

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2014

Volume XV

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

LE PRÉSIDENT OBAMA, LES CLIVAGES PARTISANS ET LA POLITIQUE DES ACCORDS INTERNATIONAUX

PAR

Jeffrey S. PEAKE (*) et Glen S. KRUTZ (**)

Au cours de la session législative post-électorale qui eut lieu fin 2010, le Sénat des Etats-Unis a approuvé un traité bilatéral de réduction des armements nucléaires avec la Russie : le Traité de réduction des armements stratégiques du président Barack Obama, connu sous le nom de « New START ». Ce Traité représentait un élément important du programme de sécurité nationale du Président, consacré en partie à la réduction et à la non-prolifération des armements nucléaires. Bien que le processus de consentement fût marqué par de vifs clivages partisans, le Sénat approuva le texte avec un vote de 71 contre 26 : le Traité n'a obtenu la majorité aux deux tiers et échappé à une défaite embarrassante que de cinq voix. Le président Obama a dû faire des concessions majeures sur les dépenses de modernisation des forces nucléaires nationales afin que le Traité parvienne au Sénat. Les 26 « non » au Traité de 2010, provenant tous de Républicains conservateurs, indiquent un changement important dans la politique des traités de contrôle des armements au Sénat – les trois traités START précédents furent ratifiés avec un total de 10 « non » (1). Le souhait de l'administration de représenter le Traité sur l'interdiction totale des essais nucléaires, lequel avait connu un premier échec en 1999, a été ignoré par le Sénat, faute d'assez de « oui » pour le ratifier. D'autres traités multilatéraux de contrôle des armements, soumis par le président Obama, sont en suspens pour une durée indéfinie.

Une difficulté semblable a eu lieu fin 2012, quand le Sénat a examiné la Convention des Nations Unies relatives aux droits des personnes handicapées, un traité à la portée ici limitée au regard des dispositions internes comparables aujourd'hui en vigueur aux Etats-Unis, particulièrement l'Americans with Disabilities Act (loi sur les citoyens américains handicapés). Le traité fut donc retoqué, marquant le premier rejet à l'étape du Sénat depuis l'échec du Traité d'interdiction des essais en 1999. Là encore, les Républicains conservateurs

(*) Professeur de Science politique à Clemson University (Etats-Unis).

(**) Professeur de Science politique au Carl Albert Congressional Research & Studies Center de l'Université d'Oklahoma (Etats-Unis).

(1) Jeffrey S. PEAKE / Glen S. KRUTZ / Tyler HUGHES, « President Obama, the Senate and the polarized politics of treaty-making », *Social Science Quarterly*, vol. XCIII, n°5, 2012, pp. 1 295-1 315.

formaient l'intégralité de l'opposition. Le vote à 61-38 ne correspondait pas à la majorité constitutionnelle des deux tiers (2). Le point commun des derniers exemples est que les Etats-Unis ont des difficultés à conclure les traités multilatéraux importants, même lorsqu'ils dirigent les négociations et obtiennent des concessions des autres participants.

Le rejet d'un traité par le Sénat, tel que celui décrit plus haut, est rare à notre époque. Depuis 1935, le Sénat n'a rejeté officiellement que quatre traités, ce qui semble suggérer à première vue que le processus n'est pas intéressant du point de vue politique. Cependant, un nombre bien plus vaste de traités crouissent au Sénat, qu'ils soient ignorés par le Comité des relations étrangères du Sénat (Senate Foreign Relations Committee ou SFRC) ou, qu'après l'étape du Comité, ils ne fassent pas l'objet d'un examen. Parmi ces derniers, on compte des traités pourtant appuyés par des groupes d'intérêts économiques nationaux, des groupes d'intérêts de sécurité, ainsi que par les présidents des deux partis politiques (3). On a pu établir que « 7,4% des traités transmis par les Présidents au Sénat de 1949 à 2000 n'ont jamais eu l'approbation de ce dernier » une fois pris en compte les traités laissés en attente au Sénat, retirés par le Président ou renvoyés à ce dernier (4). En outre, les traités subissent souvent des retards importants sur la voie de leur ratification. Il faut alors conclure que le processus d'adoption des traités est loin d'être uniquement formel, surtout pour les traités importants : les divisions idéologiques au Sénat ont souvent perturbé ou fortement retardé le processus de ratification. Une hausse récente de la « partisanerie » au Sénat – et la disparition simultanée des modérés – a eu pour conséquence de créer un dysfonctionnement dans le processus qui, comme nous allons le montrer ci-dessous, a presque conduit à un certain immobilisme au cours de la présidence de Barack Obama.

(2) Les Républicains qui s'opposaient au Traité pensaient qu'il menaçait la souveraineté des Etats-Unis concernant leurs lois fédérales sur les handicapés et le contrôle parental de la scolarisation des enfants, en dépit du fait que le texte eût reçu le soutien d'un large éventail de groupes d'intérêts nationaux, dont la Chambre du commerce, les vétérans et des Républicains moins conservateurs, tels que le sénateur John McCain. Cf. le site Internet www.guardian.co.uk/world/2012/dec/04/senate-rejects-un-treaty-disability ; John B. Bellinger, « Obama's weakness on treaties », *New York Times*, 18 déc. 2012.

(3) Le meilleur exemple d'un traité bloqué est la Convention de l'ONU sur le droit de la mer, soutenu par des groupes commerciaux (comme la Chambre du commerce), le secteur de l'énergie, l'armée américaine, l'ancien président George W. Bush et l'administration Obama. Le traité a été soumis pour la première fois par le président Clinton en 1994. Malgré son importance et un fort soutien national, les conservateurs au Congrès ont fait obstacle à ce que le Sénat examine le Traité. Le sénateur John Kerry, alors président du Comité des relations étrangères du Sénat, a tenu des audiences sur le Traité en juin 2012. Alors que le Comité avait émis des rapports favorables sur ce traité en 2004 et 2007, ce dernier n'a jamais été étudié en séance.

(4) Pour les traités importants transmis entre 1949 et 2000, Glen Krutz et Jeffrey Peake estiment que le taux d'échec est de 10%. Au total, sur 850 traités analysés, « 46 ont été rejetés, ignorés ou laissés en attente par le SFRC (Comité des relations étrangères du Sénat). 17 traités supplémentaires ont fait l'objet d'un rapport du SFRC et ont figuré au programme du Sénat, mais ont échoué pour cause d'inaction ». Après actualisation des données en mars 2013, il apparaît que, sur les 952 traités transmis au Sénat depuis 1949, 79, soit 8,3%, ont été rejetés, ignorés ou laissés en attente au Sénat. Les traités bilatéraux forment 55% du total, contre 45% de traités multilatéraux : 5,6% des traités bilatéraux ne reçoivent jamais l'agrément du Sénat, mais le taux d'échec des traités multilatéraux représente plus du double, soit 11,7%. Cf. Glen S. Krutz / Jeffrey S. Peake, *Treaty Politics and the Rise of Executive Agreements : International Commitments in a System of Shared Powers*, University of Michigan Press, 2009, pp. 34 et 98 notamment.

En rapport peut-être avec ce dysfonctionnement, le président Obama a bien moins utilisé l'article II que d'autres de ses proches prédécesseurs. Il n'a transmis en moyenne que huit traités au Sénat pour chaque Congrès, contre une moyenne de 31,6 traités par mandat de Congrès de 1949 à 2008. Dans le même temps, le Président a utilisé les accords exécutifs, qui sont l'alternative au traité, au même rythme que ses prédécesseurs (5). Quand les prédécesseurs d'Obama depuis 1949 ont utilisé les accords exécutifs pour effectuer environ 94% de tous les accords internationaux (6), 98% des accords internationaux d'Obama sont des accords exécutifs, principalement à cause de l'abandon des traités. Ces accords en forme simplifiée fournissent au Président un outil unilatéral pour contourner le processus de ratification plus laborieux, ont un effet similaire en droit international, leur utilisation présente très peu de contraintes juridiques (7). Cependant, les présidents sont limités lors de l'utilisation de cette puissance unilatérale en conséquence de la politique nationale et internationale (8).

