appartenance même de la déclaration de promulgation à la famille des outils unilatéraux du président telle que la définit Howell dans son essai. La réponse à une telle question ne relève pas de la simple nomenclature ou de l'étiquette que l'on pourrait choisir d'attribuer à l'outil déclaration de promulgation. Si cette dernière n'appartient pas à la famille des outils unilatéraux, alors cela pourrait signifier qu'elle

---

[521] Si la théorie des outils unilatéraux de Howell a été utilisée pour illustrer le propos, le veto et le veto sélectif seront intégrés ici à la famille des outils présidentiels au sens large car ils permettent au président (ou lui ont permis pour le veto sélectif) d'influer sur le contenu des politiques publiques.

[522] Matthew Crenson; Benjamin Ginsberg, *Presidential Power..., op.cit.*, page 194.
Citation originale : « The presidency offers broad opportunities to govern without interference. Executive orders, national security findings and directives, executive agreements, proclamations, reorganization plans, signing statements, and a changing arsenal of executive powers enable presidents to legislate unilaterally without consulting any legislators. »

n'avait pas d'objectif à court terme en termes de modification des politiques publiques. Dès lors, c'est l'ensemble de la vision de la déclaration de promulgation comme un outil qui aurait eu pour objectif, d'une manière ou d'une autre, de dénaturer le processus législatif au sens large au profit de l'exécutif qui serait remise en cause.

Le point commun le plus évident, et peut-être le plus important, entre la déclaration de promulgation et l'ensemble des outils présidentiels est le fait qu'elle soit signée de la main du président des États-Unis. Si l'on peut penser être ici dans le domaine du détail ou, en tous cas, du symbole, le prestige et la légitimité que confère le seing présidentiel ne peuvent être sous-estimés. Après tout, le fait que la déclaration de promulgation reçoive la signature et donc l'approbation du président explique sans doute très largement qu'elle ait été décrite comme un puissant outil d'exercice du pouvoir présidentiel, à même de remettre en cause l'exécution de dispositions de loi dûment adoptées par le Congrès et promulguées par le président. C'est parce qu'elles bénéficient de la puissance symbolique attribuée à une signature présidentielle que les déclarations de promulgation ont été prises au sérieux.

De plus, tout comme d'autres outils présidentiels, la déclaration de promulgation n'était absolument pas prévue par le texte constitutionnel. C'est ce que rappelle Mark Major dans son essai *The Unilateral Presidency and the News Media, The Politics of Framing Executive Power* :

> Comme la plupart des outils d'action unilatérale dont dispose la présidence, les déclarations de promulgation ne sont pas reconnues de manière explicite par la Constitution.[523]

Au même titre que le décret exécutif ou les accords exécutifs, elle est donc une pure création de la présidence. D'ailleurs, et c'est là un autre point commun, la polémique politique et constitutionnelle déclenchée par les déclarations de promulgation n'est pas sans rappeler celle qu'ont suscitée en leur temps les accords exécutifs ou le veto sélectif, qui ont engendré suffisamment de questions d'ordre constitutionnel pour que la Cour suprême finisse par se prononcer sur leur constitutionnalité, qui a été validée dans la décision *US c. Belmont* de 1937[524] pour le premier et invalidée dans la décision *Clinton c. City of New York*[525] pour le second.

---

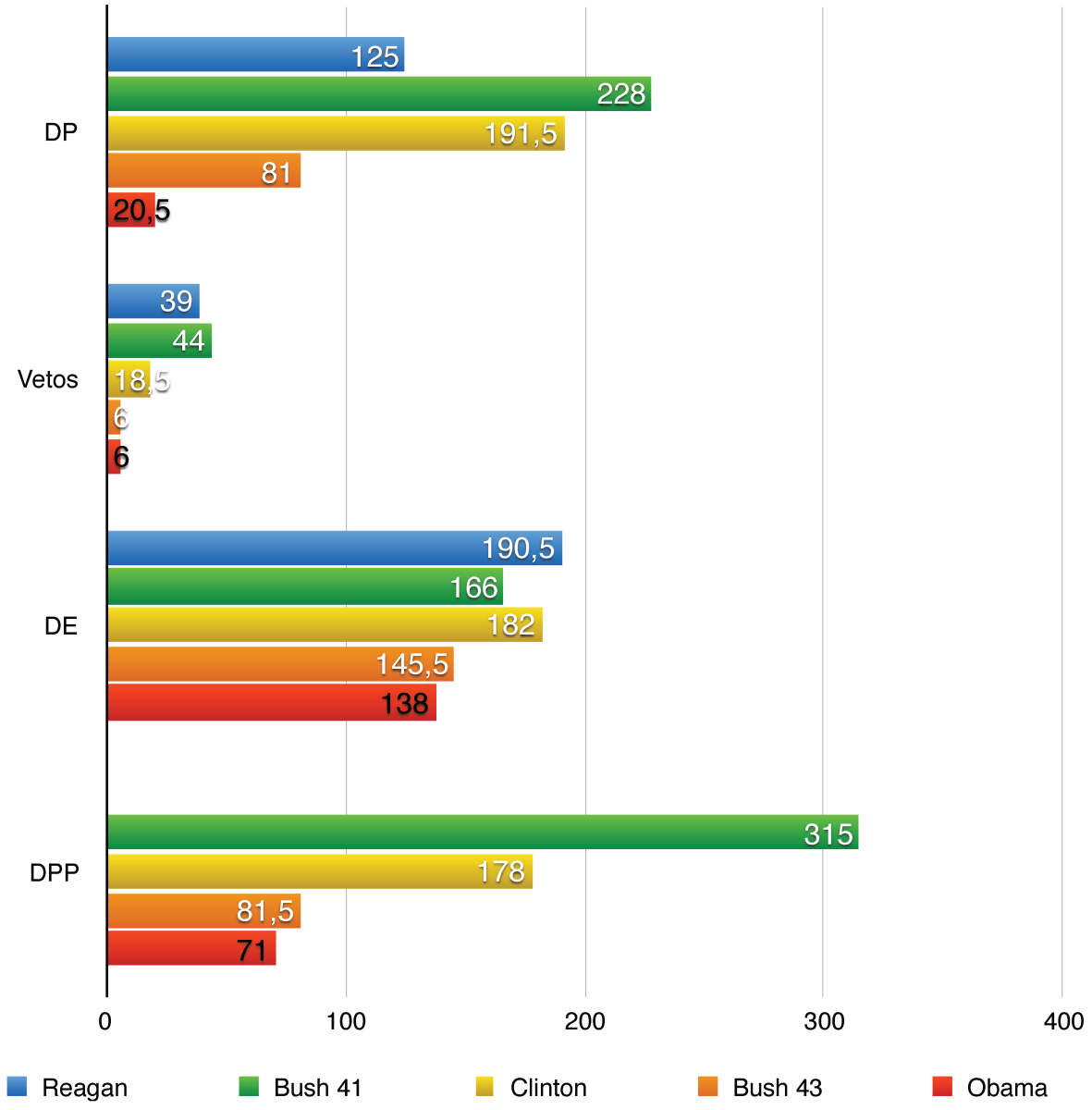
[523] Mark Major, *The Unilateral Presidency and the News Media, The Politics of Framing Executive Power*, New York, Palgrave Macmillan, 2014, 208 p., page 76.
Citation originale : « Like most unilateral powers of the presidency, signing statements are not explicitly recognized by the Constitution. »

[524] 310 U.S. 324.

[525] 524 U.S. 417.

La polémique née de l'utilisation des déclarations de promulgation par George W. Bush est dans une large mesure la digne héritière des questions liées à l'étendue et aux limites du pouvoir présidentiel posées en leur temps par d'autres outils créés par la présidence. En outre, une analyse de l'utilisation des déclarations de promulgation au cours des cinq dernières présidences laisse apparaître une évolution commune à l'ensemble des outils administratifs dont dispose l'institution présidentielle, comme le démontre le diagramme suivant, qui présente le nombre d'utilisations de quatre outils présidentiels par cinq présidents américains de Ronald Reagan à Barack Obama.[526]

G22. Evolution de l'utilisation des outils unilatéraux de Reagan à Obama



[526] Afin de tenir compte du fait que George H.W. Bush n'a passé que quatre ans à la Maison-Blanche, les chiffres présentés ont été ramenés, pour chaque président, à un seul mandat de quatre ans. Le nombre de déclarations de politique présidentielle rédigé par chaque président étant beaucoup plus important que les autres chiffres, il a été ramené a une année d'exercice du pouvoir afin que l'ensemble gagne en lisibilité.
Le nombre de déclarations de politique présidentielle rédigées par Ronald Reagan n'a pu être déterminé.
Les abréviations suivantes ont été adoptées : DP = déclarations de promulgation, DE = décrets exécutifs, DPP = déclarations de politique présidentielle (en anglais, *Statements of administration policy*).

La déclaration de promulgation semble donc se conformer à un schéma général d'utilisation décroissante des outils présidentiels au cours des dernières décennies. Leur nombre n'a en effet cessé de décroitre depuis la présidence de George H.W. Bush, depuis 228 déclarations de promulgation en quatre ans lors de la mandature du 41ème président des États-Unis à 21 déclarations de promulgation tous les quatre ans durant la présidence de Barack Obama.

Le même phénomène est constaté pour le veto présidentiel, avec 44 vetos en un mandat pour George H.W. Bush contre six vetos tous les quatre ans pour George. W. Bush et Barack Obama. La tendance est également à la baisse pour le nombre de déclarations de politique présidentielle ainsi que le nombre de décrets exécutifs, même si on notera que Bill Clinton en a rédigé davantage que son prédécesseur à temps égal passé à la Maison-Blanche.

Au-delà du seul cas de la déclaration de promulgation, la présidence semble donc se diriger vers une raréfaction de l'emploi des différents outils administratifs qui sont les siens, ce qui semble à première vue contredire à la fois l'idée d'une présidence de plus en plus puissante et la nature conflictuelle des relations entre exécutif et législatif. C'est en effet au moment même où la lutte institutionnelle avec le Congrès se fait de plus en plus violente, du fait notamment de la combinaison entre une situation de cohabitation partisane de plus en plus fréquente et une polarisation idéologique toujours croissante, que le président utilise de moins en moins les armes administratives dont il dispose.

L'utilisation de la déclaration de promulgation, en diminution constante depuis plus de vingt ans, suit donc dans une large mesure celle des autres outils dont dispose la présidence américaine.

Toutefois, la principale différence entre la déclaration de promulgation et l'ensemble des outils présidentiels réside dans l'absence de légitimité. Si l'absence de légitimité constitutionnelle range la déclaration de promulgation du côté de la règle davantage que de celui de l'exception puisqu'aucun des outils décrits par Howell n'était prévu par le texte constitutionnel, des outils comme le décret exécutif et l'accord exécutif ont été, à un moment ou à un autre, légitimés par l'un des autres pouvoirs de l'État fédéral, en l'occurrence, pour ces deux outils, par le biais d'une décision de la Cour suprême.[527] La déclaration de promulgation n'a quant à elle été reconnue comme un exercice légitime du pouvoir présidentiel par aucun des deux autres pouvoirs.

[527] *Youngstown c. Sawyer* (343 U.S. 579, 1952) et *US c. Belmont* (310 U.S. 324, 1937).

Elle n'a pas non plus de légitimité historique à même de combler le manque de légitimité institutionnelle et constitutionnelle. A titre d'exemple, les décrets exécutifs,[528] quand bien même ils ne sont pas reconnus par la Constitution, sont aussi vieux que la présidence elle-même puisque le premier d'entre eux date de la présidence de George Washington. La tradition leur a donc donné une légitimité que la Constitution ne leur attribuait pas et, s'il arrive que la légalité de tel ou tel décret exécutif soit remise en cause par l'opinion publique, le Congrès ou la Cour suprême, personne ou presque ne remet en cause la légitimité de l'outil lui-même.

Certes, la déclaration de promulgation date de la présidence de James Monroe et pourrait donc a priori prétendre à une légitimité historique comparable. Mais sa place dans l'imaginaire collectif et institutionnel américain est très largement inférieure à celle d'un outil comme le décret exécutif, et une grande partie de la polémique qu'elle a suscitée durant la présidence de George W. Bush découle justement du fait que presque personne ne la connaissait ou n'y prêtait attention.

Une autre différence entre la déclaration de promulgation et les autres outils administratifs dont dispose la présidence tient aux possibilités de réaction dont disposent les institutions concurrentes. Un décret exécutif peut par exemple être contré par une simple loi. Une déclaration de promulgation ne peut pas, à ce jour, être « annulée » de la sorte par le Congrès ou la Cour suprême, et la raison en est simple : ni le Congrès ni la Cour suprême ne connaissent réellement les effets des déclarations de promulgation sur les lois auxquelles elles sont jointes.

Dès lors, que signifierait exactement le fait d'annuler ou de contrer une déclaration de promulgation? S'agirait-il de forcer le président à exécuter les dispositions dont il remet en cause la constitutionnalité? De lui demander de retirer sa déclaration de promulgation? De le contraindre à ne plus se prononcer sur la constitutionnalité des lois qu'il promulgue? Le Congrès ne peut pas contrer ce qu'il n'est pas capable d'identifier. Autrement dit, puisque les objectifs qui sont ceux du président lorsqu'il utilise une déclaration de promulgation constitutionnelle ne sont pas réellement connus, il est par définition impossible de mettre en place une procédure unique qui permettrait au législatif d'annuler les effets d'une déclaration de promulgation..

Enfin, pour en revenir à la vision des outils unilatéraux développée par Howell, la déclaration de promulgation telle qu'elle a été utilisée par George W. Bush ne vérifie pas la théorie du blocage institutionnel[529] qui régit selon Howell l'utilisation des outils unilatéraux. Selon cette théorie, le président fait majoritairement usage de ses pouvoirs unilatéraux lorsque le Congrès lui

---

[528] En anglais, *executive orders*.

[529] En anglais, *gridlock*.

est hostile (principalement, donc, en cas de cohabitation partisane) et que le processus habituel de négociation avec le législatif a peu de chances d'aboutir ou en tous cas de se révéler productif.

Or, la période de plus forte utilisation des déclarations de promulgation par George W. Bush peut très difficilement être décrite comme une période de blocage institutionnel, peu de présidents américains ayant bénéficié au cours du dernier demi-siècle d'une situation institutionnelle aussi favorable que celle dans laquelle évoluait alors George W. Bush : un pays uni derrière le Chef des armées, un Congrès dominé par un parti présidentiel idéologiquement soudé, une Cour suprême favorable dans l'ensemble au pouvoir exécutif et une réélection confortable en 2004.

Autrement dit, la période de plus forte utilisation des déclarations de promulgation constitutionnelles dans l'Histoire des États-Unis était tout sauf une situation de blocage institutionnel où le besoin d'utiliser les outils unilatéraux se serait fait sentir pour permettre au président d'obtenir ce que le Congrès lui refusait.

Plus précisément, Howell définit dans son essai *Power Without Persuasion* les deux cas de figure dans lesquels les outils unilatéraux ont le plus de chances d'être utilisés :

> Premièrement, lorsque le Congrès freine toute avancée sur un sujet (…) le président peut contourner le processus législatif en utilisant un outil unilatéral. Deuxièmement, lorsque le Congrès est sur le point d'adopter une nouvelle loi à laquelle le président s'oppose, le président peut de manière unilatérale donner naissance à une version plus modérée de la loi afin de réduire le soutien législatif à des changements plus profonds.[530]

Aucune de ces deux situations ne correspond au contexte politique dans lequel la majorité des déclarations de promulgation de George W. Bush a été rédigée. Du fait de la congruence idéologique entre le président et le Congrès, la période 2002-2006 peut difficilement être décrite comme une période durant laquelle le Congrès « freine toute avancée sur un sujet ».[531] Le deuxième cas d'utilisation des outils unilatéraux évoqué par Howell ne correspond quant à lui pas au timing de la déclaration de promulgation : la « version plus modérée »[532] de la loi à laquelle Howell fait référence intervient selon lui « lorsque le Congrès est sur le point d'adopter une

---

[530] William Howell, *Power Without Persuasion...*, *op.cit.*, page 177.
Citation originale : « First, when Congress is gridlocked on an issue (…) the president may circumvent the legislative process by issuing a unilateral directive. And second, when Congress is poised to edict new legislation that the president opposes, the president may unilaterally set a more moderate version of the bill in order to derail congressional support for more sweeping changes. »

[531] *Ibidem*.

[532] *Ibid.*

nouvelle loi ».[533] Or, la déclaration de promulgation intervient une fois que la nouvelle loi en question a été adoptée et n'empêche donc pas en amont les « changements plus profonds »[534] qui peuvent selon Howell être évités grâce à l'utilisation d'un outil unilatéral.

Conclusion : un objet présidentiel non identifié

Davantage que la preuve que quelque chose d'anormal était forcément en train de se passer, l'absence d'utilisation du veto durant les six premières années de la présidence Bush aurait dû être prise pour ce qu'elle était, à savoir l'expression d'une période de gouvernement unifié que les Républicains n'avaient plus connue depuis 1954 et d'une homogénéité idéologique qui permettait à l'exécutif et au législatif de travailler main dans la main plutôt que tête contre tête. Que la déclaration de promulgation ait été transformée en outil qui permettait au président d'éliminer des dispositions de loi au nom d'un désaccord politique avec le Congrès au moment même où l'entente politique entre les deux pouvoirs était presque totale ne répond à aucune logique historique ou institutionnelle.

Plus généralement, la limite commune aux comparaisons entre la déclaration de promulgation et le veto ou le veto sélectif réside dans un problème d'échelle. En effet, faire de la déclaration de promulgation un nouveau veto contraint à mettre sur le même plan le tout et la partie : le veto marque, au moins sur la forme, l'opposition présidentielle à l'intégralité d'une loi là où la déclaration de promulgation singularise un faible nombre de dispositions au sein de la loi à laquelle elle est jointe. Si la comparaison au veto sélectif permet d'éviter cet écueil, elle présente en quelque sorte le travers inverse puisque la déclaration de promulgation, qui peut être utilisée pour remettre en cause la constitutionnalité ou la pertinence politique de n'importe quelle disposition de loi, a un champ d'action plus large que le veto sélectif qui, avant d'être abattu en plein vol par la Cour suprême, ciblait spécifiquement les dépenses budgétaires.

Au-delà de ces deux comparaisons, il ne semble pas possible d'affirmer avec certitude que la déclaration de promulgation appartienne à la famille des outils unilatéraux de gouvernance dont dispose le président. Bien que différents les uns des autres par bien des aspects, ces derniers présentent un point commun qui à lui seul justifie qu'ils soient regroupés sous la même étiquette : tout le monde sait exactement pourquoi le président les utilise et ce qu'il attend de chacun d'entre eux. Un décret exécutif permet au président d'agir lorsque le Congrès ne souhaite pas ou ne peut pas légiférer, là où un accord exécutif permet de conclure une entente avec un autre pays sans passer par une procédure de ratification des traités par le Sénat particulièrement lourde.

---

[533] *Ibid.*

[534] *Ibid.*

L'intégration de la déclaration de promulgation à la famille des outils de gouvernance de la présidence ainsi que sa comparaison au veto et au veto sélectif reposent sur cette même idée selon laquelle l'utilisation des déclarations de promulgation par l'Administration Bush poursuivait un objectif politique immédiat. A travers son utilisation de l'outil, George W. Bush aurait cherché à obtenir des résultats que le processus législatif et la négociation avec le Congrès lui auraient refusé.

Or, certaines questions essentielles relatives aux effets concrets des déclarations de promulgation restent à ce jour sans réponse définitive : à quoi sert une déclaration de promulgation? Quels sont ses effets sur la loi à laquelle elle est jointe? Que donne-t-elle au président que le processus législatif classique ne lui permet pas d'obtenir?

Ce travail de recherche ainsi que d'autres travaux se sont proposé de répondre à ces questions. Mais en l'état actuel de nos connaissances, il ne semble pas possible d'attribuer avec certitude à la déclaration de promulgation un rôle aussi précis et ciblé que ceux des outils présidentiels auxquels elle a pu être comparée ou assimilée. On pourrait même se demander si la présidence américaine elle-même ne se pose pas encore des questions sur la meilleure manière d'utiliser la déclaration de promulgation, sur ses capacités et ses limites. La première partie a mis en avant la richesse et la diversité de la réflexion institutionnelle menée par les administrations de Ronald Reagan, George W. Bush et Bill Clinton autour des différents rôles que la présidence pourrait attribuer aux déclarations de promulgation.

L'Administration Reagan la voyait comme une plateforme qui pouvait permettre au président d'ajouter son nom et son opinion à l'historique législatif. Son successeur l'a avant tout utilisée, comme son fils le fera une décennie plus tard, pour remettre en cause la constitutionnalité de dispositions de loi. Bill Clinton, sous l'impulsion d'un Walter Dellinger conscient de l'aspect protéiforme de la déclaration de promulgation, lui a attribué presque tous les rôles possibles et imaginables.

Et comme les entretiens réalisés le démontrent, les anciens membres de l'Administration Bush 43 répondent presque tous différemment aux questions du rôle des déclarations de promulgation et de leur destinataire. Si, à l'inverse, il leur avait été demandé de se prononcer sur le rôle du veto ou du décret exécutif, leurs réponses auraient à l'évidence été beaucoup plus uniformes et moins dispersées.

La déclaration de promulgation est, en l'état actuel de nos connaissances, un objet présidentiel non identifié.

Chapitre V. Pendant l'exécution : téléguider l'application des lois par la bureaucratie fédérale?

Les points précédents ont permis de démontrer que l'assimilation de la déclaration de promulgation à un veto silencieux ou à un nouveau veto sélectif ne correspond ni à l'évolution de l'utilisation de l'outil par George W. Bush au cours de sa présidence ni aux circonstances politiques dans lesquelles cette dernière s'est déroulée. Au-delà de toute ces différences, il faut avant tout rappeler que la déclaration de promulgation, contrairement au veto et au veto sélectif, n'empêche absolument pas, d'un point de vue juridique, la loi à laquelle elle est jointe ou même les dispositions dont elle remet en cause la constitutionnalité d'acquérir force de loi.

Toute disposition incluse dans un texte législatif que le président accepte de promulguer est officiellement la loi des États-Unis. En dehors du discours alarmiste auquel elles ont donné naissance, les déclarations de promulgation de George W. Bush ou de tout autre président américain ne remettent donc pas en cause la première étape du processus législatif au sens large, à savoir l'adoption des lois par le Congrès et leur promulgation par le président.

On s'intéressera dorénavant à la capacité de la déclaration de promulgation constitutionnelle à influer sur l'étape suivante de la vie d'une loi, à savoir son exécution par les agences fédérales. Autrement dit, lorsque, durant la présidence de George W. Bush, une disposition voyait sa constitutionnalité et son application remises en cause dans une déclaration de promulgation, la disposition était-elle malgré tout exécutée? Si oui, les termes de cette application étaient-ils conformes au texte de loi adopté par le Congrès ou est-ce que l'exécution était altérée pour tenir compte des réserves constitutionnelles émises par le président?

Dès le début de ce travail de recherche, répondre à cette question d'une éventuelle influence des déclarations de promulgation sur le processus d'exécution des lois a été défini comme une priorité. Il existe deux raisons à cela :

- Tout d'abord, si les déclarations de promulgation ont pu servir de moyen de contrôle de l'exécution des lois par les agences fédérales, alors elles sont un outil majeur de l'exercice et de l'accroissement du pouvoir exécutif. Les présidents américains opèrent dans un monde où les lois, quelles qu'elles soient, revêtent des aspects de plus en plus techniques et où le processus d'exécution est de moins en moins centralisé à la Maison-Blanche et de plus en plus dirigé par des agences dont l'expertise et les ressources ne peuvent être égalées ni par le législatif ni par le reste de l'exécutif. Si George W. Bush s'est révélé capable, par le biais de ses déclarations de

promulgation, de contrôler tout ou partie du travail des agences et du processus d'exécution des lois, alors il a réussi là où bien d'autres chefs de l'exécutif ont échoué.

- Ensuite, la véritable influence des déclarations de promulgation de George W. Bush sur le travail des agences fédérales et le processus d'exécution des lois a été l'une des questions les plus souvent posées par la littérature relative au sujet. Plusieurs auteurs, surtout dans la période qui a suivi la naissance de la polémique, ont ainsi affirmé que George W. Bush avait utilisé les déclarations de promulgation pour influencer l'exécution des lois par les agences fédérales et faire en sorte qu'elle réponde davantage à la volonté présidentielle qu'à l'intention du Congrès (Cooper : 2005, Sheppard : 2006, Magill : 2007, Biller : 2008, Crabb : 2008, Pfiffner : 2008, Stepnowsky : 2010). Ainsi, pour Elizabeth Magill :

> Les déclarations de promulgation interviennent à la fin du processus législatif, mais également au début de la vie d'une loi. Les déclarations de promulgation du président Bush étaient problématiques non seulement car elles permettaient au président d'avoir le dernier mot, mais parce que ses mots étaient importants. En l'absence d'une interprétation définitive de la loi par le judiciaire, la déclaration de promulgation servait de guide à ceux qui, au sein de l'exécutif, étaient chargés de faire appliquer la loi et de la respecter.[535]

Dans son article « Deference to Presidential Signing Statements in Administrative Law », Paul Stepnowsky affirme quant à lui que les déclarations de promulgation ont permis à George W. Bush mais aussi au président Obama de contrôler l'exécution des lois par la bureaucratie :

> Après avoir remis en cause la fréquence avec laquelle le président Bush s'était appuyé sur la déclaration de promulgation pour mettre en avant l'ambiguïté des lois ou contester leur constitutionnalité, le président Obama a poursuivi cette tendance dans le but d'atteindre les objectifs de sa propre Administration en termes de mise en place de politiques publiques. Les deux présidents ont utilisé les déclarations de promulgation pour interpréter des dispositions de lois ambiguës ou problématiques d'un point de vue constitutionnel mais également pour contraindre les membres de l'exécutif à agir d'une manière qui permette à l'exécutif de remplir ses missions.[536]

---

[535] Elizabeth Magill, « The First Word », *William & Mary Bill of Rights Journal*, Volume 16, Issue 1, Article 4, 2007, pp. 27-53, page 27.
Citation originale : « Signing statements come at the end of the legislative process, but they also come at the beginning of the life of a law. President Bush's signing statement was controversial not only because it was the last word, but because his words mattered. In the absence of a definitive judicial interpretation of the statute, the signing statement would guide those in the executive branch who were bound to follow the law. »

[536] Paul Stepnowsky, « Deference to Presidential Signing Statements in Administrative Law », *The George Washington Law Review*, Volume 78, No. 5, juillet 2010, pp. 1086-1101, page 1086.
Citation originale : « After President Obama questioned both the use of and frequency with which President Bush relied on signing statements to challenge the constitutionality or vagueness of statutes, he has continued this trend to further his own Administration's policy objectives. Both Presidents have used signing statements not only to interpret constitutional or vague provisions of statutes, but also to direct members of the executive branch to act in order to fulfill presidential prerogatives. »

Stephen Sheppard va même jusqu'à affirmer que les déclarations de promulgation pouvaient pousser les agences concernées à remettre en cause l'application d'une loi :

> Ces déclarations contenaient également des rejets de certaines parties de la loi promulguée que le président considérait comme contraires à la Constitution, une pratique défendue par des officiels du ministère de la Justice. Ces rejets avaient parfois pour effet de suspendre l'execution ou l'application par les agences exécutives des dispositions de loi concernées.[537]

La même idée est développée par Michael Crabb dans son article « The Executive Branch Shall Construe: The Canon of Constitutional Avoidance and the Presidential Signing Statement » :

> Il faut bien sûr reconnaître que bien que les déclarations de promulgation soient dénuées de tout effet de contrainte juridique, elles pourraient tout à fait faire peser une contrainte implicite sur des membres de l'exécutif qui, puisqu'ils servent selon le bon vouloir du président, ont toutes les chances d'être particulièrement attentifs à des déclarations en provenance de la Maison-Blanche et qui ont un lien direct avec le travail qui est le leur.[538]

Pour ces auteurs, les destinataires principaux des déclarations de promulgation du président Bush étaient donc les agences chargées de l'exécution des lois. En transformant la déclaration de promulgation en une sorte de manuel d'exécution des lois à destination des agences, George W. Bush aurait rempli simultanément deux rôles souvent attribués aux déclarations de promulgation :

- Permettre au président de livrer son interprétation de passages ambigus de la loi et, en la transmettant aux agences, faire en sorte que cette interprétation régisse le processus d'exécution des passages concernés, qui seraient alors appliqués en fonction de l'interprétation présidentielle de la loi plutôt que de l'intention du Congrès.
- Faire en sorte que la remise en cause de la constitutionnalité de certaines dispositions de loi se répercute sur leur processus d'exécution en signalant aux agences que celui-ci doit être modifié pour tenir compte de l'intention présidentielle afin qu'aucune disposition inconstitutionnelle ne soit appliquée et/ou qu'aucune disposition ne soit appliquée de manière inconstitutionnelle.

---

[537] Stephen Sheppard, « Presidential Signing Statements: How to Find Them, How to Use Them, and What They Might Mean », *Arkansas Law Notes* 377, 2006, pp. 87-91, pp. 87-88.
Citation originale : « Statements also included rejections of portions of the signed legislation that the president asserted were unconstitutional, a practice that was defended by officials in the Department of Justice. The effect of these rejections was sometimes to suspend enforcement or implementation of those sections by executive agencies. »

[538] Michael Crabb, « The Executive Branch Shall Construe: The Canon of Constitutional Avoidance and the Presidential Signing Statement », *Kansas Law Review*, Volume 56, 2008, pp. 711-743, page 719.
Citation originale : « Of course, it must be acknowledged that although signing statements lack any legally binding effect, they very well may carry implicit binding effect on Executive officials who, serving at the pleasure of the President, are likely to be especially attentive to White House statements relevant to their duties. »

Cependant, ces affirmations ne peuvent être vérifiées qu'en suivant le processus d'exécution des lois depuis leur adoption par le Congrès à leur exécution par les agences pour voir si les déclarations de promulgation de George W. Bush ont effectivement eu une influence sur l'exécution des dispositions dont elles remettaient en cause la constitutionnalité. Alors même que les potentiels effets des déclarations de promulgation sur le processus d'exécution des lois sont souvent mis en avant, ce pan de recherche potentiellement très fécond consistant à déterminer la réalité de ces éventuels effets est très largement absent de la littérature relative au sujet. Un paramètre essentiel, à savoir la faisabilité d'un tel procédé, a été presque totalement laissé de côté.

Autrement dit, ce n'est pas parce qu'un président souhaite influencer l'exécution des lois par les agences (à supposer que telle ait été la volonté de l'Administration Bush) qu'il y arrive forcément. Cette capacité, réelle ou supposée, de la déclaration de promulgation à influer sur l'exécution des lois doit être évaluée dans les faits si l'on souhaite juger du véritable potentiel transformateur de cet outil.

On s'attachera donc à répondre à la question suivante : les déclarations de promulgation de George W. Bush ont-elles joué le rôle d'ordre en provenance de la présidence et à destination des agences fédérales, censé dicter l'exécution des lois par ces dernières et modifier voire empêcher l'exécution de dispositions pourtant adoptées par le Congrès et promulguées par le président?

Deux types de réponse seront apportées à cette question. Tout d'abord une réponse sur le plan théorique, où la définition d'un ordre présidentiel et de ses chances de succès par le politologue américain Richard Neustadt sera utilisée pour tester la capacité de la déclaration de promulgation à se comporter comme un ordre présidentiel censé influencer voire guider l'exécution des lois par les agences fédérales.

On procédera ensuite, par le biais du suivi de l'exécution de plusieurs dispositions dont la constitutionnalité a été remise en cause par une déclaration de promulgation de George W. Bush, à une analyse pratique de l'exécution des lois par les agences fédérales afin de voir dans quelle mesure elle a pu être influencée par les déclarations de promulgation. Avant cela, on s'intéressera à la décision de la Cour suprême dans l'affaire *Chevron U.S.A Inc. c. Natural Resources Defense Council* de 1984,[539] afin de comprendre pourquoi il peut être essentiel pour la présidence de chercher à contrôler l'interprétation des lois par les agences.

[539] 467 U.S. 837

5.1 La doctrine Chevron et l'importance du contrôle de la bureaucratie

En 1984, dans la décision *Chevron U.S.A, Inc. c. Natural Resources Defense Council*, [540] la Cour suprême est amenée à se prononcer sur le droit de l'Agence américaine de protection de l'environnement[541] d'appliquer une loi, le *Clean Air Act*, en fonction de sa propre interprétation de celle-ci. La Cour va alors profiter de ce cas précis pour établir un précédent et se prononcer sur la réponse à accorder à une question administrative essentielle : quelle légitimité doit être accordée à l'interprétation par la bureaucratie fédérale de passages ambigus au sein de lois dont elles doivent assurer l'exécution?

La Cour, par l'intermédiaire du juge John Paul Stevens, répond à cette question en distinguant deux cas de figure. Le premier cas, celui où l'intention du Congrès est claire et l'interprétation de la loi ne pose pas de problème, est le plus simple :

> Si l'intention du Congrès est claire, alors le problème est réglé, car la Cour, tout comme l'agence, doit donner sa pleine mesure à l'intention du Congrès lorsque celle-ci est dénuée de toute ambiguïté.[542]

Le cas le plus complexe et le plus intéressant car directement lié aux déclarations de promulgation est celui d'une loi qui présente une ambiguïté, et de la valeur qui doit alors être accordée par les cours de justice à l'interprétation d'une telle loi par l'agence chargée de son exécution :

> Si, en revanche, la Cour estime que le Congrès n'a pas directement répondu à la question posée, la Cour ne peut pas se contenter d'imposer sa propre interprétation de la loi (…) la question qui se pose à la Cour est de savoir si la réponse apportée par l'agence est basée sur une interprétation raisonnable de la loi. (…) Nous avons admis depuis longtemps qu'un crédit considérable doit être accordé à l'interprétation par une agence exécutive d'une loi qu'elle est censée administrer, ainsi que le principe de déférence aux interprétations administratives.[543]

---

[540] *Ibidem*.

[541] En anglais, *Environmental Protection Agency* ou EPA.

[542] John Paul Stevens, dans *Chevron U.S.A., Inc. c. Natural Resources Defense Council,* 467 U.S. 837.
Citation originale : « If the intent of Congress is clear, that is the end of the matter; for the court, as well as the agency, must give effect to the unambiguously expressed intent of Congress. »

[543] *Ibidem*.
Citation originale : « If, however, the court determines Congress has not directly addressed the precise question at issue, the court does not simply impose its own construction on the statute (…) the question for the court is whether the agency's answer is based on a permissible construction of the statute. (…) We have long recognized that considerable weight should be accorded to an executive department's construction of a statutory scheme it is entrusted to administer and the principle of deference to administrative interpretations. »

La décision rendue ici par la Cour est suffisamment large pour faire office de précédent, au point que les spécialistes parlent aujourd'hui encore de doctrine Chevron. Bien qu'elle prenne soin de cerner toute dérive potentielle en évoquant une «interprétation raisonnable de la loi »[544] comme une condition *sine qua non*, la Cour donne ici un pouvoir et une marge de manoeuvre considérables aux agences chargées de l'exécution des lois : dans le cas où l'intention du Congrès ne peut être déterminée par la simple lecture de la loi et/ou de l'historique législatif, c'est bien l'interprétation de la loi par les agences qui doit primer.

On comprend dès lors tout l'intérêt qui est celui d'un président quel qu'il soit de faire en sorte que la présidence soit en mesure de dicter aux agences leur interprétation des passages ambigus des lois qu'elles sont censées exécuter. Le président pourrait alors mettre la main sur l'exécution de nombreuses dispositions tout en ayant l'assurance, s'il reste raisonnable dans son interprétation des passages ambigus, de voir celle-ci, si elle venait à être remise en cause devant les tribunaux, être reconnue et légitimée par le pouvoir judiciaire.

L'hypothèse d'une éventuelle utilisation des déclarations de promulgation comme un manuel d'exécution des lois à destination des agences prend alors tout son sens et interroge sur la volonté de l'Administration Bush d'utiliser la doctrine Chevron et la déférence accordée aux agences comme une assurance de la légitimation juridique de son interprétation des lois.

5.2 Approche théorique - Le « test de Neustadt » : les déclarations de promulgation sont-elles l'outil adéquat pour influer sur l'exécution des lois par la bureaucratie?

Toutefois, à supposer que l'Administration Bush ait souhaité utiliser la déclaration de promulgation comme un moyen d'influencer l'exécution des lois par la bureaucratie fédérale et de faire en sorte que celle-ci réponde à son interprétation des ambiguïtés et de la constitutionnalité des textes plutôt qu'à la volonté du Congrès, rien ne dit pour autant qu'elle y soit arrivée, ni même que cela se soit avéré possible. En effet, quand bien même on considère qu'une objection constitutionnelle émise dans le cadre d'une déclaration de promulgation équivaut à un ordre donné aux agences d'exécuter la loi telle que le président la comprend et non telle que le Congrès l'a adoptée, comment être sûr que l'ordre en question sera suivi d'effet?

La littérature relative aux déclarations de promulgation a souvent affirmé que bien que celles-ci n'aient pas force de loi, elles représentent la volonté présidentielle et qu'il est à ce titre très difficile pour des agents fédéraux qui sont placés sous l'autorité du président de ne pas en tenir

[544] *Ibid.*

compte au moment de l'exécution d'une loi. La même idée est développée par un ancien membre du ministère de la Justice durant la présidence de George W. Bush :

> Dans la mesure où elles (les déclarations de promulgation) étaient en définitive émises par le président lui-même, on peut raisonnablement affirmer que bien que n'étant pas juridiquement contraignantes, la tendance au sein du pouvoir exécutif était de se conformer à elles autant que faire se peut.[545]

Si une telle affirmation a du sens, le raisonnement qui la sous-tend n'a pas valeur de preuve. Autrement dit, il ne faut pas s'imaginer le président américain comme un dirigeant omnipotent dont tous les ordres seraient exécutés dans la minute par des serviteurs dévoués. Le mythe de « l'homme le plus puissant du monde » et la réalité de l'étendue du pouvoir du président ne doivent pas faire oublier que l'exécutif est, aux États-Unis davantage que dans bien d'autres pays démocratiques, limité dans sa capacité d'action par une Constitution basée sur la séparation des pouvoirs et le système des freins et contrepoids.

L'Histoire de la présidence américaine est ainsi jalonnée d'exemples de présidents qui donnent un ordre et attendent, en vain, que celui-ci soit exécuté. Cité par Richard Neustadt dans son essai référence *Presidential Power and the Modern Presidents*, Harry Truman prophétisait ainsi la situation que vivrait son successeur à la Maison-Blanche, Dwight Eisenhower, en des termes emprunts d'un certain fatalisme institutionnel :

> Il s'assoira dans ce fauteuil et dira : « Faites ceci! Faites cela » Et rien ne sera fait. Pauvre Ike, ça ne ressemblera en rien à l'armée. Il trouvera ça très frustrant.[546]

Harry Truman rappelle ici à juste titre qu'un président n'est pas un général (même si Eisenhower l'était) et que la chaîne de commandement bureaucratique n'a pas la même verticalité ni la même étanchéité que son équivalent militaire. Dans son article « The First Word », Elizabeth Magill rappelle cette célèbre phrase prononcée par John Kennedy qui résume à elle seule l'impuissance qui peut parfois être celle du leader du monde libre face à l'inertie bureaucratique : « Je suis d'accord avec vous, mais je ne sais pas si l'État le sera ».[547]

---

[545] Entretien avec DOJ 1 (anonyme, 2 / 26 juillet 2014).
Citation originale : « In the respect that they were ultimately issued by the President himself, I think it is fair to state that while they might not be legally binding directives, the tendency among executive branch officials was to abide by them to the fullest extent possible. »

[546] Richard Neustadt, *Presidential Power...*, *op.cit.*, page 10.
Citation originale : « He'll sit here (...) And he'll say, « Do this! Do that! » And nothing will happen. Poor Ike - it won't be a bit like the Army. He'll find it very frustrating. »

[547] Elizabeth Magill, « The First Word », *op.cit.*, page 30.

L'idée selon laquelle George W. Bush aurait utilisé les déclarations de promulgation pour « mettre au pas » les agences chargées de l'exécution des lois pose en réalité une question qui dépasse le simple cadre de l'étude des déclarations de promulgation : dans quelle mesure le président a-t-il le contrôle de la bureaucratie fédérale? Les difficultés rencontrées par Richard Nixon ou Ronald Reagan face à une bureaucratie issue du New Deal et de la Grande Société sont de bons exemples de présidents qui échouent à pleinement contrôler le travail d'agences fédérales pourtant majoritairement placées sous la responsabilité de l'exécutif, au point que l'Administration Reagan a d'ailleurs envisagé la déclaration de promulgation comme, entre autres, un moyen de mieux contrôler les agences.

Cette même Administration Reagan était d'ailleurs pleinement consciente de la difficulté de faire des déclarations de promulgation des ordres présidentiels que les agences exécuteraient sans broncher. Ainsi, dans le cadre d'un document interne déjà cité plus haut et qui détaillait les éventuels problèmes que rencontrerait la présidence dans sa pratique des déclarations de promulgation, le futur juge de la Cour suprême Samuel Alito voyait comme l'un de ces problèmes « l'acceptation (des déclarations de promulgation) par les ministères et les agences exécutives ». Selon lui :

> Une fois qu'une unité de centralisation de l'élaboration des déclarations de promulgation aura été mise en place ou désignée, il semble probable qu'il y ait des tensions entre cette unité et les différents ministères et agences qui souhaiteront ajouter aux déclarations de promulgation leur propre interprétation (des lois). Si la chaîne de commandement n'est pas claire, cette inévitable tension pourrait être amplifiée. [548]

Le politologue Thomas Cronin confirme cette analyse dans l'ouvrage collectif *Inventing the American Presidency* :

> Les décisions présidentielles envoyées aux agences fédérales sont souvent diluées ou ignorées. La routine propre au fonctionnement des bureaucraties étatiques favorise le maintien du statu quo.[549]

---

[548] Samuel Alito, « Using Presidential Signing Statements...», *op.cit.*, page 3.
Citation originale : « Once a clearinghouse unit is established or designated, it seems likely that there will be friction between that unit and the various departments and agencies wishing to insert interpretive statements into presidential signing statements. If the lines of authority are not clear, this inevitable friction may be magnified. »

[549] « The President's Executive Power », dans Thomas Cronin, *Inventing the American Presidency*, Lawrence, University of Kansas Press, 1989, 404 p., pp. 180-208, page 205.
Citation originale : « Presidential decisions that are sent to the federal agencies and departments have a way of getting watered down or ignored. The routines of governmental bureaucracies are geared to preserving the status quo. »

Les spécialistes de la présidence américaine George C. Edwards et Stephen J. Wayne arrivent à la même conclusion :

> Du fait de son extrême complexité, il ne faut pas s'attendre à ce que le processus d'exécution des lois soit accompli aisément ou de manière parfaitement conforme aux désirs du chef de l'Etat. En effet, les différents présidents ont souvent éprouvé des difficultés à répondre à leur devoir constitutionnel de veiller à la « fidèle exécution » des lois. Le président Carter s'est ainsi plaint : « Avant de devenir président, j'ai été averti du fait que gérer la bureaucratie fédérale serait l'un des pires problèmes auxquels je devrai faire face. Ça a été encore pire que je ne l'avais imaginé ».[550]

Rien ne prouve donc a priori que l'Administration Bush ait réussi là où d'autres ont échoué et qu'elle ait obtenu la coopération de la bureaucratie fédérale. Si les agences chargées de l'exécution des lois sont bien l'un des principaux destinataires des déclarations de promulgation,[551] il n'est en rien évident que ces dernières aient fait office d'ordres immédiatement applicables et appliqués. La question reste donc entière : dans quelle mesure la remise en cause de la constitutionnalité d'une disposition de loi dans une déclaration de promulgation influe-t-elle sur l'exécution de la disposition en question par l'agence fédérale chargée de son application?

Toujours dans son essai *Presidential Power and the Modern Presidents*, Richard Neustadt revient sur trois épisodes célèbres de l'Histoire des États-Unis au cours desquels un ordre présidentiel a bien été exécuté et où la volonté du président a donc été suivie d'effet. Les trois évènements en question sont la destitution du général MacArthur par le président Harry Truman en 1951, la réquisition des aciéries par le même président un an plus tard, et l'utilisation par Dwight Eisenhower de la garde fédérale pour imposer la déségrégation d'une école publique à Little Rock dans l'Arkansas en 1957 suite à la décision de la Cour suprême dans l'arrêt *Brown c. Board of Education of Topeka* de 1954.[552]

Neustadt cherche ensuite à déterminer pourquoi, alors même que des centaines d'ordres présidentiels restent lettre morte, les trois exemples qu'il cite ont été suivis d'effet. La réponse

---

[550] George C. Edwards III; Stephen J. Wayne, *Presidential Leadership..., op.cit.*, pp. 287-288.
Citation originale : « Because policy implementation is extremely complex, we should not expect it to be accomplished easily or exactly as a president desires. Indeed, presidents have often been frustrated in their efforts to meet their constitutional responsibilities to see that the laws are « faithfully executed ». President Carter complained: « Before I became president, I realized and I was warned that dealing with the federal bureaucracy would be one of the worst problems I would have to face. It has been even worse than I had anticipated. » »

[551] Voir à ce sujet le propos introductif de cette deuxième partie de la thèse, et plus particulièrement le tableau T3. Destinataires des déclarations de promulgation de George W. Bush, page 212.

[552] 347 U.S. 483
Richard Neustadt, *Presidential Power...*, *op.cit.*, page 11.

réside selon lui dans la conjonction, dans chacun des trois cas cités, de cinq conditions selon lui nécessaires à l'exécution d'un ordre présidentiel :

1- L'implication personnelle du président est dénuée de toute ambiguïté.
2- De même que les mots qu'il emploie.
3- L'ordre présidentiel a fait l'objet d'une large publicité.
4- Ceux qui reçoivent l'ordre ont à leur disposition l'ensemble des outils nécessaires à son exécution.
5- Ils n'ont aucun doute sur la légitimité constitutionnelle du président à leur donner cet ordre.

L'idée de Neustadt est simple : si un ordre émis par le président respecte ces cinq conditions, alors il est probable ou pour le moins possible qu'il soit exécuté. A l'inverse, un ordre qui ne respecte pas une ou, a fortiori, plusieurs conditions a de fortes chances de tomber aux oubliettes. A en croire Neustadt, c'est parce que les trois ordres présidentiels cités (destitution du général MacArthur, réquisition des aciéries, et déségrégation d'une école publique à Little Rock) respectaient chacun des cinq facteurs qu'ils sont devenus réalité :

> Dans chaque cas, l'implication du président était dénuée de toute ambiguïté. De même que ses mots. Son ordre avait fait l'objet d'une large publicité. Les hommes qui ont reçu l'ordre avaient sous leur contrôle tout ce dont ils avaient besoin pour exécuter l'ordre. Et ils ne doutaient pas de l'autorité du président à émettre l'ordre en question. (…) Le fait que ces cinq facteurs soient réunis dans les trois cas évoqués n'est pas un hasard. Ce sont ces facteurs qui donnent naissance à un ordre immédiatement applicable. En l'absence de l'un seul de ces facteurs, il est probable que la seule autorité du président ne suffise pas à susciter la coopération.[553]

Déterminer d'un point de vue théorique si les déclarations de promulgation de George W. Bush ont pu servir à influencer le travail d'exécution des lois par les agences fédérales revient dans une large mesure à savoir si ces agences ont considéré les déclarations de promulgation comme des ordres émanant du président. Dès lors, le « test de Neustadt » qui vient d'être décrit peut être utilisé comme un cadre théorique applicable aux déclarations de promulgation de George W. Bush afin de déterminer si celles-ci présentaient les qualités nécessaires pour être considérées comme des ordres présidentiels devant être exécutés.

---

[553] *Ibidem*, page 18.
Citation originale : « On each occasion the President's involvement was unambiguous. So were his words. His order was widely publicized. The men who received it had control of everything they needed to carry it out. And they had no apparent doubt of his authority to issue it to them. (…) It is no accident that these five factors can be found in all three instances. These are the factors that produce self-executing orders. Lacking any one of them the chances are that mere command will not produce compliance. »

On verra donc dans quelle mesure les déclarations de promulgation, et plus particulièrement leur version constitutionnelle, satisfont aux cinq critères définis par Neustadt.

5.2.1 L'implication personnelle du président

Pour Neustadt, les trois ordres présidentiels cités à titre d'exemples ont été exécutés car « ils ont été donnés par l'homme lui-même, dans la forme comme dans les faits. Ils étaient ses ordres à la fois car ils venaient de lui et exprimaient une décision personnelle définitive.»[554]

Afin d'avoir un maximum de chances d'être exécuté, un ordre présidentiel doit donc être identifié comme émanant du président en personne, lequel doit se montrer clair sur ce qu'il attend et sur l'importance qu'il attache à l'exécution de cet ordre. Puisque le président est le chef unique de l'exécutif américain, il est on ne peut plus logique que les agences placées sous la responsabilité du pouvoir exécutif accordent la plus grande légitimité aux ordres qui proviennent directement de celui qui incarne aussi bien symboliquement que constitutionnellement ce pouvoir .

Premier critère et premier coup porté à l'idée selon laquelle une déclaration de promulgation qui conteste la constitutionnalité d'une disposition de loi équivaut à un ordre présidentiel à même de dicter l'exécution par les agences de la disposition en question. Certes, l'implication de l'Administration Bush dans la pratique des déclarations de promulgation, dans leur systématisation et leur formatage extrême ne fait guère de doute. Certes, le président lui-même signait ces déclarations de promulgation et l'importance de cette signature ne doit pas être sous-estimée puisqu'elle engage le chef de l'État et l'associe pleinement au document publié.

Mais l'implication personnelle du président est beaucoup plus incertaine, pour ne pas dire inexistante. Comme l'a montré la première partie de ce travail, les déclarations de promulgation de George W. Bush sont des documents extrêmement complexes d'un point de vue juridique et dont la rédaction était l'oeuvre collective de nombreux juristes au sein, entre autres, des bureaux du conseil juridique de la Maison-Blanche et du ministère de la Justice. Si l'on ne peut écarter l'idée que le président ait pu, dans certains cas, donner son avis, personne au sein du pouvoir exécutif ne pouvait considérer que les déclarations de promulgation constituaient des ordres, pour reprendre les termes employés par Neustadt, « donnés par l'homme lui-même, dans la forme comme dans les faits. »[555]

---

[554] *Ibid.*
Citation originale : « The three self-executing orders were given by the man himself, and not only in form but very much in fact. They were his orders in the double sense that they both came from him and expressed a definite decision by him personally. »

[555] *Ibid.*

Cette nécessité d'un investissement personnel du président afin de rendre un ordre applicable semblait d'autant plus importante dans le cas des déclarations de promulgation de George W. Bush que cette utilisation agressive de l'outil était, tant du point de vue mathématique[556] que de par son aspect systématique, nouvelle pour les agences fédérales.

A supposer que l'Administration Bush ait effectivement souhaité utiliser les déclarations de promulgation pour remettre en cause l'exécution de plus d'un millier de dispositions de loi, une telle révolution bureaucratique rendait encore plus essentielle l'implication personnelle et entière d'un président seul à même, de par son prestige et sa légitimité constitutionnelle, de solliciter à ce point la coopération des agences exécutives.

Malgré tout, et contrairement à d'autres présidents, George W. Bush n'a même pas essayé d'utiliser la première personne du singulier pour donner une apparence plus personnelle à ses déclarations de promulgation, dont les remises en cause de la constitutionnalité de dispositions de loi commençaient presque toujours par « le pouvoir exécutif interprétera », formule qui montre que la déclaration de promulgation et l'interprétation de la loi qu'elle contient dépassent la seule personne du président.

Si la théorie de l'exécutif unitaire est censée défendre l'idée que le président incarne à lui seul l'ensemble du pouvoir exécutif, son utilisation dans les déclarations de promulgation de George W. Bush donne souvent, d'un point de vue dialectique, l'impression inverse et laisse penser que les opinions juridiques qui y sont développées sont l'oeuvre de plusieurs personnes, ce qui est d'ailleurs le cas puisque la rédaction des déclarations de promulgation est une oeuvre collective.

Ce manque d'implication personnelle du président dans la rédaction de ses déclarations de promulgation, par ailleurs aisément compréhensible étant donné les connaissances juridiques et le temps que demande la rédaction d'une seule déclaration, n'est pas propre à l'Administration Bush. Lorsqu'il définissait la stratégie de l'Administration Reagan en matière d'utilisation des déclarations de promulgation, Samuel Alito mettait déjà en évidence la distance qui sépare le président du processus d'élaboration et de rédaction de documents qui portent pourtant son nom et sa signature :

> L'étape la plus importante sera l'approbation de ce projet par le président. Il ne peut à l'évidence pas y avoir de projet sans que le président ne souhaite signer des déclarations interprétatives telles que

---

[556] On fait ici référence au nombre particulièrement élevé (1104) de dispositions de loi dont la constitutionnalité fut remise en cause par les déclarations de promulgation de George W. Bush.
Voir 2.3.3 Combien de dispositions de loi remises en cause?, page 152.

> celles que nous envisageons. Afin de présenter l'idée au président, il serait utile de rédiger un échantillon d'une déclaration de promulgation de ce nouveau genre pour la joindre soit à une loi actuellement à l'étude au Congrès soit à une loi récemment adoptée.[557]

Autrement dit, la déclaration de promulgation moderne est née « dans le dos » du président des États-Unis, au point que les concepteurs de ce nouvel outil présidentiel s'interrogeaient sur la meilleure manière de convaincre le président d'accorder sa bénédiction à un document qui porterait en définitive son nom et sa signature.

A l'inverse, la décision de Truman de renvoyer MacArthur apparaît comme provenant du Chef des armées et uniquement de lui. La réquisition des aciéries est une décision prise en temps de crise au nom du devoir du président d'assurer la continuité de l'effort de guerre. Enfin, la décision d'Eisenhower de fédéraliser la Garde nationale à Little Rock est justifiée par le devoir du Chef des armées d'assurer la sécurité du pays. Dans ces trois cas, il était donc aisé de lier l'ordre à un rôle présidentiel traditionnel que tout Américain est capable de relier à la personne du président et uniquement à lui. L'idée selon laquelle l'exécution d'un ordre présidentiel par les agences nécessite une implication personnelle du président dénuée de toute ambiguïté semble donc difficilement applicable aux déclarations de promulgation telles qu'elles ont été utilisées par l'Administration Bush.

5.2.2 La clarté de l'ordre présidentiel

Si l'implication présidentielle est, selon Neustadt, nécessaire à l'exécution d'un ordre, il est également essentiel que les personnes censées procéder à cette exécution comprennent ce qui est attendu d'elles. La formulation de l'ordre doit donc être claire :

> S'il est utile que ceux qui sont chargés d'exécuter l'ordre présidentiel sachent que le président veut ce qu'il demande, il est tout aussi utile qu'ils sachent ce qu'il veut précisément.[558]

George C. Edwards et Stephen J. Wayne soulignent eux aussi cette importance de la clarté et de la précision de l'ordre présidentiel :

---

[557] Samuel Alito, « Using Presidential Signing Statements...», *op.cit*, page 5.
Citation originale : « The most important step will be approval of this project by the President. Obviously there can be no project unless the President wishes to sign interpretive statements of the type we envision. For the purpose of presenting this issue to the President, it may be helpful if we draft a sample of a new-style signing statement either for a bill that is now pending before Congress or one that was recently enacted. »

[558] Richard Neustadt, *Presidential Power...*, *op.cit.*, page 20.
Citation originale : « If it helps to have respondents who know that he wants what he asks, it also helps to have them know precisely what he wants. »

> La première condition nécessaire à une exécution efficace des décisions du président ou des politiques publiques dont il est responsable est que les individus qui sont censés exécuter une décision sachent ce qu'ils sont censés faire (…) Bien évidemment, la communication doit être précise et les exécutants doivent en avoir une compréhension tout aussi précise. Les directives d'exécution doivent également être claires. Si elles ne le sont pas, les exécutants pourraient ne pas savoir ce qu'ils doivent faire et seraient alors libres d'imposer leur propre vision de la manière dont les politiques publiques concernées doivent être mises en oeuvre.[559]

L'ordre présidentiel doit donc être le plus clair et le plus précis possible. Ce critère s'applique particulièrement bien à l'étude des déclarations de promulgation, et il est sans doute celui qui complique le plus l'application par les agences d'un éventuel ordre présidentiel, contenu dans une déclaration de promulgation, de non-exécution ou d'exécution modifiée d'une disposition de loi. Comment en effet comprendre des expressions comme « en accord avec le pouvoir du président de superviser le pouvoir exécutif unitaire » ou encore « conformément à l'autorité constitutionnelle du président en tant que Chef des armées »? Et surtout, comment comprendre dans quelle mesure et de quelle manière de tels concepts doivent influencer l'exécution d'une disposition de loi?

En s'appuyant sur un jargon juridico-constitutionnel qu'elle seule semblait en mesure de comprendre, l'Administration Bush a diffusé, volontairement ou non, une opacité linguistique qui ne pouvait que se retourner contre elle au moment où des agents fédéraux qui n'avaient jamais été confrontés à l'utilisation systématique de telles formules alambiquées étaient censés les utiliser comme le fil conducteur de leur exécution des lois. A force de rendre la déclaration de promulgation opaque, l'Administration Bush l'a rendue inopérante en tant qu'ordre présidentiel.

Selon Douglas Kmiec, assistant du ministre de la Justice en charge du Bureau du conseil juridique durant la présidence de Ronald Reagan :

> Bien trop souvent, les déclarations de promulgation (de George W. Bush) manquaient de clarté ou offraient des interprétations présidentielles qui n'avaient jamais été évoquées durant le dialogue avec le Congrès ou les mettaient en avant d'une telle façon qu'il était impossible de savoir ce que signifiait réellement l'objection présidentielle.

---

[559] George C. Edwards III, Stephen J. Wayne, *Presidential Leadership..., op.cit.*, page 290.
Citation originale : « The first requirement for the effective implementation of presidential decisions or policies for which the president is responsible is that the individuals who are to implement a decision must know what they are supposed to do. (…) Naturally, these communications need to be accurate and their implementers must accurately perceive them. Implementation directives must also be clear. If they are not, implementers may be confused about what they should do and will have the discretion to impose their now views on the implementation of policies. »

> Les juristes de George W. Bush pensaient protéger les prérogatives présidentielles en récitant des formules telles que « tant qu'il n'est pas porté atteinte à l'autorité présidentielle » sans préciser ce qui pouvait constituer une telle atteinte.[560]

Dans son article « Understanding Vague Signing Statements », Michael McCarthy se penche sur cette idée d'un manque de clarté et de précision des déclarations de promulgation, et en décrit quatre sources potentielles :

> Premièrement, une déclaration de promulgation peut inclure des objections « ouvertes » qui remettent en cause la constitutionnalité d'un nombre indéterminé de dispositions au sein d'une même loi. Deuxièmement, la justification de l'objection est controversée ou pas assez claire.(..) Troisièmement, les déclarations de promulgation peuvent ne pas expliquer pleinement le conflit potentiel entre une disposition et un principe constitutionnel. Quatrièmement, l'imprécision peut découler de la pratique qui consiste à combiner plusieurs principes constitutionnels au sein de la même objection.[561]

A lui seul, le premier cas d'imprécision cité par McCarthy (les objections constitutionnelles qui remettent en cause la constitutionnalité d'un nombre indéterminé de dispositions de loi) démontre l'incapacité de la déclaration de promulgation à vérifier avec succès ce deuxième critère de Neustadt.

En effet, l'auteur de ce travail de recherche, comme tous les chercheurs qui ont tenté de déterminer le nombre exact de dispositions de loi dont la constitutionnalité fut remise en cause par les déclarations de promulgation de George W. Bush, a dû composer avec la difficulté posée par des formules comme « un certain nombre de dispositions », « plusieurs dispositions » ou encore « de nombreuses dispositions », très souvent utilisées dans les déclarations de promulgation de George W. Bush sans qu'une liste exhaustive des dispositions concernées soit jamais établie dans la déclaration de promulgation en question.

---

[560] Assistant du ministre de la Justice en charge du Bureau du conseil juridique durant les présidences de Ronald Reagan et George H.W Bush.
Entretien (8 / 11 janvier 2014).
Citation originale : « Far too frequently, signing statements themselves added unclarity or proffered Presidential interpretations that had not been raised in the legislative back-and-forth or raised them in such a way that it was impossible to tell what it was that the president was objecting to. The GWB lawyers thought they were protecting the presidential prerogative when they recited something like "so long as the president authority was not diminished," without revealing how that could be. »

[561] Michael McCarthy, « Understanding Vague Signing Statements », *SSRN working papers series*, 25 février 2010, 55p., pp.20-21.
Citation originale : « First, a signing statement may include open-ended objections to an unspecified number of provisions in a bill. Second, the objection's basis may be controversial or unclearly delineated. (…) Third, the signing statements may not fully explain the potential conflict between a legislative provision and a constitutional principle. Fourth, vagueness may arise from the practice of combining several constitutional principles and many statutory provisions in the same objection. »

Dans ces cas, il était strictement impossible pour les agences fédérales censées exécuter les lois de savoir, à la seule lecture des déclarations de promulgation, quelles dispositions de loi étaient remises en cause d'un point de vue constitutionnel. Selon un ancien membre du Bureau du conseil juridique de la Maison-Blanche durant la présidence de George W. Bush :

> Dans ces cas, comprendre la nature de l'objection émise pouvait nécessiter davantage de recherches, même si dans le cas de certaines dispositions, tous les acteurs impliqués (Congrès, président, agences) savaient exactement quelle était l'objection, même en l'absence d'une déclaration de promulgation.[562]

Pourtant, à en croire le Congrès, il est loin d'être acquis que certaines remises en cause constitutionnelles soient suffisamment évidentes pour ne pas avoir besoin d'être précisées. Ainsi, dans le cadre d'une audition consacrée à la déclaration de promulgation relative à la Loi d'autorisation de la Défense nationale pour l'année fiscale 2008,[563] le Congrès estime que :

> La déclaration de promulgation relative à la Loi d'autorisation de la Défense nationale pour l'année fiscale 2008 n'a pas rempli sa fonction de transmettre à la Commission des forces armées et au public les inquiétudes du président, à la fois car elle est une liste non exhaustive de dispositions potentiellement problématiques et parce qu'elle n'explique pas de manière adéquate la nature de l'objection concernant les quatre dispositions ciblées de manière plus précise par le président.[564]

Le Congrès donne ensuite son opinion sur l'effet d'une telle imprécision sur l'efficacité des déclarations de promulgation :

> L'efficacité d'une déclaration de promulgation est grandement réduite lorsqu'elle est trop vague pour permettre d'identifier les inquiétudes du président et l'interprétation de la loi qu'il essaye de transmettre à l'ensemble du pouvoir exécutif. Malheureusement, la déclaration de promulgation relative à la Loi d'autorisation de la Défense nationale pour l'année fiscale 2008 ne fournit pas une liste exhaustive des dispositions que le président juge problématiques, et se contente de signaler que

---

[562] Entretien avec WHC 1 (anonyme, 20 avril / 15 mai 2014).
Citation originale : « In those cases it might require more inquiry to understand what objection was being raised, although there are some sorts of provisions where everyone involved (Congress, President, agencies) knows exactly what the objection is, even absent a signing statement. »

[563] George W. Bush, Statement on Signing the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2008, 28 janvier 2008.

[564] Findings of the (House) Subcommittee on Oversight and Investigations in Support of the Full Committee, re: Presidential Signing Statements, 15 juillet 2008.
Citation originale : « The signing statement accompanying the FY08 NDAA did not fulfill the function of communicating the President's concerns to the House Armed Services Committee and the public, both because it is a non-exclusive list of potentially problematic provisions and because it does not adequately explain the nature of any specific concerns with the four provisions singled out by the President. »

> « des dispositions au sein de la loi, dont les dispositions 841, 846, 1079 et 1222 » étaient potentiellement problématiques.[565]

L'imprécision est encore plus grande lorsque George W. Bush se contente de renvoyer à des déclarations de promulgation précédentes sans même prendre soin de préciser la nature des objections constitutionnelles émises ni les dispositions dont il remet en cause la constitutionnalité. Ainsi, dans la déclaration de promulgation relative à la Loi de finances consolidées pour l'année fiscale 2008, le président affirme :

> Cette loi contient des dispositions similaires à celles contenues dans de précédentes lois de financement adoptées par le Congrès et qui pourraient être comprises comme n'étant pas conformes à mes responsabilités constitutionnelles. Pour éviter de telles infirmités constitutionnelles, le pouvoir exécutif interprétera et comprendra ces dispositions identiquement à ce que j'ai déjà affirmé par le passé à propos de dispositions similaires.[566]

Ici, la déclaration de promulgation ne précise ni les dispositions dont la constitutionnalité est remise en cause, ni les objections constitutionnelles qui justifient selon le président cette remise en cause, ni même les « précédentes lois de financement »[567] ou encore les « dispositions similaires »[568] auxquelles la déclaration fait référence. Pourtant, ce passage constitue la seule objection constitutionnelle de la déclaration de promulgation concernée. Ce cas n'est pas unique et va même avoir tendance à se multiplier durant les deux dernières années de la présidence Bush, lorsque la victoire démocrate au Congrès va contraindre l'exécutif à se montrer plus prudent dans son utilisation des déclarations de promulgation.

Le même degré d'imprécision est atteint lorsque George W. Bush affirme dans une déclaration de promulgation que c'est la loi dans son ensemble, et non certaines de ses dispositions, qui est problématique d'un point de vue constitutionnel. C'est le cas dans la

---

565 *Ibidem*.
Citation originale : « The functionality of a signing statement is greatly reduced if it is too vague to identify the concerns of the President and the interpretation of the law that the President is trying to convey to the executive branch. Unfortunately, the FY08 NDAA signing statement did not provide an inclusive list of the provisions that raised concerns for the President, stating only that "provisions of the Act, including disposition 841, 846, 1079, and 1222" were potentially constitutionally problematic. »

566 George W. Bush, Statement on Signing the Consolidated Appropriations Act, 2008, 26 décembre 2007.
Citation originale : « Finally, this legislation contains certain provisions similar to those found in prior appropriations bills passed by the Congress that might be construed to be inconsistent with my Constitutional responsibilities. To avoid such potential infirmities, the executive branch will interpret and construe such provisions in the same manner as I have previously stated in regard to similar provisions. »

567 *Ibidem*.

568 *Ibid.*

déclaration de promulgation relative à la Loi de réforme des services de renseignement et de prévention du terrorisme de 2004. George W. Bush y affirme :

> De nombreuses dispositions au sein de la Loi sont liées à la conduite d'activités de renseignement par les États-Unis et à la défense de la Nation, qui sont deux des fonctions les plus importantes de la présidence. Le pouvoir exécutif interprétera la loi, y compris les amendements d'autres lois qu'elle contient, en tenant compte du droit constitutionnel du président de conduire la diplomatie américaine, de son statut de Chef des armées, et de son droit de superviser le pouvoir exécutif unitaire, droits qui incluent l'autorité nécessaire à la conduite d'opérations de renseignement.[569]

Ici, c'est donc l'intégralité de la loi qui voit sa constitutionnalité remise en cause. On voit donc que de nombreux facteurs d'imprécision font que les déclarations de promulgation de George W. Bush sont loin de satisfaire le besoin de clarté dans la formulation de l'ordre évoqué par Neustadt. Certes, il a été vu dans la première partie de cette thèse que n'importe quel membre d'une agence exécutive qui n'aurait pas compris une déclaration de promulgation ou qui aurait eu un doute sur le sens d'une objection constitutionnelle pouvait à tout moment contacter le Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice afin d'obtenir des précisions et des explications. Mais on retombe dans ce cas sur le premier facteur défini par Neustadt puisque l'agence en question verrait alors l'ordre comme émanant du ministère de la Justice, seul à même de l'expliciter, et non du président lui-même.

Plus généralement, la communication entre la présidence et les agences n'a aucune raison d'être limitée aux déclarations de promulgation et il est tout à fait envisageable que d'autres documents ou d'autres formes de communication récurrentes aient permis, durant la présidence de George W. Bush, de simplifier le travail des agences en donnant une idée beaucoup plus précise et exhaustive des dispositions dont le président remettait en cause la constitutionnalité. Mais les éléments qui viennent d'être évoqués semblent démontrer que la déclaration de promulgation est sans doute beaucoup trop imprécise dans son recensement et sa description des objections constitutionnelles émises par le président à l'encontre d'une loi pour constituer à elle seule un ordre présidentiel.

---

[569] George W. Bush, Statement on Signing the Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004, 17 décembre 2004.
Citation originale : « Many provisions of the Act deal with the conduct of United States intelligence activities and the defense of the Nation, which are two of the most important functions of the Presidency. The executive branch shall construe the Act, including amendments made by the Act, in a manner consistent with the constitutional authority of the President to conduct the Nation's foreign relations, as Commander in Chief of the Armed Forces, and to supervise the unitary executive branch, which encompass the authority to conduct intelligence operations. »

5.2.3 La publicisation de l'ordre

Neustadt estime que pour être exécuté, un ordre présidentiel doit faire l'objet d'une campagne de médiatisation :

> Un troisième facteur qui favorise l'exécution d'une directive présidentielle est la publicité dont elle fait l'objet. (…) La décision d'obéir à l'ordre peut ne pas dépendre uniquement de la capacité de celui qui reçoit l'ordre de comprendre ce qu'il doit faire mais également du fait que d'autres sachent qu'il lui a été demandé de le faire. Lorsque les troupes sont envoyées à Little Rock, lorsque les aciéries sont réquisitionnées, lorsque MacArthur est renvoyé, le pays entier a été impliqué, tenu informé de l'engagement personnel du président, et invité à observer la réponse.[570]

Le président doit donc, selon Neustadt, prendre le peuple à témoin s'il souhaite que son ordre soit suivi d'effet. Utilisant à plein les avantages que lui confère le *bully pulpit,* le président serait donc en mesure de contrebalancer l'effet de l'inertie washingtonienne en faisant peser sur les épaules de ceux qui doivent exécuter ses ordres le poids et la pression de l'opinion publique. Là encore, l'Histoire de l'utilisation des déclarations de promulgation par l'Administration Bush ne plaide pas en faveur d'une application par les agences des ordres présidentiels qu'elles auraient pu représenter.

En effet, avant que Charlie Savage ne publie son article consacré au sujet en avril 2006,[571] les déclarations de promulgation étaient largement méconnues du public et même d'une grande partie de la communauté scientifique. L'Administration Bush ne semblait d'ailleurs en aucun cas se plaindre de cet anonymat ou faire quoi que ce soit pour y remédier et faire connaître la déclaration de promulgation.

Au contraire, le nombre de déclarations de promulgation publiées par l'Administration Bush a chuté de manière significative entre avril 2006 et la fin de la présidence Bush alors même que la déclaration de promulgation commençait à se faire connaître. Si d'autres facteurs peuvent bien évidemment expliquer cette baisse, celle-ci permet au moins d'affirmer que l'Administration Bush n'a pas souhaité profiter de la célébrité tardive des déclarations de promulgation pour en publier davantage ou même autant qu'auparavant et ainsi faire connaître l'outil.

---

[570] Richard Neustadt, *Presidential Power...*, *op.cit.*, page 20.
Citation originale : « A third factor favoring compliance with a President's directive is publicity. (…) Compliance may depend not only on the respondent's awareness of what he is to do but also of the awareness of others that he has been told to do it. In sending troops to Little Rock, in seizing the steel industry, in firing MacArthur, the whole country was taken into camp, informed of the President's commitment, invited to watch the response. »

[571] Charlie Savage, « Bush Challenges Hundreds of Laws », *op.cit.*

Durant la période dorée de leur utilisation par l'Administration Bush, soit de 2001 à 2006, les déclarations de promulgation n'ont donc absolument pas, pour reprendre les termes de Neustadt, fait l'objet d'une large publicité. Bien au contraire, la baisse sensible du nombre de déclarations de promulgation publiées chaque année après que celles-ci ont gagné en notoriété pourrait laisser penser que l'Administration Bush souhaitait ranger au placard un outil devenu trop encombrant médiatiquement et politiquement parlant.

La pression publique qui pesait sur les agences et qui aurait pu contribuer à leur faire exécuter les lois telles que le président les envisageait était quant à elle inexistante. Pour que les déclarations de promulgation soient des outils transformateurs efficaces, elles auraient dû être exposées au grand jour et non cachées le plus longtemps possible. L'Administration Reagan l'avait d'ailleurs bien compris, qui dès 1986 a recherché et obtenu leur publication au registre officiel suite à un accord passé avec la West Publishing Company, accord qui avait alors fait l'objet d'une annonce publique par le ministre de la Justice, Edwin Meese III.

Le but était d'influencer l'interprétation des lois par les tribunaux et leur exécution par les agences. De toute évidence, l'Administration Reagan pensait que cette acceptation des déclarations de promulgation comme des ordres présidentiels à part entière passait nécessairement par leur médiatisation institutionnelle et publique.

De même, dans les trois exemples d'ordres présidentiels suivis d'effet cités par Neustadt, la volonté du président en personne de rendre sa démarche publique et de la faire connaître et comprendre au peuple américain était évidente. Lorsqu'il décide de saisir les aciéries en grève, Harry Truman explique sa démarche dans le cadre d'un discours à la radio. Un an plus tôt, c'est à la télévision qu'il annonçait le renvoi du général MacArthur. En 1957, le président Eisenhower en fera de même pour expliquer aux Américains sa décision de fédéraliser la Garde nationale pour forcer la déségrégation d'une école publique à Little Rock. A l'inverse, les déclarations de promulgation de George W. Bush ont quant à elles souvent été qualifiées de « veto silencieux ».

5.2.4 Les ressources nécessaires à l'exécution de l'ordre

Afin que l'ordre puisse être exécuté, et indépendamment de la capacité du président à respecter les trois premiers facteurs, la ou les personnes qui reçoi(ven)t l'ordre présidentiel doi(ven)t avoir les moyens logistiques et humains de l'exécuter :

> Un quatrième facteur à même de favoriser le respect d'une requête présidentielle est la capacité concrète à exécuter l'ordre. Il est utile que celui qui reçoit l'ordre ait à sa disposition les moyens

> nécessaires (à son exécution). (…) S'il ne dispose pas des ressources nécessaires, un subalterne du président peut être incapable de faire ce qui lui est demandé, quelles que soient par ailleurs la qualité de sa compréhension de l'ordre ou l'honnêteté de ses intentions.[572]

Ce quatrième facteur est le premier à plaider en faveur d'une mise en pratique par les agences d'un éventuel ordre de non-exécution contenu dans une déclaration de promulgation. La création même des agences exécutives, depuis les trois premiers ministères créés en 1789, avait pour but de permettre de mener à bien une exécution des lois que la présidence ne pouvait assumer seule. N'oublions pas en outre que le Congrès, dépassé par l'expertise technique que nécessitait la mise en place des grands programmes sociaux du New Deal ou de la Grande Société, a délégué certains de ses pouvoirs aux agences au nom du savoir-faire de ces dernières. Il semble donc raisonnable d'affirmer que les agences fédérales qui reçoivent les déclarations de promulgation disposent, si elles comprennent ces dernières, des ressources humaines et techniques nécessaires pour exécuter les lois en fonction de leur interprétation par le président.

5.2.5 La légitimité constitutionnelle de l'ordre

Pour Neustadt, il est indispensable que les personnes qui reçoivent l'ordre présidentiel et doivent l'exécuter soient convaincues que le président est légitime, d'un point de vue constitutionnel, à donner l'ordre en question :

> Un cinquième facteur qui influence l'exécution d'une requête présidentielle est le sentiment que ce que le président demande lui revient de droit. Les ouvriers des aciéries pensaient, tout comme Truman, qu'il avait toute la latitude constitutionnelle nécessaire pour saisir et faire fonctionner les usines. (…) En l'absence d'un tel sentiment chez ceux qu les recevaient, ces ordres n'auraient pas été exécutés aussi promptement. (…) La légitimé exerce peut-être une influence proportionnelle à l'évidence de la relation entre l'ordre et une autorité constitutionnelle spécifique.[573]

Si, comme cette partie de ce travail de recherche s'est proposée de le faire, on part du principe que les déclarations de promulgation de George W. Bush étaient des ordres à destination des

---

[572] Richard Neustadt, *Presidential Power...*, *op.cit.*, page 22.
Citation originale : « A fourth factor favoring compliance with a President's request is actual ability to carry it out. It helps to have the order taker in possession of the necessary means. (…) Without the wherewithal in his own hands a presidential agent may be unable to do as he is told no matter how good his understanding or honest his intention. »

[573] *Ibidem*, pp. 23-24.
Citation originale : « A fifth factor making for compliance with a President's request is the sense that what he wants is his by right. The steelworkers assumed, as Truman did, that he had ample constitutional authority to seize and operate the mills. (…) Without a sense of that sort on the part of the orders takers, those orders would not have been carried out so promptly. (…) Perhaps legitimacy exerts a stronger influence the more distinct is its relationship to some specific grant of constitutional authority. »

agences fédérales demandant à ces dernières d'empêcher ou de modifier l'exécution de dispositions de loi que le président avait accepté de promulguer mais dont il contestait la constitutionnalité, alors il semble difficile d'affirmer que le président dispose d'une légitimité constitutionnelle incontestable à agir de la sorte.

Le droit constitutionnel du président de refuser l'exécution de dispositions de loi qu'il promulgue est en effet l'une des questions essentielles posées par l'utilisation même des déclarations de promulgation. Comme le rappelle un ancien membre du Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice durant les présidences de Bill Clinton et Barack Obama :

> Il y a une vraie question de fond quant au droit du président de mettre de côté des lois adoptées par le Congrès qu'il estime contraires à la Constitution.[574]

Si elle peut tout à fait faire l'objet d'un débat légitime, l'idée que le président a le droit, d'un point de vue constitutionnel, d'empêcher des dispositions de loi d'être exécutées après les avoir promulguées n'a à ce jour rien d'une évidence.

Et quand bien même les juristes dont dispose chaque agence fédérale auraient accepté la validité du principe général selon lequel le président a la légitimité constitutionnelle nécessaire pour refuser d'exécuter des dispositions de loi qu'il juge contraires à la Constitution, la même question de la validité constitutionnelle de l'ordre pouvait à nouveau être posée, de manière individuelle cette fois-ci, pour chacune des quelque 1104 dispositions de loi dont la constitutionnalité a été remise en cause par les déclarations de promulgation de George W. Bush. Si l'on suit le raisonnement de Neustadt, il eût donc fallu, pour que les déclarations de promulgation puissent agir comme des ordres de non-exécution, que la vision de la Constitution en général et du pouvoir exécutif en particulier soit parfaitement homogène au sein de l'ensemble de l'exécutif de George W. Bush.

Or, certains des membres de l'Administration Bush directement impliqués dans le processus d'interprétation de la Constitution par la présidence confessent volontiers des différences de compréhension de la loi organique au sein même de l'exécutif. Ainsi, un ancien membre du Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice affirme :

> Je partageais certaines des opinions exprimées dans les déclarations de promulgation du président Bush mais pas toutes. Par exemple (…) j'étais moins convaincu par sa vision des clauses de

---

[574] Entretien avec OLC 3, (anonyme, 14 juillet / 17 aout 2014).
Citation originale : « There is a serious question in principle about whether the president should be able to disregard acts of Congress to the extent that in his judgment they are unconstitutional. »

> nominations et de recommandations. Mon interprétation des sources historiques me pousse à croire que le Congrès a très souvent demandé à l'exécutif de lui transmettre des rapports et a souvent défini les paramètres de certaines nominations (par exemple, que le ministre de la Justice soit compétent en matière juridique).[575]

Thomas L. Sansonetti, assistant du ministre de la Justice durant la présidence de George W. Bush, partage exactement les mêmes réserves quant à l'interprétation par le président Bush de la Clause de recommandations, mais défend en revanche la vision de la Clause de nominations qui fut celle du 43ème président des États-Unis :

> Je crois que le Congrès peut contraindre l'exécutif à transmettre des rapports et des propositions législatives. D'un autre côté, le Congrès ne peut pas définir certains critères concernant les nominations. Si le Sénat n'est pas convaincu par certains candidats, alors une majorité du Sénat peut voter contre ces candidats et les empêcher de prendre leurs fonctions.[576]

Des membres de l'Administration Bush impliqués dans le processus de rédaction des déclarations de promulgation avaient donc des interprétations parfois divergentes des enjeux constitutionnels évoqués et n'étaient pas nécessairement convaincus par certains des arguments constitutionnels développés par la présidence. Au-delà de ces deux exemples, les opinions juridiques et constitutionnelles exprimées dans les déclarations de promulgation sont, comme leur nom l'indique, des opinions. Leur capacité à convaincre l'ensemble des membres des agences fédérales qui ont eu affaire aux déclarations de promulgation est donc plus qu'incertaine, ce d'autant plus que la vision constitutionnelle développée par l'Administration Bush dans ses déclarations de promulgation était en partie novatrice et ne représentait en aucun cas un classique constitutionnel accepté de tous ou reconnu par la Cour suprême depuis des décennies.

Ainsi, la théorie de l'exécutif unitaire, qui comme on le verra plus tard a été le socle exégétique des déclarations de promulgation de George W. Bush ainsi que l'argument constitutionnel le plus souvent utilisé dans ces dernières, date des années 1980 et reste à ce jour l'une des lectures de la Constitution les plus polémiques et les plus contestées qui soient. La vision

---

575 Entretien avec OLC 1 (anonyme, 17 / 21 avril 2014).
Citation originale : « I shared some but not all of the views expressed in President Bush's signing statements. For instance (…) I was less convinced of his views on the Recommendations and Nominations Clauses. My understanding of the historical evidence is that early Congresses often did call for reports from the Executive Branch and defined the parameters of certain nominations (for instance, that the Attorney General be "learned in the law »). »

576 Entretien (21 avril / 3 mai 2014).
Citation originale : « I do believe that Congress can force the executive branch to deliver reports and legislative proposals. On the other hand, Congress cannot define certain criteria regarding nominations. If the Senate does not like particular nominees, then a majority of the Senate can vote against the nominee and prevent the nominee from taking office. »

expansionniste du pouvoir exécutif qui fut celle de l'Administration Bush était sans doute bien trop novatrice et surtout clivante pour susciter une adhésion totale et globale au sein du pouvoir exécutif. Si les déclarations de promulgation avaient été des ordres censés influencer le processus d'exécution des lois avec comme variable principale la vision constitutionnelle qui fut celle du 43ème président des États-Unis, le nombre d'accrochages et de désaccords au sein même de l'exécutif sur la légitimité de telle ou telle interprétation constitutionnelle aurait sans doute été considérable.

En conclusion, l'application aux déclarations de promulgation de George W. Bush du « test de Neustadt » semble démontrer que la remise en cause de la constitutionnalité d'une disposition de loi dans le cadre d'une déclaration de promulgation est loin de signifier, d'un point de vue théorique, que la disposition en question ne sera pas exécutée, ou qu'elle sera exécutée en fonction de la volonté présidentielle et non conformément au texte adopté par le Congrès.

On peut par ailleurs se demander si la sémantique ne joue pas ici un rôle : là où les décrets exécutifs, *executive orders* en anglais, sont des ordres émanant du président, les déclarations de promulgation ne sont, de par leur nom, que de simples déclarations. Dans un monde bureaucratique où le sens exact des mots a sans doute encore davantage d'importance que dans le monde réel, le caractère obligeant d'une déclaration ne semble pas devoir être le même que celui d'un ordre.

Au total, quatre des cinq critères de Neustadt ne sont pas respectés par les déclarations de promulgation : George W. Bush ne s'est pas assez impliqué personnellement dans leur rédaction, la terminologie utilisée était trop confuse et imprécise pour permettre aux agences une bonne compréhension de leur contenu, l'Administration Bush n'a pas souhaité, bien au contraire, obtenir le soutien de l'opinion publique, et la légitimité constitutionnelle du président à exiger des agences qu'elles n'exécutent pas des dispositions au sein de lois que le président a promulgué est au minimum discutable. Notons que Neustadt lui-même affirme que le non respect d'une seule de ces cinq conditions rend l'exécution de l'ordre difficile. Lorsque plus d'une conditions manque à l'appel, l'ordre n'est, selon Neustadt, presque jamais exécuté.

Notons tout de même que le raisonnement théorique qui vient d'être développé concernait les déclarations de promulgation dans leur ensemble et qu'il ne peut être exclu que des déclarations de promulgation individuelles aient pu, dans certains cas, respecter un nombre plus important des conditions décrites par Neustadt, même si l'absence de publicisation de l'ordre par la présidence reste un point commun à toutes les déclarations de promulgation de George W. Bush sans exception.

Mais le verdict du test de Neustadt pour l'outil lui-même semble assez clair. Quand bien même l'Administration Bush aurait souhaité faire des déclarations de promulgation un outil de contrôle de l'exécution des lois par les agences, la manière dont elles ont été utilisées par le 43ème président des États-Unis a rendu un tel résultat impossible à obtenir, au moins en la théorie. En définitive, la déclaration de promulgation constitutionnelle telle que l'a utilisée George W. Bush était un outil bien trop limité, imprécis et novateur pour constituer un véritable relais de commande entre la Maison-Blanche et les agences chargées de l'exécution des lois.

D'ailleurs, pour certains membres de l'Administration Bush, les déclarations de promulgation n'ont tout simplement jamais été envisagées par la présidence comme des ordres à destination des agences fédérales. Ainsi, selon John Elwood, assistant du ministre de la Justice au sein du Bureau du conseil juridique de 2005 à 2009 :

> Les déclarations de promulgation n'ont jamais été conçues comme des instructions clé en main à destination des employés du pouvoir exécutif, elles ne peuvent être assez longues et ne peuvent couvrir assez de situations de manière suffisamment détaillée pour servir de « manuel de l'employé » à même de couvrir toutes les situations.[577]

C'est ce que confirme un autre membre du Bureau :

> Je ne crois pas que les déclarations de promulgation étaient généralement le biais par lequel le président transmettait ses instructions au reste du pouvoir exécutif.[578]

Gregory Katsas, adjoint du ministre de la Justice de 2001 à 2009, se montre plus affirmatif encore et précise que « les déclarations de promulgation ne sont pas des ordres présidentiels ».[579]

Pour Bradford Berenson, ancien conseiller juridique adjoint de George W. Bush, il n'était « probablement pas (possible) »[580] pour les agences fédérales de véritablement comprendre les remises en cause constitutionnelles contenues dans les déclarations de promulgation de George W. Bush. Selon lui :

---

[577] Entretien (22 septembre / 6 décembre 2012).
Citation originale : « Signing statements were never meant to be self-contained instructions to Executive Branch employees; they cannot be long enough, and cannot cover enough situations in enough detail, to function as an "employee manual" that covers all situations. »

[578] Entretien avec OLC 2 (anonyme, 22 septembre / 15 octobre 2012).
Citation originale : « I do not believe signing statements were generally the way the president issued instructions to the executive branch. »

[579] Entretien (21 avril / 11 mai 2014).

[580] Entretien (9 / 12 avril 2014).

> La pleine compréhension de certains des enjeux juridiques contenus dans les déclarations de promulgation requiert une formation juridique et bien plus de subtilité et de compréhension d'aspects obscurs de la séparation des pouvoirs qu'en ont la plupart des juristes. La majorité des objections constitutionnelles étaient davantage des marqueurs que de véritables guides d'exécution des lois.[581]

Un ancien employé du ministère de la Justice estime quant à lui que les déclarations de promulgation n'étaient pas destinées aux agences fédérales :

> Je pense que les agences fédérales ne faisaient pas partie des destinataires (des déclarations de promulgation), notamment car le président et son équipe disposaient de moyens autres que les déclarations de promulgation pour influencer le processus de prise de décision par les agences fédérales.[582]

Enfin, pour un autre membre du Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice :

> Certaines d'entre elles (les déclarations de promulgation) étaient peut-être trop techniques pour être directement applicables par des employés situés au bas de l'échelle fédérale.[583]

Les paroles de Thomas Sansonetti, ancien assistant du ministre de la Justice, sont encore plus révélatrices de la valeur relative que les agences accordaient aux déclarations de promulgation de George W. Bush en tant que potentiels ordres présidentiels :

> Chaque agence avait ses propres juristes qui pouvaient contacter le Bureau du conseil juridique de la Maison-Blanche pour recevoir des instructions. Mais de ce que j'ai pu observer, les agences placées sous ma responsabilité utilisaient toute ambiguïté (au sein des déclarations de promulgation) pour faire ce qu'elles avaient envie de faire.[584]

---

[581] *Ibidem*.
Citation originale : « Fully appreciating the significance of some of the legal issues called out in the signing statements requires legal training and far more sophistication and understanding of obscure aspects of the separation of powers than is possessed by most practicing lawyers. A lot of the objections were more markers than true guides to practical action. »

[582] Entretien avec DOJ 1 (anonyme, 2 / 26 juillet 2014).
Citation originale : « I think federal agencies were not an audience, due primarily to the many other means of influencing agency decisions available to the President and his staff besides signing statements. »

[583] Entretien avec OLC 1 (anonyme, 17 / 21 avril 2014).
Citation originale : « Some of them were perhaps too technical for direct implementation by low-level employees. »

[584] Entretien (21 avril / 3 mai 2014).
Citation originale : « But each agency has its own lawyers who could reach out to the White House Counsel office for guidance. But my observation was that my client agencies used any ambiguity to do what they wanted to do. »

Ces propos semblent confirmer ceux tenus par les politologues George C. Edwards III et Stephen J. Wayne dans leur ouvrage *Presidential Leadership, Politics and Policy Making* :

> Dans la plupart des cas, les exécutants disposent d'une marge de manoeuvre considérable au moment d'interpréter les décisions et les ordres de leurs supérieurs. Les ordres en provenance de la Maison-Blanche sont rarement spécifiques, et des employés à chaque niveau de l'échelle bureaucratique doivent avoir recours à leur propre jugement pour les élargir et les développer. Bien évidemment, ce processus facilite la distortion des communications. (…) De plus, les subordonnés peuvent être tentés d'interpréter les communications de leurs supérieurs en privilégiant leurs intérêts personnels et ceux de leur agence plutôt que les objectifs présidentiels.[585]

On retombe ici sur la problématique de l'étendue réelle de l'influence qu'exerce la volonté présidentielle sur la manière dont la bureaucratie fédérale s'acquitte de son devoir d'exécuter les lois. Déjà cité plus haut, le politologue américain Thomas Cronin estime que « contrôler la bureaucratie et lui donner des directives claires requiert plus de temps et d'énergie qu'aucun président n'en aura jamais. »[586]

Malgré la croyance de George W. Bush en un exécutif unitaire au sein duquel le président est la seule autorité décisionnelle, contrôler la bureaucratie fédérale s'apparente par bien des aspects, pour la présidence, à un travail de Sisyphe. Même si chaque président peut nommer les personnes de son choix aux postes les plus importants au sein de chaque agence, le nombre de fonctionnaires présents dans les différentes agences fédérales crée de fait un décalage entre le temps présidentiel, relativement court, et un temps bureaucratique beaucoup plus long.

La réalité de la machine étatique est celle d'une distance sans doute trop importante et d'un contrôle trop éloigné de la Maison-Blanche sur les agences fédérales pour faire en sorte qu'un système aussi lourd et complexe qu'une exécution des lois reflétant parfaitement la vision constitutionnelle du président puisse être mis en place. C'est ce qu'explique Jeffrey K. Shapiro, membre du Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice durant les présidences de George H.W. Bush et Bill Clinton :

---

[585] George C. Edwards III; Stephen J. Wayne, *Presidential Leadership..., op.cit.*, pp. 290-291.
Citation originale : « In most instances, implementers have considerable discretion in interpreting their superiors' decisions and orders. Orders from the White House are rarely specific, and personnel at each rung in the Bureaucratic ladder must use their judgment to expand and develop them. Obviously, this process invites the distortion of communications. (…) In addition, subordinates may interpret the communications of their superiors in a manner that furthers their personal interests and those of their agencies other than the goals of the President. »

[586] Thomas Cronin, « The President's Executive Power », *op.cit.*, page 206.

> Le pouvoir exécutif dans son ensemble est si tentaculaire qu'il est possible d'affirmer que personne n'est véritablement aux manettes, encore moins le président. Vu sous cet angle, les déclarations de promulgation ne pouvaient être mises en pratique que si elles étaient formulées comme des directives opérationnelles émanant du haut de la hiérarchie et des conseillers juridiques. Je ne sais pas si ça a été le cas mais cela me semble improbable car l'État fédéral est si étendu et lourd qu'une grande partie de la machine étatique exerce ses fonctions sans se soucier des directives qui émanent du sommet de la hiérarchie. Imaginez un brontosaure avec un petit cerveau situé très loin de la queue et des jambes. Voila à quoi ressemble le pouvoir exécutif.[587]

Pour Douglas Kmiec, cette indépendance relative de la bureaucratie américaine vis-à-vis de la présidence est suffisante pour faire en sorte qu'une éventuelle volonté de modifier le processus d'exécution des lois au profit d'une interprétation présidentielle exclusive ne devienne jamais réalité :

> Les dommages causés par une mauvaise utilisation des déclarations de promulgation sont minimaux car il y a au sein de la bureaucratie de nombreuses personnes scrupuleuses et bien intentionnées à même d'empêcher ou de contrer tout abus dans l'exécution des lois dans la pratique ou sur le terrain.[588]

De plus, un tel processus aurait nécessité, ne serait-ce que par l'importance du nombre de dispositions de loi concernées, une véritable révolution administrative qui semble pour le moins incompatible avec la lenteur et l'inertie propre à toute bureaucratie fédérale ou nationale. A ce titre, les résultats obtenus en appliquant le test de Neustadt aux déclarations de promulgation tiennent aussi sans doute à leur manque de légitimité institutionnelle. Les déclarations de promulgation constitutionnelles sont, à l'échelle du temps bureaucratique, des nouveautés. Puisque les nouveautés en question n'étaient définies par aucun texte de loi, aucun passage de la Constitution ni aucune décision de la Cour suprême et n'avaient donc encore aucune légitimité institutionnelle, il n'est en réalité pas surprenant de les voir jouir d'un taux d'efficacité bureaucratique aussi faible.

Au fond, la limite principale de l'idée selon laquelle une déclaration de promulgation qui contient une remise en cause constitutionnelle entraîne forcément une non-exécution de la

---

[587] Entretien (14 juillet / 2 septembre 2014).
Citation originale : « The Executive Branch in general is so sprawling that it is fair to say that no one is really in charge, least of all the President. (…) In that light, the signing statements could only be enforced if embodied in operational directives and so forth emanating from the top management and legal counsel. I have no idea if that happens but it seems unlikely because the government is so large and ponderous that much of it operates oblivious to the directions from the top. Think of a Brontosaurus with a small brain situated a long distance from the tail and legs. Just so with our Executive Branch. »

[588] Entretien (8 / 11 janvier 2014)
Citation originale : «The damage from misuse of signing statements is quite de minimus since there are many well-intentioned and scrupulous people in the bureaucracy to prevent or check abuse in the practical or on the ground enforcement of the law. »

disposition concernée réside peut-être dans sa tendance à surestimer l'étendue du pouvoir présidentiel. Alors qu'elle était censée symboliser l'expansion du pouvoir du président, la déclaration de promulgation pourrait en fait être la preuve de ses limites.

5.3 Approche pratique : les déclarations de promulgation ont-elles une influence sur l'exécution des lois?

L'application du « test de Neustadt » a permis de mettre en évidence d'un point de vue théorique la capacité a priori limitée de la déclaration de promulgation de servir d'outil de contrôle de la bureaucratie par le biais duquel la présidence pouvait faire en sorte que l'exécution des lois soit conforme à ses souhaits plutôt qu'à l'intention du Congrès. Mais l'analyse du rôle éventuel des déclarations de promulgation de George W. Bush sur le processus d'exécution des lois par les agences ne sera complète que si l'on juge de leur influence dans les faits. C'est pourquoi on s'attachera désormais à suivre plusieurs dispositions de loi depuis leur adoption par le Congrès jusqu'à leur exécution par une agence pour voir si les déclarations de promulgation ont réellement eu une influence sur l'exécution des lois auxquelles elles étaient jointes et dont elles remettaient en cause la constitutionnalité.

Ce travail de suivi des dispositions de loi remises en cause par les déclarations de promulgation de George W. Bush a été entamé en 2007 par le *Government Accountability Office*. Dans un rapport remis au Congrès, l'organe d'audit du législatif américain a suivi l'exécution de 29 dispositions de loi sur les 160 remises en cause par les déclarations de promulgation relatives aux différentes lois de financement adoptées au titre de l'année fiscale 2006. Les conclusions du GAO quant à l'exécution des 29 dispositions de loi en question ont été les suivantes :

> Dans 20 cas sur 29, soit les agences ont exécuté les dispositions telles qu'elles avaient été adoptées, soit elles n'ont jamais eu à exécuter les dispositions en question. Dans les 9 cas restant, le GAO a constaté que les agences n'ont pas exécuté les dispositions telles qu'elles avaient été adoptées. (...) Bien que nous ayons découvert que les agences n'avaient pas exécuté 9 dispositions telles qu'elles avaient été adoptées, nous n'avons pas pu conclure que la non-exécution par l'agence était le résultat d'une déclaration de promulgation présidentielle.[589]

---

[589] Government Accountability Office, « Presidential Signing Statements: Agency Implementation of Selected Provisions of Law », *a*udition devant la sous-commission du contrôle et des enquêtes de la Commission des forces armées de la Chambre des représentants, 11 mars 2008, page 1.
Citation originale : « GAO determined that in all but 9 cases the agencies had either taken actions to execute the provisions as written, or conditions requiring agency action had not occurred. In the remaining 9 cases, GAO found that the agencies had not executed the provisions as written. (…) Although we found that agencies did not execute 9 provisions as written, we could not conclude that agency noncompliance was the result of the President's signing statements. »

Ces résultats ne sont pas simples à interpréter. On peut certes affirmer que, dans les cas en présence, les déclarations de promulgation n'ont pas eu une influence automatique et régulière sur le processus d'exécution des lois par les agences, puisque 20 dispositions sur les 29 étudiées par le GAO ont été exécutées conformément au texte adopté par le Congrès sans que leur remise en cause par une déclaration de promulgation n'ait changé quoi que ce soit.

Cette seule statistique semble grandement remettre en cause l'idée, souvent émise au cours des premiers temps de la polémique, selon laquelle les déclarations de promulgation avaient un effet automatique sur l'exécution des dispositions de loi dont elles remettaient en cause la constitutionnalité. En revanche, les neuf dispositions restantes demeurent un mystère : le fait que le GAO n'ait pas pu « conclure que la non-exécution par l'agence était le résultat d'une déclaration de promulgation présidentielle »[590] ne signifie pas que cela n'a pas été le cas.

Il semble donc utile de poursuivre le travail entamé par le GAO et de suivre de nouvelles dispositions de loi depuis leur adoption par le Congrès jusqu'à leur exécution par les agences pour voir si la remise en cause de leur constitutionnalité par une déclaration de promulgation a eu un effet sur leur application.

5.3.1 Protocole commun de suivi du processus d'exécution des lois

Le modus operandi suivant, composé pour chaque disposition de loi étudiée des cinq mêmes étapes, a été utilisé :

1) Identifier dans une déclaration de promulgation de George W. Bush une disposition dont la constitutionnalité est remise en cause.
2) Retrouver la disposition en question dans le texte de loi qui a donné lieu à la rédaction de la déclaration de promulgation.
3) Identifier l'agence responsable de l'exécution de cette disposition.
4) Contacter l'agence en question pour lui demander comment la disposition de loi a été exécutée et/ou essayer de vérifier son exécution en effectuant des recherches.
5) Comparer cette exécution au texte de loi adopté par le Congrès pour voir si la déclaration de promulgation a pu modifier ou empêcher l'exécution de la disposition concernée.

Les difficultés inhérentes à une telle démarche sont nombreuses et le fait qu'une agence comme le GAO, qui dispose a priori de toutes les ressources et tous les accès officiels nécessaires à ce genre d'enquête, n'ait pu suivre « que » 29 dispositions de loi sur les 160

590 *Ibid.*

auxquelles elle aurait pu s'intéresser est en ce sens révélateur. Suivre l'exécution de l'ensemble ou même d'une grande partie des quelque 1104 dispositions de loi remises en cause par les déclarations de promulgation de George W. Bush nécessiterait un temps et des ressources qui dépassent très largement les limites inhérentes à un travail de recherche.

La première étape (identifier dans les déclarations de promulgation des dispositions dont la constitutionnalité est remise en cause) ne pose pas réellement de problème, mais elle limite déjà le pool de dispositions à même d'être suivies puisqu'il n'est pas rare que George W. Bush remette en cause la constitutionnalité de « plusieurs dispositions de loi » ou de « certaines dispositions de loi » sans préciser lesquelles. La deuxième étape (retrouver la disposition en question dans le texte de loi qui a donné lieu à la rédaction de la déclaration de promulgation) a à de nombreuses reprises confronté l'auteur à ses propres limites intellectuelles : de nombreuses dispositions de loi se sont avérées trop difficiles à comprendre car trop techniques ou mettant en jeu des notions administratives, scientifiques ou bureaucratiques trop complexes.

La troisième étape (identifier l'agence responsable de l'exécution de cette disposition) est de loin la plus contraignante et celle qui limite le plus le nombre de dispositions qui peuvent être suivies. En effet, identifier l'agence responsable de l'exécution de telle ou telle disposition de loi relève souvent du parcours du combattant. Si, comme c'est le cas la plupart du temps, le texte de loi ne précise pas le nom de l'agence ou du ministère concerné, cela devient même très vite et très souvent impossible. Et même lorsque le Congrès s'adresse directement à une agence, cela ne signifie pas forcément que cette agence sera chargée, en définitive, d'exécuter la disposition concernée. Ainsi, lorsque le Congrès demande à l'exécutif de lui remettre un rapport, la loi va le plus souvent s'adresser directement au ministre en charge du ministère concerné par le sujet du rapport.

Par exemple, s'il souhaite obtenir des renseignements sur un aspect précis du système Medicare, le Congrès va demander au ministre de la Santé et des Services sociaux lui remettre un rapport. Ensuite, le ministre peut très bien, et c'est d'ailleurs le cas la plupart du temps, demander à l'une des nombreuses agences qui composent le ministère de la Santé de rédiger le rapport en question et de le remettre au Congrès. Il faut donc être en mesure de déterminer quelle agence va, en définitive, exécuter la disposition de loi. Etant donné le nombre total d'agences exécutives que compte l'État fédéral, identifier celle qui est chargée d'exécuter une disposition de loi s'est souvent avéré au mieux très long, au pire parfaitement impossible.

Ensuite, la réussite d'une telle démarche est directement dépendante de la coopération des agences contactées. Le taux de réponse peut parfois être nul. Dans le cas, par exemple, d'un

rapport devant être remis à une commission du Congrès, aucune sollicitation adressée par l'auteur de cette thèse au Congrès n'a fait l'objet d'une réponse. Certaines agences acceptent en revanche volontiers de répondre aux questions posées, mais il n'est pas rare que l'on se heurte alors à la complexité des déclarations de promulgation de George W. Bush et que certaines agences pourtant chargées d'exécuter les lois soient elles-mêmes déroutées par l'aspect technique des questions posées.

De plus, certaines dispositions de loi, de par la manière dont elles sont construites, rendent l'idée même d'une vérification de leur exécution difficile à envisager en des termes pratiques. Ainsi, si le Congrès demande à l'exécutif d'adopter telle position (souvent assez abstraite) sur tel sujet de politique étrangère, il est très difficile voire impossible de déterminer dans quelle mesure l'exécutif a suivi, dans le cadre de ses relations internationales, les demandes du Congrès.

Ainsi, la Loi pour la démocratie en Russie de 2002 demande à l'exécutif américain :

> De faciliter l'intégration de la Russie au sein de la communauté des nations occidentales, y compris en encourageant la mise en place d'une démocratie stable et d'une économie de marché s'inscrivant dans le cadre de l'État de droit et du respect des libertés individuelles.[591]

Les objectifs définis par une telle disposition, dont la constitutionnalité a été remise en cause par George W. Bush dans sa déclaration de promulgation relative à la loi en question,[592] sont si larges et imprécis qu'il est impossible d'affirmer ou d'infirmer avec certitude que l'exécutif les a scrupuleusement respectés. Les lois de politique étrangère sont très souvent des déclarations d'intention et ne peuvent être réduites à des ordres parfaitement identifiables et dont il est possible de vérifier l'exécution de manière objective.

Le même problème est parfois constaté pour des lois liées à la politique intérieure. Ainsi, dans la Loi de Sécurité intérieure de 2002, le Congrès crée un programme de formation de certains employés fédéraux et demande à ce qu'il soit mis en place par l'exécutif de la manière suivante :

---

[591] H.R.2121, Russian Democracy Act of 2002, 107ème Congrès, disposition 3(b).
Citation originale : « to facilitate Russia's integration into the Western community of nations, including supporting the establishment of a stable democracy and a market economy within the framework of the rule of law and respect for individual rights, including Russia's membership in the appropriate international institutions »

[592] George W. Bush, Statement on Signing the Russian Democracy Act of 2002, 23 octobre 2002.

> En maintenant des effectifs équilibrés au sein desquels les femmes, les membres de minorités raciales et ethniques, et les personnes handicapées soient représentées de manière appropriée.[593]

Cette disposition a vu sa constitutionnalité remise en cause par George W. Bush dans la déclaration de promulgation relative à cette loi.[594] Il est néanmoins impossible de déterminer si l'exécutif l'a appliquée conformément à la volonté du Congrès. Comment en effet déterminer ce que le législatif entend par « des effectifs équilibrés »[595]? Quelles proportions de « femmes »,[596] de « membres des minorités raciales et ethniques »[597] et de « personnes handicapées »[598] permettent d'atteindre un équilibre que le Congrès jugera satisfaisant?

De telles imprécisions sont révélatrices d'une tendance lourde dans la manière dont travaille le Congrès depuis maintenant plusieurs décennies. Le législatif a en effet de plus en plus souvent tendance à adopter des lois qui définissent des objectifs généraux et souvent vagues et à laisser les agences fédérales chargées d'exécuter les lois faire usage de leur expertise afin de donner vie à la loi dans les faits et avec précision. Dès lors, de nombreuses dispositions étant davantage des déclarations d'intention que de véritables ordres clé en main fournis aux agences par le législatif, il est souvent impossible de déterminer si l'intention du Congrès a véritablement été suivie d'effet puisque l'intention elle-même n'est pas identifiable de manière précise.

Enfin, la question la plus importante est posée par les très nombreuses dispositions dont l'auteur n'a pu vérifier l'exécution malgré des termes précis. Le fait, par exemple, qu'un rapport demandé par le législatif ne puisse être retrouvé signifie-t-il que le rapport n'a pas été remis et que donc la disposition remise en cause n'a pas été exécutée? Ou bien que le rapport a été remis mais jamais rendu public? Ou encore que bien qu'il ait été rendu public, l'auteur n'a pas réussi à le trouver? Si le rapport n'a jamais été remis, comment être sûr que c'est là la conséquence directe de la déclaration de promulgation et de sa remise en cause de la constitutionnalité de la disposition de loi concernée?

---

593 H.R.5005, Homeland Security Act of 2002, 107ème Congrès, disposition 1331.
Citation originale : « maintain a balanced workforce in which women, members of racial and ethnic minority groups, and persons with disabilities are appropriately represented in Government service. »

594 George W. Bush, Statement on Signing the Homeland Security Act of 2002, 25 novembre 2002.

595 H.R.5005, Homeland Security Act of 2002, 107ème Congrès, disposition 1331.

596 *Ibidem.*

597 *Ibid.*

598 *Ibid.*

Les difficultés inhérentes à une telle démarche sont donc nombreuses et, en tout et pour tout, c'est le processus d'exécution de 19 dispositions de loi qui a pu être suivi depuis leur adoption jusqu'à leur exécution. Elles expliquent également pourquoi la grande majorité des dispositions dont l'exécution a pu être vérifiée sont des demandes de rapports faites par le Congrès à l'exécutif. Ces dispositions sont en effet celles qui échappent le mieux aux différentes difficultés qui viennent d'être décrites, notamment car le Congrès se montre en général très précis sur des éléments essentiels comme le contenu qui doit être celui du rapport, la personne ou l'institution qui doit le remettre au Congrès ou encore la date limite de remise du rapport. Les résultats obtenus seront présentés de la même manière pour toutes les dispositions, selon les quatre étapes suivantes :

a) Ce que dit la loi : la disposition dont l'exécution est suivie sera d'abord citée telle qu'elle apparaît dans le texte de loi adopté par le Congrès. Certaines simplifications linguistiques seront parfois adoptées afin de rendre l'ensemble plus lisible.

b) La déclaration de promulgation : le passage de la déclaration de promulgation qui remet en cause la constitutionnalité de la disposition de loi en question sera cité, ce qui permettra par la même occasion de voir où se situe le conflit entre la disposition telle qu'elle a été adoptée par le Congrès et l'argumentaire constitutionnel développé par George W. Bush dans la déclaration de promulgation correspondante.

c) L'exécution : comment (et si) la disposition remise en cause a été exécutée par l'agence chargée de son application.

d) Conclusion : en fonction de l'exécution ou de la non-exécution de la disposition, on déterminera si la volonté du Congrès a été respectée ou si l'exécution de la disposition de loi a été altérée ou annulée.

5.3.2 Les résultats

1) Disposition 601(a) de la Loi d'amélioration et de responsabilisation des services postaux de 2006.

a) Ce que dit la loi :

> La Commission de régulation des services postaux[599] est composée de cinq membres, nommés par le président sur l'avis et avec le consentement du Sénat. (…) Pas plus de trois membres de la Commission ne peuvent appartenir au même parti politique.[600]

---

[599] En anglais, *Postal Regulatory Commission*.

[600] H.R.6407, Postal Accountability and Enhancement Act of 2006, 109ème Congrès, disposition 601(a). Citation originale : « The Postal Regulatory Commission is composed of 5 Commissioners, appointed by the President, by and with the advice and consent of the Senate. (…) Not more than 3 of the Commissioners may be adherents of the same political party. »

Le président doit donc moduler ses nominations de manière à ce que la Commission, qui existait avant l'adoption de cette loi et est composée de cinq membres, ne compte jamais plus de trois membres républicains ou trois membres démocrates.

b) La déclaration de promulgation :

> le pouvoir exécutif interprètera (…) la disposition 601(a), qui vise à limiter le choix du président (en matière de nominations), en tenant compte de la Clause de nominations de la Constitution.[601]

Pour George W. Bush, le pouvoir de nominations donné par la Constitution au président fait que le Congrès n'a pas le droit d'imposer des critères de sélection censés influencer ou limiter la composition du groupe de personnes au sein duquel le président peut faire son choix.

c) L'exécution : le site internet de la Commission de régulation des services postaux recense les noms et affiliations politiques de tous les membres actuels et passés de la Commission. Voici la liste des commissaires nommés entre l'adoption de la loi le 20 décembre 2006 et la fin de la présidence de George W. Bush en janvier 2009 :

- Nancy E. Langley, Démocrate, nommée le 6 juin 2008, est restée en fonction jusqu'à la fin de la présidence Bush.
- Ruth Y. Goldway, Démocrate, confirmée dans ses fonctions en 2008 par George W. Bush, est restée en fonction jusqu'à la fin de la présidence Bush.
- Mark Acton, Républicain, nommé le 7 novembre 2007 par George W. Bush, est resté en fonction jusqu'à la fin de la présidence Bush.

Commissaires déjà en poste à l'entrée en vigueur de la loi mais nommés avant celle-ci par George W. Bush :

- Dan G. Blair, Républicain, nommé le 9 décembre 2006, est resté en fonction jusqu'à la fin de la présidence Bush.
- Dawn Tisdale, Démocrate, nommé le 1er décembre 2004, quitte ses fonctions le 22 novembre 2007.
- Tony Hammond, Républicain, nommé le 1er aout 2002, est resté en fonction jusqu'à la fin de la présidence Bush.

---

[601] George W. Bush, Statement on Signing the Postal Accountability and Enhancement Act, 20 décembre 2006.
Citation originale : « The executive branch shall construe subsections 202(a) and 502(a) of title 39, as enacted by subsections 501(a) and 601(a) of the Act, which purport to limit the qualifications of the pool of persons from whom the President may select appointees (...) in a manner consistent with the Appointments Clause of the Constitution. »

George W. Bush a donc nommé trois Démocrates et trois Républicains. Ces six commissaires étant les seuls à avoir siégé à la Commission entre l'adoption de la loi le 20 décembre 2006 et la fin de la présidence Bush en 2009, cela signifie que durant cette période, la commission n'a jamais compté plus de trois membres démocrates ou plus de trois membres républicains.

d) Conclusion : malgré la remise en cause, dans sa déclaration de promulgation, de la constitutionnalité de la disposition 601(a), George W. Bush a parfaitement respecté cette disposition et l'équilibre politique des nominations à la Commission de régulation des services postaux qu'elle met en place. La disposition a donc été exécutée conformément au texte de loi adopté par le Congrès.

2) Disposition 406(c)(2) de la Loi d'allègement fiscal et des soins de santé de 2006.

a) Ce que dit la loi :

> Le ministre du Trésor (transmettra) chaque année au Congrès les résultats d'une étude sur l'emploi fait de la disposition 7623 du code des impôts de 1986, incluant (…) toute recommandation législative ou administrative concernant cette disposition ou son application. [602]

b) La déclaration de promulgation :

> Le pouvoir exécutif interprétera (…) la disposition 406(c)(2) (…), qui demande à des membres de l'exécutif de transmettre au Congrès des recommandations législatives, en tenant compte du droit constitutionnel du président de superviser le pouvoir exécutif unitaire et de recommander au Congrès telles mesures que le président estime nécessaires et opportunes.[603]

c) L'exécution : contactés, les services fiscaux américains[604] ont répondu par courrier que :

---

[602] H.R.6111, Tax Relief and Health Care Act of 2006, 109ème Congrès, disposition 406(c)(2).
Citation originale : « The Secretary of the Treasury shall each year conduct a study and report to Congress on the use of section 7623 of the Internal Revenue Code of 1986, including (…) any legislative or administrative recommendations regarding the provisions of such section and its application. »

[603] George W. Bush, Statement on Signing the Tax Relief and Health Care Act of 2006, 20 décembre 2006.
Citation originale : « The executive branch shall construe provisions of the Act, including section 406(c)(2) in Division A and section 203(b) in Division B, that call for executive branch officials to submit legislative recommendations to the Congress, in a manner consistent with the constitutional authority of the President to supervise the unitary executive branch and to recommend for congressional consideration such measures as the President shall judge necessary and expedient. »

[604] En anglais, *Internal Revenue Service*.

Le ministre (du Trésor) a remis au Congrès un rapport sur l'utilisation de la disposition 7623 du code fiscal de 1986 pour chaque année fiscale 2007 à 2010. Le premier de ces rapports a été remis au congrès avant la fin de l'Administration Bush.[605]

d) Conclusion : la disposition 406(c)(2) de la Loi d'allègement fiscal et de soins de santé 2006 a été exécutée conformément au texte adopté par le Congrès.

3) Disposition 561(a) de la Loi de financement des opérations à l'étranger pour l'année fiscale 2003.

a) Ce que dit la loi :

Le ministre de la Défense devra, en collaboration avec le ministre des Affaires étrangères, remettre au Congrès avant le 1er mai 2003 un rapport concernant les formations militaires dispensées à des personnels militaires étrangers (...) par le biais de programmes administrés par le ministère de la Défense et le ministère des Affaires étrangères durant les années fiscales 2002 et 2003.[606]

b) La déclaration de promulgation :

Le pouvoir exécutif interprétera les dispositions qui imposent, régulent ou empêchent la transmission d'informations au Congrès ou au public, telles que (…) la disposition 561(a), (…), en tenant compte du droit constitutionnel du président de garder secrètes des informations dont la divulgation pourrait nuire aux relations des États-Unis avec d'autres nations, à la sécurité nationale des États-Unis, au processus de délibération de l'exécutif ou à l'accomplissement de ses devoirs constitutionnels.[607]

c) L'exécution : le site internet du ministère des Affaires étrangères recense un rapport intitulé «Formation de personnels militaires étrangers par le ministère de la défense : rapport commun au

---

605 Réponse de Charles B. Christopher, chef du département procédure et administration au sein de l'*Internal Revenue Service*, reçue par courrier postal en date du 25 septembre 2012. Disponible en annexe.

606 H.J.Res.2, Consolidated Appropriations Resolution, 2003, 108ème Congrès, disposition 561 (a).
Citation originale : « The Secretary of Defense and the Secretary of State shall jointly provide to the Congress by May 1, 2003, a report on all military training provided to foreign military personnel (…) under programs administered by the Department of Defense and the Department of State during fiscal years 2002 and 2003. »

607 George W. Bush, Statement on Signing the Consolidated Appropriations Resolution, 2003, 20 février 2003.
Citation originale : « the executive branch shall construe provisions that mandate, regulate, or prohibit submission of information to the Congress or the public, such as sections 561(a), 568(a), and 574(d) of the Foreign Operations Appropriations Act and sections 620 and 622 of the Treasury Appropriations Act, in a manner consistent with the President's constitutional authority to withhold information that could impair foreign relations, national security, the deliberative processes of the Executive, or the performance of the Executive's constitutional duties. »

Congrès.»[608] Le rapport est daté de mai 2003 (la loi imposait comme date limite le 1er mai 2003), et le site internet du ministère des Affaires étrangères précise que «ce rapport est présenté au Congrès conformément à la disposition 561 de la loi de financement des opérations à l'étranger pour l'année fiscale 2003»[609]

d) Conclusion : la disposition 561(a) a été exécutée conformément au texte de loi adopté par le Congrès.

4) Disposition 2303(b) de la Loi de financement du ministère de la Justice du 21ème siècle.

a) Ce que dit la loi :

> Le ministre de la Justice (...) doit fournir au Contrôleur général tous les documents et toutes les informations que le Contrôleur général jugera nécessaires à la conduite de l'étude requise par la disposition 2303(a).[610]

b) La déclaration de promulgation :

> La disposition 2303(b) vise à donner au Contrôleur général, membre du pouvoir législatif, accès à tout document et à toute information qu'il jugera nécessaire à la conduite d'une étude demandée par le Congrès. Le pouvoir exécutif interprètera la disposition 2303(b) conformément au droit constitutionnel du président de superviser le pouvoir exécutif unitaire et de garder secrètes des informations dont la divulgation pourrait porter atteinte à la diplomatie américaine, la sécurité des citoyens américains, le processus de délibération de l'exécutif ou l'accomplissement de ses devoirs constitutionnels.[611]

---

608 United States Department of State, Foreign Military Training and DoD Engagement Activities of Interest: Joint Report to Congress Released by the Bureau of Political-Military Affairs, mai 2003.

609 *Ibidem.*

610 H.R.2215, 21st Century Department of Justice Appropriations Authorization Act of 2002, 107ème Congrès, disposition 2303(b).
Citation originale : « The Attorney General and grant recipients shall provide the Comptroller General with all relevant documents and information that the Comptroller General deems necessary to conduct the study under subsection (a). »

611 George W. Bush, Statement on Signing the 21st Century Department of Justice Appropriations Authorization Act, 2 novembre 2002.
Citation originale : « Section 2303(b) purports to give the Comptroller General, a legislative agent, a right of access to all relevant documents and information that the Comptroller General deems necessary in conducting a study required by the Act. The executive branch shall construe section 2303(b) in a manner consistent with the constitutional authorities of the President to supervise the unitary executive branch and to withhold information the disclosure of which could impair foreign relations, the national security, the deliberative processes of the Executive, or the performance of the Executive's constitutional duties. »

Là où le Congrès demande au ministre de la Justice de fournir au Contrôleur général l'ensemble des documents nécessaires à la réalisation de son étude, George W. Bush se réserve le droit de ne pas transmettre ces documents au Contrôleur général, entre autres au nom de son pouvoir de contrôle de l'exécutif unitaire.

c) L'exécution : le G.A.O,[612] agence gouvernementale dont est responsable le Contrôleur général, a été contacté afin de savoir si le rapport demandé par le Congrès dans le cadre de la disposition 2303(b) avait effectivement été publié et si le ministère de la Justice avait, comme le demande la même disposition, transmis l'ensemble des documents nécessaires à la conduite de l'étude. Dans un mail daté du 21 mars 2012, le GAO a répondu de la manière suivante :

> Le rapport que le GAO a publié en réponse à la disposition 2303 est disponible sur notre site internet sous la référence GAO-05-219. (...) L'étendue de l'étude et la méthodologie utilisée, telles qu'elles sont décrites dans l'annexe 1 du rapport, n'indiquent aucune action ayant visé à nuire à notre capacité à rédiger le rapport demandé par le Congrès.[613]

d) Conclusion : malgré la déclaration de promulgation de George W. Bush remettant en cause sa constitutionnalité, la disposition 2303(b) a été exécutée telle qu'elle avait été adoptée par le Congrès.

5) Disposition 2003(f) de la Loi SAFE de 2005.

a) Ce que dit la loi :

> Le ministre (des Transports) devra mener (…) une étude sur la fréquence à laquelle les personnes arrêtées pour conduite en état d'ivresse refusent de se soumettre à un test d'alcoolémie sanguin et l'effet qu'ont ces refus sur la capacité des états à poursuivre ces personnes en justice pour le délit qu'elles ont commis.(…)
> Au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de la présente loi, le ministre (des Transports) devra remettre un rapport sur les résultats de cette étude à la Commission du commerce, des sciences et des transports du Sénat et à la Commission des transports et des infrastructures de la Chambre des représentants.(…)

---

[612] *Government Accountability Office*.

[613] Entretien (19 / 22 mars 2012) avec Susan A. Poling, conseillère juridique adjointe au *Government Accountability Office*.
Citation originale : « The report GAO Issued in response to section 2303 is available from our web site as GAO-05-219. (...) the Scope and Methodology in Appendix 1 does not indicate any actions that impaired our ability to report on the work Congress requested. »

Le rapport devra inclure toute recommandation législative (…) que le ministre juge appropriée afin de mettre en place un programme visant à réduire le nombre de cas de personnes arrêtées qui refusent de se soumettre à un test de détermination de leur taux d'alcool dans le sang. »[614]

b) La déclaration de promulgation :

Certaines dispositions au sein de la loi, dont la disposition 2003(f) (…) visent à contraindre des membres de l'exécutif à transmettre au Congrès des propositions législatives. Le pouvoir exécutif interprétera de telles dispositions en tenant compte du droit constitutionnel du président de recommander au Congrès les mesures qu'il estime nécessaires et opportunes et de superviser le pouvoir exécutif unitaire.[615]

c) L'exécution : le ministère des Transports a été contacté afin de savoir si le rapport commandité par la disposition 2003(f) avait été transmis aux commissions compétentes du Congrès dans les délais impartis. Le ministère nous a transmis le rapport final, intitulé «Refus de se soumettre à un test d'alcoolémie : un rapport au Congrès.»[616] Dès la deuxième page, les auteurs du rapport précisent que celui-ci est né en réponse à la disposition 2003(f).

Les recommandations législatives demandées par le Congrès et dont George W. Bush avait remis en cause la constitutionnalité sont bien présentes dans le rapport, à la page 20. En revanche, le délai imposé par la loi n'a pas été respecté puisque le rapport devait être transmis au

---

[614] H.R.3, Safe, Accountable, Flexible, Efficient Transportation Equity Act: A Legacy for Users, 2005, 109ème Congrès, disposition 2003(f).
Citation originale : « The Secretary shall carry out (…) a study of the frequency with which persons arrested for the offense of operating a motor vehicle while under the influence of alcohol and persons arrested for the offense of operating a motor vehicle while intoxicated refuse to take a test to determine blood alcohol concentration levels and the effect such refusals have on the ability of States to prosecute such persons for those offenses. (…)
Not later than 2 years after the date of the enactment of this Act, the Secretary shall submit a report on the results of the study to the Committee on Commerce, Science, and Transportation of the Senate and the Committee on Transportation and Infrastructure of the House of Representatives.
The report shall include any recommendation for legislation,(…) that the Secretary considers appropriate for implementing a program designed to decrease the occurrence of refusals by arrested persons to submit to a test to determine blood alcohol concentration levels.»

[615] George W. Bush, Statement on Signing the Safe, Accountable, Flexible, Efficient Transportation Equity Act: A Legacy for Users, 10 aout 2005.
Citation originale : « Provisions of the Act—including sections 2003(f)(3)(B) (…) purport to require executive branch officials to submit legislative recommendations to the Congress. The executive branch shall construe such provisions in a manner consistent with the Constitution's commitment to the President of the authority to submit for the consideration of the Congress such measures as the President judges necessary and expedient and to supervise the unitary executive branch. »

[616] Entretien (19 / 25 septembre 2012).
Rapport : « Refusal of Intoxication Testing : A Report to Congress ».

plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de la loi, soit en octobre 2007. Or, le rapport date de septembre 2008.

d) Conclusion : le rapport commandité par le Congrès lui a bien été remis, mais hors-délai.

6) Disposition 16(b) du Check Clearing for the 21st Century Act of 2003.

a) Ce que dit la loi :

> Le Bureau des Gouverneurs de la Réserve Fédérale (devra remettre) au Congrès au plus tard trente mois après l'entrée en vigueur effective de cette loi un rapport incluant des recommandations d'actions législatives à mener.[617]

Le rapport en question fait suite à une étude que la même disposition demande au Bureau des Gouverneurs de mener sur divers aspects de l'utilisation des chèques aux États-Unis.

b) La déclaration de promulgation :

> La disposition 16(b) de la loi vise à contraindre des membres du pouvoir exécutif à transmettre au Congrès des recommandations d'actions législatives.
> Le pouvoir exécutif interprétera la disposition 16(b) en tenant compte du droit constitutionnel du président en vertu de la Clause de recommandations de la Constitution de soumettre à l'attention du Congrès telles mesures qu'il estime nécessaires et opportunes.[618]

c) L'exécution : le rapport demandé par la disposition 16(b) est librement consultable sur le site internet de la Réserve fédérale.[619] Les auteurs justifient l'existence de leur rapport en reprenant les termes de la loi :

---

[617] H.R.1474, Check Clearing for the 21st Century Act of 2003, 108ème Congrès, disposition 16(b).
Citation originale : « Before the end of the 30-month period beginning on the effective date of this Act, the Board shall submit a report to the Congress containing the results of the study conducted under this section, together with recommendations for legislative action. »

[618] George W. Bush, Statement on Signing the Check Clearing for the 21st Century Act, 28 octobre 2003.
Citation originale : « Section 16(b) of the Act purports to require executive branch officials to submit to the Congress recommendations for legislative action. The executive branch shall construe section 16(b) in a manner consistent with the President's authority under the Recommendations Clause of the Constitution to submit for the consideration of the Congress such measures as the President shall judge necessary or expedient. »

[619] Board of Governors of the Federal Reserve System, Report to the Congress on the Check Clearing for the 21st Century Act of 2003, avril 2007.

> La disposition 16 du Check Clearing for the 21st Century Act de 2003 demande au Bureau (…) de remettre au Congrès un rapport sur les résultats de son étude, ainsi que des recommandations d'action législative.[620]

Les recommandations législatives en question, celles-là même dont George W. Bush avait remis en cause la constitutionnalité, sont bien présentes dans le rapport,[621] qui a été remis au Congrès en avril 2007. Le rapport devait être remis au Congrès au plus tard trente mois après l'entrée en vigueur de la loi. Or, la disposition 20 de la loi précise que «cette loi entrera effectivement en vigueur à la fin d'une période de douze mois suivant sa promulgation.»[622] La loi a été promulguée le 28 octobre 2003, elle est donc entrée en vigueur le 28 octobre 2004, et le rapport devait donc être remis au Congrès au plus tard le 28 avril 2007. Le rapport et le site de la réserve fédérale précisent simplement que le rapport a été remis en avril 2007, sans préciser le jour.[623]

d) Conclusion : le rapport ayant été remis en avril 2007 pour une date limite fixée au 28 avril 2007, on peut considérer que le rapport a été remis conformément au texte de loi adopté par le Congrès.

7) Disposition 5006(b) de la Loi de réduction du déficit de 2005.

a) Ce que dit la loi :

> Au plus tard trois mois après l'entrée en vigueur de cette loi, le ministre de la Santé (remettra) aux commissions compétentes du Congrès un rapport provisoire sur l'état d'avancement du plan défini par la sous-disposition (a). Au plus tard six mois après l'entrée en vigueur de cette loi, le ministre de la Santé (remettra) aux commissions compétentes du Congrès un rapport final sur le plan défini par la sous-disposition (a), accompagné des recommandations législatives et administratives que le ministre jugera appropriées.[624]

---

620 *Ibidem*, page 23.
Citation originale : « Section 16 of the Check 21 Act specifically directs the Board (…) to report to the Congress the results of the study, together with recommendations for legislative action. »

621 Le Bureau recommande de n'apporter aucun changement au système mis en place, mais il s'agit bien là d'une recommandation.

622 H.R.1474, Check Clearing for the 21st Century Act of 2003, 108ème Congrès.

623 Toutefois, le rapport a été mis en ligne sur le site internet de la réserve fédérale le 28 avril 2007, soit le jour décrit par la loi comme la date limite de remise du rapport au Congrès.

624 S.1932, Deficit Reduction Act of 2005, 109ème Congrès, disposition 5006(b).
Citation originale : « Not later than 3 months after the date of the enactment of this Act, the Secretary shall submit an interim report to the appropriate committees of jurisdiction of Congress on the status of the development of the plan under subsection (a). (…)
Not later than six months after the date of the enactment of this Act, the Secretary shall submit a final report to the appropriate committees of jurisdiction of Congress on the plan developed under subsection (a) together with recommendations for such legislation and administrative actions as the Secretary considers appropriate. »

La sous-disposition (a) en question demande la mise en place d'un plan visant à identifier et résoudre les problèmes d'investissement rencontrés par les hôpitaux de spécialité. Un premier rapport provisoire devait être remis au Congrès trois mois après l'entrée en vigueur de la loi. Le rapport final devait quant à lui être remis au plus tard six mois après l'entrée en vigueur de cette loi et inclure des propositions législatives. La loi étant entrée en vigueur le 8 février 2008, les deux rapports devaient être remis au Congrès au plus tard :

- Le 8 mai 2006 pour le rapport provisoire.
- Le 8 aout 2006 pour le rapport final.

b) La déclaration de promulgation :

> La disposition 5006(b) (…) demande à des membres du pouvoir exécutif de transmettre au Congrès des propositions législatives. Le pouvoir exécutif interprétera de telles dispositions en tenant compte du droit constitutionnel du président de superviser le pouvoir exécutif unitaire et de recommander au Congrès telles mesures que le Président jugera nécessaires et opportunes.[625]

c) L'exécution : les deux rapports, provisoire et final, sont librement consultables sur le site cms.gov.[626] Le rapport provisoire est daté du 9 mai 2006, soit un jour après la limite fixée par le Congrès au 8 mai 2006. Le rapport final a quant à lui été remis le 8 aout 2006, soit le jour même de la date limite fixée par le Congrès. Conformément à la demande du Congrès, ce dernier rapport contient les recommandations législatives demandées par la loi et dont George W. Bush avait remis en cause la constitutionnalité.

d) Conclusion : les deux rapports demandés ont été remis, l'un dans les délais, l'autre avec un jour de retard sur la date limite prévue par le Congrès.

8) Disposition 325 de la Loi d'autorisation du renseignement américain pour l'année fiscale 2003.

a) Ce que dit la loi :

---

[625] George W. Bush, Statement on Signing the Deficit Reduction Act of 2005, 8 février 2006.
Citation originale : « Sections 5006(b) (…) call for executive branch officials to submit legislative recommendations to the Congress. The executive branch shall construe such provisions in a manner consistent with the constitutional authority of the President to supervise the unitary executive branch and to recommend for congressional consideration such measures as the President shall judge necessary and expedient. »

[626] Rapport intermédiaire : « Strategic Plan Regarding Physician Investment in Specialty Hospitals, Disposition 5006 of the Deficit Reduction Act, Interim Report. »
Rapport final : « United States Department of Health and Human Services, Final Report to the Congress and Strategic and Implementing Plan Required under Disposition 5006 of the Deficit Reduction Act of 2005. »

Le ministre la Défense, par le biais du directeur du Programme d'Éducation à la Sécurité Nationale, prépare(ra) un rapport sur la faisabilité de la création d'un Corps de réserve de linguistes composé d'individus dotés de compétences linguistiques avancées, étant citoyens américains et qui pourraient être sollicités par le président pour accomplir au sein de l'Etat fédéral les missions que le président leur confierait en rapport avec lesdites langues étrangères.[627]

b) La déclaration de promulgation :

Le pouvoir exécutif appliquera (la) disposition 325 (…), relative à la transmission au Congrès de recommandations législatives, en tenant compte du droit constitutionnel du président de superviser le pouvoir exécutif unitaire.[628]

c) L'exécution : le site du *National Security Education Program*[629] recense un rapport intitulé « Étude de faisabilité du corps des linguistes de réserve des États-Unis. »[630] La page de garde du rapport précise qu'il a été « préparé par le Programme d'Éducation à la Sécurité Nationale, l'Université de Défense Nationale et le ministère de la Défense, conformément à la disposition 325 de la Loi d'autorisation du renseignement américain pour l'année fiscale 2003. »[631]

d) Conclusion : la disposition de loi a été exécutée conformément au texte de loi adopté par le Congrès.

9) Disposition 334 de la Loi de financement du renseignement américain pour l'année fiscale 2003.

a) Ce que dit la loi :

---

[627] H.R.4628, Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2003, 107ème Congrès, disposition 325.
Citation originale : « The Secretary of Defense, acting through the Director of the National Security Education Program, shall prepare a report on the feasibility of establishing a Civilian Linguist Reserve Corps comprised of individuals with advanced levels of proficiency in foreign languages who are United States citizens who would be available upon a call of the President to perform such service or duties with respect to such foreign languages in the Federal Government as the President may specify. »

[628] George W. Bush, Statement on Signing the Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2003, 27 novembre 2002.
Citation originale : « The executive branch shall implement sections 325, 334, and 826 of the Act, and section 8H(g)(1)(A) of the Inspector General Act of 1978 as enacted by section 825 of the Act, relating to submission of recommendations to the Congress, in a manner consistent with the President's constitutional authority to supervise the unitary executive branch. »

[629] http://www.nsep.gov

[630] United States Civilian Linguist Reserve Corps Feasibility Study.

[631] *Ibidem*, page de garde.
Citation originale : « Prepared by: National Security Education Program National Defense University Department of Defense, As Requested by the United States Congress Per Section 325 of Public Law 107-306 (Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2003). »

Au plus tard 180 jours après la promulgation de cette loi, le ministre de la Défense remettra aux commissions compétentes du Congrès un rapport contenant (…)

1) (…) une évaluation du programme d'éducation à la sécurité nationale incluant une description de l'efficacité du programme (…)

2) (…) une évaluation de la pertinence d'une transition d'un financement par le fonds financier du programme d'éducation à la sécurité nationale vers un financement législatif.

3) (…) des recommandations législatives sur tout sujet couvert par les paragraphes 1 et 2 que le ministre jugera opportun.[632]

b) La déclaration de promulgation :

Le pouvoir exécutif interprétera (la) disposition 334 (…), relative à la remise de recommandations au Congrès, en tenant compte du droit constitutionnel du président de superviser le pouvoir exécutif unitaire.[633]

c) L'exécution : le rapport requis par la disposition 334 est consultable sur le site du programme d'éducation à la sécurité nationale.[634] La première page du rapport précise :

Ce rapport (…) est remis au Congrès des États-Unis conformément à la disposition 334 de la Loi d'autorisation du renseignement américain pour l'année fiscale 2003. La loi diligente un rapport sur :

1) l'efficacité du programme d'éducation à la sécurité nationale.
2) une évaluation de la pertinence d'une transition d'un financement par le fonds financier du programme d'éducation à la sécurité nationale vers un financement législatif.
3) des recommandations législatives sur tout sujet couvert par les paragraphes 1 et 2 que le ministre jugera opportun.