Les Etats-Unis sont confrontés à un certain nombre de problèmes internationaux difficiles, qui ont exigé ou vont exiger le recours au droit international pour les réguler. Dans sa lutte contre le terrorisme et la guerre en Afghanistan, l'administration Obama a négocié ou négociera des accords internationaux critiques, impliquant le recours à la puissance militaire. Les solutions aux problèmes mondiaux, y compris la prolifération d'armements nucléaires, le terrorisme, les crimes transnationaux, la piraterie, une crise financière mondiale et le changement climatique, nécessiteront qu'Obama et ses successeurs négocient des accords internationaux importants. La mondialisation soutenue de l'économie nécessite que les Etats-Unis concluent des accords structurant la législation fiscale, protégeant les investissements et facilitant le libre-échange. Il est alors important de comprendre le bilan de l'administration d'Obama en matière d'accords internationaux afin de comprendre comment les présidents peuvent traiter ces questions critiques de politique étrangère.

Comme nous l'avons soutenu dans une publication antérieure (9), « *une diplomatie étatsunienne réussie repose sur la collaboration du président et du Congrès pour élaborer et ratifier des accords internationaux* ». Si les exigences constitutionnelles du pouvoir partagé compliquent nécessairement la capacité des Etats-Unis à conclure ses accords internationaux, en particulier les traités relevant de l'article II, elles contribuent également à consolider le consensus national et envoient aux partenaires du traité des signaux importants d'enga-

(5) Jeffrey S. PEAKE / Glen S. KRUTZ / Tyler HUGHES, *op. cit.*

(6) Glen S. KRUTZ / Jeffrey S. PEAKE, *op. cit.*

(7) John K. SETEAR, « The president's rational choice of a treaty's preratification pathway : article II, congressional-executive agreement, or executive agreement ? », *Journal of Legal Studies*, 31 janv. 2002, pp. 5-39.

(8) Glen S. KRUTZ / Jeffrey S. PEAKE, *op. cit.* ; Lisa MARTIN, « The president and international commitments : treaties as signaling devices », *Presidential Studies Quarterly*, n°35, sept. 2005, pp. 440-465.

(9) Glen S. KRUTZ / Jeffrey S. PEAKE, *op. cit.*, p. 138.

gement (10). Il est important de comprendre l'abandon apparent des traités par Obama, car il s'agit peut-être d'un signe de l'incapacité des institutions politiques américaines à construire et appliquer une politique étrangère efficace avec le système actuel de séparation des pouvoirs.

Dans cet article, nous comparons le recours d'Obama aux traités et accords exécutifs par rapport à ses prédécesseurs. Nous procédons également à une évaluation critique des résultats de l'Administration en place concernant les traités et accords exécutifs et replaçons nos résultats et analyses dans un débat plus large sur l'emploi des pouvoirs unilatéraux par les présidents modernes.

TENDANCES HISTORIQUES DANS L'UTILISATION DES TRAITÉS ET ACCORDS EXÉCUTIFS

La Constitution des Etats-Unis (article II, section 2) énonce clairement que le Président « *aura le pouvoir, avec le conseil et le consentement du Sénat, de conclure des traités, sous réserve de l'approbation des deux tiers des Sénateurs présents* » (11). En dépit de cette formulation claire, les présidents modernes ont eu recours à un processus différent, celui de l'accord exécutif, afin de conclure la vaste majorité de leurs accords internationaux. Plutôt que de soumettre ces derniers à l'approbation du Sénat, comme la Constitution semble l'exiger, ils ont eu principalement recours à l'accord exécutif, « *un outil bien plus efficace et moins encombrant que le traité* » (12). Les données relatives aux accords internationaux indiquent que, de 1949 à 2012, seuls 6% des accords internationaux ont été conclus sous forme de traités (*cf.* le tableau 1 ci-dessous). Si les traités nécessitent une majorité qualifiée au Sénat pour que les Etats-Unis puissent consentir à l'objet juridique en cause, les accords exécutifs peuvent potentiellement être opposables aux Etats-Unis dès la signature du Président ou de son

(10) Lisa MARTIN, *op. cit.* ; Helen V. MILNER, *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*, Princeton University Press, 1997.

(11) Le processus moderne d'adoption des traités comporte cinq étapes. Premièrement, le Président négocie et signe le traité. Puis, il soumet le traité au Sénat en vue d'obtenir ses recommandations et son agrément : le processus sénatorial commence officiellement lorsque le Président transmet le traité *via* un mémorandum demandant les recommandations et l'agrément du Sénat et énonçant les motifs pour lesquels le Président requiert la ratification. Une fois transmis, le traité est immédiatement donné au Comité des relations étrangères du Sénat (SFRC), qui doit procéder à une résolution de ratification avant que l'ensemble du Sénat ne puisse étudier le traité. Lors de cette troisième étape, le SFRC peut décider de joindre des conditions, dites RUD, au traité ; elles feront partie de la résolution de ratification étudiée. Après que le Comité a rapporté le traité, en quatrième lieu, les dirigeants du Sénat doivent obtenir l'approbation de la résolution de ratification, qui, d'après la Constitution, nécessite l'approbation aux deux tiers des sénateurs présents. Si le traité échoue en séance plénière – ou échoue à parvenir en séance –, il est renvoyé au Comité, où il restera jusqu'à ce que le Comité estime judicieux de le présenter de nouveau au Sénat. Le Sénat peut également renvoyer le traité au Président par résolution simple, qu'il ait fait ou non l'objet d'un vote (*cf.* Paul RUNDQUIST / Stanley BACH, « *Senate consideration of treaties* », Congressional Research Service Report for Congress, 2003). Au cours de la cinquième et dernière étape, le Président ratifie le traité modifié en signant l'instrument de ratification, alors échangé avec les partenaires du traité ou déposé auprès de l'organisation internationale pertinente, ce qui marque l'entrée en vigueur du traité dans la législation nationale et internationale (*cf.* Glen S. KRUTZ / Jeffrey S. PEAKE, *op. cit.*, p. 29).

(12) Jeffrey S. PEAKE / Glen S. KRUTZ / Tyler HUGHES, *op. cit.*

mandataire (accords en forme simplifiée) et, lorsqu'ils exigent l'approbation du Congrès, la majorité simple des deux chambres suffit.

En conséquence de la hausse récente des accords exécutifs, on a pu accuser les présidents contemporains de manquer aux exigences de la Constitution au dépens des pouvoirs du Congrès (13). Les spécialistes du pouvoir exécutif citent régulièrement les accords exécutifs dans la liste des pouvoirs unilatéraux à disposition des présidents (14). C'est en quelque sorte un symbole de la « *présidence impériale* » (15). Dans l'un de nos travaux antérieurs (16), nous soutenons que la hausse des accords exécutifs ne bafoue pas les principes constitutionnels, mais s'inscrit dans l'histoire de la construction de la Constitution (17), de la délégation au Congrès (18) et constitue une réaction rationnelle d'institutions distinctes, partageant le pouvoir, face à la nécessité d'efficacité et de prévisibilité dans l'adoption d'accords internationaux.

Cependant, la hausse des accords exécutifs n'est pas synonyme d'absence totale ou presque de traités, car les présidents contemporains ont continué à soumettre un grand nombre de ces derniers au Sénat au cours de la seconde moitié du vingtième siècle. Ainsi, le comportement d'Obama en matière de traités constitue une énigme intéressante. Pourquoi a-t-il quasiment abandonné le processus énoncé à l'article II ? Une tendance importante, reconnue dans de nombreuses études sur les traités et les accords exécutifs, est la hausse des accords exécutifs au cours de l'époque moderne (19). 1937 est la dernière année où le nombre de traités a dépassé le nombre d'accords exécutifs (20). Le nombre de traités conclus par des présidents est resté relativement stable, avec une moyenne d'environ 32 traités par mandat de deux ans au Congrès de 1949

(13) Cf. par exemple Matthew CRENSON / Benjamin GINSBERG, *Presidential Power: Unchecked & Unbalanced*, W. W. Norton and Co, New York, 2007 ; Lawrence MARGOLIS, *Executive Agreements and Presidential Power in Foreign Policy*, Praeger, New York, 1986 ; James A. NATHAN / James K. OLIVER, *Foreign Policy Making and the American Political System*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1994 (3^e éd.).