En conséquence, ce rapport est divisé en quatre sections :

1) Historique, principaux objectifs et succès du programme d'éducation à la sécurité nationale.

---

632 Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2003, disposition 334.
Citation originale : « Not later than 180 days after the date of the enactment of this Act, the Secretary of Defense shall submit to the appropriate committees of Congress a report on (…)
1) (…) An evaluation of the National Security Education Program, including an assessment of the effectiveness of the program (…)
2) (…) An assessment of the advisability of converting funding of the National Security Education Program from funding through the National Security Education Trust Fund under section 804 of that Act (50 U.S.C. 1904) to funding through appropriations.
(3) (…) On any matter covered by paragraph (1) or (2), such recommendations for legislation with respect to such matter as the Secretary considers appropriate. »

633 George W. Bush, Statement on Signing the Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2003, 27 novembre 2002.
Citation originale : « The executive branch shall implement sections (...) 334 (…) relating to submission of recommendations to the Congress, in a manner consistent with the President's constitutional authority to supervise the unitary executive branch. »

634 www.nsep.gov

2) Efficacité du programme d'éducation à la sécurité nationale.
3) Recommandations de changements et d'améliorations pouvant être apportés au programme.
4) Transition du financement.[635]

Le rapport remis au Congrès contenait donc tous les éléments requis par la loi, y compris les recommandations législatives dont George W. Bush avait remis en cause la constitutionnalité dans sa déclaration de promulgation. En revanche, le rapport a été remis le 26 aout 2003, soit trois mois après l'expiration du délai de 180 jours fixé par la loi.

d) Conclusion : rapport remis hors-délai.

10) Disposition 335 de la Loi d'autorisation de la Défense nationale pour l'année fiscale 2004.

a) Ce que dit la loi : la disposition 335 demande au ministre de la Défense de remettre au Congrès un rapport sur les modifications à apporter à la circulaire A-76 du Bureau de la gestion et du budget.[636]

b) La déclaration de promulgation :

> Plusieurs dispositions au sein de la loi, y compris (…) la disposition 335, demandent à des membres de l'exécutif de soumettre au Congrès des propositions législatives. Ces dispositions seront exécutées en tenant compte du droit constitutionnel du président de superviser le pouvoir exécutif unitaire et de recommander à l'attention du Congrès les mesures que le président juge nécessaires et opportunes.[637]

---

[635] Report on the National Security Education Program (NSEP), submitted by the Department of Defense to the United States Congress, 26 aout 2003.
Citation originale : « This report (…) is provided to the United States Congress in response to Section 334 of P.L.107-306, the Intelligence Authorization Act for FY 2003. The Act requests a report on 1) the effectiveness of the NSEP, 2) an assessment of the advisability of converting funding from the National Security Education Trust Fund to funding through appropriations, and 3) "on any matter covered by 1) or 2), such recommendations for legislation with respect to such matter as the Secretary considers appropriate". In response, this report is divided into 4 sections: (1) background and major goals and achievements of NSEP; (2) NSEP's program effectiveness; (3) recommendations for program modification and enhancement; and (4) conversion of funding. »

[636] H.R.1588, National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2004, 108ème Congrès, disposition 335.

[637] George W. Bush, Statement on Signing the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2004, 24 novembre 2003.
Citation originale : « Several provisions of the Act, including sections 320(b)(5) and (e), 335, 528, 647(c)(2), 923(d)(1)(F), and 1051, call for executive branch officials to submit to the Congress proposals for legislation. These provisions shall be implemented in a manner consistent with the President's constitutional authority to supervise the unitary executive branch and to recommend for the consideration of the Congress such measures as the President judges necessary and expedient. »

c) L'exécution : dans un rapport intitulé « Externalisation de la défense : politique mise en place par la circulaire A-76 du Bureau de la gestion et du budget », le CRS, organe de recherche du Congrès des États-Unis, confirme que « le ministère de la Défense a remis au Congrès le rapport demandé par la disposition 335 (de la loi d'autorisation de la Défense nationale pour l'année fiscale 2004) le 24 février 2004. »[638]

d) Conclusion : le Congrès, par l'intermédiaire du CRS, confirme que la disposition 335 a été exécutée conformément au texte de loi adopté par le Congrès.

11) Disposition 571(b) de la Loi d'autorisation de la Défense nationale pour l'année fiscale 2005 :

a) Ce que dit la loi :

> Au plus tard le 1er mars 2005, le ministre de la Défense devra remettre (aux commissions compétentes du Congrès) un rapport sur l'étude menée dans le cadre de la disposition 571(a).[639]

L'étude prévue par la disposition 571(a) et qui devait donc faire l'objet du rapport demandé par la disposition 571(b) est une étude sur « les changements requis pour accroitre la capacité du système de justice militaire à répondre aux problèmes liés au harcèlement sexuel. »[640]

b) La déclaration de promulgation :

> Plusieurs dispositions au sein de la loi, y compris (…) la disposition 571(b) (…) demandent à ce que des membres de l'exécutif transmettent au Congrès des propositions législatives.
> Le pouvoir exécutif appliquera ces dispositions en tenant compte du droit constitutionnel du président de superviser le pouvoir exécutif unitaire et de recommander à l'attention du Congrès telles mesures qu'il estime nécessaires et opportunes.[641]

---

638 Congressional Research Service, « Defense Outsourcing : The OMB Circular A-76 Policy », 30 juin 2005, page 17.
Citation originale : « DOD submitted the Section 335 report to Congress on February 24, 2004. »

639 H.R.4200, National Defense Authorization Act, Fiscal Year 2005, 108ème Congrès, disposition 571(b).
Citation originale : « Not later than March 1, 2005, the Secretary shall submit to the Committee on Armed Services of the Senate and the Committee on Armed Services of the House of Representatives a report on the review carried out under subsection (a). »

640 *Ibidem*, disposition 571(a).
Citation originale : « The Secretary of Defense shall review the Uniform Code of Military Justice and the Manual for Courts- Martial with the objective of determining what changes are required to improve the ability of the military justice system to address issues relating to sexual assault. »

641 George W. Bush, Statement on Signing the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2005, 28 octobre 2004.
Citation originale : « Several provisions of the Act, including sections (…) 571(b) (…) call for executive branch officials to submit to the Congress proposals for legislation. The executive branch shall implement these provisions in a manner consistent with the President's constitutional authority to supervise the unitary executive branch and to recommend for the consideration of the Congress such measures as the President judges necessary and expedient. »

c) L'exécution : dans deux lettres en date du 7 avril 2005 et adressées respectivement au président de la Commission des forces armées du Sénat[642] et à son homologue de la Chambre des représentants,[643] le conseiller juridique adjoint du ministre de la Défense affirme :

> Monsieur le président de la Commission,
> Au nom du ministre de la Défense, je joins (à ce courrier) des propositions de modifications du Code de justice militaire et du Manuel à destination des cours martiales qui accroitront la capacité du système de justice militaire de répondre aux problèmes liés au harcèlement sexuel. [644]

d) Conclusion : les propositions législatives ont été soumises aux présidents des commissions citées dans la loi le 7 avril 2005, pour une date limite fixée par la loi au 1er mars 2005. La disposition a donc été exécutée hors des délais fixés par la loi.

12) Disposition 213(c) de la Loi d'autorisation de la Défense nationale pour l'année fiscale 2005.

a) Ce que dit la loi :

La disposition 213(a) demande au Contrôleur général de remettre chaque année au Congrès un rapport sur l'état du programme d'avions d'attaque interarmées.[645] La disposition 213(c) requiert la participation de l'exécutif aux travaux du Contrôleur général :

> Le ministre de la Défense et le contractant principal du programme d'avions d'attaque interarmées devront fournir au Contrôleur général les informations relatives au programme que le Contrôleur juge nécessaires à l'accomplissement de sa mission telle qu'elle est définie dans cette disposition.[646]

---

642 Daniel J. Dell'Orto, Principal Deputy General Counsel, to the Honorable John W. Warner, Chairman, Committee on Armed Services, United States Senate.

643 Daniel J. Dell'Orto, Principal Deputy General Counsel, to the Honorable Duncan Hunter, Chairman, Committee on Armed Services, U.S. House of Representatives.

644 *Ibidem.*
Citation originale : « Dear Mr Chairman, On behalf of the Secretary of Defense, I enclose proposed changes to the Uniform Code of Military Justice and the Manual for Courts-Martial that improve the ability of the military justice system to address sexual assault offenses »

645 En anglais, *Joint Strike Fighter aircraft program*.

646 H.R.4200, Ronald W. Reagan National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2005, 108ème Congrès, disposition 213(c).
Citation originale : « The Secretary of Defense and the prime contractor for the Joint Strike Fighter aircraft program shall provide to the Comptroller General such information on that program as the Comptroller General considers necessary to carry out the responsibilities of the Comptroller General under this section. »

b) La déclaration de promulgation :

> Nombre de dispositions au sein de la loi, y compris (…) la disposition 213(c) (…), demandent à l'exécutif de fournir des informations au Congrès, un membre du législatif ou d'autres entités à propos de différents sujets. Le pouvoir exécutif interprétera ces dispositions en tenant compte du doit constitutionnel de président de garder secrètes des informations dont la divulgation pourrait nuire à la diplomatie américaine, à la sécurité nationale, au processus de délibération de l'exécutif ou à l'accomplissement de ses devoirs constitutionnels.[647]

c) L'exécution : la disposition 213(a) demandait au Contrôleur général de préciser dans chaque rapport annuel s'il avait obtenu les informations suffisantes pour rédiger son rapport. Chaque rapport répond donc directement à la question de l'exécution de la disposition 213(c), qui demande au ministre de la Défense de remettre au Contrôleur général toutes les informations dont il a besoin. Entre l'adoption de la loi et la fin de la présidence de George W. Bush, chaque rapport remis par le Contrôleur général conformément à la disposition 213(a) précise que le Contrôleur a « eu accès à suffisamment d'informations pour donner un avis éclairé sur les sujets dont traite ce rapport. »[648]

d) Conclusion : la disposition 213(c) a été exécutée conformément au texte adopté par le Congrès.

13) Disposition 11(c) de la Loi de réautorisation du Bureau de la sureté des transports de 2006.

a) Ce que dit la loi :

La disposition 11(a) demande à l'Inspecteur général du ministère des Transports de diriger une enquête impliquant différentes agences fédérales et étatiques suite à un grave accident de la route survenu dans un tunnel de Boston en juillet 2006. La disposition 11(c) définit ensuite la manière dont l'Inspecteur général devra communiquer avec le Congrès sur ce sujet :

---

[647] George W. Bush, Statement on Signing the Ronald Reagan National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2005, 28 octobre 2004.
Citation originale : « A number of provisions of the Act, including sections (...) 213(c) (...) call for the executive branch to furnish information to the Congress, a legislative agent, or other entities on various subjects. The executive branch shall construe such provisions in a manner consistent with the President's constitutional authority to withhold information the disclosure of which could impair foreign relations, national security, the deliberative processes of the Executive, or the performance of the Executive's constitutional duties. »

[648] Citation originale : « we did have access to sufficient information to make informed judgments on the matters covered in this report. »

L'Inspecteur général (du ministère des Transports) devra remettre périodiquement au Congrès des rapports sur les activités d'enquête et de contrôle conduites en vertu de cette disposition, accompagnés de toute recommandation ou observation que l'inspecteur jugera opportune.[649]

b) La déclaration de promulgation :

Le pouvoir exécutif interprétera la disposition 11(c) de la loi (…) en tenant compte du droit constitutionnel du président de superviser le pouvoir exécutif unitaire et de garder secrètes des informations dont la divulgation pourrait nuire à l'accomplissement des devoirs constitutionnels de l'exécutif, y compris la conduite d'enquêtes et de poursuites afin de veiller à la fidèle exécution des lois.[650]

c) L'exécution : la disposition a été exécutée par le biais d'un rapport de l'Inspecteur général du ministère des Transports publié en aout 2007.[651] Les recommandations demandées par le Congrès et dont la constitutionnalité est remise en cause par George W. Bush au nom de la Clause de recommandations de la Constitution sont présentes à partir de la page 16 du rapport.

d) Conclusion : la disposition 11(c) a été exécutée conformément au texte adopté par le Congrès.

14) Disposition 217 de la Loi de financement des ministères du Travail, de la Santé et des Services sociaux, de l'Éducation et des agences liées pour l'année fiscale 2002.

a) Ce que dit la loi :

Le directeur intérimaire de l'Institut National de la Santé au 12 janvier 2000 exercera ses fonctions jusqu'à ce que la nomination d'un nouveau directeur soit confirmée par le Sénat.[652]

---

[649] H.R.5076, National Transportation Safety Board Reauthorization Act of 2006, 109ème Congrès, disposition 11(c).
Citation originale : « The Inspector General shall submit to Congress periodically reports on the oversight and investigative activities conducted pursuant to this section, together with any recommendations and observations of the Inspector General.»

[650] George W. Bush, Statement on Signing the National Transportation Safety Board Reauthorization Act of 2006, 21 décembre 2006.
Citation originale : « The executive branch shall construe section 11(c) of the Act, relating to executive branch reports to the Congress concerning investigations of alleged criminal and fraudulent activities in connection with a specified project, in a manner consistent with the constitutional authorities of the President to supervise the unitary executive branch and to withhold information the disclosure of which could impair the performance of the Executive's constitutional duties, including the conduct of investigations and prosecutions to take care that the laws be faithfully executed. »

[651] Federal Highway Administration, « Initial Assessment of the Central Artery Tunnel Project Stem to Stern Safety Review. », 16 aout 2007.

[652] H.R.3061, Departments of Labor, Health and Human Services, and Education, and Related Agencies Appropriations Act, 2002, 107ème Congrès, disposition 217.
Citation originale : « the Acting Director of the National Institutes of Health as of January 12, 2000, may serve in that position until a new Director of the National Institutes of Health is confirmed by the Senate. »

b) La déclaration de promulgation :

> La disposition 217, relative au directeur intérimaire de l'Institut National de la Santé (…) sera appliquée en tenant compte de la Clause de nominations de la Constitution.[653]

c) L'exécution : le site internet de l'Institut National de la Santé nous apprend que la directrice intérimaire de l'Institut au 12 janvier 2000, Ruth Kirschstein, a exercé ses fonctions du 1er janvier 2000 jusqu'au 20 mai 2002, date de la prise de fonctions du nouveau directeur, Elias A. Zerhouni, dont la nomination avait été confirmée par le Sénat quelques semaines plus tôt.[654]

d) Conclusion : la disposition 217 a été exécutée conformément au texte adopté par le Congrès.

15) Disposition 404(a) de la Loi de renforcement de la sécurité aux frontières et de réforme des visas d'entrée de 2002.

a) Ce que dit la loi :

> Les agences américaines d'inspection aux frontières (…) en coopération avec le gouvernement du Canada, devront mettre en place des projets d'inspection commune de la frontière internationale entre les États-Unis et le Canada.[655]

b) La déclaration de promulgation :

> Le pouvoir exécutif interprétera la disposition 404(a), relative à la conduite d'opérations d'inspections communes le long de la frontière entre le Canada et les États-Unis, et tenant compte du droit constitutionnel du président de mener la politique étrangère de la Nation et de superviser le pouvoir exécutif unitaire.[656]

---

[653] George W. Bush, Statement on Signing the Departments of Labor, Health and Human Services, and Education, and Related Agencies Appropriations Act, 2002, 10 janvier 2002.
Citation originale : « Also, section 217, addressing the Acting Director of NIH, and section 622, amending the Multifamily Assisted Housing Reform and Affordability Act of 1997, shall be implemented in a manner consistent with the Appointments Clause of the Constitution. »

[654] Davis, Alison F, Ph.D. *Always There, The Remarkable Life of Ruth Lillian Kirschstein, M.D.*, pp 134, 137, 147.

[655] H.R.3525, Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act of 2002, 107ème Congrès, disposition 404(a).
Citation originale : « United States border inspections agencies, including the Immigration and Naturalization Service, acting jointly and under an agreement of cooperation with the Government of Canada, may conduct joint United States-Canada inspections projects on the international border between the two countries. »

[656] George W. Bush, Statement on Signing the Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act of 2002, 14 mai 2002.
Citation originale : « The executive branch shall construe section 404(a), relating to U.S.-Canadian joint border inspection operations under an international agreement, in a manner consistent with the President's constitutional authority to conduct the foreign affairs of the Nation and to supervise the unitary executive branch. »

c) L'exécution : dès le mois de décembre 2002, le site internet du ministère des Affaires étrangères annonce la mise en place d'un plan d'action en 30 points nommé « frontière intelligente » entre les États-Unis et le Canada. Le quinzième de ces trente points précise :

> Les États-Unis et le Canada ont mené à terme une analyse commune des bénéfices opérationnels pouvant être tirés de la mise en place de petites et de grandes structures communes situées dans un pays ou dans l'autre. Les deux gouvernements continuent d'explorer diverses approches des défis juridiques qui découlent du fait que les services de contrôle à la frontière de l'un des deux pays opèrent dans l'autre pays.[657]

d) Conclusion : la disposition a été exécutée conformément au texte de loi adopté par le Congrès.

16) Disposition 104 de la Loi de coopération atomique entre les États-Unis et l'Inde.

a) Ce que dit la loi :

Disposition 104(a) :

> Si le président arrive aux conclusions décrites dans la sous-section (b), il pourra :
>
> (1) exempter l'accord de coopération avec l'Inde consécutif à la disposition 123 de la Loi sur l'énergie atomique de 1954 (…) des conditions imposées par la sous-section (a)(2).
>
> (2) renoncer à l'application aux exportations vers l'Inde de la disposition 128 de la Loi sur l'énergie atomique de 1954.
>
> (3) renoncer à l'application aux exportations vers l'Inde de :
>
> (A) la disposition 129 a(1)(D) de la la Loi sur l'énergie atomique de 1954.
>
> (B) la disposition 129 de ladite loi pour toutes actions entreprises avant le 18 juillet 2005.[658]

La disposition 104(b) décrit les conclusions en question, qui sont au nombre de sept, auxquelles doit arriver le président avant de pouvoir entreprendre l'ensemble des actions définies par la disposition 104(a). A titre d'exemple, la première de ces conclusions est la suivante :

---

[657] *U.S.-Canada Smart Border / 30 Point Action Plan*, 6 décembre 2002.
Citation originale : « The United States and Canada have completed a joint analysis of the operational benefits that could be achieved with the implementation of small and large shared facilities located in one country or the other. Both governments continue to explore approaches to the legal challenges that flow from border inspection services of one country operating in the other. »

[658] H.R 5682, Henry J. Hyde United States-India Peaceful Atomic Energy Cooperation Act of 2006, 109ème Congrès, disposition 104(a).
Citation originale : « If the President makes the determination described in subsection (b), the President may (1) exempt a proposed agreement for cooperation with India arranged pursuant to section 123 of the Atomic Energy Act of 1954 (42 U.S.C. 2153) from the requirement of subsection a.(2) of such section; (2) waive the application of section 128 of the Atomic Energy Act of 1954 (42 U.S.C. 2157) with respect to exports to India; and (3) waive with respect to India the application of—(A) section 129 a.(1)(D) of the Atomic Energy Act of 1954 (42 U.S.C. 2158(a)(1)(D)); and (B) section 129 of such Act (42 U.S.C. 2158) regarding any actions that occurred before July 18, 2005. »

(1) L'Inde a fourni aux États-Unis et à l'Agence internationale de l'énergie atomique un plan crédible de séparation des installations, matériaux et programmes nucléaires militaires et civils, et a transmis à l'Agence internationale de l'énergie atomique une déclaration concernant ses installations et matériaux nucléaires civils.[659]

b) La déclaration de promulgation :

Le pouvoir exécutif interprétera les dispositions au sein de la loi qui visent à imposer, réguler ou interdire la transmission d'informations au Congrès, à une organisation internationale, ou au public, telles que la disposition 104 (…), en tenant compte du droit constitutionnel du président de protéger et de contrôler des informations qui pourraient nuire à la diplomatie américaine, à la sécurité du pays, au processus de délibération de l'exécutif, ou à l'accomplissement des devoirs constitutionnels de l'exécutif.[660]

c) L'exécution : dans un document interne en date du 18 septembre 2008 et intitulé « Document interne à l'attention du ministre des Affaires étrangères et du ministre de l'Énergie, proposition d'accord entre le gouvernement des États-Unis d'Amérique et le gouvernement de l'Inde concernant l'usage pacifique de l'énergie nucléaire »,[661] le président lui-même annonce être arrivé aux sept conclusions décrites par la disposition 104(b), qu'il reprend au mot près, en conséquence de quoi il entreprend l'ensemble des actions décrites dans la disposition 104(a), elle aussi reprise à l'identique.

d) Conclusion : malgré la remise en cause de sa constitutionnalité, la disposition 104 a été exécutée conformément au texte de loi adopté par le Congrès.

17) Disposition 11026 de la Loi de financement du ministère de la Justice du 21ème siècle :

a) Ce que dit la loi :

---

[659] *Ibidem*, disposition 104(b).
Citation originale : « (1) India has provided the United States and the IAEA with a credible plan to separate civil and military nuclear facilities, materials, and programs, and has filed a declaration regarding its civil facilities and materials with the IAEA. »

[660] George W. Bush, Statement on Signing the Henry J. Hyde United States-India Peaceful Atomic Energy Cooperation Act of 2006, 18 décembre 2006.
Citation originale : « The executive branch shall construe provisions of the Act that mandate, regulate, or prohibit submission of information to the Congress, an international organization, or the public, such as sections 104 (...), in a manner consistent with the President's constitutional authority to protect and control information that could impair foreign relations, national security, the deliberative processes of the Executive, or the performance of the Executive's constitutional duties. »

[661] George W. Bush, « Memorandum for the Secretary of State and the Secretary of Energy, Proposed Agreement for Cooperation between the Government of the United States of America and the Government of India Concerning Peaceful Uses of Nuclear Energy. », 18 septembre 2008.

La disposition 11026(a) demande au directeur du GAO[662] de remettre au Congrès un rapport sur l'utilisation par différentes agences fédérales chargées de faire respecter la loi de leurs statistiques en matière d'enquête et d'arrestations.[663] La disposition 11026(c) demande aux agences fédérales concernées de coopérer avec le GAO en fournissant les informations qui pourraient leur être demandées.[664]

b) La déclaration de promulgation :

> La disposition 11026(c) de la loi prétend imposer à toutes les agences fédérales chargées de faire respecter la loi de se conformer aux demandes d'informations en provenance du GAO dans le cadre de la rédaction par le GAO d'un rapport sur les statistiques liées à la criminalité.
> Le pouvoir exécutif interprétera la disposition 11026(c) en tenant compte du droit constitutionnel du président de superviser le pouvoir exécutif unitaire et de garder secrètes des informations dont la divulgation pourrait nuire à la diplomatie américaine, à la sécurité du pays, au processus de délibération de l'exécutif ou à l'accomplissement de ses devoirs constitutionnels.[665]

c) L'exécution : le rapport demandé par la disposition 11026 est disponible sur le site internet du GAO.[666] Dans la partie « portée et méthodologie »[667] du rapport, le GAO décrit la manière dont les différentes agences sélectionnées ont coopéré avec le GAO pour l'aider à rédiger le rapport. A aucun moment le GAO ne fait mention d'un manque de coopération ou d'informations incomplètes fournies par les agences en question.

d) Conclusion : malgré la remise en cause de sa constitutionnalité, la disposition 11026(c) a été exécutée conformément au texte de loi adopté par le Congrès.

---

662 *Government Accountability Office*

663 H.R.2215, 21st Century Department of Justice Appropriations Authorization Act of 2002, 107ème Congrès, disposition 11026.

664 *Ibidem,* disposition 11026(c).

665 George W. Bush, Statement on Signing the 21st Century Department of Justice Appropriations Authorization Act, 2 novembre 2002.
Citation originale : « Section 11026(c) of the Act purports to require all Federal law enforcement agencies to comply with requests from the General Accounting Office for certain information in the course of GAO preparation of a report on crime statistics. The executive branch shall construe section 11026(c) in a manner consistent with the constitutional authorities of the President to supervise the unitary executive branch and to withhold information the disclosure of which could impair foreign relations, the national security, the deliberative processes of the Executive, or the performance of the Executive's constitutional duties. »

666 Government Accountability Office, « Federal Law Enforcement, Information on Use of Investigation and Arrest Statistics »

667 *Ibidem*, « Appendix I: Scope and Methodology », page 11.

18) Disposition 6403(d) de la Loi de réforme du renseignement et de prévention du terrorisme de 2004.

a) Ce que dit la loi :

Disposition 6403(d) :

> Le ministre de la Justice fera des recommandations au Congrès afin d'améliorer, d'homogénéiser et de consolider les lois, programmes et procédures existant de vérification des antécédents criminels à des fins non judiciaires.[668]

b) La déclaration de promulgation :

> Dans la mesure où certaines dispositions au sein de la Loi imposent ou régissent la transmission au Congrès par des membres de l'exécutif de recommandations législatives, le pouvoir exécutif interprétera ces dispositions en tenant compte du droit constitutionnel du président de superviser le pouvoir exécutif unitaire et de soumettre à la considération du Congrès telles mesures qu'il estime nécessaires et opportunes. De telles dispositions incluent (…) la disposition 6403.[669]

c) L'exécution : en juin 2006, le ministre de la Justice remet au Congrès un rapport intitulé « rapport du ministre de la Justice sur les vérifications d'antécédents criminels ». Dès la page 6, dans un paragraphe intitulé « Résumé des recommandations », le ministre de la Justice précise :

> La disposition 6403 de la loi de réforme du renseignement et de prévention du terrorisme de 2004 demande au ministre de la Justice de « faire des recommandations au Congrès afin d'améliorer, d'homogénéiser et de consolider les lois, programmes et procédures existant de vérification des antécédents criminels à des fins non judiciaires ». Ce rapport répond à l'intérêt du Congrès pour ces sujets tel qu'exprimé dans la disposition 6403 et souhaite apporter des éléments de réflexion sur les modifications législatives qu'il est possible d'apporter.[670]

---

[668] S. 2845, Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004, 108ème Congrès, disposition 6403(d).
Citation originale : « The Attorney General shall make recommendations to Congress for improving, standardizing, and consolidating the existing statutory authorization, programs, and procedures for the conduct of criminal history record checks for non-criminal justice purposes. »

[669] George W. Bush, Statement on Signing the Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004, 17 décembre 2004.
Citation originale : « To the extent that provisions of the Act purport to require or regulate submission by executive branch officials of legislative recommendations to the Congress, the executive branch shall construe such provisions in a manner consistent with the President's constitutional authority to supervise the unitary executive branch and to submit for congressional consideration such measures as the President judges necessary and expedient. Such provisions include sections 1094, 1095, 4012(b), 4019, 5201, 6303, 6403. »

[670] U.S Department of Justice, Office of the Attorney General, « The Attorney General's Report on Criminal History Background Checks. », page 6.
Citation originale : « Section 6403 of the Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004 calls upon the Attorney General to "make recommendations to Congress for improving, standardizing, and consolidating the existing statutory authorizations, programs, and procedures for the conduct of criminal history record checks for non-criminal justice purposes." This report responds to the congressional interest in these issues expressed in section 6403 and seeks to provide insight on possible ways that the law can be changed. »

Les chapitres 5 et 6 du rapport sont quant à eux consacrés aux recommandations que propose le ministre, conformément aux termes de la disposition 6403.[671]

d) Conclusion : malgré la remise en cause de sa constitutionnalité, la disposition 6403 a été exécutée conformément au texte de loi adopté par le Congrès.

19) Disposition 507(c)(3) de la Loi d'amélioration et de modernisation du plan Medicare de médicaments sur ordonnance de 2003.

a) Ce que dit la loi :

Les dispositions 507(c)(1) et 507(c)(2) demandent respectivement au ministre de la Santé et des Services sociaux ainsi qu'à la Commission consultative du système Medicare[672] de mener chacun de leur côté une étude sur les hôpitaux spécialisés. La disposition 507(c)(3) demande ensuite à chacune des deux agences de remettre au Congrès un rapport sur leur étude, devant inclure des propositions législatives.[673]

b) La déclaration de promulgation :

> De nombreuses autres dispositions au sein de la loi, y compris (…) la disposition 507(c)(3) (…) demandent également à des membres de l'exécutif de soumettre au Congrès des propositions législatives. Le pouvoir exécutif interprétera ces dispositions en tenant compte du droit constitutionnel du président de superviser le pouvoir exécutif unitaire et de recommander à l'attention du Congrès telles mesures que le président estime nécessaires et opportunes.[674]

c) L'exécution : les deux rapports demandés par le Congrès ont été remis, ainsi que les recommandations respectives du ministère de la Santé et de la Commission consultative du

---

671 *Ibidem.*
V. Recommendations for Standardizing Non-Criminal Justice Access Authority.
VI. Explanation of Recommendations.

672 En anglais, *Medicare Payment Advisory Commission.*

673 H.R.1, Medicare Prescription Drug, Improvement, and Modernization Act of 2003, 108ème Congrès, disposition 507(c)(3).

674 George W. Bush, Statement on Signing the Medicare Prescription Drug, Improvement, and Modernization Act of 2003, 8 décembre 2003.
Citation originale : « Many other provisions in the Act, including sections 101(b), 109(d)(2), 410A(e), 434(f), 507(c)(3), 645(a)(2), 649(g), 651(d)(2), 911(f), and 1014(o), also call for executive branch officials to submit to the Congress proposals for legislation. The executive branch shall construe these provisions in a manner consistent with the President's constitutional authority to supervise the unitary executive branch and to recommend for the consideration of the Congress such measures as the President judges necessary and expedient. »

système Medicare. La loi donnait aux deux agences jusqu'au mois de mars 2005 pour rendre leur rapport. Le rapport de la Commission consultative du système Medicare date de mars 2005 et respecte les délais, le rapport du ministère de la Santé indique seulement qu'il a été remis en 2005 et il n'est donc pas possible de savoir si la date limite du mois de mars a été respectée.

d) Conclusion : malgré la remise en cause de leur constitutionnalité, les recommandations législatives sollicitées par le Congrès ont bien été remises. Pour l'un des deux rapports, il n'est pas possible de déterminer si la date limite a été respectée.

5.3.3 Les conclusions

Il est nécessaire, avant de tirer les conclusions du suivi de l'exécution de ces dispositions de loi, d'évoquer le cas des rapports remis hors délai. Le fait que ces rapports censés contenir des recommandations législatives soient souvent remis en retard, hors des délais imposés par le Congrès, rend plus difficile le verdict en ce qui concerne l'exécution de la loi : puisque les rapports en question contiennent les recommandations législatives dont George W. Bush remettait en cause la constitutionnalité, doit-on considérer que cette remise en cause n'a pas eu de conséquence sur l'exécution? Ou est-ce-que le fait que le rapport ait été remis en retard signifie que la disposition n'a pas été exécutée conformément à la volonté du Congrès?

Sans tenter de répondre à cette question, il semble possible d'affirmer que le retard pris par l'exécutif dans la remise de rapports au Congrès n'est pas lié aux déclarations de promulgation et à une volonté de la présidence de ne pas se plier à la loi mais à la tendance du Congrès à imposer des délais très courts que l'exécutif, malgré sa puissance administrative, n'est pas forcément en mesure de tenir.

Au moins deux présidents se sont d'ailleurs plaints de cet état de fait dans leurs déclarations de promulgation, reprochant au Congrès, en dehors de toute considération constitutionnelle, d'imposer à l'exécutif des délais intenables. C'est le cas de George H.W Bush dans une déclaration de promulgation rédigée en 1989 :

> Je remarque que (la loi) impose la transmission (au Congrès) d'une multitude de rapports et d'études. Nombre d'entre eux sont complexes et doivent être remis dans des délais très courts; en effet, au moins l'un d'entre eux doit être remis avant même la promulgation de cette loi.[675]

[675] George H.W Bush, Statement on Signing the National Defense Authorization Act for Fiscal Years 1990 and 1991, 29 novembre 1989.
Citation originale : « I note that H.R.2461 calls for a multiplicity of reports and studies. Many are quite complex and are required to be submitted within very short periods of time; indeed, at least one is required to have been completed prior to presentment of the bill. »

La même contrainte de temps est évoquée par George W. Bush en ce qui concerne les délais fixés par le Congrès pour la nomination des membres de la Commission fédérale d'aide à la tenue des élections[676] dans le cadre de la loi *Help America Vote* de 2002.[677]

La loi donne 120 jours au président pour nommer les quatre membres de la commission.[678] Dans sa déclaration de promulgation relative à cette loi, George W. Bush estime, sans remettre en cause la constitutionnalité de la disposition concernée, que le délai est trop court pour être réaliste :

> Ce délai est pratiquement impossible à respecter étant donné le temps nécessaire au processus de nomination et de confirmation par le Sénat. Pour ces raisons, le pouvoir exécutif interprétera cette disposition comme un simple conseil.[679]

Ce problème semble donc dépasser le cadre de la déclaration de promulgation et être lié au fonctionnement des relations de travail entre exécutif et législatif.

Si l'on considère que le fait que ces rapports soient remis en retard ne doit pas être relié à la déclaration de promulgation puisque cette dernière remet en cause le contenu des rapports et non la date à laquelle ils doivent être remis, alors chacune des 19 dispositions de loi ici étudiées a été exécutée conformément à l'intention du Congrès. Ce résultat n'est pas surprenant : contrairement à celle du GAO, l'étude menée ici ne s'est pas concentrée sur une catégorie de lois en particulier mais sur l'ensemble des déclarations de promulgation et les dispositions présentes ici sont donc celles pour lesquelles l'auteur a réussi à suivre l'ensemble des étapes de l'exécution. De plus, les dispositions de loi dont l'exécution a pu être suivie sont majoritairement des demandes de remises de rapport et le processus de vérification auquel on vient de procéder manque donc de diversité pour être véritablement représentatif des conséquences de la remise en cause de la constitutionnalité d'une disposition de loi dans une déclaration de promulgation sur l'exécution de la disposition en question.

Le nombre limité de dispositions de loi dont l'exécution a été vérifiée ne permet en outre évidemment pas d'affirmer que toutes les dispositions dont la constitutionnalité a été remise en

---

676 En anglais, *Election Assistance Commission*.

677 H.R.3295, Help America Vote Act of 2002, 107ème Congrès.

678 *Ibidem.*

679 George W. Bush, Statement on Signing the Help America Vote Act of 2002, 29 octobre 2002.
Citation originale : « this deadline is practically impossible to satisfy given the time required for the pre-nomination personnel process and confirmation by the full Senate. For these reasons, the executive branch shall interpret this provision as advisory. »

cause par une déclaration de promulgation ont été exécutées conformément à l'intention du Congrès et que le président Bush n'a jamais mis sa menace de non application à exécution.

A titre d'exemple, Howard Nielson, conseiller juridique et assistant du ministre de la Justice durant la présidence de George W. Bush, se souvient d'une disposition de loi dont la constitutionnalité a été remise en cause dans le cadre d'une déclaration de promulgation et qui n'a pas été exécutée :

> Le seul exemple précis qui me vienne à l'esprit est le refus de l'Administration Bush d'appliquer une loi qui visait à faire en sorte que les passeports délivrés à des citoyens américains nés à Jérusalem mentionnent comme lieu de naissance « Jérusalem, Israel ». Le président Bush a publié une déclaration de promulgation indiquant qu'il pensait que la loi empiétait de manière inconstitutionnelle sur les pouvoirs du président en matière de politique étrangère (et plus précisément sur son droit exclusif de déterminer quel gouvernement est reconnu par les États-Unis comme le gouvernement légitime d'une zone géographique donnée) et qu'elle ne serait pas appliquée.[680]

La disposition en question ne restera toutefois pas lettre morte puisque c'est elle qui donnera lieu en 2015 à l'affaire *Zivotofsky c. Kerry*,[681] sur laquelle on reviendra plus tard et dans laquelle la Cour suprême donnera raison à l'exécutif et affirmera que le président n'était pas tenu d'exécuter cette disposition que la Cour a jugé contraire à la Constitution, tout comme George W. Bush dans sa déclaration de promulgation.

On ne peut exclure, en l'état actuel de nos connaissances, que d'autres dispositions dont la constitutionnalité a été remise en cause dans une déclaration de promulgation aient vu leur exécution altérée ou même empêchée.

Toutefois, les dispositions dont l'exécution a été vérifiée par ce travail de recherche et par le GAO, soit un ensemble de 48 dispositions de loi, démontrent qu'il n'a pas été rare pour l'Administration Bush de remettre en cause des dispositions dans ses déclarations de promulgation pour ensuite les exécuter conformément au souhait du Congrès.

---

[680] Entretien (16 mars / 23 avril 2014).
Citation originale : « The only precise example that comes to mind is the Bush Administration's refusal to enforce a law purporting to require that passports issued to US citizens born in Jerusalem identify the place of birth as « Jerusalem, Israel. » President Bush issued a signing statement indicating his view that this law unconstitutionally interfered with the President's foreign affairs power (specifically his exclusive authority to determine which governments will be recognized by the United States as the legitimate governments of which geographical areas) and would not be enforced. »

[681] 576 US ___ (2015).

Dès lors, il ne semble pas possible d'affirmer que les déclarations de promulgation ont été, à elles seules, les garantes d'une exécution des lois conforme à la détermination de leur constitutionnalité par le président. Le fait que plusieurs dizaines de dispositions de loi remises en cause aient été exécutées normalement signifie qu'une éventuelle décision de ne pas exécuter certaines dispositions remises en cause nécessitait forcément une communication supplémentaire au sein de l'exécutif dépassant le seul cadre de la déclaration de promulgation.

A l'inverse, rien ne prouve a priori que l'Administration Bush n'ait jamais altéré ou empêché l'exécution de dispositions au sein de lois qui n'ont jamais fait l'objet d'une déclaration de promulgation. Une fois de plus, il faut être capable de détacher les déclarations de promulgation de la vision expansionniste du pouvoir exécutif qu'elles développaient et illustraient et comprendre que si l'un de ces deux éléments a convaincu l'Administration Bush qu'elle était en mesure d'altérer le processus d'exécution des lois, il s'agissait de la seconde et non des premières.

Les résultats obtenus en suivant le processus d'exécution des dispositions de loi ci-dessus reflètent dans l'ensemble le sentiment des membres de l'Administration Bush interrogés, selon lesquels l'impact des déclarations de promulgation sur le processus d'exécution des lois et plus généralement sur le « monde réel » était très limité pour ne pas dire inexistant. Ainsi, selon Bradford Berenson :

> Les déclarations de promulgation influençaient rarement le contenu d'une loi en termes de politiques publiques mais concernaient davantage d'obscurs points constitutionnels avec peu d'impact dans les faits. (…) La plupart de ces problèmes constitutionnels étaient très techniques par nature et avaient très peu de chances d'avoir une influence concrète. (…) Les déclarations de promulgation étaient davantage un moyen de tracer une ligne rouge et de se réserver le droit de ne pas exécuter, mais dans les faits, la majorité -peut-être même la plupart- des dispositions problématiques d'un point de vue constitutionnel ne posaient pas de problème de fond, et elles étaient donc respectées de manière quasiment automatique. Il s'agissait davantage de tracer des lignes juridiques claires et d'être cohérent quant à l'endroit où ces lignes se situaient.[682]

Un ancien membre du Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice impliqué dans le processus de rédaction des déclarations de promulgation de George W. Bush arrive à la même

---

[682] Entretien (9 / 12 avril 2014).
Citation originale : « The signing statements rarely affected the critical policy substance of a law but rather obscure bells, whistles, and curlicues without much practical impact.(…) Many of these constitutional problems are highly technical in nature and unlikely to have much practical impact. (…) Typically, the signing statements were more a way of laying down a marker and reserving the right not to enforce, but in practice, even many -- maybe most -- of the constitutionally problematic provisions were not substantively problematic, so they would be obeyed as a matter of course. It was much more about laying out clear legal lines and being consistent about where they were. »

conclusion en comparant les déclarations de promulgation aux décrets exécutifs du point de vue de leur influence respective sur le contenu des politiques publiques :

> Les décrets exécutifs ont souvent un rôle formel; par exemple, la loi concernant les sanctions à l'encontre de l'Iran donne au président le pouvoir de désigner par décret exécutif certaines entités avec lesquelles les entreprises et les citoyens américains n'ont pas le droit de faire des affaires. D'une manière générale, les déclarations de promulgation n'ont pas ce genre d'impact juridique concret.[683]

John Elwood résume le sentiment général :

> D'expérience, les dispositions de loi faisant l'objet d'une déclaration de promulgation étaient exécutées telles qu'elles avaient été adoptées.[684]

Enfin, différents aspects formels de la pratique des déclarations de promulgation par l'Administration Bush déjà abordés plus haut ne semblent pas plaider, du simple point de vue de la logique administrative, en faveur d'une utilisation de la déclaration de promulgation comme l'outil d'une entreprise de non exécution des lois. On pense en premier lieu au chiffre de 7% de lois adoptées durant la présidence de George W. Bush et qui ont fait l'objet d'une déclaration de promulgation constitutionnelle. Le chiffre en lui-même n'est en rien une limite à l'idée selon laquelle la déclaration de promulgation ait pu servir à contrôler l'exécution des lois par les agences. Il le devient en revanche lorsque l'on sait que parmi ces rares lois qui ont fait l'objet d'une déclaration de promulgation, se trouvent des textes à l'importance politique somme toute très relative, comme cela a été évoqué dans la première partie de cette thèse.[685]

---

683 Entretien avec OLC 1 (anonyme, 17 / 21 avril 2014).
Citation originale : « Executive Orders often have a formal legal role; for example, Iran sanctions legislation gives the President power to designate by Executive Order certain entities with whom Americans cannot do business. Presidential signing statements don't generally have that kind of formal legal effect. As to constitutional issues, I don't recall any instance in which an Executive Order expressed a constitutional position that was given binding effect. »

684 Entretien (22 septembre / 6 décembre 2012).
Citation originale : « In my experience, the provisions that were the subject of signing statements were enforced as written. »

685 On ajoutera aux trois lois citées à titre d'exemples en première partie les lois suivantes, qui ont également fait l'objet d'une déclaration de promulgation constitutionnelle :
- La Loi portant création de la commission du cinquantenaire de la décision *Brown c. Board of Education.*
- La Loi autorisant la construction du John F. Kennedy Center Plaza.
- La Loi de réautorisation de la loi l'amélioration des services hydrographiques de 1998.
- La Loi de taxation des achats de médicaments pour animaux de 2003.
- La Loi autorisant le transfert du complexe naval de Nebraska Avenue.
- La Loi de réautorisation des ressources de la barrière côtière de 2005.
- La Loi portant création de la zone naturelle du Rio Grande.
- La Loi Magnuson-Stevens de gestion et de préservation de la pêche américaine.

Dans le même temps, quelques unes des lois les plus importantes de la présidence de George W. Bush comme le PATRIOT Act, la grande loi de réduction des impôts de 2001, le No Child Left Behind Act de 2002, la Loi sur les commissions militaires d'exception de 2006 ou encore la Loi de relance de l'économie de 2008, dont on peut au mois supposer que l'exécution tenait beaucoup plus à coeur à l'exécutif que, par exemple, la Loi autorisant la construction du John F. Kennedy Center Plaza, n'ont pas fait l'objet d'une déclaration de promulgation.

Conclusion : une absence de résultat immédiat

Les deux rôles supposés de la déclaration de promulgation qui viennent d'être évalués, à savoir sa capacité à se substituer au veto ou au veto sélectif et son éventuelle utilisation comme un manuel d'exécution des lois à destination des agences fédérales, reposent en réalité sur la même vision de la déclaration de promulgation comme un outil présidentiel aux effets immédiats ou presque sur le système politique en général et le processus d'exécution des lois en particulier. Dans les deux cas, l'objectif de l'exécutif aurait été d'intervenir très tôt en empêchant des centaines de dispositions d'être exécutées.

La description de la déclaration de promulgation comme un outil capable de déboucher sur de tels résultats immédiats était il est vrai rendue fortement tentante par l'utilisation faite de l'outil par George W. Bush : puisque le 43ème président des États-Unis a à ce point transformé l'outil sur la forme comme sur le fond, il est presque décevant scientifiquement parlant d'imaginer qu'une telle évolution n'a pas eu d'impact concret et immédiatement mesurable sur les lois auxquelles les déclarations de promulgation étaient jointes.

Toutefois, les déclarations de promulgation constitutionnelles sont des documents dans lesquels le président remet en cause la constitutionnalité de lois qu'il accepte par ailleurs de promulguer. Si la première partie de la formule est sans doute celle qui attire le plus l'attention, la seconde est au moins aussi importante : aussi nombreuses soient-elles, toutes les dispositions remises en cause par George W. Bush dans ses déclarations de promulgation étaient des dispositions de loi que le président acceptait de promulguer et qui ont donc toutes, sans exception, acquis force de loi. Les quelque 1104 dispositions remises en cause font autant partie des lois américaines que celles qui n'ont jamais été mentionnées dans une déclaration de promulgation.

De même, estimer que la déclaration de promulgation a pu influencer le processus d'exécution des lois par les agences revient sans doute à sous-estimer l'inertie propre à toute bureaucratie fédérale ou nationale ainsi que la rigidité d'un système politique américain basé sur une Constitution ossifiante qui rend difficile tout changement brutal. En dehors de toute vérification

pratique, ces deux caractéristiques entrent en conflit avec l'idée selon laquelle George W. Bush aurait pu, du jour au lendemain et par le biais d'un seul outil, transformer radicalement les critères en fonction desquels les agences exécutent les lois et faire en sorte que la remise en cause de la constitutionnalité de centaines de dispositions de loi se traduise immédiatement et naturellement par une non exécution des dispositions concernées. Si une telle entreprise de modification des rapports de force politiques avait fonctionné, ce n'est pas simplement la déclaration de promulgation que George W. Bush aurait révolutionné mais le système politique américain dans son ensemble.

En définitive, la principale différence entre la déclaration de promulgation et chacun des outils présidentiels auxquels elle a pu être comparée est son absence de légitimité constitutionnelle et historique, celles qui permettent à un outil présidentiel d'avoir un effet réel et immédiat. Le veto présidentiel est ainsi présent dans la Constitution et son effet sur la loi à laquelle il s'oppose est donc direct (bien que potentiellement temporaire) et incontestable. Pendant les deux ans durant lesquels il a été utilisé par le président Clinton, le veto sélectif avait fait l'objet d'une loi adoptée par le Congrès et son effet sur les dispositions de loi qu'il frappait était immédiat et légitime. De même, si les accords exécutifs ne sont pas prévus par la Constitution, la Cour suprême leur a accordé dès 1937 la même valeur juridique que les traités et les termes d'un accord exécutif sont donc, dans les faits, la loi des États-Unis. Enfin, le décret exécutif a une telle légitimité historique qu'il permet au président de prendre des décisions d'une importance significative sans passer par le processus législatif.

La déclaration de promulgation ne jouit d'aucune de ces légitimités. Elle n'est pas prévue par la Constitution, la Cour suprême ne s'est jamais réellement prononcée sur sa validité ou ses limites, et la polémique qu'elle a suscitée durant la présidence de George W. Bush lui vaut davantage une illégitimité qu'une légitimité historique.

Dès lors, ses chances d'acquérir, du jour au lendemain et simplement parce que l'Administration Bush en aurait décidé ainsi, le pouvoir d'empêcher l'exécution de centaines de dispositions de loi, étaient intuitivement quasiment nulles. En ce sens, le test de Neustadt et le suivi du processus d'exécution de différentes dispositions de loi ne font que confirmer ce que la logique administrative pouvait laisser penser : la déclaration de promulgation n'est pas l'un de ces boutons sur lesquels le président peut appuyer en espérant un résultat immédiatement identifiable et mesurable.

Chapitre VI. Après l'exécution : influer sur le contrôle de la constitutionnalité des lois par le judiciaire?

Cette deuxième partie se proposait de déterminer l'influence potentielle des déclarations de promulgation de George W. Bush sur les différentes étapes du processus législatif. Après avoir insisté sur l'incapacité de la déclaration de promulgation à se comporter, suite à l'adoption de la loi, comme un veto ou un veto sélectif, et après avoir mis en valeur son manque d'influence sur le processus d'exécution, on s'intéressera désormais au rôle éventuel joué par la déclaration de promulgation sur ce que l'on pourrait qualifier de dernière étape de la vie d'une loi, à savoir l'éventuelle détermination de son sens et/ou de sa constitutionnalité par le judiciaire fédéral en général et la Cour suprême en particulier.

Certains auteurs ont, de ce point de vue, attribué à l'Administration Bush la volonté d'utiliser les déclarations de promulgation pour influencer un éventuel examen judiciaire de la loi par les cours fédérales en se prononçant avant elles sur le sens et la constitutionnalité de centaines de dispositions de loi (Ornstein et Mann : 2006, Savage : 2006, Cooper : 2007, Halstead : 2008). Ainsi, pour T.J Halstead :

> L'une des principales inquiétudes suscitées par la publication de déclarations de promulgation est l'éventuelle capacité de ces outils à jouer un rôle dans l'interprétation par le judiciaire des lois adoptées par le Congrès.[686]

Au-delà de l'Administration Bush, on retombe ici sur la volonté déjà évoquée de l'Administration Reagan de faire en sorte que les déclarations de promulgation puissent intégrer l'historique législatif des lois auxquelles elles sont jointes et se voir accorder par le pouvoir judiciaire la même valeur interprétative que la détermination du sens de la loi par le Congrès lui-même.

Cette volonté d'influencer le judiciaire par le biais de ce que l'on pourrait qualifier de pré-interprétation ou de pré-contrôle de constitutionnalité des lois aurait donc également été présente chez l'Administration Bush. Selon Charlie Savage, « de nombreux spécialistes pensent que George W. Bush (…) s'empare du rôle du Congrès de produire les lois et du rôle des cours de justice de les interpréter. »[687]

---

[686] T.J Halstead, « Presidential signing statements: Executive aggrandizement, judicial ambivalence and congressional vituperation.», *Government Information Quarterly,* Volume 25, no. 4, 2008, pp. 563–591, page 578.
Citation originale : « One of the key concerns voiced over the issuance of signing statements is the potential for these instruments to play a role in judicial interpretation of congressional enactments. »

[687] Charlie Savage, « Bush Challenges Hundreds of Laws », *op.cit.*

Phillip Cooper reprend cette idée selon laquelle la déclaration de promulgation, en plus de permettre au président de s'approprier certaines des prérogatives du Congrès, l'a autorisé à se comporter comme un juge fédéral chargé d'interpréter les lois et de se prononcer sur leur constitutionnalité :

> Les critiques suscitées par l'abus des déclarations de promulgation ont eu tendance, pour des raisons évidentes, à se concentrer sur les tensions entre les pouvoirs législatif et exécutif (…) Il est temps de commencer à poser des questions liées à la relation entre l'exécutif et le judiciaire (…) La discussion menée dans cet article a fourni un éventail de situations au cours desquelles le président s'est comporté comme un juge, allant au-delà de la simple critique des lois pour revendiquer ce qui s'apparente à des jugements faisant autorité quant à la validité constitutionnelle et au sens de dispositions de loi.[688]

Ce lien entre les déclarations de promulgation et le pouvoir judiciaire fédéral pose principalement trois questions différentes, deux d'ordre constitutionnel et une portant sur la manière dont le judiciaire examine les lois adoptées par le Congrès :

1) Le président a-t-il le droit, d'un point de vue constitutionnel, de ne pas exécuter des dispositions de loi qu'il pense contraires à la Constitution?
2) A-t-il d'ailleurs seulement le droit de se prononcer avant le judiciaire sur la constitutionnalité des lois qu'il promulgue?
3) Enfin, quelle a été jusqu'ici l'influence des déclarations de promulgation sur la détermination par le judiciaire fédéral en général et la Cour suprême en particulier du sens des lois et de leur constitutionnalité?

6.1 Le président a-t-il le droit de ne pas exécuter des dispositions de loi qu'il juge contraires à la Constitution?

Si leur simple lecture ne permet pas d'être affirmatif, les déclarations de promulgation de George W. Bush suggèrent clairement que le président estime qu'il a le droit, constitutionnellement parlant, de ne pas exécuter des dispositions qu'il juge contraires à la Constitution quand bien même ces dernières se situent dans des lois qu'il a accepté, par ailleurs, de promulguer.

---

[688] Phillip Cooper, « Signing Statements as Declaratory Judgments: The President as Judge. », *William & Mary Bill of Rights Journal*, Volume 16, Issue 1, Article 15, 2007, pp. 253-282, page 277.
Citation originale : « The criticism of the abuse of signing statements has tended, for obvious reasons, to focus on tensions between the legislative and executive branches (…) it is time to begin to ask about issues concerned with the relationships between the executive and the judicial powers (..) The preceding discussion in this Article has provided a variety of exemples in which Presidents have behaved as judges, not merely offering criticism, but asserting what purport to be authoritative judgments as to the constitutional validity and meaning of legislative provisions. »

La réalité et la constitutionnalité d'un tel droit présidentiel sont, au fond, les questions centrales posées par les déclarations de promulgation constitutionnelles et a donné naissance à la polémique relative à leur utilisation par George W. Bush. En effet, voir dans les déclarations de promulgation un danger pour le système de séparation des pouvoirs nécessite au préalable de considérer que le président est tenu, dès lors qu'il a promulgué une loi et ne lui a pas opposé son veto, d'en exécuter toutes les dispositions.

L'existence même de cette question est la conséquence d'une ambiguïté inhérente au texte constitutionnel déjà évoquée dans l'introduction de ce travail de recherche. La loi organique confie en effet deux missions essentielles au président, celle imposée par son serment d'investiture de « sauvegarder, protéger et défendre la Constitution des États-Unis »,[689] et celle de « veiller à la fidèle exécution des lois ».[690]

Si ces deux missions semblent a priori parfaitement compatibles voire complémentaires puisqu'elles viennent toutes les deux rappeler au président qu'il n'est au-dessus ni des lois ni, a fortiori, de la Constitution, les déclarations de promulgation constitutionnelles ont souvent tendance à les faire apparaitre comme incompatibles. En effet, lorsque le président estime qu'une disposition de loi est contraire à la Constitution, quelle attitude doit-il adopter? Doit-il « sauvegarder, protéger et défendre la Constitution »[691] en empêchant la disposition en question d'être exécutée, au risque de renoncer à sa promesse de « veiller à la fidèle exécution des lois »?[692] Ou doit-il justement se conformer à sa mission (voire sa raison d'être) d'exécuter les lois quitte à laisser la Constitution être mise en danger par l'exécution d'une disposition inconstitutionnelle?

Ces questions sont aussi sérieuses que délicates et même un ancien juriste des administrations Clinton et Obama, par ailleurs très critique de l'utilisation des déclarations de promulgation par l'Administration Bush, confesse volontiers ne pas détenir de réponse clé en main :

> Il y a, sur le fond, une question sérieuse quant au droit du président de ne pas tenir compte de lois adoptées par le Congrès dès lors qu'il les juge contraires à la Constitution.(…) J'éprouve une certaine hésitation quant à la réponse à apporter à cette question. Le pouvoir de ne pas tenir compte de certaines dispositions de loi est très dangereux, mais dans le cadre du fonctionnement de

---

[689] Constitution des États-Unis, Article I, Section 1.

[690] *Ibidem*, Article II, Section 3.

[691] *Ibid.*, Article I, Section 1.

[692] *Ibid.*, Article II, Section 3.

> l'exécutif j'accepte le fait qu'il est établi que le pouvoir exécutif pense que dans des circonstances appropriées, le président a le droit de refuser d'exécuter une disposition de loi inconstitutionnelle.[693]

Il serait tout à fait possible a priori d'affirmer que la réponse à toutes ces questions se trouve dans la Constitution elle-même et plus précisément dans le droit de veto qu'elle accorde au président. Le veto permet en effet au chef de l'État d'empêcher une loi contraire à la Constitution d'être adoptée voire exécutée et la question du respect par le président de la Clause de fidèle exécution des lois ne se pose alors pas.

D'ailleurs, bien qu'il hésite sur la réponse à fournir à la question du droit présidentiel de ne pas exécuter certaines dispositions de loi, l'ancien juriste de l'exécutif cité ci-dessus estime que le veto constitue une réponse possible :

> Je pense qu'il est parfaitement cohérent d'affirmer que l'outil constitutionnel dont dispose le président est le veto et qu'en conséquence, il est contraint d'exécuter toute disposition de loi qu'il accepte de promulguer.[694]

Toutefois, comme cela a été mentionné dans le cadre de l'analyse du rapport de l'American Bar Association sur les déclarations de promulgation,[695] considérer le veto et le fait d'empêcher l'adoption de l'ensemble d'une loi au nom d'une seule disposition problématique comme la seule réponse possible du président au dilemme auquel il est confronté constitue une solution lourde de conséquences au moment où les lois américaines contiennent souvent plusieurs milliers de dispositions. Si une telle solution était rigoureusement appliquée, le président serait en réalité à nouveau confronté à un choix des plus délicats : doit-il promulguer des lois sans se soucier du fait que certaines dispositions qu'il juge inconstitutionnelles soient exécutées? Ou doit-il utiliser son veto à chaque fois qu'une loi contient ne serait-ce qu'une disposition qu'il juge contraire à la loi organique, empêchant ainsi l'ensemble de la loi d'être adoptée?

On voit ici que, même en prenant en compte le veto présidentiel, la question posée au président reste rigoureusement identique puisque celui-ci est à nouveau amené à choisir entre

---

[693] Entretien avec OLC 3 (anonyme, 14 juillet / 17 aout 2014).
Citation originale : « There is a serious question in principle about whether the president should be able to disregard acts of Congress to the extent that in his judgment they are unconstitutional. (…) I am ambivalent about the right answer in principle – the power to disregard statutes is very dangerous, but for executive branch purposes I accept that it is settled executive thinking that in appropriate circumstances the president may "decline to execute" an unconstitutional statutory provision. »

[694] *Ibidem.*
Citation originale : « I think it is perfectly coherent to say that the president's constitutional tool is the veto and henceforth, he is obliged to enforce whatever gets on the statute books. »

[695] American Bar Association, « Report, Task Force... », *op.cit.*

exécution des lois et respect de la Constitution. La seule existence du veto ne suffit pas à répondre à toutes les questions relatives au comportement que doit adopter un président confronté à une loi longue de plusieurs centaines de pages et qui contient une ou deux dispositions qu'il juge problématiques d'un point de vue constitutionnel.

Pour certains membres de l'Administration Bush, il ne fait aucun doute que le président a le droit de ne pas exécuter des dispositions qu'il estime contraires à la Constitution, et ce quand bien même les dispositions en question appartiennent à des lois que le président a accepté de promulguer. Ainsi, selon un ancien membre du Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice durant la présidence de George W. Bush, « L'exécution des lois par le président et les autres membres du pouvoir exécutif doit refléter (le) jugement constitutionnel »[696] auquel le président procède dans ses déclarations de promulgation. William Howard Taft IV, conseiller juridique au ministère des Affaires étrangères de 2001 à 2005, se veut encore plus direct :

> Le président a le droit de ne pas tenir compte d'une disposition de loi contraire à la Constitution, et ce qu'il l'ait ou non annoncé au moment de la promulgation de la loi.[697]

De même, dans le cadre d'un document interne déjà mentionné, Walter Dellinger, alors adjoint au ministre de la Justice au sein de l'Administration Clinton, estimait que la Cour suprême avait reconnu dans la décision *Freytag c. Commissionner* de 1991[698] le droit présidentiel de ne pas tenir compte de lois inconstitutionnelles même après les avoir promulguées :

> Les quatre juges qui se sont penchés sur la question (ont affiché) leur accord sur le fait que le président a « le pouvoir d'opposer son veto aux lois qui empiètent sur son pouvoir… ou même de ne pas en tenir compte lorsqu'elles sont inconstitutionnelles ».[699]

Récemment, l'ancien juge de la Cour suprême Antonin Scalia a également semblé reconnaître l'existence d'un droit présidentiel de ne pas exécuter des lois que le président juge contraires à la

---

[696] Entretien avec OLC 1 (anonyme, 17 / 21 avril 2014).
Citation originale : « His execution of the laws – and that of his executive officers -- should reflect that constitutional judgment. »

[697] Entretien (21 / 25 avril 2014).
Citation originale : « The president may disregard an unconstitutional provision of a statute whether or not he has announced this at the time of signing the law. »

[698] 501 U.S. 868.

[699] Walter Dellinger, « Presidential Authority...», *op.cit.*
Citation originale : « all four of the Justices who addressed the issue agreed that the President has "the power to veto encroaching laws . . . or even to disregard them when they are unconstitutional. »"

Constitution dans le cadre de son opinion dissidente dans la décision *US c. Windsor* de 2013.[700]

Dans cette affaire, Edith Windsor, soutenue dans sa démarche par l'Administration Obama, portait plainte contre la loi DOMA[701] de 1996 qui, en précisant qu'au niveau fédéral, le terme mariage ne pouvait rien désigner d'autre que l'union entre un homme et une femme, l'avait empêchée d'hériter de Thea Spyer, qui était son épouse depuis leur mariage au Canada en 2007. La Cour suprême a donné raison à madame Windsor en déclarant la loi DOMA inconstitutionnelle car incompatible avec le Cinquième Amendement à la Constitution et à sa Clause d'égale protection des lois. Dans son opinion dissidente, le juge Antonin Scalia décrit ainsi la position de l'Administration Obama dans cette affaire :

> Cette affaire a vu le jour uniquement car le président a appliqué la loi (et a donc permis à madame Windsor d'obtenir le statut de plaignante qui lui a permis de porter l'affaire devant les tribunaux) malgré sa conviction que la loi est inconstitutionnelle. Il aurait tout à fait pu choisir (certains diront même que c'eût été préférable) de ne pas appliquer et de ne pas défendre devant les tribunaux une loi qu'il estime être contraire à la Constitution, (…) auquel cas Madame Windsor n'aurait subi aucun préjudice, la Cour de district n'aurait pas joué les arbitres au sein de cette sympathique mêlée, et la détermination par l'exécutif de l'inconstitutionnalité de cette loi aurait échappé au désir manifesté par cette Cour d'exprimer son opinion à propos de la loi. La question aurait été tranchée, comme tant d'autres problèmes devraient l'être, dans le cadre d'un bras de fer entre le président et le Congrès, cette dernière institution ayant à sa disposition un nombre infini de moyens (allant jusqu'à la destitution) de contraindre le président à appliquer les lois. (…) Soyez sûr d'une chose : si un président souhaite protéger son jugement de l'inconstitutionnalité d'une loi d'un examen par la Cour, il le peut.[702]

Antonin Scalia flirte ici avec un certain nombre de questions directement liées aux déclarations de promulgation. Tout d'abord, il affirme clairement que le président a le droit, selon lui, de ne pas exécuter une loi s'il la juge contraire à la Constitution, quand bien même la loi en question a été

---

[700] 570 U.S. 12.

[701] H.R.3396, Defense of Marriage Act, 104ème Congrès (1995-1996).

[702] Antonin Scalia, Dissenting opinion, UNITED STATES v. WINDSOR, EXECUTOR OF THE ESTATE OF SPYER, ET AL.
Citation originale : « This suit saw the light of day only because the President enforced the Act (and thus gave Windsor standing to sue) even though he believed it unconstitutional. He could have equally chosen (more appropriately, some would say) neither to enforce nor to defend the statute he believed to be unconstitutional (…) in which event Windsor would not have been injured, the District Court could not have refereed this friendly scrimmage, and the Executive's determination of unconstitutionality would have escaped this Court's desire to blurt out its view of the law. The matter would have been left, as so many matters ought to be left, to a tug of war between the President and the Congress, which has innumerable means (up to and including impeachment) of compelling the President to enforce the laws it has written. (…) Be sure of this much: If a President wants to insulate his judgment of unconstitutionality from our review, he can . »

promulguée. Le cas en présence est certes différent de la question posée en la matière par les déclarations de promulgation de George W. Bush : Scalia évoque en effet ici la possibilité pour Barack Obama ne pas appliquer une loi promulguée plus de quinze ans plus tôt par un autre président, Bill Clinton, alors que les déclarations de promulgation de George W. Bush interrogent sur le droit du président de refuser d'exécuter une loi qu'il a lui-même promulguée. Malgré cette nuance, on retiendra que le juge semble reconnaître au président le droit de ne pas faire appliquer une loi promulguée dès lors qu'il la juge contraire à la Constitution.

Ensuite, Scalia semble ranger l'ensemble des questions relatives à la non exécution des lois par l'exécutif dans le tiroir de la doctrine des questions politiques, qui dit que les cours de justice américaines en général et la Cour suprême en particulier n'ont pas vocation à trancher des questions qui relèvent non pas d'enjeux juridiques mais d'un problème politique devant être réglé par les deux pouvoirs fédéraux chargés de répondre à de telles questions, à savoir le législatif et l'exécutif. Pour Scalia, à moins qu'une personne puisse démontrer avoir subi un préjudice, la non exécution d'une loi par l'exécutif est une question politique qui doit être réglée dans le cadre de l'affrontement institutionnel classique entre le Congrès et la présidence.

Néanmoins, malgré les deux exemples des décisions *Freytag c. Commissionner* [703] et *US c. Windsor*, [704] il ne semble pas possible d'affirmer en l'état actuel des choses que le pouvoir judiciaire ait véritablement et durablement tranché la question du droit présidentiel de ne pas exécuter certaines dispositions de loi et, si les deux cas cités ci-dessus semblent démontrer une certaine déférence du judiciaire envers la présidence, il est également arrivé que la justice fédérale remette en cause le droit du président d'isoler ainsi certaines dispositions du reste de la loi à laquelle elles appartiennent.

Ainsi, il est possible de voir dans la décision *Clinton c. City of New York*, qui en 1998 a frappé d'inconstitutionnalité le veto sélectif, un élément de réponse. En invalidant le veto sélectif, la Cour a en effet rappelé que les lois doivent être vues comme des ensembles indivisibles et non comme une somme de dispositions détachables les unes des autres. En appliquant cette idée à la question ici posée,[705] on pourrait affirmer que le président n'a pas le droit, d'un point de vue constitutionnel, de nuire à cette indivisibilité des lois en exécutant certaines dispositions et pas d'autres.

---

[703] 501 U.S. 868.

[704] 570 U.S. 12.

[705] Le président a-t-il le droit de refuser d'exécuter des dispositions qui appartiennent à des lois qu'il a accepté de promulguer?

De plus, dès 1972, une cour fédérale a nié toute capacité de la déclaration de promulgation à remettre en cause la validité des lois auxquelles elles sont jointes. Dans sa déclaration de promulgation relative à la loi de financement des forces armés pour l'année fiscale 1972[706], le président Richard Nixon remettait en cause la disposition 601 de la loi en question, qui demandait au président de fixer une date définitive de retour des troupes américaines engagées en Indochine. Pour le président, une telle disposition n'avait « en aucun cas force de loi »[707] car elle ne « reflétait pas la position de (son) Administration »[708]. Dans la décision *DaCosta c. Nixon*, la cour a rejeté la position du président, affirmant qu'aucun document signé par le président et «remettant en cause l'efficacité de la loi ne pouvait avoir ni validité ni effet »[709].

De même, en 1984, la Cour d'appel pour le troisième circuit s'est prononcée de manière beaucoup plus directe, dans la décision *Ameron, Inc. c. U.S. Army Corps of Engineers*,[710] sur le droit du président de ne pas exécuter des dispositions de loi qu'il juge inconstitutionnelles. Ce cas est d'autant plus intéressant ici que la disposition dont il est question a justement vu sa constitutionnalité remise en cause par le président Reagan dans le cadre d'une déclaration de promulgation.

Cette affaire est née du refus de l'Administration Reagan d'exécuter une disposition de la Loi de réduction du déficit budgétaire de 1984.[711] La disposition en question interdisait de procéder à l'attribution d'un marché public fédéral avant que le Contrôleur général ait pu déterminer si l'agence fédérale qui a procédé à l'attribution du marché public avait bien respecté les règles de concurrence définies par la loi.[712]

Dans sa déclaration de promulgation, le président Reagan remettait ainsi en cause la constitutionnalité de cette disposition :

> Je n'ai d'autre choix que de m'opposer avec vigueur à certaines dispositions qui tenteraient de manière inconstitutionnelle de déléguer au Contrôleur général, qui est un agent du Congrès, le

---

[706] Richard Nixon, Statement on Signing the Military Appropriations Authorization Bill, 17 novembre 1971.

[707] *Ibidem.*

[708] *Ibid.*

[709] 55 F.R.D. 145, 146 (E.D.N.Y. 1972).

[710] 787 F.2d 875

[711] H.R.4170, Deficit Reduction Act of 1984, 98ème Congrès.
Toutefois, la partie de la loi qui contient la disposition dont il est ici question est mieux connue sous le nom de Competition in Contracting Act ou CICA.

[712] CRS Report for Congress, Presidential Signing Statements: Constitutional and Institutional Implications.

> pouvoir de s'acquitter de devoirs et de responsabilités qui dans le cadre de notre système constitutionnel ne peuvent être accomplis que par des membres du pouvoir exécutif. (…) Je demande au ministre de la Justice d'informer aussi vite que possible toutes les agences exécutives de la manière dont elles peuvent se conformer aux dispositions de loi en question tout en respectant la Constitution.[713]

L'Administration Reagan a ensuite effectivement refusé d'appliquer cette disposition, ce qui a permis à une entreprise qui s'était sentie lésée de déposer plainte. La Cour d'appel pour le troisième circuit a alors, dans son verdict, donné tort à l'Administration Reagan, affirmant par la même occasion, à propos de la position selon laquelle le président a le droit de ne pas exécuter une disposition qu'il juge contraire à la Constitution :

> Cette affirmation d'un droit présidentiel de déclarer des lois inconstitutionnelles et d'affirmer son refus de les exécuter (…) est au mieux incertaine.[714]

La question du droit du président, mis en avant dans les déclarations de promulgation, de ne pas exécuter des dispositions de loi qu'il juge contraires à la Constitution après les avoir promulguées n'a donc pour l'instant pas fait l'objet d'une réponse claire et définitive de la part du judiciaire fédéral.

Pour qu'une telle réponse soit apportée, il faudrait sans doute la Cour suprême elle-même ait l'occasion de juger une affaire liée à la non exécution d'une disposition de loi dont la constitutionnalité aurait préalablement été remise en cause, par exemple dans une déclaration de promulgation. La principale difficulté résiderait alors dans la capacité d'une personne morale ou physique à démontrer, comme cela a été le cas dans l'affaire *Ameron, Inc. c. U.S. Army Corps of Engineers* de 1986,[715] avoir subi un préjudice suite à la non exécution d'une telle disposition.

---

[713] Ronald Reagan, Statement on Signing the Deficit Reduction Act of 1984, 18 juillet 1984.
Citation originale : « I must vigorously object to certain provisions that would unconstitutionally attempt to delegate to the Comptroller General of the United States, an officer of Congress, the power to perform duties and responsibilities that in our constitutional system may be performed only by officials of the executive branch. This administration's position on the unconstitutionality of these provisions was clearly articulated to Congress by the Department of Justice on April 20, 1984. I am instructing the Attorney General to inform all executive branch agencies as soon as possible with respect to how they may comply with the provisions of this bill in a manner consistent with the Constitution. »

[714] Andrew Rudalevige, *The New Imperial Presidency...*, *op.cit.*, page 176.
Citation originale : « this claim of right for the President to declare statutes unconstitutional and to declare his refusal to execute them (…) is dubious at best. »

[715] 787 F.2d 875

D'un point de vue juridique, l'existence d'un tel préjudice est indispensable car sans lui, la Cour ne pleut attribuer le statut de plaignant,[716] étape indispensable pour qu'elle accepte de se saisir d'une affaire. En attendant une telle affaire, les présidents quels qu'ils soient n'hésiteront sans doute pas à continuer de revendiquer le droit de ne pas exécuter des dispositions de loi qu'ils jugent contraires à la Constitution.

6.2 Le départementalisme et la légitimité de l'interprétation présidentielle de la constitutionnalité des lois

La croyance, partagée par certains acteurs et observateurs du système politique américain, en un droit présidentiel de remettre en cause l'exécution d'une disposition que le président juge inconstitutionnelle ne peut exister que si l'on considère que le président a, dans un premier temps, le droit de se prononcer avant le judiciaire sur la constitutionnalité des lois qu'il promulgue.

Or, l'existence d'un tel droit n'a rien d'une évidence. Intuitivement, il est certes tentant de répondre par l'affirmative à cette question au nom des protections offertes au président, de par son simple statut de citoyen américain, par le Premier Amendement à la Constitution qui garantit la liberté d'expression. Le jugement que porte le président, dans le cadre d'un document écrit, sur la constitutionnalité d'une loi peut donc être vu comme un exercice de libre expression protégé par la loi organique.

Toutefois, la rôle du pouvoir judiciaire en général et de la Cour suprême en particulier de se prononcer sur la constitutionnalité des lois est tellement ancré dans l'imaginaire collectif américain que l'idée même que le président puisse se prononcer sur la constitutionnalité des lois apparait au premier abord comme un dépassement de la fonction exécutive. Depuis 1803 et la décision *Marbury c. Madison*,[717] la Cour suprême est vue comme le garant du respect de la Constitution et de sa primauté sur l'ensemble des lois adoptées par le législatif.

Pourtant, l'existence même de la décision *Marbury c. Madison*[718], dans laquelle le judiciaire s'approprie l'exclusivité du contrôle de la constitutionnalité des lois, nous rappelle que cette question n'avait pas été tranchée par la Constitution de 1787, qui ne désigne aucun des trois pouvoirs comme exclusivement chargé de faire respecter la Constitution et de se prononcer sur la conformité des lois à la Loi suprême.

---

[716] On parle, en anglais, de *standing*.

[717] 5 U.S. 137.

[718] *Ibidem*.

Au contraire, une simple lecture de la Constitution et des rôles confiés à chacun des trois pouvoirs pourrait suffire à se convaincre que les membres de la Convention constitutionnelle souhaitaient que chacun des trois pouvoirs s'assure, chacun à sa place et dans le cadre de l'exercice de ses fonctions, de la conformité des lois à la Loi suprême. Puisque chaque membre du Congrès prête serment de défendre la Constitution des États-Unis, il semble logique voire indispensable que le législatif s'assure que les lois qu'il adopte soient conformes au texte constitutionnel. De même, puisque le président est chargé de protéger, défendre et préserver la Constitution, il est contraint de s'assurer que les lois qu'il exécute n'enfreignent pas cette dernière.

En ce sens, le fait que la Constitution ait attribué au président un veto censé lui permettre d'empêcher des textes inconstitutionnels d'acquérir force de loi prouve bien que les Pères fondateurs attendaient du président qu'il se prononce sur la constitutionnalité des lois qui atterrissent sur son bureau. Il est donc tout à fait possible d'affirmer, sans tomber dans un quelconque révisionnisme constitutionnel, que chacun des trois pouvoirs qui composent l'État fédéral a le droit et même le devoir d'évaluer la conformité des lois à la Constitution.

La Cour suprême elle-même semble avoir reconnu le droit de l'exécutif, au même titre que les deux autres pouvoirs fédéraux, d'interpréter la Constitution et de donner sa propre définition de ses prérogatives constitutionnelles en attendant du législatif et du judiciaire qu'ils accordent un grand crédit à cette interprétation. C'est en tous cas ce que semble affirmer le président de la Cour suprême Warren Burger dans l'opinion majoritaire de la Cour dans le cadre de la décision *US c. Nixon* de 1974[719] :

> Chacun des trois pouvoirs de l'État fédéral doit, dans le cadre de l'accomplissement des devoirs qui lui sont assignés par la Constitution, interpréter cette dernière, et l'interprétation par chaque pouvoir de ses propres prérogatives doit être grandement respectée par les autres pouvoirs.[720]

D'ailleurs, même si elle va à l'encontre de ce que tout étudiant des institutions américaines est invité à croire, cette idée, que la science politique américaine qualifie de départementalisme, n'a rien de révolutionnaire et est même presque aussi vieille que la Constitution. Ainsi, Thomas Jefferson confessait dès 1819 :

---

[719] 418 U.S. 683.

[720] Warren Burger, opinion majoritaire de la Cour dans l'affaire *US c. Nixon* (418 U.S. 683), 1974.
Citation originale : « In the performance of assigned constitutional duties, each branch of the Government must initially interpret the Constitution, and the interpretation of its powers by any branch is due great respect from the others. »

> Mon interprétation de la Constitution (…) est que chaque pouvoir est véritablement indépendant des autres, et a tout autant le droit de déterminer pour lui-même le sens de la Constitution dans les situations qu'il doit gérer.[721]

Le judiciaire conserve certes, depuis *Marbury*, un statut extrêmement particulier puisqu'il est le seul pouvoir fédéral à pouvoir retoquer des lois déjà adoptées et appliquées. Mais, dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions respectives d'adoption et d'exécution des lois, le législatif et l'exécutif semblent devoir nécessairement se poser la question de la constitutionnalité de leurs actions.

Pour les anciens membres de l'Administration Bush, le droit voire le devoir du président de se prononcer sur la constitutionnalité des lois qu'il promulgue ne fait aucun doute. Bradford Berenson affirme ainsi :

> Le président a au même titre que le Congrès le devoir d'évaluer la constitutionnalité des lois et d'agir d'une manière légale et conforme à la Constitution. C'est là l'essence même de l'État de droit et non une atteinte portée à ce dernier. Abandonner le terrain de la séparation des pouvoirs et laisser le Congrès adopter comme bon lui semble des empiètements sur l'autorité présidentielle reviendrait à délaisser un important dispositif au sein du système de freins et contrepoids en faveur d'une suprématie législative jamais remise en cause, laquelle mènerait forcément à des abus.[722]

La même idée est développée par cet ancien membre du Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice :

> Le président a la responsabilité de procéder à un jugement indépendant de la constitutionnalité des projets de loi (de la même manière que chaque membre du Congrès). L'exécution des lois par le président et par les membres de l'exécutif placés sous sa responsabilité doit refléter ce jugement constitutionnel.[723]

---

[721] Letter from Thomas Jefferson to Spencer Roane, 6 septembre 1819.
Citation originale : « My construction of the Constitution (…) is that each department is truly independent of the others, and has an equal right to decide for itself what is the meaning of the Constitution in the cases submitted to its action. »

[722] Entretien (9 / 12 avril 2014).
Citation originale : « The president no less than the Congress has a duty to evaluate the constitutionality of legislation and to act in a constitutional and therefore lawful manner. That is the rule of law embodied, not disregarded. To abandon the field of separation of powers and let Congress enact whatever encroachments it wishes upon presidential authority would be to abandon an important inter-branch check and balance in favor of an unquestioned legislative supremacy that would lead to abuse. »

[723] Entretien avec OLC 1 (anonyme, 17 / 21 avril 2014).
Citation originale : « Moreover, the President has a responsibility to make an independent judgment about the constitutionality of legislation (just as each member of Congress does). His execution of the laws – and that of his executive officers -- should reflect that constitutional judgment. »

Un de ses anciens collègues, également membre du Bureau durant la présidence de George W. Bush, estime que cette nécessaire interprétation de la constitutionnalité des lois par le président est indépendante de la rédaction d'une déclaration de promulgation :

> Qu'une déclaration de promulgation soit rédigée ou non, le président/ le pouvoir exécutif ont le devoir, dans une certaine mesure, d'interpréter les lois avant de les exécuter.[724]

Le fait que les trois pouvoirs puissent se prononcer sur la constitutionnalité des lois relève dans une large mesure d'un simple bon sens institutionnel. La Cour suprême ne se prononce en effet que sur la constitutionnalité d'un nombre extrêmement limité de lois. Il faut, pour que les neuf juges évaluent la constitutionnalité d'un texte, qu'une personne morale ou physique puisse démontrer avoir subi un préjudice causé par une loi que la personne estime inconstitutionnelle, que son cas ait déjà été étudié par une cour de district puis par une cour d'appel,[725] et enfin que la Cour suprême accepte de se saisir du cas, ce qui n'arrive que pour moins de 1% des affaires qui lui sont transmises chaque année,[726] lesquelles ne sont pas toutes, loin s'en faut, liées à la constitutionnalité d'une loi adoptée par le Congrès.

Partir du principe que seule la Cour suprême serait habilitée à « dire » le sens de la Constitution serait donc, en plus d'être probablement faux d'un point de vue constitutionnel, particulièrement maladroit et contreproductif d'un point de vue institutionnel. La mise en place de filtres supplémentaires qui permettent de s'assurer, à différentes étapes du processus législatif, de la conformité des lois à la Loi suprême est en effet rendue indispensable par l'absence d'une institution spécialement prévue à cet effet et qui se prononcerait sur l'ensemble des lois dès leur adoption ou leur promulgation. L'idée selon laquelle le président s'empare, en jugeant de la constitutionnalité des lois dans le cadre de ses déclarations de promulgation, de prérogatives réservées uniquement et exclusivement au pouvoir judiciaire est donc pour le moins discutable.

6.3 Quelle influence sur le judiciaire fédéral?

Si l'on peut considérer que le président a le droit, au même titre que le judiciaire et le législatif, d'émettre une opinion sur la constitutionnalité des lois qu'il promulgue, rien n'oblige en revanche le pouvoir judiciaire à tenir compte de cet avis présidentiel. Les cours fédérales jouissent

---

[724] Entretien avec OLC 2 (anonyme, 22 septembre / 15 octobre 2012).
Citation originale : « Whether or not a signing statement is issued the President/Executive Branch has to interpret the law to some degree in executing it. »

[725] S'il peut arriver que la Cour suprême agisse en première instance, cela reste rare.

[726] Le site internet de la Cour suprême précise que la Cour accepte en moyenne 75 à 80 affaires sur les quelque 10 000 qui lui sont soumises chaque année.

en effet d'une liberté totale dans le choix des sources qu'elles utilisent pour se prononcer sur le sens des lois et leur constitutionnalité. La question de l'influence réelle des déclarations de promulgation sur le travail d'interprétation qui est celui des cours fédérales est donc posée : dans quelle mesure les tribunaux tiennent-ils compte de l'interprétation présidentielle de passages ambigus de lois ou de l'avis du président sur la constitutionnalité d'une disposition au moment de se prononcer eux-mêmes sur la loi concernée?

Dès les années 1980, l'objectif premier de l'Administration Reagan par le biais de ses déclarations de promulgation était de faire en sorte que le judiciaire, et notamment la Cour suprême, accorde à l'interprétation présidentielle des passages ambigus de lois la même valeur que l'historique législatif. Toutefois, comme le document interne rédigé à ce sujet par Samuel Alito le prouve, l'Administration Reagan était consciente des nombreuses difficultés liées à une telle entreprise, et l'optimisme quant à son éventuelle réussite n'était pas franchement de mise, comme le démontrent les propos de Douglas Kmiec, en charge du Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice durant la présidence de Ronald Reagan :

> Ni le ministre de la Justice ni moi ne nous faisions d'illusions sur le fait que les cours de justice puissent se sentir contraintes juridiquement par ces déclarations de promulgation; nous ne pensions pas d'ailleurs que cela eût été approprié. Cela étant dit, même si tous les membres de la Cour suprême n'accordent pas d'importance à l'historique législatif, certains le font, et dans la mesure où les commentaires de l'exécutif au cours du processus législatif à propos d'un projet de loi font partie de cet historique législatif, une cour de justice pourrait choisir de les utiliser comme un outil à même de l'aider à identifier l'intention du Congrès.[727]

Trente ans plus tard, il semble possible d'affirmer que les craintes de l'Administration Reagan se sont vérifiées et que cette entreprise d'ajout des déclarations de promulgation à l'historique législatif n'a pas été une franche réussite.

Pourtant, aucune présidence n'a autant pesé sur la composition du judiciaire fédéral que celle de Ronald Reagan. Le 40ème président des États-Unis a ainsi pu nommer trois juges à la Cour suprême (Sandra Day O'Connor, Antonin Scalia et Anthony Kennedy). Samuel Alito, l'un des architectes de cette nouvelle utilisation des déclarations de promulgation par l'Administration Reagan, intégrera lui aussi la Cour en 2006, nommé par George W. Bush. Au niveau fédéral, Ronald Reagan a nommé davantage de juges que n'importe quel autre président des États-Unis.

---

[727] Entretien (8 / 11 janvier 2014)
Citation originale : « Neither the Atty. Gen. nor myself had any illusion that these signing statements would be binding upon the courts; nor did we think that appropriate. That said, while not every member of the Supreme Court observes the significance of legislative history, some do, and insofar as the executive commentary on proposed legislation during the legislative process is part of that history, a court could choose to use that as a tool for identifying the scope of such purpose. »

Mais malgré cette forte présence de la « révolution Reagan » au sein du judiciaire fédéral, le souhait de l'Administration Reagan de voir les déclarations de promulgation être prises en compte par les tribunaux n'a pas eu les résultats escomptés.

La raison première de cet échec est indépendante des déclarations de promulgation et réside dans le rôle décroissant occupé par l'historique législatif lui-même dans le travail de la Cour suprême, sous l'impulsion des juges originalistes Antonin Scalia et Clarence Thomas, pour qui les seules sources devant servir à se prononcer sur le sens et la constitutionnalité d'une loi sont la loi elle-même et la Constitution.[728] C'est ce qu'explique cet adjoint du ministre de la justice au sein du Bureau du conseil juridique durant les présidences de Bill Clinton et Barack Obama :

> Les cours de justice accordent peu de valeur (trop peu à mon avis) à l'opinion de l'exécutif. Les administrations républicaines depuis la présidence de Ronald Reagan se sont montrées particulièrement intéressées par l'idée de pouvoir faire en sorte que les déclarations de promulgation soient considérées comme faisant partie intégrante de l'historique législatif, avec, je pense, un succès limité dans les faits. Une part de l'explication réside peut-être dans l'importance décroissante accordée à l'historique législatif dans son ensemble dans le processus de décision des cours fédérales depuis qu'Antonin Scalia siège à la Cour suprême.[729]

En cherchant à les inclure à l'historique législatif, l'Administration Reagan aurait donc placé ses déclarations de promulgation dans un véhicule lui-même en perte de vitesse et auquel les cours de justice accordent une importance décroissante. Dans leur article « Decline and Fall of Legislative History - Patterns of Supreme Court Reliance in the Burger and Rehnquist Eras », James Brudney et Corey Distlear nous apprennent ainsi que les juges Scalia et Thomas ont eu recours à l'historique législatif dans respectivement 4% et 0% des cas qu'ils ont eu à traiter, et que la Cour suprême dans son ensemble a vu son utilisation de l'historique législatif baisser significativement, depuis une utilisation dans 47% des cas en moyenne durant la présidence de Warren Burger (1969-1986) à 29% durant celle de William Rehnquist (1986-2005).[730]

---

[728] On notera une différence entre les deux originalistes, Antonin Scalia n'ayant pas hésité à utiliser, dans une certaine mesure, les décisions antérieures de la Cour, là où Clarence Thomas est plus hostile à cette utilisation du *stare decisis*.

[729] Entretien avec OLC 3 (anonyme, 14 juillet / 17 aout 2014).
Citation originale : « The courts give very little deference (too little, I think) to the considered views of the executive. Republican administrations since President Reagan have been particularly interested in getting signing statements included in and treated as part of legislative history, with (I think) little substantive consequence. Part of the reason may be the declining importance of legislative history in federal court decision-making since Justice Scalia went on the Supreme Court. »

[730] James Brudney, Corey Distlear; « Decline and Fall of Legislative History - Patterns of Supreme Court Reliance in the Burger and Rehnquist Eras », *Judicature*, Volume 89, 2006, pp. 220-233.

Si un outil aussi ancré dans le travail de la Cour que l'historique législatif a vu son importance décroitre, on imagine aisément qu'il n'a pas été simple pour la présidence de convaincre la Cour de se servir des déclarations de promulgation pour remplacer ou même compléter l'historique législatif par une sorte d'historique présidentiel.[731]

A en croire d'anciens membres de l'Administration Bush, le 43ème président des États-Unis souhaitait également que ses déclarations de promulgation puissent influer sur le travail des cours de justice, en permettant à l'interprétation présidentielle du sens d'une loi ou de sa constitutionnalité qu'elles d'être prise en compte. C'est ce que confirme un ancien membre du Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice durant la présidence de George W. Bush :

> Les déclarations de promulgation permettaient à l'interprétation présidentielle d'une loi d'être rendue publique. Le Congrès a régulièrement l'occasion d'exprimer sa propre opinion, par exemple dans le cadre des rapports de commissions (ainsi que d'autres aspects du processus législatif). Ensuite, les cours utilisent cet historique législatif lorsqu'elles sont amenées à interpréter la loi. Les déclarations de promulgation sont un moyen pour le président de mettre tout le monde sur un pied d'égalité en faisant en sorte que son opinion puisse également être prise en compte.[732]

Comme pour l'Administration Reagan, l'idée de départ de l'Administration Bush est donc que le président souffre d'un déficit vis-à-vis du Congrès du point de vue de sa capacité à voir son interprétation des lois être prise en compte par les cours fédérales, et que les déclarations de promulgation pouvaient donc servir de vitrine à cette interprétation présidentielle de manière à la rendre plus solennelle et plus visible par le judiciaire. Richard Painter, conseiller juridique adjoint du président des États-Unis de 2005 à 2007, tient le même propos :

> Certaines cours ont tendance à utiliser l'historique législatif lorsqu'elles interprètent une loi. Les juges les plus conservateurs ne le font pas, mais beaucoup de juges le font. Les déclarations de promulgation donnent au président une chance de construire son propre « historique législatif », ce

---

[731] On notera toutefois que cet éventuel historique présidentiel présenterait l'avantage de répondre à l'un des reproches principaux adressés entre autres par les juges Scalia et Thomas à l'historique législatif : le manque de représentativité. Les deux juges ont ainsi souvent affirmé que la faiblesse de l'historique législatif réside dans le fait que la manière dont un membre du Congrès ou même l'ensemble d'une commission comprend une loi ne peut être considérée comme rigoureusement identique ou même représentative de la manière dont l'ensemble du Congrès comprend la loi en question. A l'inverse, un historique présidentiel présenterait l'avantage de bénéficier de l'unicité propre à la fonction présidentielle.

[732] Entretien avec OLC 1 (anonyme, 17 / 21 avril 2014).
Citation originale : « My understanding is that presidential signing statements served several functions. First, they allow the President's views on the proper interpretation or reading of the law to be reflected in the public record. Congress routinely expresses its own views, for instance in conference committee reports (and other aspects of legislative history). Courts, in turn, will use legislative history when later interpreting the law. Signing statements are a means for a President to level the playing field by getting his own views into the mix. »

> qui semble équitable à partir du moment où un membre du Congrès a le droit d'ajouter une déclaration à l'intérieur d'un rapport de commission, ou de prendre la parole lors d'une séance, et que les cours en tiendront compte au moment d'interpréter une loi.[733]

Si l'intention de voir les cours de justice prendre en compte les déclarations de promulgation présidentielles était effectivement présente au sein de l'Administration Bush, les résultats ont été peu concluants : seules deux des 162 déclarations de promulgation rédigées par George W. Bush au cours de ses huit années de présidence auront été nommément citées par un juge de la Cour suprême comme une source légitime d'interprétation d'une loi, qui plus est dans une opinion dissidente. En 2006, dans son opinion dans le cadre de la décision *Hamdan c. Rumsfeld* [734], Antonin Scalia, encore lui, reproche à ses collègues d'avoir accepté de se prononcer sur le cas de Monsieur Hamdan, ancien chauffeur d'Oussama Ben Laden capturé durant la guerre en Afghanistan et qui contestait la constitutionnalité du tribunal militaire d'exception devant lequel l'Administration Bush souhaitait le voir jugé.

Scalia reproche à ses collègues de ne pas avoir tenu compte du *Detainee Treatment Act* de 2005, loi dans laquelle le Congrès interdit à toute cour de justice américaine de se saisir des cas de détenus de la prison de Guantanamo. Contrairement à Scalia, la Cour a estimé que les cas des prisonniers ayant intenté une action en justice avant l'adoption de la loi en question le 30 décembre 2005 pouvaient être traités par la Cour suprême. Plus précisément, Scalia critique la manière dont ses collègues ont utilisé l'historique législatif du *Detainee Treatment Act* pour aboutir à cette conclusion :

> Bien sûr, dans sa discussion de l'historique législatif, la Cour ignore totalement la déclaration de promulgation du président, qui explique de manière explicite sa compréhension du Detainee Treatment Act comme retirant aux tribunaux toute compétence sur les affaires en cours.[735]

Ce passage est intéressant à plusieurs titres. Tout d'abord parce qu'il s'agit de la première mention d'une déclaration de promulgation de George W. Bush comme une source légitime d'interprétation

---

[733] Entretien (10 avril / 8 mai 2014).
Citation originale : « courts tend to use legislative history in interpreting statutes. More conservative judges do not, but many judges do. Signing statements give the President a chance to make "legislative history" of his own, which seems to me to be fair game if a Member of Congress can insert a statement in a committee report, or make a statement on the floor, that a court will take into consideration in interpreting a statute. »

[734] 548 U.S. 557.

[735] Antonin Scalia, dissenting SALIM AHMED HAMDAN, PETITIONER *v.* DONALD H. RUMSFELD, SECRETARY OF DEFENSE, et al.
Citation originale : « Of course in its discussion of legislative history the Court wholly ignores the President's signing statement, which explicitly set forth his understanding that the DTA ousted jurisdiction over pending cases. »

législative. Ensuite car on ne peut passer à côté de la double ironie inhérente au fait qu'Antonin Scalia soit le premier juge de la Cour suprême à procéder de la sorte et à accorder une certaine valeur à une déclaration de promulgation comme un élément de l'historique législatif d'une loi. La première ironie relève davantage du clin d'oeil de l'Histoire, puisque Antonin Scalia a été nommé à la Cour suprême par Ronald Reagan, celui-là même dont l'Administration a souhaité faire de la déclaration de promulgation une partie intégrante de l'historique législatif. Vingt ans après sa nomination et vingt ans après la définition de ce nouvel objectif assigné par l'exécutif aux déclarations de promulgation, Antonin Scalia exauçait donc ponctuellement le voeu défini en 1986 par un Samuel Alito qui a lui-même rejoint Scalia à la Cour suprême quelques mois à peine avant l'affaire *Hamdan c. Rumsfeld* de 2006.[736]

La seconde ironie tient au fait qu'Antonin Scalia reproche à ses collègues de ne pas avoir associé la déclaration de promulgation présidentielle à leur étude de l'historique législatif de la loi sur les prisonniers de guerre de 2005 alors qu'il est lui-même resté jusqu'à sa mort en 2016, avec Clarence Thomas, le juge de la Cour suprême le plus farouchement opposé à l'idée même d'une utilisation de l'historique législatif dans le processus d'interprétation des lois. Antonin Scalia décrit donc ici la meilleure manière de procéder à une pratique judiciaire qu'il souhaiterait, en définitive, voir disparaître, et dont il a grandement contribué à faire diminuer l'importance au sein du travail de la Cour.

Mais cet exemple, aussi intéressant soit-il, montre que l'influence des déclarations de promulgation sur le travail du pouvoir judiciaire dans son ensemble et de la Cour suprême en particulier reste pour l'instant extrêmement limitée, puisque les remarques d'Antonin Scalia montrent justement que la majorité de la Cour n'a pas tenu compte de la déclaration de promulgation présidentielle dans sa décision.

De plus, la Cour suprême inflige dans *Hamdan* une double défaite à la présidence en matière d'interprétation constitutionnelle. La première réside dans la décision de la Cour de se saisir de l'affaire alors même que le président affirme dans sa déclaration de promulgation comprendre que la loi qu'il promulguait empêchait le pouvoir judiciaire de se prononcer sur les cas relatifs à des prisonniers de guerre étrangers, y compris dans le cas de procédures judiciaires entamées avant l'adoption de la loi.[737] Le deuxième rappel à l'ordre intervient lorsque la Cour donne tort à l'Administration Bush sur le fond de l'affaire en affirmant, contrairement à la position

---

[736] 548 U.S. 557.

[737] 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, 30 décembre 2005.

défendue par l'exécutif, que la présidence n'était pas légitime constitutionnellement parlant à mettre en place des tribunaux militaires d'exception car seul le Congrès dispose du droit constitutionnel de créer des tribunaux. Ce faisant, la Cour a démontré, si besoin était, que l'irruption présidentielle dans le domaine du contrôle de la constitutionnalité des lois ne l'empêchait absolument pas de garder le dernier mot en la matière.

Néanmoins, la deuxième déclaration de promulgation de George W. Bush citée par la Cour suprême démontre qu'à défaut de se prononcer sur la légitimité des déclarations de promulgation, le judiciaire est tout à fait en mesure de valider les raisonnements juridiques qu'y tient la présidence.

Ainsi, dans l'affaire *Zivotofsky c. Kerry*,[738] déjà citée plus haut, la Cour a donné raison à l'Administration Bush, qui avait refusé de faire appliquer une disposition de loi qui prévoyait que tout citoyen américain né à Jérusalem pourrait faire figurer sur son passeport « Jérusalem, Israël » comme lieu de naissance. Pour l'Administration Bush, une telle disposition revient à reconnaître Jérusalem comme une ville exclusivement israélienne (ce que les États-Unis n'avaient jusqu'alors jamais fait) et le Congrès, en adoptant une telle disposition de loi, tentait de s'emparer de manière inconstitutionnelle d'une prérogative de l'exécutif, la décision de reconnaître Jérusalem comme une ville israélienne relevant de la politique étrangère.

La Cour donnera raison à la présidence à la fois pour ce qui est de la justesse du raisonnement constitutionnel développé dans sa déclaration de promulgation[739] et sur le droit de la présidence de refuser de faire appliquer la disposition de loi concernée. Mais même dans ce cas où le jugement de la Cour est clairement favorable à la présidence, c'est bien sur le raisonnement tenu par cette dernière que la Cour suprême s'est prononcé et non sur la déférence qui doit être accordée à la déclaration de promulgation en tant que telle.

Si certains ont vu dans les déclarations de promulgation de George W. Bush une volonté d'influencer l'analyse par le judiciaire de la constitutionnalité des lois et que, d'après d'anciens membres de l'Administration Bush, cette volonté a effectivement existé, l'exécutif est à l'évidence confronté, pour l'instant, à l'indépendance totale du judiciaire en matière d'interprétation des lois et à un historique législatif jouant lui-même un rôle de moins en moins important dans le travail de la Cour suprême. Il sera intéressant de suivre, au cours des prochaines années, l'évolution de l'importance accordée par le judiciaire aux déclarations de promulgation.

---

[738] 576 US ___ (2015).

[739] George W. Bush, Statement on Signing the Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Year 2003, 30 septembre 2002.

On constate néanmoins une différence essentielle entre ce troisième objectif supposé des déclarations de promulgation et les deux premiers objectifs analysés dans cette deuxième partie. En effet, contrairement à l'idée selon laquelle la déclaration de promulgation a été utilisée par l'Administration Bush comme un substitut au veto ou un nouveau veto sélectif, et à l'inverse de sa description comme l'outil par le biais duquel la présidence souhaitait contrôler le processus d'exécution des lois par les agences, l'idée que les déclarations de promulgation ont été utilisées par le 43ème président des États-Unis pour influencer l'interprétation des lois et de leur constitutionnalité par la Cour suprême trouve un écho dans les dires d'anciens membres de l'Administration Bush. Selon eux, le président souhaitait effectivement que sa description du sens et de la constitutionnalité d'une loi puisse être prise en compte par le judiciaire.

Cet état de fait rejoint l'hypothèse principale formulée dans l'introduction de cette thèse : les déclarations de promulgation de George W. Bush avaient pour but premier de convaincre sur le long terme davantage que d'agir sur le court terme. Là où le fait de rendre inopérantes des dispositions au sein de lois que le président promulgue ou d'altérer leur exécution relèvent d'objectifs presque immédiats, convaincre le judiciaire d'entendre et d'écouter la voix présidentielle est nécessairement une entreprise de longue haleine qui passe par la légitimation d'une déclaration de promulgation encore peu reconnue au niveau institutionnel. Ce dernier objectif, s'il n'a pas encore porté ses fruits, correspond davantage aux forces de la déclaration de promulgation, à savoir sa capacité à opérer un martèlement rhétorique et une défense systématique des prérogatives présidentielles, et prend également en compte les faiblesses de l'outil, comme le fait qu'il n'ait pas force de loi et qu'il ne soit juridiquement contraignant pour aucun des acteurs institutionnels du système politique américain.

Ces forces et ses faiblesses font de la déclaration de promulgation un outil davantage habilité à convaincre qu'à contraindre. En ce sens, imaginer une influence progressive de la déclaration de promulgation sur le travail des cours de justice semble plus plausible que de la voir comme un veto silencieux ou comme un manuel d'exécution des lois à destination des agences.

Conclusion : un outil situé en dehors de la présidence administrative

Les différents rôles qui lui ont été attribués par la littérature relative au sujet reposent tous sur l'idée selon laquelle la déclaration de promulgation crée un lien, et plus précisément un rapport de force, entre l'exécutif et l'un des autres acteurs majeurs du système politique américain : le Congrès pour ceux qui assimilent la déclaration de promulgation à un veto ou un à veto sélectif, les agences fédérales lorsqu'il s'agit de décrire la déclaration de promulgation comme un manuel d'exécution des lois à destination de la bureaucratie fédérale, et le judiciaire pour l'idée selon

laquelle la déclaration de promulgation peut servir d'équivalent présidentiel de l'historique législatif ou d'outil de pré-contrôle de la constitutionnalité des lois par l'exécutif. Il semble possible, à l'issue de cette deuxième partie, d'affirmer qu'aucun de ces trois intervenants du processus législatif américain au sens large, depuis l'adoption de la loi jusqu'à son éventuel examen par le judiciaire en passant par son application, n'a vu son rapport à l'exécutif être fondamentalement ou même sensiblement altéré par les déclarations de promulgation de George W. Bush.

La première partie avait déjà évoqué l'idée d'un rapport distendu entre les déclarations de promulgation et les lois auxquelles elles étaient jointes et dont elles portaient le nom. Ces lois avaient alors été décrites comme des supports au sein desquels l'Administration Bush pouvait trouver des points de friction constitutionnelle à même de lui permettre d'exposer sa vision du pouvoir exécutif. Cette deuxième partie semble confirmer cette idée.

En effet, il ne semble pas possible de déterminer l'existence d'un effet réel et immédiat des déclarations de promulgation sur la capacité des dispositions dont elles remettent en cause la constitutionnalité à être appliquées. Si ce point peut paraître anecdotique, il est en réalité essentiel de par la responsabilité présidentielle qui en découle : un président qui n'exécute pas une disposition de loi dont il a remis en cause la constitutionnalité dans une déclaration de promulgation doit assumer et être prêt à défendre sa décision de ne pas avoir respecté son devoir de « veiller à la fidèle exécution des lois ». Contrairement au veto ou, en son temps, au veto sélectif, la déclaration de promulgation ne donne aucun droit au président, si ce n'est le droit au conflit institutionnel.

Comme le test de Neustadt et les dires d'anciens membres de l'Administration Bush semblent le confirmer, la déclaration de promulgation n'est pas, d'un point de vue théorique, un outil à même de fournir à la présidence un moyen de contrôle du processus d'exécution des lois par les agences. Si le suivi de l'exécution de certaines dispositions de loi dont la constitutionnalité a été contestée par une déclaration de promulgation ne permet pas d'affirmer que toutes les dispositions remises en cause par George W. Bush ont été exécutées conformément à la volonté du Congrès, il suffit à démontrer qu'une éventuelle entreprise qui aurait consisté à rendre l'exécution de plus d'un millier de dispositions de loi dépendante de l'interprétation de leur sens et de leur constitutionnalité par la présidence indépendamment de ce que le Congrès a adopté aurait nécessité bien plus qu'un simple document, fût-il signé de la main du président des États-Unis.

Enfin, si le droit voire le devoir du président d'interpréter la Constitution lorsqu'il promulgue une loi est rendu légitime ne serait-ce que par l'existence du veto, la question de son droit de ne pas faire appliquer des dispositions dont il remet en cause la constitutionnalité n'a pas encore été

tranchée de manière pérenne par le judiciaire fédéral. Au-delà de ces deux questions constitutionnelles, la déclaration de promulgation a aujourd'hui une influence extrêmement limitée sur le travail des cours de justice, et la baisse globale de la prise en compte de l'historique législatif dans le processus d'interprétation des lois par la Cour suprême ne laisse présager aucune inversion de tendance.

La conclusion centrale que l'on tire des raisonnements qui viennent d'être développés est la suivante : contrairement à l'image qu'elle a longtemps véhiculée, la déclaration de promulgation n'est pas, à proprement parler, un outil d'action unilatérale au service de la présidence administrative. Cette affirmation se base sur l'absence de résultat immédiat que la simple rédaction d'une déclaration de promulgation permettrait à la présidence d'obtenir. Cette dernière ne peut ni faire office de substitut au veto, ni redonner vie au veto sélectif, ni même empêcher à elle seule l'exécution des dispositions de loi dont elle remet en cause la constitutionnalité.

Elle ne constitue pas un ordre présidentiel et la simple remise en cause par le président de la constitutionnalité voire de l'exécution d'une disposition dans le cadre d'une déclaration de promulgation ne signifie pas que celle-ci ne sera pas appliquée par la bureaucratie.

En d'autres termes, la déclaration de promulgation n'est pas le puissant outil de renforcement immédiat de la présidence ni la prophétie autoréalisatrice que la polémique qu'elle a suscitée ainsi qu'une partie de la littérature scientifique ont décrite.

Aucun des présidents qui ont eu recours à ce que l'on a qualifié de déclaration de promulgation moderne ne l'a utilisée pour obtenir de manière instantanée un contrôle du processus d'exécution des lois.

On se demandera donc, à l'issue de cette deuxième partie, si la déclaration de promulgation, plutôt que le révélateur d'un lien entre l'exécutif et un ou plusieurs autres acteurs institutionnels, n'est pas davantage le signe de l'isolement d'une présidence soucieuse de défendre ses prérogatives sans forcément attendre que cette défense ait de résultats conséquents et quantifiables sur sa capacité à influencer le travail des autres pouvoirs.

C'est ce que se proposera de faire la troisième partie de ce travail de recherche, qui envisagera la déclaration de promulgation constitutionnelle comme un outil du renforcement rhétorique de la présidence sur le long terme plutôt que comme un outil de gouvernance à effet immédiat.

Troisième partie - La ligne Maginot de l’exécutif : la déclaration de promulgation et la défense rhétorique des prérogatives constitutionnelles de la présidence

Chapitre VII. La déclaration de promulgation, révélatrice d'un exécutif qui s'isole **346**

7.1 L'avantage du terrain : transformer des enjeux politiques en zones d'exclusivité constitutionnelle 346
7.1.1 La présidence Reagan et la Clause de nominations 347
7.1.2 Les présidences Bush 41 et Clinton et la politique étrangère 354
7.1.3 La présidence Bush 43, une présidence de guerre 360
7.1.4 Vers une nouvelle théorie des deux présidences? 366
7.2 Un dialogue de sourds : la déclaration de promulgation comme révélateur des relations bloquées entre présidence et Congrès 370
7.2.1 Dialogue ou monologue? Les déclarations de promulgation et la vacance du Congrès 372
7.2.2 L'interdiction d'interdire 375
7.2.3 Merci mais non merci : les déclarations de promulgation «par principe» 378

Conclusion : la mise à distance du législatif 388

Chapitre VIII. La théorie de l'exécutif unitaire, feuille de route du renforcement de la présidence **392**

8.1 Un pouvoir à chef unique : l'omniprésence de la théorie de l'exécutif unitaire 393
8.2 Le socle commun des déclarations de promulgation de George W. Bush 397
8.2.1 Exécutif unitaire et Clause de recommandations : le contrôle du dialogue entre la présidence et le Congrès 401
8.2.2 Exécutif unitaire et privilège de l'exécutif : le culte du secret 405
8.2.3 Exécutif unitaire et politique étrangère : le pays parle au monde d'une seule voix 411
8.2.4 Exécutif unitaire et statut de Chef des armées : l'armée fait partie de l'exécutif 413
8.3 Un manque de légitimité jurisprudentielle et constitutionnelle à combler 415

Conclusion : de la séparation des pouvoirs à l'isolation de l'exécutif 418

Chapitre IX. Une présidence transpartisane : vers un précédent Bush? **425**

9.1 L'Administration Obama dans le discours : entre promesse de changement et refus d'abandonner l'outil 425
9.1.1 Durant la campagne de 2008 426
9.1.2 Dès les premiers jours de la présidence Obama 427
9.2 L'Administration Obama dans la pratique : apaisement institutionnel, rupture quantitative et continuité qualitative 432
9.2.1 Volonté de désamorcer la polémique et de légitimer la déclaration de promulgation 432
9.2.1.1 Une approche plus didactique 433
9.2.1.2 Le Congrès est inclus dans la boucle 435
9.2.1.3 La nouvelle légitimité historique et institutionnelle de l'outil 437
9.2.2 L'utilisation des déclarations de promulgation diminue 439
9.2.3 Le rôle qui leur est assigné reste le même 443
9.2.3.1 Une majorité de déclarations de promulgation constitutionnelles 443
9.2.3.2 Les arguments constitutionnels sont pérennisés 447
9.3 Une nouvelle polémique : la libération de cinq prisonniers talibans 451

Après avoir mis en lumière la singularité de la pratique des déclarations de promulgation par l'Administration Bush tout en insistant sur le décalage entre une perception initiale déformante et la réalité de cette pratique, ce travail de recherche a permis de tester la capacité de la déclaration de promulgation de remplir les différents rôles qui lui ont été attribués au sein de la présidence administrative par la littérature relative au sujet. En définitive, l'outil n'a sans doute servi ni à permettre à la présidence de piloter l'exécution des lois par la bureaucratie fédérale, ni à trouver un substitut au veto ou au veto sélectif, et son influence sur les tribunaux fédéraux est à ce jour relativement faible.

À ce stade, il semble donc possible d'affirmer que la déclaration de promulgation n'est pas, en l'état actuel des choses, un outil d'action directe et immédiate au service de la présidence administrative.

Après avoir, en quelque sorte, procédé par élimination, on s'attachera désormais à définir le rôle que l'Administration Bush a souhaité confier à la déclaration de promulgation. Dès lors, il s'agira de mettre en avant les deux différences majeures qui existent entre les différents objectifs supposés des déclarations de promulgation tels qu'ils ont été définis par une partie de la littérature relative au sujet et la fonction que leur sera ici attribuée :

- Tout d'abord, si la déclaration de promulgation a souvent été décrite comme un outil de la présidence administrative censé donner au président les moyens de contrôler le travail des agences fédérales ou de mettre de coté des centaines de dispositions de loi, elle sera ici envisagée comme un outil rhétorique qui permet au chef de l'État d'exposer et de légitimer sa vision du pouvoir exécutif. En systématisant l'emploi des déclarations de promulgation, George W. Bush n'aurait donc pas tant cherché à agir qu'à convaincre.

- Ensuite, et cette deuxième différence découle presque directement de la première, là où la déclaration de promulgation a souvent été vue comme un outil ayant un effet à très court terme voire immédiat, on la décrira comme un levier de renforcement du pouvoir présidentiel sur le long terme, par le biais d'une tentative de pérennisation du caractère exclusivement exécutif de certaines prérogatives constitutionnelles.

Au-delà du seul cas de George W. Bush, c'est donc la capacité de la déclaration de promulgation moderne, celle qu'a utilisée chaque président de Ronald Reagan à Barack Obama, de se comporter comme un marqueur temporel du pouvoir exécutif, un révélateur de l'évolution de la présidence américaine, qui sera évaluée. Evolution institutionnelle tout d'abord, la déclaration de promulgation étant dans une large mesure un révélateur de l'affrontement croissant entre la

présidence et le Congrès. Evolution constitutionnelle ensuite, lorsque la déclaration de promulgation fait office, comme ce fut le cas durant la présidence de George W. Bush, de feuille de route du renforcement de la présidence et d'exposé rhétorique de la vision qu'a l'exécutif de ses propres prérogatives. Evolution transpartisane enfin, à travers une description des déclarations de promulgation de Barack Obama comme la preuve de la capacité de l'institution présidentielle à favoriser un renforcement de ses prérogatives indépendamment de toute considération partisane ou idéologique.

Chapitre VII. La déclaration de promulgation, révélatrice d'un exécutif qui s'isole

L'incapacité des déclarations de promulgation de George W. Bush à faire office de veto de substitution ou à influer sur la réalité du processus d'exécution de l'ensemble des dispositions de loi dont elles contestaient la constitutionnalité ne signifie pas que l'outil lui-même, y compris dans sa version constitutionnelle, n'a joué aucune fonction politique et ne s'est pas vu attribuer un rôle dans la lutte de pouvoir entre exécutif et législatif.

Par bien des aspects, la déclaration de promulgation moderne fait office de miroir des tensions constantes et du débat permanent entre présidence et Congrès autour de la question des limites constitutionnelles de chacune des deux institutions. En permettant à l'exécutif de donner sa propre définition de l'étendue de ses prérogatives constitutionnelles et de faire de cette définition un filtre à travers lequel est jugée la légitimité du Congrès à légiférer, les déclarations de promulgation invitent nécessairement à un affrontement institutionnel entre un exécutif de plus en plus sûr de sa force et un Congrès souvent décrit comme dysfonctionnel.[740]

7.1 L'avantage du terrain : transformer des enjeux politiques en zones d'exclusivité constitutionnelle

Dans le cadre de la deuxième partie de ce travail de recherche, la capacité des déclarations de promulgation de George W. Bush d'insister sur des enjeux constitutionnels davantage que sur des désaccords d'ordre politique a été présentée comme l'une des principales limites de l'idée selon laquelle le 43ème président des États-Unis a souhaité utiliser la déclaration de promulgation comme un substitut au veto ou comme un nouveau veto sélectif.

On s'attachera désormais à démontrer que cette mise au second plan, dans les déclarations de promulgation, de la dimension politique de l'affrontement entre présidence et Congrès n'a pas été uniquement la conséquence de l'harmonie idéologique et politique qui a existé entre George W. Bush et le Congrès républicain entre 2001 et 2006 mais également le fruit d'une volonté de la présidence, au-delà du seul cas de George W. Bush, d'utiliser la déclaration de promulgation pour transformer sciemment et fréquemment des enjeux politiques en problématiques constitutionnelles.

---

[740] Les politologues Thomas Mann et Norman Ornstein parlent du Congrès comme d'un « pouvoir brisé ». *The Broken Branch...*, *op.cit.*

Indépendamment des différents rôles qu'ils ont souhaité lui donner, les cinq présidents qui ont eu recours à ce que l'on a qualifié de déclaration de promulgation moderne ont en effet utilisé l'outil pour tenter de placer hors du champ de la discussion politique diverses compétences telles que la conduite de la politique étrangère, les nominations à différents postes de haut fonctionnaire ou encore la conduite de la guerre, que l'exécutif ne considérait pas comme des pans de politiques publiques ouverts à la discussion et au débat mais comme des prés carrés institutionnels réservés par la Constitution de 1787 ou certaines décisions de la Cour suprême au seul président des États-Unis.

Là où le Congrès voyait dans la conduite de la politique étrangère du pays ou dans les nominations à certains postes des questions politiques comme les autres à même de faire l'objet d'un débat institutionnel classique, la présidence a souhaité créer ce que l'on qualifiera de zones constitutionnelles exclusives au sein desquelles toute tentative de formulation d'une orientation politique par le législatif se heurtait invariablement à l'affirmation, notamment par le biais des déclarations de promulgation, d'une incapacité inhérente au Congrès ou à tout intervenant institutionnel situé en dehors du pouvoir exécutif de s'immiscer dans la gestion de tel ou tel domaine.

Chaque président a ainsi pu, en fonction de ses propres priorités et des circonstances qui ont défini sa mandature, utiliser les déclarations de promulgation pour tenter d'extraire du champ politique des pans entiers de décisions que la présidence voyait comme des attributions constitutionnelles de l'exécutif, et au sein desquels une quelconque intervention du Congrès était par essence illégitime puisque contraire à la loi organique. A travers la mise en avant des arguments constitutionnels utilisés par les présidents Ronald Reagan, George H.W. Bush et Bill Clinton dans leurs déclarations de promulgation, et la détermination du type de lois qui ont tait l'objet d'une telle déclaration durant la présidence de George W. Bush,[741] on verra quels champs d'action politique ces quatre présidents ont souhaité présenter comme des enjeux purement constitutionnels.

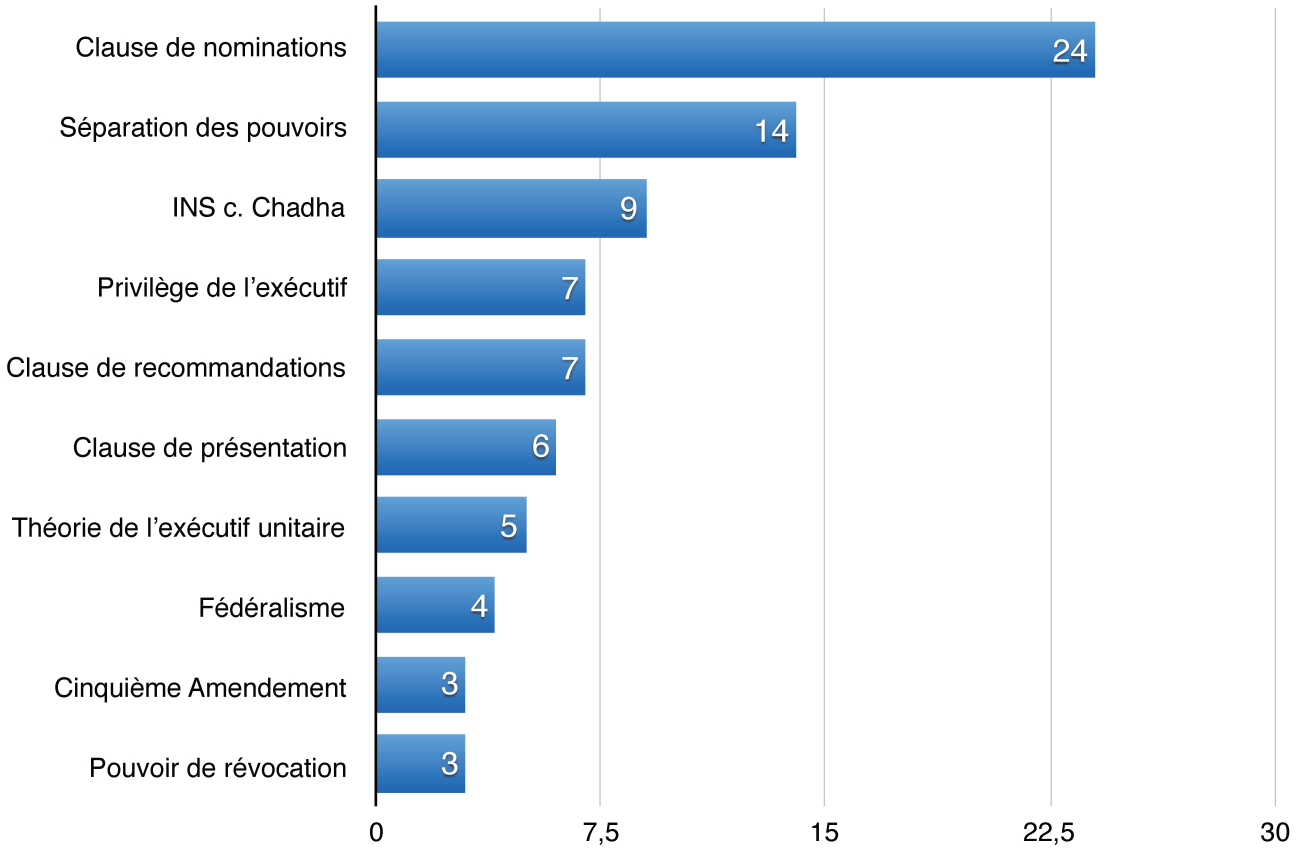
7.1.1 La présidence Reagan et la Clause de nominations

Le graphique suivant recense le nombre d'occurrences de chacun des arguments constitutionnels utilisés par Ronald Reagan dans ses déclarations de promulgation.

---

[741] Les arguments constitutionnels utilisés par George W. Bush dans ses déclarations de promulgation sont si différents quantitativement et qualitativement de ceux employés par ses trois prédécesseurs qu'ils feront l'objet d'une étude séparée.
Voir 8.1 Un pouvoir à chef unique : l'omniprésence de la théorie de l'exécutif unitaire, page 393.

G23. Arguments constitutionnels présents dans les déclarations de promulgation de Ronald Reagan



La Clause de nominations de la Constitution a donc été de loin l'argument constitutionnel le plus utilisé par Ronald Reagan pour remettre en cause, dans le cadre de ses déclarations de promulgation, la constitutionnalité de dispositions de loi adoptées par le Congrès. Cette Clause de nominations figure dans l'Article II de la Constitution :

> (Le président) proposera au Sénat et, sur l'avis et avec le consentement de ce dernier, nommera les ambassadeurs, les autres ministres et les consuls, les juges à la Cour suprême, et tous les autres fonctionnaires des États-Unis dont la nomination n'est pas prévue par la présente Constitution.[742]

Puisque la Constitution évoque la nécessité pour le président d'obtenir « l'avis »[743] et le « consentement »[744] du Sénat, il n'est pas rare, en plus du vote de confirmation qui intervient après que le président a choisi la personne qu'il souhaite voir nommée, que le législatif donne son « avis »[745] en amont du choix présidentiel, par exemple en définissant des critères de compétence dont le président devra tenir compte au moment d'effectuer son choix.

---

[742] Constitution des États-Unis, Article II, Section 2.

[743] *Ibidem.*

[744] *Ibid.*

[745] *Ibid.*

C'est ce que confirme un juriste du ministère de la Justice durant les présidences de George W. Bush et Barack Obama :

> Le Congrès adopte régulièrement des lois dans lesquelles il s'attribue un rôle dans la nomination de membres du pouvoir exécutif, une pratique dont de nombreuses administrations présidentielles ont dénoncé la probable inconstitutionnalité. Même si les présidents utilisent rarement leur veto dans de tels cas, ils précisent souvent, dans une déclaration de promulgation, qu'ils interpréteront la disposition concernée en tenant compte des pouvoirs du président en matière de nominations, ce qui est une manière sophistiquée de dire que le président pourrait consulter le Congrès de son propre chef à propos de la nomination mais que la décision finale lui revient.[746]

Il arrive également que le Congrès demande au président, dans le cadre d'une loi, de choisir pour telle ou telle fonction une personne qui lui aura été au préalable recommandée par le président de la Chambre des représentants ou le président *pro tempore* du Sénat, ou encore que le législatif impose au président une date limite avant ou après laquelle il devra avoir effectué et annoncé son choix de la personne qu'il souhaite voir nommée. Mais pour Ronald Reagan et chacun des présidents qui lui ont succédé, les termes de la Clause de nominations sont tels qu'il est impossible pour le Congrès d'assujettir à quelque condition que ce soit le choix du président de faire nommer tel ou tel candidat à tel ou tel poste.

Ainsi, dans une déclaration de promulgation relative à une loi portant création de 85 nouveaux postes de juges fédéraux et qui mettait en place des délais de nomination que le président était tenu de respecter, Ronald Reagan décrit la position qu'il adoptera vis-à-vis de cette requête du Congrès :

> Les dispositions au sein de la loi qui autorisent la création de 85 nouveaux postes de juge fédéral présentent un potentiel problème constitutionnel. La disposition 201 de la loi crée 24 nouveaux postes de juge de Cour d'appel mais précise que je ne suis pas autorisé à nommer plus de 11 juges avant le 21 janvier 1985. De la même manière, la disposition 202 crée 61 postes de juges de district, mais m'interdit de nommer plus de 29 juges avant le 21 janvier 1985. Je pense que ces dispositions portent clairement atteinte à mon droit constitutionnel, défini par la Clause de nominations de la Constitution, de proposer au Sénat des nominations puis de procéder à ces nominations après avoir reçu l'avis et le consentement du Sénat. Dans les faits, je ne pense pas qu'il soit probable que je

---

[746] Entretien avec OLC 1 (anonyme, 17 / 21 avril 2014).
Citation originale : « For instance, Congress routinely passes laws giving itself a role in selecting officers of the Executive Branch, a practice that many presidential administrations have considered to be constitutionally objectionable. Although Presidents rarely veto a bill on this ground, they often state, in a signing statement, that they will interpret the provision in accordance with a proper understanding of the President's appointment power – a fancy way of saying that the President might voluntarily consult Congress about the nomination but ultimately retains final say. »

> nomme plus de 40 juges avant la date indiquée dans (la loi). En conséquence, même si mes actions seront conformes à ces dispositions, la limite imposée à mon autorité en matière de nominations n'aura aucun effet concret. Le fait que je me conforme à ces dispositions ne doit en aucun cas être considéré comme un précédent sur lequel bâtir de nouvelles limites législatives de l'autorité du président en matière de nominations.[747]

La distinction établie plus tôt entre enjeu politique et problématique constitutionnelle est ici clairement mise en avant. Si d'un point de vue politique et pratique, les circonstances font que le comportement de Ronald Reagan sera en définitive conforme au contenu du texte de loi adopté, et que les dispositions dont la constitutionnalité est remise en cause seront donc a priori exécutées conformément à la volonté du Congrès, les dispositions en question n'en demeurent pas moins, selon le président, contraires à la Constitution puisqu'elles prétendent lui imposer des contraintes jamais envisagées par le texte constitutionnel.

Le fait qu'elles soient exécutées est donc le fruit d'un simple concours de circonstances et ne signifie en aucun cas que le président exécutera à l'avenir des dispositions similaires, lesquelles empiètent selon lui sur ses prérogatives en termes de nominations. En ce sens, cette déclaration de promulgation est un exemple d'un phénomène sur lequel on reviendra plus en détail : la capacité des différents présidents qui ont utilisé la déclaration de promulgation moderne à remettre en cause, par principe, la constitutionnalité de dispositions de loi qu'ils annoncent eux-mêmes vouloir exécuter telles quelles, soit car les circonstances le leur permettent soit, plus simplement, car ils sont en accord avec le contenu de ces dispositions en termes de politiques publiques.

Au-delà de ce seul exemple, la volonté d'envisager le processus de nominations comme un enjeu constitutionnel plutôt que politique s'est manifestée dans les déclarations de promulgation de l'Administration Reagan par la capacité de ces dernières à défendre l'autorité constitutionnelle du président dans des cas de nominations de membres de commissions qui, sans manquer de respect à leur travail, n'étaient amenées à exercer aucune fonction politique d'envergure.

---

[747] Ronald Reagan, Statement on Signing the Bankruptcy Amendments and Federal Judgeship Act of 1984, 10 juillet 1984.
Citation originale : « The provisions of the bill that authorize the creation of 85 new Federal judgeships present a potential constitutional problem. Section 201 of the bill creates 24 new court of appeals judgeships but states that I may not appoint more than 11 judges before January 21, 1985. Similarly, section 202 creates 61 new district court judgeships, but prohibits me from appointing more than 29 judges before January 21, 1985. I believe that these provisions clearly violate my constitutional authority under the appointments clause of the Constitution to submit nominations to the Senate and to make appointments after receiving the Senate's advice and consent. As a practical matter, I do not consider it likely that I will appoint more than 40 new judges before the date set forth in H.R.5174. Consequently, although my actions will be consistent with these provisions, the purported restrictions of my appointments authority will have no actual effect. My acquiescence in these provisions should in no way be considered as a precedent for future congressional limitations on the constitutional appointments authority of the President. »

Ainsi, Ronald Reagan a par exemple tenu à réaffirmer, par le biais d'autant de déclarations de promulgation, son droit constitutionnel exclusif de nommer les membres de groupes tels que la Commission présidentielle pour le tricentenaire de la première colonie allemande en Amérique,[748] la Commission du bicentenaire de la Constitution,[749] la Commission du corridor patrimonial de la vallée de de la rivière Blackstone,[750] la Commission du centenaire de Dwight Eisenhower[751] ou encore la Commission créée à l'occasion de la commémoration du centenaire de la naissance d'Eleanor Roosevelt,[752] autant de commissions dont la composition n'était sans doute pas le souci politique premier de l'Administration Reagan. Pourtant, cette quasi absence d'intérêt politique n'a pas empêché le président, dans la déclaration de promulgation relative à la Loi portant création de la Commission présidentielle pour le tricentenaire de la première colonie allemande en Amérique, de mettre un point d'honneur à défendre son droit constitutionnel exclusif de nommer les membres de ladite commission :

> Je suis inquiet, néanmoins, des termes de la disposition 3(b)(…), qui pourrait être interprétée comme une obligation qui m'est faite de nommer à la Commission, sans liberté décisionnelle, les membres recommandés par le président de la Chambre des représentants et le président *pro tempore* du Sénat. Une telle limite serait, bien sûr, contraire à la Clause de nominations de la Constitution, et je refuse d'interpréter cette disposition comme une obligation.[753]

L'écart considérable entre l'importance politique somme toute très limitée de la disposition 3(b) et la ferveur avec laquelle Ronald Reagan conteste sa constitutionnalité donne l'impression d'un président soucieux de tuer une mouche politique avec un canon constitutionnel. Le courroux présidentiel semble a priori d'autant plus inutile que Ronald Reagan précise, immédiatement après avoir remis en cause la constitutionnalité de cette disposition de loi :

---

[748] Ronald Reagan, Statement on Signing a Bill on the Tricentennial Anniversary Year of German Settlement in America, 14 janvier 1983.

[749] Ronald Reagan, Statement on Signing the Bill Establishing a Commission on the Bicentennial of the United States Constitution, 29 septembre 1983.

[750] Ronald Reagan, Statement on Signing the Bill Establishing the Blackstone River Valley National Heritage Corridor, 10 novembre 1986.

[751] Ronald Reagan, Statement on Signing the Bill Establishing the Dwight D. Eisenhower Centennial Commission, 7 novembre 1986.

[752] Ronald Reagan, Statement on Signing a Bill To Commemorate the Centennial of the Birth of Eleanor Roosevelt, 21 novembre 1983.

[753] Ronald Reagan, Statement on Signing a Bill on the Tricentennial Anniversary Year of German Settlement in America, 14 janvier 1983.
Citation originale : « I am concerned, however, by some of the language of section 3(b) (…) which can be read to require me to appoint as members of the Commission—without discretion—those persons recommended by the Speaker of the House of Representatives and the President pro tempore of the Senate. Such a limitation would, of course, contravene the appointments clause of the Constitution, and I decline to read this section in such a manner. »

> Je me réjouis à l'avance de recevoir les recommandations du président de la Chambre des représentants et du président *pro tempore* du Sénat, et je sélectionnerai le nombre requis de membres de la Commission parmi les personnes qu'ils m'auront recommandées.[754]

Un tel comportement et de telles déclarations de promulgation semblent a priori dénués de tout bon sens politique puisque le président tape du poing sur la table pour un gain politique et institutionnel plus que discutable, voire inexistant puisque le président affirme, encore une fois, que les termes de la disposition 3(b) seront respectés. Néanmoins, et comme cela a été le cas pour tous les présidents qui ont utilisé la déclaration de promulgation constitutionnelle, le but n'est justement pas de raisonner en termes politiques mais constitutionnels.

Certes, politiquement, la composition de la Commission présidentielle pour le tricentenaire de la première colonie allemande en Amérique et le rôle joué dans la sélection de ses membres par les présidents de la Chambre des représentants et du Sénat ne méritent sans doute pas que l'exécutif perde du temps et des ressources à livrer bataille avec le Congrès. En revanche, d'un point de vue constitutionnel, la nécessité d'une stricte application de la règle l'emporte et cette dernière doit être rappelée quelles que soient les circonstances. Si politiquement, les commissions en question ne pèsent pas lourd, le processus de nomination de leurs membres a, d'un point de vue constitutionnel, la même valeur que la nomination d'un juge de la Cour suprême et doit donc être défendu de la même manière et avec autant de vigueur.

C'est là l'avantage pour la présidence de défendre ses prérogatives sur le terrain de la Constitution plutôt que sur celui de la politique partisane : constitutionnellement parlant, une nomination est une nomination, et même la plus insignifiante d'entre elles permet au président de rappeler sa vision de la Constitution et sa croyance en une exclusivité présidentielle en matière de nominations. Politiquement parlant, du fait de l'importance limitée de ces commissions, la nomination de leurs membres a peu de chances de déclencher une guerre institutionnelle avec le Congrès et représente donc pour l'exécutif une occasion de réaffirmer les prérogatives présidentielles à moindre frais. En effet, s'il semble a priori surprenant que le président insiste tant sur la défense de son pouvoir de nommer les membres de la commission citée en exemple, il eût été encore plus surprenant de voir le Congrès répondre au président en convoquant une audition comme cela a pu être le cas pour les déclarations de promulgation les plus polémiques de George W. Bush.

---

[754] *Ibidem.*
Citation originale : « I look forward to receiving recommendations from the Speaker of the House of Representatives and the President pro tempore of the Senate and will select the required number of Commissioners from among those recommended. »

Au-delà de sa présence dans les déclarations de promulgation, cette volonté de l'Administration Reagan de désidéologiser le processus de nomination pour le transformer en un enjeu purement constitutionnel s'est également manifestée dans la pratique et notamment dans le mode de sélection des candidats nommés par le président pour occuper des postes de juges fédéraux.

En effet, alors même qu'il est, dans l'Histoire des États-Unis, le chef de l'État qui a nommé le plus grand nombre de juges fédéraux, Ronald Reagan est également celui qui a entamé la dépolitisation[755] du processus de sélection des candidats en réduisant l'influence exercée par deux acteurs historiques : le Sénat et l'American Bar Association.

Il était en effet de coutume jusque dans les années 1970, pour les nominations à des postes de juges fédéraux de cour de district et d'appel, que le ou les sénateur(s) qui représentai(en)t la circonscription dans laquelle allait exercer le futur juge donnent leur avis voire même proposent le nom du futur candidat avec de réelles chances de voir leur souhait être exaucé par le président.

Ronald Reagan va poursuivre un travail de réduction du rôle des sénateurs entamé avant lui par Jimmy Carter, notamment en demandant aux sénateurs de ne plus soumettre un mais trois noms, laissant ainsi davantage de choix et de latitude à la présidence, et en renforçant considérablement le processus de vérification des antécédents des candidats.[756] L'American Bar Association avait quant à elle pour habitude, par le biais de sa Commission permanente du pouvoir judiciaire fédéral,[757] d'évaluer les dossiers des différents candidats à des postes de juges.

Durant la mandature de Ronald Reagan, elle a été remplacée dans ce rôle par la Commission de sélection judiciaire,[758] placée directement sous l'autorité du président et qui a permis, couplée à la remise en cause de la primauté sénatoriale en la matière, de centraliser à la Maison-Blanche le processus de nomination des juges fédéraux.

---

[755] On entend ici par dépolitisation le fait d'exclure des institutions comme le Sénat et l'American Bar Association du processus de nomination. Le but de l'emploi de ce terme n'est évidemment pas d'affirmer ou de suggérer que les nominations effectuées par Ronald Reagan, en particulier dans le domaine judiciaire, ne présentaient aucune dimension politique.

[756] Congressional Research Service, « Role of Home State Senators in the Selection of Lower Federal Court Judges », 11 février 2013.

[757] En anglais, *Standing Committee on the Federal Judiciary*.

[758] En anglais, *Judicial Selection Committee*.
Cf Jean-Christian Vinel *et al.*, *L'empire de l'exécutif américain, 1933-2006*, Neuilly, Atlande, 2008, 507 p., page 311.

Il s'agit donc bien de dépolitiser un domaine comme les nominations, notamment dans le judiciaire, en les présentant comme (mais aussi en en faisant dans les faits) un pré carré constitutionnel de l'exécutif. Le seul rôle du législatif se résume alors à accepter ou rejeter les candidats nommés par le président, ce que le Sénat ne s'est d'ailleurs pas privé de faire puisqu'en 1987, il rejeta la nomination à la Cour suprême des États-Unis du juge Robert Bork.

Cette manière de tenter de mettre la main sur le processus de nomination des juges reflète parfaitement la volonté affichée par le ministre de la Justice Edwin Meese III d'«institutionnaliser la révolution Reagan pour qu'elle ne puisse pas être mise de coté, quels que soient les résultats des futures élections présidentielles ».[759] L'affirmation d'une supériorité constitutionnelle par le biais, entre autres, des déclarations de promulgation, permet donc ici d'espérer des gains politiques sur le long terme, le temps constitutionnel étant par essence plus long que le temps politique.

La volonté de transformer des domaines politiques en enjeux constitutionnels a sans doute également été dictée par les circonstances politiques propres à la mandature du 40ème président des États-Unis : puisque Ronald Reagan a fait face, tout au long de sa présidence, à une situation de cohabitation partisane,[760] le nombre de domaines politiques sur lesquels le président pouvait avoir une influence réelle et significative était nécessairement limité, et ce malgré la capacité du président Reagan et du président démocrate de la Chambre des représentants Tip O'Neill de trouver des compromis.

Renforcer le rôle de la présidence dans le processus de nominations et, plus généralement, tenter de transformer des enjeux de nature politique en domaines constitutionnels réservés à l'exécutif permettait de tenter de réduire l'impact de la cohabitation partisane sur la capacité d'action du président et sur le potentiel transformateur de la présidence Reagan.

7.1.2 Les présidences Bush 41 et Clinton et la politique étrangère

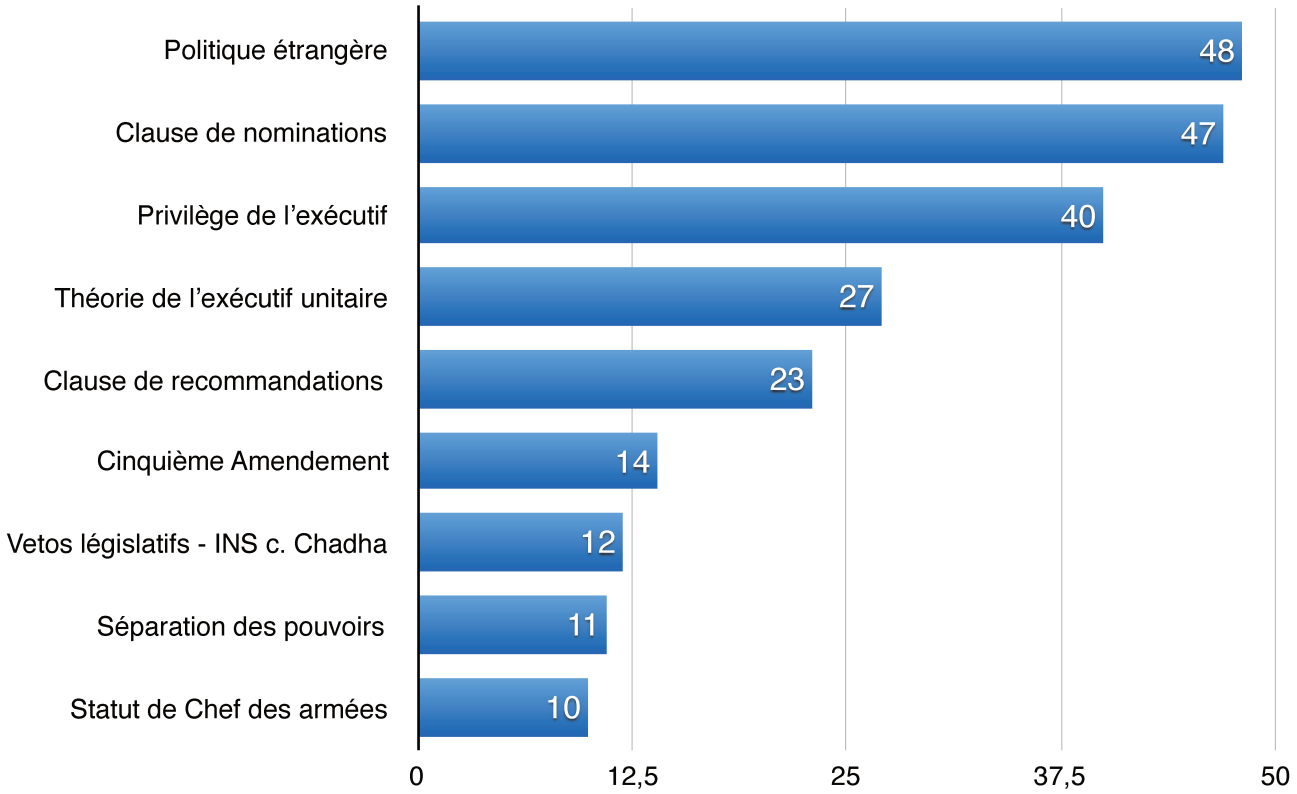
Les deux diagrammes suivants recensent le nombre d'occurrences de chacun des arguments constitutionnels les plus utilisés par George H.W. Bush et Bill Clinton dans leurs déclarations de promulgation respectives.

---

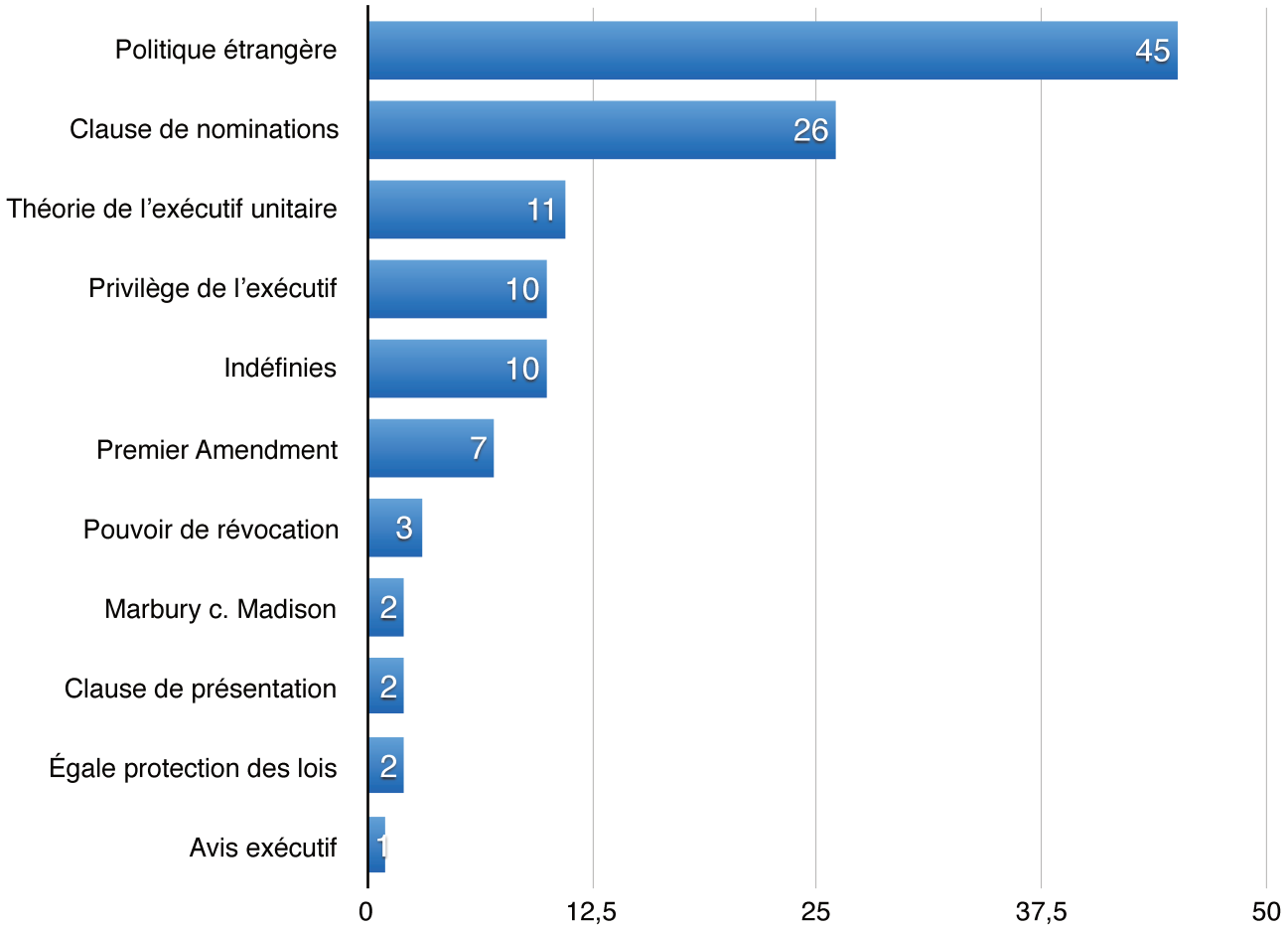
[759] *Ibidem.*

[760] Le Parti démocrate contrôlait la Chambre des représentants de 1981 à 1986 puis les deux chambres du Congrès lors des deux dernières années de la présidence Reagan.

G5. Arguments constitutionnels présents dans les déclarations de promulgation de George H.W. Bush



G24. Arguments constitutionnels présents dans les déclarations de promulgation de Bill Clinton



Si la Clause de nominations, argument constitutionnel le plus employé par Ronald Reagan, conserve une certaine importance puisqu'elle est, pour chacun de ses deux successeurs immédiats, le second argument le plus usité, les pouvoirs du président américain en tant que chef de la politique étrangère des États-Unis, totalement absents des déclarations de promulgation de Ronald Reagan, deviennent l'argument constitutionnel le plus utilisé à la fois par George H.W. Bush et Bill Clinton. Pour ces deux présidents, mais aussi pour George W. Bush et Barack Obama, la Constitution fait du président l'unique décideur de la politique étrangère du pays, et toute tentative du Congrès de définir la position des États-Unis sur tel ou tel sujet de nature diplomatique est donc par essence inconstitutionnelle.

Ainsi, dans la déclaration de promulgation relative à la Loi d'autorisation de la Défense nationale pour l'année fiscale 1995, Bill Clinton explique :

> Si la disposition 1404 devait être interprétée comme une obligation faite au président ou à d'autres membres du pouvoir exécutif d'adhérer ou (au contraire) de ne pas adhérer à certaines prises de position politiques, elle serait incompatible avec mon autorité constitutionnelle dans le domaine de la conduite de la politique étrangère du pays. En conséquence, j'interpréterai cette disposition comme ne s'appliquant pas à des démarches de nature diplomatique.[761]

Le fait que le statut du président des États-Unis en tant que chef de la politique étrangère américaine devienne l'argument constitutionnel le plus utilisé par George H.W. Bush et Bill Clinton alors même qu'il était totalement absent des déclarations de promulgation de Ronald Reagan interpelle. Il semble difficile d'imaginer qu'une telle différence tiendrait au fait que Ronald Reagan ne pensait pas que le président était légitime d'un point de vue constitutionnel à mener seul les relations de la Nation avec le reste du monde. Si l'affaire de l'Iran-Contra a démontré quelque chose, il s'agit assurément du fait que l'Administration Reagan avait peu de doutes sur la primauté présidentielle en matière de conduite de la politique étrangère.

On peut en revanche se demander si cette apparition soudaine et massive de la politique étrangère dans les déclarations de promulgation au tournant des années 1990 n'est pas la conséquence des circonstances historiques et du contexte géopolitique et politique propres à cette période, et notamment l'affaiblissement de la suprématie exécutive dans le domaine de la politique étrangère suite à la fin de la Guerre froide. En effet, la lutte contre l'URSS avait donné naissance

---

[761] Bill Clinton, Statement on Signing the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1995, 5 octobre 1994.
Citation originale : « To the extent that section 1404 could be construed to require the President or other executive branch officers or employees to espouse or refrain from espousing certain substantive positions, it would be inconsistent with my constitutional authority for the conduct of foreign affairs. I will accordingly interpret the provision as not applicable to efforts that are diplomatic in nature. »

dès la fin des années 1940 à un consensus politique et institutionnel qui avait vu le Congrès se ranger derrière l'exécutif indépendamment de la couleur politique des deux institutions à un instant T, dans un domaine de la politique étrangère dominé par les tensions entre les deux superpuissances. Ce consensus semble d'ailleurs à même d'expliquer pourquoi Ronald Reagan n'a jamais eu besoin de défendre les pouvoirs du président en matière de politique étrangère dans ses déclarations de promulgation. La primauté présidentielle en la matière n'était alors que très peu contestée.

La fin de la menace russe et l'entrée dans un monde perçu comme plus sûr malgré la guerre du Golfe qui a presque immédiatement suivi la fin de la Guerre froide et où la notion de menace permanente, si favorable à l'exécutif, s'est faite moins présente, ont dans une large mesure mis fin à ce consensus institutionnel et ont sans doute poussé le Congrès à revendiquer un rôle plus important dans un domaine de compétences jusqu'alors largement délégué à l'exécutif par le législatif et reconnu comme un pré carré présidentiel dès 1936 par la Cour suprême dans la décision *US c. Curtiss-Wright.*[762]

L'émergence d'un monde multipolaire et d'une vision moins manichéenne des relations internationales suite à la chute de l'Union soviétique a en outre rendu moins aisée la définition d'une ligne politique commune à l'exécutif et au législatif en matière de politique étrangère. L'absence momentanée d'ennemi commun à même d'unir l'ensemble de la Nation a permis à la politique étrangère, longtemps exclue des querelles politiciennes, de redevenir un domaine politique presque comme les autres, soumis à ce titre à l'affrontement institutionnel entre présidence et Congrès.

En faisant de leurs attributions constitutionnelles en la matière l'argument le plus utilisé dans leurs déclarations de promulgation, George H.W. Bush et Bill Clinton ont pu chercher à revendiquer par le biais de leur vision de la Constitution ce que la politique et les relations avec le Congrès ne leur donnait plus de manière automatique : un contrôle absolu par la présidence des relations des États-Unis avec le reste du monde. Dans le cas de George H.W. Bush, on peut également se demander si le scandale de l'Iran-Contra qui a marqué la fin de la présidence Reagan n'a pas rendu encore plus nécessaire une réaffirmation rhétorique de la primauté de l'exécutif en matière de politique étrangère.

Le 41ème président des États-Unis a d'ailleurs parfaitement articulé cette volonté présidentielle de faire sortir les affaires étrangères du terrain politique pour les faire à nouveau entrer dans une case constitutionnelle beaucoup plus favorable à l'exécutif car plus pérenne et

[762] 299 U.S. 304.

moins dépendante des circonstances. Ainsi, dans sa déclaration de promulgation relative à la Loi d'autorisation de la Défense nationale pour les années fiscales 1990 et 1991, le premier président Bush affirmait :

> Je suis particulièrement inquiet de ces dispositions qui dérogent au droit constitutionnel du président de diriger notre politique étrangère, y compris les négociations menées au nom des États-Unis. (…) En outre, les dispositions 815 et 816 visent à soumettre aux orientations politiques du Congrès la liberté constitutionnelle du président de négocier et de mettre en place des accords avec d'autres nations(…). Si, d'un point de vue politique, je ferai toujours en sorte de consulter le Congrès sur de tels sujets de politique étrangère, je suis contraint, d'un point de vue constitutionnel, de défendre l'autorité constitutionnelle de la présidence face à des efforts qui visent à légiférer la politique étrangère. En conséquence, j'interpréterai ces dispositions de manière à ne pas contraindre la primauté constitutionnelle du président en la matière.[763]

La distinction entre les champs politique et constitutionnel est ici on ne peut plus claire, bien qu'emprunte d'une ironie à peine dissimulée : si, « d'un point de vue politique »,[764] le président souhaiterait être en mesure de partager la responsabilité de la définition de la politique étrangère du pays avec le Congrès, il est « contraint, d'un point de vue constitutionnel »,[765] de rappeler l'exclusivité présidentielle en la matière. Il ne s'agit donc pas d'une volonté présidentielle d'élargir le pouvoir exécutif au détriment du Congrès, mais du simple respect par le président de l'obligation qui lui est faite de « préserver, protéger et défendre la Constitution.», et c'est presque malgré lui que le président est contraint de remettre le Congrès à la place constitutionnelle qui est la sienne. Dès lors, les «orientations politiques du Congrès»[766] doivent s'incliner face à la « liberté constitutionnelle du président ».[767] Avoir l'exclusivité de la prise de décision en matière de politique étrangère n'est donc pas, pour George H.W. Bush, l'émanation d'un souhait présidentiel mais une obligation constitutionnelle qui s'impose autant au président qu'au Congrès.

---

[763] George H.W. Bush, Statement on Signing the National Defense Authorization Act for Fiscal Years 1990 and 1991, 29 novembre 1989.
Citation originale : « I am particularly concerned about those provisions that derogate from the President's authority under the Constitution to conduct our foreign policy, including negotiations on behalf of the United States. (…) In addition, sections 815 and 816 seek to impose congressional policy choices upon the President's constitutional discretion to negotiate and implement foreign agreements governing various aspects of defense procurement. While, as a policy matter, I will always endeavor to consult with the Congress on such foreign policy issues, I am obliged, as a constitutional matter, to defend the constitutional authority of the Presidency against efforts to legislate foreign policy. Accordingly, I shall interpret such provisions so as not to constrain the constitutional primacy of the President in that arena. »

[764] *Ibidem.*

[765] *Ibid.*

[766] *Ibid.*

[767] *Ibid.*

Cette remise en cause de la nature politique de la définition des relations internationales des États-Unis au profit d'une lecture purement constitutionnelle des rôles de chaque pouvoir en la matière n'est jamais aussi forte que lorsque le président remet en cause la légitimité de dispositions de loi qui mettent en place des orientations politiques avec lesquelles il affirme être en parfait accord. C'est ce que fait Bill Clinton en 1996 lorsqu'il précise, dans le cadre de la déclaration de promulgation relative à la Loi LIBERTAD :

> Un certain nombre de dispositions (…) pourraient être interprétées comme des tentatives de définition de la politique étrangère des États-Unis ou comme la mise en place de certaines actions et initiatives vis-à-vis de pays ou de gouvernements étrangers. Même si je soutiens la politique prônée par ces dispositions, l'autorité constitutionnelle du président dans le domaine de la politique étrangère implique nécessairement une liberté d'action en la matière. En conséquence, j'interpréterai ces dispositions comme de simples souhaits émanant du Congrès.[768]

Au-delà de ce que le président peut penser du contenu politique d'une disposition de loi, et quand bien même celle-ci refléterait en tous points l'orientation que le président souhaite donner à la politique étrangère du pays, Bill Clinton rappelle ici la dimension selon lui exclusivement constitutionnelle d'une politique étrangère qu'il exclut du champ politique et de l'idée même d'accord ou de désaccord entre la présidence et le Congrès.

Ces cas qui mêlent accord politique et désaccord constitutionnel autour du thème de la politique étrangère sont rendus fréquents par le fait que, même dans le cadre d'une situation de cohabitation partisane, la déférence institutionnelle du Congrès en matière de politique étrangère reste très haute et qu'il est très difficile d'imaginer le législatif adopter une loi définissant une politique étrangère totalement à l'opposé de celle défendue par le président. Il est encore moins probable qu'un président laisse une telle loi survivre au veto présidentiel. En réalité, les déclarations de promulgation n'ont presque jamais besoin de remettre en cause le contenu politique des lois de politique étrangère auxquelles elles sont jointes car de telles différences sont en général gommées en amont de la promulgation de la loi par le président, soit dans le cadre du processus législatif soit par l'intermédiaire d'un veto présidentiel.

On notera d'ailleurs que, indépendamment de cette volonté présidentielle de sanctuariser la primauté exécutive en matière de politique étrangère, ce sont, en un sens, les autres pouvoirs de

---

[768] Bill Clinton, Statement on Signing the Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act of 1996, 12 mars 1996.
Citation originale : « A number of provisions—sections 104(a), 109(b), 113, 201, 202(e), and 202(f)—could be read to state the foreign policy of the United States, or would direct that particular diplomatic initiatives or other courses of action be taken with respect to foreign countries or governments. While I support the underlying intent of these sections, the President's constitutional authority over foreign policy necessarily entails discretion over these matters. Accordingly, I will construe these provisions to be precatory. »

l'État fédéral qui ont, bien avant l'arrivée à la Maison-Blanche de George H.W. Bush et Bill Clinton, convaincu la présidence que la politique étrangère était un domaine de compétence qui lui était réservé et dont la gestion était indépendante des circonstances politiques.

En 1936, la Cour suprême, dans la décision *US c. Curtiss-Wright,* [769] désigne en effet le président comme « l'organe unique » de l'État fédéral en matière de politique étrangère. Pourtant, au même moment ou presque, la Cour suprême s'oppose frontalement, sur la scène intérieure, au New Deal de Roosevelt, au point de déclencher l'une des plus graves crises institutionnelles entre exécutif et judiciaire dans l'Histoire des États-Unis, le *Court Packing Plan*.

De la même manière, le consensus de Guerre froide qui scellera une décennie plus tard la primauté de l'exécutif en matière de politique étrangère pour le prochain demi-siècle est négocié entre le président démocrate Harry Truman et le leader de la majorité républicaine au Sénat Arthur Vandenberg, pourtant figure de proue d'un 80ème Congrès dominé par les Républicains et en conflit ouvert avec le président sur la scène intérieure.

Autrement dit, les deux plus grands renforcements de la position présidentielle en matière de politique étrangère au cours du 20ème siècle ont été l'oeuvre d'institutions farouchement opposées, d'un point de vue politique, au président alors en exercice. Ce faisant, ces institutions ont appris à la présidence qu'il était possible de mettre certains sujets et certains domaines de compétence à l'abri des querelles partisanes en en faisant des questions constitutionnelles immunes aux circonstances politiques.

7.1.3 La présidence Bush 43, une présidence de guerre

Si les arguments constitutionnels utilisés par Ronald Reagan, George H.W. Bush et Bill Clinton ont permis de mettre en évidence des champs de compétence politique que la présidence souhaitait transformer en sanctuaires constitutionnels, un tel raisonnement ne peut être opéré pour les déclarations de promulgation de George W. Bush. En effet, comme on le verra plus tard, l'argument constitutionnel le plus utilisé par George W. Bush dans ses déclarations de promulgation a été, de très loin, la théorie de l'exécutif unitaire.

Or, puisque celle-ci ne correspond à aucun domaine politique clairement définissable ni à aucune prérogative constitutionnelle facilement identifiable, elle ne permet pas d'établir les mêmes ponts entre politique et Constitution que les nominations ou la politique étrangère, qui sont à la fois des enjeux politiques et des attributions constitutionnelles. Il est en revanche possible de

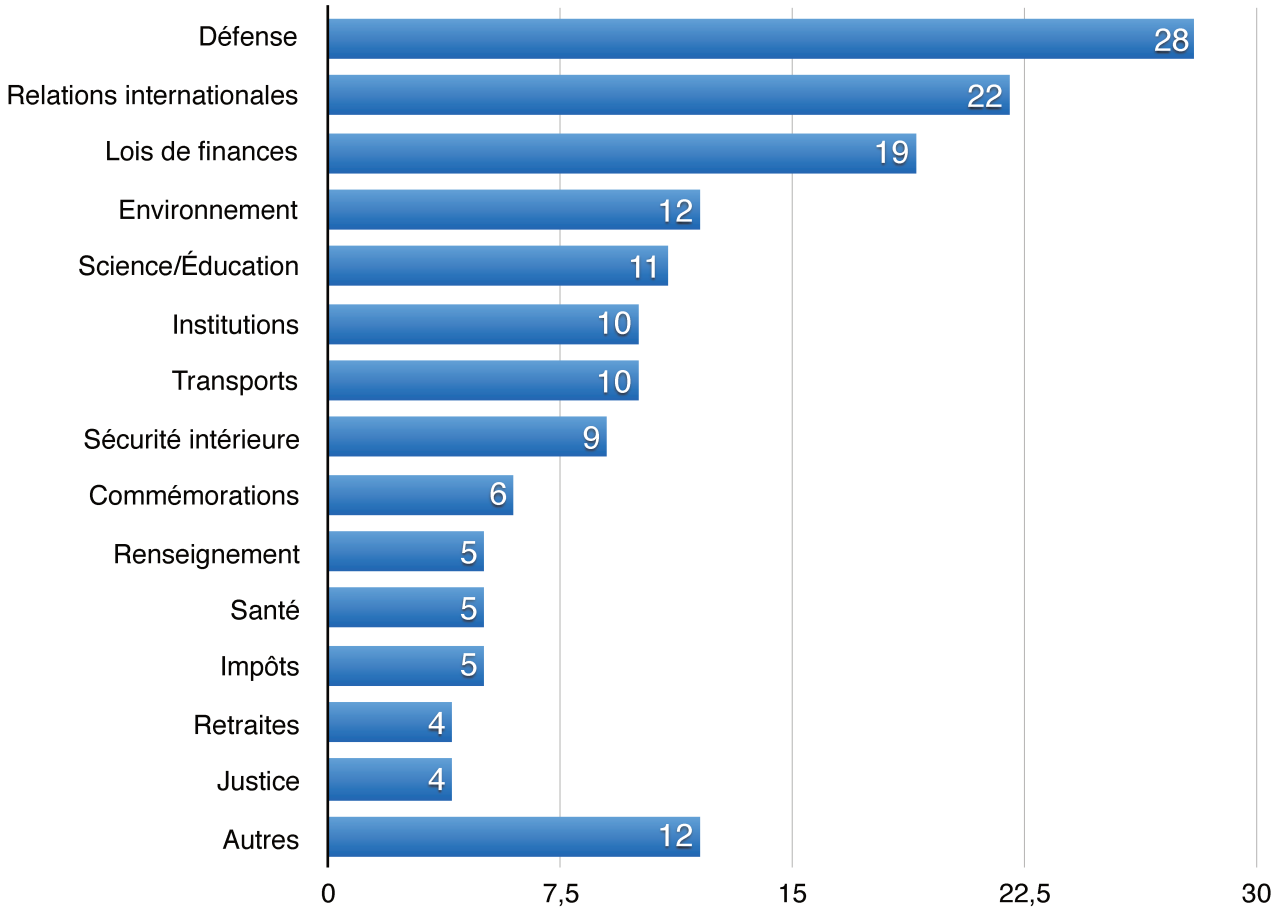
[769] 299 U.S. 304.

comprendre les priorités de l'Administration Bush en matière de constitutionnalisation d'enjeux politiques si l'on s'intéresse aux catégories de lois qui ont fait, durant la présidence de George W. Bush, l'objet d'une déclaration de promulgation constitutionnelle.

Si, dès l'introduction de cette thèse, les déclarations de promulgation ont été réparties en trois catégories (protocolaires, politiques, constitutionnelles) afin de faciliter et de rendre plus féconde leur analyse et de montrer en quoi leur utilisation par George W. Bush se distinguait de leur emploi par ses prédécesseurs, les lois auxquelles les déclarations de promulgation étaient jointes ont jusqu'à présent été envisagées comme un ensemble uni et homogène. Les analyses effectuées jusqu'ici portaient sur les déclarations de promulgation davantage que sur les lois auxquelles elles étaient jointes.

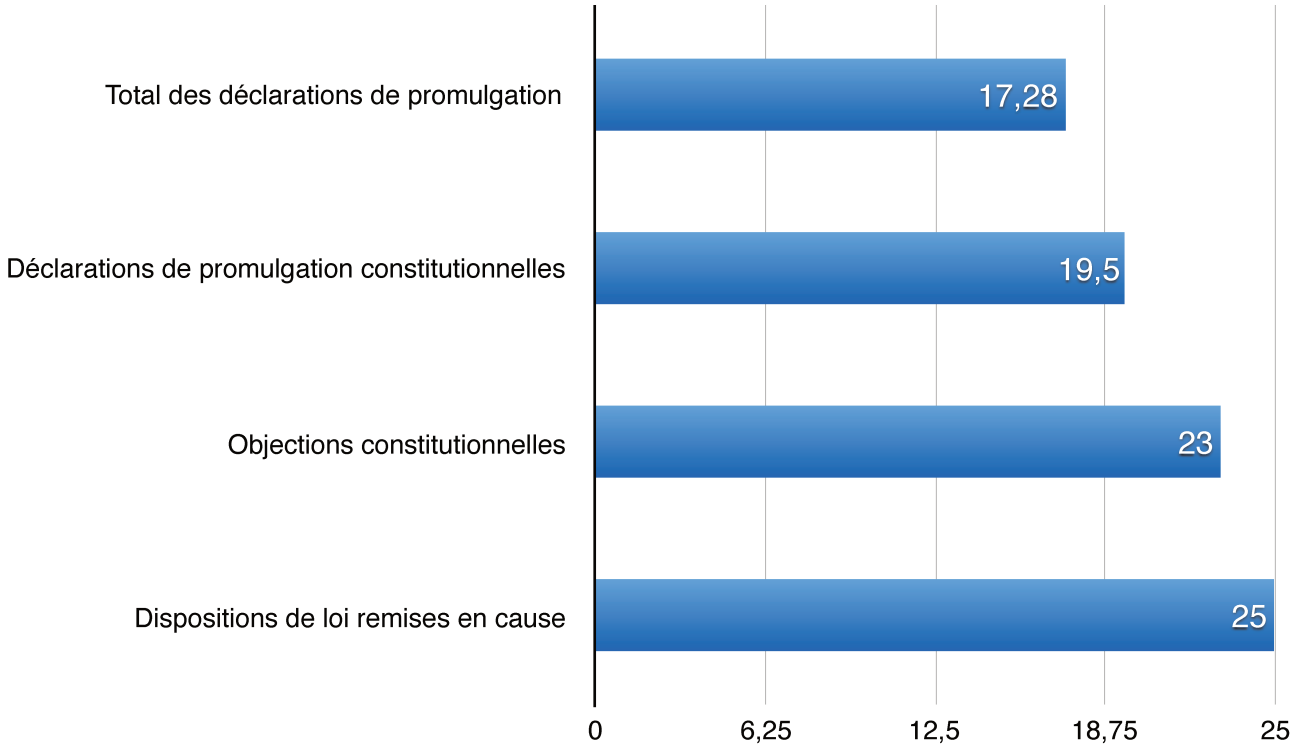
Il semble à présent important de rompre cette homogénéité législative et de s'intéresser aux différentes catégories de lois qui ont fait l'objet d'une déclaration de promulgation. On entend ici par catégorie de lois le domaine de compétence politique (éducation, santé, environnement, affaires étrangères, finances…) auquel la loi qui fait l'objet d'une déclaration de promulgation peut être rattachée. Le graphique suivant recense, pour chacune de ces catégories, le nombre de lois qui ont fait l'objet d'une déclaration de promulgation durant la présidence de George W. Bush.

G25. Nombre de déclarations de promulgation par catégorie de lois, présidence de George W. Bush.



Les lois liées à la défense américaine sont donc celles qui ont le plus souvent fait l'objet d'une déclaration de promulgation. Sur les 162 déclarations de promulgation rédigées durant la présidence de George W. Bush, 28 étaient jointes à des lois de défense. Afin d'affiner ces chiffres, la diagramme suivant recense la part occupée par les lois de défense au sein de l'ensemble des déclarations de promulgation rédigées, des déclarations constitutionnelles publiées, des objections constitutionnelles émises et des dispositions de loi qui ont vu leur constitutionnalité remise en cause.

G26. Part des lois de défense (%), présidence de George W. Bush.



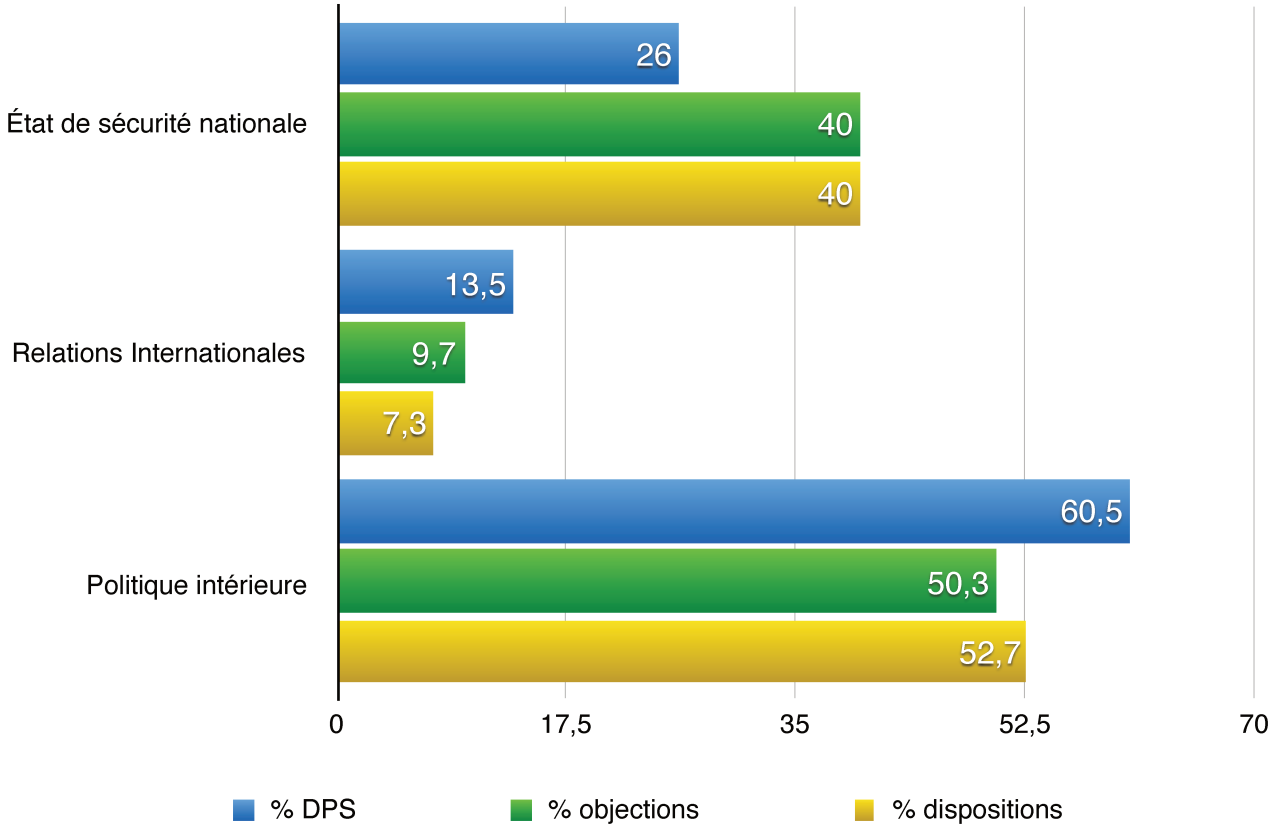
A elles seules, les lois de défense représentent 17% de l'ensemble des déclarations de promulgation rédigées par George W. Bush, 19,5% des déclarations de promulgation constitutionnelles, 23% des objections constitutionnelles émises et 25% des dispositions de loi dont la constitutionnalité a été remise en cause. Leur importance est donc croissante à mesure que l'on avance du plus général (les déclarations de promulgation, et donc les lois, dans leur intégralité) au plus particulier (les dispositions de loi remises en cause).

Cette surreprésentation des lois de défense n'a rien de surprenant et reflète dans une large mesure les circonstances historiques dans lesquelles George W. Bush a exercé ses fonctions de président des États-Unis. Ce dernier a avant tout été le président de l'après 11 septembre, un président de guerre donc. La rédaction de nombreuses déclarations de promulgation qui lui permettaient de réaffirmer ses pouvoirs de Chef des armées et de réactiver l'axiome « temps de guerre, temps de la présidence » n'étonnera personne.

Plus généralement, l'analyse du type de lois qui ont fait l'objet d'une déclaration de promulgation révèle la volonté de l'Administration Bush de faire apparaître le président comme l'unique responsable de la sécurité des Américains. En allant au-delà du seul cas des lois de défense et en regroupant sous la même étiquette les catégories de loi liées à l'État de sécurité nationale,[770] on constate que la priorité de l'Administration Bush dans le cadre de ses déclarations de promulgation a été d'affirmer le rôle du président comme Protecteur en chef de la nation américaine.

C'est ce que semble démontrer le diagramme suivant, qui regroupe les quinze catégories définies plus haut en trois grandes catégories de lois : État de sécurité nationale,[771] relations internationales[772] et politique intérieure.[773] Le graphique mesure la part représentée par chacune de ces trois catégories au sein de l'ensemble des déclarations de promulgation rédigées par George W. Bush (DPS dans le graphique), des objections constitutionnelles émises et des dispositions de loi dont la constitutionnalité a été remise en cause.

G27. Part des grandes catégories de lois, présidence de George W. Bush.



[770] En anglais, *National Security State.*

[771] Regroupe les lois de défense, de sécurité intérieure et de renseignement.

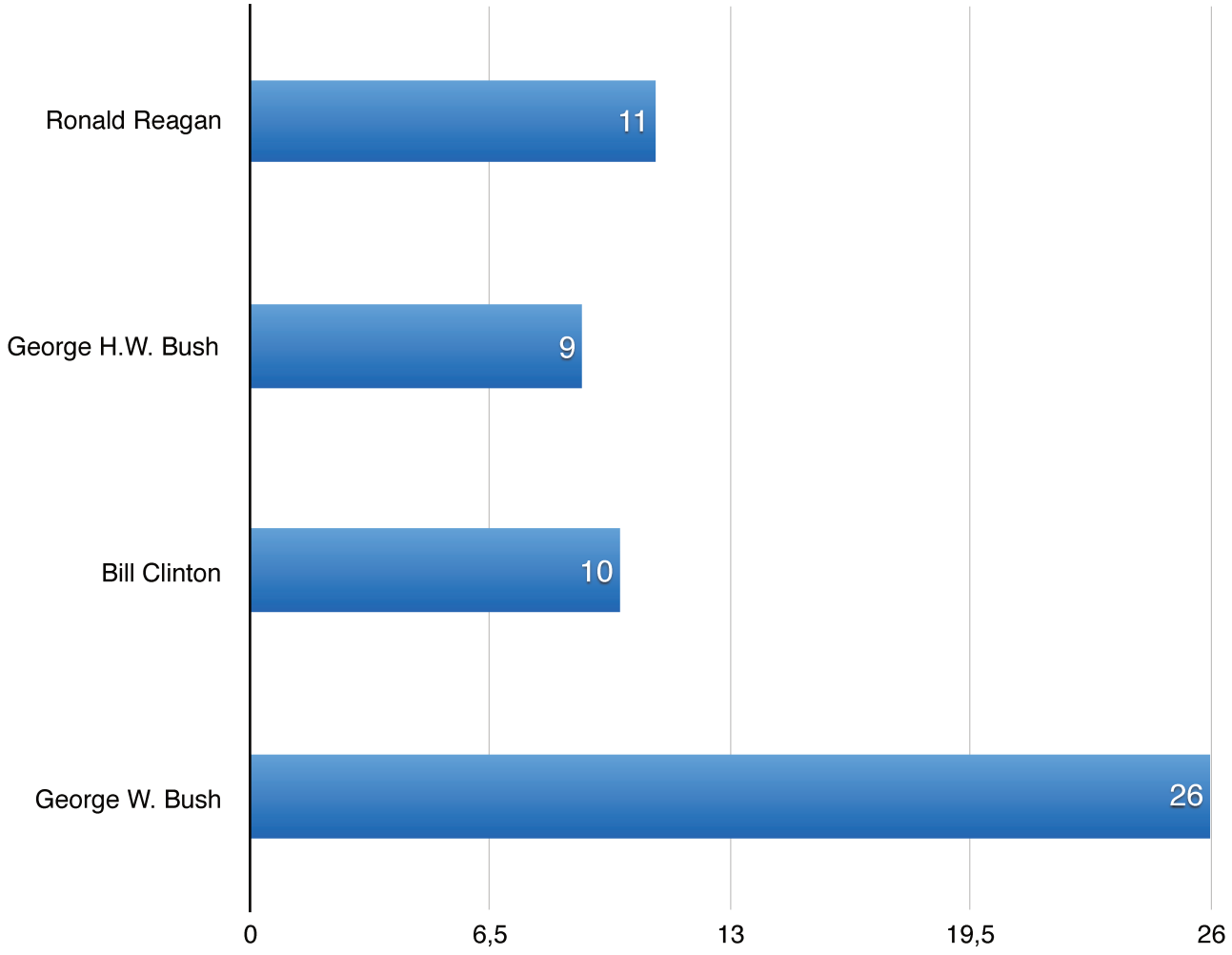
[772] Correspond à la catégorie de lois du même nom.

[773] Regroupe les catégories lois de finances, environnement, science/éducation, institutions, transports, commémorations, santé, impôts, retraites, justice et autres.

Alors même que le l'État de sécurité nationale ne représente que trois des quinze catégories de lois définies plus haut, il regroupe plus du quart des déclarations de promulgation de George W. Bush et, surtout, 40% des objections constitutionnelles émises par celles-ci et 40% des dispositions de loi dont la constitutionnalité a été contestée. A l'inverse, la politique intérieure, étiquette qui regroupe pourtant onze des quinze catégories de lois définies plus haut, ne représente « que » la moitié des objections émises et des dispositions de loi remises en cause. Au-delà des seules lois liées à la défense, c'est donc bien son rôle de défenseur de la nation américaine, qui découle directement de son statut de Chef des armées, que George W. Bush met en avant par le biais de ses déclarations de promulgation constitutionnelles.

De tels chiffres et une telle importance accordée au sein des déclarations de promulgation au rôle du président en tant que garant de la sécurité du pays distinguent clairement George W. Bush de ses prédécesseurs, comme le démontre le diagramme suivant, qui indique la part occupée par les lois liées à la sécurité nationale dans l'utilisation faite par chaque président américain de Ronald Reagan à George W. Bush des déclarations de promulgation.

G28. Part de l'État de sécurité nationale dans la pratique des déclarations de promulgation, de Reagan à George W. Bush.



L'État de sécurité nationale représente plus du quart des déclarations de promulgation de George W. Bush alors même qu'il ne représente qu'un dixième des déclarations de promulgation de chacun de ses trois prédécesseurs immédiats. En ce sens, il n'est donc pas étonnant que l'ensemble de la polémique autour de l'utilisation des déclarations de promulgation par l'Administration Bush soit née de la remise en cause de la constitutionnalité de l'Amendement McCain, qui en interdisant l'utilisation de la torture par l'armée américaine permettait au Congrès de prendre une décision qui, selon George W. Bush, relève exclusivement du président des États-Unis en sa qualité constitutionnelle de Chef des armées. Dans la déclaration de promulgation relative à la loi contenant l'Amendement McCain, George W. Bush prenait soin de rappeler :

> Le pouvoir exécutif interprétera (l'Amendement McCain) en accord avec l'autorité constitutionnelle du président en tant que chef du pouvoir exécutif unitaire et Chef des armées et en tenant compte des limites constitutionnelles imposées au pouvoir judiciaire, qui aidera à atteindre l'objectif commun du Congrès et du président (…) d'empêcher que le peuple américain ne soit victime de nouveaux attentats terroristes.[774]

Cette déclaration de promulgation est représentative de cette volonté de l'Administration Bush d'exclure du champ de la discussion politique la question de la lutte contre le terrorisme et le rôle du président en tant que garant de la sécurité des Américains, puisque même un sujet politique a priori aussi consensuel que l'interdiction de la torture doit s'incliner devant le statut constitutionnel du président en tant que Chef des armées. Il ne s'agit pas, pour George W. Bush, de critiquer politiquement l'interdiction de la torture,[775] mais bien de rappeler que malgré toutes les condamnations politiques et morales, son Administration considère que la décision d'employer ou non de telles méthodes d'interrogatoire relève en dernier ressort du Chef des armées et de lui seul.

C'est d'ailleurs ce qu'explique George W. Bush dans l'une de ses rares déclarations publiques au sujet de son utilisation des déclarations de promulgation, effectuée dans le cadre d'une conférence de presse à la Maison-Blanche et à l'occasion d'une question sur la réalité du soutien présidentiel à l'Amendement McCain :

---

[774] 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, 30 décembre 2005.
Citation originale : « The executive branch shall construe Title X in Division A of the Act, relating to detainees, in a manner consistent with the constitutional authority of the President to supervise the unitary executive branch and as Commander in Chief and consistent with the constitutional limitations on the judicial power, which will assist in achieving the shared objective of the Congress and the President (…) of protecting the American people from further terrorist attacks. »

[775] Même si l'Administration Bush a tenté à plusieurs reprises avant l'adoption de la loi d'empêcher, dans le cadre du jeu politique traditionnel avec le Congrès cette fois-ci, que l'Amendement McCain y figure.

> Aucun Américain ne sera autorisé à torturer un autre être humain où que ce soit dans le monde. J'ai signé la Loi de financement dont fait partie l'Amendement McCain car il devait en être ainsi. Je sais que certains se sont demandés « pourquoi a-t-il ajouté une réserve? ». L'une des raisons pour lesquelles les présidents émettent des réserves est la protection des prérogatives du pouvoir exécutif. Nous nous assurons toujours que nous sommes clairs sur le fait que le pouvoir exécutif a certaines responsabilités. La conduite de la guerre est la responsabilité du pouvoir exécutif et non du pouvoir législatif. Mais ne vous y trompez pas, l'Amendement McCain est un amendement que nous soutenons avec force et nous nous assurerons qu'il est intégralement mis en place.[776]

Tout comme Ronald Reagan lorsqu'il prend soin de rappeler l'étendue de son pouvoir de nomination dans des cas à l'importance politique pour le moins discutable, tout comme Bill Clinton lorsqu'il remet en cause la constitutionnalité de prises de position législatives qu'il partage pourtant sur le fond, George W. Bush répond ici sur le terrain constitutionnel à une question d'ordre politique. Que le président soutienne ou pas le contenu de l'Amendement McCain ou de n'importe quelle autre disposition de loi dont il conteste la constitutionnalité n'a en réalité que peu d'importance. Si la torture est effectivement interdite dans l'armée américaine, c'est parce que le président, en sa qualité de Chef des armées, l'a souhaité, et non car le Congrès le lui a imposé.

7.1.4 Vers une nouvelle théorie des deux présidences?

La volonté des différents présidents qui ont fait usage de la déclaration de promulgation moderne de transformer des enjeux politiques en zones constitutionnelles exclusives pousse à élargir le débat au fonctionnement de l'institution présidentielle pour revisiter l'une des théories analytiques de l'exécutif américain les plus célèbres, à savoir la théorie des deux présidences. Selon cette théorie développée durant la Guerre froide par le politologue américain Aaron Wildavsky, il existerait en réalité non pas une mais deux présidences américaines : une sur la scène intérieure, dont les pouvoirs sont limités par l'omniprésence d'un Congrès propriétaire, entre autres, des cordons de la bourse, et une présidence de politique étrangère, beaucoup plus puissante car jouissant de prérogatives constitutionnelles plus larges mais aussi et surtout de la déférence institutionnelle du Congrès et de la Cour suprême envers l'exécutif dès lors que le

---

[776] Propos tenus à l'occasion d'une conférence de presse présidentielle tenue le 26 janvier 2006 et reproduits dans « President Bush holds a White House Press Conference », *The Washington Post*, Courtesy CQ Transcripts, 26 janvier 2006.
Citation originale : « No American will be allowed to torture another human being anywhere in the world. And I signed the appropriations bill with the McCain amendment attached on it because that's the way it is. I know some have said, "Well, why did he put a qualifier in there?" And one reason why presidents puts qualifiers in is to protect the prerogatives of the executive branch. You see, what we're always doing is making sure that we make it clear that the executive branch has got certain responsibilities. Conducting war is a responsibility in the executive branch, not the legislative branch. But make no mistake about it: The McCain Amendment is an amendment we strongly support and we will make sure it's fully effective. »

président endosse son costume de Commandant en chef ou de représentant des États-Unis dans le monde.

La théorie de Wildavsky a ensuite été remise en cause par la capacité de la présidence, en se servant notamment de la notion de crise permanente à laquelle la Guerre froide avait donné naissance, de rendre inopérante la démarcation entre politique étrangère et politique intérieure et d'exercer une influence considérable sur les deux scènes. Au moment où Harry Truman justifiait la réquisition des aciéries américaines par la nécessité de maintenir l'effort de guerre, décrire la présidence comme une institution contrainte par la séparation entre politique intérieure et affaires étrangères semblait difficile. La fin du consensus de Guerre froide qui donnait corps à la théorie de Wildavsky a également remis en cause son caractère pérenne.

Néanmoins, la manière dont les présidents américains de Ronald Reagan à George W. Bush ont souhaité utiliser leurs déclarations de promulgation pour transformer des enjeux politiques en problématiques constitutionnelles semble être en mesure de remettre la théorie des deux présidences au goût du jour sous une nouvelle forme. La volonté présidentielle de mettre en avant des domaines de compétence qui ne doivent pas leur attribution à l'exécutif aux circonstances politiques mais à une vision constitutionnelle pérenne semble en effet en mesure de dessiner une présidence à deux visages.

La force et la faiblesse de l'institution présidentielle ne seraient plus mesurées, dans le cadre de cette nouvelle théorie, en fonction d'une simple séparation entre politique étrangère et politique intérieure mais d'une distinction entre ce que l'on pourrait qualifier de domaines constitutionnels forts et de domaines constitutionnels faibles, ou encore de domaines constitutionnels et de domaines politiques. Les premiers seraient constitués de champs de décision tels que la politique étrangère, la gestion des forces armées mais aussi les nominations, le contrôle de l'exécutif ou le caractère confidentiel des informations dont l'exécutif dispose, autant de domaines dont la Constitution, la jurisprudence de la Cour suprême ou la simple pratique du pouvoir exécutif sur une période suffisamment longue ont confié la responsabilité à la présidence.

Les déclarations de promulgation constitutionnelles, qui permettent à chaque président de mettre en avant sa propre vision du pouvoir exécutif et de ses prérogatives, pourraient alors servir de support d'exposé permettant de définir cette présidence forte et d'en dessiner les contours. Dans le débat, incessant depuis sa création en 1787, autour des attributions et des limites exactes du pouvoir exécutif, la déclaration de promulgation constitutionnelle ferait donc office d'état des lieux permettant au Congrès mais aussi à tous les observateurs de connaître la position de

l'exécutif américain sur la nature de son propre pouvoir. En ce sens, elle constitue un marqueur temporel permettant de cerner les priorités politiques et constitutionnelles de chaque présidence.

La révolution Reagan se retrouve ainsi dans la volonté, clairement affichée dans les déclarations de promulgation du 40ème président des États-Unis, de centraliser à la Maison-Blanche et au sein du seul pouvoir exécutif le processus de nomination en général et celui des juges fédéraux en particulier. Le souhait des présidents Clinton et George W.H. Bush de ne pas voir la primauté de l'exécutif en matière de politique étrangère remise en cause par la fin de la Guerre froide est illustrée par leur position jusqu'au boutiste qui les voit contester, dans leurs déclarations de promulgation, la légitimité de positions législatives avec lesquelles ils sont pourtant en accord sur le plan politique. Enfin, le souhait de George W. Bush de mener seul la réponse militaire américaine aux attentats du 11 septembre a débouché sur une pratique des déclarations de promulgation au sein de laquelle les lois de défense occupaient une place prépondérante et beaucoup plus importante que n'importe quel autre domaine politique.

Face à cette présidence forte se trouverait une présidence dite faible, qui regroupe des champs d'action politique au sein desquels l'arme principale voire unique de l'exécutif réside dans sa capacité, dont l'importance fut décrite dès les années 1960 par Richard Neustadt,[777] à influer sur le débat politique et le contenu des lois. Ces atouts sont certes non négligeables mais varient d'une présidence à l'autre et d'un contexte politique et historique à l'autre, là où les domaines que l'exécutif arriverait avec succès à faire apparaître comme des prés carrés constitutionnels deviendraient plus indépendants du zeitgeist politique. Cette « présidence faible » inclurait, entre autres, l'élaboration du budget fédéral et des différentes lois de finances, largement dépendante du pouvoir de financement qui est celui du Congrès et qui s'est régulièrement trouvée au cours des dernières années au centre d'un conflit politique entre exécutif et législatif, ainsi que différents enjeux socio-économiques comme l'éducation, l'environnement, l'immigration ou encore la gestion de la dette, dont la conduite requiert un consensus politique entre le Congrès et la présidence.

Ces exemples de domaines qualifiés de faibles pour l'exécutif démontrent l'intérêt pour la présidence d'exclure du champ politique certains enjeux. Procéder de la sorte permet de « sauver » certains domaines de compétences prioritaires en les faisant sortir d'un affrontement politique classique entre présidence et Congrès de moins en moins souvent productif pour la Maison-Blanche. La combinaison entre une situation de cohabitation à l'américaine de plus en plus fréquente et une polarisation partisane accrue limite en effet la capacité de la présidence ou du Congrès d'aboutir à des succès législatifs majeurs, ou même simplement de faire tourner la machine étatique américaine, comme l'ont démontré les derniers épisodes de fermeture des

[777] Richard Neustadt, *Presidential Power...*, *op.cit.*

services de l'État fédéral.[778] Maintenir certains domaines de prise de décision à l'écart de ce bourbier institutionnel pour en faire des prés carrés constitutionnels permet donc à une présidence jamais réticente, elle, à agir, d'obtenir des résultats.

Les rédacteurs de la Constitution avaient façonné un document à même de procéder à l'ossification d'un système politique américain que les Pères fondateurs voulaient difficile à faire bouger et où les positions des uns et des autres n'évoluent que lentement et par à-coups. La présidence l'a très bien intégré, et a notamment compris l'intérêt pour elle d'inscrire sa force et ses prérogatives dans un terrain constitutionnel qui lui permet de se placer dans un temps beaucoup plus long et pérenne, plutôt que de chercher à obtenir des gains politiques courts et dépendants de circonstances partisanes changeantes et de moins en moins souvent favorables à l'exécutif.

La dernière crise politique autour du relèvement du plafond de la dette américaine est à ce titre un très bon exemple. Devant le refus initial des Républicains de relever le plafond de la dette et le risque de voir les États-Unis faire défaut pour la première fois de leur Histoire, certains soutiens de Barack Obama ont demandé au président alors en exercice de faire usage du Quatorzième Amendement à la Constitution, qui précise que « La validité de la dette publique des États-Unis, autorisée par la loi (…) ne sera pas remise en question »,[779] pour relever le plafond de la dette de manière unilatérale et sans attendre l'accord politique du Congrès, au nom du devoir constitutionnel du président de « sauvegarder, protéger et défendre la Constitution des États-Unis ».[780] Il y a donc bien une tentation, institutionnelle mais également partisane, de pousser la présidence à apporter des réponses constitutionnelles là où les solutions politiques sont de plus en plus difficiles à trouver.

Lorsque Mitch McConnell, alors chef de file de la minorité républicaine au Sénat, affirmait à la veille des élections de mi-mandat de 2010 que le principal objectif politique de son parti était de faire en sorte que Barack Obama n'obtienne pas de deuxième mandat présidentiel,[781] il décrivait parfaitement l'état des relations entre exécutif et législatif lors des dernières séquences de cohabitation partisane. En ce sens, la relation exécrable entre le président Obama et un Congrès dominé par la frange la plus conservatrice du Parti républicain n'était pas une première et rappelait par certains aspects l'aversion que le Congrès républicain élu en 1994 vouait à un autre président démocrate, Bill Clinton.

---

[778] En anglais, *government shutdown.*

[779] Constitution des États-Unis, 14ème Amendement, Section 4.

[780] *Ibidem*, Article II, Section 1.

[781] Dans le cadre d'une interview au *National Journal* le 23 octobre 2010.

De tels rapports personnels et humains ne peuvent demeurer sans conséquence politique dans un régime où les notions mêmes de séparation des pouvoirs et de freins et contrepoids empêchent l'aboutissement de tout projet politique d'envergure en dehors d'une collaboration institutionnelle efficace entre exécutif et législatif. Le rôle de « législateur en chef » qu'assignait au président des États-Unis le politologue Clinton Rossiter dans les années 1950 semble de moins en moins correspondre à la réalité et à une conjoncture politique qui réduit souvent les possibilités de succès législatif pour le président à la portion congrue.

Dès lors, la déclaration de promulgation offre à la présidence une belle opportunité d'étayer et de mettre en valeur sa vision constitutionnelle de ses propres pouvoirs et de ses capacités d'action unilatérale dans divers domaines. Le fait que cette insistance sur la primauté constitutionnelle de l'exécutif vienne souvent se greffer sur des items qui présentent un poids politique très relatif, comme dans le cas des commissions pour Ronald Reagan, ou avec lesquels le président est en accord total, comme dans le cas de la loi LIBERTAD pour Bill Clinton, permet à la fois à l'exécutif de ne pas susciter la polémique et de montrer que la politique n'a justement rien à voir là-dedans. Aussi paradoxal que cela puisse paraître, la présidence forte pourrait être une présidence qui se détache, au moins dans le discours, des enjeux politiques en profitant de sa superbe constitutionnelle pour se placer, en quelque sorte, au-dessus de la mêlée. Le président américain se rapprocherait alors singulièrement du rôle que la Constitution de 1958 attribue au président de la République française.

7.2 Un dialogue de sourds : la déclaration de promulgation comme révélateur des relations bloquées entre présidence et Congrès

Alors que l'on vient de décrire la volonté de la présidence de transformer des enjeux politiques en prérogatives constitutionnelles comme la conséquence d'une relation institutionnelle de plus en plus tendue entre la présidence et le Congrès, certains défenseurs de la pratique des déclarations de promulgation, anciens membres de l'Administration Bush ou chercheurs, ont vu en elles un outil qui, au contraire, favoriserait le dialogue institutionnel entre exécutif et législatif. En permettant au président de décrire de manière explicite les problèmes constitutionnels posés selon lui par certaines dispositions de loi, les déclarations de promulgation de George W. Bush auraient fait oeuvre de transparence et auraient permis au Congrès ainsi qu'à toute personne qui consulte les déclarations de promulgation de connaître les intentions exactes de l'exécutif. Ainsi, selon John Elwood, assistant du ministre de la Justice au sein du Bureau du conseil juridique de 2005 à 2009 :

> Les déclarations de promulgation sont (…) des déclarations dans lesquelles le président explique son interprétation de la loi ainsi que les responsabilités qui sont les siennes, et elles constituent donc

> un élément central du dialogue constitutionnel entre les pouvoirs qui fait partie du protocole étatique depuis la naissance de la République américaine.[782]

Cette vision de la déclaration de promulgation comme un facilitateur du dialogue institutionnel entre Congrès et présidence est partagée par Bradford Berenson, conseiller juridique adjoint de George W. Bush de 2001 à 2003 :

> Les déclarations de promulgation ont été et continuent d'être avant tout un élément au sein d'un dialogue juridique et institutionnel plus large à propos des rôles respectifs de l'exécutif et du législatif dans notre système de séparation des pouvoirs.[783]

Enfin, du côté des chercheurs, Ian Ostrander estime que les déclarations de promulgation « font partie d'un salutaire dialogue inter-institutionnel»,[784] Michael Korzi précisant quant à lui que « mon propre travail (…) tend à envisager les déclarations de promulgation comme des exemples de dialogue inter-institutionnel ou de négociation constitutionnelle ».[785]

Certains éléments déjà évoqués semblent toutefois difficilement compatibles avec cette vision de la déclaration de promulgation comme un outil qui aurait favorisé le dialogue institutionnel entre les pouvoirs exécutif et législatif. Ainsi, l'analyse des lois annuelles de financement du ministère de la Défense et des déclarations de promulgation qui leur étaient jointes a permis de mettre en évidence des documents d'une remarquable similarité au sein desquels les mêmes objections contestaient année après année la constitutionnalité des mêmes dispositions de loi.

Dans ce cas précis, si dialogue il y a eu, alors il s'agissait davantage d'un dialogue de sourds entre deux pouvoirs qui restaient campés sur des positions institutionnelles inflexibles et utilisaient les lois et les déclarations de promulgation non pas pour dialoguer mais pour se renvoyer inlassablement la balle de la même manière et au même endroit du terrain.

---

[782] John P. Elwood, audition devant la Commission judiciaire de la Chambre des représentants, 31 janvier 2007.
Citation originale : « Presidential signing statements are, rather, a statement by the President explaining his interpretation of and responsibilities under the law, and they are therefore an essential part of the constitutional dialogue between the Branches that has been a part of the etiquette of government since the early days of the Republic. »

[783] Entretien (9 / 12 avril 2014).
Citation originale : « They were and remain mostly part of a larger legal and institutional dialogue about the proper role of the executive and legislative branches under our system of separated powers. »

[784] Entretien (4 / 5 octobre 2012).
Citation originale : « they are a part of a healthy inter-branch dialogue. »

[785] Entretien (5 / 9 octobre 2012).
Citation originale : « My own work is more balanced and tends to see signing statements as examples of "inter-branch dialogue" or "constitutional negotiation". »

De plus, l'évaluation de la capacité (ou plutôt de l'incapacité) des déclarations de promulgation à servir d'ordre présidentiel à destination des agences fédérales a permis de mettre en avant le manque de clarté de nombreuses déclarations de promulgation constitutionnelles qui, du fait de leur absence de précision, ne permettent pas de procéder à un recensement exact des dispositions de loi dont la présidence remettait en cause la constitutionnalité ni même, dans certains cas, de connaître les raisons pour lesquelles l'Administration Bush estimait que les dispositions en question étaient ou auraient pu être contraires à la Constitution. Plus généralement, le côté obscur et jargonnant des déclarations de promulgation de George W. Bush n'en fait pas l'outil de dialogue institutionnel le plus transparent qui soit.

Enfin, l'idée selon laquelle la déclaration de promulgation a été l'outil d'un dialogue entre la présidence et le Congrès ne semble absolument pas tenir compte de l'insertion de la déclaration de promulgation dans le processus législatif américain. Peut-on réellement commencer le dialogue lorsque la conversation est terminée? Autrement dit, comment les déclarations de promulgation peuvent-elles favoriser le dialogue entre exécutif et législatif au sujet des lois adoptées par le Congrès alors qu'elles interviennent lors de la promulgation de la loi par le président, soit au moment même où le processus législatif s'achève?

Phillip Cooper pose la même question lorsqu'il affirme :

> Les déclarations de promulgation ne sont pas de simples avertissements ou des appels à de nouvelles négociations avec le pouvoir exécutif mais des prises de position présidentielles qui ont pour but d'avoir le dernier mot sur la validité de certaines dispositions de loi.[786]

On s'intéressera donc à cette description de la déclaration de promulgation comme un éventuel vecteur de communication entre la présidence et le Congrès afin de montrer que, plutôt qu'un outil du dialogue institutionnel, les déclarations de promulgation de George W. Bush furent le révélateur d'une relation bloquée entre exécutif et législatif.

7.2.1 Dialogue ou monologue? Les déclarations de promulgation et la vacance du Congrès

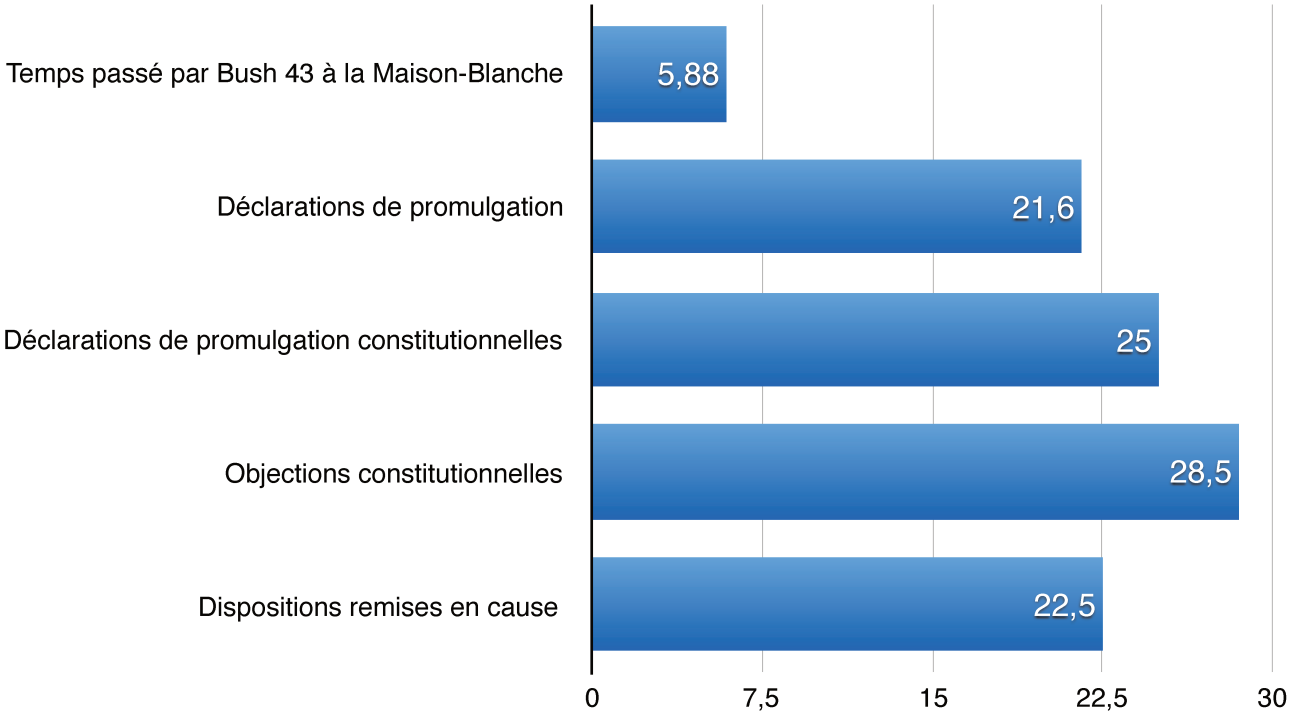
Une des manières d'évaluer la capacité de la déclaration de promulgation à servir d'outil de dialogue entre présidence et pouvoir législatif est de mesurer la proportion de déclarations de promulgation publiées lorsque le Congrès n'est pas en session, période durant laquelle un éventuel dialogue officiel entre exécutif et législatif est par définition impossible puisque le Congrès ne siège pas.

---

[786] Phillip Cooper, *By Order of the President..., op.cit.*, page 206.

C'est ce que se propose de faire le digramme suivant, qui montre l'importance prise par les périodes de vacance du Congrès dans l'utilisation des déclarations de promulgation par l'Administration Bush.

G29. Importance des périodes de vacance du Congrès dans la pratique des déclarations de promulgation, présidence de George W. Bush. (%)



Alors que les périodes d'inactivité du Congrès n'ont représenté que 5,88% du temps passé par George W. Bush à la Maison-Blanche,[787] elles ont donné lieu à la publication de 21,6% des déclarations de promulgation rédigées durant la présidence de l'ancien gouverneur du Texas,[788] dont 25% de ses déclarations de promulgation constitutionnelles.[789] De même, 28,5% des objections constitutionnelles émises[790] et 22,5% des dispositions de loi remises en cause[791] l'ont été alors que le Congrès ne siégeait pas.

Autrement dit, la très courte période du calendrier législatif américain durant laquelle la communication officielle entre Congrès et présidence est par définition coupée a représenté en moyenne un quart de la pratique des déclarations de promulgation par l'Administration Bush. Le

[787] 172 jours de vacance du Congrès sur les 2922 jours passés par George W. Bush à la Maison-Blanche. Calcul effectué à partir des dates des périodes de vacance du Congrès disponibles sur le site du Sénat des États-Unis : https://www.senate.gov/reference/Sessions/sessionDates.htm

[788] 35 déclarations de promulgation sur un total de 162.

[789] 32 déclarations de promulgation constitutionnelles sur un total de 128.

[790] 174 objections constitutionnelles sur un total de 611.

[791] 262 dispositions de loi sur un total de 1104 dont la constitutionnalité a été remise en cause.

calendrier de la déclaration de promulgation ne semble donc absolument pas tenir compte d'une éventuelle nécessité d'assurer un dialogue institutionnel officiel avec le Congrès.

Il serait possible de répondre à ces chiffres en affirmant qu'ils ne sont rien de plus que la conséquence du fait que certaines des lois les plus importantes du calendrier législatif américain et les plus susceptibles de donner lieu à la rédaction d'une déclaration de promulgation, comme par exemple les lois annuelles de financement ou d'autorisation, sont souvent adoptées dans les derniers jours d'une session du Congrès et que le président fait, en quelque sorte, avec ce que le législatif lui donne. C'est d'ailleurs le cas ici puisqu'on trouve parmi les 35 lois qui ont fait l'objet d'une déclaration de promulgation durant la vacance du Congrès quatre lois annuelles d'autorisation du renseignement américain, deux lois d'autorisation de la Défense nationale, deux lois de financement de la Défense nationale ainsi que trois autres lois annuelles de financement.

Cela ne change néanmoins rien aux conclusions qui viennent d'être tirées, tout d'abord car le but de ce diagramme n'est pas de démontrer que l'Administration Bush a *volontairement* utilisé les périodes de vacance du Congrès pour publier le plus grand nombre de déclarations de promulgation possible, mais seulement que la publication de ces dernières est dépendante du rythme de travail choisi par le Congrès et non d'une quelconque volonté de l'Administration Bush de favoriser le dialogue institutionnel.

De plus, si de nombreuses lois sont effectivement adoptées dans les dernières semaines et les derniers jours précédant la fin de la session législative, l'Administration Bush aurait tout à fait pu, si elle l'avait souhaité et si tel avait été son but, publier un grand nombre de déclarations de promulgation relatives à ces lois avant que le Congrès ne clôture sa session. En effet, le délai entre l'adoption de la loi par le Congrès et sa promulgation (et donc la publication de la déclaration du même nom) par le président a été supérieur ou égal à une semaine pour 14 des 35 lois qui ont fait l'objet d'une déclaration de promulgation durant la vacance du Congrès.

Pour ces 14 lois, l'Administration Bush n'était donc pas contrainte par le temps au point de ne pas pouvoir promulguer la loi et publier la déclaration qui va avec avant la fin de la session du Congrès, ce d'autant plus que d'autres lois promulguées durant la vacance du Congrès l'ont été un ou deux jours à peine après leur adoption. Sans avoir besoin d'aller jusqu'à affirmer que l'Administration Bush a volontairement rédigé le plus grand nombre de déclarations de promulgation possible durant la vacance du Congrès, l'importance prise par cette courte période du calendrier institutionnel américain dans la pratique des déclarations de promulgation par l'Administration Bush démontre que le dialogue institutionnel n'était pas l'objectif poursuivi par les déclarations de promulgation du 43ème président des États-Unis.

7.2.2 L'interdiction d'interdire

Comme la première partie de ce travail de recherche l'a montré, le Congrès n'est pas resté sans réaction face aux déclarations de promulgation de George W. Bush et leurs nombreuses remises en cause de la constitutionnalité voire de l'exécution de centaines de dispositions de loi. Plusieurs projets législatifs ont tenté de circonscrire l'utilisation même des déclarations de promulgation par le 43ème président des États-Unis, voire de l'interdire. En retour, l'Administration Bush n'est pas restée silencieuse face à ces réactions législatives. Le va et vient entre un pouvoir législatif qui tentait d'interdire ce qu'il ne comprenait pas et un exécutif qui refusait de voir son utilisation des déclarations de promulgation limitée par le Congrès a débouché sur des échanges institutionnels qui démontrent l'incompréhension mutuelle entre les deux pouvoirs et leur incapacité à s'accorder sur les limites des prérogatives présidentielles.

Ainsi, dès le mois de novembre 2002, soit trois ans et demi avant le premier article de Charlie Savage consacré aux déclarations de promulgation de George W. Bush, le Congrès tentait déjà, par le biais de la Loi de financement du ministère de la Justice du 21ème siècle, de forcer l'exécutif à être plus transparent au sujet de l'influence que peut exercer une déclaration de promulgation constitutionnelle sur le processus d'exécution de la loi à laquelle elle est jointe. Pour ce faire, la disposition 202 de cette loi formulait les demandes suivantes :

> Le ministre de la Justice (remettra) au Congrès un rapport décrivant chaque situation au cours de laquelle le ministre ou n'importe quel employé du ministère de la Justice établit ou met en place une politique formelle ou informelle visant à refuser d'exécuter, d'appliquer ou d'administrer toute disposition de loi (…) dont l'exécution, l'application ou l'administration est placée sous la responsabilité du ministre ou d'un de ses subordonnés au motif de l'inconstitutionnalité de la disposition en question.[792]

Si les mots « déclarations de promulgation » ne sont jamais explicitement mentionnés, c'est bien la pratique présidentielle qui consiste à remettre en cause la constitutionnalité voire l'exécution de dispositions de loi que l'exécutif juge contraires à la Constitution qui est ici dénoncée par le législatif, celle-là même qui a été opérée par le biais des déclarations de promulgation de George W. Bush.

---

[792] H.R.2215, 21st Century Department of Justice Appropriations Authorization Act of 2002, 107ème Congrès, disposition 202.
Citation originale : « The Attorney General shall submit to the Congress a report of any instance in which the Attorney General or any officer of the Department of Justice establishes or implements a formal or informal policy to refrain from enforcing, applying, or administering any provision of any Federal statute, rule, regulation, pro- gram, policy, or other law whose enforcement, application, or administration is within the responsibility of the Attorney General or such officer on the grounds that such provision is unconstitutional. »

La loi qui contenait cette disposition a fait l'objet d'une déclaration de promulgation constitutionnelle dans laquelle George W. Bush précise, à propos de la disposition en question :

> La disposition 202 (…) prétend imposer au pouvoir exécutif de tenir le Congrès informé des activités du ministère de la Justice qui impliquent la remise en cause ou la non exécution de dispositions de loi contraires à la Constitution. Le pouvoir exécutif interprétera (…) la disposition 202 en tenant compte du droit constitutionnel du président de superviser le pouvoir exécutif unitaire et de garder secrètes des informations dont la transmission pourrait porter atteinte à la diplomatie américaine, à la sécurité des citoyens américains, au processus de délibération de l'exécutif et à l'accomplissement de ses devoirs constitutionnels.[793]

Autrement dit, dans une mise en abîme à l'ironie saisissante et qui n'est pas dénuée d'un certain culot institutionnel, George W. Bush remet en cause, par le biais d'une déclaration de promulgation, l'exécution d'une disposition de loi qui visait à empêcher l'exécutif de remettre en cause, par le biais d'une déclaration de promulgation, l'exécution d'une disposition de loi.

On retrouve ici le même type de raisonnement constitutionnel qui avait amené Dick Cheney, dans le cadre de l'enquête réalisée par le Congrès au sujet du scandale de l'Iran-Contra, à affirmer que ce n'était pas le président Reagan, en ne respectant pas deux lois relatives à la politique étrangère des États-Unis, qui avait enfreint la Constitution, mais bien le Congrès, en légiférant sur des sujets de politique étrangère qui ne relèvent pas de ses prérogatives constitutionnelles. Ici, comme dans le cas de l'Iran-Contra, l'exécutif répond à une interdiction législative en remettant en cause non pas son propre comportement mais justement la légitimité constitutionnelle du législatif à interdire à l'exécutif de procéder comme il le souhaite.

Le fait que cette fin de non recevoir soit signifiée, justement, par le biais de l'outil dont le Congrès tente de limiter l'utilisation, est certes savoureux d'un point de vue rhétorique mais démontre surtout la volonté de l'exécutif de ne rien céder sur ses convictions constitutionnelles en général et sa vision du pouvoir exécutif en particulier. Il n'y a ici, de la part de la présidence, aucune volonté de dialogue mais au contraire une surdité assumée.

---

[793] George W. Bush, Statement on Signing the 21st Century Department of Justice Appropriations Authorization Act, 2 novembre 2002.
Citation originale : « Section 202 of the Act (…) purports to impose on the executive branch substantial obligations for reporting to the Congress activities of the Department of Justice involving challenges to or nonenforcement of law that conflicts with the Constitution. The executive branch shall construe (…) section 202 of the Act, in a manner consistent with the constitutional authorities of the President to supervise the unitary executive branch and to withhold information the disclosure of which could impair foreign relations, the national security, the deliberative processes of the Executive, or the performance of the Executive's constitutional duties. »

Six ans plus tard, en 2008, le Congrès s'est intéressé cette fois-ci non plus au ministère de la Justice dans son ensemble mais à son Bureau du conseil juridique qui, comme on l'a précisé dans la première partie de ce travail de recherche, fut la cheville ouvrière de l'utilisation des déclarations de promulgation par l'Administration Bush.

Dans une Loi de signalement du Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice de 2008 déjà mentionnée plus haut et dont les objectifs étaient presque similaires à la disposition 202 de la Loi de financement du ministère de la Justice du 21ème siècle citée ci-dessus, le Congrès réitérait sa demande de transparence :

> Le ministre de la Justice signale(ra) au Congrès tout cas d'interprétation juridique par le ministre de la Justice ou tout employé du ministère de la Justice d'une disposition de loi :
> (1) qui conclut que la disposition de loi est inconstitutionnelle ou serait inconstitutionnelle dans certaines de ses applications;
> (2) dont la conclusion est basée sur la conviction que toute autre interprétation soulèverait des problèmes constitutionnels liés à l'Article II de la Constitution ou au principe de séparation des pouvoirs;
> (3) dont la conclusion est basée sur une présomption juridique niant l'application de la disposition de loi au pouvoir exécutif ou à n'importe lequel de ses membres.[794]

Si le texte législatif en question n'a finalement jamais été adopté, le ministre de la Justice a bien fini par signaler au Congrès, conformément à la disposition qui vient d'être citée, la détermination par le Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice de l'inconstitutionnalité d'une loi. En l'occurrence, la loi dont la constitutionnalité était remise en cause était, justement, la loi de signalement du Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice.

Dans une lettre en date du 14 novembre 2008 adressée au leader de la majorité démocrate au Sénat, le ministre de la Justice Michael Mukasey affirme :

---

[794] S.3501, OLC Reporting Act of 2008, 110ème Congrès, Summary.
Citation originale : « require the Attorney General to report to Congress on any instance in which the Attorney General or any officer of the Department of Justice issues an authoritative legal interpretation of any provision of a federal statute that: (1) concludes that the provision is unconstitutional or would be unconstitutional in a particular application; (2) relies for its conclusion on a determination that any other interpretation would raise constitutional concerns under article II of the Constitution or separation of powers principles; (3) relies for its conclusion on a legal presumption against applying the provision to the executive branch or any member thereof; or (4) concludes the provision has been superseded or deprived of effect by a subsequently enacted statute where there is no express statutory language stating an intent to do so. »

> La Loi de signalement du Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice de 2008, qui obligerait le ministère de la Justice à transmettre au Congrès des opinions juridiques confidentielles protégées par le privilège constitutionnel, est contraire à la Constitution.[795]

L'exécutif renvoie donc à nouveau la balle au Congrès et confirme l'opinion déjà affirmée en 2002 : en demandant à la présidence de lui signaler chaque remise en cause de la constitutionnalité d'une disposition de loi, le Congrès porte atteinte à la notion de privilège de l'exécutif qui veut que le bon fonctionnement de l'institution présidentielle passe nécessairement par une certaine discrétion et un certain secret, et que l'exécutif a donc le droit de refuser de transmettre au Congrès ou aux tribunaux certaines informations.

Pourtant, les mécanismes que le Congrès souhaitait mettre en place à travers les lois de 2002 et 2008 auraient permis de sanctuariser et de rendre plus formel le dialogue institutionnel que les déclarations de promulgation étaient, selon certains, censées favoriser. Dans les deux cas, l'Administration Bush a néanmoins adressé une fin de non recevoir au nom du droit constitutionnel du président de ne pas divulguer les détails du travail de l'exécutif. Si les déclarations de promulgation étaient censées être un outil au service du dialogue institutionnel entre les deux pouvoirs politiques de l'État fédéral, l'exécutif n'était à l'évidence pas disposé à négocier les termes de ce dialogue ni la manière dont l'outil était utilisé.

7.2.3 Merci mais non merci : les déclarations de promulgation «par principe»

Peu importe la légitimité constitutionnelle et institutionnelle qu'on leur accorde, et quel que soit le rôle que l'Administration Bush a souhaité leur confier, les déclarations de promulgation constitutionnelles, de par leur nature même, sont censées mettre en lumière un désaccord entre l'institution législative et le pouvoir exécutif. C'est parce que le président estime qu'une ou plusieurs dispositions de loi sont contraires à la Constitution qu'une déclaration de promulgation constitutionnelle est rédigée. Partant de ce constat, il est a priori surprenant qu'à plusieurs reprises au cours de sa présidence, George W. Bush ait utilisé des déclarations de promulgation constitutionnelles pour remettre en cause la légitimité de dispositions de loi avec lesquelles le président affirme être en accord total. Ainsi, dans une déclaration de promulgation relative à la Loi de financement des ministères du Commerce, de la Justice, des Affaires étrangères, du pouvoir judiciaire et des agences liées pour l'année fiscale 2002, le président affirme :

---

[795] Michael B. Mukasey, Attorney General, « Constitutionality of the OLC Reporting act of 2008 », 14 novembre 2008.
Citation originale : « S. 3501, the "OLC Reporting Act of 2008," which would require the Department of Justice to report to Congress on a wide range of confidential legal advice that is protected by constitutional privilege, is unconstitutional. »

> La disposition 630 empêche l'utilisation de fonds allouées par cette loi à des fins de coopération, d'aide ou de quelque autre assistance à la Cour Pénale Internationale ou à ses commissions préparatoires.[796]

Cette interdiction faite par le Congrès de toute participation des États-Unis aux travaux de la Cour Pénale Internationale reflète en tous points la position de l'Administration Bush vis-à-vis de cette institution. En mai 2002, soit six mois à peine avant la rédaction de la déclaration de promulgation sus-citée, le vice-ministre des Affaires étrangères américain en charge du contrôle des armes et de la sécurité internationale, John Bolton, envoyait en effet une lettre au Secrétaire Général des Nations Unies Kofi Annan pour l'informer de la suspension par les États-Unis de leur ratification du Statut de Rome de 1998, texte fondateur de la Cour Pénale Internationale.[797]

La décision prise par le Congrès d'empêcher tout financement par les États-Unis de la Cour Pénale Internationale reflète donc parfaitement la position de l'Administration Bush vis-à-vis de cette même institution, ce que le président n'a d'ailleurs aucun mal à reconnaître dans sa déclaration de promulgation :

> La disposition 630 démontre clairement que le Congrès est d'accord avec mon Administration pour dire qu'il n'est pas dans l'intérêt des États-Unis de ratifier le traité de la Cour Pénale Internationale.[798]

Pourtant, cela n'empêche pas le président, dans la même déclaration de promulgation, d'affirmer :

> Cette disposition doit être appliquée conformément à mon autorité constitutionnelle dans le domaine de la politique étrangère qui me permet, entre autres, de prendre les mesures nécessaires à la protection des citoyens américains contre la juridiction définie par ce traité.[799]

---

[796] George W. Bush, Statement on Signing the Departments of Commerce, Justice, and State, the Judiciary, and Related Agencies Appropriations Act, 2002, 28 novembre 2001.
Citation originale : « Section 630 prohibits the use of appropriated funds for cooperation with, or assistance or other support to, the International Criminal Court (ICC) or its Preparatory Commission. »

[797] The American Non-Governmental Organizations Coalition for the International Criminal Court, « Chronology : From « Signature Suspension » To Immunity Agreements To Darfur. », 23 octobre 2006.

[798] George W. Bush, Statement on Signing the Departments of Commerce, Justice, and State, the Judiciary, and Related Agencies Appropriations Act, 2002, 28 novembre 2001.
Citation originale : « section 630 clearly reflects that Congress agrees with my Administration that it is not in the interests of the United States to become a party to the ICC treaty. »

[799] *Ibidem.*
Citation originale : « this provision must be applied consistent with my constitutional authority in the area of foreign affairs, which, among other things, will enable me to take actions to protect U.S. nationals from the purported jurisdiction of the treaty. »

En d'autres termes, George W. Bush affirme ici que le Congrès n'est pas autorisé à contraindre le président à appliquer la politique souhaitée et défendue par… le président. Il s'agit bien ici d'une position de principe : l'heureuse coïncidence qui veut que le Congrès et le président partagent des opinions similaires sur un sujet précis n'autorise pas le Congrès à imposer cette opinion au président. Dans ce qui s'apparente à un marquage de territoire institutionnel, George Bush précise en réalité que si la position des États-Unis vis-à-vis de la Cour Pénale Internationale est ce qu'elle est, c'est parce que le président, et non le Congrès, en a décidé ainsi.

Le fait que le Congrès soutienne ici la position présidentielle est apprécié, mais en aucun cas nécessaire. Le message envoyé par le chef de l'exécutif pourrait être ainsi résumé : je fais ce que je fais non pas parce que vous me le demandez, mais parce que j'en ai moi-même pris la décision. George W. Bush peut donc, à un coût politique nul puisque la position prise par les États-Unis sera ici clairement conforme à ce qui a été défini le Congrès, réaffirmer la primauté du président en matière de politique étrangère.

George W. Bush se comporte ici de la même manière que Bill Clinton dans le cas, déjà abordé plus haut, de la loi LIBERTAD. Dans les deux cas, le président refuse de prendre en compte l'aspect politique des choses dans son analyse de la situation constitutionnelle à laquelle il est confronté.

Cette manière de procéder est parfaitement décrite par un ancien assistant-adjoint du ministre de la justice au sein du Bureau du conseil juridique durant les présidences de Bill Clinton et Barack Obama. Selon lui, le message envoyé par le président dans ce type de déclarations de promulgation est le suivant :

> Le fait que je promulgue cette loi ne signifie en aucun cas que je renie de quelque manière que ce soit les positions constitutionnelles qu'ont pu adopter mon administration ou d'autres administrations présidentielles. Si une situation similaire venait à se représenter, je me réserve le droit d'opposer mon veto à une telle disposition ou de la considérer comme un simple conseil.[800]

Cet exemple n'est donc pas isolé et cette manière de remettre en cause le droit du Congrès à imposer à l'exécutif une position politique par ailleurs soutenue par le président est également présente dans deux des déclarations les plus célèbres rédigées par George W. Bush : les déclarations de promulgation relatives aux lois d'autorisation d'emploi de la force militaire en

---

[800] Entretien avec OLC 3 (anonyme, 14 juillet / 17 aout 2014).
Citation originale : « just because I am signing this does not mean that I am conceding anything about the constitutional positions that my administration, or the executive across time, has taken. In a future situation I will feel free to veto such a provision or treat it as advisory. »

Afghanistan (2001)[801] et en Irak (2002).[802] La première de ces deux lois autorisait le président, dix jours à peine après les attentats du 11 septembre 2001, à :

> Faire usage de la force nécessaire et appropriée contre les nations, organisations ou personnes dont il estime qu'elles ont organisé, autorisé, commis ou aidé les attaques terroristes qui ont eu lieu le 11 septembre 2001, ou abrité de telles organisations ou personnes, dans le but d'éviter tout nouvel acte de terrorisme international contre les États-Unis par de telles nations, organisations ou personnes.[803]

La loi donne à l'évidence à George W. Bush toute la latitude nécessaire à l'organisation de la réponse militaire des États-Unis aux attentats du 11 septembre : le Chef des armées n'est limité ni dans les moyens mis à sa disposition, ni par une liste précise de pays, organisations ou personnes susceptibles de faire l'objet d'une attaque par les États-Unis.

Pourtant, dans la déclaration de promulgation relative à cette autorisation, George W. Bush prend soin de préciser :

> Tout en signant cette résolution, je réaffirme la position de longue date du pouvoir exécutif concernant le droit constitutionnel du président d'employer la force, y compris les forces armées américaines, et concernant la constitutionnalité de la *War Powers Resolution*.[804]

De même, dans la déclaration de promulgation relative à la résolution autorisant d'emploi de la force militaire contre l'Iraq de 2002, George Bush affirme :

> Bien que j'apprécie le soutien (du Congrès), ma demande de soutien et le fait que j'accepte de signer cette résolution ne constituent en aucun cas un changement dans la position de longue date du pouvoir exécutif quant au droit constitutionnel du président d'employer la force pour prévenir,

---

[801] S.J.Res.23, Authorization for Use of Military Force, 107ème Congrès.

[802] H.J.Res.114, Authorization for Use of Military Force Against Iraq Resolution of 2002, 107ème Congrès.

[803] S.J.Res.23, Authorization for Use of Military Force, 107ème Congrès.
Citation originale : « the President is authorized to use all necessary and appropriate force against those nations, organizations, or persons he determines planned, authorized, committed, or aided the terrorist attacks that occurred on September 11, 2001, or harbored such organizations or persons, in order to prevent any future acts of international terrorism against the United States by such nations, organizations or persons. »

[804] George W. Bush, Statement on Signing the Authorization for Use of Military Force, 18 septembre 2001.
Citation originale : « In signing this resolution, I maintain the longstanding position of the executive branch regarding the President's constitutional authority to use force, including the Armed Forces of the United States and regarding the constitutionality of the War Powers Resolution. »

empêcher ou répondre à une agression ou toute autre menace qui pèse sur les intérêts américains ou quant à la constitutionnalité de la *War Powers Resolution*.[805]

Dans les deux cas, le président prend soin de préciser que la loi qu'il signe ne représente qu'un soutien du Congrès à une réponse militaire décidée par le président et uniquement par lui, et en aucun cas une autorisation nécessaire à l'emploi de la force. Au passage, Bush en profite pour remettre en cause à deux reprises la constitutionnalité de la *War Powers Resolution*, cette loi de 1973 qui contraint le président américain à obtenir l'autorisation du Congrès s'il souhaite déployer l'armée américaine à l'étranger pour une durée supérieure à soixante jours.

Contrairement à ce qu'affirment les titres de ces deux résolutions, le président ne les voit pas comme des «autorisations » mais comme de simples soutiens du Congrès, une sorte de *rally around the flag* institutionnel qui permet au pouvoir législatif d'afficher son soutien à un exécutif sur le point de partir en guerre. Le message présidentiel au Congrès est, pour ainsi dire, « merci de m'avoir donné cette autorisation dont je n'avais nullement besoin ».

Il est à noter que cette manière de procéder (remettre en cause la légitimité constitutionnelle et le caractère obligeant d'un soutien politique du Congrès à la présidence) est majoritairement réservée à deux domaines d'exercice du pouvoir présidentiel : l'utilisation des forces armées américaines et la conduite de la politique étrangère du pays. Ainsi, la disposition 2 de la Loi de lutte contre le terrorisme palestinien de 2006 permet au Congrès de réaffirmer la position des États-Unis vis-à-vis de l'autorité palestinienne :

Les États-Unis doivent adopter la politique suivante :
1) Soutenir une résolution pacifique du conflit entre Israël et les Palestiniens basée sur l'existence de deux états. (…)
2) S'opposer aux organisations, individus et pays qui soutiennent le terrorisme et la violence.
3) Encourager la communauté internationale à éviter tout contact et tout soutien financier à l'organisation terroriste Hamas ou à une autorité palestinienne dirigée par le Hamas tant que le Hamas n'aura pas accepté de reconnaître Israël, de renoncer à la violence, de rendre les armes et de reconnaître les précédents accords.
4) Favoriser l'émergence d'un gouvernement palestinien démocratique (…)

[805] George W. Bush, Statement on Signing the Authorization for the Use of Military Force Against Iraq Resolution of 2002, 16 octobre 2002.
Citation originale : « While I appreciate receiving that support, my request for it did not, and my signing this resolution does not, constitute any change in the long-standing positions of the executive branch on either the President's constitutional authority to use force to deter, prevent, or respond to aggression or other threats to U.S. interests or on the constitutionality of the War Powers Resolution. »

5) Continuer à soutenir l'aide au peuple palestinien.[806]

Ces positionnements reflètent en tous points la politique qui fut celle de l'Administration Bush vis-à-vis du conflit israëlo-palestinien. Pourtant, dans la déclaration de promulgation relative à cette loi, George W. Bush affirme :

> La disposition 2 de la loi prétend établir la position des États-Unis sur divers sujets internationaux. Le fait que j'approuve cette loi ne signifie pas que je considère les positions politiques exprimées comme constitutives de la politique étrangère des États-Unis. Étant donné l'attribution par la Constitution de la responsabilité de la conduite de la politique étrangère de la Nation à la présidence, le pouvoir exécutif interprétera de telles prises de position politiques comme de simples opinions.[807]

Ces différents exemples mettent à mal l'idée selon laquelle les déclarations de promulgation de George W. Bush auraient eu pour but premier d'influer sur le processus d'exécution des lois en le faisant obéir au souhait présidentiel davantage qu'à l'intention du Congrès. Ici, les volontés présidentielle et législative sont identiques et les dispositions de loi dont la constitutionnalité est remise en cause par la déclaration de promulgation seront à n'en pas douter exécutées conformément à l'intention du Congrès puisqu'elles reflètent en tous points les orientations politiques voulues par l'exécutif. George Bush souhaitait être en mesure d'attaquer l'Afghanistan puis l'Irak, les deux résolutions de 2001 et 2002 lui en donnaient toute latitude. Les positions du Congrès et de l'Administration Bush vis-à-vis de la Cour Pénale Internationale ou du conflit israëlo-palestinien sont quant à elles rigoureusement identiques.

Il faut donc chercher ailleurs l'objectif de telles déclarations de promulgation qui, du fait des similarités entre les positions des pouvoirs législatif et exécutif sur les sujets abordés, semblent au premier abord superflues. Quel est l'intérêt pour le président de remettre en cause la légitimité

---

[806] S. 2370, Palestinian Anti-Terrorism Act of 2006, 109ème Congrès, disposition 2.
Citation originale : « It shall be the policy of the United States : (1) to support a peaceful, two-state solution to end the conflict between Israel and the Palestinians in accordance with the Performance-Based Roadmap to a Permanent Two-State Solution to the Israeli-Palestinian Conflict (commonly referred to as the `Roadmap'); (2) to oppose those organizations, individuals, and countries that support terrorism and violence; (3) to urge members of the international community to avoid contact with and refrain from financially supporting the terrorist organization Hamas or a Hamas-controlled Palestinian Authority until Hamas agrees to recognize Israel, renounce violence, disarm, and accept prior agreements, including the Roadmap; (4) to promote the emergence of a democratic Palestinian governing authority (…); (5) to continue to support assistance to the Palestinian people. »

[807] George W. Bush, Statement on Signing the Palestinian Anti-Terrorism Act of 2006, 21 décembre 2006.
Citation originale : « Section 2 of the Act purports to establish U.S. policy with respect to various international affairs matters. My approval of the Act does not constitute my adoption of the statements of policy as U.S. foreign policy. Given the Constitution's commitment to the presidency of the authority to conduct the Nation's foreign affairs, the executive branch shall construe such policy statements as advisory.»

d'une disposition de loi avec laquelle il est en accord total et qui reflète en tous points la position de son Administration?

La réponse est sans doute à trouver dans la volonté de l'Administration Bush de mettre en avant le processus de prise de décision politique davantage que la décision à laquelle il aboutit. Le message envoyé au Congrès pourrait être ainsi résumé : « Vous n'avez pas le droit de me contraindre à faire ce que j'avais déjà prévu de faire.» Pour la présidence, la similarité entre les positions présidentielles et législatives est, au choix, une heureuse coïncidence, une arme politique supplémentaire ou un signe bienvenu d'unité nationale. Mais en aucun cas elle ne constitue un préalable nécessaire à la prise de décision présidentielle.

Ici, deux lois[808] que l'on pourrait décrire comme les deux plus grandes entreprises de déférence institutionnelle du Congrès durant la mandature de George W. Bush font malgré tout l'objet de déclarations de promulgation constitutionnelles qui viennent réaffirmer la primauté de l'exécutif en matière de gestion des forces armées américaines et de prise de décision dans le domaine militaire.

Pour l'Administration Bush, la reconnaissance par le législatif du droit du président d'utiliser les forces armées américaines comme bon lui semble n'est donc pas suffisante. Les termes de cette reconnaissance ne doivent pas laisser penser que le Congrès *accorde* ce droit au président, car rien n'empêcherait alors le Congrès de lui refuser ce même droit lors d'un prochain conflit. De par leur tendance à revendiquer des prérogatives que le Congrès vient de reconnaître à l'exécutif, ces déclarations de promulgation font office de réflexe pavlovien institutionnel d'un exécutif qui voit dans l'autorisation d'aujourd'hui une possible interdiction de demain.

Le droit du président d'utiliser les forces armées américaines comme bon lui semble est, pour George Bush comme pour nombre de ses prédécesseurs, un droit pérenne qui ne saurait être remis en cause par le Congrès. Le texte de la loi telle qu'elle a été adoptée par le Congrès laisse à penser que la position officielle des États-Unis sur tel sujet de politique étrangère est définie par le législatif. George Bush considère à l'inverse que c'est l'exécutif qui définit la position américaine, et que la loi adoptée par le Congrès n'est que l'expression d'un soutien, une sorte de vote de confiance non contraignant.

On voit ici que l'emploi des déclarations de promulgation par l'Administration Bush n'est pas pragmatique mais idéologique. Après tout, il eût été possible et même habile politiquement pour la Maison-Blanche de prendre ces deux résolutions pour ce qu'elles étaient, à savoir des

[808] Les deux autorisations d'utilisation de la force militaire en Afghanistan puis en Irak.

blancs-seings accordés au président qui lui permettaient de gérer les futures guerres d'Afghanistan et d'Irak comme bon lui semblait, et de se contenter de remercier le Congrès à travers une simple déclaration de promulgation protocolaire. Politiquement, le président avait en effet obtenu tout ce qu'il recherchait. C'est bien la volonté de défendre une certaine vision constitutionnelle du pouvoir exécutif qui pousse le président à aller au-delà des deux cas en présence et à réaffirmer la primauté de l'exécutif dans le domaine militaire. Dans ces deux déclarations de promulgation, George Bush prend la peine de définir la nature même de cette « autorisation » que le Congrès vient de lui donner : il ne s'agit pas d'une faveur mais d'un simple respect de la règle, en aucun cas d'une déférence, terme qui sous-entendrait que le Congrès a renoncé à un pouvoir qui lui serait normalement dévolu, mais uniquement d'une application stricte de la Constitution.

On assiste également à la confirmation d'une idée déjà abordée au moment de nier la capacité de la déclaration de promulgation à servir de nouveau veto sélectif ou de veto de substitution : quand bien même elle remet en cause l'exécution de dispositions de loi, la déclaration de promulgation constitutionnelle n'est pas là pour mettre en avant un désaccord d'ordre politique entre le Congrès et le président. Lorsqu'un président est capable, comme l'a fait George W. Bush, de remettre en cause la constitutionnalité de lois aussi favorables politiquement à l'exécutif que les autorisations d'utiliser la force militaire en Afghanistan et en Irak, il démontre que le but des déclarations de promulgation constitutionnelles n'est pas d'obtenir davantage politiquement.

On comprend également mieux l'impact très limité (et sans doute, en réalité, inexistant) qu'ont eues les déclarations de promulgation sur l'application des lois dont elles remettaient en cause la constitutionnalité. Au-delà du fait que la déclaration de promulgation n'était pas l'outil approprié pour contrôler le processus d'exécution des lois par la bureaucratie, on peut penser que les remises en cause constitutionnelles « par principe » comme celles qui viennent d'être décrites constituaient en réalité une majorité des dispositions de loi qui ont vu leur constitutionnalité contestée par une déclaration de promulgation de George W. Bush.

Dès lors, les déclarations de promulgation constitutionnelles forment ce que l'on pourrait qualifier de ligne Maginot de l'exécutif américain : il ne s'agit pas pour la présidence de se prononcer sur la pertinence politique des dispositions de loi dont la constitutionnalité est remise en cause, ou même de trouver dans leur inconstitutionnalité supposée une excuse qui permette au président de ne pas exécuter des dispositions avec lesquelles il serait en réalité en désaccord d'un point de vue idéologique, mais de faire comprendre au Congrès qu'au-delà d'une certaine ligne de démarcation constitutionnelle, la question de la pertinence politique des dispositions de loi ne se

pose en réalité même plus. Une fois cette ligne franchie, le fait que le président accepte de voir la disposition en question être exécutée relève presque d'une faveur que l'exécutif accorde au législatif davantage que d'un simple respect du devoir présidentiel de veiller à la fidèle exécution des lois.

Cette manière d'agir n'est pas propre au 43ème président des États-Unis et George W. Bush n'est pas, par exemple, le premier président américain à avoir ainsi remis en cause la nécessité constitutionnelle d'une autorisation d'utilisation de la force militaire américaine par ailleurs très favorable à l'exécutif. Alors même que le Congrès est censé, d'après la Constitution, déclarer la guerre, seuls cinq des nombreux conflits armés auxquels les États-Unis ont pris part tout au long de leur existence ont fait l'objet d'une déclaration de guerre par le Congrès. Les autres conflits ont donc fait l'objet de décisions présidentielles, et le format de la résolution qui exprime un soutien du Congrès voire une autorisation donnée au président d'utiliser les forces armées américaines sur tel ou tel théâtre de guerre a souvent permis au législatif de ne pas perdre la face d'un point de vue institutionnel et d'entretenir l'illusion d'un Congrès qui joue encore un rôle déterminant dans la prise d'une décision d'entrer en guerre devenue éminemment présidentielle.

Pourtant, malgré ce tour de force institutionnel qui leur a permis de faire leur l'un des pouvoirs les plus importants du Congrès, les présidents américains ont à plusieurs reprises au cours du 20ème siècle mis un point d'honneur à remettre le Congrès à sa place en niant de manière explicite la légitimité du législatif à s'immiscer dans le processus de décision qui aboutit à l'engagement des États-Unis dans un conflit armé. Dans son essai *The Imperial Presidency*, l'historien américain Arthur Schlesinger Jr III nous rappelle ainsi que dès 1967, le président Lyndon Johnson décrivait dans les termes suivants la Résolution du Golfe du Tonkin de 1964, par le biais de laquelle le Congrès donnait au président le droit de débuter la Guerre du Vietnam :

> Nous avions affirmé à l'époque (…) et nous réaffirmons aujourd'hui que nous n'estimions pas que la Résolution était un préalable nécessaire aux décisions que nous avons prises et que nous prenons.[809]

Dans les trois cas, Résolution du Golfe du Tonkin de 1964 et autorisations d'utilisation de la force militaire de 2001 et 2002, la réaction présidentielle apparait comme disproportionnée voire même maladroite politiquement lorsque l'on regarde le contenu des autorisations législatives en question

---

[809] Arthur Schlesinger Jr III, *The Imperial Presidency*, Boston, New York, Mariner Books, 2004 edition, 589 p., pp. 180-181.
Citation originale : « We stated then (…) and we repeat now, we did not think the resolution was necessary to what we did and what we're doing. »

et notamment à la latitude et la liberté considérables accordées par le Congrès au président dans la gestion de la crise. Ainsi, la Résolution du Golfe du Tonkin précisait :

> Le Congrès approuve et soutient la détermination du président, en tant que Chef des armées, de prendre toutes les mesures nécessaires pour empêcher toute attaque contre les forces américaines et éviter toute nouvelle agression.[810]

Le périmètre géographique au sein duquel le président peut agir est également on ne peut plus large puisque la résolution ne circonscrit pas l'action présidentielle au Vietnam mais à l'ensemble de l'Asie du Sud-Est. Le Congrès va même jusqu'à mentionner explicitement le rôle constitutionnel du président en tant que Chef des armées comme la justification du contenu de la résolution. La latitude accordée à George W. Bush au moment de répondre aux attentats du 11 septembre est au moins aussi grande puisque, contraint par la nature apatride d'Al Qaeda, le Congrès ne délimite aucune zone géographique ni aucun moyen d'action.

En 1991, en des termes identiques au mot près à ceux qu'emploiera son fils en 2001 et 2002, George H.W. Bush réagissait déjà à l'autorisation de la première guerre du Golfe par le Congrès par une déclaration de promulgation dans laquelle il précisait :

> Ma demande d'un soutien du Congrès et le fait que j'accepte de signer cette résolution ne constituent en aucun cas un changement dans la position de longue date du pouvoir exécutif quant au droit constitutionnel du président d'employer la force pour prévenir, empêcher ou répondre à une agression ou toute autre menace aux intérêts américains ou quant à la constitutionnalité de la *War Powers Resolution*.[811]

On remarque ici la similitude presque parfaite entre les termes employés par le 41ème président des États-Unis suite à l'autorisation par le Congrès de la première guerre en Irak et ceux utilisés par son fils vis-à-vis de l'autorisation de la deuxième guerre du même nom. Si les déclarations de promulgation de George W. Bush sont, par bien des aspects, novatrices, cette manière d'accepter le soutien du Congrès tout en précisant bien qu'il ne s'agit justement que d'un soutien et en aucun

---

[810] Joint Resolution, To promote the maintenance of international peace and security in Southeast Asia, Public Law 88-408, 10 aout 1964.
Citation originale : « That the Congress approves and supports the determination of the President, as Commander in Chief, to take all necessary measures to repel any armed attack against the forces of the United States and to prevent further aggression. »

[811] George H.W Bush, Statement on Signing the Resolution Authorizing the Use of Military Force Against Iraq, 14 janvier 1991.
Citation originale : « my request for congressional support did not, and my signing this resolution does not, constitute any change in the long-standing positions of the executive branch on either the President's constitutional authority to use the Armed Forces to defend vital U.S. interests or the constitutionality of the War Powers Resolution. »

cas d'une autorisation que la Constitution donne déjà au président place George W. Bush dans une continuité historique et institutionnelle vieille d'au moins cinquante ans.[812]

L'idée selon laquelle le président, en sa qualité de Chef des armées, est seul habilité à décider du déploiement de troupes américaines à l'étranger n'est pas née durant la présidence de George W. Bush, pas plus que le rapport de force institutionnel qui pousse un président à ne pas se contenter de la victoire politique que constitue une résolution qui vient soutenir l'action présidentielle et à utiliser au contraire ce soutien comme une occasion de réaffirmer la primauté exécutive en la matière. Les affirmations, citées plus haut, de Lyndon Johnson et des deux présidents Bush dénotent ainsi une certaine « paranoïa présidentielle » qui nous rappelle à quel point la défense de l'institution et de ses prérogatives est fondamentale pour les hommes qui l'incarnent : dans les trois cas cités, alors même que le Congrès fait preuve d'une grande déférence institutionnelle vis-à-vis de la présidence, le chef de l'exécutif prend soin de rappeler qu'il ne s'agit selon lui que d'un simple respect par le Congrès d'une évidence constitutionnelle.

Conclusion : la mise à distance du législatif

En permettant à la présidence d'entamer un travail de désidéologisation de domaines de compétence que l'exécutif souhaitait s'approprier sous la forme de zones constitutionnelles exclusives, et en montrant l'incapacité de l'exécutif et du législatif à s'entendre constitutionnellement même lorsqu'ils sont d'accord politiquement, la déclaration de promulgation est bien le théâtre d'un affrontement institutionnel entre la présidence et le Congrès qui dépasse largement le seul cadre des huit années passées par George W. Bush à la Maison-Blanche.

Si certains ont vu en elle un levier de transparence au service d'un dialogue institutionnel renforcé entre présidence et Congrès, la déclaration de promulgation est au contraire, au moins dans sa version constitutionnelle, le signe de l'échec de ce dialogue et la preuve de l'incapacité des pouvoirs exécutif et législatif à s'entendre sur la constitutionnalité des projets de loi adoptés par le Congrès et qui arrivent sur le bureau du président. Si le dialogue institutionnel avait été productif, George W. Bush n'aurait pas remis en cause par le biais de ses déclarations de promulgation la constitutionnalité de plus de 1100 dispositions de loi. La déclaration de promulgation n'est pas un appel au dialogue, elle est une fin de non recevoir.

Le manque de clarté de nombreuses objections constitutionnelles, déjà évoqué plus haut, met également à mal cette vision de la déclaration de promulgation comme un outil de dialogue.

---

[812] On prend ici pour référence chronologique les mots de Lyndon Johnson, cités plus haut, suite à l'adoption par le Congrès de la Résolution du Golfe du Tonkin en 1964.

Pour que deux institutions soient en mesure de dialoguer, elles doivent parler de la même chose et, si possible, utiliser le même langage. Le caractère novateur de certains des arguments constitutionnels utilisés par George W. Bush, et notamment du plus usité d'entre eux, la théorie de l'exécutif unitaire, couplé à la tendance de l'Administration Bush à ne pas recenser avec précision les dispositions de loi qui posent un problème d'ordre constitutionnel réduisait de manière considérable l'aspect didactique des déclarations de promulgation et leur capacité à réellement faire comprendre à ceux qui les lisent quelles dispositions de loi étaient remises en cause et au nom de quel(s) principe(s) constitutionnel(s). Si, comme cela a été vu dans le cadre de l'application aux déclarations de promulgation du test de Neustadt, les agences fédérales elles-mêmes ont parfois eu du mal à comprendre le contenu exact des déclarations de promulgation de l'Administration Bush, il n'y a aucune raison de penser que cette compréhension se soit avérée plus simple pour les membres du Congrès, quand bien même ceux-ci disposent eux aussi du secours d'experts juridiques.

D'ailleurs, jusqu'aux derniers mois de la présidence de George W. Bush, le Congrès a exprimé sa difficulté voire son incapacité à comprendre le sens exact des déclarations de promulgation. Ainsi, dans le cadre d'une audition tenue à propos de la déclaration de promulgation relative à la Loi d'autorisation de la Défense nationale pour l'année fiscale 2008,[813] Vic Snyder, président de la sous-commission d'enquête et de contrôle au sein de la commission de la défense de la Chambre des représentants, affirmait à propos du contenu de la déclaration de promulgation en question :

> Il n'y a aucun détail à propos des quatre dispositions de loi (dont la constitutionnalité est remise en cause). Il n'y a aucune indication susceptible de guider cette commission, qui a pourtant rédigé la loi en question, et nous espérons donc obtenir certaines informations aujourd'hui quant au sens de cette déclaration de promulgation. De plus, le président évoque (dans sa déclaration de promulgation) « des dispositions dont ces quatre », et il est donc possible qu'il y ait 500 autres dispositions, comme il est possible qu'il n'y en ait que trois. La déclaration ne permet pas d'éclaircir ces points.[814]

---

[813] George W. Bush, Statement on Signing the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2008, 28 janvier 2008.

[814] The impact of the presidential signing statement on the Department of Defense's implementation of the Fiscal Year 2008 National Defense Authorization Act, 11 mars 2008.
Déclaration liminaire de Vic Snyder, représentant de l'Arkansas, président de la sous-commission du contrôle et des enquêtes de la commission de la défense de la Chambre des représentants.
Citation originale : « there is no detail there at all about any of those four provisions, about what that means. There is no guidance to this committee, as drafters of the defense bill, and so we are hoping to have some insight today from this hearing on what that means. And then the second concerning provision--the President's statement clearly says ``provisions including these four'' and with the clear statement being that perhaps there are another 500 provisions, perhaps there are another three provisions. It is not clear from the statement what that means. »

Si le président de la commission qui est à l'origine d'une loi n'est pas en mesure de comprendre la déclaration de promulgation relative à cette loi, décrire cet outil comme un levier de dialogue inter-institutionnel relève au mieux de l'intention louable. Quoi qu'en disent les défenseurs des déclarations de promulgation de George W. Bush, ces dernières, de par leur opacité sémantique et leur tendance à ne pas citer nommément certaines des dispositions de loi dont elles remettent en cause la constitutionnalité, brouillent le dialogue institutionnel et le complexifient davantage qu'elles ne le facilitent.

Plutôt que l'outil d'un dialogue institutionnel renforcé entre la présidence et le Congrès, les déclarations de promulgation de George W. Bush ont été le support d'un monologue d'un exécutif soucieux de mettre en avant sa vision du pouvoir présidentiel sans véritablement attendre de réponse de la part du Congrès. On retombe ici sur une idée déjà évoquée plus haut : il ne faut pas forcément voir la déclaration de promulgation comme un outil liant l'exécutif à l'un des autres acteurs du système politique américain mais au contraire comme une frontière étanche qui sert à mettre les autres pouvoirs, et particulièrement le Congrès, à distance de la présidence.

A une époque où la collaboration institutionnelle entre exécutif et législatif, pourtant rendue nécessaire par la nature même du système politique américain, est de plus en plus difficile et rare, la déclaration de promulgation constitutionnelle participe sans doute de cette incompréhension mutuelle et de cette distanciation entre les deux pouvoirs. Comment, d'ailleurs, le législatif aurait-il-pu répondre à une déclaration de promulgation qui intervient au moment même où la loi est promulguée par le président et où le processus législatif est donc déjà achevé?

La réponse à une telle question pourrait, dans l'absolu, résider dans l'idée selon laquelle la déclaration de promulgation favorise le dialogue institutionnel non pas au sujet de la loi à laquelle elle est jointe mais à propos des lois suivantes, la déclaration de promulgation précédente servant alors de guide des positions de l'exécutif permettant au Congrès, s'il le souhaite, de tenir compte des remises en cause de la constitutionnalité de certaines dispositions au moment d'adopter une nouvelle loi de même nature ou même au moment d'exercer son devoir de contrôle de l'application des lois par l'exécutif. Mais là encore, l'exemple des déclarations de promulgation relatives aux lois de financement du ministère de la Défense, et plus généralement la capacité de l'Administration Bush à remettre en cause année après année la constitutionnalité des mêmes dispositions de loi, démontrent que si cette volonté d'utiliser la déclaration de promulgation comme l'outil d'un dialogue au long cours a existé, alors elle a débouché sur un échec cuisant.

De plus, la marge de manœuvre presque inexistante accordée au Congrès par les déclarations de promulgation démontre que l'exécutif n'était pas dans une optique de négociation.

Qui dit dialogue dit compromis. Si l'Administration Bush avait réellement souhaité utiliser la déclaration de promulgation comme un vecteur de dialogue, il lui aurait été facile, par exemple, de se contenter de l'importante latitude accordée à l'exécutif par des lois comme les autorisations d'employer la force militaire en Afghanistan et en Irak. Mais malgré les cartes blanches législatives que constituaient ces lois, l'exécutif a, pour chacune d'entre elles, pris soin de préciser dans sa déclaration de promulgation que si le soutien du Congrès était appréciable, il ne constituait en aucun cas une autorisation préalable indispensable à la prise de décision présidentielle.

Cette position jusqu'au boutiste qui ne change rien au contenu des lois concernées ni à la manière dont elles seront appliquées démontre que l'Administration Bush ne souhaitait pas dialoguer avec le Congrès mais imposer sa vision constitutionnelle sans jamais avoir à la négocier. Les déclarations de promulgation n'étaient pas pour l'Administration Bush la base d'une négociation avec le Congrès mais au contraire une ligne de défense visant à isoler l'exécutif des autres pouvoirs et de leur contrôle.

Chapitre VIII. La théorie de l'exécutif unitaire, feuille de route du renforcement de la présidence

Si l'Administration Bush n'a pas souhaité utiliser les déclarations de promulgation comme un levier de dialogue institutionnel, c'est car celles-ci ont servi sans doute avant toute autre chose à tracer une ligne de défense constitutionnelle autour des prérogatives de la présidence. Le but des déclarations de promulgation constitutionnelles n'était pas, pour George W. Bush, d'opérer un rapprochement avec le Congrès mais au contraire de mettre le législatif à distance en établissant une liste de prérogatives que la présidence considérait comme des domaines au sein desquels le Congrès n'avait pas à intervenir autrement que par de simples conseils.

Une fois le Congrès mis à distance, il était possible d'isoler l'exécutif en l'entourant d'une ligne de défense dont les pierres constitutives étaient les arguments constitutionnels utilisés dans les déclarations de promulgation pour remettre en cause la constitutionnalité des lois adoptées.

On s'intéressera désormais à ces arguments constitutionnels et à leur capacité à servir de feuille de route du renforcement des prérogatives présidentielles, et notamment au plus utilisé de ces arguments, la théorie de l'exécutif unitaire. Autrement dit, les déclarations de promulgation seront envisagées ici comme un descriptif de la vision qu'avait l'Administration Bush de l'institution présidentielle et de ses prérogatives constitutionnelles.

On verra qu'en associant la théorie de l'exécutif unitaire à d'autres arguments constitutionnels comme le privilège de l'exécutif, les pouvoirs du président en matière de politique étrangère ou son statut de Chef des armées, les déclarations de promulgation de George W. Bush dépeignent une présidence isolée des autres pouvoirs de l'État fédéral américain.

Dès 2007, Vincent Michelot décrivait la mandature de George W. Bush comme une « fermeture de l'exécutif »[815] qui a débouché sur une « présidence en exil ».[816] De par leur description d'une présidence tenue à l'écart des autres institutions et refusant toute ingérence, les déclarations de promulgation reflètent parfaitement cet exécutif renfermé sur lui-même et recroquevillé sur ses prérogatives. Selon un ancien membre du ministère de la Justice durant la présidence de George W. Bush :

---

[815] Vincent Michelot, « La présidence en exil : la fermeture de l'exécutif sous George W. Bush. », *Études anglaises*, Volume 60, 2007, pp. 453-465.

[816] *Ibidem.*

> Je pense qu'à de rares exceptions, les déclarations de promulgation sont des instruments rhétoriques davantage que des outils efficaces de gouvernance. Elles sont plus idéologiques (sans que ce mot ait une dimension péjorative) que pratiques dans la majorité des cas dans lesquels elles sont utilisées.[817]

On retrouve dans ces paroles l'expression de l'une des idées que l'on souhaite mettre en avant : les déclarations de promulgation de George W. Bush ne sont pas un outil de la présidence administrative mais de la présidence rhétorique. Leur but n'était pas d'affecter de manière concrète et immédiate le contenu des politiques publiques mais d'exposer et de légitimer la vision constitutionnelle du pouvoir présidentiel qui fut celle de l'Administration Bush. Selon un ancien conseiller juridique de George W. Bush :

> L'utilisation (des déclarations de promulgation par le président Bush) faisait partie d'un contentieux institutionnel plus large et ancien, dans lequel le Congrès et des présidents issus des deux partis se disputaient la paternité de certains pouvoirs et de certaines prérogatives.[818]

Au-delà de la seule déclaration de promulgation, c'est bien de la volonté de l'Administration Bush de défendre une vision expansionniste de l'exécutif américain dont il s'agit. S'il n'était pas envisageable, comme la deuxième partie de ce travail de recherche a souhaité le démontrer, d'utiliser la déclaration de promulgation pour imposer cette vision du pouvoir exécutif en en faisant le critère d'utilisation d'un nouveau veto sélectif ou encore le facteur déterminant du processus d'exécution des lois par la bureaucratie fédérale, il était toujours possible d'utiliser la déclaration de promulgation comme un outil censé convaincre et imposer une vision expansionniste du pouvoir exécutif par le biais d'un degré de répétition qui confinait au matraquage.

8.1 Un pouvoir à chef unique : l'omniprésence de la théorie de l'exécutif unitaire

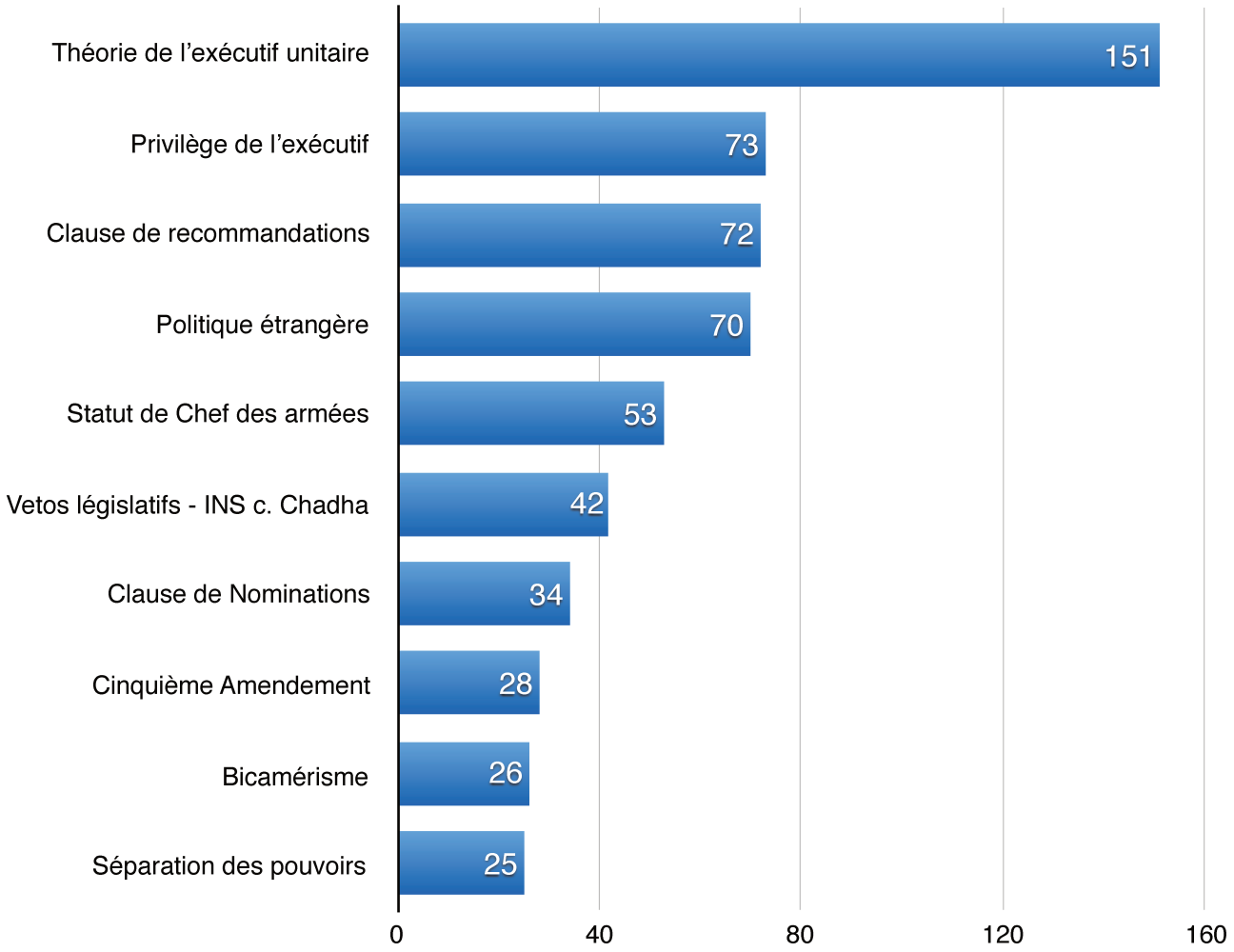
L'analyse des arguments constitutionnels les plus utilisés par George W. Bush, recensés dans le diagramme suivant, permettra de mieux définir les contours constitutionnels de ce pouvoir exécutif que le 43ème président des États-Unis souhaitait mettre en avant et défendre dans ses déclarations de promulgation.

---

[817] Entretien avec DOJ 1 (anonyme, 2 / 26 juillet 2014).
Citation originale : « I think signing statements tend to be rhetorical instruments rather than effective instruments of governance, except in a few instances. They are more ideological (not meant in a pejorative sense) than practical in the large majority of instances in which they are wielded. »

[818] Entretien avec WHC 1 (anonyme, 20 avril / 15 mai 2014).
Citation originale : « His use was part of a larger and longstanding dispute between the two branches, in which Congress and presidents of both parties contested ownership of certain powers and prerogatives. »

G6. Arguments constitutionnels présents dans les déclarations de promulgation de George W. Bush



Le premier intérêt de ce diagramme est de rappeler pourquoi les arguments constitutionnels développés par George W. Bush dans ses déclarations de promulgation n'ont pu être analysés en même temps que ceux de ses trois prédécesseurs immédiats : l'omniprésence de la théorie de l'exécutif unitaire, présente dans les déclarations de promulgation de George W. Bush dans des proportions jamais atteintes chez aucun autre président par quelque argument constitutionnel que ce soit, déforme totalement la perception des chiffres et rend toute comparaison directe entre les arguments constitutionnels de George W. Bush et ceux de ses prédécesseurs impossible, aussi bien d'un point de vue quantitatif que qualitatif.

Quantitativement, le nombre d'occurrences de la théorie de l'exécutif unitaire dans les déclarations de promulgation de George W. Bush est supérieur à la somme des occurrences des arguments constitutionnels les plus utilisés par Ronald Reagan, George H.W. Bush et Bill Clinton dans leurs déclarations de promulgation.[819] Avec 151 occurrences, soit en moyenne plus d'une

[819] 151 occurrences de la théorie de l'exécutif unitaire dans les déclarations de promulgation de George W. Bush, contre 117 (24+48+45) pour la somme des arguments constitutionnels les plus utilisés par Reagan, George H.W. Bush et Clinton.

mention par déclaration de promulgation constitutionnelle,[820] la théorie de l'exécutif unitaire est de loin l'argument constitutionnel le plus employé par George W. Bush dans ses déclarations de promulgation. Alors que George W. Bush a eu recours dans ces dernières à une quinzaine d'arguments constitutionnels différents, cette théorie représente à elle seule plus du quart des objections constitutionnelles du 43ème président des États-Unis.[821]

Qualitativement parlant, si les arguments les plus utilisés par Ronald Reagan (la Clause de nominations), George H.W. Bush et Bill Clinton (les pouvoirs du président en matière de politique étrangère), reposent sur des prérogatives présidentielles explicitement mentionnées dans la Constitution et à ce titre aussi vieilles que la présidence elle-même, la théorie de l'exécutif unitaire est une interprétation de la Constitution vieille d'une vingtaine d'années seulement et qui ne correspond pas à une ou même à plusieurs prérogatives présidentielles classiques ou facilement identifiables.

Comparer cette théorie à des arguments constitutionnels tels que les pouvoirs du président en matière de politique étrangère ou son statut de Chef des armées serait revenu à mettre sur le même plan des attributions présidentielles reconnues par tous (même si leur étendue exacte fait aujourd'hui encore l'objet d'un débat) et l'une des théories constitutionnelles les plus polémiques et les plus critiquées du dernier demi-siècle.

Selon ses partisans, la théorie de l'exécutif unitaire repose sur l'Article II, Section 1 de la Constitution, qui affirme que « le pouvoir exécutif sera confié à un président des États-Unis d'Amérique. » Pour George W. Bush et les autres partisans de cette théorie, ce passage de la Constitution fait du président le chef unique du pouvoir exécutif et lui confère par la même le contrôle exclusif du travail de chacun de ses membres. Appliquée aux déclarations de promulgation, cette théorie permet à George W. Bush de remettre en cause la constitutionnalité de toute disposition de loi qui s'apparenterait à une ingérence du pouvoir législatif dans l'exécution des lois ou plus généralement dans le fonctionnement de l'exécutif.

Il est ainsi très fréquent que le Congrès demande à ce que l'exécution d'une disposition de loi soit confiée à tel ou tel membre du pouvoir exécutif ou au contraire, que certains membres de l'exécutif soient mis à l'écart du processus d'exécution d'une disposition de loi. Ainsi, la disposition 452 (c)(2) de la Loi de sécurité intérieure de 2002 demande à ce que :

---

[820] 151 mentions de la théorie de l'exécutif unitaire pour 128 déclarations de promulgation constitutionnelles rédigées durant la présidence de George W. Bush.

[821] En plus de ce statut d'argument constitutionnel le plus utilisé, la théorie de l'exécutif unitaire est très souvent utilisée pour débuter une objection constitutionnelle, à travers la formule « le pouvoir exécutif unitaire interprétera… ».

> Chaque rapport remis au Congrès dans le cadre de cette disposition soit remis directement aux commissions compétentes sans aucun commentaire ou amendement préalable du ministre de la Sécurité intérieure, du vice-ministre, du Directeur du bureau de la citoyenneté et des services d'immigration, ou de tout autre membre ou agent du ministère de la Sécurité intérieure ou du Bureau de la gestion et du budget.[822]

Pour George W. Bush, le Congrès n'a pas le droit d'effectuer une telle demande puisque seul le président, en sa qualité de chef de l'exécutif unitaire, peut confier à tel ou tel membre du pouvoir exécutif la responsabilité de l'exécution d'une disposition de loi ou au contraire lui demander de ne pas intervenir dans cette exécution. Le président considère qu'une telle requête législative constitue une violation de la théorie de l'exécutif unitaire puisqu'elle vise à orienter le travail des différents membres du pouvoir exécutif qui, selon George W. Bush, sont placés par la Constitution sous l'autorité directe et exclusive du président des États-Unis, seul légitime à les diriger dans leur travail. Dans la déclaration de promulgation jointe à cette loi, George W. Bush précise donc :

> La disposition 452 (c)(2) de la loi interdit à divers employés du ministère de la Sécurité intérieure et du Bureau de la gestion et du budget d'amender des rapports et d'autres documents préparés par le Bureau de la citoyenneté et des services d'immigration. Le pouvoir exécutif interprétera cette disposition en accord avec le droit constitutionnel du président de superviser le pouvoir exécutif unitaire.[823]

Plus que tout autre argument constitutionnel présent dans les déclarations de promulgation, la théorie de l'exécutif unitaire symbolise cet exécutif renfermé sur lui-même et isolé de tout interventionnisme législatif qu'a souhaité mettre en place l'Administration Bush. Pour le président, le processus d'exécution des lois dépend intégralement et uniquement du pouvoir exécutif, et toute tentative du Congrès d'inclure dans les lois qu'il adopte des dispositions qui prétendent dicter la manière dont les lois sont appliquées est par essence inconstitutionnelle puisqu'en prétendant diriger le travail de membres de l'exécutif, le législatif s'attribue une prérogative constitutionnelle dont seul le président dispose. Lorsque George W. Bush évoque le droit exclusif du président de « superviser le pouvoir exécutif unitaire », la vision qu'il développe d'un exécutif intégralement

---

[822] H.R.5005, Homeland Security Act of 2002, 107ème Congrès.
Citation originale : « Each report required under this subsection shall be provided directly to the committees described in paragraph (1) without any prior comment or amendment from the Secretary, Deputy Secretary, Director of the Bureau of Citizenship and Immigration Services, or any other officer or employee of the Department or the Office of Management and Budget. »

[823] George W. Bush, Statement on Signing the Homeland Security Act of 2002, 25 novembre 2002.
Citation originale : « Section 452(c)(2) of the Act prohibits various officers of the Department or the Office of Management and Budget from reviewing reports and other material prepared by the Citizenship and Immigration Services Ombudsman. The executive branch shall construe this section in a manner consistent with the President's constitutional authority to supervise the unitary executive branch. »

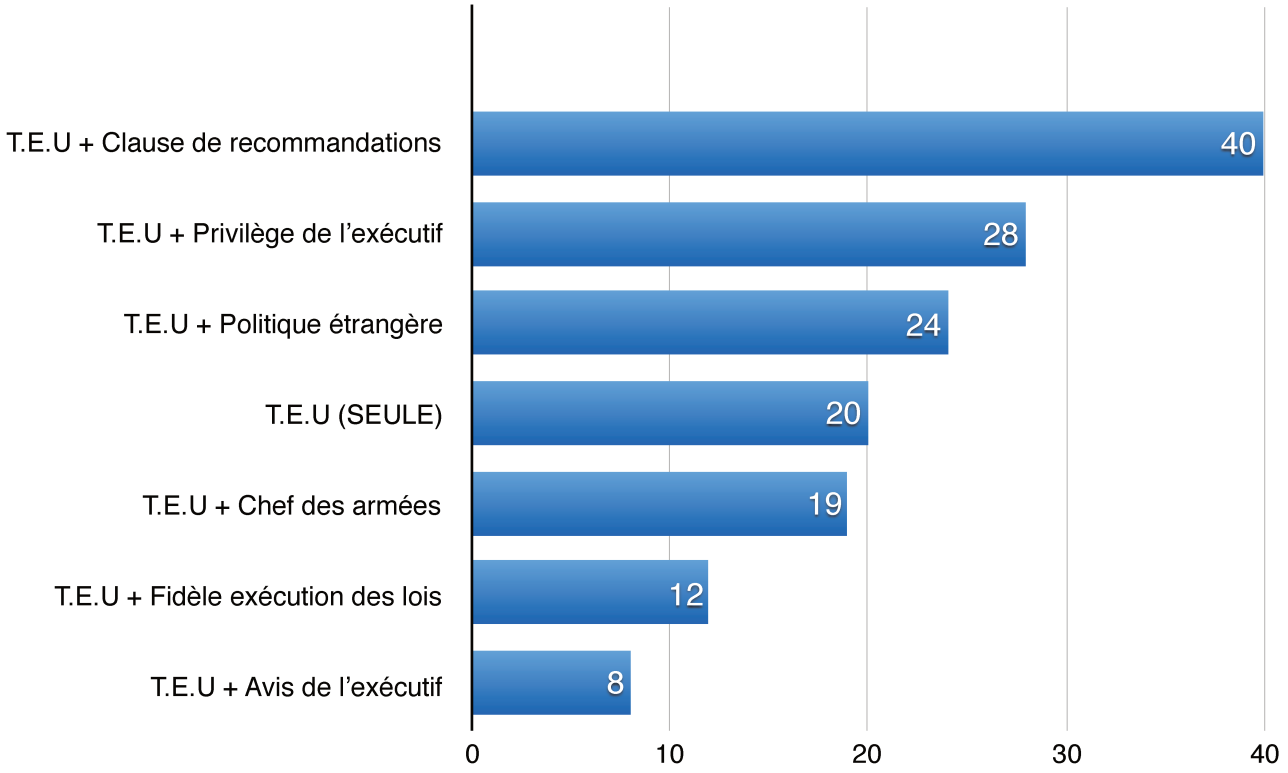
dirigé et incarné par un seul homme, le président, rappelle par bien des aspects celle d'un Louis XIV affirmant « L'État, c'est moi ». Pour les tenants de la théorie de l'exécutif unitaire, le président *est* le pouvoir exécutif comme le Roi Soleil était à lui seul l'appareil étatique français.

8.2 Le socle commun des déclarations de promulgation de George W. Bush

Bien que significatifs, les chiffres bruts du nombre d'occurrences de la théorie de l'exécutif unitaire dans les déclarations de promulgation de George W. Bush ne constituent pas l'aspect le plus intéressant de l'utilisation de cet argument constitutionnel. Pour pleinement comprendre la place centrale qu'occupe cette théorie dans les déclarations de promulgation de George W. Bush, il convient de s'intéresser à un autre aspect de son utilisation qui, au même titre que sa surreprésentation statistique, la distingue de tous les autres arguments constitutionnels présents dans les déclarations de promulgation de George W. Bush : son association très fréquente, au sein d'une même objection, à d'autres arguments constitutionnels.

C'est ce que se propose de faire le diagramme suivant, qui distingue au sein de l'ensemble des occurrences de la théorie de l'exécutif unitaire dans les déclarations de promulgation de George W. Bush ses différentes associations à d'autres arguments constitutionnels au sein d'une même objection.