(14) William G. HOWELL, *Power Without Persuasion: The Politics of Direct Presidential Action*, Princeton University Press, 2003 ; Terry M. MOE / William G. HOWELL, « The presidential power of unilateral action », *The Journal of Law, Economics, & Organization*, vol. XV, n°1, 1999, pp. 132-179 ; Steven A. SHULL, *Policy by Other Means: Alternative Adoption by Presidents*, Texas A&M University Press, College Station, 2006.

(15) Andrew RUDALEVIGE, *The New Imperial Presidency: Renewing Presidential Power after Watergate*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 2005 ; Arthur M. Jr SCHLESINGER, *The Imperial Presidency*, Houghton Mifflin, Boston, 1973.

(16) Glen S. KRUTZ / Jeffrey S. PEAKE, *op. cit.*

(17) Keith E. WHITTINGTON, *Constitutional Construction: Divided Powers and Constitutional Meaning*, Harvard University Press, 1999.

(18) David EPSTEIN / Sharyn O'HALLORAN, *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers*, Cambridge University Press, New York, 1999.

(19) Loch K. JOHNSON, *The Making of International Agreements: Congress Confronts the Executive*, New York University Press, New York, 1984 ; Glen S. KRUTZ / Jeffrey S. PEAKE, « The changing nature of presidential policy-making on international agreements », *Presidential Studies Quarterly*, vol. XXXVI, sept. 2006, pp. 391-409 ; Glen S. KRUTZ / Jeffrey S. PEAKE, *Treaty Politics...*, *op. cit.* ; Lawrence MARGOLIS, *op. cit.* ; Lisa MARTIN, *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*, Princeton University Press, 2000 ; Terry M. MOE / William G. HOWELL, *op. cit.* ; Steven A. SHULL, *op. cit.*

(20) Louis FISHER, « Historical background and growth in international agreements », in *Treaties and other International Agreements: the Role of the United States Senate*, CRS Report, Library of Congress, Washington, 2001, p. 39.

à 2008, tandis que le nombre d'accords exécutifs augmentait à une moyenne d'environ 528 par Congrès.

Le tableau 1 contient les données relatives aux traités transmis au Sénat par le Président, ainsi qu'aux accords exécutifs conclus par les Etats-Unis pour la période allant de 1949 à 2012 (21). Au cours d'une période moyenne de deux ans, seuls 5,9% des accords internationaux ont été conclus par la voie officielle des traités. Avant la Seconde Guerre mondiale, le recours aux traités était bien plus fréquent que le recours aux accords exécutifs. D'après les données de Louis Fisher (22), les traités représentaient 51% des accords internationaux de 1789 à 1888 et 36% des accords internationaux de 1889 à 1939.

L'augmentation rapide de l'utilisation des accords exécutifs après la Seconde Guerre mondiale a été critiquée par certains universitaires et les législateurs conservateurs (23). Toutefois, les efforts de ces derniers pour empêcher cette hausse (24) furent vains. Dans les années 1970, le Congrès a tenté de réduire l'utilisation des accords exécutifs, après que les présidents ont conclu des accords militaires secrets et d'autres accords controversés (25). Le mieux que le Congrès ait pu faire est le Case-Zablocki Act de 1972, qui dispose que le Département d'Etat signale les accords exécutifs aux comités de politique étrangère de chaque chambre du Congrès dans les 60 jours suivant leur conclusion. Cependant, aucun de ces efforts n'a eu de véritable impact sur l'emploi des accords exécutifs. Malgré cet outil unilatéral, les présidents modernes, à l'exception criante d'Obama, ont continué à utiliser le processus de l'article II pour une grande part des accords les plus importants. Si on n'inclut que les accords importants dans l'ensemble des accords internationaux, le pourcentage des traités augmente de manière substantielle, jusqu'à environ 44% (26). Malgré l'augmentation des accords exécutifs, du moins jusque récemment, les prési-

(21) Les données pertinentes sont constituées des traités transmis par le Président au Sénat en vue de leur ratification au cours d'un mandat de deux ans du Congrès. Nous avons utilisé deux sources. Pour les traités de 1949 à 1996, le Service d'information du Congrès (Congressional Information Service, CIS) nous a servi à répertorier chaque traité transmis au Sénat (cf. Glen S. KRUTZ / Jeffrey S. PEAKE, *Treaty Politics...*, *op. cit.*, p. 150). Pour les traités de 1967 à 2012, nous avons consulté le site Internet de la Bibliothèque du Congrès, thomas.loc.gov/home/treaties/treaties.html. Pour de nombreuses raisons, il a été moins facile de compter les accords exécutifs (cf. Glen S. KRUTZ / Jeffrey S. PEAKE, « The changing nature... », p. 400). Nous avons eu recours au décompte interne du Département d'Etat, fourni dans Louis FISHER, *op. cit.*, pour le nombre d'accords exécutifs jusqu'à l'an 2000. Pour les accords exécutifs à partir de l'an 2000, le site Internet du Département d'Etat a été notre source principale de données. Nous avons en particulier étudié les listes d'accords exécutifs sur les pages consacrées aux « actions relatives aux traités », www.state.gov/s/1/treaty/c3428.htm et au rapport des accords exécutifs conformément au Case Act, www.state.gov/s/1/treaty/caseact/.

(22) Louis FISHER, *op. cit.*

(23) Pour un historique détaillé des accords internationaux au cours de cette période, cf. Bruce A. ACKERMAN / David GOLOVE, *Is NAFTA Constitutional ?*, Harvard University Press, 1995.

(24) Cet effort a atteint son point culminant lors du conflit relatif à l'« amendement Bricker » au cours des années 1950. Selon la version étudiée, l'amendement à la Constitution aurait interdit purement et simplement les accords exécutifs, exigé l'approbation du Congrès pour tous les accords exécutifs ou fortement réduit leur utilisation. L'une des versions de l'amendement n'a manqué d'être adoptée que d'une seule voix au Sénat en 1954. Cf. Duane TANANBAUM, *The Bricker Amendment Controversy*, Cornell University Press, Ithaca, 1988.

(25) Loch K. JOHNSON, *op. cit.*

(26) Glen S. KRUTZ / Jeffrey S. PEAKE, *Treaty Politics...*, *op. cit.*, p. 84.

dents avaient régulièrement recours aux traités afin de conclure des accords internationaux majeurs.

Le président Obama a-t-il, dans la pratique, abandonné le recours aux traités ? Quelle est son utilisation des traités par rapport à son prédécesseur, le président George W. Bush ? Pendant les quatre Congrès de son administration (2001-2008), le Président a transmis au Sénat une moyenne de 24 traités tous les deux ans, ce qui est largement inférieur à la moyenne Bush de 33. Cependant, les données du Tableau 1 indiquent que le recours de Bush aux traités est comparable à ce qu'il a été durant d'autres périodes modernes, y compris les années 1960 et la fin des années 1980. En comparaison en revanche, Obama n'a transmis que sept traités au Sénat au cours du 111^e Congrès (2009-2010) (27) et seulement huit au cours du 112^e ; cet évitement s'est poursuivi durant le 113^e Congrès, avec trois traités transmis au Sénat en 2013. Ainsi, malgré le fait que son parti ait contrôlé le Sénat au cours de son premier mandat et onze mois supplémentaires, Obama n'a soumis que quinze traités à l'approbation du Sénat. Un nombre aussi bas représenterait une chute record pour un Congrès de deux ans, *a fortiori* pour un mandat présidentiel complet. Les données du Tableau n° 1 indiquent également qu'Obama a recouru aux accords exécutifs de manière semblable aux autres présidents au cours de son premier mandat (28).