G30. Utilisation de la théorie de l'exécutif unitaire (T.E.U) dans les déclarations de promulgation de George W. Bush



Les résultats obtenus illustrent l'idée qui vient d'être émise d'une théorie de l'exécutif unitaire placée au centre des déclarations de promulgation de George W. Bush. Sur ses 151 occurrences, la théorie n'apparait seule qu'à vingt reprises. Dans 87% des cas, elle vient donc se greffer sur un autre argument constitutionnel, la disposition de loi concernée voyant alors sa constitutionnalité remise en cause à la fois par la théorie de l'exécutif unitaire et l'argument constitutionnel auquel elle est associée.[824]

Ainsi, dans la déclaration de promulgation relative à la Loi d'autorisation de la Défense nationale pour l'année fiscale 2005, George W. Bush précise :

> Le pouvoir exécutif interprétera comme une simple suggestion la disposition 1207(b)(1) de la loi, qui vise à contraindre un membre du pouvoir exécutif à utiliser la voix et le vote des États-Unis au sein d'une organisation internationale pour atteindre des objectifs précis en matière de politique étrangère, puisque toute autre interprétation interférerait de manière inadmissible avec le droit constitutionnel du président de mener la politique étrangère du pays et de superviser le pouvoir exécutif unitaire.[825]

Ici, George W. Bush estime que le Congrès enfreint la Constitution à la fois en tentant de définir la politique étrangère du pays alors que seul le président y est autorisé et en donnant des ordres à un employé de l'exécutif, ce que seul le président est habilité à faire.

On trouve de nombreux exemples similaires de dispositions de loi dont la constitutionnalité est contestée simultanément par la théorie de l'exécutif unitaire et les pouvoirs du président en matière de politique étrangère, son rôle de Chef des armées, ou encore son droit de refuser de divulguer des informations pour des raisons de sécurité nationale.

De telles associations sont rendues possibles par la nature polymorphe de la notion même de théorie de l'exécutif unitaire. L'idée que le président est le chef unique de l'exécutif américain et qu'il est à ce titre le seul habilité à donner des ordres aux autres membres de l'exécutif peut en effet, dans l'absolu, être appliquée à toutes les prérogatives dont jouit la présidence. C'est ce que

---

[824] D'autres arguments constitutionnels sont parfois associés entre eux, comme les statuts du président en tant que chef de la politique étrangère américaine et Chef des armées, mais ces associations sont le plus souvent le fruit de la remise en cause de la constitutionnalité de dispositions de loi qui impliquent à la fois les relations internationales des États-Unis et l'utilisation de l'armée américaine, sujets liés s'il en est.

[825] George W. Bush, Statement on Signing the Ronald Reagan National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2005, 28 octobre 2004.
Citation originale : « The executive branch shall construe as advisory section 1207(b)(1) of the Act, which purports to direct an executive branch official to use the U.S. voice and vote in an international organization to achieve specified foreign policy objectives, as any other construction would impermissibly interfere with the President's constitutional authorities to conduct the Nation's foreign affairs and supervise the unitary executive branch. »

rappelle Noel J. Francisco, conseiller juridique adjoint du président des États-Unis entre 2001 et 2003, lorsqu'il affirme que la théorie de l'exécutif unitaire est l'argument constitutionnel « le plus fréquent uniquement car elle englobe différents enjeux constitutionnels. »[826]

Toutefois, les prérogatives présidentielles auxquelles vient s'accoler la théorie de l'exécutif unitaire dans les déclarations de promulgation ne sont pas le fruit du hasard. Il s'agit très souvent de pouvoirs présidentiels assez consensuels comme le rôle du président en tant que chef de la politique étrangère des États-Unis, ou même explicitement attribués à l'exécutif par la Constitution comme c'est le cas pour son statut de Chef des armées.

En outre, le fait d'être aussi souvent associée à d'autres arguments constitutionnels fait que, au-delà de son utilisation plus fréquente, la théorie de l'exécutif unitaire se distingue des autres arguments constitutionnels utilisés dans les déclarations de promulgation de George W. Bush par une présence forte dans toutes les catégories de loi : alors que les autres arguments constitutionnels sont le plus souvent utilisés dans les catégories de loi auxquels ils correspondent le plus naturellement (les lois de défense pour l'argument du statut de Chef des armées, les lois liées aux relations internationales pour celui des pouvoirs du président en matière de politique étrangère), ses nombreuses associations à d'autres arguments constitutionnels permettent à la théorie de l'exécutif unitaire d'être omniprésente dans toutes les catégories de lois.

Au-delà des renseignements que les deux diagrammes précédents fournissent sur la capacité de la théorie de l'exécutif unitaire à être l'argument constitutionnel le plus souvent utilisé dans les déclarations de promulgation de George W. Bush tout en n'étant que rarement utilisée seule pour remettre en cause la constitutionnalité d'une disposition de loi, leur superposition semble décrire un lien récurrent voire une similarité entre, d'un côté, les arguments constitutionnels les plus utilisés par George W. Bush dans ses déclarations de promulgation, et de l'autre, les arguments les plus souvent associés à la théorie de l'exécutif unitaire, comme le démontre le tableau suivant.

[826] Entretien (6 / 24 novembre 2013).

T4. Arguments constitutionnels les plus souvent associés à la théorie de l'exécutif unitaire dans les déclarations de promulgation de George W. Bush

Argument constitutionnel	Rang dans le classement des arguments constitutionnels les plus utilisés dans les déclarations de promulgation de George W. Bush (hors théorie de l'exécutif unitaire)	Rang dans le classement des arguments constitutionnels les plus souvent associés à la théorie de l'exécutif unitaire
Privilège de l'exécutif	1	2
Clause de recommandations	2	1
Politique étrangère	3	3
Statut de chef des armées	4	4

Ce tableau laisse apparaître une similitude certaine entre la liste des arguments constitutionnels les plus utilisés par George W. Bush dans ses déclarations de promulgation et celle des arguments les plus souvent associés à la théorie de l'exécutif unitaire. Les quatre arguments constitutionnels les plus utilisés par George W. Bush (en dehors de la théorie de l'exécutif unitaire elle-même) sont également les quatre arguments les plus souvent associés à la théorie de l'exécutif unitaire. Autrement dit, la théorie de l'exécutif unitaire est suivie, dans la liste des arguments constitutionnels les plus utilisés dans les déclarations de promulgation de George W. Bush, par les quatre arguments auxquels elle est elle-même le plus souvent associée.

En effet, si on laisse de côté la théorie de l'exécutif unitaire, le privilège de l'exécutif est l'argument le plus utilisé dans les déclarations de promulgation de George W. Bush. Il est également le deuxième argument le plus souvent associé à la théorie de l'exécutif unitaire. Les chiffres s'inversent pour la Clause de recommandations, qui est le deuxième argument constitutionnel le plus utilisé dans les déclarations de promulgation de George W. Bush (hors théorie de l'exécutif unitaire) et celui qui est le plus souvent associé à la théorie de l'exécutif unitaire. La politique étrangère est à la fois le troisième argument constitutionnel le plus utilisé et le troisième argument le plus souvent associé à la théorie de l'exécutif unitaire. Enfin, le statut du président en tant que Chef des armées arrive en quatrième position dans les deux classements.

La théorie de l'exécutif unitaire n'est donc pas soutenue, dans les déclarations de promulgation de George W. Bush, par n'importe quels arguments constitutionnels, mais par ceux

qui sont, derrière elle, les plus utilisés. Même s'ils ne sont pas les seuls à y être employés, ces cinq arguments constitutionnels (théorie de l'exécutif unitaire, Clause de recommandations, privilège de l'exécutif, pouvoirs du président en matière de politique étrangère, statut de Chef des armées) constituent donc le coeur de la vision du pouvoir exécutif que l'Administration Bush souhaitait développer dans ses déclarations de promulgation.

8.2.1 Exécutif unitaire et Clause de recommandations : le contrôle du dialogue entre la présidence et le Congrès

La Constitution confère au président le pouvoir de «recommander à l'attention du Congrès telles mesures qu'il estimera nécessaires et opportunes.»[827] Autrement dit, le président a le droit de soumettre au Congrès tout projet de loi qu'il désire voir débattu. Toutefois, à mesure que le Congrès a, en partie au nom de cette Clause de recommandations, délégué à l'exécutif la responsabilité de proposer une part importante des projets de loi sur lesquels le Congrès travaille, le législatif a de plus en plus souvent décidé de prendre les devants et de demander au président ou à un autre membre du pouvoir exécutif de lui faire des propositions de loi.

George W. Bush estime de son côté que, puisque la Constitution affirme que le président devra soumettre uniquement les propositions qu'il juge « nécessaires et opportunes »,[828] le Congrès ne peut contraindre l'exécutif à lui faire des propositions de lois, ce choix relevant exclusivement du président. Or, il n'est pas rare que le Congrès demande au président, suite à une étude menée par telle ou telle agence exécutive, de lui soumettre une proposition de loi ou des recommandations législatives basées sur les résultats de l'étude en question.

La demande du Congrès entre alors en conflit avec la lecture présidentielle de la Clause de recommandations. La confrontation est double si, en plus de demander à l'exécutif de lui faire une proposition législative, le Congrès désigne un membre de l'exécutif comme étant chargé de procéder, le plus souvent par le biais d'un rapport, à la transmission de la proposition en question. Dans ce cas, très fréquent dans le processus législatif américain, le Congrès, en plus d'enfreindre la Clause de recommandations, empiète selon George W. Bush sur la théorie de l'exécutif unitaire puisque seul le président est habilité à décider quel membre de l'exécutif sera chargé de l'exécution de telle ou telle disposition de loi.

C'est ce qu'explique cet ancien responsable du ministère de la Justice durant la présidence de George W. Bush :

---

[827] Constitution des États-Unis, Article II, Section 3.

[828] *Ibidem.*

> Si le Congrès demande à un vice-ministre au sein d'une agence de remettre un rapport qui contient des recommandations de modifications législatives, le président peut indiquer dans une déclaration de promulgation que les recommandations devront être transmises conformément au souhait du Congrès, mais par le président, conformément à l'Article II Section 3 de la Constitution, et non par la personne désignée par la disposition de loi.[829]

Ainsi, la disposition 2(c) de la Loi HEROS de 2003 précise :

> Le ministre de l'Éducation devra, au plus tard 15 mois après avoir exercé pour la première fois le droit de dispense ou de modification décrit dans la sous-disposition (a), transmettre à la Commission à l'éducation de la Chambre des représentants et à la Commission à la santé, l'éducation, le travail et les retraites du Sénat un rapport sur l'impact de ces dispenses sur les individus concernés (…) Ce rapport devra inclure les recommandations du ministre quant aux changements à apporter aux dispositions qui ont fait l'objet d'une dispense ou d'une modification.[830]

Le fait que le Congrès demande à ce que ce soit le ministre de l'Éducation qui transmette le rapport contenant les propositions législatives requises découle d'une évidente logique organisationnelle : la loi en question est directement et intégralement liée à l'éducation, le rapport doit être remis aux commissions de l'éducation du Sénat et de la Chambre des représentants, et il est difficile d'imaginer que George W. Bush ait envisagé, quand bien même il estime en avoir le droit, de demander à son ministre de la Défense ou à son ministre des Affaires étrangères de s'acquitter de l'exécution de cette disposition.

Malgré tout, George W. Bush estime qu'une telle demande est contraire à la Constitution puisqu'elle force le pouvoir exécutif à transmettre au Congrès une recommandation de loi, là où, selon lui, la Constitution laisse le président libre de juger de la pertinence d'une telle décision. Dans la déclaration de promulgation jointe à cette loi, George W. Bush nie l'obligation faite à l'exécutif par la disposition 2(c) de transmettre au Congrès une proposition de loi et affirme :

---

[829] Entretien avec DOJ 1 (anonyme, 2 / 26 juillet 2014).
Citation originale : « If Congress directs an assistant secretary at an agency to submit a report with recommendations for changes to a law, the President may direct in a signing statement that the recommendations will be submitted as required, but that they will be submitted by the President and provided by Article 2, section 3 of the Constitution, and not by the officer designated to do so in the law. »

[830] H.R.1412, Higher Education Relief Opportunities for Students Act of 2003, 108ème Congrès, disposition 2(c).
Citation originale : « The Secretary shall, not later than 15 months after first exercising any authority to issue a waiver or modification under subsection (a), report to the Committee on Education and the Workforce of the House of Representatives and the Committee on Health, Education, Labor and Pensions of the Senate on the impact of any waivers or modifications issued pursuant to subsection (a) on affected individuals and the programs under title IV of the Act, and the basis for such determination, and include in such report the Secretary's recommendations for changes to the statutory or regulatory provisions that were the subject of such waiver or modification. »

> Le pouvoir exécutif interprétera la disposition 2(c) en accord avec l'autorité conférée au président par la Clause de recommandations de la Constitution de recommander à l'attention du Congrès telles mesures qu'il estimera nécessaires et opportunes.[831]

Pourtant, certains membres de l'Administration Bush estiment que le Congrès peut solliciter des recommandations législatives sans pour autant enfreindre la Clause de recommandations. Ainsi, selon un ancien membre du ministère de la Justice durant la présidence de George W. Bush :

> Le Congrès peut, par exemple, solliciter des recommandations de la part, au moins, de certains membres de l'exécutif sans pour autant enfreindre la Clause de recommandations, car l'Administration peut tout à fait mettre en place des règles et des procédures internes pour s'assurer que toute recommandation transmise (au Congrès) par un membre d'un ministère sera lue et approuvée par l'équipe du président. En conséquence, je pense qu'il s'agit en définitive d'un débat sur la forme davantage que sur le fond.[832]

C'est ici que l'on retombe, dans une certaine mesure, sur la théorie de l'exécutif unitaire. L'objectif est de faire en sorte que le président ou son cercle le plus proche garde un maximum de contrôle sur le fonctionnement de l'ensemble des ministères. Au-delà du droit du Congrès de solliciter des recommandations législatives, c'est bien la volonté présidentielle de contrôler toute collaboration et tout dialogue entre la présidence et le Congrès que l'utilisation de la Clause de recommandations met en avant.

D'ailleurs, le tableau présenté plus haut démontre que la Clause de recommandations est, de loin, l'argument constitutionnel le plus souvent associé à la théorie de l'exécutif unitaire : sur les 72 mentions de la Clause dans les déclarations de promulgation de George W. Bush, 40 sont le fruit d'associations à la théorie de l'exécutif unitaire.

A titre d'exemple, la disposition 501(c) de la Loi d'amélioration des programmes de santé des vétérans de 2004 demande au ministre des Anciens combattants de revoir le système de recrutement des infirmières dans les structures hospitalières gérées par son ministère. La

---

[831] George W. Bush, Statement on Signing the Higher Education Relief Opportunities for Students Act of 2003, 18 aout 2003.
Citation originale : « The executive branch shall construe section 2(c) in a manner consistent with the President's authority under the Recommendations Clause of the Constitution to submit for the consideration of the Congress such measures as the President shall judge necessary or expedient. »

[832] Entretien avec DOJ 1 (anonyme, 2 / 26 juillet 2014).
Citation originale : « I think Congress may, for example, request recommendations from at least certain government officials without running afoul of the recommendations clause. That is so because the Administration may impose policies and procedures internally to ensure that any such recommendation submitted by a Cabinet officer has been reviewed and approved by the President's staff. As a result, ultimately, I think the debate is one of form rather than substance. »

disposition précise que si le ministre estime que les changements à apporter au système nécessitent l'adoption d'une loi, alors il doit transmettre au Congrès des recommandations législatives qui permettent de procéder à ces changements.[833]

Pour George W. Bush, une telle communication entre le ministre et le Congrès, qui peut déboucher sur une recommandation de loi, enfreint à la fois la théorie de l'exécutif unitaire et la Clause de recommandations de la Constitution, et le président remet donc en cause la constitutionnalité de cette disposition de loi dans une déclaration de promulgation :

> La disposition 501(c) de la loi vise à contraindre le ministre à soumettre au Congrès, sous certaines circonstances, des recommandations de changements législatifs. Le pouvoir exécutif mettra cette disposition en pratique en tenant compte du droit constitutionnel du président de superviser le pouvoir exécutif unitaire et de recommander à l'attention du Congrès telles mesures qu'il estime nécessaires et opportunes.[834]

L'association de la théorie de l'exécutif unitaire à la Clause de recommandations permet donc d'installer, en quelque sorte, un double grillage autour de la capacité des membres de l'exécutif à communiquer avec le Congrès sur le terrain de la production législative. Dans un premier temps, la Clause de recommandations vient rappeler au Congrès que le président estime que les recommandations législatives en provenance de la Maison-Blanche sont une rue à sens unique, et que le Congrès ne peut solliciter de telles recommandations puisque c'est au président et à lui seul d'estimer si elles sont « nécessaires et opportunes ».

Ensuite, la théorie de l'exécutif unitaire vient rappeler que c'est au président, et non à l'ensemble du pouvoir exécutif, que la Constitution attribue le droit de transmettre au Congrès de telles recommandations. Cette deuxième ligne de défense vient signifier que c'est au président, et non au Congrès, de décider quels membres de l'exécutif ont le droit d'emprunter cette rue à sens unique de la proposition législative.

---

[833] H.R 3936, Veterans Health Programs Improvement Act of 2004, 108ème Congrès, disposition 501(c).

[834] George W. Bush, Statement on Signing the Veterans Health Programs Improvement Act of 2004, 30 novembre 2004.
Citation originale : « Section 501(c) of the Act purports to require the Secretary to submit to the Congress recommendations for changes in law in certain circumstances. The executive branch shall implement this provision in a manner consistent with the President's constitutional authority to supervise the unitary executive branch and to recommend for the consideration of the Congress such measures as the President judges necessary and expedient. »

8.2.2 Exécutif unitaire et privilège de l'exécutif : le culte du secret

Avec 73 mentions, la notion de privilège de l'exécutif est le second argument constitutionnel le plus usité par George W. Bush dans ses déclarations de promulgation. Dans son encyclopédie de la présidence américaine, Michael Genovese définit le privilège de l'exécutif comme « le droit du président de ne pas divulguer certaines informations au Congrès et aux cours de justice. »[835]

Pour George W. Bush comme pour d'autres présidents avant lui, le travail de l'exécutif et l'accomplissement des différentes missions que lui confie la Constitution nécessitent une part de secret afin de protéger, par exemple, la nature confidentielle des communications diplomatiques, ou encore de permettre aux membres du pouvoir exécutif de conseiller le président le plus librement possible et sans devoir craindre que leurs paroles puissent un jour être utilisées contre eux par le Congrès ou un tribunal.

Cette idée du secret comme un ingrédient nécessaire à tout pouvoir exécutif est presque aussi vieille que la présidence. Dès l'adoption de la Constitution, Alexander Hamilton, principal partisan d'un exécutif fort au sein de la Convention constitutionnelle, décrivait la confidentialité et le secret comme des armes indispensables à l'exercice du pouvoir exécutif et comme l'un des principaux avantages d'un exécutif à une tête comparé à un exécutif pluriel. [836]

C'est au nom de cette idée et de la notion même de privilège de l'exécutif que George W. Bush remet en cause dans ses déclarations de promulgation la constitutionnalité de toute disposition qui requiert la divulgation d'informations dont l'exécutif estime qu'elles ne peuvent être rendues publiques sans nuire à l'exercice de ses responsabilités constitutionnelles. On citera à titre d'exemple la disposition 214(a)(1)(D)(ii) de la Loi de sécurité intérieure de 2002 :

> Toute information liée à des infrastructures essentielles (y compris l'identité de la personne ou de l'entité qui transmet l'information) transmise volontairement au ministère de la Sécurité intérieure (…) ne devra pas être utilisée ou révélée sans obtenir au préalable l'autorisation écrite de la

[835] Michael Genovese, *Encyclopedia of the American Presidency*, *op.cit.*, page 174.

[836] Alexander Hamilton, « Federalist 70 » dans *The Federalist Papers,* Edited by Clinton Rossiter, New York, Signet Classic, avril 2003, 688 p., pp. 421-429.
Citation originale : « Decision, activity, secrecy, and dispatch will generally characterize the proceedings of one man in a much more eminent degree than the proceedings of any greater number; and in proportion as the number is increased, these qualities will be diminished. »

> personne ou de l'entité ayant transmis l'information, sauf si l'information est transmise à l'une des deux chambres du Congrès (…) ou au Contrôleur général.[837]

Ici, le pouvoir législatif s'auto-attribue un statut particulier qui permet au ministère de la Sécurité intérieure de divulguer des informations au Congrès ou au Contrôleur général même sans l'accord de la personne qui a fourni l'information à une agence fédérale. George W. Bush répond à cette disposition dans une déclaration de promulgation en date du 25 novembre 2002 :

> Le pouvoir exécutif n'interprète pas (la disposition 214(a)(1)(D)(ii)) comme créant une quelconque obligation (…) de partager de telles informations avec le Congrès ou le Contrôleur général et l'interprétera dans tous les cas en tenant compte du droit du président (…) de garder secrètes des informations dont la divulgation pourrait nuire à la diplomatie américaine, à la sécurité du pays, au processus de délibération de l'exécutif ou à l'accomplissement de ses devoirs constitutionnels.[838]

George W. Bush insiste sur le fait qu'il comprend la loi comme une permission et en aucun cas comme une obligation faite au ministère de la Sécurité intérieure, qui fait partie du pouvoir exécutif, de divulguer des informations au Congrès. Comme dans la majorité des cas d'utilisation de la notion de privilège de l'exécutif pour remettre en cause la constitutionnalité d'une demande d'informations en provenance du Congrès, George W. Bush énumère non pas un seul mais plusieurs pans du processus politique qui pourraient être mis en danger par la divulgation des informations en question. Ici, ce sont la sécurité des États-Unis mais aussi leurs relations avec les autres nations, ainsi que la nécessité pour l'exécutif de devoir travailler dans une certaine discrétion qui justifient pour le président la remise en cause de la constitutionnalité de la disposition 214. Pour George W. Bush, le président jouit, au même titre qu'un médecin ou qu'un avocat, d'un droit au secret professionnel qui lui permet de s'acquitter de ses fonctions sans avoir à divulguer d'informations sur la manière dont il les exerce.

---

[837] H.R.5005, Homeland Security Act of 2002, 107ème Congrès, disposition 214(a)(1)(D)(ii).
Citation originale : « critical infrastructure information (including the identity of the submitting person or entity) that is voluntarily submitted to a covered Federal agency (…) shall not, without the written consent of the person or entity submitting such information, be used or disclosed by any officer or employee of the United States (…) except (…) when disclosure of the information would be to either House of Congress (…) or (…) to the Comptroller General. »
Il est précisé plus haut dans la loi que l'expression « covered Federal agency » désigne ici le ministère de la Sécurité intérieure : « The term "covered Federal agency" means the Department of Homeland Security. »

[838] George W. Bush, Statement on Signing the Homeland Security Act of 2002, 25 novembre 2002.
Citation originale : « The executive branch does not construe this provision to impose any independent or affirmative requirement to share such information with the Congress or the Comptroller General and shall construe it in any event in a manner consistent with the constitutional authorities of the President to supervise the unitary executive branch and to withhold information the disclosure of which could impair foreign relations, the national security, the deliberative processes of the Executive, or the performance of the Executive's constitutional duties. »

Ainsi, lorsque le Congrès a cherché en 2008 à mettre sous tutelle la pratique des déclarations de promulgation par l'Administration Bush par le biais de la Loi de signalement du Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice, qui demandait au ministère de la Justice de signaler au Congrès toute remise en cause de la constitutionnalité et/ou de l'exécution d'une disposition de loi, le ministre de la Justice a, dans une lettre adressée au leader de la majorité démocrate au Sénat, affirmé sa conviction que cette loi enfreignait le privilège de l'exécutif :

> La loi demande au ministère de divulguer au Congrès des conseils dont la confidentialité est protégée par le privilège de l'exécutif et, ce faisant, elle pourrait nuire à la capacité des membres de l'exécutif de recevoir des conseils juridiques sincères et à la capacité du ministère de prodiguer ces conseils.[839]

On notera par ailleurs que l'Administration Bush n'hésite pas à pousser la notion de privilège de l'exécutif dans ses retranchements jusqu'à lui faire presque dire l'inverse de son sens originel. Ainsi, la disposition 261 de la Loi de coopération atomique avec l'Inde de 2006 interdit à tout membre du ministère de la Défense ou du ministère de l'Énergie de rendre publique la localisation de tout site nucléaire sensible.[840] Dans sa déclaration de promulgation, George W. Bush remet en cause la constitutionnalité de cette disposition car, selon lui, elle « interdit la transmission d'informations au Congrès, à une organisation internationale ou au public ».[841]

On ne saurait passer à côté de l'ironie inhérente à une telle remise en cause constitutionnelle. Alors que George W. Bush conteste régulièrement, au nom du privilège de l'exécutif, le droit du Congrès de contraindre l'exécutif à rendre publiques certaines informations, le président affirme ici que le Congrès n'a pas le droit, au nom du même privilège de l'exécutif, d'empêcher le président de divulguer des informations qu'il souhaiterait rendre publiques. Au-delà du seul droit du président de garder secrètes certaines informations jugées sensibles, l'Administration Bush voit donc le privilège de l'exécutif comme un contrôle total par l'exécutif de la circulation des informations dont il dispose.

L'existence même de la notion de privilège de l'exécutif ainsi que les conditions dans lesquelles il peut être mis en avant par la présidence pour refuser de transmettre des informations

---

[839] Michael B. Mukasey, Attorney General, « Constitutionality of the OLC Reporting act of 2008 », *op.cit.* Citation originale : « The bill would require reporting about advice that is protected by constitutional privilege and, in so doing, could deter Executive Branch officials from seeking, and the Department from providing, candid legal advice. »

[840] H.R.5682, Henry J. Hyde United States-India Peaceful Atomic Energy Cooperation Act of 2006, 109ème Congrès, disposition 261.

[841] George W. Bush, Statement on Signing the Henry J. Hyde United States-India Peaceful Atomic Energy Cooperation Act of 2006, 18 décembre 2006.

confidentielles ont été définies par la Cour suprême en 1974 dans la décision *US c. Nixon.* [842] Pour la Cour, l'exécutif doit effectivement pouvoir bénéficier d'une dose de confidentialité dans l'exercice de ses fonctions :

> L'Histoire nous a appris que ceux qui pensent que leurs remarques pourraient être rendues publiques ont tendance à tempérer leur honnêteté par une inquiétude vis-à-vis des apparences et de leurs propres intérêts, au détriment du processus de décision.[843]

La Cour suprême reconnaît donc la nécessité d'assurer à l'exécutif un certain degré de confidentialité dans l'exercice de ses fonctions afin que les conseillers du président puissent communiquer avec lui de la manière la plus honnête possible et sans avoir à craindre que leurs paroles puissent ensuite être rendues publiques et se retourner contre eux.

S'il n'est pas mentionné explicitement dans la Constitution, le privilège de l'exécutif découle selon le juge Burger de cette même Constitution et des responsabilités qu'elle confie explicitement au président :

> Le privilège (de l'exécutif) découle de la suprématie de chaque pouvoir au sein de son champ d'action constitutionnelle. Certaines prérogatives et certains privilèges découlent de la nature des pouvoirs énumérés (dans la Constitution); la protection de la confidentialité des communications présidentielles présente les mêmes ramifications constitutionnelles. (…) La nécessité pour le président que ses conseillers fassent preuve d'une objectivité et d'une franchise totales doit faire l'objet d'une grande déférence de la part des cours de justice.[844]

Toutefois, le privilège de l'exécutif ne saurait être absolu et, à chaque fois qu'il l'utilise, le président doit être en mesure d'établir un lien clair avec un des cas de figure dans lesquels le privilège peut s'appliquer :

---

[842] 418 U.S. 683.
Dans cette décision de 1974, la Cour suprême, à l'unanimité des huit juges présents, affirme que le président Nixon ne peut se servir de la notion de privilège de l'exécutif pour refuser de transmettre les enregistrements de la Maison-Blanche au procureur spécial chargé de l'enquête sur le scandale du Watergate.

[843] *Ibidem.*
Citation originale : « Human experience teaches that those who expect public dissemination of their remarks may well temper candor with a concern for appearances and for their own interests to the detriment of the decision-making process. »

[844] *Ibid.*
Citation originale : « the privilege can be said to derive from the supremacy of each branch within its own assigned area of constitutional duties. Certain powers and privileges flow from the nature of enumerated powers, the protection of the confidentiality of Presidential communications has similar constitutional underpinnings. (…) The President's need for complete candor and objectivity from advisers calls for great deference from the courts. »

> En l'absence d'affirmation de la nécessité de protéger des secrets militaires, diplomatiques, ou liés à des enjeux de sécurité nationale, il nous semble difficile d'accepter l'idée selon laquelle la confidentialité des communications présidentielles, aussi importante soit-elle, est amoindrie de manière significative par la transmission de documents qui seront analysés avec toutes les conditions de sécurité qu'il incomberait à la Cour d'assurer.[845]

On remarque que les critères définis par la Cour suprême, à savoir les « secrets militaires, diplomatiques, ou liés à des enjeux de sécurité nationale »,[846] sont ceux qu'utilise presque systématiquement dans ses déclarations de promulgation George W. Bush pour justifier son recours au privilège de l'exécutif.

Cette vision de l'exécutif comme une institution qui doit être protégée par un « voile de secret » a très largement dépassé, durant la présidence de George W. Bush, le seul cadre des déclarations de promulgation.

Dès les premiers mois de l'Administration Bush, la première polémique liée à la vision du pouvoir exécutif qui fut celle du 43ème président des États-Unis a en effet concerné le refus de son vice-président Dick Cheney de transmettre au Congrès les noms des membres d'un groupe de réflexion que le vice-président dirigeait et qui devait travailler à la définition de la politique énergétique qui serait celle de l'Administration Bush.[847]

L'association du privilège de l'exécutif à la théorie de l'exécutif unitaire permet quant à elle au président de rappeler que le privilège en question est bien celui de l'ensemble du pouvoir exécutif et non du seul président, mais aussi d'affirmer que la décision de recourir ou non au privilège de l'exécutif revient au seul chef de l'État, et ce quel que soit le membre de l'exécutif auquel le Congrès demande des informations.

A titre d'exemple, la disposition 2303(b) de la Loi de financement du ministère de la Justice du 21ème siècle, dont la bonne exécution a été vérifiée plus tôt dans cette thèse, précise que :

---

[845] *Ibid.*
Citation originale : « Absent a claim of need to protect military, diplomatic, or sensitive national security secrets, we find it difficult to accept the argument that even the very important interest in confidentiality of Presidential communications is significantly diminished by production of such material for in camera inspection with all the protection that a district court will be obliged to provide. »

[846] *Ibid.*

[847] Joseph Kahn, « Cheney Refuses to Release Energy Task Force Records », *The New York Times*, 4 aout 2001.

> Le ministre de la Justice (...) doit fournir au Contrôleur général tous les documents et toutes les informations que le Contrôleur général jugera nécessaires à la conduite de l'étude requise par la disposition 2303(a).[848]

Dans sa déclaration de promulgation relative à cette loi, George W. Bush affirme :

> La disposition 2303(b) vise à donner accès au Contrôleur général, membre du pouvoir législatif, à tout document et à toute information qu'il jugera nécessaire à la conduite d'une étude demandée par le Congrès. Le pouvoir exécutif interprètera la disposition 2303(b) conformément au droit constitutionnel du président de superviser le pouvoir exécutif unitaire et de garder secrètes des informations dont la divulgation pourrait porter atteinte à la diplomatie américaine, à la sécurité des citoyens américains, au processus de délibération de l'exécutif ou à l'accomplissement de ses devoirs constitutionnels.[849]

Ici, l'association entre théorie de l'exécutif unitaire et privilège de l'exécutif permet au président de signifier que quand bien même le Congrès s'adresse dans la loi au ministre de la Justice, c'est bien au président qu'il revient de décider si les informations en question doivent ou non être divulguées et transmises au Congrès.

La manière dont la phrase est construite démontre en outre que le coeur de l'argument constitutionnel réside bien dans le privilège de l'exécutif et le droit de la présidence de maintenir un certain niveau de discrétion dans l'exercice de ses fonctions. La théorie de l'exécutif unitaire vient quant à elle rappeler au Congrès que, comme dans le cas des recommandations législatives, il ne peut ici solliciter directement un membre de l'exécutif sans passer par le président. En associant la théorie de l'exécutif unitaire au privilège de l'exécutif, le président dit en quelque sorte au Congrès « Adressez-vous directement à moi pour savoir si mes collaborateurs ont envie de vous parler ».

En procédant de la sorte, le président donne de ses ministres une image peu flatteuse car dénuée de toute indépendance d'action, et s'affiche comme une sorte de tuteur légal de

---

[848] H.R.2215, 21st Century Department of Justice Appropriations Authorization Act of 2002, 107ème Congrès.
Citation originale : « The Attorney General and grant recipients shall provide the Comptroller General with all relevant documents and information that the Comptroller General deems necessary to conduct the study under subsection (a). »

[849] George W. Bush, Statement on Signing the 21st Century Department of Justice Appropriations Authorization Act, 2 novembre 2002.
Citation originale : « Section 2303(b) purports to give the Comptroller General, a legislative agent, a right of access to all relevant documents and information that the Comptroller General deems necessary in conducting a study required by the Act. The executive branch shall construe section 2303(b) in a manner consistent with the constitutional authorities of the President to supervise the unitary executive branch and to withhold information the disclosure of which could impair foreign relations, the national security, the deliberative processes of the Executive, or the performance of the Executive's constitutional duties. »

l'ensemble de l'exécutif qui parle à la place de ses subordonnés lorsque quelqu'un leur adresse la parole et sans le consentement duquel ils ne peuvent prendre aucune décision. Tout comme dans le cas des associations entre théorie de l'exécutif unitaire et Clause de recommandations, il s'agit pour la présidence de s'assurer que la Maison-Blanche reste le centre de contrôle des communications entre exécutif et législatif.

8.2.3 Exécutif unitaire et politique étrangère : le pays parle au monde d'une seule voix

Tout comme ses deux prédécesseurs immédiats,[850] et sans doute comme chaque président depuis (au moins) la décision *US c. Curtiss-Wright* de 1936,[851] George W. Bush considère le président comme le responsable exclusif de la politique étrangère de la Nation. Au même titre que ses prédécesseurs, il considère que cette domination présidentielle en matière de politique étrangère est voulue par la Constitution elle-même.

Comme le rappelle William Howard Taft IV, conseiller juridique du ministère des Affaires étrangères de 2001 à 2005, les déclarations de promulgation de George W. Bush, volontiers novatrices par bien des aspects, s'inscrivaient de ce point de vue dans une certaine tradition présidentielle :

> L'Administration Bush a peut-être, sur certains sujets, adopté une approche plus belliqueuse vis-à-vis du Congrès que les administrations précédentes, mais sa vision du droit du président de mener la politique étrangère du pays sans interférence législative n'était pas différente (de celle des administrations précédentes).[852]

Par exemple, la disposition 103 de la Loi de coopération atomique entre l'Inde et les États-Unis de 2006 affirme :

> Les éléments suivants devront constituer la politique étrangère des États-Unis : s'opposer au développement de capacités de production d'armes nucléaires par des pays qui ne possèdent pas encore ces armes (...) Obtenir le plus tôt possible un moratoire sur la production de matières fissibles à des fins de production nucléaire par l'Inde, le Pakistan, et la République populaire de Chine. (...) S'assurer de la participation active et entière de l'Inde aux efforts entrepris par les États-

---

850 Voir 7.1.2 Les présidences Bush 41 et Clinton et la politique étrangère, page 354.

851 299 U.S. 304.

852 Entretien (21 / 25 avril 2014).
Citation originale : « I think the George W. Bush administration may have taken a more confrontational approach to the congress on some issues than its predecessors, but its view of the president's authority to conduct foreign policy without interference by congress was not different. »

> Unis pour dissuader, isoler, et, si nécessaire, sanctionner l'Iran pour ses efforts visant à acquérir des armes de destruction massive, y compris son programme nucléaire.[853]

Pour George W. Bush, cette définition par le Congrès d'objectifs de politique étrangère est contraire à la Constitution, qui selon lui fait du président l'unique responsable de la politique étrangère du pays. Dans sa déclaration de promulgation en date du 18 décembre 2006, George W. Bush écrit :

> La disposition 103 de la loi vise à déterminer la position des États-Unis sur certains enjeux internationaux. Le fait que j'approuve cette loi et la promulgue ne signifie pas que je considère ces prises de position du Congrès comme constituant la politique étrangère des États-Unis. Puisque la Constitution donne au président le pouvoir de mener les relations internationales de la Nation, le pouvoir exécutif interprétera de telles prises de position comme des conseils.[854]

La théorie de l'exécutif unitaire, lorsqu'elle est associée aux pouvoirs du président en matière de politique étrangère, est là pour rappeler que c'est justement au président, et non au pouvoir exécutif dans son ensemble ou à chacun de ses membres, de formuler les positions prises pas les États-Unis dans le cadre de leurs relations avec le reste du monde. La disposition 408 de la Loi d'autorisation des relations internationales pour l'année fiscale 2003 précise ainsi que :

> Les États-Unis, par le biais de leur voix et de leur vote à l'Assemblée générale des Nations Unies et au Conseil économique et social des Nations Unies, devront consentir tous les efforts nécessaires pour :
> (1) Assurer aux États-Unis un siège à la Commission des droits de l'homme des Nations Unies.
> (2) Assurer aux États-Unis un siège à l'Organe international de contrôle des stupéfiants des Nations Unies.

---

[853] H.R.5682, Henry J. Hyde United States-India Peaceful Atomic Energy Cooperation Act of 2006, 109ème Congrès, disposition 103.
Citation originale : « The following shall be the policies of the United States: Oppose the development of a capability to produce nuclear weapons by any non-nuclear weapon state (...) Achieve, at the earliest possible date, a moratorium on the production of fissile material for nuclear explosive pur- poses by India, Pakistan, and the People's Republic of China. (...) Secure India's full and active participation in United States efforts to dissuade, isolate, and, if necessary, sanction and contain Iran for its efforts to acquire weapons of mass destruction, including a nuclear weapons capability and the capability to enrich uranium or reprocess nuclear fuel, and the means to deliver weapons of mass destruction.

[854] George W. Bush, Statement on Signing the Henry J. Hyde United States-India Peaceful Atomic Energy Cooperation Act of 2006, 18 décembre 2006.
Citation originale : « Section 103 of the Act purports to establish U.S. policy with respect to various international affairs matters. My approval of the Act does not constitute my adoption of the statements of policy as U.S. foreign policy. Given the Constitution's commitment to the presidency of the authority to conduct the Nation's foreign affairs, the executive branch shall construe such policy statements as advisory. »

> (3) Empêcher tout pays à propos duquel le ministre des Affaires étrangères estime (…) qu'il viole de manière permanente les droits de l'homme de siéger à la Commission des droits de l'homme.[855]

Dans sa déclaration de promulgation, George W. Bush remet ainsi en cause la constitutionnalité de la disposition 408 :

> Le pouvoir exécutif comprendra comme de simples conseils les dispositions au sein de la loi, dont la disposition 408 (…), qui visent à dicter ou à contraindre la conduite par le pouvoir exécutif de négociations avec des gouvernements étrangers, des institutions internationales ou d'autres entités étrangères ou qui visent à demander à certains membres de l'exécutif d'utiliser la voix et le vote des États-Unis au sein d'organisations internationales afin d'atteindre des objectifs spécifiques de politique étrangère. De telles dispositions, si elles étaient interprétées comme des obligations plutôt que comme des conseils, interféreraient de manière inadmissible avec le droit constitutionnel du président de mener la politique étrangère de la Nation, de participer à des négociations internationales, et de superviser le pouvoir exécutif unitaire.[856]

Là encore, c'est la capacité du Congrès de demander directement à des membres du pouvoir exécutif de prendre position dans des domaines qui pour George W. Bush relèvent exclusivement du président en personne qui est remise en cause.

8.2.4 Exécutif unitaire et statut de Chef des armées : l'armée fait partie de l'exécutif

Le fait que le statut de Chef des armées qui est celui du président des États-Unis figure parmi les arguments constitutionnels les plus utilisés par George W. Bush dans ses déclarations de promulgation n'a rien de surprenant. Comme cela a déjà été vu, les lois liées à la défense américaine sont celles qui ont fait l'objet du plus grand nombre de déclarations de promulgation.

---

[855] H.R 1646, Foreign Relations Authorization Act for Fiscal Year 2003, 107ème Congrès, disposition 408.
Citation originale : « The United States, in connection with its voice and vote in the United Nations General Assembly and the United Nations Economic and Social Council, shall make every reasonable effort (1) to secure a seat for the United States on the United Nations Commission on Human Rights; (2) to secure a seat for a United States national on the United Nations International Narcotics Control Board; and (3) to prevent membership on the Human Rights Commission by any member nation the government of which, in the judgment of the Secretary, based on the Department's Annual Country Reports on Human Rights and the Annual Report on International Report on Religious Freedom, consistently violates internationally recognized human rights. »

[856] George W. Bush, Statement on Signing the Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Year 2003, 30 septembre 2002.
Citation originale : « The executive branch shall construe as advisory the provisions of the Act, including sections 408, 616, 621, 633, and 1343(b), that purport to direct or burden the conduct of negotiations by the executive branch with foreign governments, international organizations, or other entities abroad or which purport to direct executive branch officials to use the U.S. voice and vote in international organizations to achieve specified foreign policy objectives. Such provisions, if construed as mandatory rather than advisory, would impermissibly interfere with the President's constitutional authorities to conduct the Nation's foreign affairs, participate in international negotiations, and supervise the unitary executive branch. »

Le statut de Chef des armées étant l'argument constitutionnel le plus naturellement lié aux lois de défense et à la remise en cause de la constitutionnalité de certaines de leurs dispositions, sa forte présence dans les déclarations de promulgation de George W. Bush, président chargé de formuler la réponse militaire des États-Unis aux attentats du 11 septembre, relève de la simple logique avant même d'être vérifiée par les chiffres.

A titre d'exemple, la disposition 8072 de la loi de financement du ministère de la Défense pour l'année fiscale 2002 précise :

> Les fonds alloués au ministère de la Défense pour l'année fiscale en cours ne pourront être utilisés pour transférer à une autre nation ou à une organisation internationale du matériel ou des services de défense (…) à moins que les commissions de la Défense et les commissions des Affaires étrangères du Congrès ne soient prévenues d'un tel transfert quinze jours à l'avance.[857]

Dans sa déclaration de promulgation, George W. Bush estime :

> Dans la mesure où la protection des membres de l'armée américaine engagés dans des missions de rétablissement ou de maintien de la paix ou dans des missions d'aide humanitaire pourrait requérir d'entreprendre le type d'actions envisagées par la disposition 8072 avant le délai imparti de 15 jours après que le Congrès a été prévenu, la disposition 8072 sera interprétée en tenant compte de mon devoir constitutionnel en tant que Chef des armées.[858]

Pour George W. Bush, la gestion des forces armées américaines, depuis la décision d'enclencher les hostilités jusqu'à la micro-gestion de leur comportement et de leurs actions sur le terrain, relève exclusivement du président de par son statut de Chef des armées.

---

[857] H.R.3338, Department of Defense and Emergency Supplemental Appropriations for Recovery from and Response to Terrorist Attacks on the United States Act, 2002, 107ème Congrès, disposition 8072.
Citation originale : « none of the funds available to the Department of Defense for the current fiscal year may be obligated or expended to transfer to another nation or an international organization any defense articles or services (…) unless the congressional defense committees, the Committee on International Relations of the House of Representatives, and the Committee on Foreign Relations of the Senate are notified 15 days in advance of such transfer. »

[858] George W. Bush, Statement on Signing the Department of Defense and Emergency Supplemental Appropriations for Recovery from and Response to Terrorist Attacks on the United States Act, 2002, 10 janvier 2002.
Citation originale : « To the extent that protection of the U.S. Armed Forces deployed for international peacekeeping, peace-enforcement, or humanitarian assistance operations might require action of a kind covered by section 8072 sooner than 15 days after notification, section 8072 shall be construed in a manner consistent with my constitutional duty as Commander in Chief of the Armed Forces. »

De la même manière, la disposition 574 de la Loi d'autorisation de la Défense nationale pour l'année fiscale 2005 interdit au personnel du ministère de la Défense d'empêcher un juge-avocat général de fournir un conseil juridique à différents ministères.[859]

Dans sa déclaration de promulgation, George W. Bush affirme :

> La disposition 574 de la loi (…) interdit au personnel du ministère de la Défense d'empêcher un juge-avocat général militaire (…) de fournir un conseil juridique indépendant à un chef de département militaire ou au chef d'un service militaire.(…)
> Le pouvoir exécutif interprétera la disposition 574 en tenant compte du droit constitutionnel du président (…) de superviser le pouvoir exécutif unitaire et de son statut de Chef des armées.[860]

Dans la cadre d'une métaphore militaire, on pourrait dire que George W. Bush utilise son statut de Chef des armées pour demander au Congrès de s'adresser directement au général plutôt qu'à ses soldats. L'association entre statut de Chef des armées et théorie de l'exécutif unitaire envoie un message à la fois clair et, par bien des aspects, révolutionnaire quand on sait que le Congrès est chargé par la Constitution « de lever et d'entretenir des armées »[861] : chaque soldat de l'armée américaine est considéré par George W. Bush comme un membre du pouvoir exécutif et est placé à ce titre sous le commandement exclusif du président.

8.3 Un manque de légitimité jurisprudentielle et constitutionnelle à combler

Le nombre d'occurrences de la théorie de l'exécutif unitaire, sa présence dans toutes les catégories de lois et sa capacité à venir complémenter les autres arguments constitutionnels les plus usités en font par bien des aspects le socle idéologique et argumentatif des déclarations de promulgation de George W. Bush. Pourtant, alors que l'on peut au premier abord penser que les déclarations de promulgation du 43ème président des États-Unis faisaient office de démonstration de force pour la théorie de l'exécutif unitaire tant cette dernière y est omniprésente, elles semblent en réalité mettre en évidence la faiblesse jurisprudentielle et le manque de légitimité

---

[859] H.R.4200, Ronald W. Reagan National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2005, 108ème Congrès, disposition 574.

[860] George W. Bush, Statement on Signing the Ronald W. Reagan National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2005, 20 octobre 2004.
Citation originale : « Section 574 of the Act amends sections 3037, 5046, 5148, and 8037 of title 10, United States Code, to prohibit Department of Defense personnel from interfering with the ability of a military department judge advocate general, (…) to give independent legal advice to the head of a military department or chief of a military service.(…) The executive branch shall construe section 574 in a manner consistent with: (1) the President's constitutional authorities (…) to supervise the unitary executive branch, and as Commander in Chief. »

[861] Constitution des États-Unis, Article 1, Section 9.

constitutionnelle de cette théorie. Plus précisément, il faut sans doute comprendre le fait que la théorie soit dans 87% des cas associée à un autre argument constitutionnel non pas comme une volonté de renforcer la légitimité de l'argument constitutionnel auquel la théorie est associée mais, au contraire, comme une volonté de renforcer et de légitimer la théorie de l'exécutif unitaire elle-même.

En effet, toutes les objections constitutionnelles composées d'une association entre la théorie de l'exécutif unitaire et un autre argument constitutionnel seraient encore parfaitement compréhensibles d'un point de vue dialectique et au minimum discutables du point de vue de leur pertinence constitutionnelle si la théorie de l'exécutif unitaire était retirée et laissait seul l'argument auquel elle est associée. Ainsi, si le président remettait en cause, au nom de ses seuls pouvoirs constitutionnels en la matière et sans avoir recours à la théorie de l'exécutif unitaire, le droit du Congrès de définir la politique étrangère des États-Unis, il serait encore parfaitement possible de suivre le raisonnement constitutionnel du président et de situer sa source.

Si, en revanche, une telle disposition de loi voyait sa constitutionnalité remise en cause uniquement par le droit du président de superviser le pouvoir exécutif unitaire, sans qu'il ne soit jamais fait mention de ses pouvoirs en matière de politique étrangère, l'argument perdrait presque tout son sens. Dans le couple qu'elle forme, au sein de chaque objection, avec l'argument constitutionnel auquel elle est associée, c'est donc bien la théorie de l'exécutif unitaire qui est en position de faiblesse et qui a besoin de l'autre argument pour exister.

Il n'est dès lors pas étonnant que les arguments constitutionnels les plus souvent associés à la théorie de l'exécutif unitaire soient également ceux qui, en dehors de la théorie elle-même, sont le plus souvent utilisés par George W. Bush dans ses déclarations de promulgation. Il est en effet plus facile et sans doute plus efficace de tenter de légitimer la théorie de l'exécutif unitaire en l'associant à des arguments constitutionnels plus connus et reconnus comme le privilège de l'exécutif ou les pouvoirs du président en matière de politique étrangère qu'en l'accolant à des arguments constitutionnels eux-mêmes méconnus ou fortement contestés.

Se contenter d'affirmer qu'une disposition de loi est contraire au texte constitutionnel car elle empiète sur les prérogatives du président en tant que chef de l'exécutif unitaire a tout d'un exercice rhétorique périlleux. En revanche, qualifier d'inconstitutionnelle une disposition qui vise à définir la position des États-Unis sur certains sujets de politique étrangère au nom du rôle du président en tant que leader de la diplomatie américaine et chef du pouvoir exécutif semble reposer sur une jurisprudence moins novatrice et plus consensuelle. Dans ce cas, la théorie de l'exécutif unitaire est comme légitimée par association.

Si l'on demandait aux Américains quel est le rôle premier de leur président, on peut raisonnablement penser que très peu le décriraient instinctivement comme le chef de l'exécutif unitaire ou même, oserait-on dire, comme le chef de l'exécutif. En revanche, beaucoup d'entre eux voient sans doute leur président comme, avant toute autre chose, le Chef des armées, a fortiori pour un président de guerre comme l'a été George W. Bush. En associant presque systématiquement son rôle de chef de l'exécutif unitaire à ses fonctions plus historiques de Chef des armées et de décideur principal voire unique de la politique étrangère de la nation, l'Administration Bush tentait de donner à la théorie de l'exécutif unitaire une légitimité institutionnelle en même temps qu'elle la faisait connaître.

Si leurs limites exactes sont aujourd'hui encore débattues par les spécialistes de la Constitution américaine, le rôle du président en tant que chef de la politique étrangère de la Nation, son statut de Chef des armées ou même son droit à un certain secret sont solidement encrés dans l'imaginaire collectif américain, et le Congrès comme la Cour suprême les ont d'ailleurs très souvent reconnus et légitimés. Accoler la théorie de l'exécutif unitaire à ces étiquettes qui définissent dans une large mesure le rôle et l'image du président des États-Unis, en prenant soin d'insister sur la symbiose et la réelle complémentarité, au moins du point de vue dialectique, qui peuvent les lier, donne l'impression d'une présidence soucieuse de légitimer la théorie de l'exécutif unitaire par procuration.

Bien que la lecture et l'analyse des déclarations de promulgation de George W. Bush la fassent apparaître comme un argument constitutionnel tentaculaire, une toile d'araignée exégétique dans laquelle viennent échouer des centaines de dispositions de loi, la théorie de l'exécutif unitaire est en réalité le socle fragile sur lequel sont bâties les déclarations de promulgation de George W. Bush.

On émettra l'hypothèse que les déclarations de promulgation ont servi de vitrine à une théorie de l'exécutif unitaire qui, comme son nom l'indique, n'est qu'une théorie, qui plus est très contestée, et ne bénéficie donc pas de la même légitimité ni de la même reconnaissance que des arguments constitutionnels plus traditionnels. Les déclarations de promulgation ont permis à cette théorie qui était au centre le la vision du pouvoir exécutif de l'Administration Bush d'être exposée et répétée *ad nauseam* tout en recevant le soutien et la légitimation de prérogatives présidentielles connues et acceptées de tous.

Conclusion : de la séparation des pouvoirs à l'isolation de l'exécutif

Plus tôt dans ce travail de recherche, la manière dont l'Administration Bush utilisait les déclarations de promulgation pour asséner après année les mêmes objections constitutionnelles en réponse aux mêmes dispositions de loi nous avait poussé à évoquer un martèlement constitutionnel. Étant donné la prééminence, au sein des déclarations de promulgation, d'une théorie de l'exécutif unitaire omniprésente et utilisée davantage que n'importe quel autre argument constitutionnel, on prolongera cette métaphore en décrivant cette théorie comme la clôture que les déclarations de promulgation devaient construire autour d'un exécutif que l'Administration Bush souhaitait isoler des autres pouvoirs.

La relative faiblesse, sur laquelle on vient d'insister, de la théorie de l'exécutif unitaire dans le monde réel ne doit pas occulter sa force dans le dispositif mis en place par l'Administration Bush autour de l'utilisation des déclarations de promulgation et, plus généralement, son rôle central au sein de la vision constitutionnelle qui fut celle du 43ème président des États-Unis et de ses principaux collaborateurs. La théorie de l'exécutif unitaire n'est pas simplement l'argument constitutionnel le plus utilisé dans les déclarations de promulgation pour défendre la vision du pouvoir exécutif de l'Administration Bush. Elle *est*, dans une très large mesure, cette vision constitutionnelle de la présidence qui fut celle du 43ème titulaire de la fonction.

Presque tous les arguments constitutionnels utilisés dans les déclarations de promulgation de George W. Bush et qui composent la vision constitutionnelle qui fut celle de son Administration peuvent être ramenés à une seule et même idée qui est, en définitive, le fond de commerce de la théorie de l'exécutif unitaire : seul le président peut donner des ordres à une personne ou un groupe de personnes travaillant au sein du pouvoir exécutif, depuis la Maison-Blanche jusqu'aux agences chargées de l'exécution des lois en passant par les différents ministères.

Un tel raisonnement est potentiellement lourd de conséquences sur le fonctionnement de la machine étatique américaine mais aussi sur la capacité du Congrès à s'acquitter de son devoir de contrôler les agissements de l'exécutif.[862] Dans le cadre de la théorie de l'exécutif unitaire, toute tentative de communication directe entre le législatif et un membre de l'exécutif autre que le président est constitutionnellement suspecte. Prenons l'exemple de ce que la théorie de l'exécutif unitaire autorise le Congrès à faire en matière diplomatique : puisque le président est le seul décideur de la politique étrangère du pays, le Congrès ne peut s'adresser directement au ministre des Affaires étrangères ou à un représentant américain dans une institution internationale pour lui demander d'adopter telle ou telle position. Il ne peut pas non plus lui demander des

[862] On parle, en anglais, de *Congressional oversight*.

renseignements sur la teneur d'une communication diplomatique puisque celles-ci sont couvertes par le privilège de l'exécutif que seul le président, en sa qualité de chef de l'exécutif unitaire, peut décider de le lever. Il ne peut même pas demander à l'exécutif de formuler lui-même la politique étrangère du pays puisque le président ne peut se voir imposer la transmission de propositions législatives.

Pris séparément, il est possible de trouver des arguments à même de justifier la pertinence et la légitimité constitutionnelle de chacun de ces interdits que l'exécutif entend placer sur le législatif. Mais une fois réunis sous le carcan commun de la théorie de l'exécutif unitaire, ils dessinent un schéma institutionnel au sein duquel l'exécutif résume le champ d'action du Congrès, première institution du système politique américain dans l'ordre constitutionnel, à l'adoption des lois et l'allocation des fonds nécessaires à leur exécution. Le contrôle législatif de l'exécution des lois, pourtant une attribution constitutionnelle majeure du Congrès, semble laissé de côté.

Si la Constitution prévoyait que les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire soient séparés, les déclarations de promulgation de George W. Bush décrivent davantage une isolation des pouvoirs et notamment d'un exécutif qui se veut étanche à toute tentative d'intrusion du Congrès dans son fonctionnement, que ce soit par le biais de demandes d'informations détenues par l'exécutif ou encore de tentatives de définition de la politique étrangère que le président devra mettre en place dans le cadre de ses relations diplomatiques avec d'autres nations.

Cette manière d'isoler la présidence des autres institutions de l'État fédéral américain interroge sur la nature de la relation qu'entretient l'exécutif avec la notion, fondatrice du système politique américain, de séparation des pouvoirs. Dès les années 1960, Richard Neustadt décrivait le système politique américain comme une somme « d'institutions séparées partageant les pouvoirs de chacune».[863] Cette phrase illustre parfaitement la contradiction inhérente à la cohabitation, au sein du système politique américain, des notions de séparation des pouvoirs et de freins et contrepoids, deux idées qui d'un point de vue philosophique sont presque aussi difficiles à concilier que les notions de liberté et d'égalité.

D'un côté, la loi organique insiste sur la nécessité, dans le but de garantir la nature démocratique du régime, de séparer les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire afin de les laisser libres d'agir dans leur sphère d'influence et de les empêcher d'être réunis dans les mains d'une seule et même personne ou au sein d'une seule et même institution, que rien n'empêcherait alors de devenir despotique. Dans le même temps, la Constitution érige un système de freins et

---

[863] Richard Neustadt, *Presidential Power..., op.cit.*, preface to the 1990 Edition.
Citation originale : « separate institutions sharing each other's powers. »

contrepoids censé faire en sorte que la séparation des pouvoirs n'empêche aucune des trois institutions d'exercer un contrôle démocratique sur les deux autres et de préserver ainsi l'égalité des pouvoirs.[864] Bien que séparées, les institutions disposent donc de prérogatives sur lesquelles les deux autres pouvoirs peuvent exercer un contrôle.

Ainsi, s'il est précisé que « tous les pouvoirs législatifs accordés par cette Constitution seront attribués à un Congrès des États-Unis »,[865] l'exécutif dispose d'un droit de veto qui en fait un acteur de plein droit du processus législatif, et le judiciaire peut se prononcer sur la constitutionnalité des lois. De même, si « le pouvoir exécutif sera conféré à un président des États-Unis »,[866] le Congrès s'est vu attribuer un droit de regard et de contrôle sur le travail de l'exécutif, et garde en dernière main les rênes constitutionnelles de la présidence par le biais de la procédure de destitution.[867] Enfin, si « le pouvoir judiciaire des États-Unis sera conféré à une Cour suprême et à des cours inférieures »,[868] tous les membres du judiciaire fédéral sont nommés par le président et confirmés par le Sénat, et le Congrès peut modifier le fonctionnement des cours par une simple loi. De plus, la procédure d'amendement de la Constitution, dont le pouvoir judiciaire est totalement exclu, permet malgré sa lourdeur au Congrès et aux états de modifier la loi organique et d'imposer ce changement aux cours de justice.

Ce qu'il faut retenir de l'imbrication de ces différentes prérogatives est que la Constitution n'attribue rien à un des trois pouvoirs de manière véritablement exclusive et sans permettre aux deux autres pouvoirs d'avoir leur mot à dire. En faisant cohabiter ces deux idées a priori contradictoires de pouvoirs à la fois séparés et interdépendants, la Constitution lie législatif, exécutif et judiciaire par une sorte d'élastique institutionnel qui autorise une certaine marge de manœuvre et une certaine indépendance tout en empêchant chacun des trois pouvoirs de trop s'éloigner, par l'étendue de ses prérogatives, des deux autres.

C'est cette vérité fondamentale du texte fondateur du système politique américain que les déclarations de promulgation de George W. Bush semblent contredire. Ces dernières se distinguent en effet par leur capacité à considérer comme exclusivement exécutives des prérogatives que la Constitution partage entre les différents pouvoirs de l'État fédéral. Ainsi, si la loi organique prévoyait que la politique étrangère du pays soit partagée entre le président, chargé de

---

[864] On parle, en anglais, de *coequal branches of government*.

[865] Constitution des États-Unis, Article I, Section 1.

[866] *Ibidem*, Article II, Section 1.

[867] En anglais, *impeachment.*

[868] *Ibid.*, Article III, Section 1.

conclure des traités et de nommer les ambassadeurs, et le Sénat, qui doit ratifier les premiers et confirmer ou infirmer la nomination des seconds, les déclarations de promulgation de George W. Bush font du président le chef unique de la politique étrangère du pays. De même, son statut de Chef des armées autorise selon George W. Bush le président à prendre seul toutes les décisions liées à l'utilisation des forces armées américaines alors même que la Constitution fait du législatif le seul pouvoir habilité à lever et entretenir une armée et à déclarer la guerre au nom des États-Unis.

En créant un système politique basé sur les deux notions de séparation des pouvoirs et de freins et contrepoids, la Constitution américaine dessine un État fédéral composé de trois pouvoirs à la fois libres et liés. Ce faisant, elle crée également une ambiguïté entre les notions de séparation *du* pouvoir et de séparation *des* pouvoirs. Autrement dit, pour reprendre la phrase de Neustadt, la loi organique met en place *trois pouvoirs*, trois institutions,[869] qui se partagent *le pouvoir*, au sens de l'ensemble des prérogatives mises à la disposition d'un régime politique. Les institutions sont séparées, mais le pouvoir, lui, est partagé. Dans ses déclarations de promulgation, George W. Bush profite pleinement de cette ambiguïté pour dessiner un schéma institutionnel où *le pouvoir* est autant séparé que *les pouvoirs*. Autrement dit, à chaque fois que le Congrès va chercher à exercer certains droits de regard que la Constitution lui accorde sur des prérogatives essentiellement présidentielles, George W. Bush va insister sur le pouvoir accordé par la Constitution à l'exécutif et ne pas tenir compte du droit de regard accordé par la même Constitution au législatif.

Pendant longtemps, les opposants et critiques des déclarations de promulgation de George W. Bush ont reproché à ces dernières de faire comme si la séparation des pouvoirs n'existait pas puisque le président les utilisait selon eux pour s'approprier les prérogatives de la Cour suprême et du Congrès. Le rapport de l'American Bar Association, très critique envers la pratique des déclarations de promulgation qui fut celle du 43ème président des États-Unis, s'appelle ainsi « Les déclarations de promulgation présidentielles et la doctrine de la séparation des pouvoirs. »[870] En réalité, on pourrait sans doute adresser aux déclarations de promulgation de George W. Bush le reproche inverse, soit le fait de pousser l'idée de séparation des pouvoirs dans ses retranchements jusqu'à lui donner un sens jamais envisagé par la Constitution, à savoir le fait que la séparation des pouvoirs empêche le Congrès d'exercer presque tout contrôle sur la manière dont l'exécutif applique les lois.

---

[869] Le mot institutions est ici utilisé pour éviter l'anglicisme « branches », et désigne donc les expressions anglaises *legislative branch*, *executive branch* et *judicial branch*.

[870] American Bar Association, « Report, Task Force... », *op.cit.*

Si les déclarations de promulgation de George W. Bush ont laissé de côté l'un des deux principes fondateurs du système politique américain, il ne s'agit pas tant de la séparation des pouvoirs que du système de freins et contrepoids. En niant totalement la légitimité constitutionnelle du Congrès à participer à la construction de la politique étrangère du pays ou à l'utilisation des forces armées, ou encore en l'empêchant d'obtenir toute information sur le travail de l'exécutif en utilisant le privilège du même nom, George W. Bush dessine un ordre constitutionnel basé sur une stricte interprétation étymologique des prérogatives des différents pouvoirs : le législatif légifère, l'exécutif exécute, et rien ne saurait venir nuancer cet ordonnancement. Si une telle logique est effectivement en partie présente dans la Constitution, elle laisse totalement de côté les différents moyens de contrôle que la loi organique accorde à chacun des pouvoirs pour lui permettre d'évaluer l'action des deux autres.

Dans un entretien déjà évoqué plus haut, George W. Bush répondait ainsi à une question d'un journaliste du *Wall Street Journal* qui lui demandait si le Congrès était légitime d'un point de vue constitutionnel à limiter le nombre de soldats américains présents en Irak :

> Ils le peuvent, par le biais du pouvoir de financement. Je ne sais pas s'ils le feront et je ne veux pas me lancer dans des prédictions. Mais ils ont le droit d'utiliser les cordons de la bourse pour orienter les politiques publiques.[871]

La question sera posée trois fois à George W. Bush par le journaliste dans la même interview. A chaque fois, le président citera les cordons de la bourse comme la seule prérogative permettant au Congrès d'influer sur le nombre de soldats américains présents en Irak. Une telle affirmation et une telle insistance ont évidemment une portée politicienne : couper ou même réduire le financement de l'armée américaine alors que les soldats sont en Irak en train de se battre a tout d'un authentique suicide politique, et George W. Bush met donc ici le Congrès dos au mur en reconnaissant son droit d'influer sur le nombre de soldats présents en Irak en utilisant son pouvoir de financement.

Mais le raisonnement développé ici par le président a également un sens constitutionnel sérieux et potentiellement lourd de conséquences : selon George W. Bush, le seul moyen pour le Congrès d'influer sur la conduite de la guerre est d'utiliser son propre pouvoir de financement. Autrement dit, le seul levier dont dispose le législatif pour contrarier l'action de l'exécutif est d'utiliser son propre pouvoir, et non les mécanismes de contrôle prévus par la Constitution. Les

---

[871] Cité dans : Dan Froomkin, « Is Bush Violating the Law? », *op.cit.*
Citation originale : « They can . . . through the purse (...) I don't know if they're going to. And I don't want to predict. But they have the right to try to use the power of the purse to determine policy. »

freins et contrepoids disparaissent ici au profit d'une vision de l'affrontement institutionnel où les seules armes disponibles sont les prérogatives dont dispose chaque institution.

C'est cette vision minimaliste des moyens de coercition dont dispose le Congrès qui est développée par William Howard Taft IV, conseiller juridique au ministère des Affaires étrangères durant la présidence de George W. Bush :

> Le président peut, à mon avis, accepter ou refuser de rédiger tout rapport à destination du Congrès et nommer les candidats qu'il souhaite pour certaines fonctions.
> Le Congrès peut, bien sûr, utiliser son pouvoir de financement, le processus de confirmation des nominations ou son pouvoir de destitution pour influer sur la façon dont le président exerce sa fonction.[872]

La destitution intègre ici le rang des dispositifs de freins et contrepoids alors qu'elle n'est jamais envisagée comme telle par la Constitution. Pour la loi organique, la destitution n'est pas un frein mais un terminus. Elle ne sert pas à mettre la pression sur le président mais doit au contraire être utilisée lorsque la mise sous pression a déjà été tentée et a échoué. Tout comme lorsque George W. Bush présente le pouvoir de financement comme le moyen que peut utiliser le Congrès pour influer sur le fonctionnement et l'utilisation de l'armée américaine, l'alternative proposée ici au législatif est parfaitement irréaliste politiquement. Dans les deux cas, on perçoit en réalité un exécutif sûr de sa force et qui frôle parfois l'arrogance institutionnelle.

Certes, le peu d'influence que les déclarations de promulgation de George W. Bush semblent avoir exercé sur l'exécution des dispositions de loi dont elles remettaient en cause la constitutionnalité tempère nécessairement cette vision alarmiste d'un exécutif totalement détaché du contrôle des autres pouvoirs. Mais la tentation présidentielle de décrire et de mettre en place un exécutif retranché dans sa tour d'ivoire semble de plus en plus forte à chaque présidence. Comme le démontrent les différents graphiques classant les arguments constitutionnels les plus utilisés par chaque président dans ses déclarations de promulgation, la théorie de l'exécutif unitaire n'a cessé de gagner du terrain et de l'importance au fil du temps.

Elle a ainsi été le septième argument constitutionnel le plus utilisé par Ronald Reagan dans ses déclarations de promulgation, le quatrième pour George H.W. Bush, le troisième pour Bill Clinton, et le premier pour George W. Bush. L'avenir, qu'il soit immédiat avec la présidence de

---

[872] Entretien (21 / 25 avril 2014).
Citation originale : « The president may, in my view, make or refrain from making whatever reports to congress he wants and nominate whatever candidates he wants for specific offices. Congress, of course, may use the power of the purse, the confirmation process, or its power of impeachment to affect the president's conduct of his office. »

Donald Trump ou plus lointain, dira si cette tendance de la présidence à s'isoler des autres pouvoirs (et en premier lieu du Congrès) perdurera et, si tel est le cas, si elle débouchera sur un renforcement ou au contraire un affaiblissement de l'institution présidentielle.

Chapitre IX. Une présidence transpartisane : vers un précédent Bush?

Le caractère exceptionnel de la pratique des déclarations de promulgation par George W. Bush soulève nécessairement la question du comportement de son successeur : Barack Obama allait-il pérenniser le système mis en place par le 43ème président des États-Unis et confirmer le rôle de la déclaration de promulgation comme un outil d'affirmation et de défense des prérogatives constitutionnelles de l'exécutif, ou bien allait-il revenir à une utilisation de l'outil plus modeste d'un point de vue quantitatif et/ou plus protocolaire ou politique d'un point de vue qualitatif?

Au-delà de l'intérêt historique et institutionnel d'une telle question, y répondre est également un impératif de ce travail de recherche, dont l'un des objectifs était de démontrer que l'influence des déclarations de promulgation de George W. Bush sur l'étendue du pouvoir exécutif et le comportement de l'institution présidentielle serait essentiellement mesurable sur le long terme, par le biais d'un processus de légitimation progressive et répétitive d'une vision expansionniste des prérogatives de l'exécutif. Puisque Barack Obama était le successeur immédiat de George W. Bush, sa mandature était en quelque sorte la première occasion de tester cette hypothèse en voyant dans quelle mesure les déclarations de promulgation de George W. Bush et la vision du pouvoir présidentiel qui les sous-tend ont pu trouver un prolongement chez son successeur.

9.1 L'Administration Obama dans le discours : entre promesse de changement et refus d'abandonner l'outil

Pour des raisons historiques qui dépassent très largement le seul cadre de la différence d'obédience politique, Barack Obama s'est retrouvé confronté, lors de la campagne présidentielle de 2008 mais également lors de ses premiers mois d'exercice du pouvoir, à l'obligation d'apparaître le plus souvent possible et sur le plus de sujets possible comme un anti George W. Bush. Par bien des aspects, la différence était déjà établie et n'avait pas besoin d'être cultivée. Le premier président noir de l'Histoire des États-Unis, fils d'un père kenyan, ancien étudiant brillant de Harvard, au lieu de naissance et à la foi volontiers remis en cause par ses adversaires politiques, était presque un négatif vivant de l'ancien gouverneur du Texas, Patricien de la côte Est, fils d'un ancien président des États-Unis, souvent présenté comme le « premier président MBA » et *born again* assumé.

Mais le changement ne pouvait concerner que les hommes ou même le contenu des politiques publiques mises en oeuvre par chacun. La présidence Bush avait représenté un tel sommet du renforcement de l'exécutif que Barack Obama, lui-même ancien professeur de droit

constitutionnel, était attendu au tournant sur sa vision des limites constitutionnelles du pouvoir dont il entendait assumer la charge, ce d'autant plus que le futur président avait lui-même à plusieurs reprises durant la campagne affirmé sa volonté de revenir à une présidence plus respectueuse de ses propres limites constitutionnelles et de la séparation des pouvoirs. Dès lors, c'est de manière presque naturelle que les déclarations de promulgation sont devenues, durant la campagne puis au cours la présidence de Barack Obama, l'un de ces sujets sur lesquels la comparaison avec son prédécesseur allait être établie.

9.1.1 Durant la campagne de 2008

A l'occasion d'un meeting de campagne, le candidat Obama fut ainsi interrogé sur la position et le comportement qu'il adopterait, s'il devait être élu, vis-à-vis des déclarations de promulgation. Plus précisément, il lui fut demandé s'il pouvait promettre de ne pas les utiliser pour altérer à son avantage le processus législatif. La réponse de celui qui était alors sénateur de l'Illinois fut sans équivoque :

> Oui. Notre système politique a été construit par les Pères fondateurs de manière à ce qu'il y ait des freins et contrepoids. Nous ne voulons pas d'un président trop puissant, d'un Congrès trop puissant, ou de cours trop puissantes, chacun a son propre rôle. Celui du Congrès est d'adopter des lois. Le président peut promulguer ces lois ou avoir recours à son droit de veto.
> Mais George Bush, dans sa tentative d'accroître les pouvoirs de la présidence, a essayé d'imposer son droit de changer ce que le Congrès a adopté en joignant à la loi une lettre disant « je ne suis pas d'accord avec telle ou telle partie de la loi, je vais choisir de l'interpréter de telle ou telle manière. » Cela ne fait pas partie de ses pouvoirs, mais George Bush croit qu'il peut inventer des lois comme bon lui semble.
> Je suis en désaccord avec cette pratique, j'ai enseigné la Constitution pendant dix ans, j'ai foi en la Constitution et j'obéirai à la Constitution des États-Unis. Nous n'utiliserons pas les déclarations de promulgation pour contourner les pouvoirs du Congrès.[873]

---

[873] Traduction à partir d'un enregistrement video consultable à l'adresse suivante : http://www.youtube.com/watch?v=Eci77PJACCs
Citation originale : « Yes. Let me just explain for those who are unfamiliar with this issue. We've got a government designed by the Founders so that there'd be checks and balances. You don't want a president who's too powerful or a Congress that's too powerful or courts that are too powerful, everybody's got their own role. Congress's job is to pass legislation, the President can veto it or he can sign it. But what George Bush has been trying to do as part of his effort to accumulate more power in the presidency, is… He's been saying « Well I can basically change what Congress passed » by attaching a letter saying « I don't agree with this part or I don't agree with that part, I'm gonna choose to interpret it this way or that way ». That's not part of his power, but this is part of the whole theory of George Bush that he can make laws as he's going along. I disagree with that, I taught the Constitution for ten years, I believe in the Constitution and I will obey the Constitution of the United States. We're not gonna use signing statements as a way of doing an end run around Congress. »

Traduit dans les termes de ce travail de recherche, Barack Obama semblait donc rejeter l'emploi des déclarations de promulgation constitutionnelles qui fut celui de son futur prédécesseur. Sa description de ces dernières reprend en effet assez largement les termes de la polémique lancée en 2006 par Charlie Savage. George W. Bush est ainsi décrit par Barack Obama comme un président qui a tenté d'utiliser les déclarations de promulgation pour « inventer des lois comme bon lui semble »[874] dès lors qu'il n'était « pas d'accord avec telle ou telle partie de la loi ».[875]

Dans le même temps, Barack Obama réaffirme le droit exclusif du Congrès de déterminer quelles dispositions de loi doivent être appliquées. La réponse dans son ensemble dessine un schéma institutionnel et constitutionnel on ne peut plus classique et respectueux de la séparation des pouvoirs.

Toutefois, l'engagement pris par le candidat n'est en aucun cas une promesse explicite de ne jamais publier de déclaration de promulgation ou même de s'abstenir de remettre en cause la constitutionnalité des lois. Barack Obama s'engage simplement à ne pas « inventer des lois comme bon lui semble »[876] et à ne pas « contourner les pouvoirs du Congrès. »[877] Si la réponse dans son ensemble peut être vue comme un engagement, les termes de celui-ci ne sont pas des plus contraignants pour le futur président.

9.1.2 Dès les premiers jours de la présidence Obama

Quelques mois après cette déclaration d'intention, le sénateur de l'Illinois s'est mué en 44ème président des États-Unis. La volonté du nouveau chef de l'État de marquer d'entrée une différence claire et notable avec George W. Bush en ce qui concerne l'utilisation des déclarations de promulgation va très vite être affichée. Le 9 mars 2009, soit six semaines après sa prise de fonction, Barack Obama signait un document interne à destination des ministres et des directeurs d'agences fédérales, dans lequel il détaillait la position officielle de son Administration vis-à-vis des déclarations de promulgation constitutionnelles. Comme lors de la campagne présidentielle, Barack Obama commence par rappeler et reconnaître la légitimité de la polémique suscitée par les déclarations de promulgation de George W. Bush :

> Les dernières années ont donné lieu à un intense débat critique autour de l'utilisation des déclarations de promulgation pour remettre en cause la constitutionnalité de dispositions de loi. Il est

[874] *Ibidem.*

[875] *Ibid.*

[876] *Ibid.*

[877] *Ibid.*

> évident que la pratique des déclarations de promulgation est susceptible d'être détournée. Les déclarations de promulgation constitutionnelles ne doivent pas être utilisées pour suggérer que le président ne respectera pas des dispositions de loi en raison d'un simple désaccord d'ordre politique.[878]

Encore une fois, la description de la pratique des déclarations de promulgation par l'Administration Bush est suffisamment large et imprécise pour ne pas constituer un contre-modèle trop contraignant. Si Barack Obama parle de « désaccord d'ordre politique »,[879] l'immense majorité des désaccords mis en lumière par les déclarations de promulgation de George W. Bush était d'ordre constitutionnel. Néanmoins, en décrivant les déclarations de promulgation polémiques de George W. Bush comme le fruit d'un désaccord qui serait de nature politique, le président laisse ouverte, d'un point de vue rhétorique, la possibilité d'utiliser les déclarations de promulgation pour mettre en lumière des désaccords d'un autre type.

C'est d'ailleurs ce à quoi va s'atteler la suite de ce document interne, qui permet à Barack Obama de décrire ce qu'il perçoit comme une différence claire et notable entre les déclarations de promulgation dans leur ensemble et le cas particulier qu'a représenté selon lui leur emploi par son prédécesseur immédiat :

> Ces déclarations jouent un rôle constitutionnel légitime au sein de notre système politique, elles permettent l'exercice par le président de l'obligation constitutionnelle qui lui est faite de veiller à la fidèle exécution des lois, et elles promeuvent un dialogue bénéfique entre la présidence et le Congrès.[880]

Si elles ne doivent pas permettre au président de remettre en cause l'exécution de dispositions de loi auxquelles il s'oppose politiquement, les déclarations de promulgation auraient donc toute leur place dans le cadre du respect par le président de ses propres devoirs constitutionnels. Et dans ce cadre, le président Obama considère, comme les défenseurs des déclarations de promulgation de l'Administration Bush, que l'outil peut être le levier d'un « dialogue bénéfique entre la présidence et

---

878 Administration of Barack H. Obama, Memorandum on Presidential Signing Statements, Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies, 9 mars 2009.
Citation originale : « In recent years, there has been considerable public discussion and criticism of the use of signing statements to raise constitutional objections to statutory provisions. There is no doubt that the practice of issuing such statements can be abused. Constitutional signing statements should not be used to suggest that the President will disregard statutory requirements on the basis of policy disagreements. »

879 *Ibidem.*

880 *Ibid.*
Citation originale : « they represent an exercise of the President's constitutional obligation to take care that the laws be faithfully executed, and they promote a healthy dialogue between the executive branch and the Congress. »

le Congrès »[881] Le 44ème président des États-Unis semble donc rejeter la faute de la polémique qu'elles ont suscitée non pas sur les déclarations de promulgation elles-mêmes mais sur l'utilisation qu'en a eue son prédécesseur.

Il annonce ensuite que son Administration procédera bien à la rédaction de déclarations de promulgation constitutionnelles, selon les modalités suivantes :

> Le pouvoir exécutif (…) informera le Congrès des problèmes constitutionnels posés par un projet de loi à chaque fois que cela sera possible. Une telle communication devrait faciliter les efforts de l'exécutif et du Congrès pour travailler ensemble afin de régler ces problèmes durant le processus législatif, minimisant ainsi le nombre de lois qui me sont présentées qui nécessiteront une déclaration de promulgation.[882]

Le but affiché semble donc être de limiter au strict minimum le nombre de déclarations de promulgation constitutionnelles publiées et le nombre de dispositions de loi dont elles remettraient en cause la constitutionnalité, ce que confirme la suite du document :

> Puisque les lois adoptées par le Congrès bénéficient d'une présomption de constitutionnalité, je ferai tout mon possible pour éviter d'arriver à la conclusion qu'une quelconque disposition de loi est inconstitutionnelle.[883]

Barack Obama semble ici s'inscrire dans les pas de Walter Dellinger, qui dès les années 1990 affirmait dans un document déjà abordé plus haut[884] qu'une utilisation légitime des déclarations de promulgation constitutionnelles passait nécessairement par le fait que le président aborde les lois adoptées par le Congrès avec une présomption de constitutionnalité qui permette de faire de la remise en cause de la constitutionnalité de dispositions de loi une exception plutôt que la règle.

Le terme « présomption de constitutionnalité » employé par le 44ème président des États-Unis doit également être opposé à l'idée de présomption d'inconstitutionnalité évoquée dans la

---

881 *Ibid.*

882 *Ibid.*
Citation originale : «The executive branch will take appropriate and timely steps, whenever practicable, to inform the Congress of its constitutional concerns about pending legislation. Such communication should facilitate the efforts of the executive branch and the Congress to work together to address these concerns during the legislative process, thus minimizing the number of occasions on which I am presented with an enrolled bill that may require a signing statement.»

883 *Ibid.*
Citation originale : « Because legislation enacted by the Congress comes with a presumption of constitutionality, I will strive to avoid the conclusion that any part of an enrolled bill is unconstitutional. »

884 Walter Dellinger, « Presidential Signing Statements... », *op.cit.*

première partie de ce travail de recherche pour décrire la manière dont les juristes de l'Administration Bush abordaient les lois qui feraient l'objet d'une déclaration de promulgation. Dans le cadre du lien qui les unit aux lois auxquelles elles sont jointes, l'Administration Obama semble vouloir replacer les déclarations de promulgation dans une situation de réaction au contenu des lois que le président promulgue plutôt que de les envisager comme un outil proactif de défense des prérogatives de l'exécutif, comme cela fut le cas pour l'Administration Bush.

Le président se sert ensuite à nouveau des reproches adressés aux déclarations de promulgation de son prédécesseur pour décrire en négatif ce qui sera sa propre utilisation de l'outil. Après avoir abordé des aspects quantitatifs comme le nombre de déclarations de promulgation rédigées ou le nombre de dispositions de loi dont la constitutionnalité serait remise en cause, Barack Obama aborde les reproches adressés sur le fond aux déclarations de promulgation de George W. Bush, à savoir le caractère contestable des objections constitutionnelles émises, ainsi que leur manque de clarté et le fait qu'il était souvent difficile, comme cela a d'ailleurs été constaté dans le cadre de cette thèse, de savoir avec précision quelles dispositions le président remettait en cause :

> J'exercerai ma responsabilité de déterminer si une disposition de loi est inconstitutionnelle avec prudence et retenue, en me basant uniquement sur des interprétations fondées de la Constitution. Pour favoriser la transparence et la responsabilité, je ferai en sorte que mes déclarations de promulgation identifient les problèmes constitutionnels que soulève une disposition avec précision afin que la nature et le fondement de l'objection constitutionnelle soient clairs. Je n'annoncerai dans mes déclarations de promulgation mon intention d'interpréter les dispositions concernées de façon à éviter un problème constitutionnel que si mon interprétation constitutionnelle est légitime.[885]

Barack Obama souhaite donc que ses déclarations de promulgation soient plus claires et précises que celles de son prédécesseur, tant du point de vue des arguments développés qu'en ce qui concerne l'identification des dispositions de loi qui posent selon lui un problème d'ordre constitutionnel. Toutefois, la précision sur laquelle il souhaite fonder ses déclarations de promulgation est pour le moins absente de ce dernier passage. Comment en effet savoir ce qui constitue une « interprétation légitime »[886] d'une disposition ambiguë? Comment définir ce que

---

[885] Administration of Barack H. Obama, Memorandum on Presidential Signing Statements, Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies, 9 mars 2009.
Citation originale : « In exercising my responsibility to determine whether a provision of an enrolled bill is unconstitutional, I will act with caution and restraint, based only on interpretations of the Constitution that are well-founded. To promote transparency and accountability, I will ensure that signing statements identify my constitutional concerns about a statutory provision with sufficient specificity to make clear the nature and basis of the constitutional objection. I will announce in signing statements that I will construe a statutory provision in a manner that avoids a constitutional problem only if that construction is a legitimate one. »

[886] *Ibidem.*

sont des « interprétations fondées de la Constitution »[887] et savoir quel sera leur impact sur les déclarations de promulgation constitutionnelles? En définitive, ce document semble davantage se positionner comme une dénonciation des déclarations de promulgation de George W. Bush que comme une réelle explication de l'emploi de l'outil qui sera celui du nouveau président, dont les paroles pourraient être ainsi résumées : « Mon utilisation des déclarations de promulgation sera raisonnable car je suis Barack Obama et qu'à ce titre, je ne suis pas George W. Bush. »

Deux jours après la publication au Registre fédéral de ce document interne, le 11 mars 2009, le président Obama apposait sa signature au bas de sa première déclaration de promulgation constitutionnelle, dans laquelle il prenait soin de réaffirmer ce que le document précédent laissait déjà clairement apparaître, à savoir la croyance du nouveau président en un rôle légitime de la déclaration de promulgation, y compris dans sa version constitutionnelle, au sein du système politique américain :

> Il est légitime d'un point de vue constitutionnel et préférable à des fins de transparence de préciser, lorsqu'un projet de loi est transmis au président pour être promulgué, si celui-ci contient des dispositions qui soulèvent des objections constitutionnelles fondées. Le ministère de la Justice m'a fait savoir qu'un petit nombre de dispositions au sein de la loi ici présente pose des problèmes d'ordre constitutionnel.[888]

Une fois les dispositions problématiques nommées et décrites, le président n'hésite pas à affirmer qu'elles seront appliquées « en tenant compte de mon autorité et de mes responsabilités constitutionnelles »,[889] qu'elles seront considérées comme « non contraignantes »[890] ou encore qu'elles ne seront pas interprétées « comme des limites imposées à ma capacité à négocier et à passer des accords avec d'autres nations »,[891] autant de formules qui sont en réalité largement comparables à celles utilisées par George W. Bush dans ses déclarations de promulgation.

Barack Obama prendra soin de réaffirmer la position de son Administration en la matière dans une autre déclaration de promulgation rédigée en 2011, dans laquelle il précise :

---

[887] *Ibid.*

[888] Barack Obama, Statement on Signing the Omnibus Appropriations Act, 2009, 11 mars 2009.
Citation originale : « it is a legitimate constitutional function, and one that promotes the value of transparency, to indicate when a bill that is presented for Presidential signature includes provisions that are subject to well-founded constitutional objections. The Department of Justice has advised that a small number of provisions of the bill raise constitutional concerns. »

[889] *Ibidem.*

[890] *Ibid.*

[891] *Ibid.*

> J'ai déjà fait part de l'intention de mon Administration, à des fins de transparence institutionnelle, de signaler les cas où une loi qui arrive sur mon bureau pour être promulguée contient des dispositions sujettes à des objections constitutionnelles fondées.[892]

Entre la campagne présidentielle et l'exercice du pouvoir, Barack Obama et son Administration sont donc passés d'un rejet en bonne et due forme, dans le discours, de la pratique des déclarations de promulgation qui fut celle de l'Administration Bush mais aussi de la vision du pouvoir exécutif qui leur a donné corps, à une volonté d'utiliser l'outil d'une façon pour le moins comparable, à défaut d'être identique, à celle de son prédécesseur. Néanmoins, les différences avec ce dernier, telles qu'elles sont décrites dans le document interne qui vient d'être analysé, se retrouveront effectivement en partie dans la pratique des déclarations de promulgation qui sera celle du 44ème président des États-Unis.

9.2 L'Administration Obama dans la pratique : apaisement institutionnel, rupture quantitative et continuité qualitative

9.2.1 Volonté de désamorcer la polémique et de légitimer la déclaration de promulgation

En se prononçant très tôt et de manière très critique sur les déclarations de promulgation et leur utilisation par George W. Bush, le candidat Obama n'a sans doute pas rendu service au président Barack Obama. De par la polémique qu'elles ont suscitée, les déclarations de promulgation de George W. Bush ont rendue beaucoup plus complexe (car beaucoup plus surveillée et décortiquée par le microcosme washingtonien) l'utilisation des déclarations de promulgation pour remettre en cause la constitutionnalité des lois adoptées par le Congrès.

En rejoignant avant puis après l'élection le concert des critiques, Barack Obama a en quelque sorte donné la bâton pour se faire battre, tant il devenait dès lors évident que sa pratique des déclarations de promulgation allait être scrutée de très près pour voir dans quelle mesure le nouveau président intégrerait sa propre critique des déclarations de promulgation de George W. Bush à son utilisation de l'outil.

Si, comme on l'a vu précédemment, les derniers présidents américains ont pris pour habitude d'utiliser la déclaration de promulgation pour transformer des enjeux politiques en problématiques constitutionnelles, Barack Obama a choisi, en critiquant de manière aussi forte

---

[892] Barack Obama, Statement on Signing the Consolidated Appropriations Act, 2012, 23 décembre 2011. Citation originale : « I have previously announced that it is the policy of my Administration, and in the interests of promoting transparency in Government, to indicate when a bill presented for Presidential signature includes provisions that are subject to well-founded constitutional objections. »

l'utilisation faite par George W. Bush des déclarations de promulgation, de traiter un sujet institutionnel et constitutionnel comme une polémique politique voire politicienne.

L'Administration Obama s'est alors trouvée prise, dès ses premières semaines d'exercice du pouvoir, entre l'impératif politique de se différencier de l'Administration précédente et d'assumer un contraste qu'elle avait elle-même contribué à créer, et la réalité du devoir qui incombe à chaque président d'utiliser tous les outils à sa disposition pour défendre ses prérogatives constitutionnelles. Cette tension apparente entre un discours de campagne qui condamnait l'utilisation des déclarations de promulgation par George W. Bush et une nécessaire justification, une fois élu, de l'utilité de ces dernières se retrouve dans le document interne et la première déclaration de promulgation constitutionnelle décrits ci-dessus.

Elle est également présente à la lecture des autres déclarations de promulgation de l'Administration Obama, qui donnent l'impression que le 44ème président des États-Unis souhaitait continuer à utiliser l'outil comme un levier de défense des prérogatives présidentielles tout en faisant son possible pour que sa pratique des déclarations de promulgation ne soit pas assimilée à celle de George W. Bush.

9.2.1.1 Une approche plus didactique

En définitive, les déclarations de promulgation de l'Administration Obama semblent dessiner une volonté de ne sacrifier aucune des deux nécessités qui viennent d'être évoquées. Pour ce faire, le président va, tout en continuant à utiliser les déclarations de promulgation pour défendre les prérogatives de l'exécutif, s'attacher à rédiger des déclarations beaucoup plus claires que celles de son prédécesseur non pas du point de vue de ce que l'exécutif compte faire des dispositions dont la constitutionnalité est remise en cause, mais en ce qui concerne les reproches exacts adressés aux dispositions en question. Autrement dit, Barack Obama va s'efforcer de rendre ses objections constitutionnelles les plus transparentes et les plus précises possibles.

Ainsi, dans sa première déclaration de promulgation constitutionnelle, citée plus haut,[893] Barack Obama va regrouper au sein du même paragraphe les différentes dispositions qui posent selon lui un problème constitutionnel identique. Si la pratique était également utilisée par George W. Bush, elle se veut ici beaucoup plus explicite et didactique, le président Obama n'hésitant pas à donner des titres aux différents paragraphes de sa déclaration de promulgation afin d'expliciter la prérogative présidentielle qu'il estime mise en danger par les dispositions citées dans le paragraphe correspondant.

[893] Barack Obama, Statement on Signing the Omnibus Appropriations Act, 2009, 11 mars 2009.

On trouve ainsi au sein de cette déclaration de promulgation un paragraphe nommé « Affaires étrangères »[894] dans lequel le président remet en cause la constitutionnalité de l'ensemble des dispositions qui « limitent (sa) capacité à négocier et à passer des accords avec des nations étrangères »,[895] un autre nommé « Autorité exécutive en matière de contrôle des communications avec le Congrès »[896] qui regroupe les dispositions qui empiètent sur le droit présidentiel de « demander aux chefs des départements exécutifs de superviser, contrôler et corriger les communications entre les membres du pouvoir exécutif et le Congrès dans le cas où de telles communications seraient illégales ou révéleraient des informations confidentielles ou protégées par le privilège de l'exécutif »[897] ou encore un paragraphe consacré aux « Inquiétudes liées à la Clause de recommandations » [898]

Les formules alambiquées qui étaient devenues caractéristiques des déclarations de promulgation de George W. Bush et qui rendaient parfois difficile la compréhension des reproches exacts adressés aux dispositions de loi remises en cause disparaissent ici au profit d'une volonté d'être le plus clair et le plus transparent possible sur la nature des critiques émises par un exécutif qui assume donc pleinement sa position constitutionnelle et souhaite faire en sorte qu'elle soit la plus lisible possible. Ce faisant, Barack Obama met en pratique la promesse, émise dans le document interne rédigé et rendu public dès les premières semaines de sa présidence, de faire en sorte que ses « déclarations de promulgation identifient les problèmes constitutionnels que soulève une disposition avec précision afin que la nature et le fondement de l'objection constitutionnelle soient clairs ».[899]

De même, il est beaucoup plus facile d'identifier avec précision, au sein des déclarations de promulgation de Barack Obama, les dispositions dont la constitutionnalité est remise en cause par le président. Les formules du type « certaines dispositions de loi », « d'autres dispositions de loi » ou encore « de nombreuses dispositions de loi », qui étaient devenues caractéristiques des déclarations de promulgation de George W. Bush et rendaient impossible un décompte exact du nombre de dispositions remises en cause, sont presque totalement absentes des déclarations de promulgation de Barack Obama.

---

894 *Ibidem.*

895 *Ibid.*

896 *Ibid.*

897 *Ibid.*

898 *Ibid.*

899 Administration of Barack H. Obama, Memorandum..., *op.cit*, 9 mars 2009.

9.2.1.2 Le Congrès est inclus dans la boucle

En insistant sur les différences entre sa propre utilisation des déclarations de promulgation et celle de son prédécesseur et en se montrant le plus clair possible sur la nature des objections constitutionnelles émises, l'Administration Obama tente de redonner à la déclaration de promulgation une légitimité qui avait été fortement remise en cause par son emploi par George W. Bush. Cette même volonté de légitimer l'emploi de cet outil présidentiel va pousser le 44ème président des États-Unis à laisser transparaître dans ses déclarations de promulgation l'idée que celles-ci n'arrivent pas de nulle part au moment de la promulgation et qu'un dialogue institutionnel a eu lieu au préalable, pendant le processus d'élaboration et d'adoption de la loi concernée.

Le président Obama va même jusqu'à utiliser les déclarations de promulgation pour décrire le processus de négociation institutionnelle avec le Congrès et donner des gages de son implication et de sa volonté de travailler avec le législatif afin de faire en sorte d'éliminer, avant que la loi ne soit adoptée, les problèmes constitutionnels soulignés en définitive par les déclarations de promulgation. Ainsi, dans la déclaration de promulgation relative à la Loi d'autorisation du renseignement américain pour l'année fiscale 2010, le président prend soin, avant d'énumérer les dispositions dont la constitutionnalité sera remise en cause, de préciser les éléments suivants :

> Dans une lettre au Congrès en date du 27 septembre 2010, le Bureau du directeur du renseignement national[900] a résumé la manière dont mon Administration interpréterait les dispositions 331 et 348 de la loi.[901]

Plus loin dans la même déclaration de promulgation, le président révèle que « Dans une lettre au Congrès en date du 15 mars 2010, le ministère de la Justice résumait l'interprétation par mon Administration d'un certain nombre de dispositions.»[902] Au-delà de ce seul cas, Barack Obama utilise à plusieurs reprises dans ses déclarations de promulgation des formules telles que « j'ai informé le Congrès » ou « j'ai précisé au Congrès » qui mettent en avant la volonté présidentielle de faire de la constitutionnalité des lois l'objet d'un dialogue avec le législatif davantage que le théâtre d'un affrontement institutionnel entre les deux pouvoirs.

---

[900] En anglais, *Office of the Director of National Intelligence*, ou ODNI.

[901] Barack Obama, Statement on Signing the Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2010, 7 octobre 2010.
Citation originale : « In a September 27, 2010, letter to Congress, the ODNI summarized my Administration's understanding of how sections 331 and 348 of the bill would be interpreted. »

[902] *Ibidem.*

Encore une fois, les déclarations de promulgation de Barack Obama semblent suivre le modèle décrit par le président lui-même dans le document interne rédigé au début de son premier mandat, dans lequel il annonçait que le fait d'informer « le Congrès des problèmes constitutionnels posés par un projet législatif à chaque fois que cela sera possible »[903] permettrait de « régler ces problèmes durant le processus législatif. »[904]

Cette transparence n'est bien entendu pas dénuée d'arrière-pensée politique : en rendant ainsi public l'envers du décors, le président peut tenter de rejeter la faute sur le Congrès ou pour le moins de le mettre face à ses responsabilités en montrant que la présidence a fait tout son possible pour profiter du processus législatif pour éliminer les problèmes constitutionnels avant l'adoption de la loi et ainsi éviter que le chef de l'État ait à remettre en cause la constitutionnalité de dispositions de loi déjà adoptées et promulguées.

Elle ne doit pas non plus être vue comme le signe d'une volonté de l'Administration Obama de revenir sur l'intransigeance de l'Administration Bush et de négocier avec le Congrès les limites exactes du pouvoir exécutif. Lorsqu'il parle de « régler ces problèmes durant le processus législatif », [905] le président évoque bel et bien une élimination pure et simple par le Congrès des dispositions qui empiètent sur le pouvoir présidentiel et non d'une négociation entre exécutif et législatif sur l'étendue de ce dernières. Si sur la forme, George W. Bush ne ne souciait guère, dans ses déclarations de promulgation, de ce dialogue préalable et se contentait de remettre en cause la constitutionnalité des dispositions une fois celles-ci adoptées, l'objectif des deux présidents est identique sur le fond : défendre leur propre vision de leurs prérogatives, en l'assénant a posteriori dans le cas de George W. Bush, en essayant de convaincre le Congrès d'en tenir compte a priori dans le cas de Barack Obama.

En précisant que la première lettre au Congrès qui signalait les problèmes constitutionnels posés par certaines dispositions date de plus de six mois avant la promulgation de la loi, le président tente de prouver qu'il a laissé au Congrès la possibilité de régler lui-même les problèmes constitutionnels posés par le texte et que la déclaration de promulgation est le résultat non pas d'une volonté présidentielle de saborder les lois adoptées par le Congrès mais au contraire de l'incapacité du pouvoir législatif à résoudre des problèmes mis en évidence six mois à l'avance. Ce faisant, Barack Obama semble confirmer une des hypothèses émises dans cette troisième partie, à savoir le fait que, contrairement à ce qu'affirment certains membres de l'Administration Bush, la déclaration de promulgation n'est pas le révélateur d'un dialogue institutionnel salutaire entre la

---

[903] Administration of Barack H. Obama, Memorandum..., *op.cit.*

[904] *Ibidem.*

[905] *Ibid.*

présidence et le Congrès mais au contraire la preuve de l'échec de ce dialogue. Les dispositions dont la constitutionnalité est remise en cause par le président Obama dans une déclaration de promulgation sont justement celles pour lesquelles le dialogue institutionnel avec le Congrès a échoué.

Notons à ce sujet que les documents qui viennent d'être cités illustrent une idée déjà développée dans cette thèse, à savoir le fait que la rédaction de déclarations de promulgation constitutionnelles dans lesquelles le président exprime son désaccord avec le Congrès ne doivent pas être vues comme la conséquence d'un désaccord d'ordre politique et partisan entre les deux institutions : tout comme George W. Bush avait adressé ses déclarations de promulgation constitutionnelles les plus denses à un Congrès à majorité républicaine, le Congrès auquel Barack Obama reproche de ne pas avoir tenu compte de critiques exprimées depuis six mois par la présidence est contrôlé, dans les deux chambres, par le Parti démocrate.

9.2.1.3 La nouvelle légitimité historique et institutionnelle de l'outil

Enfin, au-delà de sa propre pratique des déclarations de promulgation, l'Administration Obama va tenter de légitimer l'utilisation de cet outil présidentiel en s'appuyant sur l'Histoire de la présidence américaine et sur le rôle qu'a pu y jouer la déclaration de promulgation. Ainsi, dans une déclaration relative à la Loi portant création d'une commission du centième anniversaire de la naissance de Ronald Reagan, Barack Obama utilise *verbatim* une déclaration de promulgation de ce même Ronald Reagan comme référence et affirme :

> Conformément à la déclaration de promulgation rédigée par le President Reagan à l'occasion d'une loi de commémoration similaire à celle-ci, je comprends, et mon Administration en a informé le Congrès, que les membres du Congrès « ne pourront participer aux travaux de la Commission que dans des fonctions cérémonielles ou consultatives, et non dans l'application de la loi » du fait de la séparation des pouvoirs et de la Clause de nominations de la Constitution.[906]

Dans une mise en abîme emprunte d'une certaine malice institutionnelle, Barack Obama reprend donc ici *in extenso* un argument constitutionnel employé trente ans plus tôt par Ronald Reagan dans l'une de ses déclarations de promulgation, et l'utilise pour remettre en cause la

[906] Barack Obama, Statement on Signing the Ronald Reagan Centennial Commission Act, 2 juin 2009.
Citation originale : « In accord with President Reagan's Signing Statement made upon signing similar commemorative legislation in 1983, I understand, and my Administration has so advised the Congress, that the members of Congress "will be able to participate only in ceremonial or advisory functions of [such a] Commission, and not in matters involving the administration of the act" in light of the separation of powers and the Appointments and Ineligibility Clauses of the Constitution. »

constitutionnalité d'une disposition qui met en place une commission du centième anniversaire de la naissance de ce même Ronald Reagan.

Barack Obama fait ici perdurer une tradition de la présidence moderne sur laquelle on reviendra dans la conclusion de cette thèse : utiliser les actions et les mots de ses prédécesseurs, indépendamment de leur étiquette politique, comme précédent et source de légitimation de ses propres actions.

Le 44ème président des États-Unis n'en était d'ailleurs pas à son coup d'essai puisque deux ans plus tard, en 2011, il formulait sa remise en cause de la constitutionnalité d'une disposition visant à protéger les « lanceurs d'alerte »[907] de la manière suivante :

> De plus, les dispositions visant à protéger les lanceurs d'alerte (…) sont interprétées en tenant compte de l'interprétation par le président Clinton d'une disposition de loi au langage très largement similaire dans la Loi d'autorisation du renseignement américain pour l'année fiscale 1999.[908]

De même, en avril 2014, le président Obama remet en cause de la manière suivante la constitutionnalité d'une loi interdisant aux États-Unis de laisser entrer sur leur territoire tout diplomate des Nations Unies qui aurait été reconnu coupable d'espionnage contre les États-Unis ou d'activité terroriste à l'encontre des États-Unis ou de l'un de leurs alliés :

> Comme le président Bush l'a fait remarquer en promulguant la Loi d'autorisation des relations internationales pour les années fiscales 1990 et 1991, cette disposition « pourrait contraindre l'exercice de mon droit constitutionnel de recevoir sur le sol américain certains ambassadeurs étrangers auprès des Nations Unies ». (…)
> Comme le président Bush l'a également fait remarquer, « la solution qui consiste à limiter par la loi mon droit constitutionnel de décider d'accepter ou de refuser de recevoir les ambassadeurs n'est ni admissible ni pratique. »[909]

---

[907] En anglais, *whistleblowers*.

[908] Barack Obama, Statement on Signing the Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2010, 7 octobre 2010.
Citation originale : « Moreover, the whistleblower protection provisions in section 405 are properly viewed as consistent with President Clinton's stated understanding of a provision with substantially similar language in the Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 1999. »

[909] Barack Obama, Statement on Signing Legislation Concerning Visa Limitations for Certain Representatives to the United Nations, 18 avril 2014.
Citation originale : « As President Bush observed in signing the Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Years 1990 and 1991, this provision « could constrain the exercise of my exclusive constitutional authority to receive within the United States certain foreign ambassadors to the United Nations. » (…) as President Bush also observed, "curtailing by statute my constitutional discretion to receive or reject ambassadors is neither a permissible nor a practical solution. »

Dans les trois cas qui viennent d'être cités, le texte de la déclaration de promulgation de Barack Obama invitait même les lecteurs à consulter la déclaration de promulgation rédigée par un autre président et sur laquelle Barack Obama s'appuie, cette dernière étant référencée de manière très précise à la fin de l'objection constitutionnelle.

Dans une autre déclaration de promulgation, Barack Obama affirme que sa remise en cause de la constitutionnalité d'une disposition demandant à l'Inspecteur général du renseignement américain[910] de transmettre au Congrès des informations sur les activités des services de renseignement est faite « conformément à une tradition de longue date du pouvoir exécutif ».[911] Barack Obama entend ici rappeler que la déclaration de promulgation n'est pas née avec la présidence de George W. Bush et que son utilisation ne peut pas être entièrement réduite et résumée à son emploi par le 43ème président des États-Unis.

Plus généralement, la lecture des déclarations de promulgation de Barack Obama donne l'impression que le président est contraint de redorer le blason d'un outil présidentiel dont la réputation a été fortement entachée par son prédécesseur, afin de pouvoir continuer à utiliser l'outil en question tout en prenant ses distances avec George W. Bush.

9.2.2 L'utilisation des déclarations de promulgation diminue

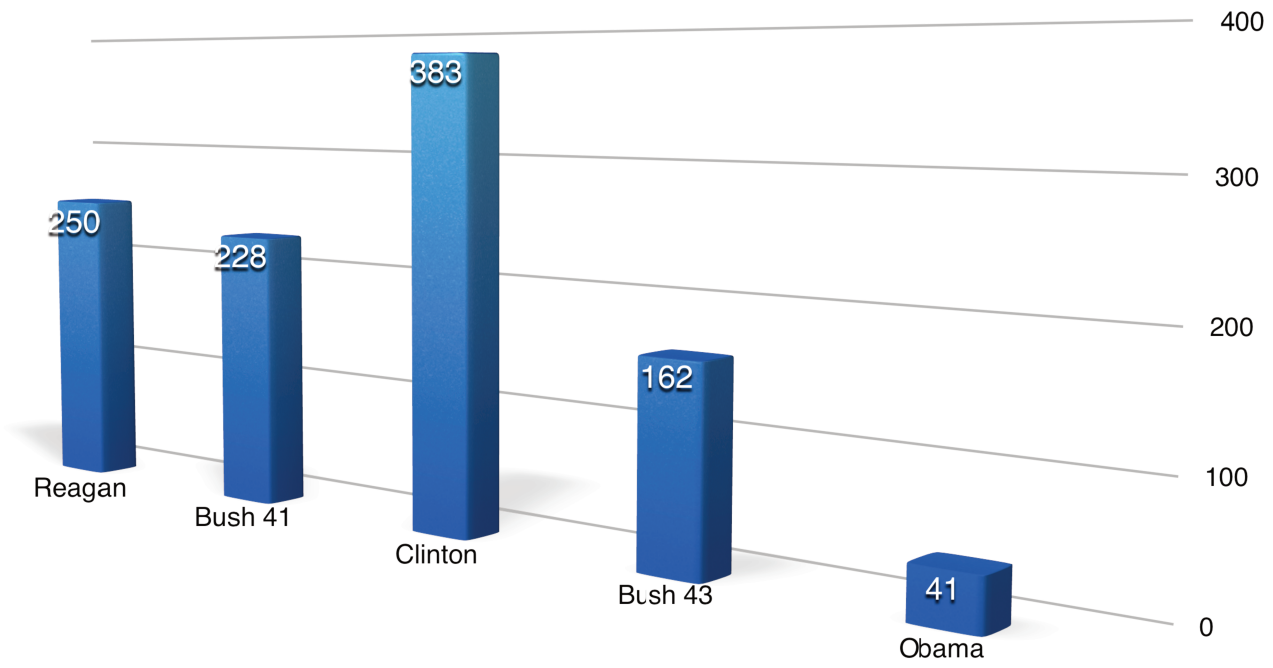
Quantitativement parlant, la présidence Obama marque un retour à une utilisation beaucoup plus modeste de la déclaration de promulgation, comme le montre le graphique suivant, qui recense le nombre de déclarations de promulgation rédigées par les cinq derniers présidents des États-Unis.

---

910 En anglais, *Inspector General of the Intelligence Community*.

911 Barack Obama, Statement on Signing the Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2010, 7 octobre 2010.

G31. Nombre de déclarations de promulgation rédigées, de Reagan à Obama



D'un point de vue purement quantitatif, Barack Obama revient donc à une utilisation beaucoup plus réduite et presque anachronique de la déclaration de promulgation. Il en a ainsi rédigé quarante et une sur l'ensemble de sa présidence, soit un rythme annuel de cinq déclarations par an qui représente la plus faible moyenne annuelle depuis Herbert Hoover, auteur de seize déclarations de promulgation en quatre années passées à la Maison-Blanche. Certes, on a insisté dès le départ sur les limites que présente une analyse de la pratique des déclarations de promulgation à partir du simple nombre de déclarations rédigées. Toutefois, la différence entre Barack Obama et ses quatre prédécesseurs est telle qu'elle ne peut être ignorée ou réduite au rang de simple détail. Le 44ème président des États-Unis a ainsi rédigé quatre fois moins de déclarations de promulgation que George W. Bush, neuf fois moins que Bill Clinton, et près de six fois moins que George H.W. Bush et Ronald Reagan.

Là encore, l'Administration Obama respecte les temps de passage qu'elle a elle-même mis en place dans le document interne cité plus haut, dans lequel le président annonçait souhaiter résoudre un maximum de problèmes constitutionnels avant la promulgation de la loi, « minimisant ainsi le nombre de lois qui me sont présentées qui nécessiteront une déclaration de promulgation.»[912]

L'utilisation des déclarations de promulgation par Barack Obama confirme donc, du point de vue quantitatif, un resserrement déjà constaté lors de l'analyse des déclarations de

[912] Administration of Barack H. Obama, Memorandum..., *op.cit.*

promulgation de George W. Bush, qui a lui-même rédigé bien moins de déclarations de promulgation que son prédécesseur Bill Clinton.

Un ancien membre du Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice durant les présidences de Bill Clinton et Barack Obama (autrement dit, la présidence qui a vu le plus grand nombre de déclarations de promulgation rédigées et celle qui en a vu le moins) voit deux explications possibles à cette baisse significative du nombre de déclarations de promulgation publiées durant la présidence de Barack Obama. La première est « le fait que le Congrès ait eu autant de mal à adopter des lois »[913] depuis 2009. Autrement dit, le dysfonctionnement chronique du législatif aurait fini par avoir un impact, de par le faible nombre de lois adoptées, sur la capacité du président à rédiger des déclarations de promulgation.

Cet impact se retrouve il est vrai dans le rythme étrange auquel Barack Obama a parfois été contraint de publier ses déclarations de promulgation. Ainsi, la déclaration relative à la Loi d'autorisation du renseignement américain pour l'année fiscale 2010[914] a été publiée le 7 octobre 2010, soit après la fin de l'année fiscale en question, ce qui est la conséquence immédiate du fait que la loi concernée a elle-même été adoptée par le Congrès le 1er octobre 2010, soit le jour-même où l'année fiscale 2010 prenait fin.

Toutefois, si l'année 2013 a, par exemple, représenté un minimum historique avec seulement 72 lois adoptées,[915] ce nombre de lois restait largement suffisant pour rédiger davantage de déclarations de promulgation. D'ailleurs, si cette année 2013 a été celle durant laquelle le nombre de lois adoptées a été le plus faible, elle a été la deuxième année de la présidence Obama qui a vu le plus grand nombre de déclarations de promulgation rédigées avec cinq déclarations. Si le faible nombre de lois adoptées pourrait justifier une baisse relative du nombre de déclarations de promulgation rédigées par le 44ème président des États-Unis, il ne suffit pas à expliquer une chute aussi significative que celle constatée entre George W. Bush et Barack Obama.

Toujours selon cet ancien juriste de l'Administration Obama, la deuxième explication possible du faible nombre de déclarations de promulgation rédigées par le 44ème président des

---

[913] Entretien avec OLC 3 (anonyme, 14 juillet / 17 aout 2014).

[914] Barack Obama, Statement on Signing the Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2010, 7 octobre 2010.

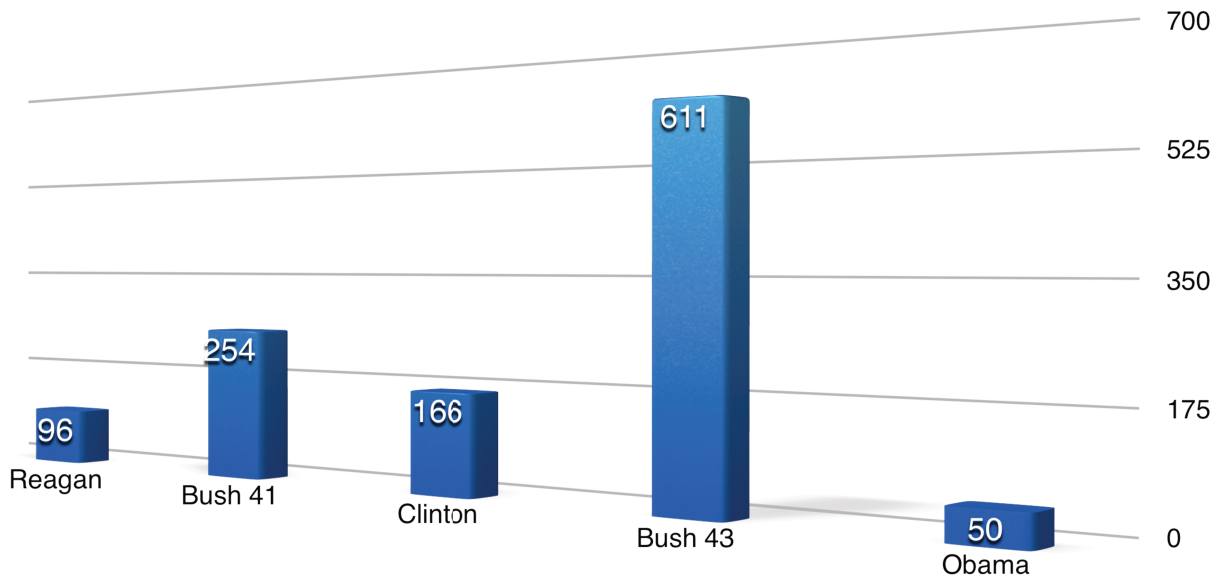
[915] L'ensemble des lois adoptées par le Congrès en 2013 et 2014 est consultable à l'adresse suivante : https://www.congress.gov/public-laws/113th-congress

États-Unis est la volonté décrite plus haut de marquer une différence claire avec la pratique des déclarations de promulgation par l'Administration Bush et la polémique suscitée par ces dernières :

> Les juristes de l'Administration Obama ont décidé très tôt de ne pas énoncer d'interprétation de passages ambigus de lois qui ne soit pas défendable linguistiquement, en réaction à la perception (réelle ou supposée) que les juristes de l'Administration Bush 43 « interprétaient » souvent les lois en des termes hautement improbables au nom d'une volonté d'éviter des problèmes d'ordre constitutionnel. Une telle décision réduit considérablement le nombre de situations où une déclaration de promulgation « interprète » une loi de façon à la rendre inoffensive d'un point de vue exécutif, et cela renforce ensuite la probabilité de voir le président être contraint d'accepter d'avaler la pilule d'une disposition de loi inconstitutionnelle ou d'opposer son veto à l'ensemble de la loi.[916]

La volonté de se différencier de l'Administration Bush et de son utilisation de la déclaration de promulgation a donc eu une influence directe sur le nombre de déclarations rédigées par Barack Obama. La même tendance est constatée en ce qui concerne le nombre d'objections constitutionnelles émises par Barack Obama dans le cadre de ses déclarations de promulgation, comme le démontre le graphique suivant.

G32. Nombre d'objections constitutionnelles émises de Reagan à Obama



[916] Entretien avec OLC 3 (anonyme, 14 juillet / 17 aout 2014).
Citation originale : « The Obama administration's lawyers decided very early on not to announce interpretations of statutory language that aren't linguistically defensible, in reaction to the perception (whether fair or not) that Bush 43 lawyers often "construed" language in ways that were entirely implausible in the name of avoiding constitutional problems. That decision reduces significantly the range of situations in which a signing statement can "construe" a bill in a fashion that renders it harmless from an executive perspective, and that in turn makes it more likely that the president would have to either swallow the provision or veto the bill. »

Là ou George W. Bush a émis 611 objections constitutionnelles en huit années de présidence, Barack Obama n'a relevé que 50 « problèmes » constitutionnels dans les lois qu'il a promulguées, soit 12 fois moins que son prédécesseur immédiat. La différence avec les autres présidents, si elle est moins saisissante, est également sensible : Barack Obama a émis, dans ses déclarations de promulgation, deux fois moins d'objections constitutionnelles que Ronald Reagan, trois fois moins que Bill Clinton et cinq fois moins que George H.W. Bush. L'écart est également conséquent lorsque l'on s'intéresse au nombre de dispositions de loi dont la constitutionnalité a été remise en cause par Barack Obama et George W. Bush dans le cadre de leurs déclarations de promulgation, puisque ce chiffre est de 110 dispositions pour Barack Obama, soit 10 fois moins que son prédécesseur immédiat.

Ces chiffres sont bien évidemment, dans une large mesure, la conséquence directe du faible nombre de déclarations de promulgation rédigées par Barack Obama. Les quarante et une déclarations de promulgation de Barack Obama pouvaient en effet difficilement contenir autant d'objections constitutionnelles que les 383 de Bill Clinton ou les 250 de Ronald Reagan. Mais quelle que soit leur origine, ils confirment la baisse significative des chiffres de la pratique des déclarations de promulgation entre les présidences Bush 43 et Obama. La rupture promise par Barack Obama se retrouve donc dans l'aspect quantitatif de son utilisation des déclarations de promulgation.

9.2.3 Le rôle qui leur est assigné reste le même

9.2.3.1 Une majorité de déclarations de promulgation constitutionnelles

L'écart quantitatif entre les déclarations de promulgation des présidents Obama et George W. Bush est en réalité tel qu'il complique toute analyse qualitative sur l'ensemble des déclarations rédigées par les deux présidents. Comment en effet comparer de front un ensemble de 162 déclarations de promulgation qui a permis d'émettre 611 objections remettant en cause la constitutionnalité de quelque 1104 dispositions de loi[917] et un corpus de 41 déclarations de promulgation, 50 objections et 110 dispositions de loi remises en cause?[918]

La seule manière de comparer la dimension qualitative de l'utilisation de l'outil par les deux présidents est de ramener l'ensemble des chiffres qui viennent d'être évoqués à une seule déclaration afin de gommer la variable d'ajustement que constituent les chiffres relativement faibles de l'emploi des déclarations de promulgation par Barack Obama.

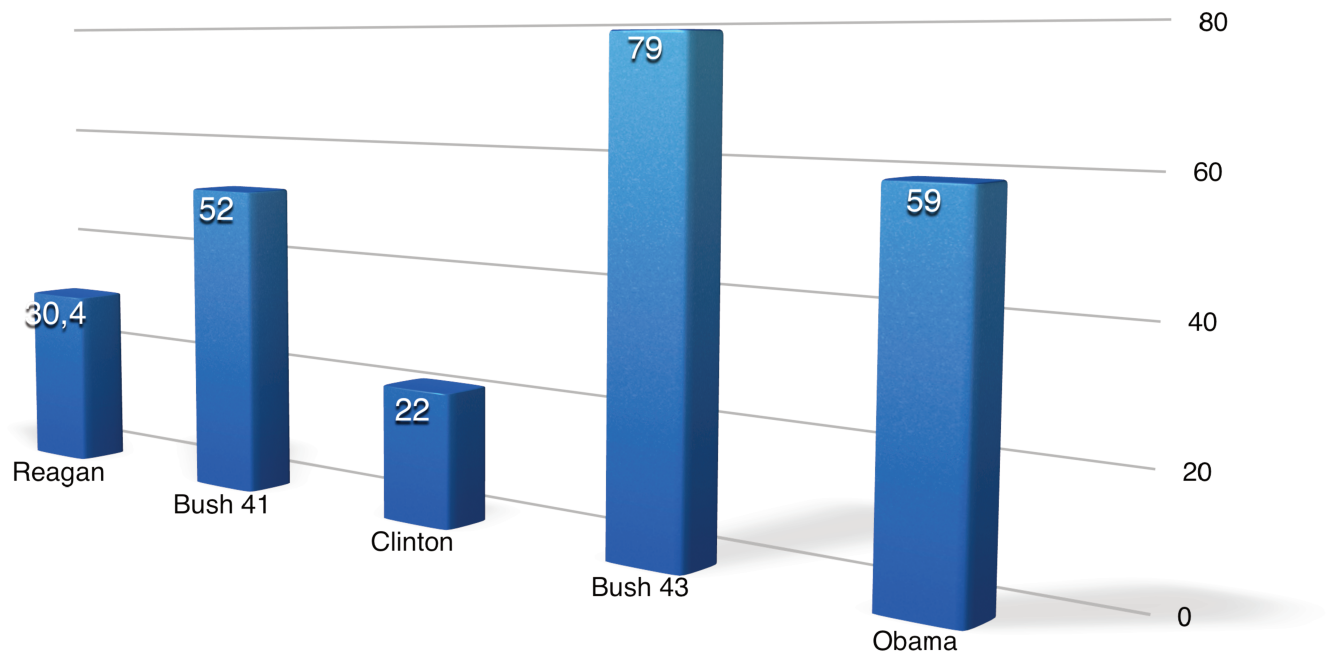
---

[917] Chiffres relatifs à la pratique des déclarations de promulgation par l'Administration Bush 43.

[918] Chiffres relatifs à la pratique des déclarations de promulgation par l'Administration Obama.

En effet, comme cela avait d'ailleurs été le cas pour George W. Bush, les conclusions tirées varient si l'on s'intéresse non pas à l'ensemble des déclarations de promulgation de Barack Obama mais à l'importance prise par les déclarations de promulgation constitutionnelles, comme se propose de le faire le diagramme suivant, qui recense la part occupée, au sein de l'ensemble des déclarations de promulgation rédigées par chaque président de Reagan à Obama, par la version constitutionnelle de l'outil.

G33. Pourcentage de déclarations de promulgation constitutionnelles de Reagan à Obama



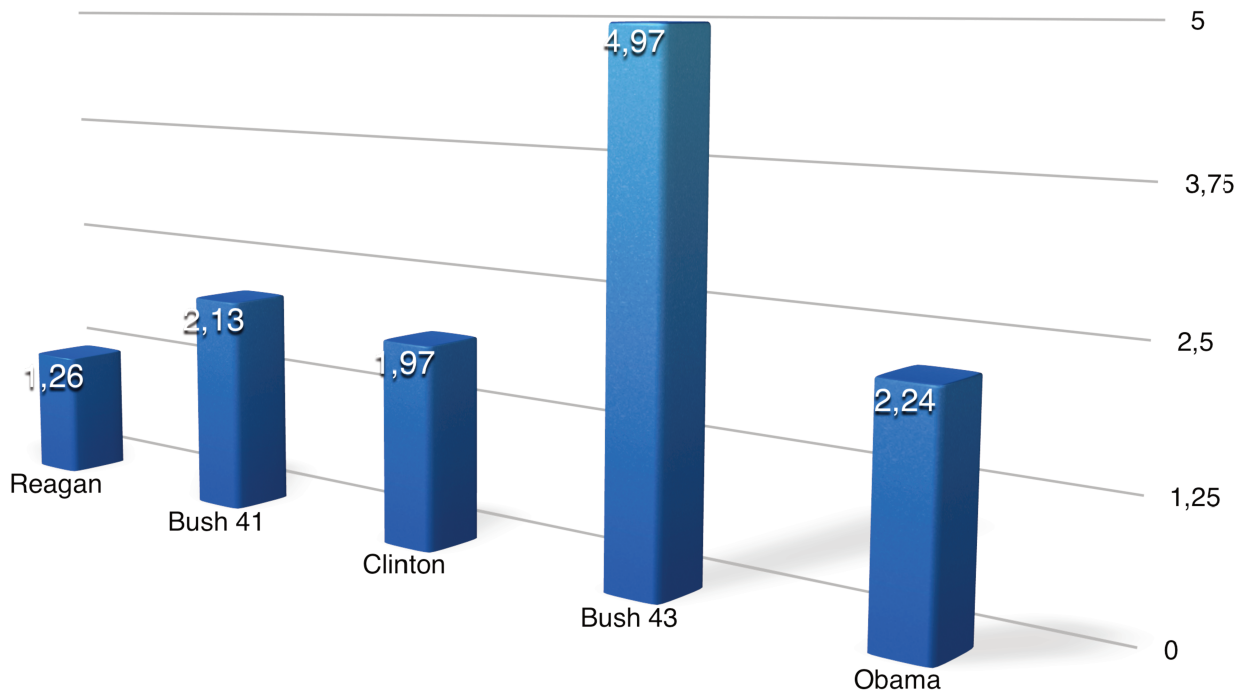
Si la faiblesse relative de leur nombre limite les conclusions qui peuvent être tirées, les déclarations de promulgation rédigées par Barack Obama semblent confirmer la tendance établie par George W. Bush d'une déclaration de promulgation servant majoritairement à remettre en cause la constitutionnalité de dispositions au sein de lois que le président promulgue. Ainsi, si la part représentée par les déclarations de promulgation constitutionnelles, qui est de 59%, confirme la supériorité de George W. Bush sur n'importe quel autre président en la matière, elle place Barack Obama dans la fourchette haute en termes de déclarations de promulgation constitutionnelles rédigées. En ce sens, les déclarations de promulgation de Barack Obama semblent confirmer l'idée évoquée dans la première partie de cette thèse d'une spécialisation de la déclaration de promulgation vers sa version constitutionnelle.

Barack Obama est également le premier président démocrate à atteindre un tel taux de déclarations de promulgation constitutionnelles, jusqu'alors réservé aux deux présidents Bush. Si

la première partie de ce travail de recherche, en recensant le nombre total de déclarations de promulgation rédigées par chaque président depuis 1929, avait mis en évidence le fait que la déclaration de promulgation dans son ensemble ne pouvait être qualifiée d'outil républicain ou démocrate,[919] le diagramme ci-dessus semble démontrer que la version constitutionnelle de l'outil n'est pas, non plus, l'apanage des présidents républicains. Du point de vue du contenu de ses déclarations de promulgation et notamment de leur teneur constitutionnelle, Barack Obama est ainsi beaucoup plus proche d'un George H.W. Bush que d'un Bill Clinton.

Cette tendance se confirme lorsque l'on s'intéresse à la densité constitutionnelle des déclarations de promulgation de Barack Obama, comme le fait le diagramme suivant, qui recense pour chaque président de Reagan à Obama le nombre moyen d'objections constitutionnelles contenues dans chaque déclaration de promulgation constitutionnelle.

G34. Densité constitutionnelle de Reagan à Obama



Tout comme cela avait été le cas pour la proportion de déclarations de promulgation constitutionnelles, la mesure de la densité constitutionnelle semble classer Barack Obama dans la même catégorie que les deux présidents Bush, celle des chefs d'État qui ont utilisé les déclarations de promulgation avant tout comme un outil de remise en cause de la constitutionnalité

[919] On rappellera que Bill Clinton, un Démocrate, est à ce jour le président américain qui a, de loin, rédigé le plus grand nombre de déclarations de promulgation (383).

de dispositions de loi. Barack Obama est avec les deux présidents Bush le seul dont chaque déclaration de promulgation constitutionnelle renferme, en moyenne, plus de deux objections constitutionnelles. La densité constitutionnelle des déclarations de promulgation de Barack Obama est même supérieure à celle des déclarations de George H.W. Bush. Seul George W. Bush a donné à ses déclarations de promulgation une densité constitutionnelle supérieure à celle de son successeur.

Si l'on se détache de la seule présidence Obama, l'ensemble des chiffres qui viennent d'être obtenus permettent de confirmer que la pratique des déclarations de promulgation constitutionnelles par George W. Bush a été réellement exceptionnelle, ce dernier étant très largement au-dessus de ses prédécesseurs mais aussi de son successeur immédiat dans tous les paramètres constitutionnels mesurables. La pratique des déclarations de promulgation constitutionnelles de George W. Bush, inédite jusqu'alors dans l'Histoire de la présidence, n'a donc pas trouvé de véritable prolongement chiffré dans l'utilisation de l'outil par Barack Obama.

La nécessité, pour Barack Obama, de se détacher de son prédécesseur et de la polémique née de son utilisation des déclarations de promulgation a sans doute rendu nécessaire et indispensable une réduction significative des chiffres liés aux aspects les plus évidents et les plus facilement mesurables des déclarations de promulgation, à savoir le nombre de déclarations de promulgation rédigées et le nombre total d'objections constitutionnelles émises et de dispositions de loi qui ont vu leur constitutionnalité remise en cause.

En revanche, le contenu des déclarations de promulgation de Barack Obama semble pérenniser la tendance, entrevue durant la présidence du premier président Bush puis confirmée et magnifiée par la mandature de son fils, d'une déclaration de promulgation utilisée avant tout pour remettre en cause, au nom d'une certaine vision du pouvoir exécutif, la constitutionnalité de dispositions de loi. L'aspect protéiforme des déclarations de promulgation, qui explique le besoin de les classer en différentes catégories et qui a été mis en évidence, entre autres, par l'utilisation équilibrée des différentes catégories de déclarations de promulgation durant la présidence de Bill Clinton, semble devoir s'effacer au profit d'une déclaration de promulgation qui sert dorénavant majoritairement de théâtre d'affrontement constitutionnel entre l'exécutif et le législatif. A ce titre, il sera intéressant de voir dans quelle mesure les futurs président(e)s des États-Unis confirmeront ou infirmeront cette tendance.[920]

[920] Le cas des déclarations de promulgation de Donald Trump sera abordé en conclusion et ces dernières semblent pour l'instant confirmer la prééminence de la version constitutionnelle de la déclaration de promulgation.

9.2.3.2 Les arguments constitutionnels sont pérennisés

L'importance majoritaire de la dimension constitutionnelle des déclarations de promulgation de Barack Obama se retrouve dans l'analyse des arguments constitutionnels développés par ces dernières et de la vision du pouvoir exécutif qui y est illustrée et défendue. On constate en effet de nombreuses similitudes entre les visions respectives du pouvoir exécutif et de ses limites constitutionnelles qui furent celles de Barack Obama et de son prédécesseur républicain.

Ainsi, tout comme George W. Bush, qui remettait en cause la constitutionnalité de dispositions demandant à certains membres de l'exécutif de transmettre des informations au Congrès, Barack Obama estime que de telles dispositions enfreignent à la fois le privilège de l'exécutif et, même si le président Obama se garde bien de la nommer ainsi, la théorie de l'exécutif unitaire ou pour le moins l'idée qu'il revient en définitive au président et à lui seul de contrôler les communications de l'ensemble des membres de l'exécutif avec le Congrès. Ce raisonnement est développé par Barack Obama dès sa première déclaration de promulgation constitutionnelle, en mars 2009 :

> *Droit de l'exécutif de contrôler les communications avec le Congrès*. Les dispositions 714(1) et 714(2) au sein de la division D de la loi interdisent l'utilisation de fonds alloués par le Congrès pour payer le salaire de tout employé fédéral qui interfère avec ou interdit certaines communications entre des employés fédéraux et des membres du Congrès. Je n'interprète pas cette disposition comme une atteinte portée à mon droit d'ordonner aux responsables des départements exécutifs de superviser, contrôler et corriger les communications de leurs employés avec le Congrès dans des cas où de telles communications seraient illégales ou révéleraient des informations confidentielles ou protégées par le privilège de l'exécutif.[921]

Si l'expression « pouvoir exécutif unitaire » en tant que telle n'est pas employée, Barack Obama parle du droit de ses ministres de « superviser (…) les communications de leurs employés avec le Congrès »[922] là où George W. Bush parlait de son propre droit de « superviser le pouvoir exécutif unitaire ». Dans les deux cas, et comme le titre donné par Barack Obama à cette objection

---

[921] Barack Obama, Statement on Signing the Omnibus Appropriations Act, 2009, 11 mars 2009.
Citation originale : « Executive Authority to Control Communications with the Congress. Sections 714(1) and 714(2) in Division D prohibit the use of appropriations to pay the salary of any Federal officer or employee who interferes with or prohibits certain communications between Federal employees and Members of Congress. I do not interpret this provision to detract from my authority to direct the heads of executive departments to supervise, control, and correct employees' communications with the Congress in cases where such communications would be unlawful or would reveal information that is properly privileged or otherwise confidential. »

[922] *Ibidem.*

constitutionnelle dans sa déclaration de promulgation[923] le démontre, il s'agit bien de faire comprendre au Congrès qu'il ne peut desserrer les rangs d'un exécutif uni pour s'adresser directement à l'un de ses membres sans contrôle de la hiérarchie. De plus, s'il est ici simplement suggéré, le lien à la théorie de l'exécutif unitaire sera rendu beaucoup plus évident dans une autre déclaration de promulgation dans laquelle Barack Obama estime que « le président a un droit bien établi de superviser et de contrôler le pouvoir exécutif. »[924]

En matière de politique étrangère, Barack Obama considère comme son prédécesseur et bien d'autres avant lui que le président est l'unique décideur de la nature des relations des États-Unis avec les autres nations.

Pour lui, toute disposition de loi qui « contraint l'exécutif à adopter certaines positions dans le cadre de négociations avec des organisations internationales et des gouvernements étrangers »[925] ou qui « impose une consultation avec le Congrès avant de telles négociations »[926] est contraire à la Constitution et ne peut donc être interprétée comme une « limite imposée à ma capacité de mener des discussions ou des négociations diplomatiques. »[927]

Du point de vue de la séparation des pouvoirs, on retrouve l'idée développée à de nombreuses reprises dans les déclarations de promulgation de George W. Bush selon laquelle un membre du pouvoir législatif ne peut se voir attribuer, par la simple adoption d'une loi, des fonctions intrinsèquement exécutives. C'est cette vision de la séparation des pouvoirs que Barack Obama développe dans la déclaration de promulgation relative à la Loi d'autorisation des gardes-côtes de 2010 :

> La disposition 818 de la Loi demande au Contrôleur général de déterminer s'il est possible de livrer une carte de sécurité de transports au domicile d'une personne sollicitant une telle carte. Si une telle détermination est faite, le ministre de la Sécurité intérieure se verrait alors contraint de mettre en place un programme permettant de procéder à cette livraison.

---

[923] Droit de l'exécutif de contrôler les communications avec le Congrès.

[924] Barack Obama, Statement on Signing the Department of Defense and Full-Year Continuing Appropriations Act, 2011, 15 avril 2011.
Citation originale : « The President has well-established authority to supervise and oversee the executive branch. »

[925] Barack Obama, Statement on Signing the Supplemental Appropriations Act, 2009, 24 juin 2009.

[926] *Ibidem.*

[927] *Ibid.*

> Cette disposition confierait de manière inacceptable au Contrôleur général, qui est un membre du pouvoir législatif, le droit de contraindre le ministre dans l'exercice d'une fonction exécutive. En conséquence, le ministre traitera cette disposition comme un conseil et non une obligation.[928]

En définitive, et même si Barack Obama avait annoncé dès le début de sa présidence son intention de baser ses déclarations de promulgation « uniquement sur des interprétations fondées de la Constitution »[929], la vision du pouvoir exécutif et les arguments constitutionnels qui servent de toile de fond et de socle exégétique à ses déclarations de promulgation constitutionnelles sont dans une large mesure similaires à ceux de son prédécesseur, et ce malgré la volonté affichée de l'Administration Obama de détacher ses propres déclarations de promulgation de celles de George W. Bush.