S'il est difficile d'établir des conclusions fermes à partir de l'analyse de cette tendance, la rareté des traités au cours de la présidence d'Obama n'en est pas moins déconcertante. Il est certain qu'un nombre de traités aussi bas, alors que le parti du Président est majoritaire au Sénat, contredit l'argument de l'« *hypothèse de l'évasion* » (29) qui prétend que les présidents sont plus susceptibles d'éviter les traités au cours des périodes où l'opposition contrôle le Sénat. L'hypothèse de l'évasion a été largement contredite dans les recherches récentes, lesquelles établissent une utilisation accrue des traités au cours des périodes où un parti contrôle la Maison-Blanche et l'autre contrôle le Sénat (30). Ainsi, alors que l'utilisation limitée des traités par Obama correspond à certaines conclusions récentes sur les situations où les présidents sont susceptibles d'avoir recours aux traités en comparaison avec les accords exécutifs, la relative rareté des traités au cours de la présidence d'Obama ne correspond pas aux conclusions antérieures, qui veulent que les présidents continuent d'utiliser les traités pour bon nombre de leurs accords internationaux les plus importants.

(27) Un huitième traité fut transmis au 111^e Congrès au cours de la dernière semaine du mandat de Bush.

(28) Il est probable que le nombre des accords exécutifs pour les deux dernières années d'Obama à la présidence ait été largement sous-estimé, car les agences fédérales connaissent souvent des retards dans le signalement de ces accords. Ainsi, les chiffres du tableau n°1 sont probablement inférieurs au nombre réel d'accords exécutifs conclus lors du premier mandat d'Obama.

(29) Lawrence MARGOLIS, *op. cit.*

(30) Glen S. KRUTZ / Jeffrey S. PEAKE, *Treaty Politics...*, *op. cit.* ; Lisa MARTIN, *Democratic Commitments...*, *op. cit.*, et « The president and... », *op. cit.*

LA POLITIQUE DU PRÉSIDENT OBAMA EN MATIÈRE DE TRAITÉS

S'il est évident que le président Obama a soumis un nombre bien plus faible de traités à l'approbation du Sénat, quel a été au Sénat le sort des traités soutenus par le Président ?

Les traités jugés prioritaires

Il est d'usage que les présidents envoient une liste des traités prioritaires au Sénat au début d'un nouveau Congrès. Ce document contient les traités en attente que le Président aimerait voir approuvés par le Sénat, ainsi que les traités auxquels il s'oppose (31). En général, les traités prioritaires du Président incluent des traités transmis par ses prédécesseurs mais non examinés par le Sénat, ainsi que des traités transmis par son administration. Le Comité des relations étrangères du Sénat privilégie les traités soutenus par le Président, car c'est ce dernier qui aura le dernier mot concernant la ratification (32). Ainsi que nous l'avons expliqué (33), « *les listes de traités prioritaires constituent des signes importants pour le [Sénat], indiquant quels traités le Président soutient* ».

Les listes des traités prioritaires disponibles incluent les listes du président Bush pour les 109^e et 110^e Congrès (soumises respectivement en avril 2005 et en février 2007), ainsi que la liste des traités prioritaires du président Obama pour le 111^e Congrès (soumise en mai 2009) (34). La Maison-Blanche n'a pas soumis de liste prioritaire pour les 112^e et 113^e Congrès. Si la raison pour laquelle l'administration Obama a évité cet usage pour les deux derniers congrès, comme il apparaîtra dans l'analyse ci-dessous, la logique semble indiquer que, à cause de l'action minimale du Sénat sur les traités – la liste prioritaire de 2009 contient le faible nombre de traités transmis par Obama –, l'utilité de listes prioritaires supplémentaires après 2009 est assez limitée. Les trois listes de traités prioritaires disponibles sont incluses dans les tableaux 3, 4 et 5 en annexe.

Pour le 109^e Congrès, l'administration Bush a cité 16 traités prioritaires, dont douze (75%) ont été ratifiés au cours du 109^e Congrès (cf. le tableau 3 en annexe). Le 110^e Congrès a donné son agrément à un treizième traité, portant le taux de réussite à 81,3%. Cinq des traités sur la liste du 109^e Congrès sont bilatéraux ; chacun a été transmis à l'origine par le président Bush. Les onze

(31) Les traités auxquels les présidents s'opposent dans leur liste prioritaire peuvent se diviser généralement en deux catégories : 1) les traités négociés par un prédécesseur, auxquels le Président s'oppose pour des raisons politiques ; 2) les traités que le Président a signés mais dont il pense qu'ils ne sont pas prêts à être étudiés au Sénat.

(32) Techniquement, les présidents ratifient les traités après que le Sénat a donné son agrément, lequel peut inclure des réserves, interprétations ou déclarations (les RUD). Les modifications apportées par le Sénat peuvent être assez importantes pour que la ratification du traité soit refusée par le Président ou les partenaires des Etats-Unis, bien que cela soit peu fréquent. Cf. James M. LINDSAY, *Congress and the Politics of US Foreign Policy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1994.

(33) Jeffrey S. PEAKE / Glen S. KRUTZ / Tyler HUGHES, *op. cit.*

(34) La liste prioritaire des 110^e et 111^e Congrès figure sur le site Internet des affaires relatives aux traités (Treaty Affairs) du Département d'Etat, www.state.gov/documents/organization/116355.pdf et <http://www.state.gov/documents/organization/153474.pdf>. La liste du 109^e Congrès est disponible sur le site Internet www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-109shrg32518/html/CHRG-109shrg32518.htm.

traités restants sont multilatéraux, y compris trois traités soumis à l'origine par le président Clinton et qui ont été retoqués : il s'agit de la Convention de Rotterdam sur les pesticides, de la Convention de Stockholm sur les polluants organiques et du Traité des Nations Unies relatif au droit maritime.

La liste des traités prioritaires de Bush pour le 110^e Congrès (*cf.* le tableau 2 en annexe) contenait 26 éléments. 22 d'entre eux (85%) ont été ratifiés avant la fin du mandat du 110^e Congrès. Les quatre traités sur lesquels le Sénat ne s'était pas encore prononcé à la fin de la présidence Bush incluent les trois traités multilatéraux de l'ère Clinton (*cf. infra*) ainsi qu'un quatrième traité multilatéral, le 2^e Protocole de La Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé. En tout, la Maison-Blanche de Bush a indiqué 39 traités prioritaires au cours de son second mandat, dont 35 ont été ratifiés, portant le taux de réussite à 90%.

La liste des traités prioritaires de l'administration Obama en mai 2009 contenait 17 éléments (*cf.* le tableau 5 en annexe), dont treize traités multilatéraux et seulement quatre bilatéraux. Seulement cinq (29%) avaient été ratifiés en novembre 2013. Tous, sauf un, avaient été soumis par les prédécesseurs d'Obama. Un traité datait de l'administration Carter (la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination envers les femmes, dite CEDAW), six de l'administration Clinton et cinq traités multilatéraux et quatre bilatéraux avaient été soumis par l'administration Bush. Chacun de ces quatre traités a été ratifié, le dernier étant passé au Sénat en septembre 2011. Seul l'un des traités multilatéraux a été ratifié (la Convention pour la pension alimentaire) en novembre 2013. L'unique traité multilatéral transmis par Obama était un Protocole au Traité de l'Antarctique.

Le président Obama a eu moins de succès à faire passer ses traités prioritaires au Sénat que son prédécesseur immédiat, George W. Bush. L'histoire est plus compliquée qu'un simple examen des taux de réussite ne le suggère. La liste prioritaire d'Obama inclut un certain nombre de traités polémiques, y compris les trois traités rejetés de la liste de Bush. Obama n'a pas eu peur d'inclure des traités hautement politiques, ayant surtout les faveurs de la gauche. Le président Clinton, ainsi que l'indiquent les données du tableau 1, a été prolifique en matière de traités, bien plus que les autres présidents de l'époque contemporaine. En dépit de son taux de réussite élevé sur les traités (*cf. infra*), plusieurs traités multilatéraux qu'il a présentés ont échoué à l'étape de la ratification. Le président Bush n'a pas insisté pour en faire adopter la plupart au cours de ses huit années à la présidence. Obama, quant à lui, a inclus plusieurs des traités controversés de Clinton sur sa liste prioritaire. Citons notamment le Traité d'interdiction totale des essais (Comprehensive Test Ban Treaty ou CTBT), rejeté au Sénat à l'automne 1999, la Convention internationale sur l'organisation du travail (International Convention on Labor Organization n° 111), une Convention inter-Amériques sur le trafic d'armes à feu (Inter-American Convention Against Illicit Firearms Trafficking in the Americas, CIFTA) et la Convention sur la sécurité de l'ONU et du personnel associé. Il y a également ajouté le CEDAW mentionné plus haut, favori de la gauche mais pas des conservateurs.

Les listes de traités prioritaires sont également révélatrices des priorités du Président en matière de politique étrangère. Si on compare la liste d'Obama en 2009 aux deux listes de Bush disponibles à la consultation, il est évident que les priorités de politique étrangère d'Obama diffèrent de celles de Bush. Trois des traités multilatéraux (deux traités sur les pesticides et la Convention de l'ONU sur le droit maritime) apparaissaient sur les listes des deux présidents, mais la liste d'Obama incluait le Traité d'interdiction totale des essais, un traité sur le trafic d'armements, une convention de l'ONU sur le maintien de la paix et deux accords sur les droits des personnes (la Convention sur le travail et le CEDAW). Chacune de ces conventions a été soumise à l'origine par des présidents démocrates et figurait sur la liste des traités auxquels Bush s'opposait en 2007. Si nous consultons la liste prioritaire d'Obama en conjonction avec la liste des traités qu'il a transmis au Sénat (tableau 6 en annexe), nous voyons des traités supplémentaires sur le contrôle des armements, les droits des personnes et l'environnement : autant de politiques clairement prioritaires de l'administration Obama.

La ratification effective des traités soumis par Obama au Sénat

Pour évaluer l'activité d'une administration en matière de traités, il est possible d'utiliser le taux de réussite des traités transmis au Sénat. On peut supposer que le Président soutient la ratification de tout traité qu'il transmet au Sénat à cette fin. Notre analyse des traités d'Obama sera brève par nécessité, car il a soumis bien moins de traités que ses prédécesseurs, comme nous l'avons montré ci-dessus. Dans le tableau 2, nous résumons le taux de réussite des présidents modernes en matière de traités depuis 1949. Outre le petit nombre de traités soumis par Obama – seulement 15 au cours de son premier mandat –, ce qui ressort de la comparaison avec ses prédécesseurs est le faible taux de réussite des traités soumis par l'actuel occupant de la Maison-Blanche. Obama n'a vu la ratification que de 27% des traités transmis, un taux de réussite tout aussi maigre que son succès avec les traités prioritaires évoqués plus haut (29%). En moyenne, les prédécesseurs immédiats d'Obama ont eu des taux de réussite allant de 87,6% à 92,3%, selon qu'un traité soit compté parmi les réussites s'il est ratifié pendant le mandat du Président (colonne 3 du tableau 2) ou à un autre moment (colonne 2).

Certes, Obama a encore du temps pour voir la ratification des traités qu'il a transmis, mais il existe une forte différence entre son taux de réussite et celui de ses prédécesseurs. Il serait plus juste de comparer la réussite d'Obama au cours de son premier mandat avec celle d'autres présidents ayant servi un seul mandat. Le tableau inclut les mandats uniques de Truman (35), Carter et Bush père. La moyenne de la colonne n° 3 pour ces trois présidents est de 69% pour les traités bilatéraux et 65% pour les traités multilatéraux et la moyenne combinée est de 68%. Les taux de réussite correspondants d'Obama sont de 50% pour

(35) Le tableau n'inclut que les traités soumis lors de l'unique mandat complet de Truman à la présidence. La comparaison est donc équitable.

les traités bilatéraux, zéro pour les traités multilatéraux et 27% de moyenne combinée. Même en limitant la comparaison aux autres mandats uniques des présidents, le taux de réussite d'Obama pour les traités est mauvais.

Dans le tableau 6 en annexe, nous citons tous les traités soumis au Sénat par le président Obama avant août 2013. La liste est courte : pour le 111^e Congrès, elle inclut quatre traités fiscaux bilatéraux, un traité d'assistance juridique mutuelle avec les Bermudes et le nouveau traité START avec la Russie (36). Le Sénat, au cours du 111^e Congrès, a consenti à sept traités seulement, ce qui est le niveau le plus bas de consentement jamais atteint à l'époque moderne (37). Parmi les traités ratifiés, un seul fait polémique : le nouveau traité START, approuvé par le Sénat au cours de sa session de fin de mandat de décembre 2010. Les six autres n'étaient pas polémiques ; quatre d'entre eux avaient été transmis par Bush. De tels traités constituent des cas faciles, peu susceptibles de susciter l'opposition des conservateurs.

Obama n'a transmis que huit traités au cours du 112^e Congrès. Six d'entre eux sont multilatéraux, y compris deux traités portant sur des zones dépourvues de l'arme nucléaire, une convention sur les titres, un protocole à une convention fiscale multilatérale, un traité sur la pêche et la Convention des Nations Unies sur les droits des personnes handicapées. Les deux autres sont des traités fiscaux bilatéraux. Pendant le 112^e Congrès, le Sénat n'a approuvé que deux traités, y compris un traité fiscal et d'investissements avec le Rwanda – transmis à l'origine par Bush – et l'accord d'assistance juridique avec les Bermudes soumis au 111^e Congrès. Aucun des traités transmis au cours du 112^e Congrès n'a reçu le consentement du Sénat ; et seuls deux des traités transmis au cours de cette période avaient reçu l'ombre d'un traitement en août 2013. Parmi ces huit traités, on compte un traité fiscal bilatéral avec la Suisse, rapporté par le SFRC mais jamais repris par le Sénat dans son ensemble, et la Convention des Nations Unies sur le handicap, qui avait été retoquée par le Sénat en décembre 2012. Pendant cette période, le sénateur Kerry (Démocrate, Massachusetts), président du SFRC, a émis un rapport sur deux traités fiscaux bilatéraux soumis à l'origine au cours du 111^e Congrès (38) et sur le traité fiscal avec la Suisse, mais aucun n'a été repris par le Sénat et rien n'a été fait pour eux par le 113^e Congrès à l'heure où nous avons écrit ces lignes. Les deux ratifications de traité du 112^e Congrès représentent un nouveau record négatif en termes de ratification par le Sénat, battant les sept ratifications du 111^e Congrès. Le fait qu'aucun traité soumis au cours du 112^e Congrès n'ait été approuvé par le Sénat est également un record. Au moment où nous rédigeons cet article, alors que onze mois de la première année du 113^e Congrès se sont écoulés, le Sénat n'a pas même approuvé un seul traité.

(36) Le président Bush a soumis au 111^e Congrès un cinquième traité fiscal, le 15 janvier 2009, ce qui fait un total de 8 traités transmis à ce Congrès.

(37) Jeffrey S. PEAKE / Glen S. KRUTZ / Tyler HUGHES, *op. cit.*

(38) Les deux traités fiscaux bilatéraux ont été conclus avec le Luxembourg et la Hongrie.

En résumé, le président Obama n'a eu que peu de succès avec les traités qu'il a soutenus au cours de son premier mandat. L'historique d'approbation de traités par le Sénat au cours des derniers congrès (du 111^e au 113^e) a atteint son niveau le plus bas. Si on additionne les traités figurant sur la liste prioritaire d'Obama, les traités qu'il a transmis et les traités dont il a vu la ratification, on obtient un total de 34 traités, dont seuls huit (24%) ont été ratifiés. Obama a soumis trois traités multilatéraux sur la pêche au Sénat en avril 2013, qui n'ont pas encore été traités. Cet historique médiocre contredit la présence majoritaire du parti d'Obama au Sénat, y compris son contrôle de 60 sièges pendant une partie du 111^e Congrès. Enfin, les données disponibles indiquent que l'administration Obama utilise rarement le mécanisme des traités et en signe beaucoup moins que ses prédécesseurs immédiats, tout en ayant un recours comparable aux accords exécutifs, qui sont l'alternative aux traités relevant de l'article II.

Pourquoi le bilan du président Obama est-il ici si faible ?