Cette apparente similarité entre les visions du pouvoir exécutif développées dans les déclarations de promulgation des 43ème et 44ème présidents des États-Unis est confirmée par un juriste ayant travaillé au sein des deux administrations et qui a participé au processus de rédaction des déclarations de promulgation des présidents Bush et Obama :

> Pour être honnête, je n'ai pas remarqué beaucoup de différences (entre l'utilisation des déclarations de promulgation par les administrations Bush et Obama). Il y avait une grande part de continuité en ce qui concerne l'approche des déclarations de promulgation, au moins en ce qui concerne leurs objectifs et le processus de rédaction. Le processus de rédaction était similaire à ce qu'il avait été (durant la présidence de George W. Bush).[930]

Toujours selon ce juriste, si des différences de vision constitutionnelle existaient entre les deux administrations, elles n'ont pas impacté les déclarations de promulgation de l'Administration Obama :

---

[928] Barack Obama, Statement on Signing the Coast Guard Authorization Act of 2010, 15 octobre 2010.
Citation originale : « Section 818 of the Act requires the Comptroller General to determine whether it is feasible to deliver securely a transportation security card to an approved applicant's place of residence. If such a determination is made, the Secretary of Homeland Security (Secretary) would be required to implement a process that allows for such delivery. This provision would impermissibly vest authority in the Comptroller General, a congressional officer, to bind the Secretary in the performance of an Executive function. Therefore, the Secretary will need to treat the Comptroller General's findings as advisory and nonbinding. »

[929] Administration of Barack H. Obama, Memorandum, ... *op.cit.*

[930] Entretien avec OLC 1 (anonyme, 17 / 21 avril 2014).
Citation originale : « To be honest, I didn't notice a lot of differences. As far as I could tell, there was a lot of continuity in terms of the approach to signing statements, at least as far as the goals and process were concerned. That may have changed later, but in the first six months or so of the Obama administration, the signing statement process was relatively similar to what it had been. »

> Le Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice de l'Administration Obama avait des opinions différentes sur certains sujets (la Clause de nominations et les enjeux liés à la discrimination positive et au Cinquième Amendement par exemple) mais je ne me rappelle d'aucun cas où ces différences se sont manifestées dans des déclarations de promulgation si ce n'est par le biais de légères variations dans la phraséologie.[931]

Si le nombre d'occurrences de chaque argument constitutionnel est très largement inférieur à ce qui est constaté chez les quatre présidents précédents (conséquence immédiate du nombre, lui-même relativement réduit, de déclarations rédigées par Barack Obama), le portait robot du président américain décrit par les déclarations de promulgation de Barack Obama est très largement semblable à celui que dépeignent celles de ses prédécesseurs. En résumé, le président est le chef unique du pouvoir exécutif, des armées et de la politique étrangère du pays, et l'exercice de ces différentes fonctions exige une part de secret ainsi que le contrôle de la communication avec le Congrès.

L'Administration Obama s'est retrouvée tiraillée, dès ses premiers mois d'exercice du pouvoir, entre la volonté de se détacher de la polémique suscitée par les déclarations de promulgation de George W. Bush et la nécessité de continuer à utiliser l'outil pour défendre les prérogatives constitutionnelles de l'exécutif. Comme les points qui viennent d'être évoqués semblent le démontrer, ces deux objectifs a priori difficilement conciliables ont été tenus en jouant sur les aspects quantitatif et qualitatif de l'utilisation des déclarations de promulgation.

Quantitativement parlant, le président Obama s'est différencié de son prédécesseur en rédigeant cinq fois moins de déclarations de promulgation que lui et en y émettant seize fois moins d'objections constitutionnelles. L'immense majorité de la polémique liée aux déclarations de promulgation de George W. Bush s'étant concentrée sur l'aspect quantitatif de leur utilisation, l'Administration Obama donnait en quelque sorte des gages de prudence institutionnelle en répondant au gigantisme apparent de George W. Bush par une modestie dans l'écriture qui faisait office de signe de bonne volonté présidentielle. L'aspect qualitatif des choses a quant à lui été utilisé pour ne renoncer ni à l'outil ni à la défense des prérogatives constitutionnelles de l'exécutif. La vision du pouvoir présidentiel et des empiètements législatifs sur ce dernier qui fut celle de Barack Obama est en effet comparable en de nombreux points à celle de son prédécesseur.

---

[931] *Ibidem.*
Citation originale : « The Obama OLC had a different view on certain issues -- the appointments power and race-based affirmative action, for instance – but I don't recall encountering instances in which these differences manifested themselves in signing statements (other than slight variations on phrasing). »

Si Barack Obama a donc tenté et, dans une certaine mesure, réussi ce numéro d'équilibriste institutionnel, un autre élément le différenciant de George W. Bush va presque totalement anéantir ses efforts et relancer de plus belle la polémique relative aux déclarations de promulgation : contrairement à son prédécesseur, le 44ème président des États-Unis va être « pris la main dans le sac » suite à la non exécution d'une disposition de loi dont il avait remis en cause la constitutionnalité dans une déclaration de promulgation.

9.3 Une nouvelle polémique : la libération de cinq prisonniers talibans

Comme George W. Bush avant lui, Barack Obama a connu au cours de sa présidence son « Amendement McCain », autrement dit, une déclaration de promulgation qui, plus que les autres, attire l'attention médiatique sur l'utilisation de cet outil par le président et sur les questions constitutionnelles que cette utilisation soulève. Mais contrairement à la remise en cause par George W. Bush de la constitutionnalité de l'Amendement McCain, la présidence de Barack Obama a donné lieu à un cas manifeste et médiatisé de non exécution d'une disposition de loi dont la constitutionnalité avait été remise en cause par le président dans une (et même, en l'occurrence, plusieurs) déclaration de promulgation.

Le 31 mai 2014, le sergent de l'armée américaine Bowe Bergdahl, otage des Talibans depuis le mois de juin 2009, est libéré dans le cadre d'un échange avec cinq prisonniers talibans détenus à Guantanamo.

Les conditions d'une éventuelle libération de prisonniers détenus à la prison de Guantanamo étaient réglementées par la disposition 1035 de la Loi d'autorisation de la Défense nationale pour l'année fiscale 2014, intitulée « transfert vers des pays étrangers d'individus détenus à la base navale américaine de Guantanamo », et qui autorisait l'exécutif à procéder à de tels transferts à la condition, entre autres, que « Le ministre de la Défense prévienne les commissions compétentes du Congrès (…) au moins 30 jours avant le transfert ou la libération de l'individu.»[932]

Or, dans le cas des cinq Talibans détenus à Guantanamo et échangés contre le sergent Bowe Bergdahl, le Congrès n'a pas été prévenu par l'exécutif et l'Administration Obama n'a donc pas respecté les termes de la disposition 1035, dont elle avait remis en cause la constitutionnalité dans sa déclaration de promulgation relative à la Loi d'autorisation de la Défense nationale pour l'année fiscale 2014 :

[932] H.R.3304, National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2014, 113ème Congrès, disposition 1035(d).

> Au cours des dernières années, le Congrès a pris l'habitude d'adopter des restrictions injustifiées et contraignantes qui ont nui à ma capacité à transférer des détenus de la prison de Guantanamo. Plus tôt cette année, j'ai à nouveau demandé au Congrès de lever ces restrictions et, dans cette loi, le Congrès a fait un pas dans la bonne direction. La disposition 1035 de cette loi donne à l'Administration davantage de flexibilité dans le transfert de détenus à l'étranger et assouplit les restrictions rigides qui ont nui aux négociations avec des pays étrangers et interféré avec la détermination par l'exécutif du lieu où des prisonniers devaient être transférés et de la manière dont ce transfert devait se dérouler. Néanmoins, la disposition 1035 n'élimine pas l'ensemble des restrictions injustifiées des transferts de détenus et, sous certaines circonstances, enfreindrait le principe constitutionnel de séparation des pouvoirs. L'exécutif doit pouvoir bénéficier de la flexibilité nécessaire pour, entre autres, agir rapidement lors de négociations avec des pays étrangers concernant les conditions des transferts de détenus.[933]

On est donc bel et bien ici face à un refus manifeste de respecter une disposition de loi dont la constitutionnalité a été remise en cause dans une déclaration de promulgation. En procédant à un échange de prisonniers sans prévenir le Congrès 30 jours à l'avance, Barack Obama est passé du discours aux actes, et a donc opéré cette transition, si importante pour déterminer l'impact des déclarations de promulgation sur le processus d'exécution des lois, de la menace de non exécution à la non exécution dans les faits.

Barack Obama avait commencé sa présidence avec l'intention de rendre la plus évidente possible la différence entre ses déclarations de promulgation et celles de son prédécesseur immédiat. En définitive, l'Administration Obama aura transformé en réalité ce qui n'était durant la présidence de George W. Bush qu'une menace, à savoir la capacité de l'exécutif à ignorer sciemment une disposition de loi adoptée par le Congrès et promulguée par le président en se servant d'une déclaration de promulgation comme la justification légale d'une telle décision. Toutefois, un tel exemple démontre que la non exécution d'une disposition de loi suite à sa remise en cause dans une déclaration de promulgation peut dans certains cas poser davantage de questions qu'elle n'apporte de réponses au sujet des limites constitutionnelles des pouvoirs exécutif et législatif.

---

[933] Barack Obama, Statement on Signing the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2014, 26 décembre 2013.
Citation originale : « For the past several years, the Congress has enacted unwarranted and burdensome restrictions that have impeded my ability to transfer detainees from Guantanamo. Earlier this year I again called upon the Congress to lift these restrictions and, in this bill, the Congress has taken a positive step in that direction. Section 1035 of this Act gives the Administration additional flexibility to transfer detainees abroad by easing rigid restrictions that have hindered negotiations with foreign countries and interfered with executive branch determinations about how and where to transfer detainees. Section 1035 does not, however, eliminate all of the unwarranted limitations on foreign transfers and, in certain circumstances, would violate constitutional separation of powers principles. The executive branch must have the flexibility, among other things, to act swiftly in conducting negotiations with foreign countries regarding the circumstances of detainee transfers. »

En ne respectant pas une disposition au sein d'une loi qu'il a accepté de promulguer, le président a-t-il manqué à son devoir constitutionnel de « veiller à la fidèle exécution des lois »[934] ? Ou bien est-ce le Congrès qui, par sa demande de notification, a adopté une disposition de loi contraire à la Constitution et au statut de Chef des armées que celle-ci attribue au président, auquel cas ce dernier se serait contenté en réalité de respecter son serment de « préserver, protéger et défendre la Constitution des États-Unis»[935] en refusant d'exécuter une disposition de loi elle-même inconstitutionnelle?

En remettant en cause la constitutionnalité de centaines de dispositions de loi dont la quasi totalité a finalement été exécutée conformément au souhait du Congrès, les déclarations de promulgation de George W. Bush avaient démontré l'existence potentielle d'un problème qui ne s'est finalement pas réellement posé durant la mandature du 43ème président des États-Unis. En refusant de respecter une disposition de loi dont il avait remis en cause la constitutionnalité, Barack Obama a donné vie à cette possibilité et aux nombreuses questions qu'elle soulève et a montré que l'exécutif était prêt à passer à l'action. Lors d'une conférence de presse intervenant quelques jours après la libération du sergent Bergdahl et des cinq prisonniers Talibans, Jay Carney, alors porte-parole de la Maison-Blanche, répondait à une question lui demandant si le président s'était senti, dans le cas en présence, au-dessus des lois :

> Absolument pas. Pour être clair, la demande d'être prévenu 30 jours à l'avance était présente dans cette Loi d'autorisation mais aussi dans d'autres lois adoptées cette année et les années précédentes, et nous avons à chaque fois fait part de notre inquiétude vis-à-vis de cette demande. Le président a régulièrement affirmé dans ses déclarations de promulgation que le pouvoir exécutif devait disposer d'une liberté d'action suffisante qui lui permette d'agir avec rapidité lorsqu'il mène des négociations avec des pays étrangers à propos des transferts de prisonniers.[936]

Jay Carney a raison lorsqu'il affirme que, quoi qu'on pense de la décision présidentielle de ne pas respecter la limite des trente jours imposée par le Congrès, celle-ci n'est pas tombée du ciel et a été le point culminant d'un processus d'affrontement entre exécutif et législatif s'étalant sur plusieurs lois et plusieurs déclarations de promulgation. Cette possibilité de libérer des détenus de Guantanamo sans prévenir le Congrès avait ainsi été évoquée par Barack Obama dès 2011, soit

---

[934] Constitution des États-Unis, Article II Section 3.

[935] *Ibidem*, Article II Section 1.

[936] Conférence de presse de Jay Carney, 2 juin 2014.
Citation originale : « Absolutely not. To be clear, the 30-day notice requirement has appeared in NDAA bills and in other legislations in this and prior years and we have repeatedly noted concerns with this requirement in signing statements, he has (…) he, the President, has consistently made clear that the executive branch must have the flexibility to act swiftly in conducting negotiations with foreign countries regarding the circumstances of detainee transfers if necessary. »

trois ans avant la libération du sergent Bergdahl, par le biais de la déclaration de promulgation suivante, relative à la Loi d'autorisation de la Défense nationale pour l'année fiscale 2012 :

> La disposition 1028[937] modifie mais maintient sur le fond les restrictions injustifiées du droit du pouvoir exécutif de transférer des détenus vers un pays étranger. Cela nuit à la capacité de l'exécutif de mener à bien ses activités militaires, diplomatiques et de protection de la sécurité nationale et (…) pourrait, sous certaines circonstances, enfreindre le principe constitutionnel de séparation des pouvoirs. L'exécutif doit pouvoir bénéficier de la flexibilité nécessaire pour agir rapidement lors de négociations avec des nations étrangères concernant les circonstances dans lesquelles s'effectuent les transferts de prisonniers.[938]

Une semaine plus tôt, dans sa déclaration de promulgation relative à la Loi de finances consolidées pour l'année fiscale 2012, le président réagissait de la même manière à la même disposition de loi :

> Mon Administration a fait part à plusieurs reprises de mes objections à ces dispositions, y compris ma conviction qu'elles pourraient, sous certaines circonstances, enfreindre le principe constitutionnel de séparation des pouvoirs.
> En approuvant cette loi, je réitère les objections que mon Administration a émises à l'égard ce des dispositions, mon intention de les interpréter et des les appliquer en faisant en sorte d'éviter tout conflit constitutionnel, et ma promesse de voir mon Administration continuer à travailler pour obtenir leur abrogation.[939]

Le président va à nouveau remettre en cause la même disposition dans le cadre de sa déclaration de promulgation relative à la Loi d'autorisation de la Défense nationale pour l'année fiscale 2013. Si les arguments constitutionnels utilisés sont à nouveau les mêmes, le président va cette fois-ci se montrer encore plus précis sur les reproches qu'il adresse à la disposition en question :

---

[937] Le numéro de la disposition peut changer d'une année à l'autre, mais le contenu reste bien le même et l'on parle donc bien de la même disposition en termes de politiques publiques mises en oeuvre.

[938] Barack Obama, Statement on Signing the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012, 31 décembre 2011.
Citation originale : « Section 1028 modifies but fundamentally maintains unwarranted restrictions on the executive branch's authority to transfer detainees to a foreign country. This hinders the executive's ability to carry out its military, national security, and foreign relations activities and like section 1027, would, under certain circumstances, violate constitutional separation of powers principles. The executive branch must have the flexibility to act swiftly in conducting negotiations with foreign countries regarding the circumstances of detainee transfers. »

[939] Barack Obama, Statement on Signing the Consolidated Appropriations Act, 2012, 23 décembre 2011.
Citation originale : « My Administration has repeatedly communicated my objections to these provisions, including my view that they could, under certain circumstances, violate constitutional separation of powers principles. In approving this bill, I reiterate the objections my Administration has raised regarding these provisions, my intent to interpret and apply them in a manner that avoids constitutional conflicts, and the promise that my Administration will continue to work towards their repeal. »

> Le Congrès a conçu ces dispositions, et les a une fois de plus adoptées, dans le but de me retirer la possibilité de fermer la prison de Guantanamo. Je continue de penser que le maintien de cette structure affaiblit notre capacité à nous protéger en gaspillant des ressources, en nuisant à nos relations avec des alliés essentiels, et en renforçant nos ennemis. Mon Administration interprétera ces dispositions en tenant compte des recommandations présentes et futures des agences exécutives responsables des transferts de détenus. Et, si ces restrictions venaient à enfreindre le principe constitutionnel de séparation des pouvoirs, mon Administration les appliquerait de manière à éviter un conflit constitutionnel.[940]

On remarquera ici, comme on l'a déjà précisé plus tôt, que pour Barack Obama, « éviter un conflit constitutionnel »[941] ne signifie pas faire appliquer la disposition de loi telle qu'elle a été adoptée par le Congrès afin d'éviter un conflit entre l'exécutif et le législatif autour de la question de l'exécution des lois par le président, mais au contraire ne pas faire la disposition de manière à éviter un conflit entre la loi telle qu'elle a été adoptée par le Congrès et la Constitution. Enfin, la constitutionnalité de la disposition que l'Administration Obama a en définitive choisi de ne pas respecter a également été remise en cause, de la même manière et au nom des mêmes principes constitutionnels, dans la déclaration de promulgation relative à la Loi d'autorisation de la Défense nationale pour l'année fiscale 2011[942], ainsi que dans la déclaration de promulgation relative à la Loi de financement du ministère de la Défense pour l'année fiscale 2011.[943] Au total, Barack Obama aura donc remis en cause la constitutionnalité de la disposition 1035 dans six déclarations de promulgation différentes entre 2011 et 2014.[944]

On retombe ici sur ce qui avait été vu dans la première partie de cette thèse à travers l'analyse des déclarations de promulgation de George W. Bush relatives aux lois annuelles de

---

[940] Barack Obama, Statement on Signing the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2013, 2 janvier 2013.
Citation originale : « The Congress designed these sections, and has here renewed them once more, in order to foreclose my ability to shut down the Guantanamo Bay detention facility. I continue to believe that operating the facility weakens our national security by wasting resources, damaging our relationships with key allies, and strengthening our enemies. My Administration will interpret these provisions as consistent with existing and future determinations by the agencies of the Executive responsible for detainee transfers. And, in the event that these statutory restrictions operate in a manner that violates constitutional separation of powers principles, my Administration will implement them in a manner that avoids the constitutional conflict. »

[941] *Ibidem.*

[942] Barack Obama, Statement on Signing the Ike Skelton National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2011, 7 janvier 2011.

[943] Barack Obama, Statement on Signing the Department of Defense and Full-Year Continuing Appropriations Act, 2011, 15 avril 2011.

[944] Quatre fois en réponse à des lois d'autorisation de la Défense nationale (années fiscales 2011, 2012, 2013 et 2014), une fois en réponse à une loi de financement du ministère de la Défense (année fiscale 2011) et une fois en réponse à une loi générale de finances (année fiscale 2012).

financement du ministère de la Défense, à savoir la capacité des déclarations de promulgation en général et de celles liées à la Défense américaine en particulier de remettre en cause, année après année et en utilisant les mêmes arguments, la constitutionnalité des mêmes dispositions.

Comme le montrent les déclarations de promulgation qui viennent d'être citées, la décision présidentielle de ne pas tenir compte du délai de trente jours prévu par la loi avant tout transfert de détenus de la prison de Guantanamo vers un pays étranger n'est de toute évidence pas tombée du ciel. Elle a été au contraire la conclusion d'un conflit institutionnel long de trois ans entre un président qui réaffirmait année après année son opposition constitutionnelle à la disposition concernée et un Congrès qui a maintenu sa position en incluant la disposition année après année malgré les réticences présidentielles.

D'ailleurs, loin de regretter sa décision de ne pas avoir respecté la disposition en question, le président Obama, à en croire le porte-parole de la Maison-Blanche, l'assumait totalement et était même prêt à prendre à nouveau des décisions similaires si les circonstances l'exigeaient :

> (Le président) a clairement affirmé que l'utilisation des déclarations de promulgation serait nécessaire dans certains cas, mais qu'il ne fallait pas abuser du droit de publier des déclarations de promulgation et qu'un président doit en avoir une utilisation modérée, et je pense que si vous regardez ce qu'il a fait durant les cinq ans et demi qu'il vient de passer à la Maison-Banche, vous verrez que cette modération est présente. Mais il y a eu et il y aura encore des circonstances dans lesquelles les déclarations de promulgation seront nécessaires du fait de la vision qu'ont le président et le pouvoir exécutif des problèmes constitutionnels posés par telle ou telle loi.[945]

La position de l'Administration Obama et sa justification de la décision de ne pas respecter la limite des trente jours vont à nouveau être explicitées dans un courrier électronique envoyé le 3 juin 2014 à la presse américaine par Caitlin Hayden,[946] porte-parole du Conseil national de sécurité :

> L'Administration a estimé que la demande de notification devait être interprétée comme ne s'appliquant pas au cas en présence, dans lequel le transfert permettrait la libération d'un soldat américain (…) Dans de telles circonstances, retarder le transfert afin de respecter le délai de trente jours aurait empêché l'exécutif de remplir deux missions que la Constitution confie au président :

---

[945] Conférence de presse de Jay Carney, 2 juin 2014.
Citation originale : « He made clear that there were times when it would be appropriate, but that the authority to issue signing statements should not be overused or abused and that a President should exercise restraint, and I think (…) I think if you look at his record in office now five and a half years, you'll see that restreint demonstrated. But there will be and have been circumstances when signing statements are necessary because of the president's view and the executive branch's view of the constitutional issues involved in a particular legislation. »

[946] Courrier électronique du Conseil national de sécurité à l'attention de la presse, 3 juin 2014.

> protéger la vie des citoyens américains se trouvant à l'étranger et protéger les soldats américains. Puisqu'une telle interférence altérerait de manière significative l'équilibre institutionnel entre le Congrès et le président, et pourrait même poser des problèmes d'ordre constitutionnel, nous pensons qu'il est raisonnable de conclure que le Congrès ne souhaitait pas empêcher l'Administration de prendre les mesures nécessaires dans le cas en présence. Dans ces circonstances (…) la décision prise de ne pas respecter la limite de trente jours était légale.[947]

Ici, la présidence dépasse le cadre de la simple interprétation législative et pense savoir que les membres du Congrès qui avaient adopté la loi ne souhaitaient pas, dans le cas en présence, que la disposition soit respectée par l'exécutif. Bien qu'encore quelque peu imprécise, la justification constitutionnelle de la décision présidentielle se rapproche ici de l'un des arguments que le président aurait pu évoquer dans sa déclaration de promulgation, à savoir son statut de Chef des armées, qui le contraint à « protéger la vie des citoyens américains se trouvant à l'étranger et protéger les soldats américains ».[948]

Les réactions politiques à la décision prise par le président de ne pas respecter la demande de notification de 30 jours ont été nombreuses et, comme ce fut le cas durant la présidence de George W. Bush, n'ont pas été dénuées d'une certaine coloration partisane. A ce titre, la réaction la plus intéressante est sans doute celle du représentant républicain Trent Franks :

> Le président s'engage lors de sa prestation de serment à (…) préserver, protéger et défendre la Constitution des États-Unis. A chaque fois que le président utilise son stylo (…) pour aller à l'encontre de la Constitution, il viole ce serment. Il est important que nous combattions ce que certains d'entre nous considèrent comme une présidence au-dessus des lois.[949]

Or, quelques années plus tôt, dans le cadre d'une audition consacrée à l'utilisation des déclarations de promulgation par l'Administration Bush, le même Trent Franks estimait pourtant :

---

947 *Ibidem.*
Citation originale : « the Administration determined that the notification requirement should be construed not to apply to this unique set of circumstances, in which the transfer would secure the release of a captive U.S. soldier (…) In these circumstances, delaying the transfer in order to provide the 30-day notice would interfere with the Executive's performance of two related functions that the Constitution assigns to the President: protecting the lives of Americans abroad and protecting U.S. soldiers. Because such interference would significantly alter the balance between Congress and the President, and could even raise constitutional concerns, we believe it is fair to conclude that Congress did not intend that the Administration would be barred from taking the action it did in these circumstances. In these unique circumstances(…)the Secretary of Defense's failure to provide 30 days notice under Section 1035(d) was lawful. »

948 *Ibid.*

949 Propos tenus lors d'une réunion de la Commission des forces armées de la Chambre des représentants.

> Les déclarations de promulgation présidentielles sont de précieux outils utilisés depuis les premières heures de la République afin d'expliciter la manière dont l'exécutif comprend une loi et, de temps à autres, permettre au président d'annoncer son refus d'exécuter une disposition de loi clairement contraire à la Constitution.[950]

Au-delà de ce seul exemple, et comme au temps de la présidence Bush, les réactions du Congrès à l'utilisation par le président des déclarations de promulgation se sont faites essentiellement sur des bases partisanes. Cette décision de l'Administration Obama de passer des paroles aux actes et de ne pas respecter une disposition dont la constitutionnalité avait été remise en cause dans une déclaration de promulgation va d'ailleurs susciter des réactions très critiques chez certains membres de l'Administration Bush. Pendant des années, ces derniers ont fait l'objet de nombreuses critiques liées à leur utilisation des déclarations de promulgation, jugée par beaucoup comme étant dangereuse pour l'État de droit.

Alors que tous les membres de l'Administration Bush interrogés ont, sans exception, fermement démenti l'idée que les déclarations de promulgation aient pu faire courir un quelconque risque à la séparation des pouvoirs et à la nature démocratique du régime politique américain, certains d'entre eux n'ont pas hésité à se montrer particulièrement véhéments envers l'utilisation des déclarations de promulgation par l'Administration Obama, les critiqués d'hier devenant alors les critiques d'aujourd'hui. Ainsi, un ancien membre du ministère de la Justice durant la présidence de George W. Bush décrit de la manière suivante la différence entre les déclarations de promulgation de George W. Bush et celles de son successeur :

> Je pense que le bilan de l'Administration Bush est similaire de ce point de vue à celui des dernières administrations et, à mon humble avis, bien meilleur que celui de l'Administration actuelle, qui a régulièrement mis de côté des dispositions de loi adoptées durant le premier mandat du président Obama et qui ne présentaient aucune ambiguïté (la loi Obamacare en est le meilleur exemple, des dates limites fixées par la loi ont été régulièrement ignorées).[951]

---

[950] Audition devant la Commission judiciaire de la Chambre des représentants, « Presidential Signing Statements Under the Bush Administration : A Threat to Checks and Balances and the Rule of Law? », déclaration de Trent Franks, membre de haut rang de la sous-commission des droits civiques, de la Constitution et des libertés civiles, 31 janvier 2007.
Citation originale : « Presidential signing statements are valuable tools used since the early days of the Republic to explain the Executive's understanding of a statute and, at times, to enable the President to announce his refusal to enforce a clearly unconstitutional statute. »

[951] Entretien avec DOJ 1 (anonyme, 2 / 26 juillet 2014).
Citation originale : « In any event, I think the record of the Bush administration is no different on this score than other recent administrations, and, in my humble opinion, is far better than that of the current administration, which has consistently ignored unambiguous provisions of laws enacted during President Obama's term (the health care law is the best example; firm deadline established under the law have been waived or ignored with regularity). »

John Elwood prend quant à lui soin de souligner le fait suivant :

> Vous remarquerez que bien que le président Obama continue de publier des déclarations de promulgation très largement similaires à celles du président Bush, la critique des déclarations de promulgation a quasiment disparu.[952]

Gregory Katsas, adjoint du ministre de la Justice de 2001 à 2009, estime même que « le degré de pouvoir exécutif revendiqué par le président George W. Bush est dérisoire comparé à celui revendiqué par son successeur. »[953]

Plus généralement, plusieurs anciens membres de l'Administration Bush interrogés ont pris soin de reprendre contact avec l'auteur de cette thèse au moment de la polémique autour de la libération des Talibans ou lorsque le président Obama signait une déclaration de promulgation comparable à celles de George W. Bush voire encore plus agressive que ces dernières du point de vue de la défense des prérogatives de l'exécutif. On ressent chez un certain nombre d'entre eux une volonté de légitimer leur propre utilisation des déclarations de promulgation en montrant que Barack Obama, par bien des aspects un anti-George W. Bush, ne la rejette en rien et va même encore plus loin.

Mais malgré l'utilisation partisane qui a pu en être faite, l'importance de la décision prise par l'Administration Obama de ne pas prévenir le Congrès trente jours avant de libérer un prisonnier taliban ne doit pas être sous-estimée : pour la première fois, la présidence s'est servie d'une déclaration de promulgation pour justifier a posteriori le refus d'appliquer une disposition au sein d'une loi promulguée par le président.

Ce faisant, la présidence renforce l'évidence d'un constat que la faible influence des déclarations de promulgation de George W. Bush sur la réalité du processus d'exécution des lois a tendance à reléguer au second plan : le fait que les déclarations de promulgation n'aient pas eu, durant la présidence de George W. Bush, d'impact significatif sur l'exécution des lois dont elles remettaient en cause la constitutionnalité ne signifie pas qu'il est impossible que cela finisse, à l'avenir, par être le cas.

---

[952] Entretien (22 septembre / 6 décembre 2012).
Citation originale : « You will notice that although President Obama continues to issue signing statements that are substantially indistinguishable from those of President Bush, the criticism has all but disappeared. »

[953] Entretien (21 avril / 11 mai 2014).
Citation originale : « Also, the extent of executive power asserted by President Bush pales in comparison to that asserted by his successor. »

Conclusion

Cette thèse a été construite en grande partie sur une analyse critique des idées émises lors des premiers temps de la polémique relative à l'utilisation des déclarations de promulgation par l'Administration Bush. Ces dernières furent alors décrites comme un puissant levier de renforcement de la présidence administrative par le biais duquel l'exécutif américain entendait mettre la main sur le processus d'exécution des lois par la bureaucratie fédérale et faire en sorte qu'il soit régi par l'interprétation présidentielle de la constitutionnalité des lois davantage que par la volonté du Congrès.

A l'inverse, ce travail de recherche a souhaité mettre en avant l'idée selon laquelle les déclarations de promulgation permettent à la présidence de défendre ses prérogatives afin de les renforcer sur le long terme plutôt que de les élargir de manière directe et immédiate. Ramenée à des termes et des concepts propres aux études présidentialistes, l'hypothèse de départ faisait de la déclaration de promulgation un outil de la présidence rhétorique davantage que de la présidence administrative. L'ambition principale était de démontrer que les déclarations de promulgation sont l'outil d'une nouvelle présidence rhétorique au sein de laquelle l'exécutif s'adresse aux autres institutions fédérales et non au peuple américain.

Pour ce faire, et avant même de se pencher sur la capacité de la déclaration de promulgation à remplir dans les faits les différentes fonctions qui lui avaient été attribuées par une partie de la littérature, il a fallu relativiser la polémique elle-même et montrer que l'alarmisme suscité par les déclarations de promulgation ne correspondait pas à la réalité de leur pratique. Ce travail a été rendu nécessaire par l'aspect on ne peut plus sérieux de l'affirmation de Charlie Savage qui a servi de toile de fond aux premiers temps de la polémique, et selon laquelle les déclarations de promulgation auraient permis à George W. Bush de remettre en cause voire d'empêcher l'exécution de plus de 68% des lois adoptées au cours de ses cinq premières années de présidence.[954] Comme on a pu le constater et sans même évoquer la capacité de la déclaration de promulgation à influer dans les faits sur l'exécution des lois, seules 7% des lois adoptées au cours de l'ensemble de la présidence de George W. Bush étaient concernées et ont vu la constitutionnalité de certaines de leurs dispositions questionnée par des déclarations de promulgation.[955]

---

[954] 750 lois remises en cause selon Savage sur les 1093 adoptées par le Congrès au cours de la période citée par le journaliste.

[955] Voir 2.2.2 Un éventail législatif réduit, page 142.

D'ailleurs, au-delà du seul cas des déclarations de promulgation, c'est une certaine tendance à mesurer le présidentialisme d'un chef de l'exécutif à travers le prisme des chiffres de son utilisation des différents outils dont il dispose qui doit sans doute être revue. Aujourd'hui encore et comme certains des entretiens réalisés dans le cadre de cette thèse le montrent, les défenseurs de l'Administration Obama répondent volontiers aux critiques de la vision du pouvoir exécutif qui fut celle du 44ème président des États-Unis en rappelant que ce dernier a publié bien moins de décrets exécutifs et de déclarations de promulgation que son prédécesseur. Si cette affirmation est statistiquement exacte, des événements comme la découverte de la poursuite du programme d'écoutes illégales de la NSA, la libération de prisonniers talibans sans en avertir le Congrès à temps et la polémique des nominations effectuées hors session du Congrès démontrent que le 44ème président des États-Unis n'avait pas, malgré le faible nombre de déclarations de promulgation qu'il a rédigées, une vision de l'étendue du pouvoir exécutif beaucoup plus modeste que le 43ème.

Comme on l'a montré au moment d'évaluer la capacité de la déclaration de promulgation à se comporter comme un outil unilatéral de la présidence, ces outils ont dans l'ensemble été de moins en moins utilisés par chaque chef d'État depuis Ronald Reagan. Pour autant, il semble difficile d'affirmer que l'exécutif américain s'est affaibli durant ce laps de temps ou que les différents présidents qui se sont succédés ont été moins véhéments dans la défense de leurs prérogatives constitutionnelles.

La polémique née de l'utilisation des déclarations de promulgation par l'Administration Bush est à ce titre un cas d'école. Ses premiers mois ont été façonnés presque exclusivement par le seul nombre, qui plus est mal évalué, de déclarations de promulgation rédigées par George W. Bush. La question de leur contenu et de leurs effets réels sur le processus d'exécution des lois ne semblait avoir aucune importance : puisque le 43ème président des États-Unis en rédigeait apparemment bien plus que ses prédécesseurs, alors il s'agissait forcément d'un accroissement du pouvoir exécutif. La quantité était devenue une qualité.

En définitive, George W. Bush est l'un des présidents qui ont le moins eu recours à la déclaration de promulgation au cours du dernier demi-siècle. Et il lui a fallu six années de présidence avant d'avoir recours à l'outil le plus puissant que lui confère la Constitution, le veto. Pourtant, la vision du pouvoir exécutif qu'il a défendue peut raisonnablement être considérée comme la plus large jamais développée par un président des États-Unis. De même, si Barack Obama a drastiquement réduit le nombre de déclarations de promulgation publiées et le nombre de dispositions de loi dont la constitutionnalité était remise en cause, il est le premier président dont l'Administration a nommément cité une déclaration de promulgation pour justifier dans les

faits son refus d'exécuter une disposition de loi dument adoptée et promulguée. Le présidentialisme n'est pas qu'une affaire de chiffres.

Plus généralement, la différence significative constatée entre l'alarmisme qui a caractérisé les premiers mois de la polémique et la réalité de la pratique des déclarations de promulgation semble vérifier l'une des hypothèses émises dès les premières pages de ce travail de recherche : la polémique initiale s'est développée trop vite, au moment même où la pratique qu'elle entendait dénoncer avait lieu, pour pouvoir déboucher sur une analyse valable et pérenne. En ce sens, les déclarations de promulgation ont pâti d'avoir dans une large mesure attendu la présidence de George W. Bush pour intéresser chercheurs et journalistes. Cette mandature, lieu de la rencontre entre des circonstances extrêmement favorables à un renforcement de l'exécutif suite aux attentats du 11 septembre et de la vision particulièrement large du pouvoir présidentiel avec laquelle certains membres de l'Administration Bush sont arrivés à la Maison-Blanche, fut une véritable comète de Halley du point de vue de la capacité de l'exécutif d'abattre les murs de la séparation des pouvoirs au nom de l'impératif de sécurité nationale.

Dès lors, commencer à étudier les déclarations de promulgation au cours de cet apex du renforcement de la présidence faisait courir le risque de se tromper de cible et de faire le procès de l'Administration Bush et de sa vision du pouvoir exécutif davantage que celui des déclarations de promulgation en tant que telles et pouvait difficilement déboucher sur autre chose qu'une vision particulièrement inquiétante de cet outil présidentiel. Étant inconnue, la déclaration de promulgation a été jugée par comparaison à ce que l'on connaissait, à savoir la vision du pouvoir exécutif qui fut celle de George W. Bush. Le rapprochement était d'autant plus tentant et a priori pertinent que les déclarations de promulgation servaient, justement, à exposer cette vision du pouvoir exécutif et à sous-entendre qu'elle pourrait servir de filtre à l'exécution des centaines de dispositions de loi dont la constitutionnalité était remise en cause par le président.

La déclaration de promulgation a donc été vue comme la pièce manquante du puzzle d'accroissement du pouvoir exécutif construit par l'ancien gouverneur du Texas. George W. Bush se pensait au-dessus des lois, cet outil présidentiel méconnu lui aurait permis de l'être dans les faits. Alors que la Constitution ne prévoit que deux filtres, l'adoption par le Congrès puis la promulgation par le président, à même d'empêcher un projet législatif d'acquérir force de loi, les déclarations de promulgation en auraient ajouté un troisième, particulièrement sélectif : en plus d'appartenir à une loi qui avait recueilli l'assentiment du Congrès et du président, une disposition devait, pour être appliquée, satisfaire au test constitutionnel de l'exécutif unitaire. Toute disposition qui empiétait sur le pouvoir présidentiel tel que le définissait l'Administration Bush aurait été purement et simplement éliminée. Puisque la vision du pouvoir exécutif du 43ème président des

États-Unis était particulièrement large, les mailles du filet constitutionnel étaient, à l'inverse, on ne peut plus resserrées, et retenaient un nombre extrêmement important de dispositions de loi.

C'est d'ailleurs sans doute ce lien consubstantiel entre la déclaration de promulgation et la défense des prérogatives de l'exécutif qui a fait de George W. Bush un cas si particulier et polémique. A tout prendre, la véritable différence entre les déclarations de promulgation de George W. Bush et celles des administrations précédentes réside en effet dans cette vision des prérogatives et des pouvoirs présidentiels, basée sur la théorie de l'exécutif unitaire, qui leur a servi de toile de fond.

Certes, George W. Bush a remis en cause beaucoup plus de dispositions de loi que n'importe quel autre président américain. Mais cette statistique, aussi importante soit-elle, n'est que la conséquence de la différence entre George W. Bush et les autres présidents et non la différence elle-même : puisque Bush développe une vision des prérogatives de l'exécutif plus large que celle de ses prédécesseurs, il est logique qu'il perçoive davantage d'empiètements du Congrès sur ces mêmes prérogatives. Puisque les empiètements sont plus fréquents, les objections constitutionnelles émises au nom de la défense des prérogatives de la présidence sont mécaniquement plus nombreuses.

D'ailleurs, s'il faut trouver dans les déclarations de promulgation de George W. Bush une source d'inquiétude démocratique, celle-ci réside non pas dans les déclarations elles-mêmes ou dans leur utilisation mais dans cette vision particulièrement expansionniste du pouvoir exécutif qu'elles développaient et mettaient en valeur. Un vice-président qui souscrit à la théorie de l'exécutif unitaire au point de croire qu'elle le dispense de livrer les noms des membres d'un groupe de travail sur l'énergie et un président qui pense que son statut de Chef des armées l'autorise à mettre en place un programme de surveillance intérieure sans solliciter au préalable un mandat judiciaire pourtant rendu obligatoire par la loi n'ont pas besoin des déclarations de promulgation pour remettre en cause la pérennité de l'État de droit. A l'inverse, si un président adopte une vision constitutionnelle du pouvoir exécutif jugée raisonnable et qui ne suscite pas la polémique, qu'il prenne le temps de la développer par écrit à l'occasion de la promulgation d'une loi ne porte aucunement atteinte à la séparation des pouvoirs.

De ce point de vue, il est surprenant que certains chercheurs ou des groupes comme l'American Bar Association aient réagi comme si le problème venait des déclarations de promulgation elles-mêmes et non de la vision du pouvoir exécutif qui les sous-tendait. Les défenseurs de l'Administration Bush ont raison sur au moins un point : l'outil, qui permet à l'exécutif de décrire sa propre vision de ses pouvoirs, a le mérite de l'honnêteté à défaut d'avoir

celui de la transparence. A leur lecture, et malgré leur complexité formelle et la difficulté à savoir quelles dispositions de loi étaient remises en cause, personne ne pouvait dire que George W. Bush souhaitait cacher sa vision des pouvoirs de la présidence ou qu'il n'avait pas une théorie constitutionnelle clairement établie, fût-elle contestable. Dès lors, rendre les déclarations de promulgation responsables de l'accroissement du pouvoir exécutif revenait à rendre un médecin responsable de l'apparition de la maladie qu'il diagnostique et à s'intéresser au contenant (les déclarations de promulgation) plutôt qu'au contenu (la vision du pouvoir exécutif qu'elles décrivaient).

Lorsqu'un président affirme dans une déclaration de promulgation avoir le droit de ne pas tenir compte de dispositions de loi qui définissent la position des États-Unis sur certains sujets de politique étrangère, il considère déjà, au moment où il rédige la déclaration de promulgation, avoir le droit de ne pas tenir compte de ces dispositions, et son avis serait sans doute exactement le même si aucune déclaration de promulgation n'était publiée.

Si la déclaration de promulgation joue un rôle dans le renforcement de la présidence, alors il s'agit d'un role d'annonciateur et non d'acteur. Elle représente une justification rhétorique de l'action présidentielle et non l'outil par le biais duquel cette action intervient. En s'en prenant à elle davantage qu'à la vision du pouvoir exécutif qui lui servait de socle argumentatif, les critiques de l'Administration Bush ont préféré concentrer leurs critiques sur le messager plutôt que sur le message.

Le contexte politique et institutionnel dans lequel les déclarations de promulgation ont fait leur apparition sur la scène médiatique et académique a donc eu une influence déterminante sur leur analyse. Une fois sorti du « moment Bush », il devenait possible de prendre du recul et de voir que la déclaration de promulgation n'était ni une nouveauté ni, sans doute, le danger immédiat que certains ont cru percevoir.

La polémique a tout d'abord perdu de sa force au cours de la présidence de Barack Obama, alors même que le 44ème président des États-Unis défendait les prérogatives de l'exécutif d'une manière presque aussi vigoureuse que son prédécesseur et que, contrairement à ce dernier, il est allé jusqu'a refuser de manière explicite et publiquement assumée de faire appliquer une disposition de loi après avoir remis en cause sa constitutionnalité dans une déclaration de promulgation. Il sera à ce titre particulièrement intéressant de voir comment seront traitées médiatiquement et scientifiquement les déclarations de promulgation rédigées par les futurs présidents américains. D'ailleurs, si la présidence Trump n'a pas encore atteint le cap des trois ans et que l'on se gardera donc d'analyser la pratique des déclarations de promulgation par le 45ème

président des États-Unis en des termes aussi certains et assertifs qu'on a pu le faire pour ses prédécesseurs, certaines tendances semblent déjà émerger.

Ainsi, le 5 mai 2017, Donald Trump publiait sa première déclaration de promulgation, relative à la la Loi de finances consolidées pour l'année fiscale 2017.[956] Dès ce premier essai, le nouveau président remettait en cause la constitutionnalité de 90 dispositions de loi différentes, un total jamais atteint par une seule et même déclaration de promulgation dans l'Histoire de la présidence, George W. Bush compris. Le propos se voulait extrêmement dense et précis, chaque disposition contestée étant citée nommément. La déclaration en question ne présente aucune dimension protocolaire et ne contient aucune critique du contenu des politiques publiques mises en place par la loi à laquelle elle est jointe.

Cette première pour l'Administration Trump a permis à la déclaration de promulgation de réapparaitre dans les titres des journaux de manière presque immédiate, et le 45ème président des États-Unis fut rapidement décrit, une fois n'est pas coutume, comme le digne héritier du 43ème. Le quotidien *USA Today* publiait ainsi le jour-même sur son site internet un article intitulé « Trump publie une déclaration de promulgation à la Bush ».[957] Cette comparaison entre les deux derniers présidents républicains est reprise par les spécialistes des déclarations de promulgation Bryan Marshall et Kevin Evans dans le cadre d'un article écrit pour le *Washington Post* :

> S'il y a bien un aspect qui différencie la déclaration de promulgation de Trump de celles de ses prédécesseurs, c'est le retour à un schéma mis en place par George W. Bush et qui avait disparu durant la présidence Obama.[958]

Si la troisième partie de cette thèse a mis en avant le fait que le type de déclarations de promulgation auquel font référence Marshall et Evans n'avait pas spécialement « disparu durant la présidence Obama »,[959] la comparaison entre les deux présidents républicains réside essentiellement sur le fond de l'argumentation constitutionnelle développée par Donald Trump dans cette déclaration de promulgation, très largement comparable il est vrai aux arguments utilisés par George W. Bush. Donald Trump précise en effet que les dispositions de loi incriminées seront appliquées en tenant compte de son « rôle constitutionnel de Commandant en chef »,[960] de

---

[956] Donald J. Trump, Statement on Signing the Consolidated Appropriations Act, 2017, 5 mai 2017.

[957] Gregory Korte, « Trump issues broad, 'Bush-style' signing statement on spending bill », *USA Today*, 5 mai 2017.

[958] Kevin Evans; Bryan Marshall, « When Trump signs bills into law, he objects to scores of provisions. Here's what that means », *The Washington Post*, 17 mai 2017.

[959] *Ibidem.*

[960] Donald J. Trump, Statement on Signing the Consolidated Appropriations Act, 2017, 5 mai 2017.

son « autorité constitutionnelle dans le domaine de la politique étrangère »,[961] de son « droit de superviser, de contrôler et de corriger les communications des membres de l'exécutif avec le Congrès »,[962] de « contrôler la dissémination d'informations couvertes par le privilège de l'exécutif »[963] ou encore de « recommander les mesures qu'il estimera nécessaires et opportunes »,[964] autant d'arguments constitutionnels très largement utilisés par George W. Bush mais aussi par d'autres présidents dans leurs déclarations de promulgation.

En remettant en cause dès son premier essai la constitutionnalité de près d'une centaine de dispositions de loi, le président Trump aurait donc validé l'idée, émise dans la troisième partie de cette thèse, d'un précédent Bush. Si l'on se gardera bien de tirer des conclusions à partir d'un corpus riche aujourd'hui de 43 déclarations de promulgation,[965] le fait que la première utilisation de l'outil par le nouveau président soit à ce point concentrée sur l'aspect constitutionnel des choses semble confirmer l'évolution historique de la déclaration de promulgation. Si l'échantillon est relativement réduit, 40 des 43 déclarations de promulgation rédigées à ce jour par l'actuel président des États-Unis sont d'ordre constitutionnel, soit un pourcentage de déclarations de promulgation constitutionnelles de 93%, de loin supérieur à n'importe quel président recensé dans cette thèse, George W. Bush compris.[966] Le temps du communiqué de presse présidentiel semble bel et bien révolu au profit d'une utilisation de l'outil essentiellement centrée sur sa version constitutionnelle et sur la remise en cause par l'exécutif de la constitutionnalité de dispositions au sein de lois que le président accepte de promulguer.

Toutefois, si les comparaisons entre les deux présidents ont caractérisé la réaction médiatique à cette première déclaration de promulgation du nouveau chef de l'État, la manière dont l'outil lui-même est présenté et décrit, au-delà de son utilisation par Donald Trump, semble démontrer une évolution notable du traitement médiatique réservé à la déclaration de promulgation.

Ainsi, l'article de *USA Today* sus-cité affirme que Donald Trump « pourrait signaler son intention d'utiliser cet outil pour défendre avec vigueur ce qu'il considère comme l'autorité

---

961 *Ibidem.*

962 *Ibid.*

963 *Ibid.*

964 *Ibid.*

965 Chiffre arrêté au 11 avril 2019.

966 Le pourcentage de déclarations de promulgation constitutionnelles le plus élevé était jusqu'alors celui de George W. Bush, avec 79% de déclarations de promulgation constitutionnelles.

constitutionnelle du président ».[967] On se rapproche ici sensiblement de la vision des déclarations de promulgation défendue par cette thèse, à savoir l'expression d'une volonté présidentielle de défendre, par la rhétorique davantage que l'action, les prérogatives de l'exécutif face à tout empiètement réel ou supposé du Congrès.

De même, dans un article publié par le *Washington Times* et également consacré à cette première déclaration de promulgation de Donald Trump, le journaliste Dave Boyer inscrit la déclaration de promulgation dans le cadre des luttes inter-pouvoirs entre Congrès et présidence autour du thème de la définition des prérogatives des deux institutions davantage que dans le champ des outils d'action directe et immédiate au service de la présidence administrative :

> Tout comme ses deux prédécesseurs immédiats, le président Trump a promulgué une grande loi de finances vendredi en y ajoutant des mises en garde par le biais d'une déclaration de promulgation qui défend son autorité face à la volonté du Congrès.[968]

La pratique des deux prédécesseurs en question, Barack Obama et George W. Bush, est elle-même décrite par le journaliste en des termes bien plus mesurés que les cris d'orfraie auxquels avait donné lieu la polémique de 2006 :

> Les présidents Barack Obama et George W. Bush avaient publié des dizaines de « déclarations de promulgation » qui leur permettaient de mettre en avant des désaccords avec le Congrès dans diverses lois, et dans lesquelles ils défendaient leur droit de faire appliquer les lois de la manière qui leur semblait appropriée.[969]

Il n'est nullement question ici d'une volonté de ne pas tenir compte des lois ou de faire jouer à la déclaration de promulgation le rôle d'un veto sélectif. Malgré l'aspect particulièrement dense du premier opus du nouveau président et le nombre inhabituellement élevé de dispositions de lois dont il remettait en cause la constitutionnalité, la déclaration de promulgation semble cette fois-ci être décrite comme un outil, certes polémique, de défense des prérogatives de l'exécutif

---

[967] Gregory Korte, « Trump issues broad, 'Bush-style' signing statement on spending bill », *op.cit*.
Citation originale : « The signing statement was Trump's first as president, and could signal that he intends to use the tool to vigorously defend what he sees as the president's constitutional authority. »

[968] Dave Boyer, « Trump issues statement on spending bill, rejects limits on federal marijuana laws », *The Washington Times*, 5 mai 2017.
Citation originale : « Like his two immediate predecessors, President Trump signed a massive spending bill into law Friday by adding caveats in a "signing statement" that asserts his authority against the wishes of Congress »

[969] *Ibidem.*
Citation originale : « Presidents Barack Obama and George W. Bush issued dozens of "signing statements" spelling out areas where they disagreed with congressional intent in various legislation, and asserting their executive authority to carry out the law as they saw fit. »

davantage que comme une arme absolue qui permettrait au président de se soustraire à son obligation de faire appliquer les lois.

La preuve la plus significative de cette évolution du traitement médiatique des déclarations de promulgation intervient toutefois lorsque Donald Trump rédige sa troisième déclaration de promulgation, le 2 aout 2017.[970] Charlie Savage publie alors un article dans le *New York Times* et se sert de l'exemple de Donald Trump pour évoquer la déclaration de promulgation en général. Les mots de celui qui a déclenché par son travail la polémique autour des déclarations de promulgation sont révélateurs de l'évolution décrite ci-dessus :

> La rédaction d'une déclaration de promulgation signifie-t-elle que le président ne respectera pas la loi? Pas forcément. Les présidents peuvent émettre des objections constitutionnelles à l'encontre d'une disposition de loi tout en choisissant de la respecter. Dans ce cas, le but de la déclaration de promulgation est de tracer une ligne rouge et d'expliquer que le fait que le président accepte de promulguer la loi ne signifie pas qu'il reconnaisse au Congrès le droit légitime de le forcer à faire quelque chose qu'il n'a pas envie de faire. Si, à l'avenir, un président souhaite ne pas tenir compte d'une disposition similaire, les conseillers juridiques de l'exécutif peuvent citer cette déclaration de promulgation comme un précédent à même de justifier l'idée que de telles limites ne sont pas juridiquement contraignantes.[971]

L'évolution est on ne peut plus notable. Charlie Savage décrit ici la déclaration de promulgation comme une ligne rouge tracée par la présidence afin de défendre les prérogatives de l'exécutif. A l'inverse, les premières lignes de ce travail de recherche reprenaient des propos de Charlie Savage dans lesquels il affirmait que George W. Bush avait utilisé les déclarations de promulgation pour « désobéir à plus de 750 lois adoptées au cours de sa mandature, revendiquant ainsi le droit de mettre de côté toute loi adoptée par le Congrès dès lors qu'elle est incompatible avec sa propre interprétation de la Constitution. »[972]

---

[970] Donald J. Trump, Statement on Signing the Countering America's Adversaries Through Sanctions Act, 2 aout 2017.

[971] Charlie Savage, « Trump's Signing Statement on the Russia Sanctions Bill, Explained », *The New York Times*, 2 aout 2017.
Citation originale : « Does a signing statement mean a president will bypass the statute? Not necessarily. Presidents can raise constitutional objections to a provision but still act consistently with it — voluntarily, from their perspective. In those instances, a purpose of the signing statement is to lay down a marker showing that the president's signature on the bill was not acquiescence to the idea that Congress had legitimate authority to force him to do something against his will. If, in the future, a president wants to bypass a similar provision, executive branch lawyers can cite the statement as a kind of precedent suggesting that such limits are not binding. »

[972] *Charlie Savage,* « Bush challenges hundreds of laws »*, op.cit.*
Citation originale : « President Bush has quietly claimed the authority to disobey more than 750 laws enacted since he took office, asserting that he has the power to set aside any statute passed by Congress when it conflicts with his interpretation of the Constitution. »

Dix ans plus tard, Charlie Savage casse donc le lien, qui était à l'origine de la polémique, entre la rédaction d'une déclaration de promulgation et la non exécution de la loi en question, et tient des propos très proches de la vision développée par cette thèse en décrivant la déclaration de promulgation comme une ligne de défense rhétorique des prérogatives de l'exécutif.

On notera d'ailleurs que le mot anglais utilisé par Charlie Savage pour illustrer cette idée d'une ligne rouge, « marker », est régulièrement employé par d'anciens membres de l'Administration Bush pour décrire le rôle que la présidence souhaitait confier aux déclarations de promulgation. Ainsi, Bradford Berenson, ancien conseiller juridique adjoint de George W. Bush, utilise ce terme dans un entretien réalisé dans le cadre de cette thèse pour décrire la majorité des objections constitutionnelles émises dans les déclarations de promulgation.[973]

Du temps où il travaillait au ministère de la Justice durant la présidence Bush, Neil Gorsuch, récemment nommé juge à la Cour suprême des États-Unis, employait le même terme dans un échange de mails relatif à la rédaction de la déclaration de promulgation qui remettait en cause la constitutionnalité de l'Amendement McCain.[974]

A mesure que les déclarations de promulgation s'installent dans le paysage politique et médiatique américain et que l'on s'éloigne du contexte si particulier qui fut celui de la présidence Bush, la compréhension de leur rôle et de ce qu'elles sont capables ou incapables d'accomplir est amenée à s'affiner.

Toutefois, les circonstances exceptionnelles de la présidence Bush ne sauraient à elles seules expliquer l'ampleur de la polémique initiale et son éloignement de la réalité. Il y a bien eu, entre 2006 et 2008, une erreur d'appréciation de la déclaration de promulgation en tant qu'outil présidentiel et un jugement erroné sur ce qu'elle était en mesure d'offrir à la présidence.

---

[973] Entretien (9 / 12 avril 2014).
Citation originale: « A lot of the objections were more markers than true guides to practical action. »

[974] Courrier électronique de Neil Gorsuch à John B. Dellinger III, juriste au ministère des Affaires étrangères, « RE: Draft Signing Statement », 29 décembre 2005.
Citation : « Troisièmement, une déclaration qui ressemblerait à celle proposée ci-dessous aiderait à protéger l'Administration d'éventuelles critiques ultérieures quant au manque de changements significatifs apportés aux méthodes d'interrogatoire suite à l'adoption de l'Amendment McCain. Cette déclaration pose clairement et d'une manière formelle qui serait difficile à nier par la suite un marqueur qui décrit l'Amendment McCain comme la simple codification de méthodes d'interrogatoire préexistantes. »
Citation originale : « Third, a statement along the lines proposed below would help inoculate against the potential of having the Administration criticized sometime in the future for not making sufficient changes in interrogation policy in light of the McCain portion of the amendment; this statement clearly, and in a formal way that would be hard to dispute later, puts down a marker to the effect that the view that McCain is best read as essentially codifying existing interrogation policies ».

L'erreur ne fut pas de penser que la Maison-Blanche essayait d'accroitre son influence sur le processus d'exécution des lois au point d'être en mesure de remettre en cause l'application de dispositions adoptées et promulguées. Après tout, l'objectif premier du développement de la présidence administrative était de permettre à l'exécutif de renforcer son influence sur les politiques publiques mises en oeuvre au moment où la multiplication des séquences de cohabitation partisane rendait plus difficile l'exercice d'une influence politique sur le contenu des lois. Certains outils de la présidence administrative comme le décret exécutif ou les accords exécutifs donnent effectivement au chef de l'État la capacité d'influer sur le contenu des politiques publiques sans avoir à convaincre le Congrès de la pertinence des orientations privilégiées par le président. En un sens, que la déclaration de promulgation ait été accueillie avec une telle présomption de culpabilité n'est donc pas surprenant. De plus, si un président pouvait être soupçonné a priori de chercher par tous les moyens à élargir le champ des possibles de l'exécutif au-delà de ce que le texte constitutionnel prévoit ou autorise, il s'agissait bien de George W. Bush.

L'erreur commise par certains observateurs fut de penser que la déclaration de promulgation pouvait permettre à la présidence d'exercer cette influence de manière directe et immédiate. En ce sens, la déclaration de promulgation a été jugée pour ce qu'elle est, à savoir un document signé de la main du président des États-Unis. Et c'est sans doute là que réside une partie du problème : l'étiquette de « leader du monde libre » et d'homme le plus puissant du monde a souvent tendance à faire oublier que le président américain est en général bien moins omnipotent sur la scène intérieure qu'il ne l'est dans le reste du monde. L'image du Chef des armées capable sur un simple ordre d'engager les troupes américaines à l'étranger laisse parfois penser que la même chose est valable dans le cadre de ses rapports avec la bureaucratie et que toute directive transmise par le président est immédiatement suivie d'effet.

Mais les déclarations de promulgation sont aujourd'hui incapables de jouer ce rôle car elles ne possèdent ni la légitimé constitutionnelle ni la clarté institutionnelle dont peuvent se prévaloir d'autres outils présidentiels. Contrairement à l'accord ou au décret exécutif, la légitimité ou les limites de leur utilisation n'ont jamais été définies par la Cour suprême. On parle donc d'un outil présidentiel relativement récent (au moins pour ce qui est de sa version constitutionnelle) et à la légitimité plus qu'incertaine. Penser qu'il aurait pu à lui seul permettre à la présidence de prendre le contrôle d'une bureaucratie fédérale réputée pour sa réticence au changement au point de la forcer à appliquer les lois en fonction de la lecture présidentielle de leur constitutionnalité relevait au mieux d'une certaine naïveté analytique, au pire d'une méconnaissance partielle du fonctionnement de la machine étatique américaine voire de toute bureaucratie nationale ou fédérale.

Il semble pour le moins difficile d'imaginer qu'un outil présidentiel qui n'avait jusqu'alors jamais attiré l'attention des chercheurs, des médias ou du Congrès ait permis à l'exécutif, presque du jour au lendemain, de contrôler le processus d'exécution des lois par les agences au point d'autoriser la présidence à mettre de côté des centaines de dispositions. Quand bien même elle décidait un jour de l'entreprendre et qu'elle ne rencontre aucune résistance des institutions concurrentes, il faudrait sans doute des années à la présidence pour transformer le fonctionnement des agences fédérales au point de faire en sorte que celles-ci appliquent les lois en fonction des desiderata constitutionnels du président.

Le test de Neustadt a permis de montrer que la déclaration de promulgation est par bien des aspects encore trop « brouillonne » pour faire office d'ordre présidentiel. Le suivi de l'exécution de dispositions de loi dont la constitutionnalité fut remise en cause par les déclarations de promulgation, aussi bien dans le cadre de ce travail de recherche que dans l'étude réalisée par le GAO[975], permet de démontrer que des dispositions remises en cause peuvent tout à fait être exécutées conformément au souhait du Congrès et que, lorsque l'exécution n'a pas lieu, il est impossible d'établir un lien clair entre la non exécution et la déclaration de promulgation.

De plus, au-delà de cette incapacité structurelle, si les déclarations de promulgation avaient effectivement permis d'empêcher l'exécution des dispositions dont elles contestaient la constitutionnalité, il n'aurait sans doute pas été nécessaire de le vérifier pour s'en rendre compte. Le nombre de dispositions concernées est tel qu'il est difficile d'imaginer que leur exécution ait été remise en cause voire empêchée sans que personne ne subisse un préjudice qui permette de solliciter une cour fédérale pour que cette dernière se prononce sur le droit du président de refuser de faire appliquer des dispositions de loi qu'il a accepté de promulguer. La déclaration de promulgation a souvent été décrite, de par sa capacité à ne pas attirer l'attention du Congrès durant les six premières années de la présidence Bush, comme un veto silencieux. Or, 1104 dispositions de loi qui disparaitraient dans la nature après avoir été adoptées par le Congrès et promulguées par le président feraient nécessairement du bruit. L'affaire Zivotofsky[976] a rappelé, si besoin était, qu'il est tout à fait possible pour un citoyen américain se sentant lésé par la non exécution d'une disposition de loi remise en cause par une déclaration de promulgation de porter l'affaire devant les cours fédérales, jusqu'à la plus puissante d'entre elles, la Cour suprême.

En outre, cet outil n'est pas encore assez stable du point de vue de son utilisation par l'exécutif et la présidence elle-même semble ne pas encore avoir totalement défini les contours de

---

[975] Government Accountability Office, « Presidential Signing Statements: Agency Implementation of Selected Provisions of Law », 20 décembre 2007.

[976] 576 US ___ (2015).

la déclaration de promulgation et du rôle exact qu'elle souhaite lui confier. La part prépondérante occupée par les déclarations de promulgation constitutionnelles est vieille de dix ans seulement. Il suffit de remonter à la mandature de Bill Clinton au tournant du siècle pour trouver trace d'un président qui rédigeait encore une majorité de déclarations de promulgation protocolaires ou politiques. Et Ronald Reagan, dans les années 1980, pensait encore en faire un équivalent présidentiel de l'historique législatif davantage qu'un outil de remise en cause de la constitutionnalité des lois que le président promulguait.

La réalité de l'exécution des lois ainsi que les entretiens réalisés avec d'anciens membres d'administrations présidentielles semblent d'ailleurs démontrer que la vision même de la déclaration de promulgation comme un outil d'action directe et immédiate à même de remettre en cause l'exécution de dispositions résulte davantage du rôle que la littérature relative au sujet lui a accordée que d'une quelconque volonté présidentielle de voir cet outil remplir une telle fonction. A l'avenir, le travail de recherche sur les déclarations de promulgation ne devra pas se limiter à attendre que l'outil finisse par vérifier les hypothèses émises durant les premiers temps de la polémique quant au rôle que la présidence souhaitait lui confier. D'un point de vue scientifique, procéder de la sorte reviendrait à tracer un cercle et à attendre que la présidence y fasse entrer un carré. La déclaration de promulgation n'est pas et ne sera probablement jamais cet outil presque magique d'expansion des prérogatives de l'exécutif.

Aucun des éléments abordés dans le cadre de ce travail de recherche, que ce soit les entretiens avec des personnes impliquées dans leur processus de rédaction, les archives des administrations Reagan, Bush 41 et Clinton ou encore le suivi de l'exécution de dispositions de loi dont la constitutionnalité fut remise en cause ne semble indiquer une volonté présidentielle de transformer la déclaration de promulgation, à plus ou moins long terme, en un outil suffisamment puissant et légitime pour permettre à lui seul au président de remettre en cause l'exécution des dispositions de loi dont il conteste la constitutionnalité.

Au terme de ce travail de recherche, il semble donc possible d'affirmer que la déclaration de promulgation n'est pas, à ce jour, un outil de la présidence administrative, ni même un outil d'exercice unilatéral du pouvoir présidentiel comme peuvent l'être le décret exécutif ou l'accord exécutif.

Elle réunit en revanche tous les éléments constitutifs d'un outil de défense rhétorique des prérogatives de la présidence. Elle porte la signature du président des États-Unis, ce qui lui confère un prestige et une légitimité institutionnelle immédiats, et ne fait l'objet d'aucune réponse

structurée et systématique de la part du Congrès, ce qui permet à l'exécutif de se placer dans une situation très favorable de monologue institutionnel.

Cette importance de la rhétorique et de la défense des prérogatives de la présidence dans l'exercice du pouvoir présidentiel ne doit pas être sous-estimée. Quiconque a déjà lu la Constitution des États-Unis sait que l'Article II, qui décrit les pouvoirs de la présidence, se distingue par sa brièveté et son relatif manque de précision. Imposer sa propre vision de ses pouvoirs a toujours été pour la présidence un enjeu majeur, et la capacité d'un président à convaincre les institutions concurrentes et le peuple américain de la justesse et de la validité de sa vision de ses propres prérogatives a souvent déterminé, au moins en partie, sa capacité à les exercer.

Toutefois, cette utilisation rhétorique de la déclaration de promulgation, aussi importante soit-elle, n'a de sens pour la présidence que si elle permet d'aboutir (ou au moins de tenter d'aboutir) à un renforcement institutionnel pratique. L'épisode des prisonniers talibans durant la présidence Obama a montré que les prérogatives présidentielles défendues dans les déclarations de promulgation n'avaient pas vocation à n'être jamais utilisées et à demeurer de simples démonstrations de force rhétoriques. En familiarisant les autres institutions fédérales et les médias à l'idée que le président s'estime légitime à ne pas exécuter des dispositions de loi qu'il juge contraires à la Constitution, les déclarations de promulgation créent un terreau favorable à une utilisation concrète d'un droit présidentiel de ne pas exécuter des dispositions promulguées. L'introduction de cette thèse avait permis d'insister sur le fait que la théorisation du pouvoir exécutif par les présidents eux-mêmes était, aux États-Unis, peut-être aussi importante que l'exercice de ce pouvoir. Si cette théorisation est si importante, c'est justement parce qu'elle précède souvent un exercice des prérogatives qu'elle défend et auquel elle sert de justification ou de légitimation.

C'est parce que l'Administration Obama avait, à plusieurs reprises, averti le Congrès dans ses déclarations de promulgation de sa capacité à décider de manière unilatérale la libération de prisonniers de guerre qu'elle a ensuite pu agir en réfutant l'idée qu'elle avait pris le Congrès par surprise. En agissant conformément au comportement qu'il avait annoncé à plusieurs reprises dans ses déclarations de promulgation, le président s'était montré on ne peut plus transparent et, quelque part, honnête.

Même si cela paraît a priori paradoxal, le cas de la libération de prisonniers talibans ne fait donc que renforcer l'idée selon laquelle la déclaration de promulgation est un outil rhétorique davantage qu'un levier d'action directe. La décision de ne prévenir le Congrès que quelques heures avant la libération des prisonniers, et non trente jours plus tôt comme le prévoit la loi, a

sans doute été prise au plus haut sommet de l'État et, même si cela n'est que supputation, il est fort probable que le président lui-même ait été directement impliqué dans le processus de décision voire même que la décision finale lui soit revenue.

Dès lors, on ne se situe absolument pas dans le cadre idéalisé d'une agence fédérale qui, au moment d'exécuter une disposition de loi, se servirait de la déclaration de promulgation comme d'un document indiquant la marche à suivre. On retombe ici sur la métaphore du messager et du message : c'est parce que l'Administration Obama envisageait la possibilité de libérer des prisonniers sans respecter la limite des trente jours que la constitutionnalité d'une telle limite a été remise en cause par plusieurs déclarations de promulgation, et non parce qu'elle a été remise en cause dans des déclarations de promulgation que la limite n'a pas été respectée.

Toutefois, si on la présente dans cette thèse comme un outil de la présidence rhétorique, il ne peut être totalement exclu que la déclaration de promulgation puisse muter, au-delà d'un certain degré de légitimité historique et institutionnelle, en outil de la présidence administrative qui permettrait au chef de l'État d'agir de manière immédiate et plus seulement de convaincre sur le long terme. Plutôt que d'opposer de manière frontale les notions de présidence administrative et de présidence rhétorique, les déclarations de promulgation pourraient alors être en mesure de les unir et de constituer un chaînon conceptuel manquant entre ces deux théories d'étude de la présidence américaine. Mais les changements structurels qui devraient intervenir pour permettre une telle mutation de la déclaration de promulgation sont considérables.

Il faudrait, entre autres et dans le désordre, que la présidence se montre beaucoup plus précise sur l'identité des dispositions remises en cause et la manière dont leur exécution doit être appréhendée, que la bureaucratie fédérale accepte l'idée que le président puisse lui ordonner de ne pas exécuter certaines dispositions et qu'il puisse le faire par le biais d'une déclaration de promulgation, et que le Congrès et, plus important encore, les cours de justice acceptent de manière pérenne que le président puisse refuser d'exécuter des dispositions auxquelles il a pourtant accepté de conférer force de loi.

Si la défense constante des pouvoirs et prérogatives constitutionnelles de l'exécutif dans les déclarations de promulgation a donc pour but de renforcer l'institution présidentielle, tout gain potentiel se mesurera sans doute très largement au-delà de l'espace réduit de deux mandats présidentiels. En ce sens, et au-delà du seul cas de la présidence de George W. Bush, les déclarations de promulgation mettent donc en valeur la volonté de chaque occupant de la Maison-Blanche de renforcer l'institution qu'il incarne et le pouvoir exécutif au-delà de sa simple personne et de sa propre mandature.

George W. Bush semblait d'ailleurs conscient de ce paramètre et du fait que sa vision du pouvoir exécutif, si elle devait être acceptée, bénéficierait sans doute bien davantage à ses successeurs qu'à lui-même. Dans un entretien accordé au *Wall Street Journal*, l'ancien gouverneur du Texas évoquait de la manière suivante l'accord trouvé avec le judiciaire en 2007 et qui a permis d'aboutir à une version juridiquement acceptable du très controversé programme d'écoutes de la NSA :

> Nous avons maintenant un programme qui a été validé par le judiciaire, ce qui va faire en sorte qu'il sera plus facile pour un futur président de mettre ce programme en place.[977]

De même, dans une déclaration de promulgation relative à une loi de moralisation de la vie politique adoptée en 2007, George W. Bush tenait les propos suivants :

> Cette loi aurait pour effet de complexifier de manière excessive les campagnes de réélection des présidents et vice-présidents en exercice. Il me tarde de travailler avec le Congrès à l'amendement de ces dispositions afin de mettre en place un processus raisonnable qui permette d'allouer aux campagnes présidentielles et vice-présidentielles un niveau de financement qui soit conforme aux exigences de sécurité.[978]

Puisque la loi à laquelle était jointe cette déclaration de promulgation a été adoptée en 2007, les campagnes électorales dont parle George W. Bush ne sont ni la sienne ni celle de son vice-président. Il y a donc bien, dans ces deux cas comme dans beaucoup d'autres, une volonté de renforcer l'institution présidentielle et non la seule présidence Bush.

Un tel comportement pousse à interroger la notion même de temps présidentiel. La dimension monarchique (voire dynastique pour les familles Adams et Bush) de l'exécutif américain a tendance à favoriser l'émergence et le maintien au sein des études présidentialistes d'une vision de la présidence comme une succession d'occupants de la Maison-Blanche au détriment d'une analyse plus continue et moins personnalisante de l'institution présidentielle. Certains des plus grands classiques de l'étude de la présidence comme *The Imperial Presidency* d'Arthur

---

[977] Dan Froomkin, « Is Bush Violating the Law? », *op.cit.*

[978] George W. Bush, Statement on Signing the Honest Leadership and Open Government Act of 2007, 14 septembre 2007.
Citation originale : « this bill would have the effect of unreasonably burdening sitting Presidents' and Vice Presidents' reelection campaigns. I look forward to working with Congress to amend these provisions to provide a reasonable process for allocating the cost of Presidential and Vice Presidential campaign travel that is consistent with security needs. »

Schlesinger[979] ou *Presidential Power and the Modern Presidents* de Richard Neustadt[980] sont construits sur la base de chapitres individuels pour chaque président évoqué. Ce travail de recherche n'échappe d'ailleurs pas à cette tendance puisque l'une des démarches entreprises a été de comparer la pratique des déclarations de promulgation de George W. Bush à celle de ses prédécesseurs et de son premier successeur.

Toutefois, comprendre l'influence potentielle des déclarations de promulgation sur le pouvoir exécutif et le système politique américain nécessite de voir la présidence comme une institution placée dans un temps continu davantage que le nom que l'on veut bien donner à ce qui ne serait en réalité qu'une succession de mandats de quatre ans. C'est là l'une des conséquences essentielles de l'idée d'un renforcement à long terme du pouvoir exécutif sur laquelle on a souhaité insister : si la pratique des déclarations de promulgation par l'Administration Bush venait à renforcer le pouvoir présidentiel, ce n'est pas George W. Bush lui-même mais ses successeurs à la Maison-Blanche qui en récolteront les fruits.

On peut d'ailleurs à ce titre s'interroger sur la nature du lien qui unit les nombreuses « menaces » de non exécution contenues dans les déclarations de promulgation de George W. Bush et le fait que l'Administration Obama soit finalement passée à l'acte de manière aussi évidente et assumée dans le cas de la libération du sergent Bowe Bergdahl. En défendant dans ses déclarations de promulgation l'idée d'un droit présidentiel de ne pas exécuter les dispositions de loi que le président juge contraires à la Constitution, l'Administration Bush n'a-t-elle pas en quelque sorte préparé le terrain pour l'utilisation de ce droit par les futures administrations présidentielles en créant un contexte institutionnel paradoxalement plus favorable à la présidence?

En effet, même si les réactions critiques ont été nombreuses face à la décision de l'Administration Obama de ne pas respecter la clause des trente jours, elles auraient sans doute été encore plus virulentes si le 44ème président des Etats-Unis avait été le premier à utiliser les déclarations de promulgation pour affirmer son droit de ne pas se conformer à des dispositions qu'il juge contraires à la Constitution ou s'il avait fait usage de ce droit sans jamais en défendre préalablement la légitimité. Le fait d'avoir affirmé et défendu, au cours de différentes mandatures, l'existence d'un droit présidentiel de ne pas exécuter certaines dispositions de loi donne, lorsque l'exécutif se décide à passer à l'acte, l'impression d'une institution cohérente qui se contente de mettre en place ce contre quoi elle a mis le Congrès en garde pendant des années.

---

[979] Arthur Schlesinger, *The Imperial Presidency, op.cit.*

[980] Richard Neustadt, *Presidential Power...*, *op.cit.*

Le ton employé par l'Administration Obama à l'encontre du Congrès pour défendre sa position, tout comme celui employé par les partisans de l'Administration Reagan au moment du scandale de l'Iran Contra, montre une institution « droite dans ses bottes » et sûre de son fait : dans les deux cas, la présidence considère que la polémique est née non pas parce que l'exécutif a enfreint la loi, mais parce que le Congrès n'a pas respecté la Constitution en adoptant des lois qui empiètent sur les prérogatives constitutionnelles de la présidence. Et dans les deux cas, l'exécutif pouvait revendiquer une certaine cohérence institutionnelle puisqu'il avait, dans ses déclarations de promulgation, défendu la même position et développé les mêmes arguments constitutionnels avec une indéniable constance.

C'est en ce sens que la déclaration de promulgation constitutionnelle peut-être présentée comme l'outil d'un renforcement sur le long terme de l'institution présidentielle : plus les différents présidents utiliseront l'outil, plus elle gagnera en légitimité et normalisera l'idée d'un président qui refuse d'exécuter certaines dispositions du fait de leur inconstitutionnalité. Les successeurs de George W. Bush profiteront donc sans doute bien davantage du travail de fond réalisé par son Administration que le 43ème président des États-Unis lui-même. Le continuum temporel dont bénéficie l'institution est l'un des principaux atouts de la présidence.

Pourtant, les limites calendaires qui s'imposent au chef de l'exécutif américain ont souvent été décrites par la littérature présidentialiste comme l'un des principaux fardeaux pesant sur son pouvoir et sa capacité d'action. L'adoption du Vingt-Deuxième Amendement et la limite de deux mandats de quatre ans imposée à tous les chefs de l'État depuis Franklin Roosevelt a souvent été vue comme une faiblesse de la présidence, menant invariablement au déclin de chefs de l'exécutif qualifiés de canards boiteux presque dès le début de leur second mandat et qui n'arrivent plus à exercer leur influence sur les autres acteurs du jeu institutionnel puisqu'ils s'adressent à des personnes et des institutions qui savent que leur interlocuteur sera bientôt parti. Si l'on y ajoute la notion de campagne permanente qui veut qu'un président se concentre sur sa propre réélection lors de ses deuxième et troisième années de mandat, on obtient l'image d'un chef de l'exécutif qui ne dispose que d'une voire deux années pour réellement gouverner (si la composition partisane du Congrès le lui permet) et qui fait face à des personnes qui peuvent, elles, rester en place vingt ou trente ans, voire davantage pour les juges de la Cour suprême.

Sans chercher à nier l'importance de ces contraintes sur l'efficacité de l'exercice du pouvoir exécutif, on émettra l'idée que ce temps présidentiel contraint et restreint est en réalité une force de la présidence car il la détache, au moins lors du second mandat, du cycle des réélections, cycle auquel le président reste d'ailleurs l'élu national le moins soumis. Là où un membre de la Chambre des représentants peut avoir à se poser la question de sa réélection et des éventuelles

conséquences de chacune de ses décisions sur celle-ci plus d'une dizaine de fois au cours de sa carrière, là où un sénateur verra son action contrainte par une campagne de réélection trois, quatre, cinq ou même six fois dans certains cas, le président, lui, ne devra passer à travers les fourches caudines du suffrage universel qu'une seule fois après avoir été élu. Si l'absence de troisième mandat présidentiel a souvent été vue comme la principale raison de la perte d'influence de l'immense majorité des présidents au cours de leur second mandat, on peut donc émettre l'hypothèse selon laquelle celle-ci représente dans une certaine mesure une force car elle détache très vite le chef de l'exécutif des impératifs politiques inhérents à un processus de réélection auquel il n'est soumis au maximum qu'une fois.

Les juges de la Cour suprême, qui bénéficient d'un mandat à vie, ont souvent été décrits comme les acteurs du système politique américain les plus libres de leurs choix car totalement détachés du processus électoral et jamais amenés à répondre de leurs décisions devant les électeurs. Le président, alors même qu'il est le seul acteur politique à être élu, certes indirectement, par l'ensemble du peuple américain, est peut-être bien plus libre de ses choix et bien mois téléguidé par les cycles électoraux que ce que l'on pourrait croire. Sans aller jusqu'à ajouter la présidence à la liste des institutions immunes au contrôle du peuple que peuvent être la Cour suprême[981] ou, dans une moindre mesure, la bureaucratie fédérale, on remarquera que le président dispose d'un calendrier électoral beaucoup plus dégagé, par exemple, que celui d'un représentant ou d'un sénateur.

De même, au-delà du nom de l'homme qui incarne la fonction, un autre marqueur souvent utilisé pour séparer et individualiser les différentes présidences davantage que pour les réunir en un seul et même ensemble est l'obédience partisane de chaque président. Le bipartisme qui caractérise le système politique américain et la polarisation idéologique extrême qui affecte depuis plus de vingt ans la relation entre les deux partis dominants poussent souvent à envisager les différents chefs d'État américains, avant toute autre chose, comme des Démocrates ou des Républicains.

Ce faisant, on finit sans doute par oublier qu'ils sont avant tout des *présidents*, titulaires d'une fonction qui, si elle s'inscrit dans un système politique qui la rend dépendante d'autres institutions, est régie par ses propres codes et un mode de fonctionnement très particulier et, dans une certaine mesure, indépendant des structures partisanes. Depuis le dépassement du parti par un Franklin Roosevelt qui s'était rendu lui-même à Chicago pour accepter la nomination du Parti démocrate à l'élection présidentielle de 1932 plutôt que d'attendre sagement chez lui que le Parti

[981] On parle bien ici de contrôle et non d'influence. Les juges de la Cour suprême peuvent bien évidemment être influencés par les évolutions sociétales.

vienne le solliciter et avait ainsi marqué l'émergence d'un « président au-dessus des partis », l'Histoire de la présidence moderne pourrait être envisagée comme une succession de « trahisons » partisanes, oeuvres de présidents emprunts d'un pragmatisme institutionnel certain.

En effet, alors que le Parti républicain fait depuis des décennies campagne sur l'idée de *small government*, d'un État fédéral moins interventionniste à même de laisser plus de place au secteur privé, les présidences de Richard Nixon, Ronald Reagan et George W. Bush pour ne citer qu'eux peuvent difficilement être qualifiées d'images d'Épinal d'un État modeste. Le premier cité a ainsi créé une Agence de Protection de l'Environnement[982] dont les Républicains jurent aujourd'hui encore régulièrement la perte et a montré malgré lui, à l'occasion du scandale du Watergate, que le renforcement de la présidence n'était pas l'apanage des Démocrates. Le second a occasionné, par sa politique économique basée sur l'offre, un déficit budgétaire sans précédent qui sera ensuite effacé par les politiques de réduction des dépenses publiques engagées par un président démocrate, Bill Clinton. Et le dernier est à l'origine du plus grand renforcement du rôle de l'État fédéral dans le domaine de l'éducation depuis la création du ministère du même nom, le programme *No Child Left Behind*, sans parler de la création d'un ministère supplémentaire, celui de la Sécurité intérieure, suite aux attentats du 11 septembre.

De l'autre côté de l'échiquier politique, lorsque Bill Clinton affirme lors de son discours d'investiture que «L'État ne peut pas tout faire»,[983] est-il si éloigné, sur le fond comme la forme, d'un Ronald Reagan qui prête serment en déclarant que «L'État n'est pas la solution à nos problèmes, l'État *est* le problème»?[984] Dwight Eisenhower, premier président républicain après vingt ans de présence démocrate à la Maison-Blanche, a-t-il fondamentalement remis en cause le New Deal? Les politiques environnementales de Nixon et Carter étaient-elles si différentes l'une de l'autre? La gestion de la Guerre froide par Truman était-elle à l'opposé de celle d'Eisenhower?

Ces questions rhétoriques n'ont pas pour but d'affirmer que l'idéologie ou la politique partisane n'ont pas leur place au sommet de l'État américain, mais elles ont le mérite de rappeler une évidence : un président, avant même d'être le leader du parti qui l'a mené au pouvoir, est le chef de l'exécutif. En tant que tel, il hérite d'une institution et de prérogatives façonnées au moins autant par la Constitution que par la pratique du pouvoir présidentiel par ses prédécesseurs démocrates et républicains et les précédents que ces derniers ont instaurés. On retombe ici sur les termes qui avaient été employés dans l'introduction de cette thèse pour justifier le choix de l'approche institutionnelle de l'étude de la présidence. Dans le cadre d'une citation déjà utilisée

---

982 En anglais, *Environmental Protection Agency* ou EPA.

983 Bill Clinton, premier discours d'investiture, 20 janvier 1993.

984 Ronald Reagan, premier discours d'investiture, 20 janvier 1981.

dans l'introduction de cette thèse, le politologue Andrew Rudalevige décrit de la manière suivante la pertinence scientifique de cette approche :

> En résumé, comme cela a été noté, ils (les présidents) agissent au sein d'un cadre institutionnel, et on peut attendre de tous les présidents qu'ils se comportent… comme des présidents.
> Quels que soient leur parti ou leur personnalité, les présidents sont des acteurs institutionnels qui agissent selon les mêmes motivations et font face aux mêmes limites.[985]

Quel que soit le contenu des politiques publiques qu'il souhaite mettre en place ou sa propre étiquette partisane, un président a en effet tout intérêt à ce que son pouvoir, ses prérogatives et l'éventail des outils dont il dispose soient les plus larges possibles, a fortiori à une époque où la cohabitation partisane est devenue la règle davantage que l'exception. Le président ne peut que rarement compter sur le soutien d'une majorité législative issue des rangs de son propre parti, et la polarisation idéologique notable qu'ont connue les deux grands partis américains depuis les années 1980 limite à la portion congrue le nombre de sujets sur lesquels une collaboration bipartisane est possible. Dans ces conditions, la transformation de la volonté présidentielle en politiques publiques se fait beaucoup plus souvent dans le cadre d'un affrontement avec le Congrès que sous l'égide d'une collaboration institutionnelle de plus en plus difficile à obtenir.

Dès lors, les occupants successifs de la Maison-Blanche ont tout intérêt, à l'image d'un Harry Truman qui obtint d'un Congrès républicain hostile sur la scène intérieure un consensus en matière de politique étrangère, à désidéologiser le plus grand nombre de sujets et de situations institutionnelles possibles. Transformer des enjeux politiques en prés carrés constitutionnels, comme les déclarations de promulgation de l'ensemble des présidents américains depuis Ronald Reagan ont souhaité le faire à des degrés et sur des sujets qui variaient d'une mandature à l'autre, permet de sortir du cadre temporel restreint des cycles électoraux et d'inscrire l'action présidentielle dans un temps constitutionnel par définition plus long.

Chaque président est dès lors en mesure de bénéficier du travail entrepris par ses prédécesseurs en matière de renforcement du pouvoir exécutif. Peter Shane résume parfaitement cet aspect incrémental du pouvoir présidentiel dans son essai *Madison's Nightmare : How Executive Power Threatens American Democracy* :

> L'usurpation du pouvoir présidentiel est comme une voiture dépourvue de marche arrière. Même si quelques présidents seulement font avancer le pouvoir exécutif de manière inappropriée pour des

---

[985] Andrew Rudalevige, « Presidential Authority in a Separated System of Governance », *op.cit.*, page 70. Citation originale : « In short, as noted, they act within an institutional framework - and all presidents can be expected to behave, well, like presidents. Regardless of their party or their personalities, they are actors facing similar incentives and limits. »

raisons idéologiques, tous les présidents, dès que leur pouvoir sera remis en cause, seront tentés d'utiliser l'ambition présidentialiste de leurs prédécesseurs comme une source d'autorité légale qu'ils emploieront à leur tour. A moins qu'il soit clairement renié, l'exemple de n'importe quel président affirmant son autorité sans véritable base constitutionnelle devient donc un précédent historique pour un futur président qui souhaite utiliser le présidentialisme pour des raisons idéologiques ou par simple calcul politique.[986]

Dès lors, envisager la consolidation du pouvoir présidentiel ou même certains de ses aspects comme l'apanage des présidents républicains ou démocrates mène à oublier à quel point le renforcement de l'institution dont il hérite est pour un président quel qu'il soit une priorité absolue. Si elle est apparue aux yeux du monde durant la mandature de Richard Nixon, la présidence impériale ne peut être vue comme une institution exclusivement républicaine. L'enfermement de plusieurs dizaines de milliers de citoyens américains au seul motif de leurs origines japonaises, qui pourrait aisément être décrit comme la plus importante entorse à la nature démocratique du régime politique américain, est ainsi l'oeuvre du plus grand président démocrate de l'Histoire des États-Unis, Franklin Roosevelt.

De par sa tendance à être lié à l'institution elle-même encore plus qu'aux hommes qui la dirigent, le renforcement du pouvoir présidentiel se soucie peu des étiquettes politiques. Si les déclarations de promulgation, de par les points d'inflexion qu'ont constitué les présidences de Ronald Reagan et George W. Bush, apparaissent aujourd'hui davantage comme un outil républicain, il serait présomptueux d'affirmer qu'elles sont le reflet d'une rupture partisane. Elles sont au contraire un puissant révélateur de cette fonction présidentielle qui dépasse le cadre des partis et des obédiences politiques. A l'exception notable de George W. Bush, il est en effet très difficile, pour ne pas dire impossible, de deviner l'étiquette partisane d'un président à la seule lecture des arguments constitutionnels qu'il développe dans ses déclarations de promulgation.

Les déclarations de promulgation constitutionnelles, de par leur valeur d'état des lieux de l'institution présidentielle, mettent l'accent sur tout ce qui, au sein de cette institution, dépasse le simple cadre politique et l'appartenance partisane des différents locataires de la Maison-Blanche. Des clins d'oeil de l'Histoire s'y glissent, certains présidents n'hésitant pas à citer nommément des

---

986 Peter Shane, *Madison's Nightmare : How Executive Power Threatens American Democracy,* Chicago, University of Chicago Press, 2009, 245 p., page 4.
Citation originale : « The usurpation of authority works as a one-way ratchet. Even if only some Presidents advance executive power unduly as a matter of partisan ideology; all Presidents, whenever their power is challenged, will be tempted to embrace their predecessors' more audacious claims as sources of legal authority and strike out on their own. Unless somehow rebuked, the example of any President asserting authority without a genuine constitutional basis thus becomes historical precedent for the next President committed to the practice of presidentialism whether as a matter of ideological commitment or mere political calculation. »

déclarations écrites par l'un de leurs prédécesseurs afin de justifier leurs propres positions constitutionnelles.

Ainsi, Bill Clinton, cité en exemple par Barack Obama dans une déclaration de promulgation vue plus haut, avait-il lui-même fait usage de cette pratique qui consiste à justifier le contenu de ses propres déclarations de promulgation par des références directes à celles de ses prédécesseurs. Dans une déclaration de promulgation relative à la Loi de financement des constructions militaires pour l'année fiscale 2000, il regrettait avec les mots suivants la volonté du législatif de s'immiscer dans la gestion par le président de la défense américaine :

> Le Congrès a encore une fois inclus une disposition, la disposition 113, qui demande au ministre de la Défense de prévenir certaines commissions du Congrès trente jours avant la mise en place de tout exercice militaire impliquant un coût de construction prévisionnel supérieur à 100 000 dollars. Au moment où je promulgue cette loi, je souhaite réaffirmer ma conviction, exprimée par les présidents Reagan et Bush lorsqu'ils signèrent des lois de financement des constructions militaires, que cette disposition ne concerne que les exercices pour lesquels ce délai de trente jours est tenable et compatible avec mon autorité constitutionnelle et mon devoir d'assurer la sécurité du pays.[987]

On remarque ici que, comme lorsque Barack Obama cite George H.W. Bush dans l'une de ses déclarations de promulgation, Bill Clinton utilise comme référence deux présidents issus non pas de son propre parti mais, au contraire, du parti opposé. Ce faisant, Barack Obama et Bill Clinton mettent en valeur, sans doute de manière on ne peut plus consciente et volontaire, l'idée qui vient d'être évoquée d'une présidence qui considère que la consolidation institutionnelle doit s'opérer indépendamment des étiquettes partisanes. Donald Trump utilisera la même tactique dans une de ses déclarations de promulgation, dans laquelle il précise que sa remise en cause de la constitutionnalité d'une disposition de loi est « conforme aux déclarations de promulgation du président Obama et du président Reagan ».[988]

---

[987] Bill Clinton, Statement on Signing the Military Construction Appropriations Act, 2000, 17 aout 1999.
Citation originale : « The Congress has again included a provision (section 113) that requires the Secretary of Defense to give 30 days advance notice to certain congressional committees of any proposed military exercise involving construction costs anticipated to exceed $100,000. In approving H.R.2465, I wish to reiterate an understanding, expressed by Presidents Reagan and Bush when they signed Military Construction Appropriations Acts containing a similar provision, that this section encompasses only exercises for which providing 30 days advance notice is feasible and consistent with my constitutional authority and duty to protect the national security. »

[988] Donald J. Trump, Statement on Signing the Frederick Douglass Bicentennial Commission Act, 2 novembre 2017.
Citation originale : « Consistent with Signing Statements issued by President Obama and President Reagan regarding similar legislation »

En citant leurs prédécesseurs, indépendamment de l'obédience politique de chacun, comme des précédents sur lesquels ils appuient leur propre raisonnement, comme les juges de la Cour suprême le font régulièrement en citant les différentes décisions rendues par leurs prédécesseurs pour justifier les leurs, les présidents utilisent la déclaration de promulgation pour construire ce que l'on pourrait qualifier de *stare decisis* [989] présidentiel ou de jurisprudence exécutive. Le fait qu'un raisonnement constitutionnel ait déjà été utilisé par un autre président en des termes identiques rend plus légitime son utilisation par le président qui le cite. Le gain en légitimité est encore plus grand si le président citant et le président cité sont issus de partis politiques différents, puisque l'argument constitutionnel est alors vu comme transcendant les différences partisanes et idéologiques, encore une fois comme les décisions rendues par la Cour suprême sont censées le faire.[990] C'est le raisonnement que tient Bradford Berenson, conseiller juridique adjoint du président Bush :

> En général, ils (les arguments développés dans les déclarations de promulgation) ne sont pas de nature partisane et ne dépendent pas de l'identité de la personne qui occupe le Bureau ovale. Il s'agit de positions institutionnelles développées sur de longues périodes.[991]

Cette volonté de créer une jurisprudence en matière d'interprétation de la constitutionnalité des lois se retrouve également dans la tendance de l'Administration Bush, décrite dans la première partie de ce travail, à utiliser année après année les mêmes objections constitutionnelles pour remettre en cause la constitutionnalité des mêmes dispositions de loi. Plus les arguments constitutionnels sont utilisés, plus la jurisprudence est solide.

La première partie de cette thèse avait également permis d'avancer l'idée selon laquelle il serait possible voire souhaitable, compte tenu de la transformation qu'a connue l'outil depuis la présidence de Ronald Reagan et, surtout, durant la présidence de George W. Bush, de trouver un autre nom à la déclaration de promulgation tant une simple catégorisation ne suffisait plus à rendre compte des évolutions constatées. Au vu de la manière dont les différents présidents ont souhaité asséner les mêmes arguments constitutionnels en se basant non seulement sur leur propre expérience mais aussi sur les précédents mis en place par leurs prédécesseurs, on proposera le nom de **déclarations de jurisprudence présidentielle**.

---

[989] Cette locution latine est habituellement utilisée pour décrire la tendance des juges fédéraux américains à utiliser des décisions de justice antérieures pour justifier leurs propres décisions.

[990] Ou en tous cas comme les décisions rendues par la Cour suprême telle qu'elle apparait dans l'inconscient collectif américain. Comme disait Marie-France Toinet, le droit n'est pas neutre, il est politique.

[991] Entretien (9 / 12 avril 2014).
Citation originale : « In general, they are not partisan in nature and do not depend upon who sits in the Oval Office. They are institutional positions developed over a long period of time. »

En confiant unanimement à George Washington la responsabilité d'être le premier président des États-Unis, les grands électeurs de l'élection de 1789 comptaient sur le père de la Nation pour mettre en place des précédents vertueux que ses successeurs à la Maison-Blanche se sentiraient contraints de suivre par respect pour leur illustre prédécesseur. Presque deux cent trente ans plus tard, il semble que chaque occupant de la Maison-Blanche soit désormais en mesure de jouer ce rôle de « faiseur de précédents » sur lequel ses successeurs peuvent s'appuyer au moment de justifier leurs actions ou leurs opinions.

Lorsque Bill Clinton et Barack Obama citent dans leurs déclarations de promulgation les positions prises par leurs prédécesseurs républicains, la filiation qu'ils revendiquent n'est pas politique mais institutionnelle. Idéologiquement, Barack Obama aurait beaucoup de mal, si tant est qu'il en émette le souhait, à revendiquer un quelconque héritage reaganien. En revanche, le 44ème président des Etats-Unis est, de fait, l'héritier institutionnel du 40ème président, et il l'est tout autant qu'un George H.W Bush pourtant censé, du point de vue idéologique et politique, permettre l'existence d'un troisième mandat Reagan. L'exemple de Bill Clinton citant George H.W Bush est encore plus révélateur puisque les deux hommes se sont affrontés, politiquement cette fois-ci, lors de l'élection présidentielle de 1992, ce qui n'empêche pas Bill Clinton d'utiliser son prédécesseur comme un exemple et une référence institutionnelle, un précédent sur lequel s'appuyer. L'opposition politique, y compris dans le cadre d'un affrontement électoral direct, n'empêche pas la solidarité institutionnelle.

Un tel comportement en dit également beaucoup sur la capacité de l'institution présidentielle à faire passer ses occupants à la postérité : on peut raisonnablement penser que peu de gens auraient décrit George H.W Bush, durant sa présidence, comme une éminence constitutionnelle sur laquelle s'appuierait son successeur. Il s'agit après tout du même George H.W. Bush qui, alors qu'il était vice-président des États-Unis, avait déclaré qu'un athée ne pouvait pas selon lui être citoyen américain. De même, dans les années 1980, il eût été difficile d'imaginer un président démocrate citant Ronald Reagan comme un modèle de définition et d'exercice du pouvoir présidentiel. Le temps aidant, le prestige de l'institution fait son oeuvre, et même le plus critiqué des présidents finit par obtenir le statut de référence en matière d'interprétation constitutionnelle. Aussi critiquées qu'elles aient pu être en leur temps, les déclarations de promulgation de George W. Bush finiront sans doute, un jour ou l'autre, par être à leur tour citées et utilisées comme référence dans une déclaration de promulgation rédigée par d'autres présidents, comme l'a d'ailleurs fait récemment Donald Trump.[992]

---

[992] Donald J. Trump, Statement on Signing the African Growth and Opportunity Act and Millennium Challenge Act Modernization Act, 23 avril 2018.

Plus généralement, si le chef de l'État est souvent décrit comme un chef de parti, on peut se demander si les présidents ne représentent pas en réalité, et indépendamment de leur étiquette politique, un parti à eux seuls, dont les codes, les raisonnements et les comportements seraient beaucoup plus réguliers et prévisibles que ceux des deux grands partis politiques américains, car moins soumis aux aléas du zeitgeist politique.

D'ailleurs, malgré l'aspect novateur des déclarations de promulgation de George W. Bush, aucune des questions de fond qu'elles soulèvent n'est née durant la mandature du 43ème président des États-Unis. Le président est-il omnipotent en matière de politique étrangère? Son statut de Chef des armées, en plus de lui conférer la responsabilité de la conduite de la guerre, lui donne-t-il le droit, au nom de l'impératif de sécurité nationale, de déclencher les hostilités sans autorisation préalable d'un Congrès pourtant seul habilité à déclarer la guerre? A-t-il le droit, en vertu de ce même impératif de sécurité nationale, de limiter les libertés individuelles des Américains ou de refuser de transmettre des informations au Congrès lorsque ce dernier les lui demande? Son devoir de veiller à la fidèle exécution des lois l'oblige t-il à faire appliquer toutes les lois qu'il promulgue, ou bien est-il au contraire limité par sa promesse de préserver, protéger et défendre la Constitution?

Certaines de ces questions se posent depuis l'émergence de la présidence moderne. D'autres divisent les constitutionnalistes, les hommes politiques et le peuple américain depuis la Convention constitutionnelle de Philadelphie.

Ainsi, le spécialiste de la présidence américaine Thomas Cronin posait dès 1989, et sans doute sans le savoir, la question centrale que soulèveraient plus de quinze ans plus tard les déclarations de promulgation de George W. Bush et leur remise en cause de la constitutionnalité et de l'exécution de centaines de dispositions de loi :

> Est-ce que les lois qu'il (le président) doit exécuter comprennent les textes adoptés par le Congrès qui sont, selon lui, incompatibles avec le serment qu'il prête de « s'acquitter fidèlement de sa fonction de président des États-Unis » et de «préserver, protéger et défendre » la Constitution des États-Unis? Comprennent-elles les lois qui selon lui empiètent sur ses prérogatives constitutionnelles en tant que chef de l'exécutif? La Constitution (…) semble mettre en place les conditions d'un conflit sans fin entre le président et le Congrès dans le domaine administratif.[993]

---

[993] « The President's Executive Power », dans Thomas Cronin, *Inventing the American Presidency*, *op.cit.*, page 189.
Citation originale : « Do the laws he must execute include congressional enactments that in his judgment violate the oath required of him to « faithfully enact the office of President of the United States »? Do they include laws that in his judgment invade his own constitutional prerogatives as chief executive? The Constitution gives no answer to this riddle. Its arrangements seem rather to set the conditions for a never-ending tug-of-war between the President and Congress in the area of administration. »

S'il privilégiait, entre autres par le biais de ses déclarations de promulgation, des réponses extrêmement favorables à l'exécutif, George W. Bush n'a pas fait naître ces questions. Elles n'ont pas attendu l'émergence des déclarations de promulgation pour exister, et il y a fort à parier qu'elles auraient continué à être posées même si l'ancien gouverneur du Texas ne s'était jamais assis derrière le Bureau ovale. Malgré l'aspect novateur de ses déclarations de promulgation, la vision du pouvoir exécutif que George W. Bush y développe trouve, à l'exception notable de le place qu'y occupe la théorie de l'exécutif unitaire, de nombreux précédents chez d'autres présidents.

Lorsque Bush affirme, comme il le fait dans bon nombre de déclarations de promulgation, que son statut de Chef des armées l'autorise à maintenir en détention des prisonniers de guerre qu'il qualifie de « combattants ennemis », il se situe dans la droite lignée d'un Franklin Roosevelt qui justifiait l'enfermement des saboteurs allemands par leur statut de «combattants illégaux». Lorsqu'il cherche à justifier son refus de transmettre des informations au Congrès, la définition par la Cour suprême elle-même de la notion de privilège de l'exécutif en 1974 dans l'arrêt *Nixon c. États-Unis*[994] est un argument tout trouvé. Enfin, lorsqu'il remercie le Congrès de lui avoir donné l'autorisation d'envoyer l'armée américaine en Afghanistan puis en Irak tout en précisant qu'il n'avait pas besoin de cette autorisation pour déclencher les hostilités,[995] la manœuvre est en tous points similaire à celle d'un Lyndon Johnson qui remerciait le Congrès d'avoir adopté la Résolution du Golfe du Tonkin tout en ajoutant que celle-ci n'était pas un préalable nécessaire à la Guerre du Vietnam.

La croyance en un droit présidentiel de remettre en cause l'exécution d'une disposition que le président juge inconstitutionnelle au sein d'une loi qu'il accepte de promulguer n'est à ce titre que le dernier item sur une longue liste de prérogatives dont l'exécutif a cherché à s'emparer, souvent avec succès, au fil du temps.

Alors qu'aucune de ces prérogatives ne leur était explicitement attribuée par la Constitution, les présidents ont défendu ou même fait usage du droit de déclencher des hostilités sans déclaration de guerre préalable du Congrès (comme Harry Truman en Corée), voire même sans aucune forme d'autorisation législative (comme Lincoln pendant la guerre de Sécession), de conclure des accords avec d'autres pays sans passer par le processus de ratification des traités par le Sénat (accords exécutifs), de suspendre l'affectation des fonds alloués par le Congrès (*impoundment*), de refuser de révéler des informations au législatif ou au judiciaire (privilège de

---

[994] 403 U.S. 713.

[995] George W. Bush, Statement on Signing the Authorization for Use of Military Force Against Iraq Resolution of 2002, 16 octobre 2002.

l'exécutif), de suspendre l'habeas corpus (Lincoln), de déporter une partie de la population américaine au nom de l'impératif de sécurité nationale (Franklin Roosevelt) ou même, dans un pays où le capitalisme est pourtant roi, de saisir des aciéries privées au motif de la continuité de l'effort de guerre (Harry Truman).

Davantage qu'un levier d'accroissement du pouvoir présidentiel américain, les déclarations de promulgation en sont donc le révélateur, un récapitulatif des prérogatives que la présidence a su, bien avant l'arrivée à la Maison-Blanche de George W. Bush, extraire d'un Article II pourtant succinct et aux contours incertains. Délégations successives en provenance du Congrès tant en matière de politique étrangère que sur la scène intérieure, déférence d'une Cour suprême qui se range volontiers derrière la feuille de vigne que constitute la doctrine des questions politiques, guerres, apparition de l'arme nucléaire qui personnalise nécessairement la prise de décision en matière de conflits armés, crise permanente et dépressions économiques sont autant d'éléments et d'événements qui ont permis la prise de pouvoir d'une institution présidentielle qui, dans l'esprit d'une majorité des Pères fondateurs, ne devait être que seconde dans l'ordre protocolaire et institutionnel.

Et face à tous ces empiètements, le Congrès n'a que rarement pu ou voulu enrayer la marche en avant présidentielle. Si les cinquante dernières années d'Histoire institutionnelle américaine ont donné naissance à un questionnement sur un éventuel déséquilibre des pouvoirs au profit de la présidence, ce n'est pas seulement parce que l'exécutif s'est montré agressif dans l'affirmation de ses prérogatives mais aussi parce que le Congrès a été particulièrement timide dans la défense des siennes. Si la présidence était censée trouver sa force dans « les silences de la Constitution »,[996] le silence du Congrès et son incapacité à réaliser dans la durée le rêve de James Madison de voir l'ambition contrer l'ambition[997] ont sans doute été les principaux alliés du renforcement de l'exécutif américain. Il n'y a pas de présidence impériale sans Congrès en péril.

Pourtant, malgré la prééminence actuelle de l'institution présidentielle, les outils mis à la disposition des autres pouvoirs dans le cadre du système des freins et contrepoids sont toujours là et sont aussi puissants que lorsqu'ils ont été créés lors de la Convention de Philadelphie. Si la déclaration de promulgation a été présentée par ce travail de recherche comme une ligne de défense qui permet à l'exécutif de s'abriter derrière sa propre vision de ses pouvoirs et prérogatives constitutionnelles, et d'indiquer par la même occasion au Congrès les limites de ses

---

[996] Selon le politologue américain Richard Pious, « The President claims the silences of the Constitution ».

[997] Dans le Fédéraliste 51, celui qui deviendrait plus tard le quatrième président des États-Unis affirmait par la formule « ambition must be made to counteract ambition » sa volonté de voir se neutraliser les soifs de pouvoir respectives de chacune des trois composantes de l'État fédéral, reprenant ainsi la célèbre formule de Montesquieu selon laquelle le pouvoir doit arrêter le pouvoir.

compétences, il est important de rappeler que la présidence n'est pas omnipotente et que la simple défense par l'exécutif de ses prérogatives ne débouche pas nécessairement et automatiquement sur un renforcement de ces dernières.

Les présidents ont beau revendiquer un champ d'action de plus en plus large, le jeu institutionnel opère encore et le Congrès comme la Cour suprême ont tout loisir, s'ils le souhaitent, de contrarier la présidence. Ainsi, lorsque Richard Nixon s'est servi de la légitimité du suffrage universel et de l'institution dont il était titulaire pour mettre en place un système presque mafieux de surveillance de ses opposants politiques, le système de freins et contrepoids s'est mis en branle et a parfaitement fonctionné, l'alliance du judiciaire, du Congrès et de la pression populaire poussant même le président à démissionner avant même que le Congrès n'ait l'occasion de le destituer.

De la même manière et quand bien même George W. Bush a défendu à longueur de déclarations de promulgation son droit, au nom de son statut de Chef des armées, de prendre seul toutes les décisions relatives à la conduite de la guerre contre le terrorisme, la Cour suprême n'a pas hésité, dans l'arrêt *Hamdan c. Rumsfeld* de 2006,[998] à contredire l'exécutif et à nier l'existence d'un droit présidentiel de décider de manière unilatérale la création de tribunaux militaires d'exception pour juger les détenus de la prison de Guantanamo. De même, lorsqu'en 1986, la Cour d'appel pour le troisième circuit a ordonné à Ronald Reagan, dans le cadre de la décision *Ameron, Inc. c. U.S. Army Corps of Engineers*,[999] d'exécuter une disposition de loi dont il avait remis en cause la constitutionnalité dans une déclaration de promulgation,[1000] et que l'Administration Reagan a souhaité malgré tout maintenir sa position, le Congrès a obtenu gain de cause en menaçant de suspendre le financement du ministère de la Justice tant que l'exécutif ne se soumettait pas à la décision de la Cour d'appel.

Le fait que ce même Ronald Reagan ait cherché, entre autres par son utilisation des déclarations de promulgation, à accroitre l'influence de la présidence sur le processus de sélection des juges fédéraux n'a pas empêché le Sénat de lui infliger l'un des plus sérieux revers jamais subis par un président dans le cadre de l'utilisation de son pouvoir de nomination en refusant de confirmer celle du juge Robert Bork à la Cour suprême des États-Unis en 1987. Enfin, Bill Clinton a eu beau se féliciter dans une déclaration de promulgation de l'octroi au président du veto

---

[998] 548 U.S. 557.

[999] 787 F.2d 875.

[1000] Ronald Reagan, Statement on Signing the Deficit Reduction Act of 1984, 18 juillet 1984.

sélectif,[1001] la Cour suprême a invalidé la constitutionnalité de cet outil deux ans plus tard dans l'arrêt *Clinton c. City of New York* de 1998.[1002] La puissance des freins et contrepoids est donc toujours bien réelle et directement proportionnelle à la détermination des institutions censées les utiliser.

Rappeler cette évidence permet de sortir de la vision trop souvent développée des déclarations de promulgation comme le théâtre de l'affrontement entre un « Congrès victime » et une « présidence prédatrice ». En critiquant la vision du pouvoir exécutif développée dans les déclarations de promulgation par George W. Bush ou Barack Obama, le Congrès s'en prenait à un monstre qu'il a très largement contribué à créer.

En outre, au-delà de la part de responsabilité du Congrès dans son propre affaiblissement institutionnel, il serait trop facile de ne jamais se poser la question de la pertinence des points constitutionnels soulevés par les déclarations de promulgation, y compris par George W. Bush. Si le Congrès adopte effectivement des dispositions de loi qui empiètent sur le pouvoir exécutif tel qu'il est défini par la Constitution, et que le président remet en cause la constitutionnalité de ces empiètements, qui porte atteinte à la séparation des pouvoirs et qui tente de la protéger? Le cas des vetos législatifs, dont la Cour suprême a confirmé l'inconstitutionnalité il y a plus de trente ans et qui continuent pourtant de peupler les lois qu'adopte le Congrès, est à ce titre un exemple intéressant. Dans ses déclarations de promulgation, George W. Bush a, à 42 reprises, remis en cause la légitimité de ces vetos législatifs, refusant de s'engager à exécuter des dispositions de loi pourtant adoptées par le Congrès.

Dans de tels cas, le président peut légitimement choisir de promulguer la loi, mais il peut de manière tout aussi légitime décider de ne pas respecter la disposition qui contient le veto législatif, puisque le débat autour de la constitutionnalité de ce dispositif a déjà été tranché par le judiciaire fédéral. Dans de telles circonstances, une déclaration de promulgation qui permet au président d'exprimer son opinion selon laquelle la disposition est contraire à la Constitution sert en réalité les intérêts de l'Etat de droit. A ce titre, l'affaire *Zivotofsky c. Kerry*[1003] a rappelé à tous les acteurs concernés que les raisonnements constitutionnels présents dans les déclarations de promulgation présidentielles pouvaient tout à fait voir leur justesse être confirmée par la Cour suprême.

Mais au-delà du seul pouvoir législatif, c'est tôt ou tard la démocratie américaine dans son ensemble, population comprise, qui devra se poser la question forcément dérangeante de la

---

[1001] Bill Clinton, Statement on Signing the Line Item Veto Act, 9 avril 1996.

[1002] 524 U.S. 417.

[1003] 576 US ___ (2015).

compatibilité (ou de l'absence de compatibilité) entre les attentes sans cesse croissantes formulées au président des États-Unis et la critique récurrente d'un exécutif perçu comme étendant le spectre de ses prérogatives jusqu'aux limites de ce que permet un système démocratique.

C'est là l'un des paradoxes les plus fascinants pour tout observateur de la vie politique américaine : si la crainte que suscite chez les Américains un exécutif qu'ils voient comme le seul pouvoir capable de menacer la nature démocratique de leur régime politique est presque inscrite dans leur ADN, les hommes décrits de manière presque unanime comme les plus grands présidents qu'ait connu le pays (George Washington, Thomas Jefferson, Andrew Jackson, Abraham Lincoln, Theodore et Franklin Roosevelt, Ronald Reagan) sont également ceux qui, chacun à leur manière, ont le plus renforcé le prestige et la puissance de l'institution présidentielle. La monarchie républicaine à la française semble autant fasciner les Américains qu'elle les effraye. A l'inverse, les chefs de l'État qui ont proposé ou pire, mis en pratique une vision plus modeste et moins ambitieuse de l'institution qu'ils dirigeaient, comme Herbert Hoover, Gerald Ford ou Jimmy Carter, sont plus souvent décrits comme des présidents faibles et incompétents que comme de grands démocrates respectueux de la séparation des pouvoirs et de la lettre de la Constitution.

Si d'un point de vue électoral, l'idée de *small government* a encore bien des adeptes, peu d'hommes ou de femmes politiques osent aujourd'hui parler de *small presidency* ou même la souhaiter. Les Américains, qui ont longtemps craint que leur président ne finisse par ressembler de trop près à un roi, attendent aujourd'hui de lui qu'il exerce une influence sur leur vie de tous les jours et sur la résolution des problèmes auxquels ils sont confrontés à laquelle seul un despote pourrait prétendre. A tout prendre, l'exécutif est aujourd'hui détaché du triptyque fédéral qu'il forme avec le législatif et le judiciaire non pas par l'étendue de ses pouvoirs mais par la nature presque anti républicaine des attentes que le peuple américain formule à son encontre.

De telles exigences sont difficilement compatibles avec l'idée même de division du pouvoir qui sert pourtant de base à tout régime démocratique. En enfermant l'exécutif dans le carcan des freins et contrepoids et de la séparation des pouvoirs, la Constitution contraint en réalité le président à répondre à une obligation de résultats infiniment supérieure à celle qui pèse sur les deux autres composantes de l'État fédéral en bénéficiant du même niveau de pouvoir qu'eux. Pris entre ses devoirs et ses droits, le président américain est tenu de jouer l'impossible rôle d'un leader à la fois omnipotent et respectueux de la séparation des pouvoirs.

Dès lors, étirer au maximum le champ des possibles constitutionnels et chercher à augmenter la part occupée dans l'action présidentielle par les décisions unilatérales au détriment

du jeu institutionnel classique est presque une obligation pour tout chef de l'exécutif et non une décision qui dépendrait de la volonté et des convictions de chaque président. Un candidat à la magistrature suprême qui promettrait un retour à une institution plus modeste et plus respectueuse du rôle du Congrès aurait le choix, s'il était élu, entre être perçu comme un menteur et être vu comme incompétent. Comme le rappelait dès 1960 le politologue Richard Neustadt, reprenant à son compte et complétant la célèbre phrase de Woodrow Wilson, « Le président est libre d'être aussi grand qu'il le désire. Mais de nos jours, il ne peut plus se permettre d'être aussi petit qu'il pourrait le souhaiter. »[1004]

Une telle contradiction entre la critique d'un exécutif modeste et la peur d'un président trop puissant n'est tenable qu'en misant sur le rêve d'institutions constamment dirigées par des hommes naturellement vertueux et qui, tout en répondant aux attentes des Américains, respecteraient de leur plein gré les limites de leur fonction sans que personne n'ait à les leur rappeler. Les Pères fondateurs eux-mêmes, pourtant volontiers idéalistes, ne semblaient pas croire à une telle possibilité. James Madison affirmait ainsi, dans le Fédéraliste 51 :

> Si les hommes étaient des anges, les gouvernements n'auraient pas lieu d'être. Si les hommes étaient gouvernés par des anges, aucun contrôle interne ou externe du gouvernement ne serait nécessaire. Au moment de mettre en place un gouvernement des hommes par d'autres hommes, la plus grande difficulté est la suivante : vous devez d'abord permettre aux gouvernants de contrôler les gouvernés, puis ensuite forcer les gouvernants à se contrôler eux-mêmes.[1005]

La prise en compte de la la faillibilité de l'être humain et la nécessité du système de contrôle réciproque que décrit ici Madison imprègnent la Constitution des États-Unis. Comme l'a rappelé cette conclusion, le politologue Thomas Cronin décrit la Constitution comme le théâtre d'un « conflit sans fin entre le président et le Congrès dans le domaine administratif ».[1006] L'éminent constitutionnaliste Edward Corwin décrivait quant à lui la loi organique comme une « invitation à se battre pour le privilège de diriger la politique étrangère du pays ».

En généralisant la portée de ces deux citations au-delà des cas de l'administration et de la politique étrangère, c'est la Constitution dans son ensemble qui pourrait être décrite comme une

---

[1004] Richard Neustadt, *Presidential Power..., op.cit.*, page 6.

[1005] James Madison, Federalist 51, « The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments », dans *The Federalist Papers*, *op.cit,* pp. 317-322.
Citation originale : « If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary. In framing a government which is to be administered by men over men, the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed; and in the next place oblige it to control itself. »

[1006] Thomas E. Cronin, « The President's Executive Power », op.cit, page 189.

invitation permanente à un conflit institutionnel qui serait, en définitive et de manière presque paradoxale, source de stabilité démocratique.

C'est pour cette raison qu'on a insisté dès l'introduction de cette thèse sur l'importance de l'idée selon laquelle la théorisation du pouvoir présidentiel est, aux États-Unis sans doute plus qu'ailleurs, aussi importante que son exercice. Puisque la Constitution reste très discrète sur l'étendue exacte du pouvoir exécutif et ses limites réelles, puisque la Cour suprême renonce souvent à trancher les conflits institutionnels entre exécutif et législatif, la présidence et le Congrès sont condamnés à définir eux-mêmes, par le jeu des rapports de force institutionnels, les limites de leur propre pouvoir.

C'est en définitive cette nécessité pour chaque pouvoir de l'État fédéral de bomber le torse et de défendre bec et ongles des prérogatives que personne ne peut définir de manière certaine qui explique l'importance de la déclaration de promulgation pour la présidence mais également pour ceux qui s'intéressent à elle. Ce travail de recherche est né en partie de la conviction que la dimension rhétorique des déclarations de promulgation avait été fortement sous-estimée au profit d'une approche conséquentielle qui, comme semble le démontrer l'analyse des effets très limités des déclarations de promulgation sur le processus d'exécution des lois, n'est pas des plus fécondes.

Néanmoins, si la démarche qui consiste à démontrer que les déclarations de promulgation de George W. Bush n'ont pas eu de réelle influence sur le processus d'exécution des lois était nécessaire car elle permettait de mettre fin à une sorte de légende urbaine, elle pourrait laisser penser que la déclaration de promulgation ne présente aucun intérêt en tant qu'objet de recherche.

Après tout, quelle importance scientifique accorder à un traité d'exégèse constitutionnelle dans lequel le président énumère des centaines de menaces qu'il ne met presque jamais à exécution? Quel est l'intérêt pour le président d'utiliser les déclarations de promulgation si celles-ci ne lui permettent pas d'obtenir un gain politique immédiatement mesurable? En quoi une défense rhétorique de l'institution présidentielle est-elle importante au-delà de son aspect symbolique?

Aboutir à de telles questions et à la conclusion que l'absence d'effet immédiat de la déclaration de promulgation en fait un objet sans intérêt aussi bien pour la présidence que pour ceux qui l'étudient n'était absolument pas le but poursuivi initialement et l'est encore moins maintenant que ce travail de recherche est achevé. Si le « Much ado about nothing » de Shakespeare pourrait être utilisé pour caractériser l'écart considérable entre la polémique suscitée par les déclarations de promulgation de George W. Bush et la réalité de leur influence sur le

processus d'exécution des lois, on a souhaité mettre en avant le rôle important que pouvait jouer la déclaration de promulgation comme un révélateur de l'évolution du pouvoir exécutif et de la vision qu'a la présidence de ses propres limites constitutionnelles et, surtout, de celles du Congrès.

Cette insistance sur son intérêt comme un marqueur temporel de l'institution présidentielle permet de comprendre que si la déclaration de promulgation n'a ni l'ambition ni les moyens de remettre en cause l'équilibre des pouvoirs qui régit le système politique américain, elle n'en demeure pas moins un important outil d'étude et de compréhension de l'institution présidentielle et de son évolution constante.

Les déclarations de promulgation de chaque président sont, dans une large mesure, le fruit d'une époque et de circonstances politiques fluctuantes qui influent directement sur leur contenu. Malgré la pluralité des groupes et institutions que les membres de l'Administration Bush interrogés désignent comme des destinataires potentiels des déclarations de promulgation (Congrès, agences fédérales, cours de justice, population), le public pour qui elles sont les plus intéressantes sont peut-être les historiens et les politologues qui pourront à l'avenir (la déclaration de promulgation constitutionnelle n'a après tout qu'une trentaine d'années) les utiliser comme une sorte d'archive évolutive de l'état constitutionnel de l'institution présidentielle.

Même si George Washington n'hésitait pas à défendre les prérogatives d'un exécutif qu'il avait aidé à construire, il ne lui serait probablement pas venu à l'idée, s'il avait rédigé des déclarations de promulgation constitutionnelles, d'y définir l'utilisation des forces armées américaines comme un droit présidentiel exclusif. Il s'agit après tout du même George Washington qui, dès la guerre d'Indépendance achevée, avait remis sa démission au Congrès en signe de soumission institutionnelle. Dans cinquante ans, le locataire de la Maison-Blanche n'aura peut-être pas besoin de défendre ce droit présidentiel dans ses déclarations de promulgation, cette fois-ci car il aura été accepté de tous au point de ne plus faire l'objet d'un débat. Les déclarations de promulgation collent à l'institution présidentielle et pourront sans doute à l'avenir être utilisées par les chercheurs de la même manière que l'ensemble des décisions rendues par la Cour suprême, non pas du point de vue de leur légitimité et de leur impact sur le pays dans son ensemble mais comme des marqueurs de leur époque.

Elles réunissent en effet en un seul ensemble de documents tous les discours et autres déclarations que le président pourrait faire sur la vision qu'il a de son propre pouvoir et de ses limites constitutionnelles. De par l'opportunité qu'elles offrent à chaque administration présidentielle d'exposer sa lecture de la Constitution, elles représentent une sorte de *Federalist Papers* évolutifs où Publius, assumant cette fois-ci pleinement son identité, serait incarné par un

président des États-Unis tentant de convaincre qui voudra bien le lire de la justesse de sa vison de la Constitution.

ANNEXES

Bibliographie thématique

Déclarations de promulgation

Sources primaires

Déclarations de promulgation

Sont recensées ici, par ordre chronologique de publication, les 1064 déclarations de promulgation qui ont fait l'objet du travail d'analyse décrit dans l'introduction de cette thèse.

1981

-Ronald Reagan, Statement on Signing a Bill To Approve a Constitution for the United States Virgin Islands, 10 juillet 1981.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Maritime Act of 1981, 6 aout 1981.
-Ronald Reagan, Statement on Signing a Bill Amending the International Investment Survey Act of 1974, 7 aout 1981.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Product Liability Risk Retention Act of 1981, 25 septembre 1981.
-Ronald Reagan, Statement on Signing a Joint Resolution Providing Continuing Appropriations for Fiscal Year 1982, 1er octobre 1981.
-Ronald Reagan, Statement on Signing a Bill Concerning the Protection of Marine Mammals, 9 octobre 1981.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Uniformed Services Pay Act of 1981, 14 octobre 1981.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Veterans' Disability Compensation, Housing, and Memorial Benefits Amendments of 1981, 17 octobre 1981.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Veterans' Health Care, Training, and Small Business Loan Act of 1981, 3 novembre 1981.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 1982, 4 décembre 1981.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Agriculture and Food Act of 1981, 22 décembre 1981.
-Ronald Reagan, Statement on Signing International Security and Foreign Assistance Legislation, 29 décembre 1981.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Department of Defense Appropriation Act, 1982, 29 décembre 1981.
-Ronald Reagan, Statement on Signing Social Security Legislation, 29 décembre 1981.
-Ronald Reagan, Statement on Signing Black Lung Program Reform Legislation, 29 décembre 1981.
-Ronald Reagan, Statement on Signing Legislation Concerning Water Resources Development Projects, 29 décembre 1981.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Municipal Wastewater Treatment Construction Grant Amendments of 1981, 29 décembre 1981.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Union Station Redevelopment Act of 1981
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Multinational Force and Observers Participation Resolution, 29 décembre 1981.

1982

-Ronald Reagan, Statement on Signing a Bill Concerning Human Rights in the Soviet Union, 22 mars 1982.
-Ronald Reagan, Statement on Signing a Bill Authorizing Construction of the Smithsonian Institution Center for Non-Western Cultures, 24 juin 1982.

-Ronald Reagan, Statement on Signing a Bill Authorizing United States Humanitarian Assistance for Lebanon, 30 juin 1982.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Urgent Supplemental Appropriations Act, 1982, 19 juillet 1982.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Federal Employees Flexible and Compressed Work Schedules Act of 1982, 23 juillet 1982.
-Ronald Reagan, Statement on Signing a Bill Amending the Federal Rules of Civil Procedure, 2 aout 1982.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Energy Emergency Preparedness Act of 1982, 3 aout 1982.
-Ronald Reagan, Statement on Signing a Bill Concerning the Space Shuttle Program, 20 aout 1982.
-Ronald Reagan, Statement on Signing a Bill Authorizing Fiscal Years 1982 and 1983 Appropriations for Certain Federal Agencies, 24 aout 1982.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Patent and Trademark Office Appropriations Bill, 28 aout 1982.
-Ronald Reagan, Statement on Signing a Bill Authorizing United States Participation in the 1984 Louisiana World Exposition, 8 septembre 1982.
-Ronald Reagan, Statement on Signing a Bill Concerning the Cumberland Island Wilderness Area and Crater Lake National Park, 9 septembre 1982.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Bus Regulatory Reform Act of 1982, 20 septembre 1982.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 1983, 27 septembre 1982.
-Ronald Reagan, Statement on Signing a South Dakota Water Resources Development Bill, 30 septembre 1982.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the National Bureau of Standards Authorization Act for Fiscal Year 1983, 7 octobre 1982.
-Ronald Reagan, Statement on Signing an Airline Industry Bill, 14 octobre 1982.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Veterans Compensation, Education, and Employment Amendments of 1982, 14 octobre 1982.
-Ronald Reagan, Statement on Signing a Student Aid Bill, 14 octobre 1982.
-Ronald Reagan, Statement on Signing a Bill Providing for the Conveyance of Certain Land Rights to the Arkansas Forestry Commission, 14 octobre 1982.
-Ronald Reagan, Statement on Signing a Bill Designating the Mary McLeod Bethune Council House as a National Historic Site, 15 octobre 1982.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Military Construction Authorization Act, 1983, 15 octobre 1982.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Coastal Barrier Resources Act, 18 octobre 1982.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Convention on the Physical Protection of Nuclear Material Implementation Act of 1982, 19 octobre 1982.
-Ronald Reagan, Statement on Signing a Bill Concerning the Establishment of Alcohol Traffic Safety Programs, 25 octobre 1982.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the White House Conference on Productivity Act, 25 octobre 1982.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Congressional Reports Elimination Act of 1982, 21 décembre 1982.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Continuing Appropriations for Fiscal Year 1983, 21 décembre 1982.

1983

-Ronald Reagan, Statement on Signing the Orphan Drug Act, 4 janvier 1983.
-Ronald Reagan, Statement on Signing a Bill Amending the Social Security Disability Insurance System, 12 janvier 1983.
-Ronald Reagan, Statement on Signing a Bill Amending the Indian Judgment Funds Act, 12 janvier 1983.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Federal Oil and Gas Royalty Management Act of 1982, 12 janvier 1983.

-Ronald Reagan, Statement on Signing a Bill Designating Certain Areas in West Virginia as Additions to the National Wilderness Preservation System, 13 janvier 1983.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Migrant and Seasonal Agricultural Worker Protection Act, 14 janvier 1983.
-Ronald Reagan, Statement on Signing a Bill on the Tricentennial Anniversary Year of German Settlement in America, 14 janvier 1983.
-Ronald Reagan, Statement on Signing a Bill To Designate a Nancy Hanks Center in Washington, D.C., 15 février 1983.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Foundation for the Advancement of Military Medicine Act of 1983, 27 mai 1983.
-Ronald Reagan, Statement on Signing a Bill Designating Alaska Statehood Day, 22 juin 1983.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Lebanon Emergency Assistance Act of 1983, 27 juin 1983.
-Ronald Reagan, Statement on Signing a Minority Business Enterprise Development Bill, 13 juillet 1983.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Railroad Retirement Solvency Act of 1983, 12 aout 1983.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Student Loan Consolidation and Technical Amendments Act of 1983, 16 out 1983.
-Ronald Reagan, Statement on Signing a Marine Safety and Seamen's Welfare Bill, 27 aout 1983.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Joint Congressional Resolution Condemning the Soviet Attack on a Korean Civilian Airliner, 28 septembre 1983.
-Ronald Reagan, Statement on Signing a 1984 and 1985 Feed Grain Programs Bill, 29 septembre 1983.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Bill Establishing a Commission on the Bicentennial of the United States Constitution, 28 septembre 1983.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Multinational Force in Lebanon Resolution, 12 octobre 1983.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Federal Anti-Tampering Act, 12 octobre 1983.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Bill Authorizing a Congressional Gold Medal Honoring the Late Representative Leo J. Ryan, 18 novembre 1983.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Veterans' Health Care Amendments of 1983, 21 novembre 1983.
-Ronald Reagan, Statement on Signing a Bill To Commemorate the Centennial of the Birth of Eleanor Roosevelt, 21 novembre 1983.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the United States Commission on Civil Rights Act of 1983, 30 novembre 1983.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Supplemental Appropriations Act, 1984, 30 novembre 1983.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Office of Federal Procurement Policy Act Amendments of 1983, 1er décembre 1983.

1984

-Ronald Reagan, Statement on Signing the Veterans' Compensation and Program Improvements Amendments of 1984, 2 mars 1984.
-Ronald Reagan, Statement on Signing a District of Columbia Courts Bill, 19 mars 1984.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the National Fish and Wildlife Foundation Establishment Act, 26 mars 1984.
-Ronald Reagan, Statement on Signing a Bill Appropriating Funds for the Clement J. Zablocki Outpatient Facility at the Children's Hospital in Krakow, Poland, 17 avril 1984.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Omnibus Budget Reconciliation Act of 1983, 18 avril 1984.
-Ronald Reagan, Statement on Signing a Bill Designating Certain Sections of the National Wildlife Refuge System as the Edwin B. Forsythe National Wildlife Refuge, 22 mai 1984.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Bankruptcy Amendments and Federal Judgeship Act of 1984, 10 juillet 1984.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Land Remote-Sensing Commercialization Act of 1984, 17 juillet 1984.

-Ronald Reagan, Statement on Signing the Deficit Reduction Act of 1984, 18 juillet 1984.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Department of Housing and Urban Development—Independent Agencies Appropriation Act, 1985, 18 juillet 1984.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Insider Trading Sanctions Act of 1984, 11 aout 1984.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Education for Economic Security Act, 11 aout 1984.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Retirement Equity Act of 1984, 23 aout 1984.
-Ronald Reagan, Statement on Signing a Bill Establishing the Martin Luther King, Jr. Federal Holiday Commission, 27 aout 1984.
-Ronald Reagan, Statement on Signing a Bill Establishing a State Mining and Mineral Resources Research Institute Program, 29 aout 1984.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Departments of Commerce, Justice, and State, the Judiciary, and Related Agencies Appropriation Act, 1985, 30 aout 1984.
-Ronald Reagan, Statement on Signing a Bill Establishing a National Commission on Agricultural Trade and Export Policy, 30 aout 1984.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Longshore and Harbor Workers' Compensation Act Amendments of 1984, 28 septembre 1984.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Social Security Disability Benefits Reform Act of 1984, 9 octobre 1984.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Central Intelligence Agency Information Act, 15 octobre 1984.
-Ronald Reagan, Statement on Signing a Bill Conferring United States Citizenship Posthumously on Wladyslaw Staniszewski, 15 octobre 1984.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Federal Timber Contract Payment Modification Act, 16 octobre 1984.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Housing and Community Development Technical Amendments Act of 1984, 17 octobre 1984.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the 1984 Act To Combat International Terrorism, 19 octobre 1984.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the National Archives and Records Administration Act of 1984, 19 octobre 1984.
-Ronald Reagan, Statement on Signing a Bill Concerning Marine Sanctuaries and Maritime Safety, 19 octobre 1984.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the National Organ Transplant Act, 19 octobre 1984.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Aviation Drug-Trafficking Control Act, 19 octobre 1984.
-Ronald Reagan, Statement on Signing a Bill Relating to Water Rights of the Ak-Chin Indians, 19 octobre 1984.
-Ronald Reagan, Statement on Signing Amendments to the Bankruptcy Amendments and Federal Judgeship Act of 1984, 19 octobre 1984.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Education Amendments of 1984, 19 octobre 1984.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Department of Defense Authorization Act, 1985, 19 octobre 1984.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Veterans' Health Care Act of 1984, 19 octobre 1984.
-Ronald Reagan, Statement on Signing a Bill To Restore Fish and Wildlife in the Trinity River Basin in California, 24 octobre 1984.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Veterans' Dioxin and Radiation Exposure Compensation Standards Act, 24 octobre 1984.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Veterans' Benefits Improvement Act of 1984, 24 octobre 1984.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Local Government Antitrust Act of 1984, 24 octobre 1984.
-Ronald Reagan, Statement on Signing a Bill Amending the Volunteers in the Parks Act of 1969, 24 octobre 1984.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Health Promotion and Disease Prevention Amendments of 1984, 30 octobre 1984.

-Ronald Reagan, Statement on Signing a Nuclear Regulatory Commission Appropriations Bill, 30 octobre 1984.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Tandem Truck Safety Act of 1984, 30 octobre 1984.
-Ronald Reagan, Statement on Signing a Bill Relating to Cooperative East-West Ventures in Space, 30 octobre 1984.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Commercial Space Launch Act, 30 octobre 1984.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Civil Service Retirement Spouse Equity Act of 1984, 9 novembre 1984.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 1985, 9 novembre 1984.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Federal District Court Organization Act of 1984, 9 novembre 1984.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Saint Elizabeths Hospital and District of Columbia Mental Health Services Act, 9 novembre 1984.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Patent Law Amendments Act of 1984, 9 novembre 1984.

1985

-Ronald Reagan, Statement on Signing the Interstate and Defense Highway Funding Bill, 13 mars 1985.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the African Famine Relief Bill, 5 avril 1985.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Bill Extending Conditional Loan Guarantee Agreements for Ethanol Fuel Production Facilities, 16 avril 1985.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the United States-Israel Free Trade Area Implementation Act of 1985, 11 juin 1985.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Export Administration Amendments Act of 1985, 12 juillet 1985.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Bill Extending the Equal Access to Justice Act, 5 aout 1985.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the International Security and Development Cooperation Act of 1985, 8 aout 1985.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Supplemental Appropriations Act, 1985, 16 aout 1985.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Years 1986 and 1987, 17 aout 1985.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Federal Highway Funding Bill, 1er octobre 1985.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Bill Expressing Support for the Earthquake Victims in Mexico, 4 octobre 1985.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Fair Labor Standards Amendments of 1985, 13 novembre 1985.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Department of Housing and Urban Development-Independent Agencies Appropriations Act, 1986, 25 novembre 1985.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 1986, 4 décembre 1985.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Bill Increasing the Public Debt Limit and Enacting the Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985, 12 décembre 1985.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the China-United States Nuclear Energy Agreement Implementation Bill, 16 décembre 1985.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Gold Bullion Coin Act of 1985, 17 décembre 1985.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Arts, Humanities, and Museums Amendments of 1985, 20 décembre 1985.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Food Security Act of 1985, 23 décembre 1985.

1986

-Ronald Reagan, Statement on Signing the Federal Employees Benefits Improvement Act of 1986, 27 février 1986.

-Ronald Reagan, Statement on Signing the Food Security Improvements Act of 1986, 20 mars 1986.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Garrison Diversion Unit Reformulation Act of 1986, 12 mai 1986.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Bill Proclaiming the Year of New Sweden, 15 mai 1986.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the United States Coast Guard and Maritime Administration Bill, 19 mai 1986.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Federal Communications Commission Bill, 6 juin 1986.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Federal Employees' Retirement System Act of 1986, 6 juin 1986.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Safe Drinking Water Act Amendments of 1986, 19 juin 1986.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Urgent Supplemental Appropriations Act, 1986, 2 juillet 1986.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Sentencing Guidelines Act of 1986, 11 juillet 1986.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Bill Ratifying the Sequestration Order Affecting Funds for Fiscal Year 1986, 31 juillet 1986.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Panama Canal Commission Authorization Act, Fiscal Year 1987, 1er aout 1986.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Education of the Deaf Act of 1986, 4 aout 1986.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Handicapped Children's Protection Act of 1986, 5 aout 1986.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Japanese Technical Literature Act of 1986, 14 aout 1986.
-Ronald Reagan, Statement on Signing a Bill Concerning a Dispute Between the Maine Central Railroad and the Brotherhood of Maintenance of Way Employees, 21 aout 1986.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Congressional Reports Elimination Act of 1986, 23 aout 1986.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Omnibus Diplomatic Security and Antiterrorism Act of 1986, 27 aout 1986.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Bill Affecting the Laws Governing United States Insular Areas and Alaska, 27 aout 1986.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Bill To Regulate Armor-Piercing Ammunition, 28 aout 1986.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Bill Providing for the Settlement of the Maine Central Railroad-Portland Terminal Company Labor- Management Dispute, 30 septembre 1986.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Bill Reauthorizing the Atlantic Striped Bass Conservation Act of 1984, 1er octobre 1986.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986, 1er octobre 1986.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Continuing Appropriations Bill for Fiscal Year 1987, 11 octobre 1986.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Domestic Apparel and Textile Industry Statistics Bill, 14 octobre 1986.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Export-Import Bank Act Amendments of 1986, 15 octobre 1986.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Job Training Partnership Act Amendments of 1986, 16 octobre 1986.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Higher Education Amendments of 1986, 17 octobre 1986.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Superfund Amendments and Reauthorization Act of 1986, 17 octobre 1986.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Rehabilitation Act Amendments of 1986, 21 octobre 1986.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Omnibus Budget Reconciliation Act of 1986, 21 octobre 1986.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the R.M.S. Titanic Maritime Memorial Act of 1986, 21 octobre 1986.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Special Foreign Assistance Act of 1986, 24 octobre 1986.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Bill Implementing Certain Water Projects in California, 27 octobre 1986.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Klamath River Basin Fishery Restoration Bill, 27 octobre 1986.
-Ronald Reagan, Statement on Signing a Bill Amending the Hawaiian Homes Commission Act, 27 octobre 1986.