Pourquoi Obama a-t-il un bilan si médiocre en matière de traités ? A cette question, il y a deux réponses possibles. La première porte principalement sur la nature des traités qu'Obama a soumis au Sénat en vue de son approbation : le Président s'est largement concentré sur les traités multilatéraux traitant de questions assez polémiques, à la fois dans le cadre de ses listes prioritaires citées plus haut et des traités transmis : son programme de politique étrangère, tel qu'il ressort de ses traités prioritaires et de ceux qu'il a soumis, est internationaliste et libéral. La seconde réponse porte principalement sur le contexte politique de sa gouvernance : pour le dire en termes simples, le Sénat avec lequel Obama doit traiter présente des perspectives bien maigres de réussite, surtout pour les politiques exigeant une majorité plus qu'absolue, comme c'est le cas des traités ; en outre, le programme politique dans son ensemble s'est concentré surtout sur l'économie américaine en difficulté plutôt que sur les affaires étrangères, limitant ainsi l'attention qu'Obama a pu accorder à imposer les traités au Sénat (39).

Comme il ressort clairement des données portant sur les listes des textes prioritaires d'Obama et des traités transmis (*cf.* les annexes), le Président actuel s'est largement concentré sur les traités multilatéraux. Dix des dix-huit traités sont en effet multilatéraux (*cf.* le tableau n°6 en annexe), ainsi que treize des dix-sept traités sur sa liste prioritaire. Au moment où nous écrivons ces lignes, le Sénat n'a consenti à aucun traité multilatéral au cours des man-

(39) John Bellinger (2012), ancien conseiller juridique au Département d'Etat, a proposé une troisième raison dans le *New York Times*. Pour lui, la « faiblesse en matière de traités » de l'administration Obama résulte largement du manque d'efforts de l'administration pour soutenir leur ratification et de sa mollesse à soumettre des traités à l'agrément du Sénat : en effet, la Maison-Blanche aurait pu en faire davantage pour faire passer la Convention de l'ONU sur le handicap au Sénat (*cf.* Patrick Homan, « Obama's lame duck treaties : new START and the law of the sea », article présenté lors des rencontres de la Midwest Political Science Association Meetings, Chicago, 2013), mais on ne saurait dire si de tels efforts auraient porté leurs fruits, étant donné le contexte politique et les tendances générales d'échec des traités notées ici. Autrement dit, le faible nombre de ratifications ne s'explique pas uniquement par le manque d'efforts de la présidence, car il est trop faible comparé à l'historique global.

faits d'Obama. Les données présentées dans le tableau n° 2 indiquent que, en moyenne, les présidents qui sollicitent le Sénat pour des traités multilatéraux ont moins de succès qu'avec des traités bilatéraux. De plus, plusieurs des traités multilatéraux soutenus par Obama sont des restes de tentatives ratées par ses prédécesseurs.

Les traités multilatéraux, en moyenne, nécessitent un traitement plus long que les traités bilatéraux. Le retard de ratification contribue fortement aux taux d'échec des traités (40). Les travaux de J. Peake (41) indiquent que la durée médiane entre la signature et la ratification d'un traité multilatéral est de 348 jours, soit près d'un an. Pour les traités bilatéraux, ce chiffre est de 117 jours, donc environ 3 mois. Sur les 523 traités bilatéraux transmis entre 1949 et 2012, 94,5% ont fini par être ratifiés. Le taux de ratification sur la même période est de 83,3% pour les traités multilatéraux – pour 442 traités multilatéraux au total.

Les traités multilatéraux, de par leur nature, contiennent généralement davantage de dispositions portant sur des questions importantes et polémiques, dont les droits des personnes, le contrôle des armements et l'environnement. Des domaines dans lesquels les Etats-Unis ont un faible taux de ratification des traités multilatéraux, car les conservateurs attaquent fréquemment ces derniers sous prétexte qu'ils contreviennent à la souveraineté du pays ou affaiblissent sa sécurité. De tels arguments sont surtout employés pour les traités portant sur les droits des personnes au sens large et le contrôle des armements (42) et ont joué un rôle central dans les défaites exceptionnelles au Sénat du Traité d'interdiction totale des essais nucléaires en 1999 et de la Convention des Nations Unies sur le handicap en 2012. Les publications de politique comparée relatives aux traités indiquent que les Etats-Unis ont les exigences les plus fortes, parmi les démocraties occidentales, pour ce qui est de la ratification des traités : en conséquence, le pays a ratifié bien moins de traités multilatéraux que beaucoup d'autres (43). Ainsi, les Etats-Unis font partie du petit nombre de pays n'ayant pas ratifié plusieurs conventions importantes sur les droits des personnes, y compris le Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels, la Convention sur l'élimination de toutes formes de discriminations à l'encontre

(40) Cf. Glen S. KRUTZ / Jeffrey S. PEAKE, *Treaty Politics and...*, *op. cit.*

(41) Jeffrey S. PEAKE, « The domestic politics of US treaty ratification: Bilateral treaties from 1949-2012 », papier présenté aux rencontres de la Midwest Political Science Association, Chicago, 2013 (un résumé est disponible sur le site Internet ssrn.com/abstract=2311444).

(42) Cf. Natalie Hevener KAUFMAN, *Human Rights Treaties and the Senate : a History of Opposition*, The University of North Carolina Press, 1990 ; Glen S. KRUTZ / Jeffrey S. PEAKE, *Treaty Politics and...*, *op. cit.* ; Lawrence LEBLANC, *The Treaty Sates and the Genocide Convention*, Duke University Press, 1991.

(43) Bernhard BOOKMAN, « Partisan politics and treaty ratification : the acceptance of International Labour Organisation conventions by industrialised democracies, 1960-1996 », *European Journal of Political Research*, n° 45, 2006, pp. 153-180 ; Manfred ELSIG / Karolina MILEWICZ / Nikolas STURCHLER. « Who is in love with multilateralism ? Treaty commitment in the post-Cold War era », *European Union Politics*, vol. XII, n° 4, 2011, pp. 529-550 ; Yoram Z. HAFTEL / Alexander THOMPSON, « Delayed ratification : the domestic fate of bilateral investment treaties », *International Organization*, avr. 2013, pp. 355-387 ; Judith KELLEY / Jon PEVEHOUSE, « An opportunity cost theory of US treaty behaviour », 2013, disponible sur le site Internet bc.sas.upenn.edu/system/files/Pevehouse_02.20.12.pdf ; Jeffrey S. LANTIS, *The Life and Death of International Treaties*, Oxford University Press, New York, 2009.

des femmes, la Convention des droits de l'enfant ou encore la Convention sur les droits des personnes handicapées. Obama a soutenu la ratification de trois de ces traités, sans succès.

Si Obama a largement échoué à obtenir l'approbation du Sénat pour les traités multilatéraux, il ne faut pas oublier non plus qu'il a également manqué de faire ratifier les traités bilatéraux. L'accent mis sur les traités multilatéraux dans son programme n'explique pas entièrement ses difficultés à gérer la politique interne régissant le processus des traités.

Le contexte politique joue de même un rôle particulièrement important dans le processus de ratification des traités, surtout lorsqu'un traité est polémique, comme c'est le cas de bon nombre des traités soutenus par Obama (44). Une analyse récente de J. Peake (45) défend l'hypothèse qu'une polarisation partisane élevée contribue fortement au retard de consentement du Sénat à des traités bilatéraux : ainsi, même les traités bilatéraux moins chargés politiquement sont souvent retardés en conséquence d'une polarisation partisane. Ce contexte a été particulièrement mauvais au cours de la présidence d'Obama, principalement en conséquence d'un niveau presque jamais vu de polarisation partisane au Congrès. Les 112^e et 113^e Congrès comptent un Sénat particulièrement partisan, ce qui a affecté la conclusion de traités (46). Comme les traités exigent une majorité aux deux tiers des votants du Sénat afin d'être approuvés, le Président doit être en mesure de construire une coalition bipartisane solide, ce qui est assez difficile dans la situation actuelle. En outre, les derniers Congrès ont eu de si mauvais chiffres au sens large que les chercheurs leur ont donné le nom de « *pires Congrès jamais vu* » (47) et ont écrit des ouvrages dont les titres indiquent que « *la situation est encore pire qu'il le paraît* » (48). Les données indiquent en effet que le 112^e Congrès a atteint des niveaux historiquement bas en termes de productivité et de popularité (49). Les résultats du Congrès en matière de traités peuvent donc être associés à la tendance plus large d'un dysfonctionnement de cette institution, devenu manifeste.