-Ronald Reagan, Statement on Signing the Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 1987, 27 octobre 1986.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Anti-Drug Abuse Act of 1986, 27 octobre 1986.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Government Securities Act of 1986, 28 octobre 1986.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the National Bureau of Standards Authorization Act for Fiscal Year 1987, 28 octobre 1986.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Bill Authorizing Contracts for Federal Debt Collection, 28 octobre 1986.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Age Discrimination in Employment Amendments of 1986, 1er novembre 1986.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Bill Amending the Quiet Title Act, 4 novembre 1986.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Immigration Reform and Control Act of 1986, 6 novembre 1986.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Bill Authorizing Appropriations for the Patent and Trademark Office, 6 novembre 1986.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Bill Establishing the Dwight D. Eisenhower Centennial Commission, 7 novembre 1986.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Bill Amending the Alaska National Interest Lands Conservation Act of 1980, 10 novembre 1986.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Bill Establishing the Blackstone River Valley National Heritage Corridor, 10 novembre 1986.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Fisheries Bill, 14 novembre 1986.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the State Comprehensive Mental Health Plan Bill, 14 novembre 1986.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Bill Amending the Declaration of Taking Act, 14 novembre 1986.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1987, 14 novembre 1986.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Columbia River Gorge National Scenic Area Act, 17 novembre 1986.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Haida Land Exchange Act of 1986, 17 novembre 1986.

1987

-Ronald Reagan, Statement on Signing the Bill Prohibiting Strikes or Lockouts During the Long Island Rail Road Labor-Management Dispute, 28 janvier 1987.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Emergency Food and Shelter Bill, 12 février 1987.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Government National Mortgage Association Securities Bill, 24 mars 1987.
-Ronald Reagan, Statement on Signing a Bill Amending the Bankruptcy Code, 15 mai 1987.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Farm Disaster Assistance Act of 1987, 27 mai 1987.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the New GI Bill Continuation Act, 1er juin 1987.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Supplemental Appropriations Act, 11 juillet 1987.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Stewart B. McKinney Homeless Assistance Act, 22 juillet 1987.
-Ronald Reagan, Statement on Signing Competitive Equality Banking Act of 1987, 10 aout 1987.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the National Park Airspace Management Bill, 18 aout 1987.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Excellence in Minority Health Education and Care Act, 19 aout 1987.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Bill Amending the Bankruptcy Code, 19 aout 1987.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Federal Triangle Development Act, 22 aout 1987.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Bill To Increase the Federal Debt Ceiling, 29 Septembre 1987.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Bill Amending the Veterans Administration Home Loan Guaranty Law, 16 octobre 1987.

-Ronald Reagan, Statement on Signing the Bill Amending the Federal Civilian Physicians' Pay Comparability Allowance Program, 28 octobre 1987.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Arizona Lands Transfer Bill, 9 novembre 1987.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Older Americans Act Amendments of 1987, 30 novembre 1987.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Intelligence Authorization Act, Fiscal Year 1988, 2 décembre 1987.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Sentencing Act of 1987, 7 décembre 1987.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Independent Counsel Reauthorization Act of 1987, 15 décembre 1987.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Years 1988 and 1989, 22 décembre 1987.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the United States-Japan Fishery Agreement Approval Act of 1987, 29 décembre 1987.

1988

-Ronald Reagan, Statement on Signing the Federal Employees' Retirement System Technical Corrections Bill, 8 janvier 1988.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Computer Security Act of 1987, 8 janvier 1988.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Bill Authorizing Appropriations for the Bureau of the Mint for Fiscal Year 1988, 31 mars 1988.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Nevada-Florida Land Exchange Authorization Act of 1988, 31 mars 1988.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Prescription Drug Marketing Act of 1987, 22 avril 1988.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Big Cypress National Preserve Addition Act, 29 avril 1988.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Appalachian States Low-Level Radioactive Waste Compact Consent Act, 19 mai 1988.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Radiation-Exposed Veterans Compensation Act of 1988, 20 mai 1988.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the South Pacific Tuna Act of 1988, 7 juillet 1988.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Energy and Water Development Appropriations Act, 1989, 19 juillet 1988.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Department of Housing and Urban Development—Independent Agencies Appropriations Act, 1989, 19 aout 1988.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Price-Anderson Amendments Act of 1988, 20 aout 1988.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Initial Order for Emergency Deficit Control Measures for Fiscal Year 1989, 25 aout 1988.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Temporary Emergency Wildfire Suppression Act, 9 septembre 1988.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Treasury, Postal Service and General Government Appropriations Act, 1989, 22 septembre 1988.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Department of the Interior and Related Agencies Appropriations Act, Fiscal Year 1989, 27 septembre 1988.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Military Construction Appropriations Act, Fiscal Year 1989, 27 septembre 1988.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Coast Guard Authorization Act of 1988, 28 septembre 1988.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Intelligence Authorization Act, Fiscal Year 1989, 29 septembre 1988.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Indian Self-Determination and Education Assistance Act Amendments of 1988, 5 octobre 1988.

-Ronald Reagan, Statement on Signing the Bill Supporting the Restoration of a Free and Independent Cambodia, 18 octobre 1988.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Inspector General Act Amendments of 1988, 18 octobre 1988.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Medical Waste Tracking Act of 1988, 2 novembre 1988.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Stewart B. McKinney Homeless Assistance Amendments Act of 1988, 7 novembre 1988.
-Ronald Reagan, Statement on Signing a Bill Providing for the Leasing of Property to the District of Columbia Chapter of the American National Red Cross, 8 novembre 1988.
-Ronald Reagan, Statement on Signing a Bill for the Relief of Calvin L. Graham, 10 novembre 1988.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Bill Prohibiting the Licensing or Construction of Facilities on the Salmon and Snake Rivers in Idaho, 17 novembre 1988.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Public Buildings Amendments of 1988, 17 novembre 1988.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Steel and Aluminum Energy Conservation and Technology Competitiveness Act of 1988, 17 novembre 1988.
-Ronald Reagan, Statement on Signing a Veterans Benefits Bill, 18 novembre 1988.
-Ronald Reagan, Statement on Signing a Bill Terminating Ocean Dumping of Sewage, Sludge, and Industrial Waste, 18 novembre 1988.
-Ronald Reagan, Statement on Signing the Arizona-Idaho Conservation Act of 1988, 18 novembre 1988.

1989

-George H.W. Bush, Statement on Signing the Bill Rescinding Proposed Increases in Executive, Legislative, and Judicial Salaries, 7 février 1989.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Whistleblower Protection Act of 1989, 10 avril 1989.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Puyallup Tribe of Indians Settlement Act of 1989, 21 juin 1989.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Dire Emergency Supplemental Appropriations and Transfers, Urgent Supplementals, and Correcting Enrollment Errors Act of 1989, 30 juin 1989.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Bill Extending Title I of the Energy Policy and Conservation Act, 30 juin 1989.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Natural Gas Wellhead Decontrol Act of 1989, 26 juillet 1989.
-George H.W. Bush, Statement on Signing a Bill Approving Diplomatic Relations Agreements With the Marshall Islands and Micronesia, 26 juillet 1989.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Bill Concerning the Cordell Bank National Marine Sanctuary, 9 aout 1989.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Bill Allowing Federal Government Retirees To Work Temporarily on the 1990 Census, 16 aout 1989.
-George H.W. Bush, Statement on Signing a Bill Making Continuing Appropriations For the Fiscal Year 1990, Including Hurricane Hugo Disaster Assistance, 29 septembre 1989.
-George H.W. Bush, Statement by the President on Signing the Energy and Water Development Appropriations Act, 1990, 29 septembre 1989.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Bill Establishing the Ulysses S. Grant National Historic Site in St. Louis County, Missouri, 3 octobre 1989.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Department of the Interior and Related Agencies Appropriations Act, 23 octobre 1989.
-George H.W. Bush, Statement on Signing a Bill Making Continuing Appropriations for Fiscal Year 1990 and Providing Disaster Relief, 26 octobre 1989.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Treasury, Postal Service and General Government Appropriations Act, 1990, 3 novembre 1989.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Departments of Veterans Affairs and Housing and Urban Development, and Independent Agencies Appropriations Act, 1990, 9 novembre 1989.

-George H.W. Bush, Statement on Signing the Child Nutrition and WIC Reauthorization Act of 1989, 10 novembre 1989.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Fair Labor Standards Amendments of 1989, 17 novembre 1989.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Rural Development, Agriculture, and Related Agencies Appropriations Act, 1990, 21 novembre 1989.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Departments of Commerce, Justice, and State, the Judiciary, and Related Agencies Appropriations Act, 1990, 21 novembre 1989.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Department of Transportation and Related Agencies Appropriations Act, 1990, 21 novembre 1989.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Department of Defense Appropriations Act, 1990, 21 novembre 1989.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Departments of Labor, Health and Human Services, and Education, and Related Agencies Appropriations Act, 1990, 21 novembre 1989.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Act, 1990, 21 novembre 1989.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Support for East European Democracy (SEED) Act of 1989, 28 novembre 1989.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the National Museum of the American Indian Act, 28 novembre 1989.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the National Defense Authorization Act for Fiscal Years 1990 and 1991, 29 novembre 1989.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Intelligence Authorization Act, Fiscal Year 1990, 30 novembre 1989.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Ethics Reform Act of 1989, 30 novembre 1989.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Arms Control and Disarmament Amendments Act of 1989, 11 décembre 1989.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Renewable Energy and Energy Efficiency Technology Competitiveness Act of 1989, 11 décembre 1989.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Bill Authorizing the Compact of Free Association Between the United States and Palau, 12 décembre 1989.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Steel Trade Liberalization Program Implementation Act, 12 décembre 1989.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Anti-Terrorism and Arms Export Amendments Act of 1989, 12 décembre 1989.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Drug-Free Schools and Communities Act Amendments of 1989, 12 décembre 1989.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Bill Convening the Second Session of the One Hundred First Congress, 12 décembre 1989.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Everglades National Park Protection and Expansion Act of 1989, 13 décembre 1989.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the International Narcotics Control Act of 1989, 13 décembre 1989.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the North American Wetlands Conservation Act, 13 décembre 1989.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Department of Housing and Urban Development Reform Act of 1989, 15 décembre 1989.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Veterans' Benefits Amendments of 1989, 18 décembre 1989.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Omnibus Budget Reconciliation Act of 1989, 19 décembre 1989.

-George H.W. Bush, Statement on Signing the International Development and Finance Act of 1989, 19 décembre 1989.

1990

-George H.W. Bush, Statement on Signing the Urgent Assistance for Democracy in Panama Act of 1990, 14 février 1990.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Years 1990 and 1991, 14 février 1990.
-George H.W. Bush, Statement on Signing a Bill Extending the Authorization for School Dropout Demonstration Programs, 6 mars 1990.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Biological Weapons Anti-Terrorism Act of 1989, 22 mai 1990.
-George H.W. Bush, Statement on Signing a Bill Amending Indian Laws, 24 mai 1990.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Dire Emergency Supplemental Appropriations Bill, 25 mai 1990.
-George H.W. Bush, Statement on Signing a Bill Protecting Natural and Cultural Resources in New Mexico, 27 juin 1990.
-George H.W. Bush, Statement on Signing a Bill Calling Upon the United Nations to Repeal -General Assembly Resolution 3379, 29 juin 1990.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Americans with Disabilities Act of 1990, 26 juillet 1990.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Oil Pollution Act of 1990, 18 aout 1990.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Customs and Trade Act of 1990, 20 aout 1990.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Carl D. Perkins Vocational and Applied Technology Education Act Amendments of 1990, 25 septembre 1990.
-George H.W. Bush, Statement on Signing a Resolution Providing Funding for Continued Government Operation, 9 octobre 1990.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Bill Establishing a National Policy on Permanent Records, 12 octobre 1990.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Radiation Exposure Compensation Act, 15 octobre 1990.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Market Reform Act of 1990, 16 octobre 1990.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the San Carlos Mineral Strip Act of 1990, 22 octobre 1990.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Bill Reauthorizing Native American Higher Education Assistance, 30 octobre 1990.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Departments of Veterans Affairs and Housing and Urban Development, and Independent Agencies Appropriations Act, 1991, 5 novembre 1990.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990, 5 novembre 1990.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Treasury, Postal Service and General Government Appropriations Act, 1991, 5 novembre 1990.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1991, 5 novembre 1990.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Department of Defense Appropriations Act, 1991, 5 novembre 1990.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Department of the Interior and Related Agencies Appropriations Act, 1991, 5 novembre 1990.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Act, 1991, 5 novembre 1990.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Energy and Water Development Appropriations Act, 1991, 5 novembre 1990.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Departments of Commerce, Justice, and State, the Judiciary, and Related Agencies Appropriations Act, 1991, 5 novembre 1990.

-George H.W. Bush, Statement on Signing the Military Construction Appropriations Act, 1991, 5 novembre 1990.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Bill Providing for the Study of Historical and Cultural Resources in Vancouver, Washington, 5 novembre 1990.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Disadvantaged Minority Health Improvement Act of 1990, 6 novembre 1990.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Foreign Direct Investment and International Financial Data Improvements Act of 1990, 7 novembre 1990.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Nutrition Labeling and Education Act of 1990, 8 novembre 1990.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Bill Amending the Employee Retirement Income Security Act of 1974, 8 novembre 1990.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Bill Extending Nondiscriminatory Tariff Treatment to Products of Czechoslovakia, 8 novembre 1990.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Bill Amending the Clean Air Act, 15 novembre 1990.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Chief Financial Officers Act of 1990, 15 novembre 1990.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Bill Ensuring the Applicability of Patent Law to Activities in Outer Space, 15 novembre 1990.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Excellence in Mathematics, Science and Engineering Education Act of 1990, 16 novembre 1990.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Antarctic Protection Act of 1990, 16 novembre 1990.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Great Lakes Critical Programs Act of 1990, 16 novembre 1990.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Fort Hall Indian Water Rights Act of 1990, 16 novembre 1990.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Aviation Security Improvement Act of 1990, 16 novembre 1990.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Bill Designating Florida Keys Coastal Waters as a National Marine Sanctuary, 16 novembre 1990.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Consumer Product Safety Improvement Act of 1990, 16 novembre 1990.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Bill Amending the Arctic Research and Policy Act of 1984, 16 novembre 1990.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the National and Community Service Act of 1990, 16 novembre 1990.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the National Earthquake Hazards Reduction Program Reauthorization Act, 16 novembre 1990.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the National Environmental Education Act, 16 novembre 1990.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Bill Modifying the Boundaries of the Alaska Maritime National Wildlife Refuge, 21 novembre 1990.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the International Narcotics Control Act, 1990, 21 novembre 1990.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Food, Agriculture, Conservation, and Trade Act of 1990, 28 novembre 1990.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Cranston-Gonzalez National Affordable Housing Act, 28 novembre 1990.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Fishery Conservation Amendments of 1990, 28 novembre 1990.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Bill Authorizing the Conveyance of Land by the Rumsey Indian Rancheria, 28 novembre 1990.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Water Resources Development Act of 1990, 28 novembre 1990.

-George H.W. Bush, Statement on Signing the Independent Safety Board Act Amendments of 1990, 28 novembre 1990.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Stewart B. McKinney Homeless Assistance Amendments Act of 1990, 29 novembre 1990.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Bill on Wetland and Coastal Inland Waters Protection and Restoration Programs, 29 novembre 1990.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Crime Control Act of 1990, 29 novembre 1990.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Negotiated Rulemaking Act of 1990, 29 novembre 1990.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Immigration Act of 1990, 29 novembre 1990.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Judicial Improvements Act of 1990, 1er décembre 1990.

1991

-George H.W. Bush, Statement on Signing the Resolution Authorizing the Use of Military Force Against Iraq, 14 janvier 1991.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Veterans' Compensation Amendments of 1991, 6 février 1991.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Agent Orange Act of 1991, 6 février 1991.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Persian Gulf Conflict Supplemental Authorization and Personnel Benefits Act of 1991, 6 avril 1991.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Operation Desert Shield/Desert Storm Supplemental Appropriations Act, 1991, 10 avril 1991.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Joint Resolution Settling the Railroad Strike, 18 avril 1991.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Niobrara Scenic River Designation Act of 1991, 24 mai 1991.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Bill Providing Humanitarian Assistance for Iraqi Refugees and Displaced Persons, 13 juin 1991.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Education Council Act of 1991, 27 juin 1991.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the National Literacy Act of 1991, 25 juillet 1991.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Intelligence Authorization Act, Fiscal Year 1991, 14 aout 1991.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Energy and Water Development Appropriations Act, 1992, 17 aout 1991.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Emergency Unemployment Compensation Act of 1991, 17 aout 1991.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Continuing Appropriations Bill, 28 octobre 1991.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Treasury, Postal Service and General Government Appropriations Act, 1992, 28 octobre 1991.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Department of Transportation and Related Agencies Appropriations Act, 1992, 28 octobre 1991.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Years 1992 and 1993, 28 octobre 1991.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Departments of Commerce, Justice, and State, the Judiciary, and Related Agencies Appropriations Act, 1992, 28 octobre 1991.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Departments of Veterans Affairs and Housing and Urban Development, and Independent Agencies Appropriations Act, 1992, 28 octobre 1991.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the District of Columbia Mental Health Program Assistance Act of 1991, 31 octobre 1991.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Veterans' Compensation Rate Amendments of 1991, 12 novembre 1991.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Continuing Appropriations Bill, 15 novembre 1991.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Civil Rights Act of 1991, 21 novembre 1991.

-George H.W. Bush, Statement on Signing Legislation on Trade and Unemployment Benefits, 4 décembre 1991.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Intelligence Authorization Act, Fiscal Year 1992, 4 décembre 1991.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Tribal Self-Governance Demonstration Project Act, 4 décembre 1991.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the National Defense Authorization Act for Fiscal Years 1992 and 1993, 5 décembre 1991.
-George H.W. Bush, Statement on Signing Legislation To Study the Feasibility of Establishing a Native American Cultural Center, 9 décembre 1991.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Conventional Forces in Europe Treaty Implementation Act of 1991, 12 décembre 1991.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Dire Emergency Appropriations and Disaster Assistance Legislation, 12 décembre 1991.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Resolution Trust Corporation Refinancing, Restructuring, and Improvement Act of 1991, 12 décembre 1991.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Act Amending Public Health Service and Controlled Substances Acts, 17 décembre 1991.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Intermodal Surface Transportation Efficiency Act of 1991, 18 décembre 1991.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Coast Guard Authorization Act of 1991, 19 décembre 1991.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act of 1991, 19 décembre 1991.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Telephone Consumer Protection Act of 1991, 20 décembre 1991.

1992

-George H.W. Bush, Statement on Signing the Emergency Unemployment Compensation Bill, 7 février 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Omnibus Insular Areas Act of 1992, 24 février 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Reclamation States Emergency Drought Relief Act of 1991, 5 mars 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Torture Victim Protection Act of 1991, 12 mars 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Morris K. Udall Scholarship and Excellence in National Environmental and Native American Public Policy Act of 1992, 19 mars 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing Legislation Waiving Printing Requirements for the Tax Bill, 20 mars 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing a Resolution Making Continuing Appropriations for the Fiscal Year 1992, 1er avril 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Act Approving the Location of the George Mason Memorial, 28 avril 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Child Abuse, Domestic Violence, Adoption and Family Services Act of 1992, 28 mai 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Los Padres Condor Range and River Protection Act, 19 juin 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing Emergency Supplemental Appropriations Legislation, 22 juin 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Unemployment Compensation Amendments of 1992, 3 juillet 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the ADAMHA Reorganization Act, 10 juillet 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Higher Education Amendments of 1992, 23 juillet 1992.

-George H.W. Bush, Statement on Signing the Pacific Yew Act, 7 aout 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Thomas Jefferson Commemoration Commission Act, 17 aout 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing Legislation Extending Terms of Members of the United States Sentencing Commission, 26 aout 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Marsh-Billings National Historical Park Establishment Act, 26 aout 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing Legislation Granting Most-Favored-Nation Trade Status to Albania, 26 aout 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Small Business Credit and Business Opportunity Enhancement Act of 1992, 4 septembre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Job Training Reform Amendments of 1992, 7 septembre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Dire Emergency Supplemental Appropriations Act, 1992, 23 septembre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Civil Liberties Act Amendments of 1992, 27 septembre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Tourism Policy and Export Promotion Act of 1992, 30 septembre 1992.
George H.W. Bush, Statement on Signing the Older Americans Act Amendments of -1992, 30 septembre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Continuing Appropriations Bill, 1er octobre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Energy and Water Development Appropriations Act, 1993, 2 octobre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Civil War Battlefield Commemorative Coin Act of 1992, 5 octobre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Department of the Interior and Related Agencies Appropriations Act, 1993, 5 octobre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing Legislation Waiving Federal Immunity Relating to Solid and Hazardous Waste
-George H.W. Bush, Statement on Signing Legislation Waiving Printing Requirements for Subsequent Appropriations Bills, 6 octobre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Department of Transportation and Related Agencies Appropriations Act, 1993, 6 octobre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Departments of Veterans Affairs and Housing and Urban Development, and Independent Agencies Appropriations Act, 1993, 6 octobre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing Legislation on Commemorative Olympic Coins, Reform of the United States Mint, and For Other Purposes, 6 octobre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Act, 1993, 6 octobre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Legislative Branch Appropriations Act, 1993, 6 octobre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Treasury, Postal Service, and General Government Appropriations Act, 1993, 6 octobre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Departments of Commerce, Justice, and State, the Judiciary, and Related Agencies Appropriations Act, 1993, 6 octobre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Department of Defense Appropriations Act, 1993, 6 octobre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Hawaiian Homes Commission Act Amendments, 6 octobre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Rocky Mountain Arsenal National Wildlife Refuge Act of 1992, 9 octobre 1992.

-George H.W. Bush, Statement on Signing the Advisory Council on California Indian Policy Act of 1992, 14 octobre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Dayton Aviation Heritage Preservation Act of 1992, 16 octobre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Community Environmental Response Facilitation Act, 19 octobre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Wild Bird Conservation Act of 1992, 23 octobre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing Legislation Establishing Asian/Pacific American Heritage Month, 23 octobre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1993, 23 octobre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Depository Institutions Disaster Relief Act of 1992, 23 octobre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Energy Policy Act of 1992, 24 octobre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Elwha River Ecosystem and Fisheries Restoration Act, 24 octobre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 1993, 24 octobre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Veterans Compensation Cost-of-Living Adjustment Act of 1992, 24 octobre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the FREEDOM Support Act, 24 octobre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Anti Car Theft Act of 1992, 25 octobre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Child Support Recovery Act of 1992, 25 octobre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the International Dolphin Conservation Act of 1992, 26 octobre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Native American Languages Act of 1992, 26 octobre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing Legislation Establishing the Brown v. Board of Education National Historic Site, 26 octobre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the President John F. Kennedy Assassination Records Collection Act of 1992, 26 octobre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Battered Women's Testimony Act of 1992, 27 octobre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing Legislation on Child Custody Litigation, 27 octobre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Preventive Health Amendments of 1992, 27 octobre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Telecommunications Authorization Act of 1992, 27 octobre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Mammography Quality Standards Act of 1992, 27 octobre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing Legislation Establishing the Keweenaw National Historical Park, 27 octobre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing Delaware River Port Authority Supplemental Compact Legislation, 27 octobre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Veterans Home Loan Program Amendments of 1992, 28 octobre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Intermodal Safe Container Transportation Act of 1992, 28 octobre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Land Remote Sensing Policy Act of 1992, 28 octobre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Small Business Research and Development Enhancement Act of 1992, 28 octobre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Futures Trading Practices Act of 1992, 28 octobre 1992.

-George H.W. Bush, Statement on Signing the Housing and Community Development Act of 1992, 28 octobre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Agricultural Credit Improvement Act of 1992, 28 octobre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Defense Production Act Amendments of 1992, 28 octobre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Audio Home Recording Act of 1992, 28 octobre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the National Oceanic and Atmospheric Administration Authorization Act of 1992, 29 octobre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Rehabilitation Act Amendments of 1992, 29 octobre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Indian Health Amendments of 1992, 29 octobre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Hawaii Tropical Forest Recovery Act, 29 octobre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Veterans Benefits Act of 1992, 29 octobre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Federal Courts Administration Act of 1992, 29 octobre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Reclamation Projects Authorization and Adjustment Act of 1992, 30 octobre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Airport and Airway Safety, Capacity, Noise Improvement, and Intermodal Transportation Act of 1992, 31 octobre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the High Seas Driftnet Fisheries Enforcement Act, 2 novembre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Arkansas-Idaho Land Exchange Act of 1992, 2 novembre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the Veterans Health Care Act of 1992, 4 novembre 1992.
-George H.W. Bush, Statement on Signing the National Aeronautics and Space Administration Authorization Act, Fiscal Year 1993, 4 novembre 1992.

1993

-William J. Clinton, Statement on Signing the Family and Medical Leave Act of 1993, 5 février 1993.
-William J. Clinton, Statement on Signing Legislation Designating the Thurgood Marshall Federal Judiciary Building, 8 février 1993.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Emergency Unemployment Compensation Amendments of 1993, 4 mars 1993.
-William J. Clinton, Statement on Signing Enabling Legislation for the National Commission to Ensure a Strong Competitive Airline Industry, 7 avril 1993.
-William J. Clinton, Statement on Signing Emergency Supplemental Appropriations Legislation, 23 avril 1993.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Government Printing Office Electronic Information Access Enhancement Act of 1993, 8 juin 1993.
-William J. Clinton, Statement on Signing Legislation Extending Fast Track Procedures for the GATT Multilateral Trade Negotiations, 2 juillet 1993.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Supplemental Appropriations Act of 1993, 3 juillet 1993.
-William J. Clinton, Statement on Signing Flood Relief Legislation, 12 aout 1993.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Colorado Wilderness Act of 1993, 13 aout 1993.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Small Business Guaranteed Credit Enhancement Act of 1993, 13 aout 1993.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Foreign Operations Appropriations Legislation, 30 septembre 1993.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Continuing Appropriations Resolution, 30 septembre 1993.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Hatch Act Reform Amendments of 1993, 6 octobre 1993.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Agriculture, Rural Development, Food and Drug Administration, and Related Agencies Appropriations Act, 1994, 21 octobre 1993.

-William J. Clinton, Statement on Signing the Departments of Labor, Health and Human Services, and Education, and Related Agencies Appropriations Act, 1994, 21 octobre 1993.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Continuing Appropriations Resolution, 21 octobre 1993.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Departments of Commerce, Justice, and State, the Judiciary, and Related Agencies Appropriations Act, 1994, 27 octobre 1993.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Departments of Veterans Affairs and Housing and Urban Development, and Independent Agencies Appropriations Act, 1994, 28 octobre 1993.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Treasury, Postal Service, and General Government Appropriations Act, 1994, 28 octobre 1993.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Energy and Water Development Appropriations Act, 1994, 28 octobre 1993.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Rural Electrification Loan Restructuring Act of 1993, 1er novembre 1993.
-William J. Clinton, Statement on Signing Legislation To Phase Out Wool and Mohair Subsidies, 1er novembre 1993.
-William J. Clinton, Statement on Signing Legislation on Most-Favored-Nation Trade Status for Romania, 2 novembre 1993.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Department of the Interior and Related Agencies Appropriations Act, 1994, 11 novembre 1993.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Department of Defense Appropriations Act, 1994, 11 novembre 1993.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Unemployment Compensation Amendments of 1993, 24 novembre 1993.
-William J. Clinton, Statement on Signing the International Parental Kidnapping Crime Act of 1993, 2 décembre 1993.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Hazard Mitigation and Relocation Assistance Act of 1993, 3 décembre 1993.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Preventive Health Amendments of 1993, 16 décembre 1993.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Government Securities Act Amendments of 1993, 17 décembre 1993.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Resolution Trust Corporation Completion Act, 17 décembre 1993.
-William J. Clinton, Statement on Signing Persian Gulf War Veterans Health Care Legislation, 20 décembre 1993.

1994

-William J. Clinton, Statement on Signing Legislation on Highway Bridge Seismic Retrofitting, 17 mars 1994.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Federal Workforce Restructuring Act of 1994, 30 mars 1994.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Years 1994 and 1995, 30 avril 1994.
-William J. Clinton, Statement on Signing the School-to-Work Opportunities Act of 1994, 4 mai 1994.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Farmers Home Administration Improvement Act of 1994, 11 mai 1994.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Human Services Amendments of 1994, 18 mai 1994.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Independent Counsel Reauthorization Act of 1994, 30 juin 1994.
-William J. Clinton, Statement on Signing Transportation Legislation, 5 juillet 1994.
-William J. Clinton, Statement on Signing Federal Housing Administration Legislation, 5 juillet 1994.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Legislative Branch Appropriations Act, 1995, 22 juillet 1994.

-William J. Clinton, Statement on Signing the Social Security Independence and Program Improvements Act of 1994, 15 aout 1994.
-William J. Clinton, Statement on Signing the General Aviation Revitalization Act of 1994, 17 aout 1994.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Federal Aviation Administration Authorization Act of 1994, 23 aout 1994.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Energy and Water Development Appropriations Act, 1995, 26 aout 1994.
-William J. Clinton, Statement on Signing Transportation Legislation, 26 aout 1994.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Departments of Commerce, Justice, and State, the Judiciary, and Related Agencies Appropriations Act, 26 aout 1994.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Departments of Veterans Affairs and Housing and Urban Development, and Independent Agencies Appropriations Act, 1995, 28 septembre 1994.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Treasury, Postal Service and General Government Appropriations Act, 1995, 30 septembre 1994.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Agricultural, Rural Development, Food and Drug Administration, and Related Agencies Appropriations Act, 1995, 30 septembre 1994.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Department of Transportation and Related Agencies Appropriations Act, 1995, 30 septembre 1994.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Department of the Interior and Related Agencies Appropriations Act, 1995, 30 septembre 1994.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Departments of Labor, Health and Human Services, and Education, and Related Agencies Appropriations Act, 1995, 30 septembre 1994.
-William J. Clinton, Statement on Signing the District of Columbia Appropriations Act, 1995, 30 septembre 1994.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Department of Defense Appropriations Act, 1995, 30 septembre 1994.
-William J. Clinton, Statement on Signing the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1995, 5 octobre 1994.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Federal Crop Insurance Reform and Department of Agriculture Reorganization Act of 1994, 13 octobre 1994.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Government Management Reform Act of 1994, 13 octobre 1994.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Uniformed Services Employment and Reemployment Rights Act of 1994, 13 octobre 1994.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Bankruptcy Reform Act of 1994, 22 octobre 1994.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Small Business Administration Reauthorization and Amendments Act of 1994, 22 octobre 1994.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Immigration and Nationality Technical Corrections Act of 1994, 25 octobre 1994.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Veterans' Compensation Cost-of-Living Adjustment Act of 1994, 25 octobre 1994.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Dietary Supplement Health and Education Act of 1994, 25 octobre 1994.
-William J. Clinton, Statement on Signing Legislation Regarding United States Policy Toward Haiti, 25 octobre 1994.
-William J. Clinton, Statement on Signing Legislation To Reauthorize the Merit Systems Protection Board and the Office of Special Counsel, 29 octobre 1994.
-William J. Clinton, Statement on Signing California Desert Protection Legislation, 31 octobre 1994.
-William J. Clinton, Statement on Signing the International Antitrust Enforcement Assistance Act of 1994, 2 novembre 1994.

-William J. Clinton, Statement on Signing Veterans Benefits Legislation, 2 novembre 1994.

1995

-William J. Clinton, Statement on Signing the Emergency Supplemental Appropriations and Rescissions for the Department of Defense to Preserve and Enhance Military Readiness Act of 1995, 10 avril 1995.
-William J. Clinton, Statement on Signing Self-Employed Health Insurance Legislation, 11 avril 1995.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Emergency Supplemental Appropriations and Rescissions Legislation, 28 juillet 1995.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Emergency Supplemental Appropriations and Rescissions Legislation, 4 aout 1995.
-William J. Clinton, Statement on Signing the District of Columbia Emergency Highway Relief Act, 4 aout 1995.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Military Construction Appropriations Act, FY 1996, 3 octobre 1995.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Small Business Lending Enhancement Act of 1995, 12 octobre 1995.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Agriculture, Rural Development, Food and Drug Administration, and Related Agencies Appropriations Act, 1996, 27 octobre 1995.
-William J. Clinton, Statement on Signing Legislation Rejecting U.S. Sentencing Commission Recommendations, 30 octobre 1995.
-William J. Clinton, Statement on Signing Biotechnology Process Patent Legislation, 1er novembre 1995.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Fisheries Act of 1995, 3 novembre 1995.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Energy and Water Development Appropriations Act, 1996, 13 novembre 1995.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Department of Transportation and Related Agencies Appropriations Act, 1996, 16 novembre 1995.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Treasury, Postal Service, and General Government Appropriations Act, 1996, 20 novembre 1995.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Legislative Branch Appropriations Act, 1996, 20 novembre 1995.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Veterans' Compensation Cost-of-Living Adjustment Act of 1995, 22 novembre 1995.
-William J. Clinton, Statement on Signing the National Highway System Designation Act of 1995, 28 novembre 1995.
-William J. Clinton, Statement on Approval of the Department of Defense Appropriations Act, 1996, 30 novembre 1995.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Lobbying Disclosure Act of 1995, 19 décembre 1995.
-William J. Clinton, Statement on Signing Limited Continuing Appropriations Legislation, 22 décembre 1995.
-William J. Clinton, Statement on Signing the ICC Termination Act of 1995, 29 décembre 1995.

1996

-William J. Clinton, Statement on Signing District of Columbia Continuing Appropriations Legislation, 4 janvier 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Sixth Continuing Resolution, 6 janvier 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Seventh Continuing Resolution, 6 janvier 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Ninth Continuing Resolution, 26 janvier 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Telecommunications Act of 1996, 8 février 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing Temporary Debt Extension Legislation, 8 février 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Farm Credit System Reform Act of 1996, 10 février 1996.

-William J. Clinton, Statement on Signing the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1996, 10 février 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act of 1996, 12 mars 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Tenth Continuing Resolution, 15 mars 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing Tax Benefit Legislation for Military Personnel Serving in Operation Joint Endeavor, 20 mars 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Eleventh Continuing Resolution, 22 mars 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Land Disposal Program Flexibility Act of 1996, 26 mars 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Contract With America Advancement Act of 1996, 29 mars 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Twelfth Continuing Resolution, 29 mars 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Federal Agriculture Improvement and Reform Act of 1996, 4 avril 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Line Item Veto Act, 9 avril 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing Legislation Waiving Certain Enrollment Requirements, 9 avril 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Antiterrorism and Effective Death Penalty Act of 1996, 24 avril 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing the 13th Continuing Resolution, 24 avril 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Omnibus Consolidated Rescissions and Appropriations Act of 1996, 26 avril 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing Legislation Making Technical Corrections to the Omnibus Consolidated Rescissions and Appropriations Act of 1996, 2 mai 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Ryan White CARE Act Amendments of 1996, 20 mai 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Coastal Zone Protection Act of 1996, 3 juin 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Church Arson Prevention Act of 1996, 3 juillet 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Single Audit Act Amendments of 1996, 5 juillet 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing Legislation on Most-Favored-Nation Trade Status for Bulgaria, 18 juillet 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing the National Children's Island Act of 1995, 19 juillet 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Mollie Beattie Wilderness Area Act, 29 juillet 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Food Quality Protection Act of 1996, 3 aout 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing the National Gambling Impact Study Commission Act, 3 aout 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing Legislation on Most-Favored-Nation Trade Status for Romania, 3 aout 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Safe Drinking Water Act Amendments of 1996, 6 aout 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Agriculture, Rural Development, Food and Drug Administration, and Related Agencies Appropriations Act, 1997, 6 aout 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Developmental Disabilities Assistance and Bill of Rights Act Amendments of 1996, 6 aout 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Federal Oil and Gas Royalty Simplification and Fairness Act of 1996, 13 aout 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Small Business Job Protection Act of 1996, 20 aout 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Health Insurance Portability and Accountability Act of 1996, 21 aout 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing the War Crimes Act of 1996, 21 aout 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996, 22 aout 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing the District of Columbia Appropriations Act, 1997, 10 septembre 1996.

-William J. Clinton, Statement on Signing the Military Construction Appropriations Act, 1997, 16 septembre 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Legislative Branch Appropriations Act, 1997, 16 septembre 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1997, 23 septembre 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing Legislation on Most-Favored-Nation Trade Status for Cambodia, 25 septembre 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Departments of Veterans Affairs and Housing and Urban Development, and Independent Agencies Appropriations Act, 1997, 26 septembre 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Department of Transportation and Related Agencies Appropriations Act, 1997, 30 septembre 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Energy and Water Development Appropriations Act, 1997, 30 septembre 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing Legislation Waiving Certain Enrollment Requirements, 30 septembre 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Omnibus Consolidated Appropriations Act, 1997, 30 septembre 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing Legislation on Witness Retaliation, Witness Tampering, and Jury Tampering, 1er octobre 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Carjacking Correction Act of 1996, 1er octobre 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing Legislation Conferring Honorary United States Citizenship on Mother Teresa, 1er octobre 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Bill Emerson Good Samaritan Food Donation Act, 1er octobre 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Antarctic Science, Tourism, and Conservation Act of 1996, 2 octobre 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Electronic Freedom of Information Act Amendments of 1996, 2 octobre 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Maritime Security Act of 1996, 8 octobre 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Railroad Unemployment Insurance Amendments Act of 1996, 9 octobre 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing Veterans Legislation, 9 octobre 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Helium Privatization Act of 1996, 9 octobre 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Federal Aviation Reauthorization Act of 1996, 9 octobre 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing the National Securities Markets Improvement Act of 1996, 11 octobre 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 1997, 11 octobre 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Economic Espionage Act of 1996, 11 octobre 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Sustainable Fisheries Act, 11 octobre 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Health Centers Consolidation Act of 1996, 11 octobre 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Navajo-Hopi Land Dispute Settlement Act of 1996, 11 octobre 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Water Resources Development Act of 1996, 12 octobre 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Accountable Pipeline Safety and Partnership Act of 1996, 12 octobre 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Coast Guard Authorization Act of 1996, 19 octobre 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing War Crimes Document Disclosure Legislation, 22 octobre 1996.

-William J. Clinton, Statement on Signing the Presidential and Executive Office Accountability Act, 26 octobre 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing the National Invasive Species Act of 1996, 26 octobre 1996.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Omnibus Parks and Public Lands Management Act of 1996, 12 novembre 1996.

1997

-William J. Clinton, Statement on Signing International Population Assistance Program Legislation, 28 février 1997.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Victim Rights Clarification Act of 1997, 19 mars 1997.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Assisted Suicide Funding Restriction Act of 1997, 30 avril 1997.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Individuals with Disabilities Education Act Amendments of 1997, 4 juin 1997.
-William J. Clinton, Statement on Signing Emergency Supplemental Appropriations Legislation, 12 juin 1997.
-William J. Clinton, Statement on Signing Emergency Supplemental Appropriations Legislation, 17 juin 1997.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Volunteer Protection Act of 1997, 19 juin 1997.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Balanced Budget Act of 1997, 5 aout 1997.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Taxpayer Relief Act of 1997, 5 aout 1997.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Taxpayer Browsing Protection Act, 5 aout 1997.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Stamp Out Breast Cancer Act, 13 aout 1997.
-William J. Clinton, Statement on Signing the International Dolphin Conservation Program Act, 15 aout 1997.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Military Construction Appropriations Act, 1998, 30 septembre 1997.
-William J. Clinton, Statement on Signing Continuing Appropriations Legislation, 30 septembre 1997.
-William J. Clinton, Statement on Signing Legislation Designating the Federal Bureau of Investigation, Washington Field Office Memorial Building, 6 octobre 1997.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Department of Defense Appropriations Act, 1998, 8 octobre 1997.
-William J. Clinton, Statement on Signing the National Wildlife Refuge System Improvement Act of 1997, 9 octobre 1997.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Oklahoma City National Memorial Act of 1997, 9 octobre 1997.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Treasury and General Government Appropriations Act, 1998, 10 octobre 1997.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Energy and Water Development Appropriations Act, 1998, 13 octobre 1997.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Second Continuing Resolution for Fiscal Year 1998, 23 octobre 1997.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Departments of Veterans Affairs and Housing and Urban Development, and Independent Agencies Appropriations Act, 1998, 27 octobre 1997.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Department of Transportation and Related Agencies Appropriations Act, 1998, 27 octobre 1997.
-William J. Clinton, Statement on Signing Legislation Conferring Honorary Veteran Status on Bob Hope, 30 octobre 1997.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Departments of Labor, Health and Human Services, and Education, and Related Agencies Appropriations Act, 1998, 13 novembre 1997.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Department of the Interior and Related Agencies Appropriations Act, 1998, 14 novembre 1997.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Agriculture, Rural Development, Food and Drug Administration, and Related Agencies Appropriations Act, 1998, 18 novembre 1997.

-William J. Clinton, Statement on Signing the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1998, 18 novembre 1997.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Veterans' Compensation Rate Amendments of 1997, 19 novembre 1997.
-William J. Clinton, Statement on Signing District of Columbia Appropriations Legislation, 19 novembre 1997.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Savings Are Vital to Everyone's Retirement Act of 1997, 20 novembre 1997.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 1998, 20 novembre 1997.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Food and Drug Administration Modernization Act of 1997, 21 novembre 1997.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Act, 1998, 26 novembre 1997.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Departments of Commerce, Justice, and State, the Judiciary, and Related Agencies Appropriations Act, 1998, 26 novembre 1997.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Amtrak Reform and Accountability Act of 1997, 2 décembre 1997.

1998

-William J. Clinton, Statement on Signing Legislation Designating « Ronald Reagan Washington National Airport », 6 février 1998.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Holocaust Victims Redress Act, 13 février 1998.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Examination Parity and Year 2000 Readiness for Financial Institutions Act, 20 mars 1998.
-William J. Clinton, Statement on Signing the 1998 Supplemental Appropriations and Rescissions Act, 1er mai 1998.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Transportation Equity Act for the 21st Century, 9 juin 1998.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Religious Liberty and Charitable Donation Protection Act, 19 juin 1998.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Agricultural Research, Extension, and Education Reform Act of 1998, 23 juin 1998.
-William J. Clinton, Statement on Signing the U.S. Holocaust Assets Commission Act of 1998, 23 juin 1998.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Agriculture Export Relief Act of 1998, 15 juillet 1998.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Child Support Performance and Incentive Act of 1998, 16 juillet 1998.
-William J. Clinton, Statement on Signing Legislation on Funding for the Disposition of Depleted Uranium Hexafluoride, 21 juillet 1998.
-William J. Clinton, Statement on Signing the National Science Foundation Authorization Act of 1998, 29 juillet 1998.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Homeowners Protection Act of 1998, 29 juillet 1998.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Credit Union Membership Access Act, 7 aout 1998.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Emergency Farm Financial Relief Act, 12 aout 1998.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Biomaterials Access Assurance Act of 1998, 13 aout 1998.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Military Construction Appropriations Act, 1999, 20 septembre 1998.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Higher Education Amendments of 1998, 7 octobre 1998.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Energy and Water Development Appropriations Act, 1999, 7 octobre 1998.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Strom Thurmond National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1999, 17 octobre 1998.

-William J. Clinton, Statement on Signing the Department of Defense Appropriations Act, 1999, 17 octobre 1998.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Year 2000 Information and Readiness Disclosure Act, 19 octobre 1998.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Gallatin Land Consolidation Act of 1998, 20 octobre 1998.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 1999, 20 octobre 1998.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Departments of Veterans Affairs and Housing and Urban Development, and Independent Agencies Appropriations Act, 1999, 21 octobre 1998.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Charter School Expansion Act of 1998, 22 octobre 1998.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Federal Employees Health Care Protection Act of 1998, 23 octobre 1998.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Omnibus Consolidated and Emergency Supplemental Appropriations Act, 1999, 23 octobre 1998.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Community Opportunities, Accountability, and Training and Educational Services Act of 1998, 27 octobre 1998.
-William J. Clinton, Statement on Signing the International Religious Freedom Act of 1998, 27 octobre 1998.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Curt Flood Act of 1998, 27 octobre 1998.
-William J. Clinton, Statement on Signing Legislation Amending the Omnibus Crime Control and Safe Streets Act of 1968, 27 octobre 1998.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Digital Millennium Copyright Act, 28 octobre 1998.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Next Generation Internet Research Act of 1998, 28 octobre 1998.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Noncitizen Benefit Clarification and Other Technical Amendments Act of 1998, 28 octobre 1998.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Technology Administration Act of 1998, 30 octobre 1998.
-William J. Clinton, Statement on Signing Wildlife and Wetlands Legislation, 30 octobre 1998.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Identity Theft and Assumption Deterrence Act of 1998, 30 octobre 1998.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Torture Victims Relief Act of 1998, 30 octobre 1998.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Utah Schools and Land Exchange Act of 1998, 31 octobre 1998.
-William J. Clinton, Statement on Signing the William F. Goodling Child Nutrition Reauthorization Act of 1998, 31 octobre 1998.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Haskell Indian Nations University and Southwestern Indian Polytechnic Institute Administrative Systems Act of 1998, 31 octobre 1998.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Iraq Liberation Act of 1998, 31 octobre 1998.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Women's Health Research and Prevention Amendments of 1998, 31 octobre 1998.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Women's Progress Commemoration Act, 31 octobre 1998.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Securities Litigation Uniform Standards Act of 1998, 3 novembre 1998.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Automobile National Heritage Area Act, 6 novembre 1998.
-William J. Clinton, Statement on Signing the International Anti-Bribery and Fair Competition Act of 1998, 10 novembre 1998.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Veterans Programs Enhancement Act of 1998, 11 novembre 1998.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Centennial of Flight Commemoration Act, 13 novembre 1998.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Economic Development Administration and Appalachian Regional Development Reform Act of 1998, 13 novembre 1998.

-William J. Clinton, Statement on Signing the National Parks Omnibus Management Act of 1998, 13 novembre 1998.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Africa: Seeds of Hope Act of 1998, 13 novembre 1998.

1999

-William J. Clinton, Statement on Signing Legislation on Guaranteed Loans for Farmers and Ranchers, 15 mars 1999.
-William J. Clinton, Statement on Signing Legislation To Extend Bankruptcy Relief for Family Farmers, 30 mars 1999.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Small Business Year 2000 Readiness Act, 2 avril 1999.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Sudbury, Assabet, and Concord Wild and Scenic River Act, 9 avril 1999.
-William J. Clinton, Statement on Signing Legislation To Award the Congressional Gold Medal to Rosa Parks, 4 mai 1999.
-William J. Clinton, Statement on Signing Legislation Authorizing Appropriations for the Peace Corps, 21 mai 1999.
-William J. Clinton, Statement on Signing the 1999 Emergency Supplemental Appropriations Act, 21 mai 1999.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Y2K Act, 20 juillet 1999.
-William J. Clinton, Statement on Signing the National Missile Defense Act of 1999, 20 juillet 1999.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Veterans Entrepreneurship and Small Business Development Act of 1999, 17 aout 1999.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Military Construction Appropriations Act, 2000, 17 aout 1999.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Water Resources Development Act of 1999, 17 aout 1999.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Organ Donor Leave Act, 24 septembre 1999.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Treasury and General Government Appropriations Act, 2000, 29 septembre 1999.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Treasury and General Government Appropriations Act, 2000, 29 septembre 1999.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Extension of the Airport Improvement Program Act, 29 septembre 1999.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Energy and Water Development Appropriations Act, 2000, 29 septembre 1999.
-William J. Clinton, Statement on Signing the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2000, 5 octobre 1999.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Department of Transportation and Related Agencies Appropriations Act, 2000, 9 octobre 1999.
-William J. Clinton, Statement on Signing Family Farmers Bankruptcy Relief Legislation, 9 octobre 1999.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Departments of Veterans Affairs and Housing and Urban Development, and Independent Agencies Appropriations Act, 2000, 20 octobre 1999.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Black Canyon of the Gunnison National Park and Gunnison Gorge National Conservation Area Act of 1999, 21 octobre 1999.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Black Canyon of the Gunnison National Park and Gunnison Gorge National Conservation Area Act of 1999, 21 octobre 1999.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Agriculture, Rural Development, Food and Drug Administration, and Related Agencies Appropriations Act, 2000, 22 octobre 1999.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Wireless Communications and Public Safety Act of 1999, 26 octobre 1999.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Department of Defense Appropriations Act, 2000, 4 novembre 1999.

-William J. Clinton, Statement on Signing Legislation To Locate and Secure the Return of Zachary Baumel and Israeli Soldiers Missing in Action, 8 novembre 1999.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Gramm-Leach-Bliley Act, 12 novembre 1999.
-William J. Clinton, Statement on Signing the District of Columbia College Access Act of 1999, 12 novembre 1999.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Federal Financial Assistance Management Improvement Act of 1999, 20 novembre 1999.
-William J. Clinton, Statement on Signing Consolidated Appropriations Legislation for Fiscal Year 2000, 29 novembre 1999.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Veterans Millennium Health Care and Benefits Act, 30 novembre 1999.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Veterans' Compensation Cost-of-Living Adjustment Act of 1999, 30 novembre 1999.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2000, 3 décembre 1999.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Healthcare Research and Quality Act of 1999, 6 décembre 1999.
-William J. Clinton, Statement on Signing Chattahoochee River Protection Legislation, 9 décembre 1999.
-William J. Clinton, Statement on Signing Legislation To Establish Federal Criminal Penalties for Commerce in Depiction of Animal Cruelty, 9 décembre 1999.
-William J. Clinton, Statement on Signing the U.S. Holocaust Assets Commission Extension Act of 1999, 9 décembre 1999.
-William J. Clinton, Statement on Signing the John H. Chafee Coastal Barrier Resources System Act, 9 décembre 1999.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Digital Theft Deterrence and Copyright Damages Improvement Act of 1999, 9 décembre 1999.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Deceptive Mail Prevention and Enforcement Act, 12 décembre 1999.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Ticket to Work and Work Incentives Improvement Act of 1999, 17 décembre 1999.

2000

-William J. Clinton, Statement on Signing the Hillory J. Farias and Samantha Reid Date-Rape Drug Prohibition Act of 2000, 18 février 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Poison Control Center Enhancement and Awareness Act, 25 février 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Iran Nonproliferation Act of 2000, 14 mars 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Open-market Reorganization for the Betterment of International Telecommunications Act, 17 mars 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Wendell H. Ford Aviation Investment and Reform Act for the 21st Century, 5 avril 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Wendell H. Ford Aviation Investment and Reform Act for the 21st Century, 5 avril 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing Legislation Designating the Joseph Ileto Post Office, 14 avril 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing Legislation To Encourage Free and Fair Elections in Peru, 25 avril 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing Legislation Amending Certain Federal Reporting Requirements, 2 mai 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Hmong Veterans Naturalization Act of 2000, 26 mai 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Agricultural Risk Protection Act of 2000, 20 juin 2000.

-William J. Clinton, Statement on Signing the Electronic Signatures in Global and National Commerce Act, 30 juin 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Emergency Supplemental Act, 2000, 13 juillet 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Military Construction Appropriations Act, 2001, Emergency Supplemental Act, 2000, and Cerro Grande Fire Supplemental, 13 juillet 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Valles Caldera Preservation Act, 25 juillet 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Valles Caldera Preservation Act, 25 juillet 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Griffith Project Prepayment and Conveyance Act, 26 juillet 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Cross-Border Cooperation and Environmental Safety in Northern Europe Act of 2000, 3 aout 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Oceans Act of 2000, 7 aout 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing Legislation To Expand the Women's Rights National Historical Park, 8 aout 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Department of Defense Appropriations Act, FY 2001, 9 aout 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing Legislation Designating Wilson Creek in North Carolina as a Part of the National Wild and Scenic Rivers System, 18 aout 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Global AIDS and Tuberculosis Relief Act of 2000, 19 aout 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing Legislation on Long-Term-Care Insurance for Federal Employees and Retirees and Members of the Armed Forces, 19 septembre 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Religious Land Use and Institutionalized Persons Act of 2000, 22 septembre 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the First Continuing Resolution for Fiscal Year 2001, 29 septembre 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Second Continuing Resolution for Fiscal Year 2001, 6 octobre 2000, 6 octobre 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Intercountry Adoption Act of 2000, 6 octobre 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Beaches Environmental Assessment and Coastal Health Act, 10 octobre 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Department of the Interior and Related Agencies Appropriations Act, 2001, 11 octobre 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing Legislation To Permanently Authorize the United States Holocaust Memorial Museum, 12 octobre 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Presidential Transition Act of 2000, 12 octobre 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Third Continuing Resolution for Fiscal Year 2001, 14 octobre 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Children's Health Act of 2000, 17 octobre 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Microenterprise for Self-Reliance and International Anti-Corruption Act of 2000, 17 octobre 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Children's Health Act of 2000, 17 octobre 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the American Competitiveness in the Twenty-First Century Act and Non-Immigrant Worker Fee Legislation, 17 octobre 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Ryan White CARE Act Amendments of 2000, 20 octobre 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Ryan White CARE Act Amendments of 2000, 20 octobre 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Fourth Continuing Resolution for Fiscal Year 2001, 20 octobre 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Department of Transportation and Related Agencies Appropriations Act, 2001, 23 octobre 2000.

-William J. Clinton, Statement on Signing the Breast and Cervical Cancer Prevention and Treatment Act of 2000, 24 octobre 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing Legislation To Provide for a Plaque Commemorating Martin Luther King's "I Have a Dream" Speech, 27 octobre 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing Fiscal Year 2001 Appropriations Legislation, 27 octobre 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Agriculture, Rural Development, Food and Drug Administration, and Related Agencies Appropriations Act, 2001, 28 octobre 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000, 28 octobre 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the National Aeronautics and Space Administration Authorization Act of 2000, 30 octobre 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Child Citizenship Act of 2000, 30 octobre 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing Legislation To Rename the Stewart B. McKinney Homeless Assistance Act as the McKinney-Vento Homeless Assistance Act, 30 octobre 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Visa Waiver Permanent Program Act, 30 octobre 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Developmental Disabilities Assistance and Bill of Rights Act of 2000, 30 octobre 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Floyd D. Spence National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2001, 30 octobre 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing an Extension of the Hmong Veterans' Naturalization Act of 2000, 1er novembre 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing Legislation To Amend the Inspector General Act of 1978, 1er novembre 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Veterans' Compensation Cost-of-Living Adjustment Act of 2000, 1er novembre 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Transportation Recall Enhancement, Accountability, and Documentation (TREAD) Act, 1er novembre 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the National Transportation Safety Board Amendments Act of 2000, 1er novembre 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Technology Transfer Commercialization Act of 2000, 1er novembre 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Veterans Benefits and Health Care Improvement Act of 2000, 1er novembre 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Needlestick Safety and Prevention Act, 6 novembre 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing Legislation for Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations, 2001, 6 novembre 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Indian Land Consolidation Act Amendments of 2000, 7 novembre 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Energy Act of 2000, 9 novembre 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Veterans Claims Assistance Act of 2000, 9 novembre 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Energy Act of 2000, 9 novembre 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the National Marine Sanctuaries Amendments Act of 2000, 13 novembre 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Reauthorization of the Export Administration Act of 1979, 13 novembre 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the National Marine Sanctuaries Amendments Act of 2000
-William J. Clinton, Statement on Signing the Coastal Barrier Resources Reauthorization Act of 2000, 13 novembre 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Older Americans Act Amendments of 2000, 13 novembre 2000.

-William J. Clinton, Statement on Signing the FSC Repeal and Extraterritorial Income Exclusion Act of 2000, 15 novembre 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing Legislation To Establish a Memorial and Gardens in Honor of Frederick Douglass, 17 novembre 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing Legislation To Establish National Birmingham Pledge Week, 17 novembre 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Reports Consolidation Act of 2000, 22 novembre 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Minority Health and Health Disparities Research and Education Act of 2000, 22 novembre 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Minority Health and Health Disparities Research and Education Act of 2000, 22 novembre 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the District of Columbia Appropriations Act, 2001, 22 novembre 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Water Resources Development Act of 2000, 11 décembre 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Chimpanzee Health Improvement, Maintenance, and Protection Act, 20 décembre 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Consolidated Appropriations Act, FY 2001, 21 décembre 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Departments of Commerce, Justice, State, the Judiciary, and Related Agencies Appropriations Act, 2001, 21 décembre 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Shark Finning Prohibition Act, 26 décembre 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2001, 27 décembre 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Omnibus Indian Advancement Act, 27 décembre 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the Assistance for International Malaria Control Act, 27 décembre 2000.
-William J. Clinton, Statement on Signing the National Moment of Remembrance Act, 28 décembre 2000.

2001

-George W. Bush, Statement on Signing Legislation To Repeal Federal Ergonomics Regulations, 20 mars 2001.
-George W. Bush, Statement on Signing the Animal Disease Risk Assessment, Prevention, and Control Act of 2001, 24 mai 2001.
-George W. Bush, Statement on Signing Legislation To Expedite the Construction of the World War II Memorial, 28 mai 2001.
-George W. Bush, Statement on Signing the Supplemental Appropriations Act, FY 2001, 24 juillet 2001.
-George W. Bush, Statement on Signing the ILSA Extension Act of 2001, 3 aout 2001.
-George W. Bush, Statement on Signing Legislation To Create the Brown v. Board of Education 50th Anniversary Commission, 18 septembre 2001.
-George W. Bush, Statement on Signing the Authorization for Use of Military Force, 18 septembre 2001.
-George W. Bush, Statement on Signing the Air Transportation Safety and System Stabilization Act, 22 septembre 2001.
-George W. Bush, Statement on Signing Legislation Authorizing United States Payments to the United Nations, 5 octobre 2001.
-George W. Bush, Statement on Signing the Department of the Interior and Related Agencies Appropriations Act, 2002, 5 novembre 2001.
-George W. Bush, Statement on Signing the Military Construction Appropriations Act, 2002, 5 novembre 2001.
-George W. Bush, Statement on Signing the Treasury and General Government Appropriations Act, 2002, 12 novembre 2001.

-George W. Bush, Statement on Signing the Legislative Branch Appropriations Act, 2002, 12 novembre 2001.
-George W. Bush, Statement on Signing the Energy and Water Development Appropriations Act, 2002, 12 novembre 2001.
-George W. Bush, Statement on Signing the Departments of Veterans Affairs and Housing and Urban Development, and Independent Agencies Appropriations Act, 2002, 26 novembre 2001.
-George W. Bush, Statement on Signing the Internet Tax Nondiscrimination Act, 28 novembre 2001.
-George W. Bush, Statement on Signing Legislation To Prevent the Elimination of Certain Legislatively Mandated Executive Branch Reports, 28 novembre 2001.
-George W. Bush, Statement on Signing the Agriculture, Rural Development, Food and Drug Administration, and Related Agencies Appropriations Act, 2002, 28 novembre 2001.
-George W. Bush, Statement on Signing the Departments of Commerce, Justice, and State, the Judiciary, and Related Agencies Appropriations Act, 2002, 28 novembre 2001.
-George W. Bush, Statement on Signing the Department of Transportation and Related Agencies Appropriations Act, 2002, 18 décembre 2001.
-George W. Bush, Statement on Signing the Zimbabwe Democracy and Economic Recovery Act of 2001, 21 décembre 2001.
-George W. Bush, Statement on Signing Legislation Establishing the Detroit River International Wildlife Refuge, 21 décembre 2001.
-George W. Bush, Statement on Signing the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2002, 28 décembre 2001.
-George W. Bush, Statement on Signing the Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2002, 28 décembre 2001.

2002

-George W. Bush, Statement on Signing the Departments of Labor, Health and Human Services, and Education, and Related Agencies Appropriations Act, 2002, 10 janvier 2002.
-George W. Bush, Statement on Signing the Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Act, 2002, 10 janvier 2002.
-George W. Bush, Statement on Signing the Department of Defense and Emergency Supplemental Appropriations for Recovery from and Response to Terrorist Attacks on the United States Act, 2002, 10 janvier 2002.
-George W. Bush, Statement on Signing the Investor and Capital Markets Fee Relief Act, 16 janvier 2002.
-George W. Bush, Statement on Signing the Bipartisan Campaign Reform Act of 2002, 27 mars 2002.
-George W. Bush, Statement on Signing the Farm Security and Rural Investment Act of 2002, 13 mai 2002.
-George W. Bush, Statement on Signing the Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act of 2002, 14 mai 2002.
-George W. Bush, Statement on Signing the Export-Import Bank Reauthorization Act of 2002, 14 juin 2002.
-George W. Bush, Statement on Signing Legislation To Implement International Conventions Against Terrorism, 25 juin 2002.
-George W. Bush, Statement on Signing the Small Business Paperwork Relief Act of 2002, 28 juin 2002.
-George W. Bush, Statement on Signing the Sarbanes-Oxley Act of 2002, 30 juillet 2002.
-George W. Bush, Statement on Signing Legislation on the Codification of Laws Related to Public Buildings, Property, and Works, 23 aout 2002.
-George W. Bush, Statement on Signing the John F. Kennedy Center Plaza Authorization Act of 2002, 18 septembre 2002.
-George W. Bush, Statement on Signing the Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Year 2003, 30 septembre 2002.
-George W. Bush, Statement on Signing a Continuing Resolution for Fiscal Year 2003, 30 septembre 2002.

-George W. Bush, Statement on Signing the Vicksburg National Military Park Boundary Modification Act of 2002, 11 octobre 2002.
-George W. Bush, Statement on Signing the Authorization for Use of Military Force Against Iraq Resolution of 2002, 16 octobre 2002.
-George W. Bush, Statement on Signing the Sudan Peace Act, 21 octobre 2002.
-George W. Bush, Statement on Signing the Military Construction Appropriation Act, 2003, 23 octobre 2002.
-George W. Bush, Statement on Signing the Department of Defense Appropriations Act, 2003, 23 octobre 2002.
-George W. Bush, Statement on Signing the Russian Democracy Act of 2002, 23 octobre 2002.
-George W. Bush, Statement on Signing the Medical Device User Fee and Modernization Act of 2002, 26 octobre 2002.
-George W. Bush, Statement on Signing the Help America Vote Act of 2002, 29 octobre 2002.
-George W. Bush, Statement on Signing the Niagara Falls National Heritage Area Study Act, 30 octobre 2002.
-George W. Bush, Statement on Signing the 21st Century Department of Justice Appropriations Authorization Act, 2 novembre 20012.
-George W. Bush, Statement on Signing Legislation To Provide for Improvement of Federal Education Research, Statistics, Evaluation, Information, and Dissemination, and for Other Purposes, 5 novembre 20012.
-George W. Bush, Statement on Signing the Accountability of Tax Dollars Act of 2002, 7 novembre 2002.
-George W. Bush, Statement on Signing the Accountability of Tax Dollars Act of 2002, 7 novembre 2002.
-George W. Bush, Statement on Signing the Maritime Transportation Security Act of 2002, 25 novembre 2002.
-George W. Bush, Statement on Signing the Homeland Security Act of 2002, 25 novembre 2002.
-George W. Bush, Statement on Signing the Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2003, 27 novembre 2002.
-George W. Bush, Statement on Signing the Bob Stump National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2003, 2 décembre 2002.
-George W. Bush, Statement on Signing the E-Government Act of 2002, 17 décembre 2002.
-George W. Bush, Statement on Signing Legislation To Reauthorize the Hydrographic Services Improvement Act of 1998 and for Other Purposes, 19 décembre 2002.
-George W. Bush, Statement on Signing the National Science Foundation Authorization Act of 2002, 19 décembre 2002.

2003

-George W. Bush, Statement on Signing the Consolidated Appropriations Resolution, 2003, 20 février 2003.
-George W. Bush, Statement on Signing the Consolidated Appropriations Resolution, 2003, 20 février 2003.
-George W. Bush, Statement on Signing the Postal Civil Service Retirement System Funding Reform Act of 2003, 23 avril 2003.
-George W. Bush, Statement on Signing the Clean Diamond Trade Act, 25 avril 2003.
-George W. Bush, Statement on Signing the Prosecutorial Remedies and Other Tools To End the Exploitation of Children Today Act of 2003, 30 avril 2003.
-George W. Bush, Statement on Signing Legislation Concerning Participation of Taiwan in the World Health Organization, 29 mai 2003.
-George W. Bush, Statement on Signing the Strengthen AmeriCorps Program Act, 3 juillet 2003.
-George W. Bush, Statement on Signing Legislation To Provide Bill Emerson and Mickey Leland Hunger Fellowships, 14 juillet 2003.
-George W. Bush, Statement on Signing the Burmese Freedom and Democracy Act of 2003 and the Accompanying Executive Order, 28 juillet 2003.

-George W. Bush, Statement on Signing the Higher Education Relief Opportunities for Students Act of 2003, 18 aout 2003.
-George W. Bush, Statement on Signing the Prison Rape Elimination Act of 2003, 4 septembre 2003.
-George W. Bush, Statement on Signing the Legislative Branch Appropriations Act, 2004, 30 septembre 2003.
-George W. Bush, Statement on Signing the Department of Defense Appropriations Act, 2004, 30 septembre 2003.
-George W. Bush, Statement on Signing the Department of Homeland Security Appropriations Act, 2004, 1er octobre 2003.
-George W. Bush, Statement on Signing the Check Clearing for the 21st Century Act, 28 octobre 2003.
-George W. Bush, Statement on Signing the Emergency Supplemental Appropriations Act for Defense and for the Reconstruction of Iraq and Afghanistan, 2004, 6 novembre 2003.
-George W. Bush, Statement on Signing the Department of the Interior and Related Agencies Appropriations Act, 2004, 10 novembre 2003.
-George W. Bush, Statement on Signing the Animal Drug User Fee Act of 2003, 18 novembre 2003.
-George W. Bush, Statement on Signing the Military Construction Appropriations Act, 2004, 22 novembre 2003.
-George W. Bush, Statement on Signing the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2004, 24 novembre 2003.
-George W. Bush, Statement on Signing the Energy and Water Development Appropriations Act, 2004, 1er décembre 2003.
-George W. Bush, Statement on Signing the 21st Century Nanotechnology Research and Development Act, 3 décembre 2003.
-George W. Bush, Statement on Signing the Medicare Prescription Drug, Improvement, and Modernization Act of 2003, 8 décembre 2003.
-George W. Bush, Statement on Signing the Syria Accountability and Lebanese Sovereignty Restoration Act of 2003, 12 décembre 2003.
-George W. Bush, Statement on Signing the Vision 100—Century of Aviation Reauthorization Act, 12 décembre 2003.
-George W. Bush, Statement on Signing the Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2004, 13 décembre 2003.
-George W. Bush, Statement on Signing the Federal Law Enforcement Pay and Benefits Parity Act of 2003, 19 décembre 2003.
-George W. Bush, Statement on Signing the Defense Production Reauthorization Act of 2003, 19 décembre 2003.

2004

-George W. Bush, Statement on Signing the Consolidated Appropriations Act, 2004, 23 janvier 2004.
-George W. Bush, Statement on Signing the NASA Flexibility Act of 2004, 24 février 2004.
-George W. Bush, Statement on Signing Legislation on Amendments to the Mexico-United States Agreement on the Border Environment Cooperation Commission and a North American Development Bank, 5 avril 2004.
-George W. Bush, Statement on Signing Legislation To Provide for the Conveyance to the Utrok Atoll Local Government of a Decommissioned National Oceanic and Atmospheric Administration Ship, 13 avril 2004.
-George W. Bush, Statement on Signing Legislation Supporting the Participation of Taiwan in the World Health Organization, 14 juin 2002.
-George W. Bush, Statement on Signing Legislation To Provide for the Transfer of the Nebraska Avenue Naval Complex, 2 juillet 2004.
-George W. Bush, Statement on Signing the Department of Defense Appropriations Act, 2005, 5 aout 2004.
-George W. Bush, Statement on Signing the Coast Guard and Maritime Transportation Act of 2004, 9 aout 2004.

-George W. Bush, Statement on Signing the Military Construction Appropriations and Emergency Hurricane Supplemental Appropriations Act, 2005, 13 octobre 2004.
-George W. Bush, Statement on Signing the District of Columbia Appropriations Act, 2005, 18 octobre 2004.
-George W. Bush, Statement on Signing the Department of Homeland Security Appropriations Act, 2005, 18 octobre 2004.
-George W. Bush, Statement on Signing the North Korean Human Rights Act of 2004, 18 octobre 2004.
-George W. Bush, Statement on Signing the Belarus Democracy Act of 2004, 20 octobre 2004.
-George W. Bush, Statement on Signing the Ronald W. Reagan National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2005, 28 octobre 2004.
-George W. Bush, Statement on Signing the Ronald W. Reagan National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2005, 29 octobre 2004.
-George W. Bush, Statement on Signing the Veterans Health Programs Improvement Act of 2004, 30 novembre 2004.
-George W. Bush, Statement on Signing the Individuals with Disabilities Education Improvement Act of 2004, 3 décembre 2004.
-George W. Bush, Statement on Signing the Miscellaneous Trade and Technical Corrections Act of 2004, 3 décembre 2004.
-George W. Bush, Statement on Signing the Consolidated Appropriations Act, 2005, 8 décembre 2004.
-George W. Bush, Statement on Signing the Veterans Benefits Improvement Act of 2004, 10 décembre 2004.
-George W. Bush, Statement on Signing the Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004, 17 décembre 2004.
-George W. Bush, Statement on Signing the Specialty Crops Competitiveness Act of 2004, 21 décembre 2004.
-George W. Bush, Statement on Signing the Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2005, 23 décembre 2004.
-George W. Bush, Statement on Signing Communications Legislation, 23 décembre 2004.
-George W. Bush, Statement on Signing the Comprehensive Peace in Sudan Act of 2004, 23 décembre 2004.

2005

-George W. Bush, Statement on Signing Legislation for the Relief of the Parents of Theresa Marie Schiavo, 21 mars 2005.
-George W. Bush, Statement on Signing the Emergency Supplemental Appropriations Act for Defense, the Global War on Terror, and Tsunami Relief, 2005, 11 mai 2005.
-George W. Bush, Statement on Signing the Department of the Interior, Environment, and Related Agencies Appropriations Act, 2006, 2 aout 2005.
-George W. Bush, Statement on Signing the Energy Policy Act of 2005, 8 aout 2005.
-George W. Bush, Statement on Signing the Safe, Accountable, Flexible, Efficient Transportation Equity Act: A Legacy for Users, 10 aout 2005.
-George W. Bush, Statement on Signing the Department of Homeland Security Appropriations Act, 2006, 18 octobre 2005.
-George W. Bush, Statement on Signing the Agriculture, Rural Development, Food and Drug Administration, and Related Agencies Appropriations Act, 2006, 10 novembre 2005.
-George W. Bush, Statement on Signing the Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Act, 2006, 14 novembre 2005.
-George W. Bush, Statement on Signing the Energy and Water Development Appropriations Act, 2006, 19 novembre 2005.
-George W. Bush, Statement on Signing the Science, State, Justice, Commerce, and Related Agencies Appropriations Act, 2006, 22 novembre 2005.

-George W. Bush, Statement on Signing the Military Quality of Life and Veterans Affairs Appropriations Act, 2006, 30 novembre 2005.
-George W. Bush, Statement on Signing the Transportation, Treasury, Housing and Urban Development, the Judiciary, the District of Columbia, and Independent Agencies Appropriations Act, 2006, 30 novembre 2005.
-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, 30 décembre 2005.
-George W. Bush, Statement on Signing the Departments of Labor, Health and Human Services, and Education, and Related Agencies Appropriations Act, 2006, 30 décembre 2005.

2006

-George W. Bush, Statement on Signing the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2006, 6 janvier 2006.
-George W. Bush, Statement on Signing the Trafficking Victims Protection Reauthorization Act of 2005, 10 janvier 2006.
-George W. Bush, Statement on Signing the Deficit Reduction Act of 2005, 8 février 2006.
-George W. Bush, Statement on Signing the USA PATRIOT Improvement and Reauthorization Act of 2005, 9 mars 2006.
-George W. Bush, Statement on Signing the Coastal Barrier Resources Reauthorization Act of 2005, 25 mai 2006.
-George W. Bush, Statement on Signing the Emergency Supplemental Appropriations Act for Defense, the Global War on Terror, and Hurricane Recovery, 2006, 15 juin 2006.
-George W. Bush, Statement on Signing the Coast Guard and Maritime Transportation Act of 2006, 11 juillet 2006.
-George W. Bush, Statement on Signing the Freedom to Display the American Flag Act of 2005, 24 juillet 2006.
-George W. Bush, Statement on Signing the Pension Protection Act of 2006, 17 aout 2006.
-George W. Bush, Statement on Signing the Department of Defense Appropriations Act, 2007, 29 septembre 2006.
-George W. Bush, Statement on Signing the Department of Homeland Security Appropriations Act, 2007, 4 octobre 2006.
-George W. Bush, Statement on Signing the Rio Grande Natural Area Act, 12 octobre 2006.
-George W. Bush, Statement on Signing the National Heritage Areas Act of 2006, 12 octobre 2006.
-George W. Bush, Statement on Signing the Security and Accountability For Every Port Act of 2006, 13 octobre 2006.
-George W. Bush, Statement on Signing the John Warner National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2007, 17 octobre 2006.
-George W. Bush, Statement on Signing the Northern California Coastal Wild Heritage Wilderness Act, 17 octobre 2006.
-George W. Bush, Statement on Signing the Henry J. Hyde United States-India Peaceful Atomic Energy Cooperation Act of 2006, 18 décembre 2006.
-George W. Bush, Statement on Signing the Combating Autism Act of 2006, 19 décembre 2006.
-George W. Bush, Statement on Signing the Tax Relief and Health Care Act of 2006, 20 décembre 2006.
-George W. Bush, Statement on Signing the Postal Accountability and Enhancement Act, 20 décembre 2006.
-George W. Bush, Statement on Signing the National Transportation Safety Board Reauthorization Act of 2006, 21 décembre 2006.
-George W. Bush, Statement on Signing the Palestinian Anti-Terrorism Act of 2006, 21 décembre 2006.
-George W. Bush, Statement on Signing the Office of National Drug Control Policy Reauthorization Act of 2006, 29 décembre 2006.

2007

-George W. Bush, Statement on Signing the Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Reauthorization Act of 2006, 12 janvier 2007.

-George W. Bush, Statement on Signing the Implementing Recommendations of the 9/11 Commission Act of 2007, 3 aout 2007.

-George W. Bush, Statement on Signing the America COMPETES Act, 9 aout 2007.

-George W. Bush, Statement on Signing the Honest Leadership and Open Government Act of 2007, 14 septembre 2007.

-George W. Bush, Statement on Signing the Department of Defense Appropriations Act, 2008, 13 novembre 2007.

-George W. Bush, Statement on Signing the Improving Head Start for School Readiness Act of 2007, 12 décembre 2007.

-George W. Bush, Statement on Signing the Consolidated Appropriations Act, 2008, 26 décembre 2007.

-George W. Bush, Statement on Signing the Sudan Accountability and Divestment Act of 2007, 31 décembre 2007.

2008

-George W. Bush, Statement on Signing the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2008, 28 janvier 2008.

-George W. Bush, Statement on Signing the Consolidated Security, Disaster Assistance, and Continuing Appropriations Act, 2009, 30 septembre 2008.

-George W. Bush, Statement on Signing the United States-India Nuclear Cooperation Approval and Nonproliferation Enhancement Act, 8 octobre 2008.

-George W. Bush, Statement on Signing the Inspector General Reform Act of 2008, 14 octobre 2008.

-George W. Bush, Statement on Signing the Duncan Hunter National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2009, 14 octobre 2008.

2009

-Barack Obama, Statement on Signing the American Recovery and Reinvestment Act of 2009, 17 février 2009.

-Barack Obama, Statement on Signing the Omnibus Appropriations Act, 2009, 11 mars 2009.

-Barack Obama, Statement on Signing the Omnibus Public Land Management Act of 2009, 30 mars 2009.

-Barack Obama, Statement on Signing the Fraud Enforcement and Recovery Act of 2009, 20 mai 2009.

-Barack Obama, Statement on Signing the Ronald Reagan Centennial Commission Act, 2 juin 2009.

-Barack Obama, Statement on Signing the Supplemental Appropriations Act, 2009, 24 juin 2009.

-Barack Obama, Statement on Signing the Supplemental Appropriations Act, 2009, 24 juin 2009.

-Barack Obama, Statement on Signing the Military Spouses Residency Relief Act, 11 novembre 2009.

2010

-Barack Obama, Statement on Signing the Lord's Resistance Army Disarmament and Northern Uganda Recovery Act of 2009, 24 mai 2010.

-Barack Obama, Statement on Signing the Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010, 1er juillet 2010.

-Barack Obama, Statement on Signing the Unemployment Compensation Extension Act of 2010, 22 juillet 2010.

-Barack Obama, Statement on Signing the Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2010, 7 octobre 2010.

-Barack Obama, Statement on Signing the Coast Guard Authorization Act of 2010, 15 octobre 2010.

-Barack Obama, Statement on Signing the Claims Resolution Act of 2010, 8 décembre 2010.

2011

-Barack Obama, Statement on Signing the James Zadroga 9/11 Health and Compensation Act of 2010, 2 janvier 2011.

-Barack Obama, Statement on Signing the Ike Skelton National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2011, 7 janvier 2011.

-Barack Obama, Statement on Signing the Comprehensive 1099 Taxpayer Protection and Repayment of Exchange Subsidy Overpayments Act of 2011, 14 avril 2011.

-Barack Obama, Statement on Signing the Department of Defense and Full-Year Continuing Appropriations Act, 2011, 15 avril 2011.

-Barack Obama, Statement on Signing the Consolidated Appropriations Act, 2012, 23 décembre 2011.

-Barack Obama, Statement on Signing the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012, 31 décembre 2011.

2012

-Barack Obama, Statement on Signing the Ultralight Aircraft Smuggling Prevention Act of 2012, 10 février 2012.

2013

-Barack Obama, Statement on Signing the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2013, 2 janvier 2013.

-Barack Obama, Statement on Signing the Department of State Program Update and Technical Corrections Act of 2012, 15 janvier 2013.

-Barack Obama, Statement on Signing Legislation Concerning the Participation of Taiwan in the International Civil Aviation Organization, 12 juillet 2013.

-Barack Obama, Statement on Signing the School Access to Emergency Epinephrine Act, 13 novembre 2013.

-Barack Obama, Statement on Signing the HIV Organ Policy Equity Act, 21 novembre 2013.

-Barack Obama, Statement on Signing the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2014

2014

-Barack Obama, Statement on Signing the National Integrated Drought Information System Reauthorization Act of 2014, 6 mars 2014.

-Barack Obama, Statement on Signing the Sleeping Bear Dunes National Lakeshore Conservation and Recreation Act, 13 mars 2014.

-Barack Obama, Statement on Signing Legislation Concerning Visa Limitations for Certain Representatives to the United Nations, 18 avril 2014.

-Barack Obama, Statement on Signing the Ukraine Freedom Support Act of 2014, 18 décembre 2014.

-Barack Obama, Statement on Signing the United States-Israel Strategic Partnership Act of 2014, 19 décembre 2014.

-Barack Obama, Statement on Signing the Carl Levin and Howard P. "Buck" McKeon National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2015, 19 décembre 2014.

2015

-Barack Obama, Statement on Signing the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2016, 25 novembre 2015.

2016

-Barack Obama, Statement on Signing the Trade Facilitation and Trade Enforcement Act of 2015, 24 février 2016.

-Barack Obama, Statement on Signing the United States Semiquincentennial Commission Act of 2016, 22 juillet 2016.
-Barack Obama, Statement on Signing the Comprehensive Addiction and Recovery Act of 2016, 22 juillet 2016.
-Barack Obama, Statement on Signing the Alyce Spotted Bear and Walter Soboleff Commission on Native Children Act, 14 octobre 2016.
-Barack Obama, Statement on Signing the Water Infrastructure Improvements for the Nation Act, 16 décembre 2016.
-Barack Obama, Statement on Signing the Ensuring Access to Pacific Fisheries Act, 16 décembre 2016.
-Barack Obama, Statement on Signing the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2017, 23 décembre 2016.

Lois

Seules les lois directement citées dans le corps de la thèse sont recensées ici. Les lois qui ont fait l'objet d'une déclaration de promulgation mais dont le texte n'est pas cité ou utilisé dans la thèse sont recensées par le biais des déclarations de promulgation dont elles ont fait l'objet. Voir « index des déclarations de promulgation de George W. Bush » et « index des déclarations de promulgation d'autres présidents » en annexe.

Toutes les lois recensées sont librement consultables sur le site internet du Congrès américain, à l'adresse suivante :
https://www.congress.gov

Joint Resolution, To promote the maintenance of international peace and security in Southeast Asia, Public Law 88-408, 10 aout 1964.

H.R.4170, Deficit Reduction Act of 1984, 98ème Congrès.

H.J.Res.372, Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985, 99ème Congrès.

H.R.3396, Defense of Marriage Act, 104ème Congrès.

H.R.3162, Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act (USA PATRIOT ACT) of 2001, 107ème Congrès.

H.J.Res. 114, Authorization for Use of Military Force Against Iraq Resolution of 2002, 107ème Congrès.

S.J.Res.23, To authorize the use of United States Armed Forces against those responsible for the recent attacks launched against the United States, 107ème Congrès.

H.R.3338, Department of Defense and Emergency Supplemental Appropriations for Recovery from and Response to Terrorist Attacks on the United States Act, 2002, 107ème Congrès.

H.R.2500, Departments of Commerce, Justice, and State, the Judiciary, and Related Agencies Appropriations Act, 2002, 107ème Congrès.

H.R.5005, Homeland Security Act of 2002, 107ème Congrès.

H.R.1646, Foreign Relations Authorization Act for Fiscal Year 2003, 107ème Congrès.

H.R.3295, Help America Vote Act of 2002, 107ème Congrès.

H.R.3061, Departments of Labor, Health and Human Services, and Education, and Related Agencies Appropriations Act, 2002, 107ème Congrès.

H.R.2121, Russian Democracy Act of 2002, 107ème Congrès.

H.R.3525, Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act of 2002, 107ème Congrès.

H.R.2215, 21st Century Department of Justice Appropriations Authorization Act of 2002, 107ème Congrès.

H.R.2506, Foreign Operations Appropriations Act for Fiscal Year 2002, 107ème Congrès.

H.R.4628, Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2003, 107ème Congrès.

H.R.412, Higher Education Relief Opportunities for Students Act of 2003, 108ème Congrès.

H.R.1474, Check Clearing for the 21st Century Act of 2003, 108ème Congrès.

H.J.Res. 2, Consolidated Appropriations Resolution, 2003, 108ème Congrès.

H.R.1, Medicare Prescription Drug, Improvement, and Modernization Act of 2003, 108ème Congrès.

H.R.1588, National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2004, 108ème Congrès.

S.2845, Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004, 108ème Congrès.

H.R.3936, Veterans Health Programs Improvement Act of 2004, 108ème Congrès.

H.R.4200, Ronald Reagan National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2005, 108ème Congrès.

H.R.3199, USA PATRIOT Improvement and Reauthorization Act of 2005, 109ème Congrès.

H.R.3, Safe, Accountable, Flexible, Efficient Transportation Equity Act of 2005, 109ème Congrès.

H.R.4818, Consolidated Appropriations Act, 2005, 109ème Congrès.

S.1932, Deficit Reduction Act of 2005, 109ème Congrès.

H.R.810, Stem Cell Research and Enhancement Act of 2005, 109ème Congrès.

H.R.3, Safe, Accountable, Flexible, Efficient Transportation Equity Act: A Legacy for Users, 2005, 109ème Congrès.

H.R.5684, Congressional Lawmaking Authority Protection Act of 2006, 109ème Congrès.

H.R.5076, National Transportation Safety Board Reauthorization Act of 2006, 109ème Congrès.

H.R.4954, Security and Accountability For Every Port Act of 2006, 109ème Congrès.

H.R.6407, Postal Accountability and Enhancement Act of 2006, 109ème Congrès.

H.R.2360, Department of Homeland Security Appropriations Act, 2006, 109ème Congrès.

H.R.6111, Tax Relief and Health Care Act of 2006, 109ème Congrès.

H.R.5682, Henry J. Hyde United States-India Peaceful Atomic Energy Cooperation Act of 2006, 109ème Congrès.

S. 2370, Palestinian Anti-Terrorism Act of 2006, 109ème Congrès.

H.R.264, To prevent the President from encroaching upon the Congressional prerogative to make laws, and for other purposes, 110ème Congrès.

S.1747, Presidential Signing Statements Act of 2007, 110ème Congrès.

S.5, Stem Cell Research and Enhancement Act of 2007, 110ème Congrès.

H.R.2206, U.S. Troop Readiness, Veterans' Care, Katrina Recovery, and Iraq Accountability Appropriations Act of 2007, 110ème Congrès.

H.R.976, Children's Health Insurance Program Reauthorization Act of 2007, 110ème Congrès.

H.H.2206, U.S. Troop Readiness, Veterans' Care, Katrina Recovery, and Iraq Accountability Appropriations Act of 2007, 110ème Congrès.

H.R.258, Congressional Lawmaking Authority Protection Act of 2009, 111ème Congrès.

H.R.149, Presidential Signing Statements Act of 2009, 111ème Congrès.

S.2195, A Bill To deny admission to the United States to any representative to the United Nations who has been found to have been engaged in espionage activities or a terrorist activity against the United States and poses a threat to United States national security interests, 113ème Congrès.

H.R.3304, National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2014, 113ème Congrès.

Rapports et auditions du Congrès

Classés par ordre alphabétique (auteur).

Board of Governors of the Federal Reserve System, « Report to the Congress on the Check Clearing for the 21st Century Act of 2003. », avril 2007.
Consultable à l'adresse suivante :
https://www.federalreserve.gov/boarddocs/RptCongress/check21/check21.pdf

CRS Report for Congress, « Presidential Signing Statements : Constitutional and Institutional Implications », mis à jour le 17 septembre 2007.
Consultable à l'adresse suivante :
http://www.coherentbabble.com/CRS/RL33667-9172007.pdf

CRS Report for Congress, « Defense Outsourcing : The OMB Circular A-76 Policy », 30 juin 2005.
Consultable à l'adresse suivante :
https://fas.org/sgp/crs/natsec/RL30392.pdf

CRS Report for Congres, « Role of Home State Senators in the Selection of Lower Federal Court Judges », 11 février 2013.
Consultable à l'adresse suivante :
https://fas.org/sgp/crs/misc/RL34405.pdf

Director of National Intelligence, « Report on the Progress of the Director of National Intelligence in Implementing the Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004 », mai 2006.
Consultable à l'adresse suivante :
https://fas.org/irp/dni/implement.html

Federal Highway Administration, « Initial Assessment of the Central Artery Tunnel Project Stem to Stern Safety Review. », 16 aout 2007.
Consultable à l'adresse suivante :
https://www.oig.dot.gov/sites/default/files/S2S_report_081607_final_report.pdf

Findings of the (House) Subcommittee on Oversight and Investigations in Support of the Full Committee, re: Presidential Signing Statements, 15 juillet 2008.
Consultable à l'adresse suivante :
https://democrats-armedservices.house.gov/_cache/files/3/7/373ab779-24f2-43f3-b447-e08c551cd54f/029B3F93BF62C3D67F6FC8CC162BB50B.signing-statements-summary-memo-07-15-08-vf.pdf

Government Accountability Office, « Presidential Signing Statements: Agency Implementation of Selected Provisions of Law », *a*udition devant la sous-commission du contrôle et des enquêtes de la Commission des forces armées de la Chambre des représentants, 11 mars 2008, page 1.
Consultable à l'adresse suivante :
https://www.gao.gov/new.items/d08553t.pdf

Government Accountability Office. « Presidential Signing Statements Accompanying the Fiscal Year 2006 Appropriations Act. », 18 juin 2007.
Consultable à l'adresse suivante :
https://www.gao.gov/decisions/appro/308603.pdf

Hearing before the Senate Judiciary Committee on USA Patriot Improvement And Reauthorization Act of 2005, Opening Statement of Sen. Patrick Leahy, Ranking Member, Judiciary Committee, 109ème Congrès, 15 mars 2006.

Hearing before the Senate Committee on the Judiciary, « The Use of Presidential Signing Statements », Opening statement of Chairman Arlen Specter, 109ème Congrès, 27 juin 2006.
Consultable à l'adresse suivante :
http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-109shrg43109/pdf/CHRG-109shrg43109.pdf

Hearing before the Committee on the Judiciary, « The Use of Presidential Signing Statements », Statement of Hon. Patrick J. Leahy, Senator from the state of Vermont, 109ème Congrès, 27 juin 2006.
Consultable à l'adresse suivante :
https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-109shrg43109/html/CHRG-109shrg43109.htm

Hearing Before the House Committee on the Judiciary. « Executive Power and its Constitutional Limitations », 110ème Congrès, 25 juillet 2008.
Consultable à l'adresse suivante :
https://judiciary.house.gov/_files/hearings/printers/110th/43710.PDF

Hearing Before the House Committee on Armed Services. « The Impact of the Presidential Signing Statement on the Department of Defense's Implementation of the Fiscal Year 2008 National Defense Authorization Act », 110ème Congrès, 11 mars 2008.
Consultable à l'adresse suivante :
http://fas.org/sgp/congress/2008/signing-defense.pdf

Hearing Before the House Committee on Financial Services. « Negative Implications of the President's Signing Statement on the Sudan Accountability and Divestment Act », 110ème Congrès,

8 février 2008.
Consultable à l'adresse suivante :
https://archive.org/stream/gov.gpo.fdsys.CHRG-110hhrg41178/CHRG-110hhrg41178_djvu.txt

Hearing Before the House Committee on the Judiciary. « Presidential Signing Statements Under the Bush Administration : A threat to Checks and Balances and the Rule of Law? », 110ème Congrès, 31 janvier 2007.
Consultable à l'adresse suivante :
http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-110hhrg32844/html/CHRG-110hhrg32844.htm

Minority Report of the House Select Committee to Investigate Covert Arms Transactions with Iran and the Senate Select Committee on Secret Military Assistance to Iran and the Nicaraguan Opposition, 100ème Congrès, 1987.
Consultable à l'adresse suivante :
https://catalog.hathitrust.org/Record/000847584

National Security Education Program, National Defense University, Department of Defense, « United States Civilian Linguist Reserve Corps Feasibility Study. », Report To Congress.
Consultable à l'adresse suivante :
https://nsep.gov/docs/CivilianLinguistReserveCorpsFeasibilityStudy.pdf

Statement by Elizabeth Holtzman, in « Executive Power and its Constitutional Limitations », audition devant la Commission judiciaire de la Chambre des représentants, 110ème Congrès.
Consultable à l'adresse suivante :
http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-110hhrg43710/html/CHRG-110hhrg43710.htm

Statement by Sheila Lee Jackson, dans « Executive Power and its Constitutional Limitations », audition devant la Commission Judiciaire de la Chambre des représentants, 110ème Congrès.
Consultable à l'adresse suivante :
http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-110hhrg43710/html/CHRG-110hhrg43710.htm

United States Department of Defense, « Report to Congress on the National Security Education Program (NSEP) », 26 aout 2003.
Consultable à l'adresse suivante :
https://nsep.gov/docs/2003%20NSEP%20Report%20to%20Congress.pdf

United States Department of Health and Human Services, « Strategic Plan Regarding Physician Investment in Specialty Hospitals, Disposition 5006 of the Deficit Reduction Act, Interim Report. », 12 mai 2006.
Consultable à l'adresse suivante :
https://www.cms.gov/Medicare/Fraud-and-Abuse/PhysicianSelfReferral/specialty_hospital_issues.html

United States Department of Health and Human Services, « Final Report to the Congress and Strategic and Implementing Plan Required under Disposition 5006 of the Deficit Reduction Act of 2005 », 8 aout 2006.
Consultable à l'adresse suivante :
https://www.cms.gov/Medicare/Fraud-and-Abuse/PhysicianSelfReferral/specialty_hospital_issues.html

United States Department of Homeland Security, « Strategy To Enhance International Supply Chain Security », Report to Congress, juillet 2007.
Consultable à l'adresse suivante :
https://www.dhs.gov/xlibrary/assets/plcy-internationalsupplychainsecuritystrategy.pdf

United States Department of State, « Foreign Military Training and DoD Engagement Activities of Interest: Joint Report to Congress » Released by the Bureau of Political-Military Affairs, mai 2003.
Consultable à l'adresse suivante :
https://www.state.gov/t/pm/rls/rpt/fmtrpt/2003/

United States Department of Transportation, « Refusal of Intoxication Testing : A Report to Congress », septembre 2008.
Consultable à l'adresse suivante :
https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjo_PTK1sHcAhUFXxoKHVzjBGQQFjAAegQIARAC&url=https%3A%2F%2Fwww.nhtsa.gov%2Fstaticfiles%2F811098.pdf&usg=AOvVaw1hwtOUnpiNX1-q94LUcoqh

U.S.-Canada Smart Border / 30 Point Action Plan, 6 décembre 2002.
Consultable à l'adresse suivante :
https://2001-2009.state.gov/p/wha/rls/fs/18128.htm

Archives en ligne

Administration of Barack H. Obama, « Memorandum on Presidential Signing Statements», Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies, 9 mars 2009.
Consultable à l'adresse suivante :
http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/DCPD-200900138/pdf/DCPD-200900138.pdf

ALITO Samuel, « Using Presidential Signing Statements to Make Fuller Use of the President's Constitutionally Assigned Role in the Process of Enacting Law », Memorandum to the Litigation Strategy Working Group, 5 février 1986.
Consultable à l'adresse suivante :
http://www.archives.gov/news/samuel-alito/accession-060-89-269/Acc060-89-269-box6-SG-LSWG-AlitotoLSWG-Feb1986.pdf

BARR William, Assistant Attorney General, Office of Legal Counsel, « Common Legislative Encroachments on executive Branch Authority », Memorandum Opinion for the General Counsels' Consultative Group, 27 juillet 1989.
Consultable à l'adresse suivante :
http://www.justice.gov/olc/opiniondocs/op-olc-v013-p0248.pdf

BRADBURY Steven, Principal Deputy Assistant Attorney General Office of Legal Counsel, « Constitutionality of the Direct Reporting Requirement in Section 802(e)(1) of the Implementing Recommendations of the 9/11 Commission Act of 2007 », MEMORANDUM OPINION FOR THE GENERAL COUNSEL OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET AND THE ACTING GENERAL COUNSEL DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, Opinions of the office of legal counsel volume 32, pp. 27-46, 28 janvier 2008.
Consultable à l'adresse suivante :
https://www.justice.gov/file/477336/download

BYBEE Jay, « Re : Standards of Conduct for Interrogation under 18 U.S.C §§ 2340-2340 A », Memorandum for Alberto R. Gonzales, Counsel to the President, page 1, 1er aout 2002.
Consultable à l'adresse suivante :
http://www.therenditionproject.org.uk/pdf/PDF%2019%20[Bybee%20Memo%20to%20Gonzales%20Standards%20Interrogation%201%20Aug.pdf

BUSH George W., « Memorandum for the Secretary of State and the Secretary of Energy, Proposed Agreement for Cooperation between the Government of the United States of America and the Government of India Concerning Peaceful Uses of Nuclear Energy. », 18 septembre 2008.

BYBEE Jay, Assistant Attorney General Office of Legal Counsel, « Authority of the President Under Domestic and International Law to Use Military Force Against Iraq », MEMORANDUM OPINION FOR THE COUNSEL TO THE PRESIDENT, Opinions of the office of legal counsel volume 26, pp. 143-198, 23 octobre 2002.
Consultable à l'adresse suivante :
https://fas.org/irp/agency/doj/olc/force.pdf

DELLINGER Walter, « The Legal Significance of Presidential Signing Statements », Memorandum for Bernard N. Nussbaum, Counsel to the President, 3 novembre 1993.
Consultable à l'adresse suivante :
http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2177&context=faculty_scholarship

DELLINGER Walter, « Presidential Authority to Decline to Execute Unconstitutional Statutes », Memorandum to the Honorable Abner J. Mikva, Counsel to the President, 2 novembre 1994.
Consultable à l'adresse suivante :
http://fas.org/irp/agency/doj/olc110294.html

DELL'ORTO Daniel, Principal Deputy General Counsel, to the Honorable John W. Warner, Chairman, Committee on Armed Services, United States Senate.

DELL'ORTO Daniel, Principal Deputy General Counsel, to the Honorable Duncan Hunter, Chairman, Committee on Armed Services, U.S. House of Representatives.

ELWOOD John, Deputy Assistant Attorney General Office of Legal Counsel, « Presidential Signing Statements », STATEMENT BEFORE THE HOUSE COMMITTEE ON THE JUDICIARY, Opinions of the Office of Legal Counsel Volume 31, pp. 23-39, 31 janvier 2007.
Consultable à l'adresse suivante :
http://judiciary.house.gov/_files/hearings/pdf/elwood013107.pdf

ELWOOD John, Deputy Assistant Attorney General Office of Legal Counsel, « Constitutionality of the D.C. Voting Rights Act of 2007 », TESTIMONY BEFORE THE SUBCOMMITTEE ON THE CONSTITUTION, CIVIL RIGHTS, AND PROPERTY RIGHTS OF THE SENATE COMMITTEE ON THE JUDICIARY, Opinions of the office of legal counsel volume 31, pp. 147-153, 23 mai 2007.
Consultable à l'adresse suivante :
https://www.justice.gov/file/451551/download

GORSUCH Neil, Courrier électronique à John B. Dellinger III, juriste au ministère des Affaires étrangères, RE: Draft Signing Statement, 29 décembre 2005.
Consultable à l'adresse suivante :
https://www.politico.com/f/?id=0000015a-e26c-df40-abfb-fa6d00490000

GOLDSMITH III Jack, Assistant Attorney General Office of Legal Counsel, « Authority of Agency Officials to Prohibit Employees From Providing Information to Congress », LETTER OPINION FOR THE GENERAL COUNSEL DEPARTMENT OF HEALTH AND HUMAN SERVICES, Opinions of the office of legal counsel volume 28, pp. 79-83, 21 mai 2004.
Consultable à l'adresse suivante :
https://www.justice.gov/file/18866/download

HAYDEN Caitlin, N.S.C Spokesperson. « Statement on the NDAA and the Transfer of Taliban Detainees from Guantanamo », 3 juin 2014.
Consultable à l'adresse suivante :

https://genius.com/Caitlin-hayden-statement-on-the-ndaa-and-the-transfer-of-taliban-detainees-from-guantanamo-annotated

LEVIN Daniel, Acting Assistant Attorney General Office of Legal Counsel, « Definition of Torture Under 18 U.S.C. §§ 2340–2340A », MEMORANDUM OPINION FOR THE DEPUTY ATTORNEY GENERAL, Opinions of the office of legal counsel volume 28, pp. 297-315, 30 décembre 2004.
Consultable à l'adresse suivante :
https://www.justice.gov/file/18791/download

MUKASEY Michael, Attorney General, « Constitutionality of the OLC Reporting Act of 2008 », LETTER FOR THE MAJORITY LEADER UNITED STATES SENATE, Opinions of the office of legal counsel volume 32, pp.14-19, 14 novembre 2008.
Consultable à l'adresse suivante :
http://fas.org/irp/agency/doj/olc/ag111408.pdf

United States Department of Justice, « Opinions of the Office of Legal Counsel », 1977-2008.
Consultable à l'adresse suivante :
https://www.justice.gov/olc/opinions-volume

YOO John, Deputy Assistant Attorney General Office of Legal Counsel, « The President's Constitutional Authority to Conduct Military Operations Against Terrorists and Nations Supporting Them », MEMORANDUM OPINION FOR THE DEPUTY COUNSEL TO THE PRESIDENT, Opinions of the office of legal counsel volume 25, pp. 188-214, 25 septembre 2001.
Consultable à l'adresse suivante :
https://www.justice.gov/sites/default/files/olc/opinions/2001/09/31/op-olc-v025-p0188_0.pdf

YOO John, Deputy Assistant Attorney General Office of Legal Counsel, « Constitutional Issues Raised by Commerce, Justice, and State Appropriations Bill », MEMORANDUM OPINION FOR THE DEPUTY COUNSEL TO THE PRESIDENT, Opinions of the office of legal counsel volume 25, pp. 279-288, 28 novembre 2001.
Consultable à l'adresse suivante :
http://www.justice.gov/olc/opiniondocs/op-olc-v025-p0279.pdf

YOO John, « Re : Application of treaties and laws to al Qaeda and Taliban detainees », Memorandum for William J. Haynes II, General Counsel, Department of Defense, 9 janvier 2002.
Consultable à l'adresse suivante :
http://hrlibrary.umn.edu/OathBetrayed/Yoo-Delahunty%201-9-02.pdf

YOO John, Deputy Assistant Attorney General Office of Legal Counsel, « Effect of a Recent United Nations Security Council Resolution on the Authority of the President Under International Law to Use Military Force Against Iraq », MEMORANDUM OPINION FOR THE COUNSEL TO THE PRESIDENT, Opinions of the office of legal counsel volume 26, pp. 199-206, 8 novembre 2002.
Consultable à l'adresse suivante :
https://fas.org/irp/agency/doj/olc/unscr.pdf

YOO John, « Re : Military Interrogation of Alien Unlawful Combatants Held Outside the United States. », Memorandum for William J. Haynes IT, General Counsel of the Department of Defense, 14 mars 2003.
Consultable à l'adresse suivante :
https://www.aclu.org/sites/default/files/pdfs/safefree/yoo_army_torture_memo.pdf

Sources secondaires

Chapitres d'ouvrages

COOPER Phillip, « Presidential Signing Statements: A Different Kind of Line Item Veto », dans *By Order of the President: The Use and Abuse of Executive Direct Action*, Lawrence, University Press of Kansas, 2002, 301 p, pp. 199-230.

FISHER Louis, « Signing Statements » dans *Constitutional Conflicts between Congress and the President*, Fifth Edition, Revised, Lawrence, University Press of Kansas, 2007, 327 p., pp.123-125.

KELLEY Christopher, « The Significance of Presidential Signing Statements » dans *Executing the Constitution: Putting the President Back into the Constitution,* Albany, State University of New York Press, 2007, 256 p., pp. 73-99.

KNOTT Stephen, « Bush's « Diabolical » Signing Statements » dans *Rush to Judgment: George W. Bush, The War on Terror, and His Critics*, Lawrence, University Press of Kansas, 2012, 246 p.

KOHRS Karlyn; HALL JAMIESON Kathleen, « The Signing Statement as De Facto Item Veto », dans *Presidents Creating the Presidency: Deeds Done in Words*, Chicago, The University of Chicago Press, 2008, 384 p.

LUND Nelson; SHANE Peter, « Resolved, Presidential Signing Statements Threaten to Undermine the Rule of Law and the Separation of Powers.» dans ELLIS Richard J. et NELSON Michael (eds), *Debating the Presidency: Conflicting Perspectives on the American Executive*, Washington, D.C, CQ Press, 2009, 272 p., pp. 137-153.

PFIFFNER James, « The Power to Ignore the Law: Signing Statements » dans *Power Play, The Bush Presidency and the Constitution*, Washington, D.C, Brookings Institution Press, 2009, 299 p., pp. 194-228.

SHANE Peter, « Form over Accountability: Executive Privilege, Signing Statements, and the Illusion of Law » dans *Madison's Nightmare: How Executive Power Threatens American Democracy*, Chicago, University of Chicago Press, 2009, 245 p., pp. 112-142.

SAVAGE Charlie, « Power of the Pen: Signing Statements » dans *Takeover: The Return of the Imperial Presidency and The Subversion of American Democracy*, New York, Little, Brown and Company, 2007, 422 p., pp. 228-249.

Articles de revue scientifique

AINSWORTH Scott, « Congressional Response to Statements of Administration Policy and Presidential Signing Statements », *Congress & the Presidency*, Volume 41, Issue 3, 2014, pp. 312-334.

BAUDE William, « Signing Unconstitutional Laws », *Indiana Law Journal*, Volume 86, Issue 1, 2011, pp.303-333.

BERRY Michael, « Controversially Executing the Law: George W. Bush and the Constitutional Signing Statement », *Congress & the Presidency*, Volume 36, Issue 3, 2009, pp. 244-271.

BILLER Sofia, « Flooded by the Lowest Ebb: Congressional Responses to Presidential Signing Statements and Executive Hostility to the Operation of Checks and Balances », *Iowa Law Review*, Volume 93, Issue 3, 2008, pp. 1067-1133.

BIRDSELL David, « George W. Bush's Signing Statements: The Assault on Deliberation », *Rhetoric and Public Affairs*, Volume 10, No. 2, Special Issue on Rhetoric and the War in Iraq, 2007, pp. 335-360.

BOTTENFIELD Anthony, « Congressional creativity: the post-Chadha struggle for agency control in the era of presidential signing statements », *Penn State Law Review*, Volume 112(4), printemps 2008, pp.1125-1165.

BRADLEY Curtis; POSNER Eric, « Presidential Signing Statements and Executive Power », *Duke University School of Law, Legal Studies Research Paper Series*, Paper No. 121, juillet 2006.

BRYANT Christopher, « Presidential Signing Statements and Congressional Oversight »*, William & Mary Bill of Rights Journal,* Volume 16, 2007, pp.169-182.

CARROLL Kristy, « Whose Statute Is It Anyway?: Why and How Courts Should Use Presidential Signing Statements When Interpreting Federal Statutes », *Catholic University Law Review,* Volume 46, Issue 2, Article 5, hiver 1997, pp. 475-521.

CASS Ronald; STRAUSS Peter, « The Presidential Signing Statements Controversy », *William & Mary Bill of Rights Journal,* Volume 16, Issue 1, Article 3, 2007, pp. 11-25.

CHAMBERS Henry L. Jr, « Presidential constitutional interpretation, signing statements, executive power, and Zivotofsky. » *University of Colorado Law Review*, Volume 87(4), automne 2016, pp. 1183-1229.

CONLEY Richard, « The Harbinger of the Unitary Executive? An Analysis of Presidential Signing Statements from Truman to Carter », *Presidential Studies Quarterly*, Volume 41, Issue 3, septembre 2011, pp. 546-569.

CONLEY Richard, « Signing On and Sounding Off: Presidential Signing Statements in the Eisenhower Administration, 1953–61 », *Congress & the Presidency*, Volume 40, Issue 1, 2013, pp. 61-83.

COONEY John, « Signing Statements: A Practical Analysis of the ABA Task Force Report », *Administrative Law Review*, Volume 59, No. 3, été 2007, pp. 647-672.

COOPER Phillip, « George W. Bush, Edgar Allan Poe, and the Use and Abuse of Presidential Signing Statements », *Presidential Studies Quarterly*, Volume 35, Issue 3, septembre 2005, pp. 515-532.

COOPER Phillip, « Signing Statements as Declaratory Judgments: The President as Judge » , *William & Mary Bill of Rights Journal*, Volume 16, Issue 1, Article 15, 2007, pp. 253-282.

CRABB Michael, « 'The Executive Branch Shall Construe' : The Canon of Constitutional Avoidance and the Presidential Signing Statement », *Kansas Law Review*, Volume 56, 2008, pp. 711-743.

CROSS Frank, « The Constitutional Legitimacy and Significance of Presidential Signing Statements », *Administrative Law Review*, Volume 40, No. 2, printemps 1988, pp. 209-238.

CROUCH Jeffrey; ROZELL Mark; SOLLENBERGER Mitchel, « The Law: President Obama's Signing Statements and the Expansion of Executive Power », *Presidential Studies Quarterly*, Volume 43, Issue 4, décembre 2013, pp. 883–899.

DEVINS Neal, « Signing Statements and Divided Government », *William & Mary Bill of Rights Journal*, Volume 16, Issue 1, Article 6, 2007, pp. 63-79.

DERR Jason, « Raines, Raines Go Away: How Presidential Signing Statements and Senate Bill 3731 Should Lead to a New Doctrine of Legislative Standing », *Catholic University Law Review*, Volume 56, Issue 4, Article 6, été 2007, pp. 1237-1272.

DESSAYER Kathryn, « The First Word: The President's Place in Legislative History», *Michigan Law Review*, Volume 89, No. 2, novembre 1990, pp. 399-426.

EGGSPUEHLER Chad, « The S-Words Mightier Than the Pen: Signing Statements as Express Advocacy of Unlawful Action », *Gonzaga Law Review*, Volume 43, Numéro 2, 2007-2008, pp. 461-511.

EVANS Kevin, « Challenging Law: Presidential Signing Statements and the Maintenance of Executive Power », *Congress & the Presidency*, Volume 38, Issue 2, 2011, pp. 217-234.

EVANS Kevin, «Framing the Accomplishment: How, and Why, Presidents use the Rhetorical Content in Signing Statements for Strategic Purposes, FDR–Carter », *Congress & the Presidency*, Volume 41, Issue 1, 2014, pp. 84-106.

EVANS Kevin; MARSHALL Bryan W., « The Politics of Credit in Presidential Signing Statements », *Congress & the Presidency*, Volume 43, Issue 2, 2016, pp. 179-205.

FISHER Louis, « Signing Statements: Constitutional and Practical Limits », *William & Mary Bill of Rights Journal*, Volume 16, Issue 1, Article 12 , 2007, pp. 183-210.

FISHER Louis, « Signing Statements : What to Do? » *The Forum*, Volume 4, Issue 2, 2006, Article 7.

FRANCIS Katherine; SULKIN Tracy, « Legislative Coalitions and Presidential Signing Statements », *Congress & the Presidency*, Volume 40, Issue 3, 2013, pp. 230-254.

GARBER Marc; WIMMER Kurt, « Presidential Signing Statements as Interpretations of Legislative Intent: An Executive Aggrandizement of Power »*, Harvard Journal on Legislation* 24, 1987, pp. 363-395.

GARVEY Todd, « The Law: The Obama Administration's Evolving Approach to the Signing Statement », *Presidential Studies Quarterly*, Volume 41, Issue 2, juin 2011, pp. 393-407.

GILMAN Michele, « Litigating Presidential Signing Statements »*, William & Mary Bill of Rights Journal*, Volume 16, Issue 1, Article 10, 2007, pp. 131-167.

HALSTEAD T.J, « Presidential signing statements: Executive aggrandizement, judicial ambivalence and congressional vituperation », *Government Information Quarterly,* Volume 25, no. 4, 2008, pp. 563–591.

HEYMANN Philip, « The On/Off Switch », *William & Mary Bill of Rights Journal*, Volume 16, Issue 1, Article 5, 2007, pp. 55-61.

HILL Joshua; OLIVER Willard; MARION Nancy, « The Purloined Letters: Presidential Use (and Abuse) of Signing Statements in Criminal Justice Policy », *Criminal Justice Policy Review* 25(6), 2013, pp. 761-780.

JACKSON Faith, « The Constitutionality of Presidential Signing Statements: A Note on H.R.5993 - The Presidential Signing Statements Act of 2008 », *Journal of Legislation*, Volume 35, Issue 1, Article 1, 2009, pp. 1-16.

JENSON David, « From Deference to Restraint: Using the Chevron Framework to Evaluate

Presidential Signing Statements », *Minnesota Law Review*, Volume 91, 2007, pp. 1908-1935.

JOHNSEN Dawn, « What's a President to Do - Interpreting the Constitution in the Wake of Bush Administration Abuses », *Boston University Law Review*, Volume 88, 2008, pp. 395-419.

KELLEY Christopher, « A Matter of Direction: The Reagan Administration, the Signing Statement and Legislative History. », *William & Mary Bill of Rights Journal,* Volume 16, Issue 1, Article 16, 2007, pp. 283-306.

KELLEY Christopher; MARSHALL Bryan, « Assessing Presidential Power: Signing Statements and Veto Threats as Coordinated Strategies », *American Politics Research*, Volume 37, Issue 3, 2008, pp. 508-533.

KELLEY Christopher; MARSHALL Bryan, « The Last Word: Presidential Power and the Role of Signing Statements » *Presidential Studies Quarterly*, Volume 38, Issue 2, juin 2008, pp. 248-267.

KELLEY Christopher; MARSHALL Bryan, « Going it Alone: The Politics of Signing Statements from Reagan to Bush II », *Social Science Quarterly*, Volume 91, Issue 1, mars 2010, pp. 168-187.

KELLEY Christopher, « The Law: Contextualizing the Signing Statement »*, Presidential Studies Quarterly*, Volume 37, Issue 4, décembre 2007, pp. 737-748.

KELLEY Christopher; MARSHALL Bryan, « Assessing the Rhetorical Side of Presidential Signing Statements », *Presidential Studies Quarterly*, Volume 43, Issue 2, juin 2013, pp. 274-298.

KELLEY Christopher, « The Unitary Executive and the Presidential Signing Statement », Unpublished Ph.D Dissertation, Miami University of Ohio, 2003.

KENNEDY Joshua, « Signing Statements, Gridlock and Presidential Strategy », *Presidential Studies Quarterly*, Volume 44, Issue 4, décembre 2014, pp.602-622.

KINKOPF Neil, « Signing Statements and Statutory Interpretation in the Bush Administration », *William & Mary Bill of Rights Journal*, Volume 16, Issue 1, Article 17, 2007, pp. 307-314.

KINKOPF Neil; SHANE, Peter, « Signed Under Protest: A Database of Presidential Signing Statements, 2001-2009 »*, Ohio State Public Law Working Paper No. 118*, 2008.

KNAPP Kristien, « Resolving the Presidential Signing Statement Controversy: New York State as a Separation of Powers Laboratory », *Cardozo Public Law, Policy & Ethics Journal*, Volume 6, Numéro 3, printemps 2008, pp. 737-771.

KORZI Michael, « “A Legitimate Function”: Reconsidering Presidential Signing Statements », *Congress & the Presidency*, Volume 38, Issue 2, 2011, pp. 195-216.

KRENT Harold, « Fee Shifting as a Congressional Response to Adventurous Signing Statements », *William & Mary Bill of Rights Journal*, Volume 16, Issue 1, 2007, pp. 211-230.

LEDDY Nicholas, « Determining Due Deference: Examining When Courts Should Defer to Agency Use of Presidential Signing Statements », *Administrative Law Review*, Volume 59, No. 4, automne 2007, pp. 869-888.

LEE Malinda, « Reorienting the Debate on Presidential Signing Statements: The Need For Transparency in the President’s Constitutional Objections, Reservations, and Assertions of Power », *UCLA Law Review*, Volume 55, 2008, pp. 705-744.

LUND Nelson, « Presidential Signing Statements in Perspective » *William & Mary Bill of Rights Journal*, Volume 16, Issue 1, Article 8, 2007, pp. 95-111.

MAGILL Elizabetth, « The First Word », *William & Mary Bill of Rights Journal*, Volume 16, Issue 1, Article 4, 2007, pp. 27-53.

McDONALD Laura, « The Interpretive Worth of Presidential Signing Statements: A New Form of Legislative History », *Florida State University Law Review*, Volume 38, Numéro 1, automne 2010, pp. 179-207.

McMANUS Ryan, « Sitting in Congress and Standing in Court: How Presidential Signing Statements Open the Door to Legislator Lawsuits », *Boston College Law Review*, Volume 48, Issue 3, Numéro 3, Article 5, 2007, pp. 739-780.

MORRISON Trevor, « Constitutional Avoidance in the Executive Branch », *Columbia Law Review,* Volume 106, No. 6, octobre 2006, pp. 1189-1259.

Note, « Context-Sensitive Deference to Presidential Signing Statements », *Harvard Law Review*, Volume 120, 2006, pp. 597-618.

OSTRANDER Ian; SIEVERT Joel, « The Logic of Presidential Signing Statements », *Political Research Quarterly*, Volume 66, No.1, mars 2013, pp. 141-153.

OSTRANDER Ian, « Presidential Signing Statements and the Durability of the Law », *Congress & the Presidency,* Volume 41, Issue 3, 2014, pp. 362-383.

OSTRANDER Ian; SIEVERT Joel, « What's So Sinister about Presidential Signing Statements? », *Presidential Studies Quarterly*, Volume 43, Issue 1, mars 2013, pp. 58-80.

PALMER Erin Louise, « Reinterpreting Torture: Presidential Signing Statements and the Circumvention of U.S and International Law. », *Human Rights Brief* 14, no. 1, 2006, pp. 21-24.

PFIFFNER James, « Presidential Signing Statements and Their Implications for Public Administration. », *Public Administration Review*, Volume 69, No. 2, mars/avril 2009, pp. 249-255.

PRAKASH Saikrishna, « Why the President Must Veto Unconstitutional Bills », *William & Mary Bill of Rights Journal*, Volume 16, Issue 1, Article 7, 2007, pp. 81-93.

PRAKASH Saikrishna, « The Executive's Duty To Disregard Unconstitutional Laws », *The Georgetown Law Journal*, Volume 96, 2007, pp. 1613-1683.

RAPPAPORT Michael, « The Unconstitutionality of 'Signing and Not-Enforcing' », *William & Mary Bill of Rights Journal*, Volume 16, Issue 1, Article 9, 2007, pp. 113-129.

RICE Laurie, « Statements of Power: Presidential Use of Statements of Administration Policy and Signing Statements in the Legislative Process », *Presidential Studies Quarterly*, Volume 40, No. 4, décembre 2010, pp. 686-707.

RODRIGUEZ Daniel; STIGLITZ Edward; WEINGAST Barry, «Executive Opportunism, Presidential Signing Statements, and the Separation of Powers », *Journal of Legal Analysis*, Volume 8, Issue 1, 2016, pp. 95-119.

SEELEY Jeremy M, « How the Signing Statement Thought it Killed the veto; How the veto May Have Killed the Signing Statement », *Brigham Young University Journal of Public Law*, Volume 23, Issue 1, Article 7, 2008, pp. 167-184.

SAVAGE Charlie, « Introduction: The Last Word? The Constitutional Implications of Presidential Signing Statements », *William & Mary Bill of Rights Journal*, Volume 16, Issue 1, Article 2, 2007, pp.1-10.

SHANE Peter, « Presidential Signing Statements and the Rule of Law as an 'Unstructured Institution' », *William & Mary Bill of Rights Journal*, Volume 16, Issue 1, Article 14, 2007, pp. 231-251.

SHEPPARD Stephen, « Presidential Signing Statements: How to Find Them, How to Use Them, and What They Might Mean », *Arkansas Law Notes* 377, 2006, pp. 87-91.

SKRODZKI Anne, « Signing Statements and the New Supreme Court: The Future of Presidential Expression », *The John Marshall Law Review*, Volume 40, Issue 4, Article 17, 2007, pp. 1317-1337.

SOLLENBERGER Mitchel; ROZELL Mark, « *The Law*: Prerogative Power and Executive Branch Czars: President Obama's Signing Statement », *Presidential Studies Quarterly*, Volume 41, Issue 4, décembre 2011, pp. 819-833.

SPITZER Robert, « The Constitutionality of the Presidential Line-Item Veto », *Political Science Quarterly,* Volume 112, No. 2, été 1997, pp. 261-283.

STEPNOWSKY Paul, « Deference to Presidential Signing Statements in Administrative Law », *The George Washington Law Review*, Volume 78, No. 5, juillet 2010, pp. 1086-1101.

STRAUSS Peter, « Within Marbury: The Importance of Judicial Limits on the Executive's Power To Say What the Law Is »,*Yale Law Journa*l 116 Pocket Part 59, 2006, pp.59-69.

THOMPSON Chad, « Presidential Signing Statements: The Big Impact of a Little Known Presidential Tool », *University of Toledo Law Review* 39, 2007, pp.185-208.

WAITES Bradley, « Let Me Tell You What You Mean: An Analysis of Presidential Signing Statements », *Georgia Law Review* 21, 1987, p. 755.

WILSON Ross, « A Third Way: The Presidential Non-Signing Statement», *Cornell Law Review*, Volume 96, No. 6, 2011, pp. 1503-1544.

WHITFORD Andrew, « Signing Statements as Bargaining Outcomes : Evidence from the Administration of George W. Bush. » *Presidential Studies Quarterly*, Volume 42, Issue 2, 2012, pp. 343-362.

WHITTINGTON Keith, « Much Ado About Nothing: Signing Statements, Vetoes, and Presidential Constitutional Interpretation », *William & Mary Law Review* Volume 58, Issue 5, Article 9, 2017, pp. 1751-1791.

YOO Christopher, « Presidential Signing Statements: A New Perspective », *University of Pennsylvania Law Review*, Volume 164, 2016, pp. 1801-1834.

Articles de presse / publications en ligne / communications / rapports

ABRAMOWITZ Michael, « Bush's Tactic of Refusing Laws is Probed », *The Washington Post*, 24 juillet 2006.
Consultable à l'adresse suivante :
http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/07/23/AR2006072300511.html

American Bar Association, « Task Force on Presidential Signing Statements and the Separation of Powers Doctrine », aout 2006.
Consultable à l'adresse suivante :
https://www.supremecourt.gov/opinions/URLs_Cited/OT2009/08-861/ABA_Task_Force_%20Pres_Signing_Statements.PDF

Associated Press, « Senator Specter preparing to sue Bush », 25 juillet 2006.
Consultable à l'adresse suivante :
http://www.nbcnews.com/id/14020234/ns/politics/t/sen-specter-preparing-bill-sue-bush/#.WRB4slLpOuU

BARR Bob,« Bush's signing statements are a real danger », The Constitution Project, 18 juillet 2006.
Consultable à l'adresse suivante :
http://constitutionproject.org/pdf/Bob_Barr_signing_statements.pdf

BAKER Peter, « Bush Calls on Senate to Pass Line-Item Veto », *The Washington Post*, 28 juin 2006.
Consultable à l'adresse suivante :
http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/06/27/AR2006062700701.html

BLUMENTHAL Sidney, , « How Bush Rules : Bush's Radicalism is Leading to a GOP Crackup. », *The Huffington Post Blog*, 9 décembre 2006.
Consultable à l'adresse suivante :
http://www.huffingtonpost.com/sidney-blumenthal/how-bush-rules-bushs-radi_b_29297.html

BOAZ David, « Presidential finger-crossing », *The Guardian*, 26 juillet 2006.
Consultable à l'adresse suivante :
https://www.theguardian.com/commentisfree/2006/jul/26/presidentialfingercrossing

BOUIE Jamelle, « Obama, Bush and Presidential Signing Statements », *The American Prospect*, 18 avril 2011.
Consultable à l'adresse suivante :
http://prospect.org/article/obama-bush-and-presidential-signing-statements

BOVARD James, « Power of the Pen, the president uses signing statements to decree which laws apply to him. », *The American Conservative*, 17 juillet 2006.
Consultable à l'adresse suivante :
http://www.theamericanconservative.com/articles/power-of-the-pen/

BOYER Dave, « Trump issues statement on spending bill, rejects limits on federal marijuana laws », *The Washington Times*, 5 mai 2017.
Consultable à l'adresse suivante :
https://www.washingtontimes.com/news/2017/may/5/trump-issues-signing-statement-spending-bill/

BUMILLER Elisabeth, « For President, Final Say on a Bill Sometimes Comes After the Signing », *The New York Times*, 16 janvier 2006.
Consultable à l'adresse suivante :
https://www.nytimes.com/2006/01/16/politics/for-president-final-say-on-a-bill-sometimes-comes-after-the.html

Constitution Project (The), « Statement on Presidential Signing Statements by the Coalition to Defend Checks and Balances », 2006.
Consultable à l'adresse suivante :
http://www.constitutionproject.org/pdf/Statement_on_Presidential_Signing_Statement.pdf

DANIEL Caroline, « Bush's Imperial Presidency », *Financial Times*, 5 juillet 2006.
Consultable à l'adresse suivante :
https://www.ft.com/content/d97b1b48-0c4f-11db-86c7-0000779e2340

DEAN John, « The Problem with Presidential Signing Statements: Their Use and Misuse by the Bush Administration »*, Find Law legal Commentary,* 13 janvier 2006.
Consultable à l'adresse suivante :
https://supreme.findlaw.com/legal-commentary/the-problem-with-presidential-signing-statements-their-use-and-misuse-by-the-bush-administration.html

DEAN John, « The Bush Administration's Adversarial Relationship with Congress as Illustrated by Its Refusal to Even Provide the Number of Signing Statements Issued by President Bush »*, Find Law Legal Commentary*, 14 juillet 2006.
Consultable à l'adresse suivante :
https://supreme.findlaw.com/legal-commentary/the-bush-administrations-adversarial-relationship-with-congress.html

DELLINGER Walter, « A Slip of the Pen », *The New York Times*, The Opinion Pages, 31 juillet 2006.
Consultable à l'adresse suivante :
https://www.nytimes.com/2006/07/31/opinion/31Dellinger.html

DELLINGER Walter *et al.*, « Untangling the Debate on Signing Statements »*,* Georgetown Law Faculty blog, 31 juillet 2006.
Consultable à l'adresse suivante :
http://gulcfac.typepad.com/georgetown_university_law/2006/07/thanks_to_the_p.html

EVANS Kevin, « Looking Before Watergate: Early Foundations and Patterns in the Development of Signing Statements, 1933-1966 », Prepared for presentation at the annual meeting of the American Political Science Association, Washington D.C, 2010.
Résumé consultable à l'adresse suivante :
https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1643209

EVANS Kevin, « Presidential Signing Statements as Informants that Guide Congressional Oversight »*,* Prepared for presentation at the annual meeting of the American Political Science Association, Toronto, 2009.
Résumé consultable à l'adresse suivante :
https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1450726

DINAN Stephen, « Obama circumvents Constitution with « signing statements » after blasting Bush », *The Washington Times*, 26 décembre 2016.
Consultable à l'adresse suivante :
https://www.washingtontimes.com/news/2016/dec/26/obama-circumvents-constitution-with-signing-statem/

DINAN Stephen, « Obama issues signing statement objecting to restrictions on Gitmo transfer », *The Washington Times*, 26 décembre 2013.
Consultable à l'adresse suivante :
https://www.washingtontimes.com/news/2013/dec/26/obama-statement-object-restrictions-gitmo-transfer/

DUNN TENPAS Kathryn, « The Veto-Free Presidency: George W. Bush (2001-Present) », Brookings Institution, Issues in Government Studies, Numéro 4, juillet 2006.
Consultable à l'adresse suivante :
https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/20060706.pdf

EDELSON Chris, « Obama's swap for Bergdahl: A presidential power play? », *The Los Angeles Times*, 5 juin 2014.
Consultation en ligne temporairement impossible du fait du GDPR mis en place par l'Union européenne en mai 2018.

EDWARDS Mickey, « Lawyers Challenge Bush », *The Nation*, 31 juillet 2006.
Consultable à l'adresse suivante :
https://www.thenation.com/article/lawyers-challenge-bush/

EPSTEIN Richard, « The problem with presidential signing statements », *The Chicago Tribune*, 16 juillet 2006.
Consultable à l'adresse suivante :
https://www.cato.org/publications/commentary/problem-presidential-signing-statements

EVANS Kevin; MARSHALL Bryan, « When Trump signs bills into law, he objects to scores of provisions. Here's what that means. », *The Washington Post*, 17 mai 2017.
Consultable à l'adresse suivante :
https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2017/05/17/when-trump-signs-bills-into-law-he-objects-to-scores-of-provisions-heres-what-that-means/?noredirect=on&utm_term=.0902d82fb211

EVIATAR Daphne, « Promises, Promises: President Obama's NDAA Signing Statement », *The Huffington Post*, 4 mars 2012.
Consultable à l'adresse suivante :
https://www.huffingtonpost.com/daphne-eviatar/promises-promises-preside_b_1182067.html?guccounter=1

FISH Stanley, « Who's Afraid of Presidential Signing Statements? », *The New York Times*, The Opinion Pages, 4 février 2007.
Consultable à l'adresse suivante :
https://opinionator.blogs.nytimes.com/2007/02/04/whos-afraid-of-presidential-signing-statements/

FRANCK Matthew, « Random Thoughts on Signing Statements », *The National Review*, 26 juillet 2006.
Consultable à l'adresse suivante :
https://www.nationalreview.com/bench-memos/random-thoughts-signing-statements-matthew-j-franck/

FROOMKIN Dan, « Bush Claims Right to Open Mail », *The Washington Post*, 4 janvier 2007.
Consultable à l'adresse suivante :
http://busharchive.froomkin.com/BL2007010400803_pf.htm

FROOMKIN Dan, « Is Bush Violating the Law? », *The Washington Post*, 1er février 2007.
Consultable à l'adresse suivante :
http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/blog/2007/02/01/BL2007020100939_3.html

GAZIANO Todd, « The Use and Abuse of Executive orders and other Presidential Directives », *The Heritage Foundation Legal Memorandum*, 21 février 2001.
Consultable à l'adresse suivante :
https://www.heritage.org/political-process/report/the-use-and-abuse-executive-orders-and-other-presidential-directives

GERSTEIN Josh, « Obama: Ignore signing statements », *Politico*, 9 mars 2009.
Consultable à l'adresse suivante :
https://www.politico.com/story/2009/03/obama-ignore-signing-statements-019795

GIBBS Nancy, « Should Politicians Customize the Constitution? », *Time Magazine*, 15 janvier 2007.
Consultable à l'adresse suivante :
http://content.time.com/time/nation/article/0,8599,1578079,00.html

GIBSON Tobias, « Looking to a lawsuit: Signing statements and the Supreme Court », *The Washington Post*, 3 juillet 2014.
Consultable à l'adresse suivante :
https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2014/07/03/looking-to-a-lawsuit-signing-statements-and-the-supreme-court/?utm_term=.c5e7886726d8

GOLDSMITH Jack, « Zivotofsky's Vindication (and the New York Times' approval) of Signing Statements », *Lawfare*, 9 juin 2015.
Consultable à l'adresse suivante :
https://www.lawfareblog.com/zivotofskys-vindication-and-new-york-times-approval-signing-statements

HORTON Scott, « The Unitary Executive », *Harper's Magazine*, 19 juin 2007.
Consultable à l'adresse suivante :
https://harpers.org/blog/2007/06/the-unitary-executive/

HOYNG Hans; MASCOLO Georg, « NSA Surveillance: Eavesdropping on America, *Spiegel Online*, 15 mai 2006.
Consultable à l'adresse suivante :
http://www.spiegel.de/international/spiegel/nsa-surveillance-eavesdropping-on-america-a-416136.html

HULSE Carl, « Lawmakers to Investigate Bush on Laws and Intent », *The New York Times*, 20 juin 2007.
Consultable à l'adresse suivante :
http://www.nytimes.com/2007/06/20/washington/20cong.html?_r=0

JACKSON David, « Obama limits use of signing statements », *USA Today*, 10 mars 2009.
Consultable à l'adresse suivante :
https://abcnews.go.com/Politics/story?id=7047586&page=1

KAHN Joseph, « Cheney Refuses to Release Energy Task Force Records », *The New York Times*, 4 aout 2001.
Consultable à l'adresse suivante :
http://www.nytimes.com/2001/08/04/us/cheney-refuses-to-release-energy-task-force-records.html

KELLEY Christopher, « 'Faithfully Executing' and 'Taking Care' —The Unitary Executive and the Presidential Signing Statement », Prepared for delivery at the 2002 Annual Meeting of the American Political Science Association, 29 aout -1er septembre 2002.
Consultable à l'adresse suivante :
http://www.users.miamioh.edu/kelleycs/UESS.pdf

KINKOPF Neil, « Signing Statements and the President's Authority to Refuse to Enforce the Law », American Constitution Society for Law and Policy, juin 2006.
Consultable à l'adresse suivante :
http://www.ruleoflawus.info/Separation%20of%20Powers%20-%20or%20lack%20of/Kinkopf-Signing%20Statements.pdf

KLATELL James, « Bush: Mail Subject to Warrantless Searches », *CBS News*, 4 janvier 2007.
Consultable à l'adresse suivante :
http://www.cbsnews.com/news/bush-mail-subject-to-warrantless-searches/

KORTE Gregory, « Trump issues broad, 'Bush-style' signing statement on spending bill. », *USA Today*, 5 mai 2017.
Consultable à l'adresse suivante :
https://eu.usatoday.com/story/news/politics/2017/05/05/trump-signing-statement-spending-bill-bush-constitutional-issues/101340718/

KORZI Michael, « A « Healthy Dialogue » : Reconsidering Presidential Signing Statements », intervention lors du Congrès de l'Association Américaine de Science Politique (APSA), 2010.

LIPTAK Adam, « Presidential Signing Statements, and Alito's Role in Them, Are Questioned », *The New York Times*, 16 janvier 2006.
Consultable à l'adresse suivante :
https://www.nytimes.com/2006/01/14/politics/politicsspecial1/presidential-signing-statements-and-alitos-role.html

MAYER Jane, « The Hidden Power: The legal mind behind the White House's War on Terror», *The New Yorker*, 3 Juin 2006.
Consultable à l'adresse suivante :
https://www.newyorker.com/magazine/2006/07/03/the-hidden-power

McCARTHY Michael, « Understanding Vague Signing Statements », *SSRN working papers series*, 25 février 2010.
Consultable à l'adresse suivante :
https://works.bepress.com/michael_mccarthy/

NELSON Dana, « The 'unitary executive' question », *The Los Angeles Times*, 11 octobre 2008.
Consultation en ligne temporairement impossible du fait du GDPR mis en place par l'Union européenne en mai 2018.

Opinion, (auteur non précisé), « The Presidential Pen, History Makes a Statement », *The Washington Post*, 30 juillet 2006.
Consultable à l'adresse suivante :
http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/07/28/AR2006072801476.html

ORNSTEIN Norman; MANN Thomas, « The Threat of Bush's Signing Statements », OP-ED, Brookings Institution, 7 juillet 2006.
Consultable à l'adresse suivante :
https://www.brookings.edu/opinions/the-threat-of-bushs-signing-statements/

PATASHNIK Josh, « McCain Repudiates Bush on Signing Statements », *The New Republic*, 25 février 2008.
Consultable à l'adresse suivante :
https://newrepublic.com/article/40306/mccain-repudiates-bush-signing-statements

PEAR Robert, « Legal Group Says Bush Undermines Law by Ignoring Select Parts of Bills », *The New York Times*, 24 juillet 2006.
Consultable à l'adresse suivante :
https://www.nytimes.com/2006/07/24/washington/24prexy.html

REMES David; WALDRON Gerard; LANG Shannon, « Presidential Signing Statements: Will Congress Pick up the Gauntlet? », *Convington and Burling, The Constitution Project*, 26 juin 2006.
Consultable à l'adresse suivante :
http://constitutionproject.org/pdf/Signing_Statements_Memo_from_Covington_&_Burling.pdf

RAGAVAN Chitra, « Cheney's Guy », *U.S. NEWS & WOLRD REPORT*, pp. 32-38, 29 mai 2006.
Consultable à l'adresse suivante :

http://chitraragavan.com/usnews/29addington.pdf

REYNOLDS Maura, « Bush's hedge on bill renews debate over 'signing statements'», *The Los Angeles Times*, 1er février 2008.
Consultable à l'adresse suivante :
http://articles.latimes.com/2008/feb/01/nation/na-statement1

RISEN James; LICHTBLAU Eric, « Bush Lets U.S. Spy on Callers Without Courts », *The New York Times*, 16 décembre 2005.
Consultable à l'adresse suivante :
http://www.nytimes.com/2005/12/16/politics/16program.html?pagewanted=all&_r=0

RUDALEVIGE Andrew, « Signing Statements and Sgt. Bergdahl », *The Washington Post*, 3 juin 2014.
Consultable à l'adresse suivante :
https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2014/06/03/signing-statements-and-sgt-bergdahl/?utm_term=.aad98c535499

SAVAGE Charlie, « Bush Challenges Hundreds of Laws »,*The Boston Globe*, 30 avril 2006.
Consultable à l'adresse suivante :
http://www.nytimes.com/2006/04/30/world/americas/30iht-web.0430bush.html?pagewanted=all&_r=0

SAVAGE Charlie, « Bush could bypass new torture ban » *The Boston Globe*, 4 janvier 2006.
Consultable à l'adresse suivante :
http://archive.boston.com/news/nation/articles/2006/01/04/bush_could_bypass_new_torture_ban/

SAVAGE Charlie, « Bush Declares Exceptions to Sections of Two Bills He Signed Into Law », *The New York Times*, 14 octobre 2008.
Consultable à l'adresse suivante :
https://www.nytimes.com/2008/10/15/washington/15signing.html

SAVAGE Charlie, « Obama Looks to Limit Impact of Tactic Bush Used to Sidestep New Laws », *The New York Times*, 9 mars 2009.
Consultable à l'adresse suivante :
https://www.nytimes.com/2009/03/10/us/politics/10signing.html

SAVAGE Charlie, « Obama's Embrace of a Bush Tactic Riles Congress », *The New York Times*, 8 aout 2009.
Consultable à l'adresse suivante :
https://www.nytimes.com/2009/08/09/us/politics/09signing.html

SAVAGE Charlie, « Obama Takes New Route to Opposing Parts of Laws », *The New York Times*, 8 janvier 2010.
Consultable à l'adresse suivante :
https://www.nytimes.com/2010/01/09/us/politics/09signing.html

SAVAGE Charlie, « Obama Challenges Provisions in Budget Bill », *The New York Times*, 23 décembre 2011.
Consultable à l'adresse suivante :
https://www.nytimes.com/2011/12/24/us/politics/obama-issues-signing-statement-on-budget-bill.html

SAVAGE Charlie, « Trump's Signing Statement on the Russia Sanctions Bill, Explained », *The New York Times*, 2 aout 2017.
Consultable à l'adresse suivante :

https://www.nytimes.com/2017/08/02/us/politics/trump-signing-statement-russia-sanctions.html

SHEAR Michael, « Obama Pledges Sparing Use of Signing Statements », *The Washington Post*, 10 mars 2009.
Consultable à l'adresse suivante :
http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/03/09/AR2009030902135.html

SULLIVAN Andrew, « We Don't Need a New King George », *Time Magazine*, 19 janvier 2006.
Consultable à l'adresse suivante :
http://content.time.com/time/magazine/article/0,9171,1149361,00.html

The American Non-Governmental Organizations Coalition for the International Criminal Court, « Chronology : From « Signature Suspension » To Immunity Agreements To Darfur. », 23 octobre 2006.
Consultable à l'adresse suivante :
http://www.iccnow.org/documents/FS_AMICC_US_ChronologyOct2006.pdf

« President Bush holds a White House Press Conference », *The Washington Post*, Courtesy CQ Transcripts, 26 janvier 2006.
Consultable à l'adresse suivante :
http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/01/26/AR2006012600853.html?noredirect=on

TRIBE Laurence, « Signing Statements are a phantom target », *The Boston Globe*, 9 aout 2006.
Consultable à l'adresse suivante :
http://archive.boston.com/news/globe/editorial_opinion/oped/articles/2006/08/09/signing_statements_are_a_phantom_target/

TRILLIN Calvin, « George W. Bush Explains His Signing Statements, Among Other Things », *The Nation*, 11 janvier 2007.
Consultable à l'adresse suivante :
https://www.thenation.com/article/george-w-bush-explains-his-signing-statements-among-other-things/

TUMULTY Karen, « Obama circumvents laws with « signing statements », a tool he promised to use lightly », *The Washington Post*, 2 juin 2014.
Consultable à l'adresse suivante :
https://www.washingtonpost.com/politics/obama-circumvents-laws-with-signing-statements-a-tool-he-promised-to-use-lightly/2014/06/02/9d76d46a-ea73-11e3-9f5c-9075d5508f0a_story.html?utm_term=.eaad2fea955f

WEISMAN Jonathan, « Bush's Challenges of Laws He Signed Is Criticized », *The Washington Post*, 28 juin 2006.
Consultable à l'adresse suivante :
http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/06/27/AR2006062700145.html

WEISMAN Jonathan, « Signing Statements study Finds Administration Has Ignored Laws », *The Washington Post*, 19 juin 2007.
Consultable à l'adresse suivante :
http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/06/18/AR2007061801412.html

YOO John, « How the Presidency Regained Its Balance », *The New York Times*, The Opinion Pages, 17 septembre 2006.
Consultable à l'adresse suivante :
https://www.nytimes.com/2006/09/17/opinion/17yoo.html

« Read the Fine Print », *The New York Times*, Editorial, The Opinion Pages, 25 juillet 2006. Consultable à l'adresse suivante :
https://www.nytimes.com/2006/07/25/opinion/25tue2.html

« Veto? Who Needs a Veto? » *The New York Times*, The Opinion Pages, 5 mai 2006. Consultable à l'adresse suivante :
http://www.nytimes.com/2006/05/05/opinion/05fri1.html?th&emc=th

Présidence de George W. Bush

Ouvrages

BAKER Peter, *Days of Fire: Bush and Cheney in the White House*, New York, Doubleday, 2013, 832 p.

BALL Howard, *Bush, the Detainees, and the Constitution: The Battle over Presidential Power in the War on Terror*, Lawrence, University Press of Kansas, 2007, 286 p.

BUSH George W., *Decision points,* New York, Crown Publishers, 2010, 497 p.

CAMPBELL Colin; ROCKMAN Bert (ed.), *The George W. Bush Presidency : appraisals and prospects,* Washington, D.C., CQ Press, 2004, 361 p.

CAMPBELL Colin; ROCKMAN Bert; RUDALEVIGE, Andrew (ed.), *The George W. Bush Legacy,* Washington, D.C, CQ Press, 2008, 352 p.

CONLEY Richard, *Transforming the American Polity: The Presidency of George W. Bush and the War on Terrorism*, New York, Routledge, 2004, 170 p.

DEAN John, *Worse Than Watergate, the Secret Presidency of George W. Bush*, New York, Little, Brown & Company, 2004, 272 p.

DENTON Jr Robert (ed.), *The George W. Bush presidency: a rhetorical perspective,* Lanham, MD, Lexington Books, 2012, 198 p.

DRAPER Robert, *Dead Certain, the Presidency of George W. Bush*, New York, Free Press, 2007, 480 p.

EDWARDS III George; KING Desmond (ed.), *The Polarized Presidency of George W. Bush*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2007, 384 p.

EDWARDS III George, *Governing by Campaigning: The Politics of the Bush Presidency*, Longman, 2nd Edition, 2007, 303 p.

FRUM David, *The Right Man: The Surprise Presidency of George W. Bush*, New York, Random House, 2003, 320 p.

GOLDMSITH Jack, *The Terror Presidency, Law and Judgment Inside the Bush Administration,* New York, WW Norton, 2009, 272 p.

JACOBSON Gary, *A Divider, Not a Uniter: George W. Bush and the American People, The 2006 Election and Beyond*, 2nd edition, Longman, 2010, 312 p.

LIND Nancy; TAMAS Bernard, *Controversies of the George W. Bush Presidency: Pro and Con Documents*, Greenwood, 2006, 208 p.

KELLEY Donald (editor); SHIELDS Todd (editor), *Taking the Measure: The Presidency of George W. Bush*, Texas A&M University Press, 2013, 184 p.

KELLNER Douglas, *From 9/11 to Terror War: The Dangers of the Bush Legacy*, Lanham, MD, Rowman & Littlefield Publishers, 2003, 336 p.

MARANTO Robert (editor); LANSFORD Tom (editor); Johnson Jeremy (editor), *Judging Bush*, Stanford University Press, Studies in the Modern Presidency series, 2009, 360 p.

MORGAN Iwan (editor); DAVIES Philip John (editor), *Assessing George W. Bush's Legacy: The Right Man?*, The Evolving American Presidency series, New York, Palgrave Macmillan, 2010, 240 p.

ORLOV GROSSMAN Michael; MATTHEWS Ronald (ed.), *Perspectives on the Legacy of George W. Bush*, Cambridge Scholars Publishing, 2009, 195 p.

OWENS John, « George W. Bush, the 'War on Terror' and the New Constitutional Equilibrium », dans LAGAYETTE Pierre (dir.), *L'empire de l'exécutif (1933-2006), la présidence des États-Unis de Franklin D. Roosevelt à George W. Bush*, Paris, PUPS, 2007, 232 p., pp. 151-175.

PFIFFNER James, *Power Play: The Bush Presidency and the Constitution*, Washington D.C, Brookings Institution 2009, 299 p.

PROVOST Colin (editor); TESKE Paul (editor), *President George W. Bush's Influence over Bureaucracy and Policy: Extraordinary Times, Extraordinary Powers*, The Evolving American Presidency Series, New York, Palgrave Macmillan, 2009, 572 p.

RESH William, *Rethinking the Administrative Presidency: Trust, Intellectual Capital, and Appointee-Careerist Relations in the George W. Bush Administration*, Johns Hopkins University Press, 2015, 208 p.

ROZELL Mark (editor); WHITNEY Gleaves (editor), *Testing the Limits: George W. Bush and the Imperial Presidency*, Lanham, MD, Rowman & Littlefield Publishers, 2009, 280 p.

RUSSOMANNO Joseph, *Tortured Logic: A Verbatim Critique of the George W. Bush Presidency*, Lincoln, NE, Potomac Books, 2011, 352 p.

SABATO Larry, *The Sixth Year Itch: The Rise and Fall of the George W. Bush Presidency*, Longman, 2007, 528 p.

SCHIER Steven, *Ambition and Division: Legacies of the George W. Bush Presidency*, Pittsburgh, PA, University of Pittsburgh Press, 2009, 320 p.

SCHIER Steven, *Panorama of a Presidency: How George W. Bush Acquired and Spent his Political Capital*, New York, Routledge, 2008, 208 p.

SWANSBROUGH Robert, *Test By Fire: The War Presidency of George W. Bush*, The Evolving American Presidency Series, New York, Palgrave Macmillan, 2008, 304 p.

WARSHAW Shirley Anne, *The Co-Presidency of Bush and Cheney*, Stanford Politics and Policy, 2009, 329 p.

WOODWARD Bob, *Bush at War,* New York, Simon & Schuster, 2002, 416 p.

WROE Andrew; HERBERT Jon (ed.), *Assessing the George W. Bush presidency: A tale of two terms,* Edinburgh, Edinburgh University Press, 2009, 292 p.

ZELIZER Julian (ed.), *The Presidency of George W. Bush, A First Historical Assessment*, Princeton, N.J, Princeton University Press, 2010, 384 p.

ZINN Howard, *The Unraveling of the Bush Presidency*, New York, Seven Stories Press, 2007, 48 p.

Articles de revue scientifique

ABERBACH Joel, « The Political Significance of the George W. Bush Administration », *Social Policy & Administration*, Volume 39, Issue 2, avril 2005, pp. 130-149.

ADLER David, « George Bush and the Abuse of History: The Constitution and Presidential Power in Foreign Affairs », *UCLA Journal of International Law & Foreign Affairs*, Volume 12, Issue 1, 2007, pp. 75-144.

ADLER David, « The Law: Presidential Power and Foreign Affairs in the Bush Administration: The Use and Abuse of Alexander Hamilton », *Presidential Studies Quarterly*, Volume 40, No. 3, The 2008 Presidential Election, Part II, septembre 2010, pp. 531-544.

ALLEN Michael, « George W. Bush and the Nature of Executive Authority - The Role of Courts in a Time of Constitutional Change », *Brooklyn Law Review*, Volume 72, Issue 3, Article 2, 2007, pp. 871-938.

BLOOM Robert; DUNN William, « The Constitutional Infirmity of Warrantless NSA Surveillance: The Abuse of Presidential Power and the Injury to the Fourth Amendment », *William & Mary Bill of Rights Journal*, Volume 15, Issue 1, 2006, pp. 147-202.

CALABRESI Steven; COLANGELO Anthony; YOO Christopher, « The Unitary Executive in the Modern Era, 1945-2004 », *Iowa Law Review*, Volume 90, No. 2, 2005, p.601.

CHEMERINSKY Erwin, « The Assault on the Constitution: Executive Power and the War on Terrorism », *U.C. Davis Law Review*, Volume 40, No.1, novembre 2006, pp.1-20.

CROCKETT David, « George W. Bush and the Unrhetorical Rhetorical Presidency », *Rhetoric and Public Affairs*, Volume 6, No. 3, automne 2003, pp. 465-486.

GOLDSTEIN Joel, « The Contemporary Presidency: Cheney, Vice Presidential Power, and the War on Terror », *Presidential Studies Quarterly*, Volume 40, No. 1, Ethics and the Presidency, mars 2010, pp. 102-139.

GREENSTEIN Fred, « 'The Contemporary Presidency': The Changing Leadership of George W. Bush: A Pre- and Post-9/11 Comparison », *Presidential Studies Quarterly*, Volume 32, No. 2, juin 2002, pp. 387-396.

HETHERINGTON Marc; NELSON Michael, « Anatomy of a Rally Effect: George W. Bush and the War on Terrorism », *PS: Political Science and Politics* , Volume 36, No. 1, janvier 2003, pp. 37-42.

HURET Romain, « La fin de l'État providence? Un bilan de la politique sociale de George W. Bush », *Vingtième Siècle*, No. 97, L'Amérique de George W. Bush, janvier-mars 2008, pp. 105-116.

KAM Cindy; RAMMOS Jennifer, « Joining and Leaving the Rally: Understanding the Surge and Decline in Presidential Approval following 9/11 », *The Public Opinion Quarterly*, Volume 72, No. 4, 2008, pp. 619-650.

MATHEWS Melissa, « Restoring the Imperial Presidency: An Examination of President Bush's New

Emergency Powers », *Hamline Journal of Public Law and Policy*, Volume 23, 2001-2002, pp. 455-492.

MEIERS Franz-Josef, « The Return of the Imperial Presidency? The President, Congress, and U.S. Foreign Policy after 11 September 2001 », *American Studies*, Volume 55, No. 2, 2010, pp. 249-286.

MELANDRI Pierre, « L'Amérique de George W. Bush ou la fin de la «Révolution conservatrice »? », *Vingtième Siècle*, No. 97, L'Amérique de George W. Bush, janvier-mars 2008, pp. 187-203.

MICHELOT Vincent, « La présidence en exil : la fermeture de l'exécutif sous George W. Bush», *Etudes anglaises*, Volume 60, 2007, pp. 453-465.

MICHELOT Vincent, La Cour suprême des États-Unis durant la présidence de George W. Bush: Un nouvel équilibre des pouvoirs? *Vingtième Siècle*, No. 97, L'Amérique de George W. Bush, janvier-mars 2008, pp. 117-129.

MILKIS Sidney; RHODES Jesse, « George W. Bush, the Republican Party, and the "New" American Party System », *Perspectives on Politics,* Volume 5, No. 3, septembre 2007, pp. 461-488.

MOYNIHAN Donald; ROBERTS Alasdair, « The Triumph of Loyalty Over Competence: The Bush Administration and the Exhaustion of the Politicized Presidency », *Public Administration Review*, Volume 70, No. 4, juillet-aout 2010, pp. 572-581.

PFIFFNER James, « The First MBA President: George W. Bush as Public Administrator », *Public Administration Review*, Volume 67, No. 1, janvier-février 2007, pp. 6-20.

PFIFFNER James, « The Contemporary Presidency: Constraining Executive Power: George W. Bush and the Constitution », *Presidential Studies Quarterly*, Volume 38, No. 1, mars 2008, pp. 123-143.

PFIFFNER James, « The Contemporary Presidency: Decision Making in the Bush White House », *Presidential Studies Quarterly*, Volume 39, No. 2, juin 2009, pp. 363-384.

ROZELL Mark, « Executive Privilege Revived?: Secrecy and Conflict during the Bush Presidency », *Duke Law Journal*, Volume 52, No. 2, Thirty-Second Annual Administrative Law Issue, novembre 2002, pp. 403-421.

SILVERSTEIN Gordon, « The Law: Bush, Cheney, and the Separation of Powers: A Lasting Legal Legacy? », *Presidential Studies Quarterly*, Volume 39, No. 4, décembre 2009, pp. 878-895.

SKINNER Richard, « George W. Bush and the Partisan Presidency », *Political Science Quarterly*, Volume 123, No. 4, 2008-2009, pp. 605-622.

VAÏSSE Justin, « George W. Bush a-t-il trahi, tué ou transfiguré le conservatisme américain? », *Vingtième Siècle*, No. 97, L'Amérique de George W. Bush, janvier-mars 2008, pp. 25-37.

Autres

KELLEY Christopher, « To be (Unitarian) or not to be (Unitarian): Presidential Power in the George W. Bush Administration. », paper prepared for the Hofstra University Conference, « President or King? Evaluating the Expansion of Executive Power from Abraham Lincoln to George W. Bush », les 4 et 5 novembre 2009.

Présidence américaine

Ouvrages

ABERBACH Joel, PETERSON Mark (eds.), *The Executive Branch*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2005, 640 p.

BARBOUR Christine; WRIGHT Gerald, *Keeping the Republic: Power and Citizenship in American Politics: The Essentials*, 7th Edition, Thousand Oaks, CA, SAGE Publications Inc., 2014, 590 p.

BELT Dood L.; GENOVESE Michael; LAMMERS William, *Presidency and Domestic Policy: Comparing Leadership Styles, FDR to Obama*, New York, Routledge, 2nd edition, 2014, 384 p.

BENNETT G.H., *The American Presidency 1945-2000: Illusions of Grandeur*, Sutton Publishing Ltd, 1996, 288 p.

BURKE John P., *The Institutional Presidency: Organizing and Managing the White House from FDR to Clinton (Interpreting American Politics)*, Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press, 2000, 296 p.

BRINKLEY Alan; DYER David, *The American Presidency*, New York, Houghton Mifflin, 2004, 572 p.

CALABRESI Steven; YOO Christopher, *The Unitary Executive, Presidential Power from Washington to Bush*, New Haven, Yale University Press, 2008, 558 p.

COHEN Jeffrey; NICE David, *The Presidency*, New York, McGraw-Hill, 2002, 504 p.

COX HAN Lori; HEITH Diane J., *Presidents and the American Presidency*, Oxford, New York, Oxford University Press, décembre 2013, 488 p.

CRENSON Matthew, Ginsberg Benjamin, *Presidential Power, Unchecked and Unbalanced*, New York, Norton, 2007, 432 p.

CRONIN Thomas, *Inventing the American Presidency,* Lawrence, University Press of Kansas, 1989, 404 p.

CRONIN Thomas, GENOVESE Michael, *The Paradoxes of the American Presidency*, Oxford, New York, Oxford University Press, 4th Edition, 2012, 384 p.

DAVIDSON Roger H.; PFIFFNER James P., *Understanding the Presidency*, New York, Routledge, 7th edition, 2012, 528 p.

DOHERTY Brendan J., *The Rise of the President's Permanent Campaign*, Lawrence, University Press of Kansas, 2012, 216 p.

EDELSON Chris, *Power without Constraint: The Post-9/11 Presidency and National Security*, Madison, WI, University of Wisconsin Press, 2016, 242 p.

EDWARDS III George C.; WAYNE Stephen, *Presidential Leadership: Politics and Policy Making*, Seventh Edition, Belmont, CA, Wadsworth Publishing, Cengage Learning, 2005, 553 p.

EDWARDS III George C.; HOWELL William (eds.), *The Oxford Handbook of the American Presidency*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2009, 896 p.

EDWARDS III George C., *The Strategic President: Persuasion and Opportunity in Presidential*

Leadership, Princeton, N.J, Princeton University Press, 2012, 272 p.

ELLIS Richard, *The Development of the American Presidency,* New York, Routledge, 2nd Edition, 2015, 608 p.

FISHER Louis, *Presidential War Power*, 3rd Edition, Lawrence, University Press of Kansas, 2013, 400 p.

GALVIN, Daniel J., *Presidential Party Building: Dwight D. Eisenhower to George W. Bush*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2009, 368 p.

GENOVESE Michael, *A Presidential Nation: Causes, Consequences, and Cures*, Boulder, CO, Westview Press, 2012, 250 p.

GENOVESE Michael, *Encyclopedia of the American Presidency,* New York, Facts on file, 2004, 606 p.

GENOVESE Michael (ed.), *Contending Approaches to the American Presidency*, Washington, D.C, CQ Press College, 2011, 216 p.

GORMLEY KEN, *The Presidents and the Constitution: A Living History*, New York, NYU Press 2016, 672 p.

GREENSTEIN Fred I., *The Presidential Difference: Leadership Style from FDR to Barack Obama*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 3rd Edition, 2009 344 p.

GOLDSMITH Jack, *Power and Constraint: The Accountable Presidency After 9/11*, New York, W. W Norton, 2012, 336 p.

GOULD Lewis, *The Modern American Presidency,* Lawrence, University Press of Kansas, 2003, 301 p.

HESS Stephen; PFIFFNER James P., *Organizing the Presidency*, Washington D.C, Brookings Institution Press, septembre 2002, 286 p.

HOWELL William, *Power without Persuasion: The Politics of Direct Presidential Action,* Princeton, NJ, Princeton University Press, 2003, 239 p.

HOWELL William, *Thinking about the Presidency: The Primacy of Power*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2013, 224 p.

HOWELL William, MOE Terry M., *Relic: How Our Constitution Undermines Effective Government--and Why We Need a More Powerful Presidency*, New York, Basic Books, avril 2016, 256 p.

IRONS Peter, *War Powers: How the Imperial Presidency Hijacked the Constitution*, New York, Metropolitan Books, 2005, 320 p.

JOHNSON Lyndon Baines, *The Vantage Point: Perspectives of the Presidency, 1963-1969*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1971, 636 p.

JONES Carles O., *The Presidency in a Separated System*, Washington, D.C, Brookings Institution Press, 2005, 358 p.

KETCHAM Ralph, *Presidents Above Party, The First American Presidency, 1798-1829,* Chapel Hill, NC, The University of North Carolina Press, 1984, 269 p.

KERNELL Samuel, *Going Public: New Strategies Of Presidential Leadership*, Washington, D.C, CQ Press, 2006, 256 p.

KRENT Harold J., *Presidential Powers*, New York, NYU Press, 2005, 279 p.

LACORNE Denis; Vaisse Justin (dir.), *La présidence impériale de Franklin D.Roosevelt à George W. Bush,* Paris, Odile Jacob, 2007, 218 p.

LA RAJA Raymond (ed.), *New Directions in American Politics*, New York, Routledge, 2013, 368 p.

LEUCHTENBURG William E., *The American President: From Teddy Roosevelt to Bill Clinton*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2015, 904 p.

LOWI Theodore, *The Personal President, Power Invested, Promise Unfulfilled,* Ithaca, NY, Cornell University Press, 1987, 221 p.

MAJOR Mark, *The Unilateral Presidency and the News Media, The Politics of Framing Executive Power*, New York, Palgrave Macmillan, 2014, 208 p.

MALTESE John A.; PIKA Joseph A., *The Politics of the Presidency*, 8th edition, Washington, D.C, CQ Press, 2012, 568 p.

MAYER Kenneth, *With the Stroke of a Pen: Executive Orders and Presidential Power,* Princeton, N.J, Princeton University Press, 2002, 312 p.

MCDONALD Forrest, *The American Presidency: An Intellectual History*, Lawrence, University Press of Kansas, 1994, 524 p.

MICHELOT Vincent, *L'Empereur de la Maison-Blanche,* Paris, Armand Colin, 2004, 213 p.

MICHELOT Vincent, *Le président des États-Unis : Un pouvoir impérial?,* Paris, Gallimard, 2008, 128 p.

MILKIS Sidney; NELSON Michael, *The American Presidency, Origins and Developments, 1776-2014*, 7th Edition, Washington, D.C, Sage Publications Inc, 2015, 530 p.

MILKIS Sidney M, *The President and the Parties, The Transformation of the American Party System Since the New Deal,* Oxford, New York, Oxford University Press, 1993, 404 p.

MORRIS Irwin, *The American Presidency: An Analytical Approach*, New York, Cambridge University Press, 2010, 279 p.

NELSON Michael, *The Evolving Presidency: Landmark Documents, 1787-2010*, Washington, D.C, CQ Press, 2010, 335 p.

NELSON Michael, *The Presidency and the Political System*, Washington, D.C, CQ Press, 2003, 565 p.

NEUSTADT Richard, *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan,* New York, Free Press; Revised edition, 1991, 371 p.

PFIFFNER James P., *The Modern Presidency*, Fifth edition, Belmont, CA, Wadsworth Publishing, Boston, 2008, 306 p.

PIOUS Richard, *The American Presidency*, New York, Basic Books, 1979, 511 p.

PIOUS Richard, *Why Presidents Fail: White House Decision Making from Eisenhower to Bush II*, Lanham, MD, Rowman & Littlefield Publishers, 2008.

PIOUS Richard; PYLE Christopher, *The President, Congress, and the Constitution*, New York, The Free Press, 1984, 433 p.

POPKIN Samuel L., *The Candidate: What it Takes to Win - and Hold - the White House*, Oxford, Oxford University Press, 2013, 360 p.

ROCKMAN Bert A.; WATERMAN Richard W. (éditeurs); *Presidential Leadership: The Vortex of Power*, Oxford, Oxford University Press, 2007, 260 p.

ROSSITER Clinton, *The American Presidency*, New York, Time Incorporated, 1963, 319 p.

RUDALEVIGE Andrew, *The New Imperial Presidency, Renewing Presidential Power after Watergate*, Ann Arbor, MI, The University of Michigan Press, 2006, 358 p.

SCHLESINGER Arthur, *The Imperial Presidency,* Boston, New York, Mariner Books, 2004 edition, 589 p.

SCHLESINGER Arthur, *War and The American Presidency,* New York, W.W Norton, 2004, 186 p.

SMITH Carter, *Presidents : Every Question Answered,* New York, Metro Books, 2008, 416 p.

SKOWRONEK Stephen, *Presidential Leadership in Political Time: Reprise and Reappraisal*, Second Edition, Revised and Expanded, Lawrence, University Press of Kansas, 2011, 224 p.

SKOWRONEK Stephen, *The Politics Presidents Make, Leadership from John Adams to Bill Clinton,* Cambridge, MA, Harvard University Press, 1997, 546 p.

TULIS Jeffrey K, *The Rhetorical Presidency,* Princeton, NJ, Princeton University Press, 1987, 209 p.

TULIS Jeffrey; BESSETTE Joseph M., *The Presidency in the Constitutional Order: An Historical Examination*, New York, Routledge, 2010, 383 p.

VALLET Elisabeth (dir.), *La présidence des États-Unis*, Sainte-Foy, Quebec, Presses de l'Université du Quebec, 2005, 370 p.

VINEL Jean-Christian *et al, L'Empire de l'exécutif américain*, 1933-2006, Neuilly, Atlande, 2008, 507 p.

YOO John, *Crisis and Command: A History of Executive Power from Washington to Present*, Kaplan Publishing, 2010, 544 p.

YOO John, *The Powers of War and Peace: The Constitution and Foreign Affairs after 9/11*, Chicago, University of Chicago Press, 2005, 366 p.

Articles de revue scientifique

ABERBACH Joel; ROCKMAN Bert, « The Appointments Clause and the Administrative Presidency», *Presidential Studies Quarterly*, Volume 39, No. 1, The Administrative Presidency, mars 2009, pp. 38-59.

BERRY Christopher; GERSEN Jacob, « The Unbundled Executive », *The University of Chicago Law Review*, Volume 75, No. 4, automne 2008, pp. 1385-1434.

CALABRESI Steven; PRAKASH Saikrishna, « The President's Power to Execute the Laws », *The Yale Law Journal*, Volume 104, No. 3, décembre 1994, pp. 541-665.

FISHER Louis, « The Law: Presidential Inherent Power: The « Sole organ » Doctrine », *Presidential Studies Quarterly*, Volume 37, Issue 1, mars 2007, pp. 139–152.

GREENE Abner, « Checks and Balances in an Era of Presidential Lawmaking », *The University of Chicago Law Review*, Volume 61, No. 1 (hiver 1994), pp. 123-196.

LOWI Theodore, « Presidential Power: Restoring The Balance », *Presidential Studies Quarterly*, Volume 100, No. 2 (été 1985), pp. 185-213.

MARSHALL William M., « Eleven Reasons Why Presidential Power Inevitably Expands and Why It Matters » , *Boston University Law Review*, Volume 88 (2008), pp. 505-522.

MAYER Kenneth R., « Executive Orders and Presidential Power », *The Journal of Politics*, Volume 61, Numéro 2, mai 1999, pp. 445-466.

MILLER Geoffrey, « The President's Power of Interpretation: Implications of a Unified Theory of Constitutional Law », *Law and Contemporary Problems*, Volume 56, No. 4, Elected Branch Influences in Constitutional Decisionmaking, automne 1993, pp. 35-61.

MOE Terry M.; HOWELL William G., « Unilateral Action and Presidential Power: A Theory », *Presidential Studies Quarterly*, Volume 29, Issue 4, décembre 1999, pp. 850-873.

PRAKASH Saikrishna, « Hail to the Chief Administrator: The Framers and the President's Administrative Powers », *The Yale Law Journal*, Volume 102, No. 4, janvier 1993, pp. 991-1017.

RUDALEVIGE Andrew, « The Contemporary Presidency: Executive Orders and Presidential Unilateralism », *Presidential Studies Quarterly*, Volume 42, No. 1, The Presidency and Economic Governance in Hazardous Times, mars 2012, pp. 138-160.

SHANE Peter M., « Independent Policymaking and Presidential Power: A Constitutional Analysis », *The George Washington Law Review*, Volume 57, No.3, 1989, p.596.

SKOWRONEK Stephen, « The Conservative Insurgency and Presidential Power: A Developmental Perspective on the Unitary Executive », *Harvard Law Review,* Volume 122, No. 8, 2009, pp. 2070-2103.

WARD SALTZMAN Rachel, « Executive Power and the Office of Legal Counsel » *Yale Law & Policy Review*, Volume 28, No. 2, printemps 2010, pp. 439-480.

WATERMAN Richard W., « The Administrative Presidency, Unilateral Power, and the Unitary Executive Theory », *Presidential Studies Quarterly*, Volume 39, Issue 1, mars 2009, pp. 5–9.

ZELIZER Julian, « The Conservative Embrace of Presidential Power », *Boston University Law Review*, Volume 88, 2008, pp. 499-503.

Système politique américain

Ouvrages

DE TOCQUEVILLE Alexis, *Democracy in America and Two Essays on America*, London, Penguin Classics, 2003, 935 p.

DEYSINE Anne, *Les institutions des États-Unis*, Paris, La documentation française, 2006, 59 p.

GOULD Lewis, *Grand Old Party, A History of the Republicans*, New York, Random House, 2003, 597 p.

LOWI Theodore J., *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*, New York, Norton, 1969, 332 p.

MANN Thomas; ORNSTEIN Norman, *The Broken Branch, How Congress Is Failing America and How to Get It Back on Track*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2008, 298 p.

MAYHEW David, *Divided We Govern, Party Control, Law-making, and Investigations, 1946-1990*, New Haven, Yale University Press, 1991, 228 p.

POSNER Richard, *Not a Suicide Pact, The Constitution in a Time of National Emergency*, New York, Oxford University Press, 2006, 171 p.

ROSSITER Clinton (ed.), *The Federalist Papers*, New York, Signet Classic, 2003, 688 p.

TOINET Marie-France, *Le système politique des États-Unis,* Paris, Presses Universitaires de France, 1987, 629 p.

Articles de revue scientifique

BRUDNEY James; DISTLEAR Corey, « Decline and Fall of Legislative History - Patterns of Supreme Court Reliance in the Burger and Rehnquist Eras », *Judicature*, Volume 89, 2006, pp. 220-233.

JOHNSEN Dawn, « Functional Departmentalism and Nonjudicial Interpretation: Who determines Constitutional Meaning? », *Law and Contemporary Problems*, Volume 67, Numéro 3, été 2004, pp. 105-147.

KLEINERMAN Benjamin, « Separation of Powers and the National Security State », Nomos, Volume 50, Getting to the Rule of Law, 2011, pp. 107-134.

RUDALEVIGE Andrew, « The Contemporary Presidency": The Decline and Resurgence and Decline (and Resurgence?) of Congress: Charting a New Imperial Presidency », *Presidential Studies Quarterly*, Volume 36, No. 3, septembre 2006, pp. 506-524.

SPITZER Robert, « The Constitutionality of the Presidential Line-Item Veto. » *Political Science Quarterly,* Volume 112, No. 2 (été 1997), pp. 261-283.

Histoire des États-Unis

Ouvrages

MURRIN John *et al.*, *Liberty, Equality, Power, A History of the American People*, Compact Fourth Edition, Belmont, CA**,** Thomson Wadsworth, 2006, 1179 p.

NORTON Mary Beth *et al.*, *A People and a Nation, A History of the United States*, Brief Sixth Edition, Boston, New York, Houghton Mifflin Company, 2003, 611 p.

PATTERSON James, *Grand Expectations, The United States, 1945-1974*, New York, Oxford, Oxford University Press, 1996, 829 p.

PATTERSON James, *Restless Giant, The United States from Watergate to Bush v. Gore*, Oxford, Oxford University Press, 2005, 448 p.

Décisions de la Cour suprême

Ameron, Illc. c. U.S. Army Corps of Engineers, 787 F.2d 875, 1986.

BURGER, Warren. Majority Opinion, *US c. Nixon*, 418 U.S. 683, 1974.

SCALIA, Antonin. Dissent, *Hamdan c. Rumsfeld*, 548 U.S. 557, 2006.

SCALIA Antonin, *United States v. Windsor, Executor of the estate of Spyer, et al,* 570 U.S. 12, 2013.

STEVENS, John Paul. Majority Opinion, *Clinton c. City of New York*, 524 U.S. 417, 1998.

STEVENS, John Paul. Majority Opinion, *Chevron U.S.A., Inc. c. Natural Resources Defense Council, Inc,* 467 U.S. 837, 1984.

Autres

Letter from Thomas Jefferson to Spencer Roane, 6 septembre 1819.
Consultable à l'adresse suivante :
http://walshslaw.wordpress.com/2012/05/29/jefferson-to-roane-on-departmentalism-sept-6-1819/

DAVIS Alison, *Always There, The Remarkable Life of Ruth Lillian Kirschstein, M.D.* 2011, National Institutes of Health.

EISENHOWER, Dwight D., Executive Order 10730 - Providing Assistance for the Removal of an Obstruction of Justice Within the State of Arkansas, 24 septembre 1957.
Consultable à l'adresse suivante :
http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=75572

HOWELL, William G., « Thinking Institutionally about an American Presidency », Webinar, The University of Chicago, octobre 2015.
Consultable à l'adresse suivante :
https://www.pearsoned.com/wp-content/uploads/Howell_10-16-15-Webinar.pdf

LINCOLN Abraham, Proclamation 93 - Declaring the Objectives of the War Including Emancipation of Slaves in Rebellious States on January 1, 1863, 22 septembre 1862.
Consultable à l'adresse suivante :
http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=69782

MEESE III, Edwin, discours au National Press Club à l'occasion de l'anniversaire de sa prise de fonction en tant que ministre de la Justice, 25 février 1986.
Consultable à l'adresse suivante :
http://www.justice.gov/ag/aghistory/meese/1986/02-25-1986.pdf

ROOSEVELT, Franklin D., Executive order 9066 - Authorizing the Secretary of War to Prescribe Military Areas, 19 février 1942.
Consultable à l'adresse suivante :
http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=61698#axzz2j6PiRMez

TRUMAN, Harry S., Executive Order 9981 - Establishing the President's Committee on Equality of Treatment and Opportunity in the Armed Services, 26 juillet 1948.

Consultable à l'adresse suivante :
http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=60737#axzz2j6PiRMez

Liens utiles :

- The American Presidency Project : http://www.presidency.ucsb.edu
- THOMAS, Library of Congress : http://thomas.loc.gov/home/thomas.php
- Site officiel du Congrès : https://www.congress.gov
- Site officiel de la Maison-Blanche : https://www.whitehouse.gov
-Site officiel de la Maison-Blanche de George W. Bush : https://georgewbush-whitehouse.archives.gov

Exemple de déclaration de promulgation constitutionnelle

Statement on Signing the Homeland Security Act of 2002

November 25, 2002

Today I have signed into law H.R.5005, the "Homeland Security Act of 2002." The Act restructures and strengthens the executive branch of the Federal Government to better meet the threat to our homeland posed by terrorism. In establishing a new Department of Homeland Security, the Act for the first time creates a Federal department whose primary mission will be to help prevent, protect against, and respond to acts of terrorism on our soil.

Section 103(a)(8) of the Act provides for 12 Assistant Secretary positions without defined titles or duties in the new Department that are to be "appointed by the President, by and with the advice and consent of the Senate." Sections 201(b)(1) and 201(b)(2) of the Act provide for two Assistant Secretary positions with defined titles and duties that are to be "appointed by the President." The text and structure of the Act make clear that these two presidentially appointed Assistant Secretary positions were created in addition to the 12 unspecified Assistant Secretary positions, and the executive branch shall construe the relevant provisions accordingly.

With respect to section 201(h), upon the recommendations of the Secretary of Homeland Security, the Director of Central Intelligence, the Secretary of Defense, the Assistant to the President for National Security Affairs, and other appropriate executive branch officials, I will determine which elements of the Department of Homeland Security are concerned with the analysis of foreign intelligence information.

Section 214(a)(1)(D)(ii) provides that voluntarily shared critical infrastructure information shall not be used or disclosed by any Federal employee without the written consent of the person or entity submitting the information, except when disclosure of the information would be to the Congress or the Comptroller General. The executive branch does not construe this provision to impose any independent or affirmative requirement to share such information with the Congress or the Comptroller General and shall construe it in any event in a manner consistent with the constitutional authorities of the President to supervise the unitary executive branch and to withhold information the disclosure of which could impair foreign relations, the national security, the deliberative processes of the Executive, or the performance of the Executive's constitutional duties.

Section 231 establishes an "Office of Science and Technology" within the National Institute of Justice, and under the general authority of the Assistant Attorney General for the Office of Justice Programs. According to subsection 231(b), "[t]he Office shall be headed by a Director, who shall be an individual appointed based on approval by the Office of Personnel Management of the executive qualifications of the individual." The executive branch will construe this provision in a manner consistent with the requirements of the Appointments Clause of Article II of the Constitution. Because the Director would exercise significant governmental authority and thus be an "officer" whose appointment must be made in conformity with the Appointments Clause, I hereby direct the Attorney General to appoint the Director.

Section 232(e) of the Act provides that the Director of the Office of Science and Technology within the Department of Justice shall have sole authority over decisions relating to publications issued by the Office. The executive branch shall construe this provision in a manner consistent with the constitutional authorities of the President to supervise the unitary executive branch.

Section 306(a) of the Act provides that research conducted by the Department shall be unclassified "to the greatest extent practicable." In addition, section 425 adds section 44901(d)(3) to title 49 of the United States Code, requiring the submission of classified reports concerning the screening of checked baggage for explosives in the aviation system to certain committees of Congress. The

executive branch shall construe and carry out these provisions, as well as other provisions of the Act, including those in title II of the Act, in a manner consistent with the President's constitutional and statutory authorities to control access to and protect classified information, intelligence sources and methods, sensitive law enforcement information, and information the disclosure of which could otherwise harm the foreign relations or national security of the United States.

Section 311(h) of the Act provides for the preparation and transmittal to the Congress of reports prepared by the Homeland Security Science and Technology Advisory Committee. The executive branch shall construe this provision in a manner consistent with the constitutional authorities of the President to supervise the unitary executive branch and to recommend for the consideration of the Congress such measures as the President judges necessary and expedient.

Several sections of the Act, including section 414, 476, and 873(c), purport to require the submission of budget requests for the new Department to the Congress and to require such requests to be in a particular form. The executive branch shall construe this provision in a manner consistent with the constitutional authority of the President to recommend for the consideration of the Congress such measures as the President judges necessary and expedient.

Section 452(c)(2) of the Act prohibits various officers of the Department or the Office of Management and Budget from reviewing reports and other material prepared by the Citizenship and Immigration Services Ombudsman. The executive branch shall construe this section in a manner consistent with the President's constitutional authority to supervise the unitary executive branch.

Section 473(f) of the Act purports to require the Secretary of Homeland Security or the Attorney General to comply with requests from the General Accounting Office (GAO) for certain information in the course of GAO preparation of reports on demonstration projects relating to disciplinary action. The executive branch shall construe this provision in a manner consistent with the constitutional authorities of the President to supervise the unitary executive branch and to withhold information the disclosure of which could impair foreign relations, the national security, the deliberative processes of the Executive, or the performance of the Executive's constitutional duties.

Provisions in the Act, including sections 418(b), 428(e)(7)(B), 460, 477(c)(2)(F), 882(c)(3), and 893(a) purport to require executive branch officials to submit to the Congress plans for internal executive branch activities or recommendations relating to legislation. The executive branch shall construe such provisions in a manner consistent with the President's constitutional authorities to supervise the unitary executive branch and to recommend for the consideration of the Congress such measures as the President judges necessary and expedient.

Section 507 describes some of the functions of the Federal Emergency Management Agency, specifically referencing "the functions and authorities prescribed by the Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act (42 U.S.C. 5121 *et seq.*)." Because section 503(1) transfers all functions of the Federal Emergency Management Agency to the Department of Homeland Security, including those existing pursuant to laws other than the Stafford Act, the executive branch shall not construe the specification of the Stafford Act in section 507 as limiting in any way the transfer of the other authorities currently belonging to the Federal Emergency Management Agency.

Section 812(a) authorizes Inspectors General and their assistants and agents to make criminal arrests without warrants for any Federal felony if they have "reasonable grounds to believe" that the subject committed or is committing the offense. Because the Supreme Court has held that the standard of probable cause applies to all arrests, regardless of circumstances, the grounds for making an arrest under this standard are only "reasonable" if they include probable cause to

believe that the subject has committed or is committing a crime. The Inspectors General, their assistants, and agents must accordingly have probable cause before making an arrest pursuant to this section. The authority to make criminal arrests and to exercise other law enforcement authorities conveyed by this section is to be exercised in accordance with guidelines promulgated by the Attorney General, as provided by section 6(e)(4) of the Inspector General Act of 1978, as added by section 812(a).

Section 873(b) describes conditions under which gifts or donations of services or property of the Department may be accepted, used, or disposed of by third parties. The executive branch shall construe this provision in a manner consistent with existing legal authorities being transferred to the Department of Homeland Security and shall not construe it to effect an implied repeal of any such authority.

Section 878 provides that the Secretary of Homeland Security shall appoint a senior official in the Department to assume primary responsibility for certain counter-narcotics efforts and to serve as the United States Interdiction Coordinator for the Office of National Drug Control Policy. In making this appointment, the Secretary of Homeland Security will consult with and seek recommendations from the Director of the Office of National Drug Control Policy.

Section 879 establishes an Office of International Affairs with responsibilities to promote information and education exchange with foreign nations with respect to best practices and technologies relating to homeland security. This Office will carry out these functions in close coordination with the Department of State and other relevant Government agencies.

Section 886 recites a series of findings and provides the sense of the Congress concerning aspects of section 1385 of title 18, United States Code, commonly known as the Posse Comitatus Act. This provision does not purport to alter, modify, or otherwise affect the Posse Comitatus Act or judicial interpretations of that Act, and the executive branch shall construe this provision accordingly.

Section 895 of the Act purports to amend Rule 6(e) of the Federal Rules of Criminal Procedure by expanding the permissible scope of grand jury information that may be shared by prosecutors. On April 29, 2002, however, the Supreme Court proposed a set of amendments to Rule 6 that, under section 2074 of title 28, are scheduled to take effect on December 1, 2002. There is no indication that the Congress' different amendments to Rule 6(e) were intended to reject the Supreme Court's pending proposal, and my Administration will construe the Act so that the Supreme Court's proposed amendments to Rule 6 will still go into effect, without alteration, on December 1, 2002. As a result of those intervening amendments, when section 895 becomes effective in 60 days, its directions for amendment will no longer correspond to the underlying text of Rule 6(e). In the next Congress, technical amendments will be necessary to add the changes in this section to those already accomplished by the Supreme Court pursuant to sections 2072 and 2074 of title 28.

Section 1313(a)(2) provides authority to the Administrative Office of the United States Courts to establish a program for providing voluntary separation incentive payments to "individuals serving in the judicial branch." Based upon an understanding of the intent of this provision, as well as appropriate respect for principles of judicial independence, the executive branch shall construe "individuals serving in the judicial branch" to exclude those individuals serving as members of the Federal judiciary.

Section 1331 adds an amended section 4107(b)(1)(A) to title 5, United States Code, which requires that, in exercising authority to assign and fund academic degree training for certain Federal employees, an agency "take into consideration the need to maintain a balanced workforce in which women, members of racial and ethnic minority groups, and persons with disabilities are

appropriately represented in Government service." The executive branch shall construe this provision in a manner consistent with the Equal Protection component of the Due Process Clause of the Fifth Amendment to the Constitution.
GEORGE W. BUSH
The White House, November 25, 2002.

Exemple de déclaration de promulgation politique

Statement on Signing the Improving Head Start for School Readiness Act of 2007
December 12, 2007
Today I signed into law the "Improving Head Start for School Readiness Act of 2007," a bill to reauthorize Head Start. Over the past 40 years, Head Start has provided comprehensive child development services to more than 20 million low-income children and their families to promote school readiness. Because of the National Reporting System, we know that more Head Start programs are helping children gain early reading and math skills. But we must take steps to improve Head Start to ensure that low-income children arrive at school ready to learn.
I am pleased that this bill addresses several longstanding administration priorities, such as increased competition among Head Start providers, improved coordination of early childhood delivery systems, and stronger educational performance standards. Increasing competition for providers will help ensure that we offer the highest quality programs to our Nation's most vulnerable young children. Greater collaboration among Head Start agencies, schools, and other programs serving young children will help ensure our investments are better aligned and more effective. Stronger educational performance standards and an emphasis on research-based curricula and classroom practices will increase children's preparedness for school. I also support the bill's provisions to strengthen fiscal accountability and program oversight, so that dollars intended to serve children are spent wisely.
I am, however, deeply disappointed that the bill ends the National Reporting System, our only tool to examine consistently how Head Start children are performing in programs across the Nation. We should be working to provide more and better data to parents, teachers, and policymakers, not less. I am concerned that the bill authorizes spending levels higher than those proposed in my budget. Approval of this legislation is not an endorsement of these funding levels or a commitment to request them. I am also disappointed that the bill fails to include my proposal to protect faith-based organizations' religious hiring autonomy.
I thank Members of both parties in Congress who worked on this legislation. I will continue to work with Congress to ensure that our neediest children are prepared for success in school and a lifetime of achievement.
GEORGE W. BUSH
The White House, December 12, 2007.

Exemple de déclaration de promulgation protocolaire

Statement on Signing the Supplemental Appropriations Act, FY 2001
July 24, 2001
Today I signed into law H.R.2216, the "Supplemental Appropriations Act, FY 2001," which provides funding for the Department of Defense and other departments.
This important supplemental appropriation provides urgently needed resources to enhance defense readiness and operations and maintenance; to improve the morale of our service men and service women, and their families; to provide needed home energy assistance for low-income

families; to aid victims of radiation exposures associated with the Government's nuclear weapons testing program; to provide a U.S. contribution for the global trust fund to combat HIV/AIDS, malaria, and tuberculosis; and for other purposes.

I commend the Congress for expeditiously providing critical resources needed to improve our support for our men and women in the military while maintaining a strict fiscal discipline. The Congress provided this additional funding within the budget agreement's discretionary spending limits. The resources I requested for the Department of Defense will help our military readiness and help lay the groundwork for further strengthening after Secretary Rumsfeld's ongoing strategy review.

I applaud the Congress for passing this bill without resorting to the abusive use of the emergency designation. We have seen "emergencies" become a recurring part of the budget process, and become magnets for special-interest, non-essential spending.

I will continue to work with the Congress and the Federal Emergency Management Agency (FEMA) to see that FEMA meets its obligations to perform its extremely important role of disaster relief in a thorough and timely manner.

I hope the bipartisan approval of this bill is a harbinger of improved, more orderly deliberations for the remainder of the FY 2002 appropriations process. The fiscal discipline demonstrated in this Supplemental Appropriations Act, developed with collegiality and in a timely manner, sets a standard for how the Congress should handle spending bills for the next fiscal year.

GEORGE W. BUSH

The White House, July 24, 2001.

Exemple du travail d'analyse réalisé sur les déclarations de promulgation

13 objections

The American Presidency Project

John T. Woolley & Gerhard Peters • Santa Barbara, California

1 disposition

return to original document

• **George W. Bush**

Statement on Signing the Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004

December 17, 2004

Today, I have signed into law S. 2845, the "Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004" (the "Act"). The Act strengthens the intelligence and counterterrorism capabilities of the United States, including by appropriate implementation of the recommendations in the Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, often called the 9/11 Commission.

Many provisions of the Act deal with the conduct of United States intelligence activities and the defense of the Nation, which are two of the most important functions of the Presidency. The executive branch shall construe the Act, including amendments made by the Act, in a manner consistent with the constitutional authority of the President to conduct the Nation's foreign relations, as Commander in Chief of the Armed Forces, and to supervise the unitary executive branch, which encompass the authority to conduct intelligence operations. PE + CIC + UE POUR TOUTE LA LOI !!!

The executive branch shall construe provisions in the Act that mandate submission of information to the Congress, entities within or outside the executive branch, or the public, in a manner consistent with the President's constitutional authority to supervise the unitary executive branch and to withhold information that could impair foreign relations, national security, the deliberative processes of the Executive, or the performance of the Executive's constitutional duties. Such provisions include sections 1022, 1061, 3001(f)(4), 5201, 5403(e), and 8403, and sections 101A(f) and 102A(c)(7) of the National Security Act of 1947 as amended by sections 1011 and 1031, section 703(b), 704, and 706(f) of the Public Interest Declassification Act of 2000 as amended by section 1102, section 601 of the Foreign Intelligence Surveillance Act of 1978 as amended by section 6002, section 207 of the Afghan Freedom Support Act of 2002 as amended by section 7104, section 112(b) of title 1, United States Code, as amended by section 7120, and section 878 of the Homeland Security Act as amended by section 7407. UE + Info NS-Other 2/7

To the extent that provisions of the Act purport to require or regulate submission by executive branch officials of legislative recommendations to the Congress, the executive branch shall construe such provisions in a manner consistent with the President's constitutional authority to supervise the unitary executive branch and to submit for congressional consideration such measures as the President judges necessary and expedient. Such provisions include sections 1094, 1095, 4012(b), 4019, 5201, 6303, 6403, 7119, 7208, 7213, 7502, 7802, 7803, and 8403(c), section 119B(g) of the National Security Act of 1947 as amended by section 1023, and section 44925 of title 49, United States Code, as amended by section 4013. To the extent that provisions of the Act, including section 3001(g) and section 102A(e) of the National Security Act of 1947 as amended by section 1011, purport to require consultation with the Congress as a condition to execution of the law, the executive branch shall construe such provision as calling for, but not mandating, such consultation. UE + Recommend 3/19 Chadha ??? OUI

Several provisions of the Act, including Title III and section 7601, purport to regulate access to classified national security information. The Supreme Court of the United States has stated that the President's authority to classify and control access to information bearing on national security flows from the Constitution and does not depend upon a legislative grant of authority. The executive branch shall construe such provisions in a manner consistent with the Constitution's commitment to the President of the executive power, the power to conduct the Nation's foreign affairs, and the authority as Commander in Chief. Info NS 4/1 Ex. Power + PE + CIC

The executive branch shall construe as advisory provisions of the Act that purport to regulate the means by which the President obtains recommendations or information from subordinates in the executive branch, as is consistent with the constitutional commitment to the President of authority to supervise the unitary executive branch and to require the opinions of principal officers of executive departments. Such provisions include sections 103A(a), 103B(d), 106, 119(h), and 101A of the National Security Act of 1947, as amended by sections 1011, 1014, 1021, and 1031 of the Act. 2/4 UE + Avis

The executive branch shall construe as advisory provisions of the Act that purport to require the conduct of negotiations with a foreign government or otherwise direct or burden the President's conduct of foreign relations, including sections 4026, 4072(c)(2), 5301 to the extent it involves foreign diplomats and other foreign officials, 7116, 7204, 7210, 7217, 7303(c), and 7703, and sections 104(d) and 206(d)(1) of the Afghanistan Freedom Support Act as amended by section 7104. Further, the executive branch shall construe section 6(j)(5) of the Export Administration Act of 1979 as amended by section 7102(c) of the Act, to identify a non-exclusive factor for the Secretary of State to consider in his discretion in making determinations under subsection 6(j), as is consistent with the use of the non-exclusive term "include" in the provision and the congressional decision reflected in the text of the statute to afford the President substantial latitude in implementation of the provision. P.E 1/10

The executive branch shall construe provisions of the Act that relate to race, ethnicity, or gender in a manner consistent with the requirement that the Federal Government afford equal protection of the laws under the Due Process Clause of the Fifth Amendment to the Constitution. 5e amendement 1/?

GEORGE W. BUSH

The White House, December 17, 2004

3 Unitary Executive ✓
2 Politique étrangère ✓
1 Infos NS ✓
1 Infos NS + other ✓
1 Chadha ✓

1 Recommend ✓
1 Executive Power ✓
1 Commander in chief ✓
1 Avis exécutif ✓
1 Recommend ✓
1 5th Amendment ✓

Liste des arguments constitutionnels utilisés dans les déclarations de promulgation

Avis de l'exécutif : argument constitutionnel basé sur l'Article II, Section 2, alinea 1 de la Constitution (le président des États-Unis « pourra exiger l'opinion, par écrit, du principal responsable de chacun des départements exécutifs sur tout sujet relatif aux devoirs de sa charge. »). Cet argument est utilisé dans les déclarations de promulgation lorsque le Congrès impose au président de recevoir l'opinion de tel ou tel membre de l'exécutif avant de prendre une décision.

Bicamérisme : argument constitutionnel basé sur la Clause de présentation de la Constitution (Article I, Section 7) et qui précise qu'afin d'acquérir force de loi, tout projet législatif doit être adopté en des termes identiques par les deux chambres du Congrès avant d'être envoyé au président. Cet argument permet au président de remettre en cause la constitutionnalité de dispositions de loi qui sont le fruit du travail d'une seule des deux chambres du Congrès.

Cinquième Amendement : argument constitutionnel basé sur l'amendement du même nom, lequel garantit à tous les citoyens américains l'égale protection des lois. La plupart du temps, le président se sert de cet argument pour remettre en cause la constitutionnalité de programmes basés sur la discrimination positive (*affirmative action* en anglais) et qui enfreignent selon lui ce principe d'égale protection.

Chef des armées : argument constitutionnel basé sur l'Article II, Section 2, alinea 1 de la Constitution (« Le président sera commandant en chef de l'armée et de la marine des États-Unis, et de la milice des divers états lorsque celle-ci sera appelée au service effectif des États-Unis. »). Utilisé dans les déclarations de promulgation pour nier la légitimité du Congrès à s'immiscer dans le contrôle et le commandement des forces armées, qui relève pour George W. Bush mais aussi pour d'autres présidents d'une prérogative présidentielle exclusive.

Clause de fidèle exécution des lois : argument constitutionnel basé sur l'Article II, Section 3 de la Constitution (« Le président (…) veillera à ce que les lois soient fidèlement exécutées).

Clause de nominations : argument constitutionnel basé sur l'Article II, Section 2, alinea 2 de la Constitution (« Il proposera au Sénat et, sur l'avis et avec le consentement de ce dernier, nommera les ambassadeurs, les autres ministres et les consuls, les juges à la Cour suprême, et tous les autres fonctionnaires des États-Unis dont la nomination n'est pas prévue par la présente Constitution, et dont les postes seront crées par la loi. »). L'argument est utilisé dans les déclarations de promulgation lorsque le Congrès tente de restreindre la liberté du président en matière de nominations, par exemple en l'empêchant de procéder à ces nominations à une certaine date ou en lui demandant de prendre en compte l'avis de certaines personnes avant d'effectuer son choix.

Clause de présentation : argument constitutionnel basé sur l'Article I, Section 7, alinea 2 de la Constitution (« Tout projet de loi adopté par la Chambre des Représentants et par le Sénat devra, avant d'acquérir force de loi, être soumis au président des États-Unis »).

Clause de recommandations : argument constitutionnel basé sur l'Article II, Section 3 de la Constitution (« Le président informera le Congrès, de temps à autre, de l'état de l'Union, et recommandera à son attention telles mesures qu'il estimera nécessaires et opportunes »). L'argument est utilisé dans les déclarations de promulgation pour remettre en cause la constitutionnalité des nombreuses dispositions de loi qui imposent à l'exécutif de transmettre des propositions législatives au Congrès.

Pouvoirs de politique étrangère : argument constitutionnel basé à la fois sur l'Article II, Section 3 de la Constitution (« Le président (…) recevra les ambassadeurs et autres ministres ») et sur la décision *US c. Curtiss-Wright* rendue en 1936 par la Cour suprême et qui fait du président le chef unique de la politique étrangère du pays. L'argument est utilisé dans les déclarations de promulgation dès que le Congrès cherche à s'immiscer dans la formulation de la politique étrangère des États-Unis.

Privilège de l'exécutif : argument constitutionnel basé sur la notion du même nom, dont la légitimité fut reconnue et l'étendue circonscrite par la Cour suprême en 1974 dans la décision États-Unis c. Nixon et qui veut que le président et l'exécutif ont le droit de refuser de divulguer certaines informations confidentielles au Congrès et aux cours de justice si ces informations, dans le cas où elles étaient rendues publiques, seraient en mesure de nuire à la sécurité du pays ou a la capacité de l'exécutif à remplir ses fonctions.

Théorie de l'exécutif unitaire : selon ses partisans, cette théorie repose sur l'Article II, Section 1 de la Constitution, qui affirme que *« le pouvoir exécutif sera confié à un président des États-Unis d'Amérique. »* Pour George W. Bush et les autres partisans de cette théorie, ce passage de la Constitution fait du président des États-Unis le chef unique du pouvoir exécutif et lui confère par la même le contrôle exclusif du travail de chacun de ses membres. Appliquée aux déclarations de promulgation, cette théorie permet à George W. Bush de remettre en cause la constitutionnalité de toute disposition de loi qui s'apparenterait à une ingérence du pouvoir législatif dans l'exécution des lois.

Vetos législatifs - *INS c. Chadha* : dispositif par lequel le Congrès soumet l'exécution d'une disposition de loi à un certain nombre de conditions. La Cour suprême a déclaré une telle pratique inconstitutionnelle dès 1983 dans la décision *INS c. Chadha* et les différents présidents se servent donc régulièrement de cet arrêt pour remettre en cause la constitutionnalité de vetos législatifs présents dans les lois qu'il promulgue.

Définitions des termes récurrents

Certains de ces termes ont déjà fait l'objet d'une définition en note de bas de page ou dans le corps de la thèse lors de leur première occurrence.

Argument constitutionnel : un argument constitutionnel est la justification d'une objection constitutionnelle. Si le président remet en cause, dans une déclaration de promulgation, la constitutionnalité d'une disposition de loi, c'est parce qu'il estime que la disposition en question est contraire à un passage de la Constitution. L'argument constitutionnel est donc tout simplement ce

passage de la Constitution que la disposition de loi enfreint et qui justifie, selon le président, la remise en cause de la constitutionnalité de la disposition en question.

Déclaration de promulgation : document concomitant à la promulgation de la loi par le président et qui permet à ce dernier d'exprimer son opinion sur divers aspects de la loi qu'il vient de promulguer comme ses objectifs, sa pertinence, ses insuffisances, l'interprétation présidentielle de certains passages ambigus ou encore la croyance du président en l'inconstitutionnalité de certaines de ses dispositions.

Déclaration de promulgation constitutionnelle : déclaration de promulgation remettant en cause la constitutionnalité d'au moins une disposition au sein de la loi à laquelle est est jointe, et ce quelles que soient par ailleurs ses éventuelles dimensions protocolaire et/ou politique.

Déclaration de promulgation politique : déclaration de promulgation qui contient au moins une critique du contenu politique de la loi à laquelle elle est jointe, mais ne remet en cause la constitutionnalité d'aucune de ses dispositions.

Déclaration de promulgation protocolaire : déclaration de promulgation qui ne contient aucune critique du contenu politique de la loi à laquelle elle est jointe, ni aucune remise en cause de sa constitutionnalité. Il s'agit la plupart du temps pour le président de féliciter le Congrès pour l'adoption de la loi et de vanter les mérites de cette dernière.

Densité constitutionnelle : nombre d'objections constitutionnelles émises par une déclaration de promulgation constitutionnelle.

Départementalisme : théorie selon laquelle les trois pouvoirs fédéraux doivent interpréter la Constitution afin de remplir les missions qui sont les leurs.

Disposition de loi : si les lois américaines (et donc les déclarations de promulgation) distinguent différents types de passages de lois comme les titres (*titles* en anglais), les divisions (*divisions*) ou les dispositions (*provisions*), l'ensemble de ces dénominations sera regroupé dans cette thèse sous l'étiquette de « disposition de loi » ou encore de « disposition », afin de simplifier l'analyse des déclarations de promulgation par l'adoption d'une nomenclature unique.

Freins et contrepoids : ensemble des moyens donnés par la Constitution à chacun des trois pouvoirs fédéraux qui leur permettent de contrôler les agissements des deux autres pouvoirs et de garantir ainsi la pérennité de la nature démocratique du régime politique par un système de contrôle réciproque. Ainsi, le droit de veto permet au président d'empêcher l'adoption de lois inconstitutionnelles par le Congrès, qui peut lui-même outrepasser ce veto en réunissant une majorité des deux tiers de ses membres dans chacune des deux chambres.

Historique législatif : ensemble des discussions et documents qui précédent l'adoption d'une loi, tels que les rapports de commissions du Congrès, les auditions et les débats en séance plénière.

Objection constitutionnelle : remise en cause au sein du même paragraphe d'une déclaration de promulgation de la constitutionnalité d'une ou de plusieurs dispositions de loi. Lorsqu'un président

estime qu'une disposition de loi est contraire à la Constitution, il émet une objection, que l'on qualifie de constitutionnelle puisque la raison pour laquelle l'objection est émise est que le président estime que la disposition en question est (ou pourrait être, selon l'interprétation qui en est faite et/ou la manière dont elle est exécutée) contraire à la Constitution.

Originalisme : méthode d'interprétation constitutionnelle qui préconise d'interpréter la Constitution mais également de se prononcer sur le sens et la constitutionnalité des lois en se basant uniquement sur le sens originel donné à la loi ou à la Constitution au moment de leur adoption. L'originalisme s'oppose à l'idée de *living Constitution*, qui voit au contraire la Constitution comme un document dont l'interprétation doit évoluer pour tenir compte de certaines évolutions historiques et sociétales. La Cour suprême compte actuellement deux originalistes, les juges Clarence Thomas et Neil Gorsuch, même si d'autres membres de la Cour comme Samuel Alito ou, plus rarement, le président de la Cour John Roberts sont parfois décrits comme tels.

Présidence administrative : capacité de l'institution présidentielle, à partir des annes 1970, à utiliser des outils d'action unilatérale comme les décrets exécutifs ou les accords exécutifs afin d'exercer un plus grand contrôle administratif et/ou obtenir des résultats en termes de mise ne place de politiques publiques sans avoir à passer par un processus habituel d'adoption des lois par le Congrès rendu de plus en plus stérile par la multiplication des périodes de cohabitation à l'américaine.

Présidence impériale : théorie initiée par l'historien américain Arthur Schlesinger selon laquelle le renforcement de la présidence, tout au long de l'histoire des États-Unis mais surtout à partir des années 1930, a mené la présidence à s'approprier certaines prérogatives que la Constitution avait attribuées au Congrès, au point de devenir une institution non plus républicaine mais impériale.

Présidence rhétorique : théorie développée dans les années 1980 par différents chercheurs comme Jeffrey Tulis, selon laquelle la présidence américaine a, au cours du 20ème siècle, cherché à accroitre sa capacité d'action et sa légitimé en centrant sa communication non plus sur les autres institutions fédérales mais en s'adressant directement au peuple américain. Le président aurait ainsi troqué la tunique de chef d'État et de gouvernement que les Pères fondateurs lui avaient confectionnée contre un costume de leader du peuple américain n'hésitant pas à prendre le peuple directement à témoin.

Séparation des pouvoirs : principe fondateur de la Constitution et du système politique américain, qui veut que la pérennité de la nature démocratique du régime politique passe nécessairement par l'attribution des responsabilités étatiques à des entités fédérales séparées, chargées chacune de l'un des trois grands pouvoirs sur lesquels se base tout système politique : le pouvoir législatif pour le Congrès, l'exécutif pour la présidence et le judiciaire pour la Cour suprême.

Systématisation : dans le contexte de cette thèse, mise en place d'un processus de rédaction dirigé par les juristes de l'exécutif et qui a débouché sur des déclarations de promulgation extrêmement formatées et répétitives, centrées sur les arguments constitutionnels que l'Administration Bush souhaitait mettre en avant davantage que sur les lois auxquelles les déclarations de promulgation étaient jointes.

Entretiens

Entretiens avec d'anciens membres du pouvoir exécutif

Entretiens nominatifs

Classés par ordre alphabétique

Bradford Berenson

Conseiller juridique adjoint du président George W. Bush de 2001 à 2003, aujourd'hui vice-président de la compagnie General Electric. Entretien réalisé par mail entre le 9 et le 12 avril 2014.

Première session :

Question 1 : What role (if any) did presidential signing statements play in your work as Associate Counsel to the President? How often did you have to use them/take them into account? Did you view them as presidential orders? All details are welcome.

Bradford Berenson : The Counsel's Office regularly paid close attention to signing statements. With the assistance of the Office of Legal Counsel, we did a careful evaluation of the constitutionality of all legislation the President was to sign. Mostly we looked for separation of powers problems in which Congress sought to encroach improperly upon the President's lawful powers under Article I, but we were also sensitive to potential unconstitutionality of other sorts as well. The Office of the Vice President, and in particular the Counsel to the Vice President, David Addington, was also very interested in, and attentive to, signing statements.
There was no intention on our part to change historical practice; Presidents have been issuing signing statements for a long time. Instead, we saw this simply as an act of good lawyering and good government. Many of these constitutional problems are highly technical in nature and unlikely to have much practical impact. No one wanted to recommend to the President that he veto important legislation over such problems. At the same time, it was important to educate the Congress about the constitutional infirmities we saw in their bills, and to provide due notice to both legislators and the public of the minor aspects of these bills that the President believed were not lawful and would therefore decline to consider binding. There was never a conscious intention to provoke a separation of powers conflict or to alter the traditional division of responsibility between the branches. We simply saw this as part of the executive branch's normal responsibility to evaluate the constitutionality of the laws the President would sign.

Question 2 : Did you share the vision of presidential power developed by President Bush's signing statements? For instance, do you think that the Recommendations Clause of the American Constitution makes it unconstitutional for Congress to force the executive branch to deliver certain reports or legislative proposals? Or that the Nominations Clause prevents Congress from defining certain criteria regarding nominations to certain offices?

Bradford Berenson : The views expressed in the signing statements were the official views of the President and the executive branch, including the Department of Justice and the Attorney General.

In general, they are not partisan in nature and do not depend upon who sits in the Oval Office. They are institutional positions developed over a long period of time through careful thought, research, and analysis. The views expressed in the signing statements are authoritative, well considered positions of the executive. They might or might not reflect the personal, individual views of particular lawyers working on the signing statements, but White House and Justice Department lawyers, like all lawyers, are not expressing their own views but instead advocating the interests of a client, in this case the President of the United States.

Question 3 : Based on your own understanding as Associate Counsel to the President, what was the purpose of the use of presidential signing statements by the Bush Administration?

Bradford Berenson : See above.

Question 4 : Who was the main addressee of President Bush's signing statements? Congress, the courts, the American people, or federal agencies?

Bradford Berenson : The main audience for the signing statements was clearly Congress. A large part of their purpose was to (hopefully) educate the Congress about repeated constitutional errors or encroachments they made in legislation, ideally so they could minimize or avoid them in the future. Subsidiary audiences included the courts -- we wanted to make sure that the President clearly articulated his constitutional views, especially about separation of powers issues, so that no one could later claim he had waived any of his constitutional powers or not been transparent or consistent; the public, largely through the press and/or the academy; and federal agencies and their lawyers, who might need to understand how to implement particular statutory mandates in a manner consistent with the President's views and authoritative exposition of the law.

Question 5 : Do you in any shape or form consider the use of presidential signing statements by the George W. Bush Administration to be different from their use by his predecessors in the White House?

Bradford Berenson : I do not consider George W. Bush's use of signing statements to be any different in kind from the use made of them by previous presidents. He may have made somewhat more widespread or aggressive use of them, and I believe his lawyers were probably more thorough and punctilious in calling all possible constitutional problems with a statute, but I don't believe the Bush Administration worked any fundamental change in the practice of signing statements. The initiative for them always came from career civil servants in the Office of Legal Counsel in the Department of Justice, not political lawyers working for the president.

Question 6 : Do you think it was possible for members of the executive branch (including federal agencies) to fully apprehend the complex and sometimes cryptic language of presidential signing statements and enforce the laws according to them?

Bradford Berenson : Probably not. Fully appreciating the significance of some of the legal issues called out in the signing statements requires legal training and far more sophistication and understanding of obscure aspects of the separation of powers than is possessed by most practicing lawyers. A lot of the objections were more markers than true guides to practical action.

Question 7 : What do you think of the assessment made by many scholars and journalists that the use of signing statements by the Bush Administration :

- Led to the laws being executed according to the will of the President and not the intent of Congress?

Bradford Berenson : This sort of rhetoric is overblown and unfair. The signing statements rarely affected the critical policy substance of a law but rather obscure bells, whistles, and curlicues without much practical impact. And in any event, the President was fully committing to executing the laws passed by Congress according to the intent of the legislature insofar as those laws comported with the nation's ultimate law, the constitution. The only aspects of the law the president was declining to enforce or consider binding were aspects his lawyers advised him violated the constitution. In other words, nothing in the practice of signing statements diminished the president's commitment to enforce all lawful aspects of legislation in accordance with the will of the Congress.

- Was a threat to the rule of law and the system of checks and balances?

Bradford Berenson : Not only are signing statements not a threat to the rule of law and the system of checks and balances, they are an important part of it. As described previously, signing statements are an open and transparent way in which the executive can stake out its positions on matters of constitutional law and the separation of powers. The president no less than the Congress has a duty to evaluate the constitutionality of legislation and to act in a constitutional and therefore lawful manner. That is the rule of law embodied, not disregarded. To abandon the field of separation of powers and let Congress enact whatever encroachments it wishes upon presidential authority would be to abandon an important inter-branch check and balance in favor of an unquestioned legislative supremacy that would lead to abuse. Signing statements are a check and balance built into the system; they are not a threat to the system.

Deuxième session :

Question 1 : The White House obviously played a decisive role in drafting President Bush's signing statements, but so did the DOJ's Office of Legal Counsel. What were the White House and the OLC's respective roles in drafting those statements?

Bradford Berenson : OLC did the initial constitutional reviews and prepared first drafts of potential signing statements. Those reviews were supplemented by the additional work of lawyers at the White House, who edited the drafts and worked cooperatively with OLC to finalize them.

Question 2 : In your answer to question 1, you mention that "The only aspects of the law the president was declining to enforce or consider binding were aspects his lawyers advised him violated the constitution. " which implies that some provisions of law were not executed as a result of signing statements. My research has led me to the conclusion that even when the president challenges the constitutionality of a provision of law, the provision is eventually executed in almost every single instance. Do you know of precise examples of provisions of law that were not executed as a result of a signing statement?

Bradford Berenson : I do not. Typically, the signing statements were more a way of laying down a marker and reserving the right not to enforce, but in practice, even many -- maybe most -- of the constitutionally problematic provisions were not substantively problematic, so they would be obeyed as a matter of course. It was much more about laying out clear legal lines and being consistent about where they were.

Question 3 : You mentioned David Addington's interest in signing statements. Many people have described him as "the brains behind signing statements". To your knowledge, what was his exact role in drafting president Bush's signing statements?

Bradford Berenson : He was one of the three principal legs of the stool: OLC, the Counsel's Office, and OVP. He often made meaningful and substantive contributions, and the number of issues called out and grounds asserted was undoubtedly higher because of his involvement.

Question 4 : Was President Bush himself involved in the drafting process or did he just sign them and trust his counsels with the content of the statements?

Bradford Berenson : The latter.

Question 5 : My research has led me to three conclusions and I would love to have your opinion on them :

1) The use of presidential signing statements by president Bush fits into a larger scheme of "institutional muscle flexing" aimed at strengthening (or reasserting) the powers of the presidency within the American political system.

Bradford Berenson : I think this is a fair conclusion. I don't think signing statements were necessarily part of a master plan, or were originally intended to be a significant component of that larger enterprise, but the larger enterprise was definitely part of the administration's thinking during the years I was there (encompassing the start of the presidency), and the more developed approach to signing statements was one expression of that enterprise -- more an outgrowth or a result than a driving force.

2) Signing statements allowed the Bush Administration to showcase its vision of presidential powers. They belonged to the realm of the rhetorical presidency rather than the administrative presidency. Their potential influence on the American political system will be felt in the long term.

Bradford Berenson : I agree. They were and remain mostly part of a larger legal and institutional dialogue about the proper role of the executive and legislative branches under our system of separated powers.

3) The real difference between President Bush's signing statements and those of his predecessors is the professionalisation of the drafting process, with way more people involved in it and a more systematic constitutional evaluation of the laws signed by the president and their potential encroachments on presidential powers.

Bradford Berenson : I agree -- I think you probably have this right, although I know far less about the practice of prior administrations.

John P. Elwood

Adjoint du solliciteur général des États-Unis de 2002 à 2005, puis premier adjoint au ministre de la Justice durant de 2005 à 2009 au sein du Bureau du conseil juridique. Il est aujourd'hui avocat chez Vinson & Elkins LLP. Entretien réalisé entre le 22 septembre et le 6 décembre 2012.

Question 1 : What was the purpose of the use of presidential signing statements by the Bush Administration?

John P. Elwood : The purpose was the same as it was during the presidential administrations before and since that also have used signing statements: to inform Congress and the public that the Executive Branch believes that a particular provision may raise constitutional concerns in certain applications, see *The Legal Significance of Presidential Signing Statements*, 17 Op. O.L.C. 131, 131 (1993), or to notify them that the President will interpret or execute provisions of a law in a manner that would avoid possible constitutional infirmities. As Assistant Attorney General Walter Dellinger noted early during the Clinton Administration, "[s]igning statements have frequently expressed the President's intention to construe or administer a statute in a particular manner (often to save the statute from unconstitutionality)." *Id.* at 132. For more, see my testimony here: http://www.justice.gov/olc/2007/presidential-signing-stmt.pdf

Question 2 : It is easy to imagine that almost all laws signed by President Bush between 2001 and 2009 could have led to the issuance of a signing statement, as most of them could have been considered as infringing on presidential powers, and yet only 162 of them did. Who decided whether or not a law would give birth to a signing statement and what were the criteria used?

John P. Elwood : I disagree that "most of the" laws enacted between 2001 and 2009 "could have been considered as infringing on presidential powers." The criteria was to identify provisions that were clearly problematic under established constitutional law. Many of the signing statements concerned a handful of types of provisions that recurred frequently, despite the longstanding objections of the Executive Branch under administrations of both political parties, and sometimes despite controlling Supreme Court opinions to the contrary, such as *Chadha* v. *INS*. This is explained in more detail in part II of this testimony: http://www.justice.gov/olc/2007/presidential-signing-stmt.pdf

Question 3 : Who was the main addressee of presidential signing statements? Congress, the courts, or federal agencies?

John P. Elwood : There are different types of signing statements, and I think the intended audience depends on the type of statement. As set forth in my testimony, "Presidents have used these 'signing statements' for a variety of purposes. At times Presidents use signing statements to explain to the public why the President endorses a bill and what the President understands to be its likely effect. At other times, Presidents use the statements to guide subordinate officers within the Executive Branch in enforcing or administering a particular provision." "Presidents throughout history also have issued what may be called 'constitutional' signing statements, and it is this use of

the signing statement that has recently been the subject of public attention." This is when the President explains constitutional concerns with provisions in certain applications. When the President explains why he endorses a bill, the intended audience is usually the public. When he voiced constitutional concerns, the audience was Congress, the public, and Executive Branch officials.

Question 4 : What place if any did the Unitary Executive Theory play in the drafting of signing statements? More generally, how much value was given to that theory inside the OLC?

John P. Elwood : The so-called "Unitary Executive Theory" is one of the most-misunderstood concepts in modern constitutional doctrine. Many signing statements and Bush Administration policies were attributed to "Unitary Executive Theory" that actually had nothing to do with such an idea. As noted in the testimony: "Although the phrase has been used by critics to mean many things in recent months, at bottom, the core idea of a 'unitary executive' is that, because '[t]he executive power shall be vested in [the] President' under the Constitution, U.S. Const. art. II, § 1, the President has broad authority to direct the exercise of discretion by officials within the Executive Branch. As several scholars concluded after an exhaustive survey of historical practice, 'each of the first thirty-two presidents—from George Washington up through Franklin D. Roosevelt—believed in a unitary executive' and 'every president between 1945 and 2004 defended the unitariness of the executive branch.' Christopher S. Yoo, Steven G. Calabresi & Anthony J. Colangelo, *The Unitary Executive in the Modern Era, 1945-2004*, 90 Iowa L. Rev. 601, 608, 730 (2005)." Consideration of the "unitary executive" was simply one of many considerations when reviewing recently enacted legislation.

Question 5 : Was the drafting of signing statements a collective work or did one or a few people play a decisive role in their drafting?

John P. Elwood : That depended on the law in question. For example, if it was a major piece of legislation, it was more likely to be a collective effort. If it was a relatively minor bill, the signing statement might well be the product of fewer players.

Question 6 : Do you in any shape or form consider the use of presidential signing statements by the George W. Bush Administration to be different from its predecessors in the White House?

John P. Elwood : Other than it was subject to more criticism, no. President Bush's practice was substantively indistinguishable from his predecessors. While President Obama has issued fewer signing statements, he has objected to the same types of provisions as President Bush. See http://www.coherentbabble.com/listBHOall.htm. Perhaps the main difference is that his signing statements are written more self-consciously as public relations pieces.

Question 7 : To what extent was the use of Signing statements by the Reagan administration an inspiration to George W. Bush's OLC when drafting its own signing statements?

John P. Elwood : I don't think it's an inspiration—but that the same factors that lead the Reagan Administration to issue them also lead the George W. Bush administration to issue them, as well as

the Administrations of Presidents Carter, George H.W. Bush, Clinton, and Obama. And contrary to the premise of your question, OLC did not draft all signing statements.

Question 8 : Do you think it was possible for members of the executive branch (including federal agencies) to fully apprehend the complex and sometimes cryptic language of presidential signing statements and enforce the laws according to them?

John Elwood : Signing statements were never meant to be self-contained instructions to Executive Branch employees; they cannot be long enough, and cannot cover enough situations in enough detail, to function as an "employee manual" that covers all situations. As far as Executive Branch employees go, signing statements simply functioned to alert them that a provision raised concerns so they were on notice to "follow up" before acting.

Question 9 : Who oversaw the final drafting of signing statements before they were signed by the President? Was David Addington the "brains behind signing statements "as many have presented him?

John P. Elwood : It varied from bill to bill.

Question 10 : What do you think of the assessment made by many scholars and journalists that the use of signing statements by the Bush Administration :
- Led to the laws being executed according to the will of the President and not the intent of Congress?
- Was a threat to the rule of law and the system of checks and balances?

John P. Elwood : I would be interested to know who the "many scholars" you reference are, because I do not recall "many scholars" raising concerns.

I thought those concerns were utterly without foundation. In my experience, the provisions that were the subject of signing statements were enforced as written. You will notice that although President Obama continues to issue signing statements that are substantially indistinguishable from those of President Bush, see http://www.coherentbabble.com/listBHOall.htm, the criticism has all but disappeared. Note the written testimony: "It is important to establish at the outset what presidential signing statements are not: an attempt to 'cherry-pick' among the parts of a duly enacted law that the President will choose to follow, or an attempt unilaterally to redefine what the law is after its enactment. Presidential signing statements are, rather, a statement by the President explaining his interpretation of and responsibilities under the law, and they are therefore an essential part of the constitutional dialogue between the Branches that has been a part of the etiquette of government since the early days of the Republic. Nor are signing statements an attempt to 'override' duly enacted laws, as some critics have suggested. Many constitutional signing statements are an attempt to preserve the enduring balance between coordinate Branches of Government, but this preservation does not mean that the President will not enforce the provision as enacted."

Noël J. Francisco

Conseiller juridique adjoint du président des États-Unis entre 2001 et 2003, puis assistant-adjoint au ministre de la justice au sein de l'Office of Legal Counsel de 2003 à 2005. Entretien réalisé entre le 6 et le 24 novembre 2013. Il est aujourd'hui avocat chez Jones Day.

Première session :

Question 1 : What role if any did presidential signing statements play in your work as Deputy Assistant Attorney General?

Noel J. Francisco : All of my answers are based on general DOJ practice, not anything specific to what I did at DOJ. Generally, signing statements function like Executive Orders. They communicate the President's views on a law and occasionally direct Executive Branch officials to implement the law in certain ways.

Question 2 : What was in your opinion the purpose of the use of presidential signing statements by the Bush Administration?

Noel J. Francisco : I think President Bush appropriately used signing statements to communicate his views on laws and occasionally direct Executive Branch officials to implement the law in certain ways.

Question 3 : It is easy to imagine that almost all laws signed by President Bush between 2001 and 2009 could have led to the issuance of a signing statement, as most of them could have been considered as infringing on presidential powers, and yet only 162 of them did. Who decided whether or not a law would give birth to a signing statement and what were the criteria used?

Noel J. Francisco : This is generally a decision that involves various federal agencies and the White House--including, e.g., the agencies with an interest in the statute, the Office of Management and Budget, and the Department of Justice.

Question 4 : Who was the main addressee of presidential signing statements? Congress, the courts, or federal agencies?

Noel J. Francisco : All of the above plus the general public.

Question 5 : What place if any did the Unitary Executive Theory play in the drafting of signing statements? More generally, how much value was given to that theory inside the OLC?

Noel J. Francisco : Signing statements serve many purposes, the vast majority of which have nothing to do with the Unitary Executive Theory. I therefore think that theory generally played a relatively small role in signing statements.

Question 6 : Was the drafting of signing statements a collective work or did one or a few people play a decisive role in their drafting?

Noel J. Francisco : See answer 3.

Question 7 : Do you in any shape or form consider the use of presidential signing statements by the George W. Bush Administration to be different from its predecessors in the White House?

Noel J. Francisco : No.

Question 8 : To what extent was the use of Signing statements by the Reagan administration an inspiration to George W. Bush's OLC when drafting its own signing statements?

Noel J. Francisco : I do not know.

Question 9 : Do you think it was possible for members of the executive branch (including federal agencies) to fully apprehend the complex and sometimes cryptic language of presidential signing statements and enforce the laws according to them?

Noel J. Francisco : I'm not sure exactly what you're referencing, but in my experience, signing statements were clear and comprehensible.

Question 10 : Who oversaw the final drafting of signing statements before they were signed by the President? Was David Addington the "brains behind signing statements "as many have presented him?

Noel J. Francisco : See answer 3.

Question 11 : What do you think of the assessment made by many scholars and journalists that the use of signing statements by the Bush Administration
- Led to the laws being executed according to the will of the President and not the intent of Congress?
- Was a threat to the rule of law and the system of checks and balances?

Noel J. Francisco : I am not familiar with this scholarship. I believe the President used signing statements appropriately and consistent with the practice of other Presidents.

Deuxième session :

Question 1 : You mention the relatively small role played in your opinion by the Unitary Executive Theory, yet it is by far the most used constitutional argument in President Bush's signing statement, with more than 140 occurrences (the second argument is executive privilege with only 68 occurrences). Why would you say it is not that important?

Noel J. Francisco : It is the most common only because it is an issue that cuts across subject matters. The First Amendment, for example, only applies where a law touches upon free speech.

Question 2 : You see no difference between the use of signing statements by President Bush and their use by former presidents, yet President Bush has challenged the constitutionality of more

provisions of law in his signing statements than all of his predecessors combined dating back to James Monroe. How do you explain this mathematical difference?

Noel J. Francisco : I am not familiar with your numbers so don't have anything further to add.

Gregory Katsas

Adjoint du ministre de la Justice de 2001 à 2009, qui conseiller juridique du Président Trump en 2017. Il est aujourd'hui juge à la Cour d'appels pour le circuite de Washington D.C. Entretien réalisé entre le 21 avril et le 11 mai 2014.

Question 1 : What role (if any) did presidential signing statements play in your work as Assistant Attorney General? How often did you have to use them/take them into account? Did you view them as presidential orders? All details are welcome.

Gregory Katsas : Signing statements arose in our cases only rarely. We would take them into account in cases where they were relevant. They are not presidential orders, but are a formal statement about how the President interprets the statute in question, or how he views its constitutionality. Often, they would announce that the President interprets a statute in a particular way in order to avoid a constitutional question about undermining the President's authority.

Question 2 : Based on your own understanding as Assistant Attorney General, what was the purpose of the use of presidential signing statements by the Bush Administration?

Gregory Katsas : To announce in advance, and make as transparent as possible, how the President interprets a bill he is signing, and whether he views parts of it as unconstitutional.

Question 3 : Did you share the vision of presidential power developed by President Bush's signing statements? For instance, do you think that the Recommendations Clause of the American Constitution makes it unconstitutional for Congress to force the executive branch to deliver certain reports or legislative proposals? Or that the Nominations Clause prevents Congress from defining certain criteria regarding nominations to certain offices?

Gregory Katsas : In general, I agree with President Bush's positions as reflected in his signing statements. Whenever he made an assertion of Article II power, it was grounded in some specific provision of the Constitution, such as the Recommendations Clause or the Nominations Clause. Unlike his successor, President Bush never asserted a free-floating ability to refuse to enforce statutes that he disagrees with on policy grounds.

Question 4 : To your knowledge, which offices inside and outside the White House were involved in the drafting of signing statements?

Gregory Kastas : The White House Counsel's office and the Office of Legal Counsel at DOJ would be heavily involved, as the statements assert legal or constitutional positions. I am not sure what other White House offices would be involved.

Question 5 : Who was the main addressee of President Bush's signing statements? Congress, the courts, the American people, or federal agencies?

Gregory Katsas : All of the above.

Question 6 : Do you in any shape or form consider the use of presidential signing statements by the George W. Bush Administration to be different from their use by his predecessors in the White House?

Gregory Katsas : Certainly not different in kind, as many prior presidents used signing statements in the same way as President Bush.

Question 7 : Do you think it was possible for members of the executive branch (including federal agencies) to fully apprehend the complex and sometimes cryptic language of presidential signing statements and enforce the laws according to them?

Gregory Katsas : It depends on the statement, but, in general, I would say that signing statements are usually much simpler and easier to understand than the legislation to which they are appended.

Question 8 : What do you think of the assessment made by many scholars and journalists that the use of signing statements by the Bush Administration :
- Led to the laws being executed according to the will of the President and not the intent of Congress?
- Was a threat to the rule of law and the system of checks and balances?

Gregory Katsas : The criticisms are vastly overblown. There is no reasonable objection to the President announcing his positions publicly and in advance of executing the laws. So, the only fair criticism is not to the use of signing statements as such, but to the specific positions taken in particular statements. As to those, many of the positions asserted by President Bush maintained consistent Executive Branch positions dating back over the course of several Administrations, and many others were in my view correct, though it's hard to say too much without digging into individual statements. Also, the extent of executive power asserted by President Bush pales in comparison to that asserted by his successor.

Question 9 : My research has led me to three conclusions and I would love to have your opinion on them :

1) The use of presidential signing statements by president Bush fits into a larger scheme of "institutional muscle flexing" aimed at strengthening (or reasserting) the powers of the presidency within the American political system.

Gregory Katsas : That is true, up to a point. As I said, many of the statements maintained longstanding positions of the Executive Branch. Others, particularly those involving the President's war powers in the armed conflict against Al Qaeda, fairly meet your description.

2) Signing statements allowed the Bush Administration to showcase its vision of presidential powers. They belonged to the realm of the rhetorical presidency rather than the administrative presidency. Their potential influence on the American political system will be felt in the long term.

Gregory Katsas : I am not sure that I follow your distinction between rhetoric and administration. The statements tend to be very lawyerly and analytical -- not rhetorical like a speech. They do have some administrative consequence, as subordinates in the Executive Branch ordinarily follow the positions staked out by the President under whom they are serving.

3) The real difference between President Bush's signing statements and those of his predecessors is the professionalisation of the drafting process, with way more people involved in it and a more systematic constitutional evaluation of the laws signed by the president and their potential encroachments on presidential powers.

Gregory Katsas : I like to think that the legal product of the Bush Administration, including the signing statements, reflect a high degree of thought and craft and professionalism. But, as I said, differences between the Bush Administration and its predecessors are mostly ones of degree here.

Douglas Kmiec

Adjoint du ministre de la Justice en charge de l'Office of Legal Counsel durant les présidences de Ronald Reagan et George H.W Bush, puis ambassadeur des États-Unis à Malte nommé par Barack Obama. Entretien réalisé par mail entre le 8 et le 11 janvier 2014.

Question 1 : While working as Assistant Attorney General and head of the OLC for Presidents Reagan and George H.W Bush, why and how often did you come across presidential signing statements?

Douglas Kmiec : The greater use of Signing statements and their more formal preparation and publication in the Federal Register (where all administrative law first appears) was an initiative of Edwin Meese, the Atty. Gen. for Pres. Reagan and the initiative continued under Atty. Gen. Thornburgh who served President Bush (41), as Attorney General. General Meese is a practical man who believes in top-down direction and in the spirit of the unitary executive he strongly believes that every member of the executive branch is a subordinate of the president and owes a duty of fidelity to help the president "take care that the laws are faithfully executed ».
Insofar as a good deal of legislation is the result of an ongoing conversation between the president and the Congress and insofar as language always has inherent ambiguity– which the Congress tries to address with legislative history such as floor statements committee reports and conference reports, it was appropriate for the president's side of those discussions to be memorialized. General Meese felt that this practice would promote accountability and transparency as well as better relations between the two political branches. Of course all of this assumed that the parties involved were not trying to game the system by memorializing a conversation that didn't take place or undermines the actual provisions of the text of the legislation.
Historically, signing statements were used by presidents going back to the early 19th century though clearly Meese revived the practice modernly– And to my knowledge presidents of both parties have continued the heightened practice now making it something of an assumed exercise. As the head of the office of legal counsel (olc) and, subject to the direction of the President and the

Attorney General, the officer directly responsible for the coordination of legal advice within the executive branch, whenever there was a legal issue that needed clarification for purposes of having the newly enacted statute enforced consistent with the mutual understanding of the political branches I either drafted statements myself or delegated the initial drafting to one of my staff. OLC took the lead in drafting whenever there was a legal issue that needed to be clarified, especially where there was some possibility that an interpretation of the statute would raise – in our judgment – a serious constitutional issue And especially if the identified issue related to executive power that only the president was in a position to defend given the limitations on federal lawsuits that in order to be Justiciable need to have a person or entity in the case who can meet the standing requirements of article III.

We developed something of a lexicon to convey the seriousness of our concern ranging from preparing a draft veto message in those highly rare circumstances where we believed the new statute was so profoundly unconstitutional that it could not be enforced consistently with the rule of law to the more mundane noting of issues that might be seen as merely matters that were constitutionally problematic or a matter of concern. As a general practice, all of these issues -- minor or major -- are flagged by OLC early in the legislative process and were objected to with a letter to Congress and sometimes even with personal appearances or testimony.

Now not all signed statements raised legal issues and those that merely dealt with the policy of the newly enacted statute and purported to demonstrate how it addressed a problem that needed attention by a responsible government; in this type of statement we would take no role since they spoke to policy, not law, and that typeof commentary by the president is basically marketing to show the public that he was doing his job.

Question 2 : What was your role in their drafting? More generally, how many people were involved in their drafting? How did you (meaning OLC) choose the laws that would trigger the drafting of a signing statement?

Douglas Kmiec : Please See my first answer and materials in the book.

Question 3 : What was the purpose of the use of signing statements by the Reagan administration? Who was the main addressee : Congress? The Courts? Executive agencies? The American people?

Douglas Kmiec : Where legal issues were involved, the main addressee were the executive agencies tasked with enforcing the statute and equally Congress to reveal early in the statutes history how the executive branch intended to administer the statute usually through notice and comment rulemaking which most statutes provide for and which facilitates transforming abstract or more general statutory language and more particular administrative enforcement. Neither the Atty. Gen. nor myself had any illusion that these signing statements would be binding upon the courts; nor did we think that appropriate. That said, while not every member of the Supreme Court observes the significance of legislative history, some do, and insofar as the executive commentary on proposed legislation during the legislative process is part of that history, a court could choose to use that as a tool for identifying the scope of such purpose.

Question 4 : Did you see any change in the objectives of the use of presidential signing statements from the Reagan administration to the Bush 41 administration?

Douglas Kmiec : No, but I remained in Washington only for the first year of the George H.W. Bush administration; choosing to return thereafter to my academic post at the University of Notre Dame.

Question 5 : To what extent do you think that the use of signing statements by the Reagan administration influenced their use by the George W. Bush (Bush 43) administration?

Douglas Kmiec : Unfortunately, I think the George W. Bush administration had a less nuanced appreciation for the role of signing statements as described above. Far too frequently, signing statements themselves added unclarity or proffered Presidential interpretations that had not been raised in the legislative back-and-forth or raised them in such a way that it was impossible to tell what it was that the president was objecting to. The GWB lawyers thought they were protecting the presidential prerogative when they recited something like "so long as the president authority was not diminished," without revealing how that could be, Signing statement came very close to suggesting that presidents would sometimes follow and sometimes not follow the statutory directive. That type of presidential discretion does not exist under the Constitution. Quite the contrary, article II Requires the faithful execution of the law, not the law's occasional enforcement. From the outside, Bush 43 failed to grasp the biblical story: if you cry Wolf falsely often enough, people come to view you as a general annoyance or pay no attention to you at all. The practice weakens the presidency and the constitutional system which depends for its good order upon the integrity of those holding office.

Question 6 : To what extent do you consider the use of presidential signing statements by George W. Bush to be different from their use by Presidents Reagan and George H.W. Bush?

Douglas Kmiec : See above.

Question 7 : What was in your opinion the purpose of the use of presidential signing statements by the George W. Bush administration?

Douglas Kmiec : I assume the President's lawyers thought they were doing their job but eIther an inability to appreciate nuance or an impatience with the subtleties of legal interpretation at a time when the rule of law generally was being threatened by Al Qaeda, gave way to a less satisfactory work product.

Question 8 : What do you think of the assessment made by many scholars and journalists that the use of signing statements by the Bush 43 administration :
- Led to the laws being executed according to the will of the President and not the intent of Congress?

Douglas Kmiec : Well, Scholarly criticism is one thing and as i see it, such scholarly review should be welcome since the presidency is a public role and scholars facilitate the better performance of that role. Of course, some of the media criticism of GWB really reflected disenchantment with the president, especially with regard to the executive treatment of responsibilities related to those detained.

- Was a threat to the rule of law and the system of checks and balances?

Douglas Kmiec : The damage from misuse of signing statements is quite de minimus since there are many well-intentioned and scrupulous people in the bureaucracy to prevent or check abuse in the practical or on the ground enforcement of the law. Of course, it takes courage to raise objection to one's president and sometimes it is necessary even to resign in order to make the point. Not every citizen in a public role is given the fortitude to say "no" when a practice seems questionable. But as in the case of drone usage, every president -- maybe especially a highly popular and well thought of president -- since popularity may wrongly invite "we the people" to tolerate a popular president succumbing to the temptation of uniting the legislative, executive, and judicial authority into a single hand. Our James Madison learned from your countryman Montesquieu that such a grasp of power is the very definition of tyranny and that is a lesson that each generation seems to need to relearn given the imperfections of human nature.

Howard Nielson

Conseiller juridique du ministre de la Justice de 2001 à 2003 puis assistant-adjoint au ministre de la Justice au sein de l'Office of Legal Counsel de 2003 à 2005, aujourd'hui avocat chez Cooper & Kirk. Entretien réalisé par mail entre le 16 mars et le 23 avril 2014.

Question 1 : What role (if any) did presidential signing statements play in your work as Counsel to the Attorney General and Deputy Assistant Attorney General for the Office of Legal Counsel ? How often did you have to use them/take them into account? Did you view them as presidential orders? All details are welcome.

Howard Nielson : Presidential signing statements rarely played a role in my work. On those rare occasions when signing statements were relevant to my work, I regarded statements from the then-current President as binding on me in my capacity as an Executive Branch officer to the extent they either (1) identified provisions that the President had determined were unconstitutional and would not be enforced or (2) resolved statutory ambiguities. (See my answer to question 3 for more detail about the use of signing statements.) I also gave a fair amount of weight to signing statements issued by previous Presidents unless the legal and/or policy views they reflected were contrary to those of the then-current Administration.

Question 2 : Did you share the vision of presidential power developed by President Bush's signing statements? For instance, do you think that the Recommendations Clause of the American Constitution makes it unconstitutional for Congress to force the executive branch to deliver certain reports or legislative proposals? Or that the Nominations Clause prevents Congress from defining certain criteria regarding nominations to certain offices?

Howard Nielson : As you may know, the Executive Branch has a long traditional of constitutional interpretation, and has developed a substantial body of precedents and opinions, especially relating to separation of power issues. In my role as an officer of the Executive Branch, I generally adhered to longstanding executive branch interpretations as long as I believed they were at least reasonable and legally defensible. I believe the positions you identify meet these criteria. That does not necessarily mean that I believe these positions are objectively correct as a matter of first principles or judicial precedent, or that they would necessarily prevail in court if a justiciable case challenging them were to arise.

Question 3 : Based on your own understanding as Counsel and Deputy Assistant Attorney General, what was the purpose of the use of presidential signing statements by the Bush Administration?

Howard Nielson : In the American constitutional system, it is appropriate for the Executive Branch to decline to enforce or defend an enactment of Congress if the Executive Branch believes both (1) that the statute is unconstitutional and either (2) that reasonable arguments cannot be made in support of the statute's constitutionality, or (3) that the law unconstitutionally intrudes upon the Executive Branch's constitutional prerogatives. While there is much disagreement about which statutes meet these criteria, there is little disagreement – at least among those who have served in the Executive Branch, whether Republican or Democrat – about the legitimacy of these criteria themselves. In addition, it is a well settled principle of American administrative law that where a statute is ambiguous, those charged with administering the statute have discretion to resolve the ambiguity so long as their interpretation is reasonable.

I believe signing statements may legitimately be used (1) to identify for members of the Executive Branch those statutes that the President believes are unconstitutional and should not be enforced pursuant to the well established criteria discussed in the previous paragraph, or (2) to identify for members of the Executive Branch the President's preferred resolution of statutory ambiguities.

I think that other uses of signing statements are primarily symbolic and have little legal significance.

I believe the Bush Administration for the most part used presidential signing statements for the purposes discussed above.

Question 4 : Who was the main addressee of President Bush's signing statements? Congress, the courts, the American people, or federal agencies?

Howard Nielson : As a legal matter, the main addressees were the federal agencies and other officers and employees of the Executive Branch, since these are the ones bound by the President's legal interpretations and policy directives. As a political matter, the signing statements were no doubt often addressed to others (especially Congress) as well.

Question 5 : Do you in any shape or form consider the use of presidential signing statements by the George W. Bush Administration to be different from their use by his predecessors in the White House?

Howard Nielson : My sense is that the use of signing statements by the Bush Administration was not meaningfully different in kind from the use of such statements by previous Administrations.

Question 6 : Do you think it was possible for members of the executive branch (including federal agencies) to fully apprehend the complex and sometimes cryptic language of presidential signing statements and enforce the laws according to them?

Howard Nielson : I do not know the answer to this as a general matter. On the rare occasions that signing statements were relevant to my work, I had little trouble understanding the signing statements.

Question 7 : What do you think of the assessment made by many scholars and journalists that the use of signing statements by the Bush Administration :
- Led to the laws being executed according to the will of the President and not the intent of Congress
- Was a threat to the rule of law and the system of checks and balances?

Howard Nielson : I believe both assessments reflect misunderstanding and/or exaggeration of (1) the fairly limited significance of signing statements in the first place, and (2) any differences in the use of signing statements between the Bush Administration and other Administrations. To use an American idiom, I believe the issue of signing statements is a tempest in a teapot.

Deuxième session :

Question : Do you remember any precise exemple of one or several provision(s) of law not being executed as a consequence of one of President Bush's signing statements?

Howard Nielson : The only precise example that comes to mind is the Bush Administration's refusal to enforce a law purporting to require that passports issued to US citizens born in Jerusalem identify the place of birth as "Jerusalem, Israel." President Bush issued a signing statement indicating his view that this law unconstitutionally interfered with the President's foreign affairs power (specifically his exclusive authority to determine which governments will be recognized by the United States as the legitimate governments of which geographical areas) and would not be enforced.
President Bush's position on the constitutionality of this statute is the same as that previously taken by President Clinton and subsequently taken by President Obama and reflects the longstanding foreign policy of the United States. As you may have heard, the Supreme Court this week announced that it will review a decision by the US Court of Appeals for the D.C. Circuit agreeing with the Executive Branch that this statute is unconstitutional.

Richard Painter

Conseiller juridique adjoint du président des États-Unis entre 2005 et 2007, aujourd'hui professeur de droit à l'université du Minnesota. Entretien réalisé par mail entre le 10 avril et le 8 mai 2014. Le mail original contenant les réponses à la première session a été perdu.

Première session :

Question 1 : What role (if any) did presidential signing statements play in your work as Associate Counsel to the President? How often did you have to use them/take them into account? Did you view them as presidential orders? All details are welcome.

Richard Painter : I was the chief ethics lawyer for the White House and did not give advice about or otherwise get involved with signing statements. I did participate in discussions about signing statements, but I did not give substantive advice. Signing statements are not executive orders. Executive orders pertain to the executive branch operations and cannot be inconsistent with statutes which are enacted by Congress and signed by the President.

Question 2 : Did you share the vision of presidential power developed by President Bush's signing statements? For instance, do you think that the Recommendations Clause of the American Constitution makes it unconstitutional for Congress to force the executive branch to deliver certain reports or legislative proposals? Or that the Nominations Clause prevents Congress from defining certain criteria regarding nominations to certain offices?

Richard Painter : In general I agree with the positions taken by President Bush on these issues.

Question 3 : Based on your own understanding as Associate Counsel to the President, what was the purpose of the use of presidential signing statements by the Bush Administration?

Richard Painter : There are different views on this. One concern is that some courts tend to use legislative history in interpreting statutes. More conservative judges do not, but many judges do. Signing statements give the President a chance to make "legislative history" of his own, which seems to me to be fair game if a Member of Congress can insert a statement in a committee report, or make a statement on the floor, that a court will take into consideration in interpreting a statute. We would have a lot less of this going on if courts simply interpreted the plain language of statutes and did not rely upon either legislative history or signing statements in interpreting the law.

Question 4 : Who was the main addressee of President Bush's signing statements? Congress, the courts, the American people, or federal agencies?

Richard Painter : It depends. Sometimes there is a political motivation -- sending a message to certain core supporters "I am signing this bill but . . . . " to alleviate concerns those supporters have about the bill. Sometimes the message is to courts interpreting it (see above). Sometimes the message is to Congress to say how far the President will go in enforcing or implementing the law.

Question 5 : Do you in any shape or form consider the use of presidential signing statements by the George W. Bush Administration to be different from their use by his predecessors in the White House?

Richard Painter : I did not see a substantial difference, and I still don't now that President Obama is in office. There sometimes are more signing statements -- or they are more aggressive -- if the President's party does not control one of the two houses of Congress because if they do, the President's allies in Congress can deal with parts of a bill that the President finds objectionable so the President has a "cleaner" bill when it arrives on his desk.

Question 6 : Do you think it was possible for members of the executive branch (including federal agencies) to fully apprehend the complex and sometimes cryptic language of presidential signing statements and enforce the laws according to them?

Richard Painter : Usually yes, but sometimes this can be difficult.

Question 7 : What do you think of the assessment made by many scholars and journalists that the use of signing statements by the Bush Administration :

- Led to the laws being executed according to the will of the President and not the intent of Congress?
- Was a threat to the rule of law and the system of checks and balances?

Richard Painter : I don't agree with that interpretation and I think some of the problems would be resolved if courts were to ignore both signing statements and legislative history in interpreting the laws.

Question 8 : My research has led me to three conclusions and I would love to have your opinion on them :

1) The use of presidential signing statements by president Bush fits into a larger scheme of "institutional muscle flexing" aimed at strengthening (or reasserting) the powers of the presidency within the American political system.

Richard Painter : I generally agree with that, although I would say much the same thing about Presidents Clinton and Obama. The President wants to expand executive power and signing statements are one way to do that.

2) Signing statements allowed the Bush Administration to showcase its vision of presidential powers. They belonged to the realm of the rhetorical presidency rather than the administrative presidency. Their potential influence on the American political system will be felt in the long term.

Richard Painter : I generally agree but would say the same thing about President Clinton and particularly President Obama who has made it clear that he is going to do as much as he can through executive orders, etc..

3) The real difference between President Bush's signing statements and those of his predecessors is the professionalisation of the drafting process, with way more people involved in it and a more systematic constitutional evaluation of the laws signed by the president and their potential encroachments on presidential powers.

Richard Painter : This is probably true in that more care went into the Bush signing statements, whereas for President Clinton the objective may have been more political. Clinton also had a personal problem in his second term that led to his impeachment so he was more careful not to confront Congress over other issues (he probably would have been a more assertive President if he had not had that problem).

Deuxième session :

Question 1 : I quote you : « *There sometimes are more signing statements -- or they are more aggressive -- if the President's party does not control one of the two houses of Congress because if they do, the President's allies in Congress can deal with parts of a bill that the President finds objectionable so the President has a "cleaner" bill when it arrives on his desk.* »
It is actually the exact opposite for President Bush : He issued way more signing statements when Congress was controlled by a Republican majority from 2001 to 2006 than he did after Democrats

won Congress following the 2006 midterms (average number from 2001 to 2006 = 24 statements per year, 8 statements in 2007, 5 in 2008). The number of provisions of law whose constitutionality was challenged by each signing statement was also way more important when Congress was controlled by the Republican Party. How would you explain this paradox?

Richard Painter : I have no explanation for what happened in the Bush years when his party controlled Congress, except that perhaps he just vetoed bills sent up by the Democrat controlled Congress in 2007 and 2008, so there was no need for a signing statement. The Republican controlled Congress on the other hand may have passed bills that the President wanted to sign but was not able to work out specific problems with the bills that the White House objected to.

Question 2 : To your knowledge :

- Which agencies and offices (inside or outside the White House) were involved in the drafting of signing statements and what were their respective roles?

Richard Painter : In most White Houses the White House Counsel's Office would be involved in drafting a signing statement. It might be run by the Department of Justice -- Office of Legal Policy or Office of Legal Counsel -- and perhaps the General Counsel of a relevant agency. I did not get involved enough in the process to know for sure how it was handled, but I believe this was the case.

- What role did the Counsel to the Vice President, David Addington, play in this process?

Richard Painter : I do not know the extent the Vice President's counsel and later chief of staff David Addington got involved.

Thomas L. Sansonetti

Adjoint au ministre de la Justice de 2001 à 2005, aujourd'hui avocat chez Holland & Hart. Entretien réalisé par mail entre le 21 avril et le 3 mai 2014.

Question 1 : What role (if any) did presidential signing statements play in your work as Assistant Attorney General for Environment and Natural Resources?

Thomas L. Sansonetti : They played no role in my work at the Department of Justice's Environment and Natural Resource Division (DOJ/ENRD). However, I did pay attention to presidential executive orders.

Question 2 : How often did you have to use them/take them into account? Did you view them as presidential orders?

Thomas L. Sansonetti : Never. I viewed them as guidance to policy makers in the various cabinet department agencies. Those policies ended up being what I either had to prosecute or defend.

Question 3 : Based on your own understanding as Assistant Attorney General, what was the purpose of the use of presidential signing statements by the Bush Administration?

Thomas L. Sansonetti : It was to send a message to the executive branch decision makers as to how the President wanted ambiguous portions of new legislation to be interpreted.

Question 4 : Did you share the vision of presidential power developed by President Bush's signing statements? For instance, do you think that the Recommendations Clause of the American Constitution makes it unconstitutional for Congress to force the executive branch to deliver certain reports or legislative proposals? Or that the Nominations Clause prevents Congress from defining certain criteria regarding nominations to certain offices?

Thomas L. Sansonetti : Yes as to the vision. However, I do believe that Congress can force the executive branch to deliver reports and legislative proposals. On the other hand, Congress cannot define certain criteria regarding nominations. If the Senate does not like particular nominees, then a majority of the Senate can vote against the nominee and prevent the nominee from taking office.

Question 5 : To your knowledge, which offices inside and outside the White House were involved in the drafting of signing statements?

Thomas L. Sansonetti : I believe the main drafters of the signing statements were lawyers within the White House Counsel office, DOJ Office of Legal Counsel and the Office of Management and Budget.

Question 6 : Who was the main addressee of President Bush's signing statements? Congress, the courts, the American people, or federal agencies?

Thomas L. Sansonetti : Federal Agencies who would be required to deal with the impacts of new legislation.

Question 7 : Do you in any shape or form consider the use of presidential signing statements by the George W. Bush Administration to be different from their use by his predecessors in the White House?

Thomas L. Sansonetti : No, they were just a little more frequent under the George W. Bush Administration.

Question 8 : Do you think it was possible for members of the executive branch (including federal agencies) to fully apprehend the complex and sometimes cryptic language of presidential signing statements and enforce the laws according to them?

Thomas L. Sansonetti : No, not in all instances. But each agency has its own lawyers who could reach out to the White House Counsel office for guidance. But my observation was that my client agencies used any ambiguity to do what they wanted to do.

Question 9 : What do you think of the assessment made by many scholars and journalists that the use of signing statements by the Bush Administration :
- Led to the laws being executed according to the will of the President and not the intent of Congress?

Thomas L. Sansonetti : True, in those instances where the signing statements were followed.

- Was a threat to the rule of law and the system of checks and balances?

Thomas L. Sansonetti : Not really. If members of Congress or groups with standing felt a threat to the rule of law, then they could always bring their grievances to the attention of the judicial branch.

Question 10 : My research has led me to three conclusions and I would love to have your opinion on them :

1) The use of presidential signing statements by president Bush fits into a larger scheme of "institutional muscle flexing" aimed at strengthening (or reasserting) the powers of the presidency within the American political system.

Thomas L. Sansonetti : Agreed.

2) Signing statements allowed the Bush Administration to showcase its vision of presidential powers. They belonged to the realm of the rhetorical presidency rather than the administrative presidency. Their potential influence on the American political system will be felt in the long term.

Thomas L. Sansonetti : Disagreed. Their influence was only felt when administrators followed their dictates. The impact of these particular signing statements ended on January 20, 2009 with the advent of the Obama Administration.

3) The real difference between President Bush's signing statements and those of his predecessors is the professionalisation of the drafting process, with way more people involved in it and a more systematic constitutional evaluation of the laws signed by the president and their potential encroachments on presidential powers.

Thomas L. Sansonetti : Agreed. Some future administrations will be like Bush's and some will not. If the Congress is under the control of the same party as the President, then there should be less reason for a lot of signing statements as differences should have been worked out prior to the legislation's passage.

Jeffrey K. Shapiro

Juriste au Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice durant les présidences de George H.W. Bush et Bill Clinton. Entretien réalisé par mail entre le 14 juillet et le 2 septembre 2014.

Question 1 : What role (if any) did presidential signing statements play in your work as Attorney-Advisor in the Office of Legal Counsel ? How often did you have to use them/take them into account? Did you view them as presidential orders? All details are welcome.

Jeffrey K. Shapiro : Keeping in mind that this was more than two decades ago, my best recollection is that we reviewed signing statements to the extent they implicated constitutional questions. I do not believe they were treated as presidential executive orders.

Question 2 : Since you worked for both the Bush 41 and Clinton administrations, what differences did you see between the two administrations' use of signing statements? Were the objectives the same?

Jeffrey K. Shapiro : I do not have enough recollection to answer this question. But see my "speculation" in response to Question 9.

Question 3 : The importance given to constitutional signing statements where the president challenges the constitutionality of provisions of laws he accepts to sign seems to have been more important during the Bush 41 administration. Do you confirm this and how do you explain it?

Jeffrey K. Shapiro : I am not sure. I can say that Bush 41 and his predecessor, Pres. Reagan, were in an era when the Democrats controlled Congress for a long period. They thus developed legal theories of Presidential authority in opposition to a Congress controlled by the other party. Many laws enacted by Congress had a "Democrat slant" and President Reagan and Bush 41 could not simply veto them all. Furthermore, as an independent branch of government, the Executive has its own authority to determine the constitutionality of statutes, so the idea of using signing statements to clarify their interpretation to avoid constitutional infirmity is not unreasonable. The Judiciary similarly construes statutes to avoid constitutional infirmity when possible.

Question 4 : What role did the OLC play in drafting signing statements? What other agencies inside and outside the Department of Justice were involved in drafting them and what were their respective roles in the drafting process? Did the drafting process evolve from the Bush 41 administration to the Clinton administration?

Jeffrey K. Shapiro : I don't recall.

Question 5 : Who was the main addressee of President Bush and President Clinton's signing statements? Congress, the courts, the American people, or federal agencies?

Jeffrey K. Shapiro : Great question – probably all of the parties you mentioned.

Question 6 : Did you share the vision of presidential power developed by President George H.W Bush and President Clinton's signing statements? For instance, do you think that the Recommendations Clause of the American Constitution makes it unconstitutional for Congress to force the executive branch to deliver certain reports or legislative proposals? Or that the Nominations Clause prevents Congress from defining certain criteria regarding nominations to certain offices?

Jeffrey K. Shapiro : I generally agree with it. I believe that Congress may define the function of an office but may not specify required personal qualities, specific work experience, or other personal attributes of a nominee. I do not think Congress has the authority to force the Executive Branch to make specific legislative proposals. Requiring certain reports for the purpose of congressional oversight would generally be proper, although not if there is too much infringement on core Executive authority, e.g., in foreign affairs (I am thinking of the War Powers Resolution).

Question 7 : Do you think it was possible for members of the executive branch (including federal agencies) to fully apprehend the complex and sometimes cryptic language of constitutional signing statements and enforce the laws according to them?

Jeffrey K. Shapiro : Another great question. The Executive Branch in general is so sprawling that it is fair to say that no one is really in charge, not even the President. A great deal of reform is urgently needed to reduce the bloat and make the government more competent and focused on a more limited portfolio of responsibilities. In that light, the signing statements could only be enforced if embodied in operational directives and so forth emanating from the top management and government legal counsel. I have no idea if that happens but it seems unlikely because the government is so large and ponderous that much of it operates oblivious to the directions from the top. Think of a Brontosaurus with a small brain situated a long distance from the tail and legs. Just so with our the White House and the remainder of the Executive Branch and so-called independent agencies.

Question 8 : The last two questions are somehow about the Bush 43 administration so I completely understand that you might not be able to answer them, but your opinion should you have one would still be very valuable to me. To what extent do you think that the Bush 41 and Clinton signing statements were an inspiration to George W. Bush's (43) use of signing statements?

Jeffrey K. Shapiro : I don't know.

Question 9 : What do you think of the assessment made by many scholars and journalists that the use of signing statements by the Bush 43 administration :

- Led to the laws being executed according to the will of the President and not the intent of Congress?

Jeffrey K. Shapiro : I think it was unlikely and at the margins.

- Was a threat to the rule of law and the system of checks and balances?

Jeffrey K. Shapiro : I do not think signing statements are a threat to the rule of law and separation of powers unless they completely misinterpret the law to advance a policy agenda. In general, I believe it is acceptable for the Executive to declare his interpretation of a statute and to do so to avoid unconstitutional restrictions on his authority. At the same time, the current administration has proven completely lawless by literally revising or amending statutes without seeking congressional approval, making the whole debate about signing statements a sideshow. In fact, this administration is now driving Republicans to reinvigorate the Legislative Branch and to find ways to assert its authority against a recalcitrant Executive Branch, e.g., the power of the purse. Look for a lot more of this if the Republicans retake the Senate this fall. I would imagine this administration does not have many signing statements because in the first two years the Democrats controlled Congress, so there was no need, and since then, we have had a divided Congress, with very little controversial legislation passing. If the Republicans take the Senate this fall, there will be more vetoes, and probably more signing statements, too.

William Howard Taft IV

Conseiller juridique du ministère des Affaires étrangères de 2001 à 2005, aujourd'hui avocat chez Fried Frank. Entretien réalisé par mail entre le 21 et le 25 avril 2014.

Question 1 : What role (if any) did presidential signing statements play in your work as Legal Adviser for the State Department?

William Howard Taft IV : The office was asked to review draft statements where they related to the conduct of foreign policy. Once issued, signing statements provided guidance about the administration's views on the interpretation of a statutory provision.

Question 2 : How often did you have to use them/take them into account? Did you view them as presidential orders?

William Howard Taft IV : Signing statements operated in the same way as any presidential statement of policy. They provided useful guidance.

Question 3 : Based on your own understanding as Legal Adviser for the State Department, what was the purpose of the use of presidential signing statements by the Bush Administration?

William Howard Taft IV : Signing statements were used to set out the administration's views. Sometimes they concerned the interpretation of statutory language. At other times they announced an intention to disregard a provision that encroached on the president's constitutional authority.

Question 4 : Did you share the vision of presidential power developed by President Bush's signing statements? For instance, do you think that the Recommendations Clause of the American Constitution makes it unconstitutional for Congress to force the executive branch to deliver certain reports or legislative proposals? Or that the Nominations Clause prevents Congress from defining certain criteria regarding nominations to certain offices?

William Howard Taft IV : I have a broad view of the president's authority under the constitution to conduct foreign policy and direct the armed forces without interference from the congress. The president may, in my view, make or refrain from making whatever reports to congress he wants and nominate whatever candidates he wants for specific offices. Congress, of course, may use the power of the purse, the confirmation process, or its power of impeachment to affect the president's conduct of his office. Generally, these are political issues and differences between the congress and the president are settled politically.

Question 5 : To your knowledge, which offices inside and outside the White House were involved in the drafting of signing statements?

William Howard Taft IV : The counsel's office would normally have the lead.

Question 6 : Who was the main addressee of President Bush's signing statements? Congress, the courts, the American people, or federal agencies?

William Howard Taft IV : The statements were public documents and addressed to all interested parties.

Question 7 : Do you in any shape or form consider the use of presidential signing statements by the George W. Bush Administration to be different from their use by his predecessors in the White House?

William Howard Taft IV : I think the George W. Bush administration may have taken a more confrontational approach to the congress on some issues than its predecessors, but its view of the president's authority to conduct foreign policy without interference by congress was not different.

Question 8 : Do you think it was possible for members of the executive branch (including federal agencies) to fully apprehend the complex and sometimes cryptic language of presidential signing statements and enforce the laws according to them?

William Howard Taft IV : I don't recall any great difficulties in understanding the statements.

Question 9 : What do you think of the assessment made by many scholars and journalists that the use of signing statements by the Bush Administration :
- Led to the laws being executed according to the will of the President and not the intent of Congress?
- Was a threat to the rule of law and the system of checks and balances?

William Howard Taft IV : A signing statement has the same legal effect as any presidential statement of policy. It is not the law and does not change what the law is. The president may disregard an unconstitutional provision of a statute whether or not he has announced this at the time of signing the law. If, however, he is aware that a provision is unconstitutional, it can be useful to let people know his view at the time of signing the bill.

Question 10 : My research has led me to three conclusions and I would love to have your opinion on them :
1) The use of presidential signing statements by president Bush fits into a larger scheme of "institutional muscle flexing" aimed at strengthening (or reasserting) the powers of the presidency within the American political system.
2) Signing statements allowed the Bush Administration to showcase its vision of presidential powers. They belonged to the realm of the rhetorical presidency rather than the administrative presidency. Their potential influence on the American political system will be felt in the long term.
3) The real difference between President Bush's signing statements and those of his predecessors is the professionalisation of the drafting process, with way more people involved in it and a more systematic constitutional evaluation of the laws signed by the president and their potential encroachments on presidential powers.

William Howard Taft IV : I will leave these judgments to you.

Andrew Wright

Ancien conseiller juridique du président Obama. Entretien réalisé par mail entre le 9 juin 2016 et le 22 avril 2017.

Question 1 : What role (if any) did presidential signing statements play in your work as Special Assistant to the President and Associate Counsel to the President? How often did you have to use them/take them into account? Did you view them as presidential orders? All details are welcome.

Andrew Wright : Presidential signing statements did not play much of a role for me as a White House lawyer. I would occasionally review them to understand executive branch policy and perspective, or refine a legal argument, about a statute. In terms of crafting them, President Obama wanted to avoid their use as a vehicle for objections unless absolutely necessary. In fact, Congress passed an appropriations rider that prohibited use of appropriated funds for the purpose of crafting signing statements. While we would not concede the constitutionality of that restriction as it applied to the President's performance of a constitutional duty, we mitigated the risk by designating only one lawyer (not me) who could work on drafting them if absolutely necessary.
By way of example, you might want to research the President's statement in response to a Sen. Boxer sponsored bill that purported to withhold congressional and presidential salaries during government shutdowns. It is patently unconstitutional (violating two clauses of the Constitution) but also overwhelmingly politically popular, by veto-proof margins – and, unlikely to have a litigant who would test it in court. I think that's a pretty solid scenario in which to use a signing statement.

Question 2 : Did you feel like George W. Bush's signing statements were used as a reference by the Obama Administration either to make sure that President Obama would be able to distance himself from his predecessor (as far as his use of signing statements was concerned) or to follow the path that was set by his predecessor?

Andrew Wright : President George W. Bush's use of signing statements was controversial both in terms of quantity and quality. I think the quality, i.e., the substantive arguments he advanced, is the much more important issue. He used presidential signing statements as a means of resisting enforcement of congressional will on things like enhanced interrogation tactics that Congress, domestic legal precedent, and international law, deemed torture. So it was the nature of the claim, rather than the signing statement vehicle itself, that was the core problem. However, signing statements as a vehicle can exacerbate an interbranch conflict if the President declares an law to be unconstitutional but then fails to notify Congress that he is not following the law once the actual situation presents itself. For example, it's one thing to say in the Rose Garden on signing day that a legal ban on waterboarding might unconstitutionally tie the President's hands, but it is a whole different problem if the administration then commences to do so with a particular detainee without notice to Congress so that Congress has an opportunity to avail itself of political or legal remedies.

Question 3 : Even though the Obama presidency is yet to be over, how would you explain the huge difference between the number of signing statements drafted by the Obama Administration (only 36 of them as of today) and the number of signing statements drafted by previous administrations (162 for the George W. Bush administration and 382 for the Clinton administration for example)? More generally, how would you explain the fact that President Obama is by far the President who has issued the smallest number of presidential signing statements since the 1920s?

Andrew Wright : President Obama recognized the controversial nature of signing statements and he wanted to really only use them when absolutely necessary to protect a core constitutional issue. He had been critical of what he saw as President George W. Bush's overreliance on them, especially with respect to incredibly aggressive assertions of Executive Power. See: https://www.washingtonpost.com/politics/obama-circumvents-laws-with-signing-statements-a-tool-he-promised-to-use-lightly/2014/06/02/9d76d46a-ea73-11e3-9f5c-9075d5508f0a_story.html?utm_term=.662e5cb3f394

Question 4 : What agencies outside the White House were involved in drafting signing statements and what were their respective roles in the drafting process?

Andrew Wright : The White House would almost assuredly consult the Department of Justice's Office of Legal Counsel in connection with a signing statement. One would also expect that agencies with responsibility or appropriations under the subject legislation would be consulted.

Question 5 : Who was the main addressee of President Obama's signing statements? Congress, the courts, the American people, or federal agencies? More generally, what were the objective(s) of the use of presidential signing statements by the Obama Administration?

Andrew Wright : All of them to a degree. As I recall, the bulk of President Obama's signing statements related to congressional attempts to thwart his efforts to close Guantanamo Bay by means of the defense authorization and appropriations bills. Congress's claims to restrict presidential power on executive detainee transfers to third countries are a matter of genuine constitutional disagreement. So, to Congress, President Obama was serving notice that he did not agree with their asserted power. A baseball player would call that throwing the pitch close to the batter's chin to brush Congress off the plate.

Question 6 : Did you share the vision of presidential power developed by President Obama's signing statements? For instance, do you think that the Recommendations Clause of the American Constitution makes it unconstitutional for Congress to force the executive branch to deliver certain reports or legislative proposals? Or that the Nominations Clause prevents Congress from defining certain criteria regarding nominations to certain offices?

Andrew Wright : I agree as to the Boxer proposal and the Gitmo transfer restrictions, and perhaps legislative proposals. I'm skeptical about a constitutional problems with requirements to deliver reports on delegated authority, although in particular circumstances national security, executive privilege, or administrative burden could create some viable arguments. I don't know enough on the Recommendations Clause issue.

Question 7 : Do you think it was possible for members of the executive branch (including federal agencies) to fully understand the complex and sometimes cryptic language of constitutional signing statements and enforce the laws according to them?

Andrew Wright : It has not been clear enough in many contexts. I am writing a law review article focused on this issue as it relates to the notice principle I described in the waterboarding example above.

The last two questions are somehow about the Bush 43 administration so I completely understand that you might not be able to answer them, but your opinion should you have one would still be very valuable to me.

Question 8 : To what extent do you consider the visions of executive power, its scope and limits, described by Presidents Bush (43) and Obama in their respective signing statements to be different from one another?

Andrew Wright : See above.

Question 9 : What do you think of the assessment made by many scholars and journalists that the use of signing statements by the Bush and Obama administrations :
- Led to the laws being executed according to the will of the President and not the intent of Congress?
- Was a threat to the rule of law and the system of checks and balances?

Andrew Wright : First question: yes, although the President is making that assertion known.
Second question: I think the signing statement itself is much less of a concern than the way it is used and the substantive arguments it advances.

Entretien avec Stephen Saltzburg

Membre du groupe de travail de l'American Bar Association sur les déclarations de promulgation. Entretien réalisé par mail les 21 et 22 septembre 2012.

Question 1 : What was your interest in taking part in the ABA's Task Force on Presidential Signing Statements?

Stephen Saltzburg **:** Many of us were concerned that signing statements could be a signal to Executive agencies and officials to ignore a law or to interpret it in a way that was not true to the intent of Congress. In our system, the President must veto a law he/she opposes and not try to interpret it in a strained, unreasonable way.

Question 2 : In your opinion, what was the purpose of George W. Bush's 162 presidential signing statements?

Stephen Saltzburg : To protect Executive power by making clear the President's view of the limits of a law. This gave rise to the concern that the Executive would not enforce the law as written.

Question 3 : While taking part in the Task Force, did you come across any law or provision of law whose execution was altered by one of George W. Bush's presidential signing statements?

Stephen Saltzburg : I don't recall if we identified signing statements that resulted in Executive action or inaction that was inconsistent with a law that the President signed. With half a decade having passed, my recollection of specifics is not as sharp as it was some time ago.

Question 4 : Do you think that the "sign it or veto it" position of the ABA's report is compatible with today's complex and multi-faceted laws?

Stephen Saltzburg : Absolutely. Indeed it is more important than ever. Under our Constitution, the last thing we want is for Congress to throw 50 items in a single bill in an effort to force the President's hand on some that he does not like, and to have the President sign the bill together with a signing statement rather than veto it, and then have the Executive fail to act or to act inconsistently with the parts of the bill. This would amount to the Executive's having a free hand to follow parts of laws that it likes and to ignore parts it does not like and would violate the notion of checks and balances in our Constitution. Congress does try to put a President in a position of accepting things he/she does not like but Congress likes by adding those things in legislation that contains things the President does like. Sometimes Congress puts things in that it does not like to give the President a sweetener. A President must take the package as a whole. If he/she vetoes it, the White House is free to negotiate for a different bill. But, if the President signs it, no signing statement should undermine parts of the bill simply because the President does not like them.

Question 5 : My research (and particularly my interviews with members of federal agencies who were responsible for executing the laws to which signing statements were attached) leads me to think that Bush's signing statements were more of an "institutional muscle-flexing" than a real intention to influence the execution of the laws by federal agencies (which as you probably know is extremely difficult for a president even if he wants to). What do you make of that statement?

Stephen Saltzburg : It may be an example of institutional muscle flexing, but what we have learned is that there are "true believers" who can persuade themselves that water-boarding is not torture if the President or the Vice-President says it is not. So, the impact that a signing statement can have on agencies may well depend on the desire of those in charge to carry out the President's agenda.

Entretiens anonymes

OLC 1

Membre du Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice durant les présidences de George W. Bush et Barack Obama. Entretien réalisé par mail entre le 17 et le 21 avril 2014.

Première session :

Question 1 : What role (if any) did presidential signing statements play in your work as OLC Attorney-Adviser? How often did you have to use them/take them into account? Did you view them as presidential orders? All details are welcome.

OLC 1 : Every piece of legislation that got serious consideration in Congress – and certainly every piece of legislation that Congress passed – was reviewed by OLC for consistency with the Constitution. As an attorney-adviser, it was my job to review the potential legislation and identify any problematic parts. If part of the legislation was deemed unconstitutional, the President might choose to veto it or – if he chose to sign it -- to state his constitutional objection in his signing statement. For instance, Congress routinely passes laws giving itself a role in selecting officers of the Executive Branch, a practice that many presidential administrations have considered to be

constitutionally objectionable. Although Presidents rarely veto a bill on this ground, they often state, in a signing statement, that they will interpret the provision in accordance with a proper understanding of the President's appointment power – a fancy way of saying that the President might *voluntarily* consult Congress about the nomination but ultimately retains final say (notwithstanding the objectionable provision of the law).
As far as using a presidential signing statements in interpreting the law, I don't recall a situation in which that was done by OLC. A signing statement might be taken by OLC of evidence of the President's stated position on an issue. But I was never aware of an instance in which OLC's legal advice changed as a result of the analysis in a signing statement.

Question 2 : Did you share the vision of presidential power developed by President Bush's signing statements? For instance, do you think that the Recommendations Clause of the American Constitution makes it unconstitutional for Congress to force the executive branch to deliver certain reports or legislative proposals? Or that the Nominations Clause prevents Congress from defining certain criteria regarding nominations to certain offices?

OLC 1 : I shared some but not all of the views expressed in President Bush's signing statements. For instance, despite the Supreme Court's clear statement in *INS v. Chadha* that legislative vetoes are unconstitutional, Congress still routinely inserts them into legislation. Accordingly, President Bush's signing statements consistently – and in my view, properly – noted his objection to the practice. I was less convinced of his views on the Recommendations and Nominations Clauses. My understanding of the historical evidence is that early Congresses often did call for reports from the Executive Branch and defined the parameters of certain nominations (for instance, that the Attorney General be "learned in the law »). That said, whether a particular provision was constitutional would depend on all the circumstances.

Question 3 : Based on your own understanding as OLC Attorney-Adviser, what was the purpose of the use of presidential signing statements by the Bush Administration?

OLC 1 : My understanding is that presidential signing statements served several functions. First, they allow the President's views on the proper interpretation or reading of the law to be reflected in the public record. Congress routinely expresses its *own* views, for instance in conference committee reports (and other aspects of legislative history). Courts, in turn, will use legislative history when later interpreting the law. Signing statements are a means for a President to level the playing field by getting his own views into the mix. Second, signing statements allow a President to provide direction to Executive Branch officials about how a particular provision should be interpreted or implemented. This has several benefits, not the least of which is administrative consistency across the federal Government. Third, the President might use a signing statement to make his views known to Congress or the public. For instance, in 1999, Congress passed a law criminalizing the creation, possession, sale, or dissemination of depictions of animal cruelty. Recognizing that the law would be constitutionally problematic if given too broad a scope, President Clinton said in his signing statement that the law should be interpreted narrowly in order to minimize constitutional concerns. His statement was in large part directed at the public – a way to let the public know how the Government intended to apply the law.

Question 4 : Who was the main addressee of President Bush's signing statements? Congress, the courts, the American people, or federal agencies?

OLC 1 : Please see previous answer. All of these were part of the intended audience.

Question 5 : Do you in any shape or form consider the use of presidential signing statements by the George W. Bush Administration to be different from their use by his predecessors in the White House?

OLC 1 : My understanding is that President George W. Bush's use of signing statements was not qualitatively different than their use by his predecessors (although there may have been a greater quantity of them), and my understanding is that President Obama has continued using them in a similar way.

Question 6 : Do you think it was possible for members of the executive branch (including federal agencies) to fully apprehend the complex and sometimes cryptic language of presidential signing statements and enforce the laws according to them?

OLC 1 : Some of them were perhaps too technical for direct implementation by low-level employees. But in most cases the principle at issue was sufficiently clear for policymakers; and at a minimum, the existence of a signing statement might help Executive Branch officers become aware of a legal issue or controversy, allowing them to look into the matter further as appropriate. In some cases, an administrative agency might consult OLC about why a particular objection was included in a signing statement.

Question 7 : What do you think of the assessment made by many scholars and journalists that the use of signing statements by the Bush Administration :
- Led to the laws being executed according to the will of the President and not the intent of Congress?

OLC 1 : In my view, this is a misunderstanding of the use of signing statements. Many legislative provisions are ambiguous, and Executive Branch officials must execute the law based on incomplete legislative instructions. In such circumstances, the President's reading of the law – which is never intended to *contradict* the law's text – is highly relevant. Indeed, because the President is invested by the Constitution with responsibility to "take care that the laws be faithfully executed," it is important for executive agencies to implement the law in accordance with the President's understanding of them. Moreover, the President has a responsibility to make an independent judgment about the constitutionality of legislation (just as each member of Congress does). His execution of the laws – and that of his executive officers -- should reflect that constitutional judgment.

- Was a threat to the rule of law and the system of checks and balances?

OLC 1 : For the reasons stated above, I do not agree with this statement. See especially my answer about legislative history.

Question 8 : My research has led me to three conclusions and I would like to have your opinion on them :

1) The use of presidential signing statements by president Bush fits into a larger scheme of "institutional muscle flexing" aimed at strengthening (or reasserting) the powers of the presidency within the American political system.

OLC 1 : I agree completely. Over time, Presidents have become increasingly intent on asserting the maximum degree of power granted to them under the Constitution. Signing statements, like Executive Orders, are a way for Presidents to exert further influence over the execution and administration of the laws.

2) Signing statements allowed the Bush Administration to showcase its vision of presidential powers. They belonged to the realm of the rhetorical presidency rather than the administrative presidency. Their potential influence on the American political system will be felt in the long term.