Le programme des hommes politiques constitue un élément supplémentaire de l'environnement politique. Étant donné l'accent qu'il a mis sur l'économie et d'autres questions de politique intérieure (particulièrement la réforme des soins de santé en 2009 et 2010), B. Obama avaient ainsi d'autres priorités que

(44) Judith KELLEY / Jon PEVEHOUSE, *op. cit.*; Glen S. KRUTZ / Jeffrey S. PEAKE, *Treaty Politics and...*, *op. cit.*

(45) Jeffrey S. PEAKE, « The domestic politics... », *op. cit.*

(46) Patrick HOMAN, « Obama's lame duck Treaties : New START and the law of the sea », papier présenté lors des rencontres de la Midwest Political Science Association, Chicago, 2013 ; Jeffrey S. PEAKE / Glen S. KRUTZ / Tyler HUGHES, *op. cit.*

(47) Cf. Sarah A. BINDER, « Is it really the worst Congress ever ? », Brookings Institution, 27 juil. 2011, disponible sur le site Internet www.brookings.edu/research/opinions/2011/07/27-congress-binder ; Norman ORNSTEIN, « Worst. Congress ever », *Foreign Policy*, 19 juil. 2011, disponible sur le site Internet www.foreignpolicy.com/articles/2011/07/19/worst_congress_ever.

(48) Thomas E. MANN / Norman J. ORNSTEIN, *It's Even Worse than it Looks*, Basic Books, New York, 2012.

(49) Ezra KLEIN, « 14 reasons why this is the worst congress ever », 12 juil. 2012, disponible sur le site Internet www.washingtonpost.com/blogs/wonkblog/wp/2012/07/13/13-reasons-why-this-is-the-worst-congress-ever/.

la ratification de traités internationaux (50). Lorsqu'il s'est soucié de politique étrangère, l'Iraq ou l'Afghanistan ont largement occupé le devant de la scène et le Président – comme son prédécesseur – s'est beaucoup appuyé sur les accords exécutifs plutôt que sur les traités. Mettre l'économie au premier plan restreint nécessairement les efforts présidentiels et le capital politique pouvant être investis dans les traités. Des recherches antérieures sur la politique des traités indiquent que les efforts du Président et le capital politique qui leur sont consacrés peuvent jouer un rôle décisif dans l'effort de ratification (51). L'analyse récente de J. Peake (52) indique que la priorité accordée par le système politique à l'économie, représentée dans l'étude par le fort taux de chômage, contribue aux retards du processus de ratification dans le cas des traités bilatéraux.

En somme, un ensemble de facteurs a contribué au faible taux de réussite de l'administration Obama en matière de traités. D'abord, une partie importante des traités soutenus par le Président sont à la fois polémiques et multilatéraux, ce qui accroît la quantité d'opposition probable de la part du Sénat. Ensuite, le Sénat est dans un état particulièrement mauvais pour faire quoi que ce soit, *a fortiori* adopter des traités nécessitant une majorité aux deux tiers. Les deux premiers facteurs correspondent à une analyse plus large de la présidence d'Obama, à l'instar de celle de George Edwards (53), qui soutient qu'Obama s'est positionné trop à gauche dans ses efforts de changement politique, en dépit d'indications claires que les conditions n'étaient pas réunies pour une telle orientation. En outre, l'attention d'Obama a été largement sollicitée ailleurs, sur des questions intérieures plus pressantes. Enfin, comme indiqué par les données présentées ci-dessus sur la rareté des traités au cours de l'administration Obama ainsi que l'emploi soutenu des accords exécutifs, le Président dispose d'une alternative au processus d'adoption des traités, lourd et désormais très politisé. Les faits indiquent donc que l'administration Obama a opté pour une utilisation stratégique de son autorité unilatérale afin de conclure des accords internationaux que ses prédécesseurs avaient finalisé en recourant principalement au processus pesant décrit à l'article II de la Constitution des États-Unis.

* *

*

Pourquoi la Maison-Blanche d'Obama a-t-elle pour ainsi dire renoncé aux traités ? Les chercheurs dont les travaux sont axés sur les pouvoirs unilatéraux de la présidence proposent une explication plausible : les présidents ont désormais le choix de la manière dont ils souhaitent finaliser leurs accords

(50) Matthew ESHBAUGH-SOHA / Jeffrey S. PEAKE, *Breaking through the Noise: Presidential Leadership, Public Opinion and the News Media*, Stanford University Press, 2011.

(51) Patrick HOMAN, *op. cit.*; Glen S. KRUTZ / Jeffrey S. PEAKE, *Treaty Politics and...*, *op. cit.*; Jeffrey S. LANTIS, *op. cit.*

(52) Jeffrey S. PEAKE, « The domestic politics... », *op. cit.*

(53) George C. EDWARDS, *Overreach : Leadership in the Obama Presidency*, Princeton University Press, 2012.

internationaux. La possibilité de conclure l'accord de manière unilatérale, sous forme d'accord exécutif plutôt que de traité, doit présenter un attrait particulier lorsque les institutions, surtout le Sénat et les partis, sont incapables de fonctionner efficacement pour appliquer les politiques. Des recherches récentes sur les traités et les accords exécutifs (54) indiquent que les présidents transmettent moins de traités dans le cadre des accords internationaux lorsque leur parti contrôle le Sénat. On a soutenu que le Sénat laisse davantage les coudées franches au Président lorsque le parti de ce dernier y est en majorité. Lorsque c'est l'autre parti qui domine, les présidents sont moins susceptibles de s'appuyer uniquement sur des accords exécutifs, car cela risquerait d'enflammer l'opposition (55).

Ainsi, il est possible d'expliquer partiellement le fait qu'Obama ait abandonné les traités et recouru aux accords exécutifs par la promesse d'une action présidentielle unilatérale : les présidents sont incités à utiliser leurs pouvoirs unilatéraux quand cela ne leur sera probablement pas reproché (56). Comme le suggère William Howell (57), les présidents qui envisagent une action unilatérale réfléchissent à ce qu'ils peuvent « se permettre ». Les tribunaux ont laissé aux présidents une grande discrétion dans le domaine des accords internationaux, citant généralement la doctrine de la « question politique » lorsque les décisions de ces derniers sont remises en question par la voie juridique (58).

Les présidents étant essentiellement libres d'agir de manière légale dans ce domaine, il ne reste pour les retenir que la tradition et les contraintes politiques. Ces dernières proviennent principalement du Congrès : lorsque le parti du Président contrôle le Sénat, comme c'est le cas pour Obama, il est probable que le Président aura moins de contrainte s'il agit de manière unilatérale pour les accords internationaux. Le meilleur exemple d'une telle marge de manœuvre au cours du premier mandat d'Obama est la décision de ce dernier d'accepter le Traité d'amitié et de coopération en Asie du Sud-Est par accord exécutif unique en juillet 2009. Les sénateurs Kerry, Lugar (Républicains, Indiana) et McConnell (Républicains, Kentucky) ont rédigé une lettre à la Maison-Blanche pour manifester leur acceptation de l'accession au traité en tant qu'accord exécutif, sous réserve qu'elle ne serve pas de précédent à des accessions futures à des traités multilatéraux avec cette méthode (59).

Lorsque les Etats-Unis accèdent à un traité multilatéral dont ils ne sont pas partie à l'origine, il est d'usage de soumettre le traité au processus de l'ar-

(54) Glen S. KRUTZ / Jeffrey S. PEAKE, *Treaty Politics and...*, *op. cit.*

(55) Jeffrey S. PEAKE / Glen S. KRUTZ / Tyler HUGHES, *op. cit.*

(56) Kenneth R. MAYER, *With the Stroke of a Pen : Executive Orders and Presidential Power*, Princeton University Press, 2001, p. 102.

(57) Cf. William G. HOWELL, *op. cit.*, p. 187.