OLC 1 : I agree that they were often intended for rhetorical purposes, but I don't agree that they were unrelated to administrative control, for the reasons stated above.

3) The real difference between President Bush's signing statements and those of his predecessors is the professionalisation of the drafting process, with way more people involved in it and a more systematic constitutional evaluation of the laws signed by the president and their potential encroachments on presidential powers.

OLC 1 : I have not studied the issue in depth, but that may be correct. The process was certainly formalized and systematized in the Bush administration, perhaps in a way that it had not been previously. My guess is that President Obama has relied on a relatively similar process (though perhaps the content of his statements has differed).

Deuxième session :

Question 1 : You have been part of the OLC during both the Bush and Obama presidencies. What differences/evolutions/common points did you notice between the use of presidential signing statements by the Bush and Obama administrations and the roles they wanted to give to this presidential tool?

OLC 1 : To be honest, I didn't notice a lot of differences. As far as I could tell, there was a lot of continuity in terms of the approach to signing statements, at least as far as the goals and process were concerned. That may have changed later, but in the first six months or so of the Obama administration, the signing statement process was relatively similar to what it had been.

Question 2 : Same question for the respective views of the extent/limits of presidential powers both administrations had, and the constitutional arguments they developed in their respective signing statements.

OLC 1 : The Obama OLC had a different view on certain issues -- the appointments power and race-based affirmative action, for instance – but I don't recall encountering instances in which these differences manifested themselves in signing statements (other than slight variations on phrasing). That may have happened in a more pronounced way over time.

Question 3 : What were the respective roles of the OLC (you already answered this) and the White House Office of Counsel in the process of drafting signing statements (Bush presidency)?

OLC 1 : I know there was some involvement by the White House Counsel's Office – perhaps a lot of involvement – but its involvement was not visible to me. I would send my comments to one of the OLC deputies, and they would be passed along; after that I never saw how they were used.

Question 4 : Many people have described Legal Counsel to Vice-President Dick Cheney David Addington as the « brains behind signing statements » during the Bush presidency. What role did he play in the drafting process?

OLC 1 : My understanding is that David Addington was involved in reviewing and drafting Executive Orders and signing statements that dealt with issues within his portfolio – including and especially national security issues. But I can't speak to what his role was specifically.

Question 5 : You mentioned that « President George W. Bush's use of signing statements was not qualitatively different than their use by his predecessors (although there may have been a greater quantity of them) ». It is actually the opposite : President George W. Bush is one of the presidents who issued the smallest number of presidential signing statements (at least post WW2), but he has challenged the constitutionality of more provisions of laws than all of his predecessors combined. How would you explain the fact that the Bush administration found way more encroachments on presidential powers in the laws passed by Congress than any other administration in History?

OLC 1 : Partly I think his administration took a different view of certain aspects of presidential power – the appointments power, for instance – but to a large extent I think he was just more consistent about voicing objections. Other presidents may have believed that legislative vetoes were unconstitutional, for instance, but did not necessarily object every single time one was inserted into legislation (which happened constantly). My guess is that you would find the same type of objections being voiced over and over again.
For what its worth, your statement that he challenged the constitutionality of more provisions than all his predecessors combined is inconsistent with a recent study done by the Congressional Research Service. I think it depends a lot on how you count – whether you count a single signing statement with multiple objections as one or many.

Question 6 : You drew a very interesting parallel between signing statements and executive orders. Did you (or OLC) consider both tools to have the same weight as binding presidential orders?

OLC 1 : I'm not sure what OLC's official policy on the binding weight of Executive Orders would be. Executive Orders often have a formal legal role; for example, Iran sanctions legislation gives the President power to designate by Executive Order certain entities with whom Americans cannot

do business. Presidential signing statements don't generally have that kind of formal legal effect. As to constitutional issues, I don't recall any instance in which an Executive Order expressed a constitutional position that was given binding effect.

Question 7 : On a more personal note, you mentioned your intellectual « disagreement » with some of the constitutional arguments developed in President Bush's signing statements (Recommendations and Nominations clauses). Were your reservations shared by many inside OLC at that time? In other words, was there a high or low level of intellectual homogeneity inside OLC regarding the scope of presidential powers?

OLC 1 : I think there were certainly disagreements about a range of legal issues, both in the Bush and Obama OLCs. (Most of the attorney-advisers stayed through the switch in administrations.) The attorney-advisers came from a number of different backgrounds, and many went on to clerk for liberal or conservative Supreme Court Justices. For instance, attorney-advisers who worked with me in the Bush OLC went on to clerk for Justices Scalia, Kennedy, Thomas, Alito, Sotomayor, and Kagan. The views expressed in signing statements were, as far as I could tell, primarily an expression of the views of the heads of the office, not the attorney-advisers.

OLC 2

Ancien membre de l'Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice durant la présidence de George W. Bush. Entretien réalisé par mail entre le 22 septembre et le 15 octobre 2012.

Question 1 : What was (were) the purpose(s) of the use of presidential signing statements by the Bush Administration?

OLC 2 : I cannot in any sense speak for the Bush administration. My understanding of the purpose of signing statements in the Bush administration, as in other administrations, was to provide the president's views -legal or otherwise- as to various aspects of the legislation being signed.

Question 2 : It is easy to imagine that almost all laws signed by President Bush between 2001 and 2009 could have led to the issuance of a signing statement, and yet only 162 of them did. Who decided whether or not a law would give birth to a signing statement and what were the criteria?

OLC 2 : As I understood the process, various individuals in various departments/agencies would review legislation. Anyone could suggest a signing statement and it would be considered. I suppose that as with any action in the executive branch, ultimately it would be the president's decision although in practice I do not know who made decisions in any given case.

Question 3 : Who was the main addressee of presidential signing statements? Congress, the courts, or federal agencies?

OLC 2 : As I understood it, all of those, and the public and perhaps others, could be audiences for any particular signing statement and several likely would be in any case. I do not believe that anyone thought the courts have given much weight to signing statements.

Question 4 : What place if any did the Unitary Executive Theory play in the drafting of signing statements? More generally, how much value was given to that theory inside the OLC?

OLC 2 : I believe the Unitary Executive view has been accepted by OLC's (and indeed virtually all executive branch lawyers) in administrations of both parties. It is based on the text of the Constitution and while there may be disagreements as to how it applies in certain cases (independent agencies, removal power etc.), I'm not aware of any serious disagreement with the general principle. It was the principle that would often lead to particular statements in signing statements although I do not believe it played any particular role in signing statements generally.

Question 5 : Was the drafting of signing statements a collective work or did one or a few people play a decisive role in their drafting?

OLC 2 : Collective although a certain number of people were involved in most (OLC, White House Counsel).

Question 6 : Do you in any shape or form consider the use of presidential signing statements by the George W. Bush Administration to be different from its predecessors in the White House?

OLC 2 : I did not.

Question 7 : To what extent was the use of Signing statements by the Reagan Administration an inspiration to George W. Bush's OLC?

OLC 2 : I was not aware of them being any particular inspiration -the principles expressed in them may well have been applied but they were generally well accepted principles.

Question 8 : Do you think it was possible for members of the executive branch (including federal agencies) to fully apprehend the complex and sometimes cryptic language of presidential signing statements and enforce the law according to them?

OLC 2 : I do not believe signing statements were generally the way the president issued instructions to the executive branch but I do believe that lawyers throughout the executive branch could understand the language of signing statements and they could of course always consult with DOJ/OLC if they did not.

Question 9 : Who oversaw the final drafting of signing statements before they were signed by the President? Was David Addington the "brains behind signing statements "as many have presented him?

OLC 2 : White House Counsel and OLC. David Addington played a role as did many others - I never viewed him as the « brains » behind them as opposed to an interested participant int the process.

Question 10 : What do you think of the assessment by many scholars and journalists that the use of signing statements by the Bush Administration :

- Led to the law being executed according to the will of the President and note the intent of Congress?

OLC 2 : I don't agree. The President/Executive power has a duty to see that the laws are faithfully executed.

- Was a threat to the rule of law and the system of checks and balances?

OLC 2 : I don't agree. Whether or not a signing statement is issued the President/Executive Branch has to interpret the law to some degree in executing it. The courts will have the last word of course if there is a case.

OLC 3

Assistant du ministre de la justice au sein du Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice durant les présidences de Bill Clinton et Barack Obama. Entretien réalisé par mail entre le 14 juillet et le 17 aout 2014.

Question 1 : What role (if any) did presidential signing statements play in your work as Deputy Assistant Attorney General? How often did you have to use them/take them into account? Did you view them as presidential orders? All details are welcome.

OLC 3 : The executive branch has a fairly complex process for responding to legislation, and the office in which I served (OLC) plays an important role but is not ultimately in control, obviously, of what the administration does. You may know all of this already, but perhaps it will help if I give you my perspective as a DAAG on the process.
Every bill that is introduced in Congress goes to the Department of Justice. If the bill implicates issues about which a major component of DOJ has interest or responsibility, e.g., an environmental regulation bill and the Environment and Natural Resources Division, that component will examine the bill for its policy ramifications and its congruence with the administration's overall positions; other departments and agencies within the executive will do the same ordinarily. (To be sure, there are many bills and the executive branch is a sprawling mass of agencies, so the ideal process is not always what always happens.)
OLC examines all bills. In a very high percentage of the many bills, this means that an OLC attorney advisor takes a two or three minute look, sees that there is nothing of OLC interest, and goes on – the sheer volume means that it is possible for a potentially relevant bill or provision to get overlooked, although I think that OLC has a remarkably good track record. The attorney advisor is looking, in theory, for any specifically legal (as opposed to policy) issues – poor drafting, unacknowledged inconsistency with existing legislation, etc. – but his or her central concern is with identifying constitutional issues and provisions that would impinge on presidential authority (which might or might not raise constitutional-law questions in the narrow sense).
If there are such issues, the attorney advisor will draft a "bill comment" discussing the constitutional/presidential authority problem(s), and the bill comment will be reviewed by one or two deputy AAGs. In the 90s I did a lot of second-look reviewing, particularly on structural constitutional issues; in 2011-12 I was one of two DAAGs responsible for the bill comments and looked at all drafts. Once the bill comment has been edited and cleared for release by the OLC political leadership (the responsible DAAGs and, if they think it necessary [not often], the AAG

herself), the bill comment goes to the Office of Legislative Affairs, which takes OLC comments and blends them with comments from other DOJ components: the final product goes to the relevant people in Congress. OLC also alerts the White House Counsel's Office (WHC) of bills that look important in terms of likelihood of going somewhere and impact on the administration. In theory, the Attorney General could overrule OLC and quash a comment, but in practice that does not happen.

If there is a serious constitutional issue, or something that would seriously interfere with executive power or the administration's policies, there is a second round of discussion within the executive when the bill looks like it has significant chance of passage: OLC and WHC will discuss how hard the administration should push against passage for constitutional/legal reasons, although the final decision on that is a political one made higher up. The language typically used in a bill comment that is deemed seriously troublesome at the first or second stages is that "if the bill were passed, the president's senior advisors would advise a veto," which doesn't commit the president to a veto but signals very serious objections.

If the bill passes, there is a third round of discussion (OLC, WHC, any other executive branch agency or component with a serious stake in the issue) about whether to veto or issue a signing statement, and what the content of the veto or signing statement's legal analysis would be. OLC ordinarily drafts the language of constitutional objections and reviews language on other problems that others have written; the ultimate decision (veto, presidential approval with a signing statement, drop the objections as a formal matter) is political and, once again, made at a very senior level. So, OLC and specifically the DAAGs responsible for bill comments play a significant role in the process that can lead to a signing statement; by the second stage of deliberation the AAG herself will also be brought in, but the ultimate decisions on those matters are not OLC's and involve political and policy considerations. The president and his advisors, for example, might decide not to veto a bill, or issue a signing statement, even though OLC's advice was that the bill has serious constitutional problems, because doing so was imprudent. In theory the president could take a constitutional position in a veto or signing statement that was contrary to OLC's advice, but I do not recall ever seeing that happen, although the exact language used in stating a constitutional objection is often the subject of extensive discussion.

Signing statements play a number of roles. They are means by which the president informs his executive branch subordinates of how he wishes them to construe and apply questionable provisions, and in that capacity the OLC view is that a signing statement is in principle binding on the entire executive branch. They aren't exactly "orders" to OLC itself, since OLC doesn't administer anything. Instead, OLC would treat them as formal statements of the executive's views of the law, most importantly constitutional law, and thus entitled to presumptive respect as a kind of executive "precedent." Since the legal analysis in a signing statement is usually conclusory, in practice they weigh less heavily than a formal OLC opinion in terms of working out what the correct executive branch view is, although that is somewhat counterbalanced by the fact that a signing statement comes from the president himself, and OLC accepts that the president is the ultimate interpreter of the Constitution for the executive branch.

Question 2 : Since you worked for both the Clinton and Obama administrations, what differences did you see between the two administrations' use of signing statements? Were the objectives the same?

OLC 3 : I would say that the objectives were broadly speaking the same – but then in a broad enough sense the objectives administrations are pursuing in issuing signing statements are largely the same regardless of party: the protection of executive authority is the paramount concern in their use, although substantive differences in what different Republican and Democratic presidents want to use power for skew the enthusiasm of the WHC and other senior presidential advisors over when to issue a statement. The hot button issues of the day also affect the willingness of the president to issue signing statements; OLC views are often influenced by the felt need to correct errors on the part of the preceding opposite-party OLC. In the first Clinton term, we systematically declined to use the "unitary executive" language that Bush 41's lawyer had employed to cut down congressional regulatory power (as we saw it); the Obama era OLC has been reluctant to invoke direct Article II constitutional prerogatives in reaction to the perception that the Bush 43 administration was too free with such arguments; it is clear that the Bush 43 OLC consciously thought the Clinton OLC was too timid on national security issues, etc.

Question 3 : Were President Clinton's signing statements (or any other president's use of them) an inspiration to the Obama Administration for its own use of presidential signing statements?

OLC 3 : Not an inspiration, if by that you mean we were specifically moved to use signing statements to maintain presidential authority and promote administration policy – the first signing statement of which I know was issued by President Buchanan in 1860, and no modern OLC lawyer has doubted the appropriateness of signing statements. Regardless of party or administration, from the OLC perspective signing statements are one tool the president may use to fulfill the duty to uphold the Constitution.

Question 4 : Even though the Obama presidency is yet to be over, how do you explain the huge difference between the number of signing statements drafted during the Clinton presidency (383 of them) and the same number during the Obama presidency (only 30 of them)? More generally, how do you explain the fact that President Obama is by far the President who has issued the smallest number of presidential signing statements since the 1920s?

OLC 3 : I'm surprised by the latter figure – are you sure that is correct? The main reason, I suspect, for any paucity of signing statements in the Obama era is that Congress has had so much trouble enacting legislation. A second reason is that the Obama administration's lawyers decided very early on not to announce interpretations of statutory language that aren't linguistically defensible, in reaction to the perception (whether fair or not) that Bush 43 lawyers often "construed" language in ways that were entirely implausible in the name of avoiding constitutional problems. That decision reduces significantly the range of situations in which a signing statement can "construe" a bill in a fashion that renders it harmless from an executive perspective, and that in turn makes it more likely that the president would have to either swallow the provision or veto the bill … and recent presidents have not wanted to use the veto power.

Question 5 : What role did the OLC play in drafting signing statements? What other agencies inside and outside the Department of Justice were involved in drafting them and what were their respective roles in the drafting process? Did the drafting process evolve from the Clinton Administration to the Obama Administration?

OLC 3 : See my answer to question 1. I don't think there are significant differences between the Clinton and Obama practices – and I would be surprised if Republican practice was all that different.

Question 6 : Who was the main addressee of President Clinton and President Obama's signing statements? Congress, the courts, the American people, or federal agencies?

OLC 3 : The answer varies. Many signing statements are chiefly means of neutralizing offensive-to-the-administration provisions by construing them or announcing that the executive will treat the provisions as advisory rather than controlling. The addressees of such statements are (a) the president's subordinates, who are being told what to do with the provision, (b) Congress (to ward off charges of non-transparency), and (c) the future – "just because I am signing this does not mean that I am conceding anything about the constitutional positions that my administration, or the executive across time, has taken. In a future situation I will feel free to veto such a provision or treat it as advisory."
Some signing statements are PR addresses to the public; OLC would likely have little or nothing to do with such examples of the practice.
The courts give very little deference (too little, I think) to the considered views of the executive. Republican administrations since President Reagan have been particularly interested in getting signing statements included in and treated as part of legislative history, with (I think) little substantive consequence. Part of the reason may be the declining importance of legislative history in federal court decision-making since Justice Scalia went on the Supreme Court.

Question 7 : Did you share the vision of presidential power developed by presidents Clinton and Obama's signing statements? For instance, do you think that the Recommendations Clause of the American Constitution makes it unconstitutional for Congress to force the executive branch to deliver certain reports or legislative proposals? Or that the Nominations Clause prevents Congress from defining certain criteria regarding nominations to certain offices?

OLC 3 : I think that there is a reasonably consistent executive-branch view of legitimate presidential power with its roots in the Washington administration and that can be seen in a fully developed form across administrations since President Eisenhower, and to a considerable extent since President FD Roosevelt. I think that view, broadly speaking, is correct in principle and (a separate question) obligatory on conscientious executive branch lawyers. The major exception to this cross-president, cross-party tradition in the past half century occurred during the first term of the second President Bush, when the extreme views of Vice President Cheney and of a couple of political appointees in OLC produced such serious legal errors as the analysis in the widely criticized interrogation memos. I don't mean to deny other, sometimes significant disagreements within those broadly subscribing to this tradition, but such variations in view are to be expected and should not be overstated.

Question 8 : Do you think it was possible for members of the executive branch (including federal agencies) to fully apprehend the complex and sometimes cryptic language of constitutional signing statements and enforce the laws according to them?

OLC 3 : Yes. I am very doubtful that the problems with signing statements are very often the product of difficulty in interpreting them.

Question 9 : To what extent do you consider the vision of executive power, its scope and limits, as described by presidents Bush (43) and Obama (and/or Clinton) in their respective signing statements to be different from one another?

OLC 3 : As I indicated in the previous answer, I think that many of the positions taken in Bush 43's first term were wrong, the product of extreme views of presidential supremacy inconsistent with the historical views of the executive branch. The interrogation memos, for example, state a view of the president's commander in chief power that is flatly contrary to the considered views held by such luminaries as Attorney General (later Justice) Robert Jackson, Assistant Attorney General (later Chief Justice) William Rehnquist, and Assistant Attorney General Walter Dellinger. By late 2003, OLC was headed by a sensible lawyer, Jack Goldsmith, and over time VP Cheney's influence on the administration's legal analysis waned, although I think OLC continued to take somewhat too aggressive views of presidential power through most of the second Bush 43 term.

Question 10 : What do you think of the assessment made by many scholars and journalists that the use of signing statements by the Bush 43 Administration :

- Led to the laws being executed according to the will of the President and not the intent of Congress?

OLC 3 : The use of signing statements isn't – or shouldn't be – the issue: a signing statement is just one way that a president may attempt to defend presidential prerogatives, or other constitutional values, against congressional over-reach. Of course if a president holds an indefensibly broad view of executive power (e.g., VP Cheney's) or invokes constitutional arguments irresponsibly or cynically, the result will often be the substitution of presidential will for legitimate exercises of congressional authority. Contrarily, if the president is correct on the constitutional law issue, it is Congress that is acting lawlessly.

There is a serious question in principle about whether the president should be able to disregard acts of Congress to the extent that in his judgment they are unconstitutional: I think it is perfectly coherent to say that the president's constitutional tool is the veto and henceforth, he is obliged to enforce whatever gets on the statute books. That does not appear to be the view of the Supreme Court (see the *US v. Windsor* Defense of Marriage Act case from a couple of years ago, which is ambiguous but may suggest that most justices think the president has some discretion to disregard unconstitutional laws), and it has not been the view of the executive since at least 1860. I am ambivalent about the right answer in principle – the power to disregard statutes is very dangerous, but for executive branch purposes I accept that it is settled executive thinking that in appropriate circumstances the president may "decline to execute" an unconstitutional statutory provision. Whether the president announces a decision to do so in a signing statement is merely a question of the means to acting on a constitutional judgment, and I think critics of signing statements per se are naïve: it serves the rule of law better for the executive to tell the rest of us, in a formal and high visibility way, when it isn't going to obey a statute.

- Was a threat to the rule of law and the system of checks and balances?

OLC 3 : The claimed authority to disregard provisions deemed unconstitutional is, as I said above, a very dangerous one. The 1994 OLC memo on when the president may do so was a deliberate attempt to put limits on the practice and render it less dangerous: I am unsure to what extent Bush 43 lawyer followed the memo although the Obama DOJ has. The Obama OLC attempt to avoid implausible "constructions" of statutory language was another attempt to keep a potentially lawless prerogative within legally-ascertainable boundaries (such "constructions" can neutralize a statutory provision without the executive actually conceding that it is effectively abrogating the provision).
As I've also suggested, I think critics of the use of signing statements are addressing the wrong target. The threat to the constitutional system does not lie in the executive telling us how it will construe a statute, or when it will simply disregard what Congress has enacted, which is all a signing statement does; the threat (and it is a serious one) is that the executive branch will sidestep legislative limitations and ignore the need for congressional approval where such is constitutionally necessary, and do so under the guise of enforcing "the Constitution." The use of the signing statement actually serves the goal of avoiding executive overreaching since a statement alerts us to what the executive intends to do.

OLC 4

Juriste au sein du Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice durant la présidence de George W. Bush. Entretien réalisé par mail entre le 2 juillet 2014 et le 7 février 2015.

Question 1 : What role (if any) did presidential signing statements play in your work as Legal Adviser for the Office of Legal Counsel ? How often did you have to use them/take them into account? Did you view them as presidential orders? All details are welcome.

OLC 4 : I do not recall having to interpret a statute in which a signing statement had been issued. I suppose that if there was one, it would be taken into account in terms of deciding whether a particular interpretation of the statute would raise separation-of-powers issues.

Question 2 : To your knowledge, which agencies other than the Office of Legal Counsel were involved in the drafting of President Bush's signing statements?

OLC 4 : The White House and likely the agency affected by the bill (*e.g.*, DoD for a bill on military spending).

Question 3 : To your knowledge, what role if any did Special Counsel to the Vice President David Addington play in drafting signing statements?

OLC 4 : I have no personal knowledge.

Question 4 : Did you share the vision of presidential power developed by President Bush's signing statements? For instance, do you think that the Recommendations Clause of the American Constitution makes it unconstitutional for Congress to force the executive branch to deliver certain reports or legislative proposals? Or that the Nominations Clause prevents Congress from defining certain criteria regarding nominations to certain offices?

OLC 4 : I would need to evaluate each signing statement on its own terms and in context. The two examples you give sound extreme but I would need more information to opine.

Question 5 : Based on your own understanding as Legal Adviser for the Office of Legal Counsel, what was the purpose of the use of presidential signing statements by the Bush Administration?

OLC 4 : First, to make a public record of a perceived encroachment upon an Article II power. Second, to form part of the legislative history to guide future interpretation, by agencies and courts.

Question 6 : Who was the main addressee of President Bush's signing statements? Congress, the courts, the American people, or federal agencies?

OLC 4 : All no doubt, but primarily agencies and courts, followed by Congress and the American people.

Question 7 : Do you in any shape or form consider the use of presidential signing statements by the George W. Bush Administration to be different from their use by his predecessors in the White House?

OLC 4 : I have not studied the historical use of signing statements. Perhaps President Bush issued more, but all Presidents undoubtedly face what they perceive as encroachments upon their constitutional authority and have different ways of making that known.

Question 8 : Do you think it was possible for members of the executive branch (including federal agencies) to fully apprehend the complex and sometimes cryptic language of presidential signing statements and enforce the laws according to them?

OLC 4 : I think sophisticated lawyers in the executive branch would understand the import of the signing statements in a particular context, yes.

Question 9 : What do you think of the assessment made by many scholars and journalists that the use of signing statements by the Bush Administration :

- Led to the laws being executed according to the will of the President and not the intent of Congress?
- Was a threat to the rule of law and the system of checks and balances?

OLC 4 : Not much. It would be passing odd if the President could not publicly express his view of how legislation should be interpreted by the branch for which he is responsible. Nor do I see how public signing statements threaten the rule of law. The statement has whatever value it will have at the agency or before a court. If Congress believes that an agency or a court has distorted its intent, in can enact more specific legislation and see if it withstands a veto. Issues of separation of powers come in shades of gray and, if anything, public signing statements help to illuminate the discourse between the three branches.

Question 10 : My research has led me to three conclusions and I would love to have your opinion on them :
1) The use of presidential signing statements by president Bush fits into a larger scheme of "institutional muscle flexing" aimed at strengthening (or reasserting) the powers of the presidency within the American political system.
2) Signing statements allowed the Bush Administration to showcase its vision of presidential powers. They belonged to the realm of the rhetorical presidency rather than the administrative presidency. Their potential influence on the American political system will be felt in the long term.
3) The real difference between President Bush's signing statements and those of his predecessors is the professionalisation of the drafting process, with way more people involved in it and a more systematic constitutional evaluation of the laws signed by the president and their potential encroachments on presidential powers.

OLC 4 : These all seem reasonable to me.

OLC 5

Juriste au Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice durant la présidence de George W. Bush. Entretien réalisé par mail entre le 30 janvier et le 30 juin 2015.

Question 1 : What role (if any) did presidential signing statements play in your work as Attorney-Adviser for the Office of Legal Counsel?

OLC 5 : I did not work on presidential signing statements during my time in OLC. Others in the office did, however.

Question 2 : How often did you have to use them/take them into account? Did you view them as presidential orders?

OLC 5 : I never had occasion to consider the legal effect of a presidential signing statement. Often they are viewed as directive to the executive branch to interpret a law in a particular way. Those directive are binding on the President's subordinates while the President remains in office. A new president can take a different view of the matter.

Question 3 : Based on your own understanding as Attorney-Adviser for the Office of Legal Counsel, what was the purpose of the use of presidential signing statements by the Bush Administration?

OLC 5 : The purpose was often to publicly announce how a law that the President signed would be interpreted by the executive branch.

Question 4 : Did you share the vision of presidential power developed by President Bush's signing statements? For instance, do you think that the Recommendations Clause of the American Constitution makes it unconstitutional for Congress to force the executive branch to deliver certain reports or legislative proposals? Or that the Nominations Clause prevents Congress from defining certain criteria regarding nominations to certain offices?

OLC 5 : Everything depends on the particular signing statement and the specific constitutional issue involved. Many separations-of-powers questions are not clearly resolved by the constitutional text. How to resolve those textually unresolved questions depends on many factors, including history and customary practice. I also believe that congressional statutes have an important role to play in filling those gaps.
But OLC's job is protect the prerogatives of the President and the executive branch against legislative encroachment. So an OLC lawyer will generally take a pro-executive-power view on separation-of-powers disputes.

Question 5 : To your knowledge, which offices/agencies inside and outside the White House were involved in drafting signing statements?

OLC 5 : I do not know the answer to that question. I suspect the White House Counsel's office plays a large role, and OLC will certainly recommend language to include in signing statements. But my guess is that the White House Counsel's office drafts the signing statements.

Question 6 : Who was the main addressee of President Bush's signing statements? Congress, the courts, the American people, or federal agencies?

OLC 5 : I would say all of them. It's a public statement that announces to everyone how the President will interpret a law that he has signed.

Question 7 : Do you in any shape or form consider the use of presidential signing statements by the George W. Bush Administration to be different from their use by his predecessors in the White House?

OLC 5 : Not much different from his predecessors. Presidents before GW Bush have signed laws while issuing signing statements announcing that certain provisions are unconstitutional and will not be enforced. President Clinton, for example, signed an omnibus telecommunications law and then announced that a provision in that law restricting abortion advertising was unconstitutional and would not be enforced.
George W. Bush had somewhat broader understandings of the Commander-in-Chief clause and viewed that as a license to disregard congressional legislation, but previous Presidents have also taken an expansive view of the President's commander-in-chief powers.

Question 8 : Do you think it was possible for members of the executive branch (including federal agencies) to fully apprehend the complex and sometimes cryptic language of presidential signing statements and enforce the laws according to them?

OLC 5 : I think so, and often signing statements are followed up with more specific internal guidance to agencies and others charged with enforcing the law.

Question 9 : What do you think of the assessment made by many scholars and journalists that the use of signing statements by the Bush Administration :

- Led to the laws being executed according to the will of the President and not the intent of Congress?

OLC 5 : There is probably some truth to that, but the Constitution gives the President the authority to execute the law so it is inevitable that laws will be enforced according to Presidential and not congressional will. If Congress doesn't like how the President is enforcing the laws, then Congress can retaliate by cutting off funds for the President's budgetary priorities or stop confirming his nominees or, in extreme case, impeaching him.

- Was a threat to the rule of law and the system of checks and balances?

OLC 5 : The President has a duty to enforce the statutes that Congress enacts, but he also has a duty to enforce the Constitution. And if the President sincerely believes that a law is unconstitutional, it's hard to understand why he should allow an unconstitutional statute to trump what he believes the Constitution says.
The threat to the rule of law is not the practice of issuing signing statements, nor is it the practice of signing a law and then declaring that certain provisions are unconstitutional. It's the substantive theories of constitutional interpretation that undergird some of the President's more controversial signing statements. The "rule of law" objections were based on President Bush's expansive interpretations of his Article II powers.

Question 10 : My research has led me to three conclusions and I would love to have your opinion on them :

1) The use of presidential signing statements by president Bush fits into a larger scheme of "institutional muscle flexing" aimed at strengthening (or reasserting) the powers of the presidency within the American political system.

OLC 5 : I agree, but President Bush was hardly the first President to use signing statements this way. Every President has used signing statements, and every President has disregarded Acts of Congress that they regard as unconstitutional infringements on their powers. The War Powers Resolution is a prime example.

2) Signing statements allowed the Bush Administration to showcase its vision of presidential powers. They belonged to the realm of the rhetorical presidency rather than the administrative presidency. Their potential influence on the American political system will be felt in the long term.

OLC 5 : I don't think they were done primarily for show or rhetorical purposes. The Bush administration thought that the President's ability to fight terrorism had been weakened by congressional enactments and that they needed to assert more muscular views of the President's Article II constitutional powers.

3) The real difference between President Bush's signing statements and those of his predecessors is the professionalisation of the drafting process, with way more people involved in it and a more systematic constitutional evaluation of the laws signed by the president and their potential encroachments on presidential powers.

OLC 5 : I don't have any basis to opine on that. I do not know the process by which the Bush Administration drafted signing statements, nor do I know how previous Presidents had their signing statements drafted.

WHC 1

Ancien juriste de la Maison-Blanche et du ministère de la Justice durant la présidence de George W. Bush ayant préparé certaines déclarations de promulgation.

Question 1 : What role (if any) did presidential signing statements play in your work as Associate Counsel to the President and Deputy Assistant Attorney General? How often did you have to use them/take them into account? Did you view them as presidential orders? All details are welcome.

WHC 1 : In the White House Counsel's Office, we worked on preparing signing statements, so we helped produce them, but we didn't often have to consider them otherwise, since the agencies had the primary role in executing the laws. At DOJ, I'm sure there were others for whom signing statements provided important guidelines on the President's understanding of particular statutes, but due to my role they were not relevant to my day-to-day work.

Question 2 : Since you worked for both the White House and the DOJ, what were the respective roles of these two institutions in drafting signing statements?

WHC 1 : Both played a role: Often, but not always, DOJ did the first draft and the White House Counsel's Office suggested revisions and signed off.

Question 3 : Did you share the vision of presidential power developed by President Bush's signing statements? For instance, do you think that the Recommendations Clause of the American Constitution makes it unconstitutional for Congress to force the executive branch to deliver certain reports or legislative proposals? Or that the Nominations Clause prevents Congress from defining certain criteria regarding nominations to certain offices?

WHC 1 : The vision of presidential power you describe was not unique to President Bush's signing statements; it is part of a longstanding disagreement between the presidents of both parties, on the one hand, and various Congresses, on the other. It is not a partisan dispute; it is a structural inter-branch dispute, akin to the disputes over the War Powers Resolution, recess appointments, or the pocket veto. In many cases, the signing statements issued by presidents of both parties on these issues were grounded in clear judicial decisions; in others, there were no precedents on point but the two branches had long ago set out their respective views and were merely repeating them in a routinized interplay between legislative action (bill text) and presidential reaction (signing statement).

Question 4 : Based on your own understanding as Counsel to the President and Deputy Assistant Attorney General, what was the purpose of the use of presidential signing statements by the Bush Administration?

WHC 1 : The purpose of Bush administration's use of signing statements was consistent with the purpose for which they were used by prior presidents: To allow the president to sign laws that

contain certain constitutionally objectionable provisions without acceding to the perceived constitutional infringement, and to clarify what interpretation presidents intend the Executive Branch to give to certain provisions regarded as constitutionally suspect (or vague).

Question 5 : Who was the main addressee of President Bush's signing statements? Congress, the courts, the American people, or federal agencies?

WHC 1 : Federal agencies and the public: The President was directing the Executive Branch on how to execute certain new laws, and by doing so publicly in a signing statement (rather than in some secret missive to the agencies), he was allowing the public to understand how the Executive Branch would do so.

Question 6 : Do you in any shape or form consider the use of presidential signing statements by the George W. Bush Administration to be different from their use by his predecessors in the White House?

WHC 1 : Qualitatively, they were more specific in identifying which provisions of the bills were the subject of the President's objections and what the specific objections were. This transparency should be a virtue, but it made it much easier for the President's critics to attack particular assertions of presidential power than was true of some other presidents' signing statements, which might refer to "certain provisions of the bill" or simply rely vaguely on prior signing statements as stating the relevant objections.

Question 7 : Do you think it was possible for members of the executive branch (including federal agencies) to fully apprehend the complex and sometimes cryptic language of presidential signing statements and enforce the laws according to them?

WHC 1 : Yes. The objectionable provisions tended to be quite narrow and were often executed by particular offices within federal agencies that were very familiar with the regular objections as to particular functions. (Think of the legislative affairs offices at various agencies: They would be well-versed in the longstanding dispute between the executive and legislature as to requirements for legislative submissions. Or think of DoD with provisions purporting to direct military strategy.) Also, if there was uncertainty, they could always seek clarification from the White House or DOJ.

Question 8 : What do you think of the assessment made by many scholars and journalists that the use of signing statements by the Bush Administration :
- Led to the laws being executed according to the will of the President and not the intent of Congress?
- Was a threat to the rule of law and the system of checks and balances?

WHC 1 : As to the former, the intent of Congress should not govern where it would infringe our constitutional system, so the criticism missed the point.
As to the latter, this was largely a partisan attack that has gone silent the past five years: It would certainly threaten the rule of law and the system of checks and balances if Congress were able to insert constitutionally objectionable provisions into laws necessary to the functioning of the federal government (think authorizations and appropriations) and by doing so require the President to

either veto those bills, with consequences very harmful to the nation, or acquiesce in those provisions. Signing statements allow the President to sign the bill, state publicly which provisions he understands to be constitutionally problematic, and direct the Executive Branch to execute the law consistent with that understanding. Courts can reject that interpretation, or the public can decline to reelect the President or a successor from his party. So there is accountability, which is less available under the alternative vision.

Question 9 : My research has led me to three conclusions and I would love to have your opinion on them :

1) The use of presidential signing statements by president Bush fits into a larger scheme of "institutional muscle flexing" aimed at strengthening (or reasserting) the powers of the presidency within the American political system.

WHC 1 : It depends on what you mean by “larger scheme”—whose scheme? I agree that his use was part of a larger and longstanding dispute between the two branches, in which Congress and presidents of both parties contested ownership of certain powers and prerogatives. But I don’t think his signing statements differed much from prior administrations’.

2) Signing statements allowed the Bush Administration to showcase its vision of presidential powers. They belonged to the realm of the rhetorical presidency rather than the administrative presidency. Their potential influence on the American political system will be felt in the long term.

WHC 1 : I don’t agree that this was a primary purpose of the signing statements. I always regarded them as designed for directing the Executive Branch. I do agree that some in the White House believed that it was important to be transparent to the public as to what the President understood to be the prerogatives of the executive, because it is good government to tell the public such things. But I assure you that signing statements were regarded more as a necessary response to Congressional actions than something the White House was eager to do.

3) The real difference between President Bush's signing statements and those of his predecessors is the professionalisation of the drafting process, with way more people involved in it and a more systematic constitutional evaluation of the laws signed by the president and their potential encroachments on presidential powers.

WHC 1 : I don’t want to criticize the prior administrations’ drafting process. I would say that the difference was not so much professionalization but completeness: President Bush’s statements were more specific in identifying which provisions of the bills were the subject of the President’s objections and what the specific objections were. This rigor and candor made the signing statements easier to criticize than those of certain prior presidents, but it’s hard to dispute that if a president is going to issue signing statements, then rigor and candor are important facets of transparency.

Deuxième session :

Question : In your answer to question 7, you mention the narrowness of the objectionable provisions as one of the reasons why understanding signing statements wasn't that hard for members of federal agencies. To what extent was understanding certain objections more difficult in those cases when the objection only mentioned "Several provisions inside the act" or "Provisions similar to those found in previous signing statements"and the provisions themselves weren't precisely mentioned?

WHC 1 : On the follow-up to question 7, in those cases it might require more inquiry to understand what objection was being raised, although there are some sorts of provisions where everyone involved (Congress, President, agencies) knows exactly what the objection is, even absent a signing statement. I don't have familiarity with all the signing statements of each president, but I believe that type of phrasing was more common in other administrations, especially those of Presidents Clinton and Obama, than in President Bush's. It was our general practice to use specific statutory citations.

DOJ 1

Ancien membre du ministère de la Justice durant la présidence de George W. Bush. Entretien réalisé par mail entre le 2 et le 26 juillet 2014.

Question 1 : What role (if any) did presidential signing statements play in your work as Acting Assistant Attorney General for Legislative Affairs and Principal Deputy Assistant Attorney General for Legal Policy ? How often did you have to use them/take them into account? Did you view them as presidential orders? All details are welcome.

DOJ 1 : Let me preface all my replies with a general comment that I personally had little to do with signing statements. I was of course well aware of their use, going back to the Reagan administration (in fact, I recall preparing the initial draft of a signing statement either during the last year of the Reagan administration or the first year of the Bush-the-father administration, so 1988 or 89, when I was a junior lawyer in the Justice Department), and of the increased controversy surrounding their use. My personal engagement during the second Bush administration, as you will see from the responses I will begin to provide you, was quite limited. Also, I did not go back and review any papers I may have retained from the period. My answers will be based entirely on my own recollections. If you have made Freedom of Information Act requests and you have encountered my name in connection with a specific signing statement, I will be happy to have you refresh my memory and then to discuss that matter with you separately.
During my 6-month stint as Acting Assistant Attorney General for Legislative Affairs, I do not recall signing statements playing any significant role. I was aware that members of Congress, especially Democratic members, were very critical of the widespread use of signing statements, and I believe a hearing on the subject was held in Congress during my tenure leading the office. I was not involved directly in preparations for that hearing. I have no other recollection on the issue of signing statements coming up during that time, although the Department may have received written questions from members of Congress regarding the issue.
While at the Office of Legal Policy, I was well aware of the issues surrounding signing statements and was involved, to the best of my recollection, with the drafting of one signing statement. Even

while I was at OLP, signing statements were never a significant factor for my work. I cannot recall ever having to adapt a policy proposal to account for a signing statement. In that regard, I think there are fundamentally two kinds of signing statements. One use is when a President does not intend to follow an express statutory direction or intends to follow it employing a different procedure than spelled out in the statute due to the executive branch's reading of the requirements of the Constitution. These may be the most controversial. The second type is used to interpret statutory language that may be susceptible to more than one reasonable interpretation. In the first case, a signing statement does indeed tend to have the effect of a presidential order: for example, if Congress directs an assistant secretary at an agency to submit a report with recommendations for changes to a law, the President may direct in a signing statement that the recommendations will be submitted as required, but that they will be submitted by the President and provided by Article 2, section 3 of the Constitution, and not by the officer designated to do so in the law. In such a case, it would be foolish for the assistant secretary to submit the recommendations directly to Congress. As I recall signing statements being discussed and considered in connection with our work, they were viewed either as directives (the first type of order) or as interpretive guides reflecting a general statement of administration policy. In either case, they were generally considered the executive branch's interpretation of what the Constitution or the statute required. In the respect that they were ultimately issued by the President himself, I think it is fair to state that while they might not be legally binding directives, the tendency among executive branch officials was to abide by them to the fullest extent possible.

Question 2 : To your knowledge, which agencies inside and outside the White House were involved in the drafting of President Bush's signing statements and what were their respective roles?

DOJ 1 : The Office of the Counsel to the President and the Office of Legal Counsel at the Justice Department would have been involved in all signing statements. Beyond those two offices, I believe it would depend on the nature of the legislation for which the signing statement was prepared. If a signing statement was to be prepared for a newly passed law affecting, say, the Transportation Department, that agency would no doubt also have been involved, probably through both its relevant policy function office and its general counsel's office. The one instance in which I can recall being involved in a signing statement, I worked directly with the Office of Legal Counsel; I know they were in direct contact with the Counsel to the President. In addition, there would have been other White House offices that probably would have been involved (staff secretary, relevant policy coordination function, such as Domestic Policy staff or National Security Council staff, etc., and the deputy chief of staff for policy). Depending on the nature of the issue, the Office of the Vice President might have been involved as well. As to these latter offices, I am speculating based on experience, but I have no first-hand knowledge that they definitely were involved in signing statements. I just know that the White House is so bureaucratically formalistic that it is inconceivable to me that a wide array of offices there would not have been engaged.

Question 3 : To your knowledge, what role if any did Special Counsel to the Vice President David Addington play in drafting signing statements?

DOJ 1 : I was aware from media reports that Mr. Addington was a key intellectual proponent in the White House of a vigorous and strong executive branch. Beyond those media reports, I had no

direct input into any discussions with the White House on signing statements and am unable to know what role, if any, Mr. Addington played on any particular signing statement.

Question 4 : Do you share the vision of presidential power developed by President Bush's signing statements? For instance, do you think that the Recommendations Clause of the American Constitution makes it unconstitutional for Congress to force the executive branch to deliver certain reports or legislative proposals? Or that the Nominations Clause prevents Congress from defining certain criteria regarding nominations to certain offices?

DOJ 1 : Obviously, when I served in the Administration, I officially shared the President's view of the authorities pertaining to his office. Personally and unofficially, I am generally sympathetic to the positions the Administration took, but my constitutional approach is not as formalistic as that outlined by the White House during the Bush Administration. I think Congress may, for example, request recommendations from at least certain government officials without running afoul of the recommendations clause. That is so because the Administration may impose policies and procedures internally to ensure that any such recommendation submitted by a Cabinet officer has been reviewed and approved by the President's staff. As a result, ultimately, I think the debate is one of form rather than substance. Your reference to the nominations clause provides an example: if Congress imposes certain criteria (in English we adhere to the Greek neuter plural form and say criteria and not criteria) for a position subject to Senate confirmation, the President may ignore them, but then the Senate may reject the nomination; the Senate may do so even if the nominee meets the qualifications. The power to approve a nominee rests finally with the Senate, regardless of whether the President complies or ignores statutory criteria for a position. If the President chooses to disregard such criteria, he is running a heightened risk that the nomination will be rejected or the Senate will simply not act on it. For these reasons, I think the debate matters more at the level of form and rhetoric than it does in practical ways.

Question 5 : Based on your own understanding as Acting Assistant Attorney General for Legislative Affairs and Principal Deputy Assistant Attorney General for Legal Policy , what was the purpose of the use of presidential signing statements by the Bush Administration?

DOJ 1 : My understanding at the time was that signing statements were designed to reflect the position of the President on ambiguous provisions of a statute and to lay out the President's constitutional vision on certain portions of a statute. In this regard, signing statements during the second Bush Administration served purposes similar to those of the previous administrations that employed signing statements (which, I believe, began during the Reagan Administration, although I am not sure of that and have not studied the matter). Presidents have, since the earliest days of the republic, expressed views on the meaning of federal laws and their constitutionality. Signing statements fall within this tradition of the back-and-forth dialectic between the executive and legislature.

Question 6 : Who was the main addressee of President Bush's signing statements? Congress, the courts, the American people, or federal agencies?

DOJ 1 : As with any and all public pronouncements by any President, the correct answer is all of the above. I think different portions of different signing statements were probably directed primarily at different audiences, but ultimately I think the main audience of any signing statement is

Congress. Especially when focusing on the aspects of signing statements relating to assertions of presidential authority under the Constitution, the primary audience seems to me to be the Congress. But in an age when politics (in its broadest meaning) is contested through many means and is depending on public approbation, there is no doubt that at least the informed, voting public and the thought-leaders who are most influential on many voters, were also a key audience. I think federal agencies were not an audience, due primarily to the many other means of influencing agency decisions available to the President and his staff besides signing statements.

Question 7 : Do you in any shape or form consider the use of presidential signing statements by the George W. Bush Administration to be different from their use by his predecessors in the White House?

DOJ 1 : I must confess that I have not made any study of prior administrations' use of signing statements such that I can give a useful answer to this question. I will say, however, that if Bush Administration signing statements are different than those of prior administrations, I am speculating that they are so in degree rather than kind, as one might expect with a developing form of inter-branch communication. Of perhaps greater interest would be to compare the use of signing statements by President Obama to President's Bush's use to see if the development of the tool has continued to strengthen, or whether the current administration has retrenched the use of the tool.

Question 8 : Do you think it was possible for members of the executive branch (including federal agencies) to fully apprehend the complex and sometimes cryptic language of presidential signing statements and enforce the laws according to them?

DOJ 1 : I think this depends on the precise issue at stake and is not capable of a generalized reply. Agencies must often interpret and apply cryptic language, usually from a statute. There are tools agencies use to do so. I think, to the extent any signing statement purported to provide a guide to the implementation of statutory language, that guidance would be given significant weight, within the context of the legislative text and the overall regulatory scheme. Without making a careful study of the signing statements, however, my general impression was that they did not often purport to guide agency decisions at the micro level, but rather took issue with congressional assertions of constitutional authority. However, I would be happy to engage with you in a review of particular signing statements and the specific language employed in them to provide a more useful response to your question.

Question 9 : What do you think of the assessment made by many scholars and journalists that the use of signing statements by the Bush Administration :
- Led to the laws being executed according to the will of the President and not the intent of Congress.
- Was a threat to the rule of law and the system of checks and balances?

DOJ 1 : I think the assessment is badly flawed as a general matter, though I would be willing to look at allegations dealing with specific statutes. Part of the problem is the legislative function today in most countries, including the U.S. With the rise of the administrative state (or regulatory agencies), legislatures often enact laws that use language that is susceptible to several legitimate interpretations. The agencies that execute and enforce the laws issue regulations to effect that interpretation. That happens in all administrations, and the US courts have developed doctrines to

use in considering whether agencies have complied with the statutory requirements or not. Agencies typically interpret statutes in accordance with the policy agendas of the President they serve (and that typically includes to so-called “independent agencies” which typically enjoy a majority of its members from the President’s party).

One mechanism Presidents use to ensure compliance with their policy agenda is through the review process for regulations conducted by the Office of Information and Regulatory Affairs at the Office of Management and Budget. Agencies are not at liberty to ignore statutory language, but language capable of alternative reasonable interpretations are typically upheld by the courts. Signing statements play very little role in that process of interpreting a statute and developing the regulations pursuant to the statute. It is true, of course, that when a signing statement asserts a constitutional reason for not enforcing a statutory provision, or for enforcing it in a way different than Congress desired, the general assertion of critics may be true.

But the interplay of assertions of power under the Constitution between President and Congress is as old as our republic. Ultimately, it is left to the courts to referee many of these disputes; alternatively, it is left to the political process to resolve: elections, which are the ultimate recourse in a democracy (understanding that rarely do elections turn on arcane points of the allocation of power under provisions of the Constitution). In any event, I think the record of the Bush administration is no different on this score than other recent administrations, and, in my humble opinion, is far better than that of the current administration, which has consistently ignored unambiguous provisions of laws enacted during President Obama’s term (the health care law is the best example; firm deadline established under the law have been waived or ignored with regularity).

Given my response to the first portion of question 9, it follows that I likewise think the claims made in the second portion are dramatically overblown, with little basis in fact. They are reflective of the overheated rhetoric employed increasingly by partisans on both sides of any issue, at least here in the U.S.

Question 10 : My research has led me to three conclusions and I would love to have your opinion on them :

1) The use of presidential signing statements by president Bush fits into a larger scheme of "institutional muscle flexing" aimed at strengthening (or reasserting) the powers of the presidency within the American political system.

DOJ 1 : I agree with your initial conclusion that signing statements are part of a President’s toolkit to assert institutional interests in the ongoing dialogue that presidents have had with the legislative branch since the founding (and, indeed, as all executives have with legislatures, except in parliamentary systems in which the executive power is wielded by the party in control of the legislature).

2) Signing statements allowed the Bush Administration to showcase its vision of presidential powers. They belonged to the realm of the rhetorical presidency rather than the administrative presidency. Their potential influence on the American political system will be felt in the long term.

DOJ 1 : I agree as well with the first part of this statement. As my general skepticism about the impact and importance of signing statements that I suspect has been evident through my responses suggests, I think signing statements tend to be rhetorical instruments rather than

effective instruments of governance, except in a few instances. They are more ideological (not meant in a pejorative sense) than practical in the large majority of instances in which they are wielded. As far as the third sentence of your second conclusion, I am a little skeptical. Not that I do not think signing statements are instruments of long-term impact, but I believe they are not the primary instrument of long-term influence. Signing statements tend to reflect political theories that originate with scholars or commentators. These thought-leaders produce the ideas that are then accepted by mainstream political actors and their staff, who will deploy them in ways to promote both short- and long-term political goals. It is the long-term validity of the underlying ideas, rather than the signing statements themselves, that is most influential. Most signing statements are probably forgotten the day after they are issued; the ideas reflected in signing statements may be of long-term importance, but their importance is, in my judgment, separate from the influence of the signing statements, except to the extent that signing statements reflect the adoption of the underlying ideas, at least for the duration of the administration then in power.

3) The real difference between President Bush's signing statements and those of his predecessors is the professionalisation of the drafting process, with way more people involved in it and a more systematic constitutional evaluation of the laws signed by the president and their potential encroachments on presidential powers.

DOJ 1 : I do not disagree with your third conclusion, but I see the professionalization of the drafting process, as you call it, in a broader historical context. Signing statements originated with President Reagan. Since then, they have become increasing regularized aspects of the interplay between the President and Congress. As such, the process in the administration of Bush pere was probably more professional than that of Reagan; and the process under President Clinton more professional than seen under the first Bush. And so it stands to reason that the continued expansion of and reliance on the tool by successive presidents would result in a continuation of the professionalization of the process of development. That being said, I am speculating to some extent here. I have no first-hand knowledge of the process under the first President Bush or President Clinton. The process had become more systematic during the second Bush administration. I presume it remains similar, if not even more regularized in President Obama's administration, but that question I will leave to you, the scholar.

SOL 1

Ancien membre du Bureau du solliciteur général durant la présidence de George W. Bush. Entretien réalisé par mail entre le 22 avril et le 8 mai 2014.

Question 1 : What role (if any) did presidential signing statements play in your work as Deputy Solicitor General?

SOL 1 : None that I specifically recall, although it's possible that I may have referred to such statements on one or two occasions in connection with particular cases (over the course of five years).

Question 2 : How often did you have to use them/take them into account? Did you view them as presidential orders?

SOL 1 : See above. If a presidential signing statement had been relevant to an issue of statutory interpretation or constitutionality that I was faced with, I would have considered such a statement for its persuasive value, if any, and perhaps (subject to consultation with the Solicitor General) as an authoritative interpretation or determination of constitutionality (if it was phrased in that manner), at least if the statement had been issued by the then-current President and perhaps if it had been issued by a previous President, depending on the nature of the statement. For example, if a previous President had stated that a particular statutory provision was unenforceable as unconstitutional because it impermissibly intruded on the President's Executive Power under Article II of the Constitution, such a statement would likely have been given great weight (although no such situation arose in matters under my supervision, as far as I recall). And in making any such determinations I would have been guided by the Solicitor General, whose ultimate decision it would have been.

Question 3 : Based on your own understanding as Deputy Solicitor General, what was the purpose of the use of presidential signing statements by the Bush Administration?

SOL 1 : I have no specific understanding regarding the Bush Administration's use; my general impression is that they have been used for various purposes over the past several decades, including to express views on the constitutionality of particular statutory provisions, the President's understanding of particular provisions, or the manner in which the President intends to enforce or implement particular provisions.

Question 4 : Did you share the vision of presidential power developed by President Bush's signing statements? For instance, do you think that the Recommendations Clause of the American Constitution makes it unconstitutional for Congress to force the executive branch to deliver certain reports or legislative proposals? Or that the Nominations Clause prevents Congress from defining certain criteria regarding nominations to certain offices?

SOL 1 : In general I agreed (and agree) with the broad outlines of the Bush Administration's view of presidential power, but I was not called upon to consider those two specific issues and I have not studied them enough to have an informed view on either of them, other than to say that I believe the Nominations Clause certainly imposes limits on Congress's ability to define criteria for nominations to certain offices.

Question 5 : To your knowledge, which offices inside and outside the White House were involved in the drafting of signing statements?

SOL 1 : I don't know, although I assume the White House Counsel's office was involved, and perhaps the Office of Legal Counsel at the Department of Justice. Certainly not the Solicitor General's office, at least as far as I am aware.

Question 6 : Who was the main addressee of President Bush's signing statements? Congress, the courts, the American people, or federal agencies?

SOL 1 : I don't know.

Question 7 : Do you in any shape or form consider the use of presidential signing statements by the George W. Bush Administration to be different from their use by his predecessors in the White House?

SOL 1 : Not that I am aware of, but I have not studied the issue.

Question 8 : Do you think it was possible for members of the executive branch (including federal agencies) to fully apprehend the complex and sometimes cryptic language of presidential signing statements and enforce the laws according to them?

SOL 1 : I haven't read enough signing statements to have an informed overall view. I would think it would vary from statement to statement. I don't recall having had difficulty understanding the few that I have read.

Question 9 : What do you think of the assessment made by many scholars and journalists that the use of signing statements by the Bush Administration :

- Led to the laws being executed according to the will of the President and not the intent of Congress?

SOL 1 : I guess I have two responses to this comment: First, I am not aware of circumstances in which that result occurred, and second, I don't see how the assertion could be true as a general matter, at least if by "the intent of Congress" they mean the language of the statutes enacted by Congress, since the federal courts exist to ensure that the Executive Branch does not implement statutes in a manner contrary to the dictates of the statutory text, notwithstanding what a President might desire, and therefore as a general rule a President is unlikely to achieve much by trying to execute laws in a manner that flouts statutory commands (although he may have more flexibility when it comes to refusing to enforce statutes). If by "the intent of Congress" they mean something other than the language of the statutes enacted by Congress, then I don't know how they could reliably determine what "the intent of Congress" is, and even if they could, any failure by the Executive Branch to implement it would be entirely appropriate and inconsequential, since Congress has no authority to impose constraints on the Executive Branch other than through the text of statutes duly enacted into law.

- Was a threat to the rule of law and the system of checks and balances?

SOL 1 : Same reaction as above. I am not aware of any instance in which the rule of law and the system of checks and balances were threatened by the Bush Administration's signing statements, and I have a hard time believing that signing statements could ever rise to that level. If anything, given the President's role in the legislative process and his constitutional authority to take care that the laws are faithfully executed, signing statements seem like a legitimate part of the system of checks and balances rather than a significant threat to it.

Question 10 : My research has led me to three conclusions and I would love to have your opinion on them :

1) The use of presidential signing statements by president Bush fits into a larger scheme of "institutional muscle flexing" aimed at strengthening (or reasserting) the powers of the presidency within the American political system.

SOL 1 : Based on my limited exposure to his signing statements, that is consistent with my views.

2) Signing statements allowed the Bush Administration to showcase its vision of presidential powers. They belonged to the realm of the rhetorical presidency rather than the administrative presidency. Their potential influence on the American political system will be felt in the long term.

SOL 1 : I haven't read enough of them to have an opinion on this, but I have no reason to believe you're mistaken, except that I would say that a signing statement that expressed a position on an interpretive question, a question of constitutionality, or an enforcement position or policy would be part of the administrative presidency in the sense that Executive Branch officials would likely have felt bound to implement it if a plausible legal basis for doing so could be found in the applicable legal authorities.

3) The real difference between President Bush's signing statements and those of his predecessors is the professionalisation of the drafting process, with way more people involved in it and a more systematic constitutional evaluation of the laws signed by the president and their potential encroachments on presidential powers.

SOL 1 : This would not surprise me, and I have no reason to believe it's incorrect, but I don't know enough about the process in the Bush Administration or in prior Administrations to have an informed opinion.

Entretiens avec des chercheurs

Contrairement aux entretiens réalisés avec d'anions membres du pouvoir exécutif où les questions variaient d'une personne interrogée à l'autre, les questions posées ici aux différents chercheurs interrogés sont rigoureusement identiques et les entretiens sont donc présentés par question posée et non par personne interrogée.

Chercheurs interrogés :

Eric Posner, Kirkland and Ellis Distinguished Service Professor, University of Chicago Law School.

Curtis Bradley, William Van Alstyne Professor of Law Professor of Public Policy Studies, Duke University.

Ian Ostrander, Assistant Professor, Department of Political ScienceMichigan State University.

Michele Gilman, Venable Professor of Law, University of Baltimore.

Harold Krent, Dean, Professor of law, Chicago-Kent College of Law, Illinois Institute of Technology.

Michael J. Korzi, Professor, Department of Political Science, Towson University.

Kevin Evans, Associate Professor, Department of Politics and International Relations, Florida International University.

Michael Rappaport, Hugh and Hazel Darling Foundation Professor of Law, University of San Diego School of Law.

Michael Berry, Associate Professor, Political Science, University of Colorado Denver.

Peter Shane, Professor, Jacob E. Davis and Jacob E. Davis II Chair in Law, Ohio State University Moritz College of Law.

Question 1

Why and when did you first get interested in the study of presidential signing statements?

Eric Posner : Sometime in 2006, as a result of the controversy over the Bush administration's use of signing statements.

Curtis Bradley : I became interested in them after the controversy about them developed in the Bush administration.

Ian Ostrander : I first began to study presidential signing statements in the spring of 2008. My motivation to study signing statements came from a desire to understand unilateral presidential powers as well as inter-branch conflict. As a young scholar it also helped that signing statements where a relatively new topic in political science and one that I could make my mark on even as a graduate student.

Michele Gilman : I was interested in aggressive uses of domestic policymaking power by the Bush Administration. I was writing at the time about the Bush Administration's charitable choice programs (ie., federal government funding of religious groups to pay for social services), and that research lead me into issues of presidential power.

Harold Krent : I read and used signing statements when I was in the Justice Department during the Reagan administration, and then more recently grew interested as the controversy over President Bush's statements grew.

Michael J. Korzi : I became interested because there was so much discussion of them and much of the discussion was one-sided (i.e., against signing statements).

Kevin Evans : I was TAing for an introduction to American politics course while in graduate school at UC Davis in 2006, just after the famous Bush (43) signing statement on the McCain Torture Amendment, and the professor for the course mentioned it to the class. I had never heard of signing statements before and I found it interesting. The ball just kept rolling from that point on…

Michael Rappaport : I first wrote about in 1992 or so in response to an article that mentioned it as a form of item veto. See Four Faces of the Item Veto.

Michael Berry : My dissertation focused on congressional use of the legislative veto to oversee executive agencies and presidential actions. I noticed that presidents would often make constitutional objections to sections of law containing legislative vetoes through signing statements.

Peter Shane : I first became interested in the subject of presidential signing statements during the second Reagan Administration when it became clear that then-Attorney General Edwin Meese was campaigning to have courts treat such statements as weighty artifacts of legislative history that ought to influence the interpretation of statutes. I was unaware of their accelerating proliferation, however, until Charlie Savage's news stories in 2006.
The answer to your timing question, however, is that Charlie Savage, a reporter then with the *Boston Globe* (now with the *New York Times*), bringing public attention to the issue, which many of us had not noticed. He, in turn, drew on a doctoral dissertation, authored, I think, by a fellow named Christopher Kelley.

Question 2

How did you chose which aspects of this topic to tackle and which ones to leave aside? In your opinion, which aspects of the subject have yet to be studied by the academic community?

Eric Posner : I chose the questions that were most interesting from an academic and public policy perspective. It seems to me that the subject has been pretty thoroughly studied, but more work could be done on whether they have had any effect in the executive branch.

Curtis Bradley : I was particularly interested in the "constitutional signing statements"---that is, the statements that suggest that certain provisions in legislation might be unconstitutional, even though the President was signing the legislation. I was also interested in the suggestion by critics of the Bush administration that he was doing something unique with respect to signing statements.

Ian Ostrander : When I first again the study signing statements most of the political science research had been concerned with predicting their issuance rather than looking into their content. My co-author and I were curious about what signing statements actually said and less about rediscovering the ever present fact that divided government seems to matter. We wanted to look at what the president was saying. Given our interests, we focused less on the general political contexts and more about which kinds of laws were targeted and what the president said about these laws in signing statements.
After reading 1200 signing statements we decided that the present state of the literature provided in an accurate description of their intent and use. In particular we found that most signing statements dealing with constitutional matters brought up relatively trivial matters that did not actually change the consideration or implementation of the law. Because of this finding we decided that signing statements were not an example of unilateral presidential powers and we investigated signing statements with an alternative framework in mind.
Most research on presidential signing statements still seems to use the unilateral framework. There are however a few papers in production that question this assumption. For example my work is

been influenced by a paper and Congress & the Presidency by Michael Korzi. I think that the issue still not examined by scholars is why signing statements have been in sharp decline since 2005.

Michele Gilman : I considered the issue from the perspective of a litigator, as I direct a clinical law program where my students practice law under my supervision. I thought that could be a contribution to the theoretical debates. In other words, what, if anything, can we do about signing statements if they exceed executive authority? I am not sure about what remains to be studied; there was a lot of attention to this issue.

Harold Krent : A matter of personal preference -- I became interested in studying signing statements for what they reflected of Bush's view of the unitary executive.

Michael J. Korzi : When I started writing, I thought that there was too much consensus on the problems or dangers of signing statements. I, therefore, approached them from a different angle.

Kevin Evans : At first I was interested in the constitutional nature of signing statements. At that time, there wasn't much quantitive work on signing statements and what little work there was looked at the bill as the level of analysis. Nobody was looking at the actual content of the legislation. Since this is the level of analysis where the challenges are actually happening, I decided that I'd try to fill that void in the literature. That ended up being a key part of my dissertation and my first publication.
Now, I'm working on the rhetorical nature of signing statements. Many of these issues remain unexplored. What little focus there has been on signing statements has been pretty heavily focused on the constitutional nature of the tool.

Michael Rappaport : I looked at the issue from an originalist perspective. I had a clear point to make which I focused on: one cannot sign and then not enforce an allegedly unconstitutional provision, irrespective of one's position as to whether the President can not-enforce.

Michael Berry : Probably the area in most need of study concerns the consequences of signing statements. There's been a lot of research over the past few years about when and why signing statements are issued, but not much on their effects.

Peter Shane : I was most interested in (a) seeking to explain the vastly increased volume of such statements under George W. Bush and (b) the unprecedented constitutional objections to legislation that were being voiced in those statements. I don't think we have a complete picture, however, of the degree to which those statements actually produced resistance to the enforcement of those statutes to which the President was objecting. Nor has anyone (to my knowledge) looked to see whether Bush failed to object to some legislation that could have been objected to on the same grounds. It would be intriguing to understand more fully the political circumstances that do and do not elicit presidential signing statements.

Question 3

How would you explain the academic silence regarding signing statements in general and their use by the Bush Administration in particular prior to Charlie Savage's April 2006 article in the *Boston Globe* ?

Eric Posner : Probably nobody knew about them, other than a very few scholars.

Curtis Bradley : There was some academic discussion of signing statements relating to statutory construction during the Reagan administration. But you're right that there had not been a lot of focus on them since that time. I think that part of what was going on was that a lot of academics did not like the constitutional views of the lawyers in the Bush administration and found it easier to challenge the practice of the signing statements rather than engage on the merits of the constitutional issues. Also, there was general concern during the Bush administration about overly aggressive claims of executive power, and the extensive use of signing statements was thought to be part of that pattern.

Ian Ostrander : Presidential signing statements do not actually change the implementation of a law. Because of this fact, the impetus to study signing statements did not exist for most political scientists. Most of the work in the 1980s on presidential signing statements came from the legal profession and their work again and again found that signing statements do not and should not mater in the implementation of a law. For this reason, presidential signing statements were not a salient issue until the Bush administration.

Michele Gilman : Lack of knowledge; no one paid much attention to signing statements in other administrations and probably did not realize what was going on.

Harold Krent : Academics for the most part regarded signing statements as a formality, and discounted their probity, much as they do with any post enactment legislative history. I still have that view. But, with the increasing partisanship of the Bush administration, more attention was trained on the use of signing statements.

Michael J. Korzi : Well, there were some articles and research on it, but not much. I suppose, like many others, scholars needed Savage to call attention to this practice.

Kevin Evans : I don't think there really was an academic silence. Signing statements have been discussed in law journals for a very long time (at least since the 1980s). Also, Christopher May has a book from the early 1990s on signing statements, Charles Tiefer's 1994 book on the Bush (41) administration has a chapter on signing statements, and so does Phillip Cooper's book from 2002. There weren't too many people in political science interested in them, however.
With that said, Savage's article obviously made signing statements much more visible both in the public and in academia. I think Bush's (43) signing statement behavior, in general, stoked interest in the political science community. Also, I think that work on aspects of presidential unilateralism by William Howell and others, got more people interested in the area.

Michael Rappaport : Don't really know. I think much of the criticism after that was politically driven. Very little criticism of Obama's use of signing statements since then.

Michael Berry : I don’t have a good explanation for this.

Peter Shane : Presidential signing statements do not routinely come to lawyers’ and law professors’ attention in the same way that statutory texts and judicial opinions do.

Question 4

On the other hand, do you think that the academic frenzy that followed Savage's article was too much or that signing statements were finally given the attention they deserved?

Eric Posner : It made sense for academics to look at signing statements after the article since they had not received much attention.

Curtis Bradley : I think the critical attention was excessive. It is not clear that the signing statements have much of an effect in the real world. Moreover, the practice of issuing signing statements, including constitutional signing statements, was not unique to the Bush administration, even though that administration was more aggressive about it.

Ian Ostrander : I believe that signing statements are worth attention but not for the reasons that many academics have stated. I do not believe that signing statements are an abuse of constitutional authority, but rather they are a part of a healthy inter-branch dialogue. Because signing statements are part of an inter-branch dialogue they are useful for understanding the boundaries between the legislative and executive branches as well as the sites of conflict between them.

Michele Gilman : I tend to think the attention was deserved because it was a new tool being used by the president, and it was part of a larger picture of executive authority. Academics should respond to new trends to provide context and understanding to the larger world.

Harold Krent : Signing statements became a hook on which to study the Bush Presidency and his brand of the unitary executive.

Michael J. Korzi : I think they were given the attention that they deserved. However, at least initially, that attention was too focused on the negative effects of signing statements. A more balanced approach would come more gradually.

Kevin Evans : I don't think that I would call it a frenzy, but I do think the response was quite appropriate given the dismal understanding of the tool at the time and aggressiveness with which the Bush (43) administration used it. Thanks to that spurt of scholarship, we now have a better understanding of when signing statements are used and why they are used. There's still plenty of work to do, however.

Michael Rappaport : It was too political.

Michael Berry : I'd say that the increased scholarship on signing statements has coincided with a greater number of studies on unilateral powers of the president.

Peter Shane : The latter – the signing statement phenomenon was and is definitely worth studying.

Question 5

How would you explain the huge differences in conclusions between academics who see no harm whatsoever in the use of signing statements by the George W. Bush Administration and those who see it as a threat to the constitutional system?

Eric Posner : Different perspectives, I suppose.

Curtis Bradley : Again, I think the critics were using criticism of signing statements as a proxy for their concerns about the underlying constitutional views, and about their unhappiness with the Bush administration more generally.

Ian Ostrander : I believe that academics were too heavily influenced by the Charlie Savage article in the early works on presidential signing statements. Most of the early work on signing statements was also predictive and so very few people had begun to look at what signing statements actually did. A more accurate account of signing statements is beginning to develop as research grows on the topic. In part, the huge differences and conclusions between academics was due to the fact that so very few people have been studying signing statements.
Some of the differences in conclusions can be attributed to mistakes. If you run a predictive empirical model and find signing statements are influenced by divided government and a handful of other seemingly partisan variables one of the natural conclusions is that presidents may be using signing statements as a tool against Congress. However, such a finding is merely correlation and very little work was done on causality. If signing statements were changing the implementation of laws than the predictive models should of been followed up by clear evidence of such influence. But they were not.

Michele Gilman : Politics.

Harold Krent : Some academics didn't appreciate that many presidents had used signing statements, and some didn't appreciate that presidents in the past have instructed subordinates to construe laws in particular ways without affording the public notice, so that signing statements in effect help with transparency.

Michael J. Korzi : Different perspectives partly, but also a willingness to see what they wanted to see. George W. Bush was an especially polarizing president and some academics, I think, had a difficult time of separating the signing statement, as such, from Bush.

Kevin Evans : Those conclusions are mostly based on speculation because we don't have a good sense of how much the constitutional challenges in signing statements impact implementation in the bureaucracy.

Michael Rappaport : It is complicated. Some of it is political. See above. Some is based on different theories of the Constitution that are arguably unrelated to politics.

Michael Berry : I guess it just depends on one's perspective. You could argue that the use of signing statements actually preserves the constitutional system since the president is often objecting to sections of law he believes to unconstitutionally constrain his authority.

Peter Shane : Academics differ, of course, in the degree to which they embrace or are made anxious by a normative vision of executive-led government. If you believe that the executive not only is, but should be the primary policy leader in a government of separated powers, then the signing statement phenomenon will be less troublesome. Those who approach the study of government through positive political theory are also less likely to be worried about signing statements as rhetorical signals than about documented instances of executives actually defying the law. The only argument in favor of signing statements that I have seen somewhat embraced by observers who were not political supporters of President Bush is their notice function – that is, there might be some value in having Presidents state conspicuously how they will approach the enforcement of the laws they are signing. I believe, however, that their primary function is not in signaling anything to the general public, but rather in disciplining lawyers within the executive branch to be ever on their guard to defend extreme versions of executive power.

Question 6

Would you agree with the American Bar Association's assertion that "signing statements are contrary to the rule of law and a threat to the system of checks and balances"?

Eric Posner : No.

Curtis Bradley : No — The report of the American Bar Association was very overblown and unfortunately was an additional reminder of how political that organization has become.

Ian Ostrander : No. I don't believe that signing statements are actually intended to change laws, they do not function as a line-item veto, and they carry no more weight than a press release. As such I do not see any violation of the systems of checks and balances. Presidents are entitled to voice their own view of the Constitution. In fact this may be helpful to the other branches in understanding how the president views his or her powers vis-à-vis the other branches. I do not see how simple communication can be a violation of checks and balances. I think that the notion that signing statements are violation of the Constitution is a result of a misunderstanding about why they are intended to do. Signing statements can be a part of a healthy inter-branch dialogue.
The argument that a president has no business interpreting the Constitution is clearly false. The entire logic of the veto is predicated on the president's ability and duty to consider a bill's constitutionality before signing it into law. One of the facts that I find particularly interesting about signing statements is that they are so often issued on legislation that includes a legislative veto, a practice which the Supreme Court has deemed unconstitutional. In these instances it would be strange indeed to declare the president acting unconstitutionally by merely pointing out a congressional activity that has been deemed as such. One of the questions that few scholars have asked is whether the president is actually right when they make a claim.

Michele Gilman : They are contrary to the rule of law, but do not seriously threaten checks and balances on their own. The threat arises if the President follows through on refusals to enforce the law.

Harold Krent : Nope.

Michael J. Korzi : No, I would not. The ABA is typical of the over-the-top responses to Savage's articles.

Kevin Evans : Once again, it is hard to say. We don't have a good sense of how much they influence implementation.

Michael Rappaport : No.

Michael Berry : I would agree with the first assertion precisely because signing statements frequently state or imply that the law will not be executed exactly as written.

Peter Shane : From Madison's Nightmare: "Presidentialism is a form of institutional ambition that feeds on itself, and presidential signing statements are both a reflection of and encouragement to a psychology of constitutional entitlement. The . . . sense of unilateral authority that fuels the President's stance on obscure matters helps to maintain the attitudes – the norms of governance – that lead to other, more consequential claims of unilateral executive authority. An important function of the Bush 43 signing statements is that they serve as reminders to Administration members, and especially to Administration lawyers, of how the President wants the Administration to behave: claim maximum power, concede minimum authority to the other branches.

"This is how the thin, formalist rule of law reflected in the signing statements relates to the slipshod, sometimes unethical government lawyering described in Chapter Four. The Bush 43 Administration's repeated utterance of its constitutional philosophy was calculated to shape executive branch behavior by solidifying allegiance to norms of hostility to external accountability. Like the torture memo or the rationalizations for warrantless wiretapping, the signing statements embody both a disregard for the institutional authorities of the other branches – especially Congress – and a disregard for the necessity to ground legal claims in plausible law. Such is the legal face of contemporary presidentialism."

Question 7

Having yourself worked on presidential signing statements, what is your general opinion on the constitutionality / dangerousness of their use by the George W. Bush administration?

Eric Posner : I don't think they are unconstitutional or dangerous.

Curtis Bradley : I think they are perfectly constitutional and are not very dangerous. In these statements, presidents are simply expressing their views. If they did not issue the statements, they would still have these views, and it is generally better to have public disclosure so that the views can be debated.

Ian Ostrander : I believe that the signing statements issued under the administration of George W. Bush are no more dangerous than statements of administration policy or even press releases issued around the same time. Both of these document types contain references to the logic of a unitary presidency and seek an expanded view of presidential powers in general. This is just one of the ways that institutions "test the fences" with each other. It is a natural process of defining the boundaries between institutions. I further believe that the perceived dangerousness of George W.

Bush's signing statements stems from ideological and political disagreements with the president more so then a fear of the signing statement. This would explain why there was no uproar during the Clinton years and why there is less attention on the few signing statements issued by Obama.

Michele Gilman : The signing statements were part of a larger trend toward consolidating executive power, which in my opinion, was very dangerous and contrary to checks and balances. The signing statements alone were not the issue; it was their role in a larger conception of the unitary executive.

Harold Krent : I believed that many of President Bush's actions were dangerous internationally and destructive domestically of the separation of powers, but the signing statements themselves were not particularly problematic.

Michael J. Korzi : My own work is more balanced and tends to see signing statements as examples of "interbranch dialogue" or "constitutional negotiation. »

Michael Rappaport : I don't have a problem with the signing statements per se. Bush may have been too aggressive in his understanding of executive power, but that is not a problem of the signing statements. In my view, the least justifiable aspects was signing a law and then not enforcing it. But past Presidents of both parties have done that. And Obama does it as well.

Michael Berry : In general, I'm personally opposed to the frequent use of signing statements as a de facto line-item veto. However, when presidents are presented with omnibus spending measures or other must-pass legislation, issuing a veto of the entire bill based on opposition to a small number of provisions is often impractical.

Peter Shane : Signing statements are not per se unconstitutional – the President, like everyone else, enjoys a right of free speech. As to their dangerousness, see my answer to 7.

Question 8

While working on signing statements, did you come across any law or provision of law whose execution would have been altered by one of George Bush's presidential signing statements?

Eric Posner : Yes if they signing statements were actually obeyed.

Curtis Bradley : I did not come across any examples in which the president actually declined to follow a statute because of a signing statement.

Ian Ostrander : No. There has been some work suggesting that signing statements may influence oversight, but I have seen nothing to suggest that signing statements independently influence the implementation of law. Signing statements, I believe, often catch the blame for influencing policies that are actually influenced through other, real, presidential tools and powers. For example when President Bush claimed that he would ignore some anti-torture provisions contained within a law many claimed that he did so on the basis and authority of the signing statement. Instead I think it is more likely and more clear to suggest that George W. Bush was able to ignore the anti-torture provisions given pre-existing commander-in-chief authority. The signing statement itself carried no

more weight than the committee report and the real causal mechanism was actual presidential powers.
Much of the prior literature on presidential signing statements uses an indeterminate GAO report to back up their claims that the bureaucracies implement laws differently when a signing statement is issued. Several studies by Kelley and Marshall seemed to indicate that the GAO report comes to this conclusion. However, these reports are inconclusive and if anything suggest that signing statements do not have any power of the bureaucracy. I believe that there is a brief treatment of this report within the attached article.

Michele Gilman : I tried to talk about this in my article on Litigating Presidential Signing Statements.

Harold Krent : Yes, though technically it was not the signing statement itself but the presidential directive to construe a statute in a particular way.

Michael J. Korzi : When I was working on signing statements, there was very little evidence of this.

Michael Rappaport : Many provisions were "changed" or "not enforced" by Bush.

Michael Berry : I discuss some cases of this in my 2009 *Congress & the Presidency* article.

Peter Shane : I did not actually study the implementation history of the statutes to which Bush objected.

Question 9

My research has led me to the conclusion that signing statements were more of an "institutional muscle flexing" than a tool really designed to influence the execution of the laws by federal agencies. In other words, I consider signing statements to be tools of the rhetorical presidency rather than the imperial presidency. What do you make of that statement?

Eric Posner : That sounds about right.

Curtis Bradley : It depends what you mean by that. Some of the constitutional signing statements are probably designed to make clear that the President is not acquiescing in potential intrusions on his authority by Congress, in order to prevent the intrusion from becoming a precedent that could be cited later in constitutional debates. A lot of the constitutional law of the separation of powers between Congress and the President is informed by historical practice, so it is understandable that executive branch lawyers might be concerned about the development of precedent that could erode executive authority. I do agree that in most if not all cases the signing statements were not designed to prevent implementation of the law.

Ian Ostrander : I agree entirely. After reading 1200 signing statements and running dozens of empirical models and investigating signing statements from many angles I believe that your conclusion is the only logical one.

Michele Gilman : The benefit of signing statements is that they provide transparency to what the President is thinking, and perhaps doing. The downside is that they may needlessly cause interbranch conflicts and embolden a President who sees few limits on his power. It would be interesting to know more about whether agencies changed their policies based on the signing statements – but the President has many tools to shape the domestic agenda. Signing statements are just one. My concern is not with the statements themselves, but how they fit within the larger picture of presidential power. So, I partly agree with your conclusion, but think we need to look at the whole picture and all the tools in the presidential toolbox.

Harold Krent : Presidential directives to construe or apply laws in particular ways can make a difference and hence reflect more than muscle flexing.

Michael J. Korzi : I would tend to agree with this statement and I especially like the phrase "institutional muscle flexing." There are several others scholars, including myself, who have come to similar conclusions. I think this perspective is a necessary counterweight to much of what has been published.

Kevin Evans : I think that "institutional muscle flexing" sounds like it could be a reasonable argument, but why not both?

Michael Rappaport : The key issue is not enforcing a provision, not the signing statement. So the signing statement is just publicity or rhetoric. Not enforcing, however, is not just muscle flexing, it is real.

Michael Berry : I'm not sure whether I'd concur with that statement based on my response to question #2. I haven't seen a convincing case made as of yet that signing statements are consistently overruling statutes passed by Congress.

Peter Shane : I think your statement draws too stark a dichotomy. Signing statements may not seek to influence how administrations carry out the particular laws that have elicited such statements. They are, however, intended to shape how Administration lawyers and administrators understand their roles generally as protectors of executive power. In other words, their rhetorical function is precisely to foster and reinforce the organizational psychology of an imperial presidency.

Entretiens avec des agences fédérales chargées de l'exécution des lois

Ne sont recensées ici que les sollicitations qui ont fait l'objet d'une réponse.

Postal Regulatory Commission

(Postal Accountability and Enhancement Act of 2006)

-----Original Message-----
From: hamedjendoubi@hotmail.fr [mailto:hamedjendoubi@hotmail.fr]
Sent: Monday, March 19, 2012 3:40 AM
To: PRC-PAGR
Subject: Postal Regulatory Commission - Question

Dear Madam, dear Sir,
I am a French scholar in American Politics at the University of Paris-Sorbonne. I am writing you this email to ask you a question about the Postal Accountability and Enhancement Act of 2006.
As your website confirms, the Act made it an obligation that not more than 3 out of your 5 commissioners belong to the same political party.
Yet, in his signing statement attached to this Act, then-President George W. Bush asserted that he would not necessarily comply with this requirement because it could violate "the Appointments Clause of the Constitution."
As my scholarly research focuses on the influence of presidential signing statements on the execution of the laws voted by Congress, I would like to know if you have a list of all the people who were nominated as commissioners from December 2006 to January 2009?

Let me assure you that an answer to this would be truly helpful to my research.

Yours truly, Hamed Jendoubi

Sender Name:Mr Hamed JENDOUBI
Sender Email:hamedjendoubi@hotmail.fr
Daytime phone:
Sender Address:

Dear Hamed Jendoubi,

You may view a listing of former Commissioners on the Postal Regulatory Commission website at www.prc.gov, select the About PRC link on the top navigation menu, and Commissioners link on the left menu panel. Additionally, you may view the information by selecting the following link:

http://www.prc.gov/prc-pages/about/commissioners/former.aspx

I hope this information is helpful for you.

Sincerely,

Deborah Randall
Consumer Relations Specialist
Postal Regulatory Commission
901 New York Ave NW Ste 200
Washington DC 20268-0001

Department of Health and Human Services

(Tax Relief and Health care Act of 2006)

Dear Mr. Jendoubi,
Thank you for your letter, postmarked March 20, 2012, to the U.S. Department of Health and Human Services Office of Inspector General (OIG), asking the nature of OIG's involvement in executing the requirements of the Tax Relief and Health Care Act of 2006.

OIG issued four reports in response to the Act:
OEI-06-07-00470 http://oig.hhs.gov/oei/reports/oei-06-07-00470.pdf ,
OEI-06-07-00471 http://oig.hhs.gov/oei/reports/oei-06-07-00471.pdf ,
OEI-05-07-00490 http://oig.hhs.gov/oei/reports/oei-06-07-00470.pdf , and
OEI-06-08-00220 http://oig.hhs.gov/oei/reports/oei-06-08-00220.pdf .
Thank you. We appreciate your interest in the work of OIG.
Regards,

Marc Wolfson
Senior Public Affairs Specialist
Office of Inspector General
Department of Health and Human Services
Washington, DC 20201

Department of the Treasury

(Tax Relief and Health care Act of 2006)

DEPARTMENT OF THE TREASURY
INTERNAL REVENUE SERVICE
WASHINGTON, D.C. 20224

OFFICE OF THE CHIEF COUNSEL

APR 25 2012

Mr. Hamed Jendoubi
11 rue de Lagny
75020 Paris, FRANCE

Dear Mr. Jendoubi:

This letter responds to your request for information on the Tax Relief and Health Care Act of 2006. You asked two questions. First, you asked how many times the Secretary of the Treasury submitted to the Congress the report that section 406(c)(2) of the 2006 Act required from its enactment in December 2006 to the end of President Bush's administration in 2009. The Secretary submitted a report to the Congress on the use of section 7623 of the Internal Revenue Code of 1986 for each fiscal year from 2007 through 2010. We submitted the first of those reports to the Congress before the end of President Bush's Administration.

You also asked if the reports are available to the public. They are available to the public at http://www.irs.gov/compliance/article/0,,id=180171,00.html.

I hope this information is helpful. If you have further questions, please contact Meghan Mahaney, Identification Number 1000219474, at 202-622-7950.

Sincerely,

Charles B. Christopher
Chief, Branch 7
(Procedure & Administration)

Department of Transportation

(Safe, Accountable, Flexible, Efficient Transportation Equity Act of 2005)

Recently you requested assistance from the US Department of Transportation. Below is our response to your request.

Subject

Question about the execution of the Safe, Accountable, Flexible, Efficient Transportation Equity Act of 2005

Discussion Thread

Response Via Email (US DOT Reference Service)

09/25/2012 10:44 AM

Dear Mr Jendoubi,

Please see the attached report.

Sincerely,

Reference Services
National Transportation Library
Bureau of Transportation Statistics
Research and Innovative Technology Administration
U.S. Department of Transportation

Auto-Response

09/19/2012 05:17 AM

The following answers might help you immediately. (Answers open in a separate window.)

Title: Recovery Act Discretionary (TIGER) Grants
Link: https://ntl.custhelp.com/app/answers/detail/a_id/461

Title: FAA Recipient Reporting under the Recovery Act, Section 1201(c)
Link: https://ntl.custhelp.com/app/answers/detail/a_id/501

Title: Recovery Act High Speed Rail Issues
Link: https://ntl.custhelp.com/app/answers/detail/a_id/455

Title: Recovery Act Project Authorization and Contracting (highway)
Link: https://ntl.custhelp.com/app/answers/detail/a_id/451

Title: Implementation of Recovery Act Transit Grants
Link: https://ntl.custhelp.com/app/answers/detail/a_id/491

Customer By Web Form

09/19/2012 05:17 AM

Question Reference #120919-000003

Mode of Transportation:
Highway
Date Created:
09/19/2012 05:17 AM
Last Updated:
09/25/2012 10:44 AM
Status:
Solved

INDEX

Index des déclarations de promulgation de George W. Bush

Classées par ordre chronologique de publication.

Nom de la déclaration de promulgation	Date de publication	Catégorie	Nombre d'objections constitutionnelles	Nombre de dispositions de loi remises en cause	Citations dans la thèse
Statement on Signing the Authorization for Use of Military Force	18 septembre 2001	Constitutionnelle	1	1	page 381
Statement on Signing the Department of the Interior and Related Agencies Appropriations Act, 2002	5 novembre 2001	Constitutionnelle	1	2	page 194
Statement on Signing the Military Construction Appropriations Act, 2002	5 novembre 2001	Protocolaire			page 194
Statement on Signing the Legislative Branch Appropriations Act, 2002	12 novembre 2001	Protocolaire			page 194
Statement on Signing the Energy and Water Development Appropriations Act, 2002	12 novembre 2001	Constitutionnelle	1	1	page 194
Statement on Signing the Departments of Veterans Affairs and Housing and Urban Development, and Independent Agencies Appropriations Act, 2002	26 novembre 2001	Constitutionnelle	1	2	page 154

Nom de la déclaration de promulgation	Date de publication	Catégorie	Nombre d'objections constitutionnelles	Nombre de dispositions de loi remises en cause	Citations dans la thèse
Statement on Signing the Departments of Commerce, Justice, and State, the Judiciary, and Related Agencies Appropriations Act, 2002	28 novembre 2001	Constitutionnelle	6	3	pp. 169, 170, 379
Statement on Signing the Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2002	28 décembre 2001	Constitutionnelle	1	1	page 194
Statement on Signing the Departments of Labor, Health and Human Services, and Education, and Related Agencies Appropriations Act, 2002	10 janvier 2002	Constitutionnelle	4	3	page 307
Statement on Signing the Department of Defense and Emergency Supplemental Appropriations for Recovery from and Response to Terrorist Attacks on the United States Act, 2002	10 janvier 2002	Constitutionnelle	7	7	pp. 186, 414
Statement on Signing the Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act of 2002	14 mai 2002	Constitutionnelle	6	6	page 307

Nom de la déclaration de promulgation	Date de publication	Catégorie	Nombre d'objections constitutionnelles	Nombre de dispositions de loi remises en cause	Citations dans la thèse
Statement on Signing the Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Year 2003	30 septembre 2002	Constitutionnelle	16	24	pp. 338, 413
Statement on Signing the Authorization for Use of Military Force Against Iraq Resolution of 2002	16 octobre 2002	Constitutionnelle	1	1	page 486
Statement on Signing the Department of Defense Appropriations Act, 2003	23 octobre 2002	Constitutionnelle	7	7	page 186
Statement on Signing the Russian Democracy Act of 2002	23 octobre 2002	Constitutionnelle	1	1	page 288
Statement on Signing the Help America Vote of 2002	29 octobre 2002	Constitutionnelle	4	4	page 314
Statement on Signing the Niagara Falls National Heritage Area Study Act	30 octobre 2002	Constitutionnelle	1	1	page 199
Statement on Signing the 21st Century Department of Justice Appropriations Authorization Act	2 novembre 2002	Constitutionnelle	18	12	pp. 294, 310, 376, 410
Statement on Signing the Accountability of Tax Dollars Act of 2002	7 novembre 2002	Constitutionnelle	1	1	page 194
Statement on Signing the Accountability of Tax Dollars Act of 2002 (2)	7 novembre 2002	Protocolaire			page 194

Nom de la déclaration de promulgation	Date de publication	Catégorie	Nombre d'objections constitutionnelles	Nombre de dispositions de loi remises en cause	Citations dans la thèse
Statement on Signing the Homeland Security Act of 2002	25 novembre 2002	Constitutionnelle	15	20	pp. 289, 396, 406
Statement on Signing the Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2003	27 novembre 2002	Constitutionnelle	3	7	pp. 300, 301
Statement on Signing the Bob Stump National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2003	2 décembre 2002	Constitutionnelle	7	34	page 232
Statement on Signing the Consolidated Appropriations Resolution, 2003	20 février 2003	Constitutionnelle	8	32	page 293
Statement on Signing Legislation Concerning Participation of Taiwan in the World Health Organization	29 mai 2003	Constitutionnelle	2	1	page 194
Statement on Signing Legislation To Provide Bill Emerson and Mickey Leland Hunger Fellowships	14 juillet 2003	Constitutionnelle	1	1	page 199
Statement on Signing the Higher Education Relief Opportunities for Students Act of 2003	18 aout 2003	Constitutionnelle	1	1	page 403

Nom de la déclaration de promulgation	Date de publication	Catégorie	Nombre d'objections constitutionnelles	Nombre de dispositions de loi remises en cause	Citations dans la thèse
Statement on Signing the Department of Defense Appropriations Act, 2004	30 septembre 2003	Constitutionnelle	8	14	pp. 186, 189
Statement on Signing the Check Clearing for the 21st Century Act	28 octobre 2003	Constitutionnelle	1	1	page 297
Statement on Signing the Department of the Interior and Related Agencies Appropriations Act, 2004	10 novembre 2003	Constitutionnelle	2	2	page 194
Statement on Signing the Military Construction Appropriations Act, 2004	22 novembre 2003	Constitutionnelle	3	4	page 194
Statement on Signing the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2004	24 novembre 2003	Constitutionnelle	8	19	pages 194, 232, 302
Statement on Signing the Energy and Water Development Appropriations Act, 2004	1er décembre 2003	Constitutionnelle	3	3	page 194
Statement on Signing the Medicare Prescription Drug, Improvement, and Modernization Act of 2003	8 décembre 2003	Constitutionnelle	4	11	page 312
Statement on Signing the Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2004	13 décembre 2003	Constitutionnelle	12	10	page 194

Nom de la déclaration de promulgation	Date de publication	Catégorie	Nombre d'objections constitutionnelles	Nombre de dispositions de loi remises en cause	Citations dans la thèse
Statement on Signing the Consolidated Appropriations Act, 2004	23 janvier 2004	Constitutionnelle	19	61	page 194
Statement on Signing the Department of Defense Appropriations Act, 2005	5 aout 2004	Constitutionnelle	11	18	pp. 186, 194
Statement on Signing the Coast Guard and Maritime Transportation Act of 2004	9 aout 2004	Constitutionnelle	3	4	page 194
Statement on Signing the Military Construction Appropriations and Emergency Hurricane Supplemental Appropriations Act, 2005	13 octobre 2004	Constitutionnelle	5	7	page 88
Statement on Signing the District of Columbia Appropriations Act, 2005	18 octobre 2004	Constitutionnelle	4	3	page 88
Statement on Signing the Department of Homeland Security Appropriations Act, 2005	18 octobre 2004	Constitutionnelle	9	14	page 88
Statement on Signing the North Korean Human Rights Act of 2004	18 octobre 2004	Constitutionnelle	1	1	page 88
Statement on Signing the Belarus Democracy Act of 2004	20 octobre 2004	Protocolaire			page 88
Statement on Signing the Ronald W. Reagan National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2005	28 octobre 2004	Constitutionnelle	12	35	pp. 88, 89, 232, 415

Nom de la déclaration de promulgation	Date de publication	Catégorie	Nombre d'objections constitutionnelles	Nombre de dispositions de loi remises en cause	Citations dans la thèse
Statement on Signing the Ronald W. Reagan National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2005 (2)	29 octobre 2004	Protocolaire			page 88
Statement on Signing the Veterans Health Programs Improvement Act of 2004	30 novembre 2004	Constitutionnelle	4	2	page 404
Statement on Signing the Consolidated Appropriations Act, 2005	8 décembre 2004	Constitutionnelle	17	107	page 88
Statement on Signing the Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004	17 décembre 2004	Constitutionnelle	13	41	pp. 274, 311
Statement on Signing the Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2005	23 décembre 2004	Constitutionnelle	7	7	page 194
Statement on Signing the Safe, Accountable, Flexible, Efficient Transportation Equity Act: A Legacy for Users	10 aout 2005	Constitutionnelle	13	15	page 296
Statement on Signing the Department of Homeland Security Appropriations Act, 2006	18 octobre 2005	Constitutionnelle	8	17	page 99
Statement on Signing the Energy and Water Development Appropriations Act, 2006	19 novembre 2005	Constitutionnelle	1	2	page 194

Nom de la déclaration de promulgation	Date de publication	Catégorie	Nombre d'objections constitutionnelles	Nombre de dispositions de loi remises en cause	Citations dans la thèse
Statement on Signing the Department of Defense, Emergency Supplemental Appropriations to Address Hurricanes in the Gulf of Mexico, and Pandemic Influenza Act, 2006	30 décembre 2005	Constitutionnelle	16	25	pp. 186, 337, 365
Statement on Signing the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2006	6 janvier 2006	Constitutionnelle	8	16	pp. 194, 232
Statement on Signing the Deficit Reduction Act of 2005	8 février 2006	Constitutionnelle	3	4	page 299
Statement on Signing the USA PATRIOT Improvement and Reauthorization Act of 2005	9 mars 2006	Constitutionnelle	4	3	pp. 18, 20, 21, 87, 90
Statement on Signing the Coast Guard and Maritime Transportation Act of 2006	11 juillet 2006	Constitutionnelle	2	2	page 194
Statement on Signing the Department of Defense Appropriations Act, 2007	29 septembre 2006	Constitutionnelle	13	17	pp. 186, 192, 194
Statement on Signing the John Warner National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2007	17 octobre 2006	Constitutionnelle	8	31	pp. 194, 232
Statement on Signing the Northern California Coastal Wild Heritage Wilderness Act	17 octobre 2006	Constitutionnelle	2	1	page 199

Nom de la déclaration de promulgation	Date de publication	Catégorie	Nombre d'objections constitutionnelles	Nombre de dispositions de loi remises en cause	Citations dans la thèse
Statement on Signing the Henry J. Hyde United States-India Peaceful Atomic Energy Cooperation Act of 2006	18 décembre 2006	Constitutionnelle	3	10	pp. 309, 407, 412
Statement on Signing the Tax Relief and Health Care Act of 2006	20 décembre 2006	Constitutionnelle	5	6	page 292
Statement on Signing the Postal Accountability and Enhancement Act	20 décembre 2006	Constitutionnelle	10	12	page 291
Statement on Signing the Palestinian Anti-Terrorism Act of 2006	21 décembre 2006	Constitutionnelle	5	8	page 383
Statement on Signing the National Transportation Safety Board Reauthorization Act of 2006	21 décembre 2006	Constitutionnelle	5	3	page 306
Statement on Signing the Honest Leadership and Open Government Act of 2007	14 septembre 2007	Politique			page 475
Statement on Signing the Department of Defense Appropriations Act, 2008	13 novembre 2007	Constitutionnelle	1	11	pp. 186, 194
Statement on Signing the Consolidated Appropriations Act, 2008	26 décembre 2007	Constitutionnelle	1	2	pp. 194, 232, 246, 273
Statement on Signing the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2008	28 janvier 2008	Constitutionnelle	4	4	pp. 194, 232, 272, 389

Nom de la déclaration de promulgation	Date de publication	Catégorie	Nombre d'objections constitutionnelles	Nombre de dispositions de loi remises en cause	Citations dans la thèse
Statement on Signing the Inspector General Reform Act of 2008	14 octobre 2008	Constitutionnelle	1	1	page 240
Statement on Signing the Duncan Hunter National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2009	14 octobre 2008	Constitutionnelle	6	4	page 194, 232

Index des déclarations de promulgation publiées par d'autres présidents

Classées par ordre chronologique de publication.

Nom	Date	Président	Citations dans la thèse
Statement on Signing the National Industrial Recovery Act	16 juin 1935	Franklin Roosevelt	pp. 23, 115
Statement on Signing the National Labor Relations Act	5 juillet 1935	Franklin Roosevelt	page 115
Statement on Signing the Social Security Act	14 aout 1935	Franklin Roosevelt	page 116
Statement on Signing the Office of Education and Related Agencies Appropriations Act, 1972	11 juillet 1971	Richard Nixon	page 24
Statement on Signing the Military Appropriations Authorization Bill	17 novembre 1971	Richard Nixon	page 327
Statement on Signing a Bill on the Tricentennial Anniversary Year of German Settlement in America	14 janvier 1983	Ronald Reagan	pp. 53, 351
Statement on Signing the Bill Establishing a Commission on the Bicentennial of the United States Constitution	29 Septembre 1983	Ronald Reagan	page 351
Statement on Signing a Bill To Commemorate the Centennial of the Birth of Eleanor Roosevelt	21 novembre 1983	Ronald Reagan	page 351
Statement on Signing the Bankruptcy Amendments and Federal Judgeship Act of 1984	10 juillet 1984	Ronald Reagan	page 350
Statement on Signing the Deficit Reduction Act of 1984	18 juillet 1984	Ronald Reagan	pp. 328, 488
Statement on Signing the Bill Affecting the Laws Governing United States Insular Areas and Alaska	27 aout 1986	Ronald Reagan	page 120

Nom	Date	Président	Citations dans la thèse
Statement on Signing the Bill Establishing the Dwight D. Eisenhower Centennial Commission	7 novembre 1986	Ronald Reagan	pp. 53, 351
Statement on Signing the Bill Establishing the Blackstone River Valley National Heritage Corridor	10 novembre 1986	Ronald Reagan	page 351
Statement on Signing the National Defense Authorization Act for Fiscal Years 1990 and 1991	29 novembre 1989	George H.W. Bush	pp. 313, 358
Statement on Signing the Resolution Authorizing the Use of Military Force Against Iraq	14 janvier 1991	George H.W. Bush	page 387
Statement on Signing the Energy and Water Development Appropriations Act, 1992	17 aout 1991	George H.W. Bush	page 92
Statement on Signing the Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Years 1994 and 1995	30 avril 1994	Bill Clinton	pp. 26, 44
Statement on Signing the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1995	5 octobre 1994	Bill Clinton	page 356
Statement on Signing the Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act of 1996	12 mars 1996	Bill Clinton	page 359
Statement on Signing the Line item veto Act	9 avril 1996	Bill Clinton	page 489
Statement on Signing the Military Construction Appropriations Act, 2000	17 aout 1999	Bill Clinton	page 482
Statement on Signing the Omnibus Appropriations Act, 2009	11 mars 2009	Barack Obama	pp. 431, 433, 447

Nom	Date	Président	Citations dans la thèse
Statement on Signing the Ronald Reagan Centennial Commission Act	2 juin 2009	Barack Obama	page 437
Statement on Signing the Supplemental Appropriations Act, 2009	24 juin 2009	Barack Obama	page 448
Statement on Signing the Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2010	7 octobre 2010	Barack Obama	pp. 435, 439, 441,
Statement on Signing the Coast Guard Authorization Act of 2010	15 octobre 2010	Barack Obama	page 449
Statement on Signing the Ike Skelton National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2011	7 janvier 2011	Barack Obama	page 455
Statement on Signing the Department of Defense and Full-Year Continuing Appropriations Act, 2011	15 avril 2011	Barack Obama	pp. 448, 455
Statement on Signing the Consolidated Appropriations Act, 2012	23 décembre 2011	Barack Obama	pp. 432, 454
Statement on Signing the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012	31 décembre 2011	Barack Obama	page 454
Statement on Signing the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2013	2 janvier 2013	Barack Obama	page 455
Statement on Signing the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2014	26 décembre 2013	Barack Obama	page 452
Statement on Signing Legislation Concerning Visa Limitations for Certain Representatives to the United Nations	18 avril 2014	Barack Obama	page 438

Nom	Date	Président	Citations dans la thèse
Statement on Signing the Consolidated Appropriations Act, 2017	5 mai 2017	Donald Trump	page 465
Statement on Signing the Countering America's Adversaries Through Sanctions Act	2 aout 2017	Donald Trump	page 468
Statement on Signing the Frederick Douglass Bicentennial Commission Act	2 novembre 2017	Donald Trump	page 482
Statement on Signing the African Growth and Opportunity Act and Millenium Challenge Act Modernization Act	23 avril 2018	Donald Trump	page 484

Index des graphiques et tableaux

Graphiques

G1. Nombre annuel d'articles consacrés aux déclarations de promulgation (Pré 2005-2017), page 68.

G2. Origine des erreurs relatives au nombre de déclarations de promulgation rédigées par George W. Bush, page 79.

G3. Nombre de déclarations de promulgation rédigées par chaque président, 1929-2016, pp. 81, 140.

G4. Nombre annuel de déclarations de promulgation, présidence de Ronald Reagan, page 125.

G5. Arguments constitutionnels présents dans les déclarations de promulgation de George H.W. Bush, pp. 127, 355.

G6. Arguments constitutionnels présents dans les déclarations de promulgation de George W. Bush, pp. 128, 394.

G7. Part des différentes catégories de déclarations de promulgation, présidence Clinton, page 133.

G8. Lois adoptées par le Congrès qui ont fait l'objet d'une déclaration de promulgation (%), page 143.

G9. Nombre de déclarations de promulgation constitutionnelles de Reagan à Bush 43, page 146.

G10. Part des déclarations de promulgation constitutionnelles de Reagan à Bush 43, page 148.

G11. Nombre d'objections constitutionnelles sur l'ensemble de la magistrature de Reagan à Bush 43, page 150.

G12. Densité constitutionnelle des déclarations de promulgation, de Reagan à Bush 43, page 151.

G13. Cartographie de l'exécutif américain, page 161.

G14. Effectifs de l'Office of Legal Counsel, 1977-2004, page 173.

G15. Processus de rédaction des déclarations de promulgation, page 181.

G16. Déclarations de promulgation de George W. Bush, chiffres affinés, page 196.

G17. Evolution du nombre annuel de vetos et de déclarations de promulgation au cours de la présidence de George W. Bush, page 221.

G18. Somme annuelle des déclarations de promulgation et des vetos, présidence de George W. Bush, page 227.

G19. Part des déclarations de promulgation constitutionnelles, présidence Bush 43, page 230.

G20. Densité constitutionnelle objections/dispositions, présidence Bush 43, page 231.

G21. Déclarations de promulgation relatives aux lois annuelles d'autorisation de la Défense nationale, 2003-2009, page 233.

G22. Evolution de l'utilisation des outils unilatéraux de Reagan à Obama, page 251.

G23. Arguments constitutionnels présents dans les déclarations de promulgation de Ronald Reagan, page 348.

G24. Arguments constitutionnels présents dans les déclarations de promulgation de Bill Clinton, page 355.

G25. Nombre de déclarations de promulgation par catégorie de lois, présidence de George W. Bush, page 361.

G26. Part des lois de défense (%), présidence de George W. Bush, page 362.

G27. Part des grandes catégories de lois, présidence de George W. Bush, page 363.

G28. Part de l'État de sécurité nationale dans la pratique des déclarations de promulgation, de Reagan à George W. Bush, page 364.

G29. Importance des périodes de vacance du Congrès dans la pratique des déclarations de promulgation, présidence de George W. Bush, page 373.

G30. Utilisation de la théorie de l'exécutif unitaire (T.E.U) dans les déclarations de promulgation de George W. Bush, page 397.

G31. Nombre de déclarations de promulgation rédigées par chaque président de Reagan à Obama, page 440.

G32. Nombre d'objections constitutionnelles émises par chaque président de Reagan à Obama, page 442.

G33. Pourcentage de déclarations de promulgation constitutionnelles de Reagan à Obama, page 444.

G34. Densité constitutionnelle des déclarations de promulgation de Reagan à Obama, page 445.

Tableaux

T1. Structure des déclarations de promulgation relatives aux lois annuelles de financement du ministère de la Défense, 2002-2008, page 188.

T2. Arguments constitutionnels présents dans les déclarations de promulgation relatives aux lois annuelles de financement du ministère de la Défense, 2002-2008, page 190.

T3. Destinataires des déclarations de promulgation de George W. Bush, page 212.

T4. Arguments constitutionnels les plus souvent associés à la théorie de l'exécutif unitaire dans les déclarations de promulgation de George W. Bush, page 400.

Index onomastique

(personnes physiques uniquement)

A

Aberbach, Joel; page 27

Abramowitz, Michael; page 16

Addington, David; pp. 61, 166, 177, 178, 180

Alito, Samuel; pp. 121-123, 125, 171, 172, 183, 264, 268, 269, 333, 337

B

Barbour, Christine; page 76

Barr, William ; pp. 126, 127, 171

Baker, Peter; page 247

Berenson, Bradford; pp. 161-163, 167, 175, 176, 178, 211-213, 281, 316, 331, 371, 469, 483

Bergdahl, Bowe; pp. 451, 453, 454, 476

Berry, Michael; pp. 42, 153

Biller, Sofia; pp. 37, 38, 208, 219, 258

Blumenthal, Sidney; page 77

Bovard, James; page 77

Bradley, Curtis; pp. 29, 40, 67, 94, 102

Brudney, James; page 334

Bumiller, Elisabeth; page 83

Burger, Warren; pp. 101, 330, 334, 408

Bush, George W.

pratique des déclarations de promulgation; pp. 49, 56-58, 67, 70, 73, 75, 85, 93, 94, 103, 108, 111-113, 116, 135, 137, 141, 147, 149, 156, 157, 163, 193, 195, 196, 210, 267, 317, 344, 368, 370, 373, 374, 407, 421, 425, 428, 432, 442, 443, 446, 462, 476

vision du pouvoir exécutif; pp. 46, 47, 54, 56, 95, 114, 129, 137, 163, 179-181, 198, 202, 203, 209, 340, 344, 376, 393, 401, 409, 417, 418, 432, 461-464, 475, 486, 489

Bush, George H.W

pratique des déclarations de promulgation; pp. 52, 77, 81, 100, 125-130, 137, 140, 142, 143, 150, 152, 157, 171, 184, 204, 251, 252, 347, 354-358, 360, 364, 387, 394, 395, 423, 440, 443, 445, 446, 482, 484

Bybee, Jay; page 174

C

Carney, Jay; pp. 453, 456

Carter, Jimmy; pp. 81, 82, 140, 141, 157, 184, 222, 223, 237, 265, 353, 479, 490

Cass, Ronald; pp. 43, 70

Chambers, Henry; pp. 15, 242

Cheney, Dick; pp. 45, 61, 166, 177-180, 376, 409

Clinton, Bill; pp. 25, 26, 32, 44, 49, 52-56, 61, 66, 76, 81-83, 100, 107, 113, 114, 116, 124, 130, 133, 134, 137-144, 147-150, 152, 157, 159, 170, 171, 184, 198, 204, 236, 241, 243-245, 250-252, 256, 278, 283, 319, 322, 324, 326, 334, 343, 347, 354-357, 359, 360, 364, 366, 368-370, 380, 394, 395, 405, 411, 423, 438, 440, 441, 443, 445, 446, 472, 479, 482, 484, 488, 489

Conyers Jr, John; page 105

Cooper, Phillip J.; pp. 34-39, 93, 117, 208, 241, 243, 258, 320, 321, 372

Corwin, Edward; page 491

Crenson, Matthew; pp. 36, 37, 91, 92, 208, 218, 249

Cronin, Thomas; pp. 264, 283, 485, 491

D

Daniel, Caroline; page 77

Dellinger, Walter; pp. 130-137, 171, 172, 197, 198, 256, 324, 429, 469

Distlear, Corey; page 334

DOJ 1; pp. 161, 166, 178, 212, 263, 282, 393, 402, 403, 458, 624-629

Dunn Tenpas, Kathryn; pp. 78, 237

E

Edwards, Mickey; page 76
Eisenhower, Dwight; pp. 31, 53, 81, 140, 263, 265, 269, 276, 351, 479
Ellis, Richard; page 233
Elwood, John; pp. 100, 160, 161, 212, 214, 281, 317, 370, 371, 459
Emerson, Bill; page 199
Epstein, Richard; pp. 34, 85, 86
Evans, Kevin; pp. 67, 69, 465

F

Feingold, Russell; pp. 28, 108, 168
Fisher, Louis; pp. 41, 43
Ford, Gerald; pp. 81, 140, 141, 179, 490
Franks, Trent; pp. 106, 457, 458
Froomkin, Dan; pp. 246, 422, 475
Francisco, Noel; pp. 160, 161, 165, 212, 399

G

Gilman, MIchele; page 67
Genovese, Michael; pp. 30, 405
George III d'Angleterre; page 28
Ginsberg, Benjamin; pp. 36, 37, 91, 92, 208, 218, 249
Gorsuch, Neil; page 469

H

Halstead, T.J; pp. 39, 208, 320
Hamilton, Alexander; page 405
Haynes II, William G.; page 175
Herbert, Jon; page 34
Holtzman, Elizabeth; page 75
Hoover, Herbert; pp. 81, 140, 440, 490
Horton, Scott; page 177
Howell, William G.; pp. 61, 248, 249, 252-255
Hoyng, Hans; page 77
Hulse, Carl; page 16

J

Jackson, Andrew; pp. 28, 142, 219, 490
Jackson, Faith; pp. 33, 34
Jackson Lee, Sheila; pp. 104, 216, 217
Jenson, David; page 83
Jefferson, Thomas; pp. 330, 331, 490
Johnson, Lyndon; pp. 81, 82, 116, 140, 141, 157, 222, 223, 237, 386, 388, 486
Jones Jr, Walter; pp. 107, 110

K

Kahn, Joseph; page 409
Katsas, Gregory; pp. 161, 165, 210, 212, 281, 459
Kelley, Christopher; pp. 37, 82, 112, 117, 143, 153-155, 193, 208, 218
Kennedy, John Fitzgerald; pp. 81, 140, 219, 263
Kerry, John; pp. 315, 338, 489
Kinkopf, Neil; page 155
Klatell, James; pp. 77, 83
Kmiec, Douglas; pp. 118-120, 161, 171, 270, 284, 333
Knapp, Kristien; page 82
Korzi, Michael; pp. 69, 95, 103, 117, 371

L

Lang, Shannon; pp. 17, 217
Leahy, Patrick; pp. 18, 74, 75, 220
Lee, Malinda; pp. 117, 225
Leland, Mickey; page 199
Lichtblau, Eric; page 28
Lincoln, Abraham; pp. 31, 154, 486, 487, 490
Lund, Nelson; pp. 37, 208, 222, 223

M

MacArthur (Général); pp. 265, 266, 269, 275, 276
Madison, James; pp. 95, 487, 491
Magill, Elizabeth; pp. 38, 208, 258, 263
Mann, Thomas; pp. 35, 37, 39, 86, 208, 220, 320, 346
Marshall, Bryan; pp. 112, 143, 154, 218, 465
Mascolo, Georg; page 77

McCain, John; pp. 67, 188, 245, 365, 366, 451, 469
McCarthy, Michael J.; page 271
Meese III, Edwin; pp. 117-120, 276, 354
Michelot, Vincent; pp. 243, 392
Moe, Terry; pp. 59, 62
Monroe, James; pp. 22, 43, 113, 116, 117, 158, 253
Mukasey, Michael; pp. 377, 378, 407

N

Nadler, Jerry; pp. 105, 106
Nelson, Michael; pp. 222, 223
Neustadt, Richard; pp. 63, 64, 207, 248, 249, 260, 262, 263, 265-267, 269, 271, 274-278, 280, 281, 284, 285, 319, 340, 368, 389, 419, 421, 471, 476, 491
Nielson, Howard; pp. 160, 161, 211-213, 315
Nixon, Richard; pp. 24, 30, 54, 81, 140, 141, 264, 327, 330, 408, 479, 481, 486, 488
Nussbaum, Bernard; page 130

O

Obama, Barack; pp. 51-54, 56, 61, 81, 115, 116, 124, 140, 142, 164, 170, 171, 211, 251, 252, 258, 278, 322, 325, 326, 334, 343-345, 349, 356, 369, 380, 425-456, 458, 459, 461, 464, 465, 467, 473, 474, 476, 477, 482, 484, 489
OLC 1; pp. 5, 84, 98, 161, 162, 167, 168, 176, 178, 182, 185, 211, 212, 279, 282, 317, 324, 331, 335, 349, 449, 604-609
OLC 2; pp. 161, 167, 178, 212, 281, 332, 609-611
OLC 3; pp. 124, 161, 170, 171, 278, 323, 334, 380, 441, 442, 610-616
OLC 4; pp. 161, 212, 616-618
OLC 5; pp. 161, 618-621
Ornstein, Norman; pp. 35, 37, 39, 86, 208, 220, 320, 346
Ostrander, Ian; pp. 40, 69, 93, 371

P

Painter, Richard; pp. 119, 161, 162, 229, 335
Pfiffner, James; pp. 34, 36-38, 153, 208, 217, 220, 241, 242, 258
Pious, Richard; pp. 46, 487
Posner, Eric; pp. 40, 67

R

Rappaport, Michael; pp. 40, 86, 87
Reagan, Ronald; pp. 23, 25, 49, 52-56, 61, 63, 66, 69, 80-82, 88, 89, 100, 113-121, 123-125, 129, 130, 132, 133, 137-144, 146-150, 152, 157-159, 170, 171, 179, 183, 184, 202, 204, 210, 229, 232, 251, 256, 264, 268, 270, 271, 276, 304, 305, 320, 327, 328, 333-335, 337, 343, 344, 347-351, 353, 354, 356, 357, 360, 364, 366-368, 370, 376, 394, 395, 398, 415, 423, 437, 438, 440, 443-445, 461, 472, 477, 479-484, 488, 490
Remes, David; pp. 17, 37, 208, 217
Risen, James; pp. 28, 83
Roane, Spencer; page 331
Roosevelt, Eleanor; page 351
Roosevelt, Franklin; pp. 22, 23, 31, 54, 81, 84, 115, 116, 140, 141, 195, 237, 477, 478, 481, 486, 487, 490
Roosevelt, Theodore; pp. 141, 490
Rudalevige, Andrew; pp. 27, 29, 37, 59, 60, 236, 241, 328, 480

S

Saltzburg, Steven; page 102
Sansonetti, Thomas; pp. 84, 161, 164, 212, 213, 279, 282
Savage, Charlie; pp. 12-16, 22, 24, 25, 28, 30, 32, 33, 36, 37, 39, 43, 56, 69-76, 78-82, 85, 87-91, 93, 103, 111, 113, 139, 144, 152, 153, 177, 204, 208, 216, 217, 223, 224, 239, 241, 242, 275, 320, 375, 427, 460, 468, 469
Scalia, Antonin; pp. 124, 324-326, 333-337
Schlesinger, Arthur; pp. 386, 476
Seeley, Jeremy; pp. 37, 208, 222

Shane, Peter; pp. 40, 42, 69, 155, 222, 223, 238, 480, 481
Shapiro, Jeffrey; pp. 161, 283
Skowronek, Stephen; page 27
Skrodzki, Anne; pp. 36, 83, 208, 241, 243
Sinclair, Barbara; page 236
Smith, Lamar; pp. 97, 106
Snyder, Vic; page 389
SOL 1; pp. 161, 629-632
Specter, Arlen; pp. 77, 101, 106
Stevens, John Paul; pp. 244, 261
Strauss, Peter; pp. 43, 70

T

Taft IV, William Howard; pp. 161, 165, 212, 214, 245, 324, 411, 423
Talibans; pp. 343, 451, 453, 459, 461, 473
Thomas, Clarence; pp. 334, 337
Tocqueville (de), Alexis; pp. 12, 13
Toinet, Marie-France; pp. 44, 483
Truman, Harry; pp. 31, 81, 140, 263, 265, 269, 276, 277, 360, 367, 479, 480, 486, 487
Trump, Donald; pp. 53, 116, 142, 424, 446, 464-468, 482, 484
Tulis, Jeffrey; pp. 46-48

W

Waldron, Gerard; pp. 17, 37, 208, 217
Washington, George; pp. 253, 484, 490, 493
Weisman, Jonathan; pp. 77, 78
WHC 1; pp. 161, 162, 167, 176, 212, 213, 272, 393, 621-624
Whittington, Keith; pp. 41, 42
Wildavsky, Aaron; pp. 366, 367
Wright, Gerald; pp. 76, 161
Wroe, Andrew; page 34

Y

Yoo, John; pp. 84, 169, 170, 175

Index général

A

Abu Ghraib (prison); pp. 88, 89

Accords d'Alger (argument constitutionnel); pp. 170, 190

accords exécutifs (*executive agreements*); pp. 31, 47, 248-250, 319, 470, 486

aciéries (réquisition par Truman); pp. 265, 266, 269, 275-277, 367, 487

Affaires étrangères (ministère); pp. 160, 161, 165, 214, 245, 293, 294, 308, 324, 411, 423, 469

Al Qaeda; pp. 175, 387

American Bar Association; pp. 17, 71, 77, 95, 96, 101, 102, 113, 135, 244, 323, 353, 421, 463

Ameron llc. c. US Army Corps of Engineers; pp. 327, 328, 488

Anciens combattants (ministère); page 403

approche institutionnelle; pp. 58, 59, 61-64

approche psychologique; pp. 58, 60-64

arguments constitutionnels

- définition; pp. 19, 20, 571, 572
- de George W. Bush; pp. 49, 51, 54-56, 99, 114, 128, 129, 159, 175, 189-191, 193, 194, 196, 197, 200, 201, 203, 209, 279, 389, 392-418, 423, 481
- de Bill Clinton; pp. 347, 354-360, 423
- de George H.W. Bush; pp. 127, 129, 347, 354-360, 423
- de Ronald Reagan; pp. 347-354, 423
- de Barack Obama; pp. 447, 449, 454, 477
- de Donald Trump; pp. 466

avis de l'exécutif (argument constitutionnel); pp. 190, 191, 397, 571

B

bicamérisme (argument constitutionnel); pp. 128, 190, 394

Brown c. Board of Education of Topeka; pp. 265, 317

Buckley c. Valeo; page 104

Bureau du conseil juridique de la Maison-Blanche; voir *Office of the White House Counsel*

Bureau du conseil juridique du ministère de la Justice; voir *Office of Legal Counsel*

Bureau de la gestion et du budget; voir *Office of Management and Budget*

C

catégories

- de déclarations de promulgation; pp. 23, 80, 116, 133, 446
- de lois ayant fait l'objet d'une déclaration de promulgation; pp. 361, 363, 364, 399, 415

Chambre des représentants; pp. 75, 97-98, 104-107, 110, 120, 122, 133, 179, 217, 222, 243, 285, 295, 304, 349, 351, 352, 354, 371, 389, 402, 457, 458, 477

Chef des armées (argument constitutionnel); pp. 55, 89, 114, 127, 128, 137, 169, 170, 174, 175, 190-193, 246, 248, 254, 269, 270, 274, 355, 362, 364-366, 381, 387, 388, 392, 394, 395, 397-401, 413-415, 417, 421, 453, 457, 463, 470, 485, 486, 488, 571

Chevron USA Inc. c. Natural Resources Defense Council; voir doctrine Chevron

Cinquième Amendement (argument constitutionnel); pp. 127, 128, 190, 325, 348, 355, 394, 450, 571

Citizens United c. Federal Election Commission; page 104

Clause de fidèle exécution des lois; pp. 12, 15, 18, 29, 34, 35, 107, 190, 306, 322, 323, 340, 386, 397, 428, 453, 485, 571

Clause de nominations (argument constitutionnel); pp. 127, 128, 279, 291, 307, 347-349, 351, 355, 356, 394, 395, 437, 450, 571

Clause de présentation; pp. 128, 348, 355, 571
Clause de recommandations (argument constitutionnel); pp. 20-22, 127, 128, 190, 191, 279, 297, 306, 348, 355, 394, 397, 400, 401, 403, 404, 411, 434, 572
Clinton c. City of New York; pp. 107, 241, 243, 244, 250, 326, 489
Cohabitation partisane (*divided government*); pp. 30, 51, 103, 209, 221, 229, 235, 237, 252, 254, 354, 359, 368, 369, 419, 470, 480
commissions militaires d'exception; voir *Hamdan c. Rumsfeld*
Congrès
    vacance; pp. 343, 372-374
    réaction aux déclarations de promulgation de George W. Bush; pp.
    réaction aux déclarations de promulgation de Barack Obama; pp. 18, 33, 49, 122, 224, 225, 238, 253, 375, 457, 458, 476
Congrès résurgent; pp. 138, 141, 179
Conseil national de sécurité (*National Security Council*); page 456
constitutionnelles (déclarations de promulgation); pp. 47, 80, 87, 88, 116, 119, 127, 131, 137, 139, 144-149, 151, 152, 156-158, 172, 178, 184-185, 196, 197, 200, 203, 204, 210, 216, 225, 229-232, 246, 254, 284, 318, 322, 362, 364, 367, 372, 373, 378, 384, 385, 392, 395, 427-429, 431, 437, 443-446, 449, 472, 481, 493
    définition; page 23
    exemple; pp. 25-26
contrôle de constitutionnalité des lois (*judicial review*); pp. 40, 167, 201, 320
Convention constitutionnelle de Philadelphie; pp. 28, 46, 330, 405, 485, 487
Cour pénale internationale; pp. 379, 380, 383
Cour suprême; pp. 13, 28, 31, 36, 39, 50, 56, 97-101, 104, 105, 107, 114, 121, 122, 124, 134, 135, 154, 160, 192, 208, 216, 227, 228, 241, 242, 244, 250, 252-255, 260, 261, 264, 265, 279, 284, 315, 319-321, 324-326, 328-330, 332-334, 336-339, 341, 347, 348, 352, 354, 357, 360, 366, 367, 408, 409, 417420, 421, 469-471, 477, 478, 483, 486-489, 492, 493
Court Packing Plan; page 360

D

déclarations de politique présidentielle (*statements of Administration policy*); pp. 40, 248, 251, 252
déclarations de promulgation
    définition; page 14
    destinataires; pp. 212-214, 259, 265, 282, 493
    de George W. Bush; pp. 20, 21, 24, 33, 35, 36, 43, 44, 49, 50, 53-56, 58, 71, 72, 74, 80, 84, 91, 93, 96, 98, 101, 105, 108, 110, 111, 113-116, 128, 136-139, 145, 148, 150, 152-156, 159, 162, 163, 165, 168, 170, 175, 177, 179, 181, 184, 186, 187, 189, 192-194, 197-204, 208, 209, 211-213, 229, 230, 232, 240, 243, 247, 254, 257, 258, 260, 265-268, 271, 274, 276-282, 285, 287, 288, 316, 320, 321, 326, 338-340, 346, 360, 364, 365, 370, 372, 375, 383, 387, 390, 392-394, 397-400, 403, 411, 414, 415, 417-423, 425, 427, 428, 430-432, 434, 440, 441, 448, 450, 453, 455, 458, 459, 463, 476, 484, 485, 492,
    de Ronald Reagan; pp. 124, 150, 348, 356,
    de George H.W. Bush; pp. 127-129, 150, 355
    de Bill Clinton; pp. 355
    de Barack Obama; pp. 345, 434, 436, 439, 443-447, 450
    de Donald Trump; pp. 53, 446, 467
    modernes; pp. 23, 53, 113, 116, 118, 142, 152, 269, 341, 344, 346, 347, 350, 366
    nombre (de déclarations publiées par George W. Bush); pp. 49, 70, 72-74, 76-85, 94, 111, 115, 116, 129, 139-142, 144-149,

151, 152, 154, 156, 184, 195, 197, 202, 203, 210, 221, 222, 227-229, 275, 276, 361, 374, 413, 430, 439, 440
nouvelle déclaration de promulgation; page 157
processus de rédaction; pp. 15, 49, 55, 57, 61, 62, 84, 98, 159, 160, 162-168, 170-172, 174-178, 180-182, 184, 185, 196, 197, 201, 204, 212, 214, 279, 316, 449, 472, 574
répétitions (George W. Bush); pp. 185, 187, 193, 195-197, 204, 232, 393
décrets exécutifs (*executive orders*); pp. 31, 141, 178, 248, 249, 251-253, 280, 317, 461, 574
Défense (ministère); pp. 67, 107, 186-188, 190, 191, 193-195, 198, 199, 203, 293, 300, 303, 371, 390, 407, 414, 415, 455, 456
défense (champ politique)
importance dans les déclarations de promulgation de George W. Bush; pp. 193, 362-364, 368, 399, 413, 414
densité constitutionnelle
définition; pp. 151, 573
des déclarations de promulgation de George W. Bush; pp. 53, 149, 151, 189, 200, 231, 445, 446
départementalisme; pp. 207, 329, 330
destinataires (des déclarations de promulgation); pp. 212-214, 259, 265, 282
destitution (*impeachment*); pp. 265, 266, 325, 420, 423
dispositions de loi
définition; page 19
nombre (remises en cause par George W. Bush); pp. 74, 149, 152-156, 158, 184, 193, 203, 210, 219, 220, 284, 429, 430, 443, 461
doctrine Chevron; pp. 83, 207, 260-262

E

Éducation (ministère); pp. 24, 306, 402, 479
EPA (*Environmental Protection Agency*); pp. 261, 479
État de sécurité nationale (*National Security State*); pp. 363-365
éventail législatif; pp. 15, 142, 144, 195-197, 321, 460, 480

F

fédéralisme (argument constitutionnel); page 348
Federalist Papers; pp. 405, 491, 493
freins et contrepoids (*checks and balances*); pp. 17, 32, 34, 35, 39, 44, 49, 69, 97, 102, 105, 136, 144, 225, 263, 331, 370, 419-423, 426, 487-490, 573
Freytag c. Commissioner; pp. 134, 324, 326

G

GAO (*Government Accountability Office*); pp. 110, 285, 286, 295, 310, 314, 315, 471
Golfe du Tonkin (résolution); pp. 386-388, 486
Guantanamo (prison); pp. 28, 34, 336, 451-453, 455, 456, 488
guerre d'Afghanistan; pp. 234, 336, 381, 383-385, 391, 486
guerre de Corée; pp. 486, 670
guerre du Golfe (1991); pp. 357, 387
guerre en Irak (2003); pp. 27, 88, 89, 228, 234, 246, 381, 383-385, 387, 391, 422, 486
guerre de Sécession; pp. 29, 31, 114, 486
guerre du Vietnam; pp. 386, 387, 486
Guerre froide; pp. 356, 357, 360, 366-368, 479
Guerre mondiale (Seconde); page 31

H

Habeas Corpus; page 487
Hamdan c. Rumsfeld; pp. 28, 34, 336, 337, 488
historique législatif, pp. 118, 119, 121, 123, 124, 130, 132, 133, 256, 262, 320, 333-338, 340, 341, 472, 573

I

Inde; pp. 308, 309, 407, 411

INS c. Chadha; pp. 98-101, 127, 128, 154, 190, 348, 355, 394

Inspecteur général du renseignement américain (*Inspector General of the Intelligence Community*); page 439

interprétatives (déclarations de promulgation); pp. 23, 121, 268

Iran-Contra (scandale); pp. 179, 317, 412, 477

J

judiciaires (commissions du Congrès); pp. 18, 74, 75, 97, 101, 104-107, 110, 217, 220, 371, 458,

Justice (ministère); pp. 52, 55, 56, 63, 84, 98, 108, 109, 117, 118, 122, 124, 125, 135, 160-168, 170-178, 180-185, 197-199, 204, 211, 259, 263, 267, 274, 278, 282, 283, 294, 295, 309, 316, 324, 331, 333, 335, 349, 375-378, 392, 401, 403, 407, 409, 431, 435, 441, 450, 458, 469, 488

K

Korematsu c. US; page 31

L

Little Rock; pp. 31, 265, 266, 269, 275, 276

M

Marbury c. Madison; pp. 329, 331, 355

ministère des Affaires étrangères; voir Affaires étrangères

ministère des Anciens combattants; voir Anciens combattants

ministère de la Défense; voir Défense

ministère de l'Éducation; voir Éducation

ministère de la Santé; voir Santé

ministère de la Sécurité intérieure; voir Sécurité intérieure

ministère des Transports; voir Transports

N

nominations; voir Clause de nominations

nouvelle présidence impériale; page 29

nouvelle théorie des deux présidences; voir théorie des deux présidences.

O

objections constitutionnelles

- définition; page 19
- de Barack Obama; pp. 431-433, 435, 442, 443, 445, 446, , 450
- de Bill Clinton: page 245
- de George W. Bush; pp. 54, 82, 136, 137, 149-157, 162, 168, 184, 186, 192-194, 196-198, 203, 214, 228, 230-234, 271, 273, 274, 282, 362-364, 373, 388, 395, 416, 418, 430, 463, 469, 483, 573
- différences/points communs entre celles de George W. Bush et celles des autres présidents; pp. 127, 150-152, 162, 450, 463, 468

Office of Legal Counsel; pp. 56, 84, 98, 108, 122, 135, 160-162, 166-168, 170-176, 178, 180-183, 197-199, 204, 274, 278, 282, 283, 316, 324, 331, 333, 335, 377, 378, 407, 441, 450

Office of Management and Budget; pp. 63, 122, 164-166, 302, 303, 396

Office of the Solicitor General; pp. 160, 161

Office of the Vice-President; pp. 61, 63, 166, 177-181

Office of the White House Counsel; pp. 160-162, 164, 166, 175, 176, 180, 181, 272, 281, 282

originalisme; page 574

outils unilatéraux; voir théorie des outils unilatéraux

P

Patriot Act; pp. 18, 19, 76, 86, 90, 318

polémique (autour des déclarations de promulgation); pp. 16, 24, 25, 27, 29, 32, 33, 49, 52, 55, 56, 67, 71, 72, 75, 80, 85, 88, 93-95, 103, 111, 122, 131, 132, 134, 138, 142, 144-146, 156,

202, 203, 208, 210, 225, 239, 250, 251, 253, 258, 286, 319, 322, 341, 352, 365, 427-429, 432, 433, 442, 446, 450, 451, 460-464, 467-469, 472, 492
politiques (déclarations de promulgation); pp. 25, 121, 134, 145, 183, 472
définition; page 23
exemple; page 24
politique étrangère (argument constitutionnel); pp. 25, 26, 44, 55, 114, 126-129, 165, 169, 179, 200, 288, 307, 315, 338, 347, 354-360, 366-368, 376, 379, 380, 382-384, 392, 394, 395, 397-401, 410-413, 416-422, 448, 450, 464, 466, 485, 491, 572
Premier Amendement; pp. 25, 105, 190, 329
présidence administrative, pp. 30, 32, 34, 37, 39, 43, 44, 46, 48, 50, 71, 80, 85, 116, 202, 205, 209, 214, 339, 341, 344, 393, 460, 467, 470, 472, 474, 574
présidence impériale, pp. 17, 46, 77, 87, 140, 141, 179, 481, 487, 574
présidence rhétorique, pp. 46-48, 393, 460, 474, 574
privilège de l'exécutif (argument constitutionnel), pp. 20, 36, 44, 47, 108, 127-129, 190, 191, 193, 348, 355, 378, 392, 394, 397, 400, 401, 405-410, 416, 419, 434, 447, 466, 486, 487, 572
processus d'exécution des lois; pp. 29, 30, 32, 37, 39, 40, 42-45, 49-52, 56, 71, 85, 93, 94, 102, 109, 111, 113, 145, 149, 201, 205, 208, 216, 257, 258, 260, 265, 280, 284-286, 316, 318, 339-341, 383, 385, 393, 396, 452, 459, 460, 461, 470, 471, 492, 493
protocolaires (déclarations de promulgation); pp. 131, 139, 145, 183, 185, 214, 472
définition; page 23
exemple; page 22

Q

Quatorzième Amendement; page 369

R

Registre fédéral; pp. 13, 75, 108, 431
relations internationales; pp. 31, 288, 357, 359, 361, 363, 398, 399, 412, 438

S

Santé (ministère); pp. 287, 312, 313
Sécurité intérieure (ministère); pp. 97, 99, 228, 234, 396, 405, 406
Sénat; pp. 18, 31, 74, 75, 98, 101, 106-108, 122, 133, 134, 168, 177, 179, 220, 222, 243, 255, 279, 290, 295, 304, 306, 307, 314, 348, 349, 351-354, 360, 369, 373, 377, 402, 407, 420, 421, 426, 427, 478, 486, 488, 571
séparation des pouvoirs; pp. 13, 17, 18, 24, 25, 32, 33, 36, 40, 42-44, 69, 71, 95, 96, 101, 105, 109, 113, 116, 127, 128, 144, 146, 149, 168, 169, 176, 190, 200, 209, 235, 239, 247, 263, 282, 322, 331, 348, 355, 370, 371, 377, 394, 418-422, 426, 427, 437, 448, 452, 454, 455, 458, 462, 463, 489, 490, 574
Solliciteur général des États-Unis; voir *Office of the Solicitor General*
stare decisis; pp. 334, 483
systématisation (de l'emploi des des déclarations de promulgation par l'Administration Bush); pp. 49, 65, 66, 159, 160, 162, 163, 185, 186, 189, 191, 196, 198, 200, 201, 204, 267

T

théorie de l'exécutif unitaire (argument constitutionnel); pp. 20, 114, 127, 128, 190, 193, 220, 268, 279, 347, 348, 355, 360, 389, 392-401, 403, 404, 409-412, 415-419, 423, 447, 448, 463, 486, 572
théorie des deux présidences; pp. 366, 367
théorie des outils unilatéraux; pp. 249, 251, 253-255
torture; pp. 76, 88, 94, 174, 365, 366

traités (affaires étrangères); pp. 31, 47, 255, 319, 379, 421, 486
Transports (ministère); pp. 166, 296, 305, 306
tribunaux militaires d'exception; pp. 28, 94, 338, 488

U

US c. Belmont; pp. 31, 59, 217, 250, 252
US C. Curtiss-Wright; pp. 114, 357, 360, 411
US c. Nixon; pp. 330, 408
US c. Windsor; pp. 325, 326

V

veto; pp. 12, 13, 15, 16, 24, 35, 37, 39, 44, 76, 86, 87, 96, 97, 99, 100, 105, 122, 132, 134, 141, 142, 177, 182, 183, 201, 208, 209, 215-229, 234-239, 241, 242, 244, 247-249, 251, 252, 255-257, 276, 318-320, 322-324, 330, 339-341, 344, 346, 349, 359, 380, 385, 420, 426, 442, 461, 471
veto législatif (*legislative veto*); pp. 98-101, 114, 126-128, 162, 355, 394, 489, 572
veto sélectif (*line-item veto*); pp. 32, 36, 37, 40, 42, 50, 93, 107, 112, 201, 208, 209, 215, 216, 241-250, 255-257, 318-320, 326, 339-341, 344, 346, 385, 393, 467, 489
vice-présidence des États-Unis; voir *Office of the Vice-President*

W

War Powers Resolution; pp. 381, 382, 387
Watergate (scandale du); 29, 45, 60, 138, 140, 179, 408, 479
West Publishing Company; pp. 118, 276

Y

Youngstown c. Sawyer; page 252

Z

Zivotofsky c. Kerry; pp. 15, 315, 338, 471, 489
Zones d'exclusivité constitutionnelle; page 346