(58) Glen S. KRUTZ / Jeffrey S. PEAKE, *Treaty Politics and...*, *op. cit.*, chap. 1.

(59) John R. CROOK, « United States accedes to the ASEAN Treaty as sole executive agreement », *The American Journal of International Law*, vol. CIII, n°4, 2009, pp. 741-743 ; Mark E. MANYIN / Michael John GARCIA / Wayne M. MORRISON, « US accession to ASEAN's Treaty of amity and Cooperation (TAC) », Congressional Research Service, Report, R4053, 2009, disponible sur le site Internet . fpc.state.gov/documents/organization/124064.pdf.

ticle II (60). Cependant, l'acceptation d'un accord international polémique par le Sénat est bien moins probable. Par exemple, la Maison-Blanche a fait état de ses projets de traiter l'Accord commercial anti-contrefaçon (ACTA) comme un accord exécutif, ce qui est problématique (61) étant donné qu'il porte sur un sujet relevant clairement des attributions du Congrès, tel qu'énoncé dans la Constitution des Etats-Unis (62) ; un tel acte, de la part de la Maison-Blanche, constituerait un précédent dangereux, risquant de déboucher sur une utilisation plus intensive des accords exécutifs (63) et donc contraignant les Etats-Unis à des engagements sans que la branche législative puisse s'exprimer. Pour O. Hathaway et A. Kapczynski, « *la possibilité que le Président puisse conclure de tels engagements juridiques sans la participation et encore moins l'approbation du Congrès [...] entraîne des questions graves sur le potentiel de ces accords à saper le pouvoir législatif démocratique* » (64). En outre, de tels actes pourraient affaiblir « *la force et la durabilité* » des engagements internationaux conclus par les Etats-Unis, car le Congrès pourrait passer à l'avenir des lois enfreignant les engagements américains au regard du droit international. Une telle éventualité endommagerait la « *réputation de comportement équitable dans la communauté internationale* » (65) des Etats-Unis (66).

Etant donné la forte polarisation du Sénat et l'incapacité actuelle du Congrès à légiférer, le Président est davantage libre d'agir de façon unilatérale car le Congrès est incapable de réunir la coalition bipartisane nécessaire pour s'opposer à son comportement unilatéral. Cette observation s'applique probablement à d'autres pouvoirs unilatéraux, car une législation du Congrès sur ce point serait susceptible d'attirer un veto présidentiel. Bien sûr, comme énoncé plus haut, l'incapacité du Congrès à agir a son revers : l'obtention du soutien du Congrès pour les accords internationaux du Président est difficile, surtout quand ces accords se présentent sous forme de traités.

L'incapacité du Congrès à agir a des implications néfastes sur la politique étrangère des Etats-Unis. Le meilleur exemple actuel en est la réaction des Etats-Unis aux accords internationaux relatifs au réchauffement climatique et à d'autres questions environnementales. Le fait que les Etats-Unis signent des traités environnementaux mais ne puissent pas les ratifier affaiblit fortement

(60) C'était le cas de l'Accord multilatéral sur la préservation des albatros et des pétrels (Document de traité 110-22), transmis au Sénat le 26 septembre 2008 par le président Bush. Le traité a été ignoré.

(61) Oona A. HATHAWAY / Amy KAPCZYNSKI, « Going it alone : the Anti-Counterfeiting Trade Agreement as a sole executive agreement », *Insights*, vol. XV, n° 23, 24 août 2011, disponible sur le site Internet www.asil.org/insights110824.cfm.

(62) Sean M. FLYNN, « ACTA's constitutional problems : the treaty is not a treaty », *American University International Law Review*, vol. XXVI, n° 3, 2011, pp. 903-926.

(63) Les accords exécutifs exclusifs sont des accords conclus d'après les pleins pouvoirs présidentiels (article II) et n'exigent aucune délégation antérieure ou approbation post-signature du Congrès. Ils représentent une petite partie de tous les accords exécutifs (environ 7%). Il n'existe aucun précédent d'utilisation élargie des accords exécutifs exclusifs à un domaine relevant clairement des pouvoirs du Congrès.

(64) Oona A. HATHAWAY / Amy KAPCZYNSKI, *op. cit.*, p. 4.

(65) *Ibid.*, p. 5.

(66) Cf. Jack GOLDSMITH / Lawrence LESSIG, « Anti-Counterfeiting Agreement raises constitutional concerns », *Washington Post*, 26 mars 2010, A23.

le régime juridique international de l'environnement (67). Les défenseurs de l'action des Etats-Unis en matière de réchauffement climatique ont encouragé la Maison-Blanche à conclure les accords pertinents sous forme d'accords exécutifs plutôt que de traités (68). Le président Obama n'a pas promu la ratification des traités en attente, ni soumis d'autres traités multilatéraux signés à cause du manque de soutien au Sénat. S'il est envisageable que le Président choisisse d'agir de manière unilatérale concernant ces accords, comme il le fait apparemment dans le cas de l'ACTA, il est probable que cela dégrade encore les relations entre les branches du pouvoir, étant donné la nature explosive de la question du réchauffement climatique aux Etats-Unis.

Le quasi-abandon des traités par Obama a ses conséquences : la politique étrangère des Etats-Unis, ainsi que leur prestige international pourraient en souffrir. Les traités ratifiés représentent l'engagement national de manière plus claire et plus crédible, ce qui est important pour le bon fonctionnement des relations internationales (69). Les partenaires des Etats-Unis préfèrent souvent les traités aux accords exécutifs pour ce qu'ils symbolisent (70). Les échecs du processus de ratification ont également leurs conséquences : un traité qui n'est pas ratifié est « *nul du point de vue juridique* » au regard du droit international (71), car les Etats ne sont pas contraints par des accords internationaux qui ne sont pas en vigueur ; or, la ratification des traités, donc leur entrée en vigueur dans le droit international, est essentielle pour des raisons de politique – par exemple, des traités bilatéraux d'investissement entièrement ratifiés débouchent sur des investissements étrangers directs, tandis que des traités non en vigueur n'ont pas l'effet escompté d'augmenter les investissements étrangers (72).

Le bilan de l'administration Obama en matière de traité est la plus faible de l'époque moderne. Dans le Congrès polarisé d'aujourd'hui, les républicains se sont opposés de manière extrêmement efficace aux politiques d'Obama au Sénat, même dans le cas de traités qui n'ont pas été hautement politisés. Que peut faire le Président quand les institutions politiques des Etats-Unis échouent régulièrement à finaliser des engagements internationaux ? Devrait-il ne rien faire et donc limiter la capacité des Etats-Unis à mener leur diploma-

(67) Guri BANG, « Signed but not ratified : limits to US participation in international environmental agreements », *Review of Policy Research*, vol. XXVIII, n°1, 2011, pp. 65-81 ; Guri BANG / Jon HOVI / Detlef F. SPRINZ, « US presidents and the failure to ratify multilateral environmental agreements », *Climate Policy*, vol. XII, n°6, 2011, pp. 755-763 ; Fred L. MORRISON, « The reluctance of the United States to ratify treaties », *Law of the Sea in Dialogue. Beitrage zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht*, n°221, 2011, pp. 73-88.

(68) Hannah CHANG, « International executive agreements on climate change », *Columbia Journal of Environmental Law*, vol. XXXV, 2010, pp. 337-372.

(69) Cf. Lisa MARTIN, *Democratic Commitments...*, *op. cit.*

(70) Cf. Helen MILNER, *op. cit.*

(71) Oona HATHAWAY, « Treaties' end : the past, present and future of international lawmaking in the United States », *The Yale Law Journal*, vol. CXVII, n°7, 2008, pp. 1 236-1 372.

(72) Yoram Z. HAFTEL, « Ratification counts : US investment treaties and FDI flows into developing countries », *Review of International Political Economy*, vol. XVII, n°2, 2010, pp. 348-377.

tie ? Les conséquences sont suffisamment graves pour envisager le recours à l'autorité unilatérale, précédemment considérée comme douteuse du point de vue constitutionnel. Tels sont les ressorts de l'action présidentielle unilatérale dans un paysage institutionnel inefficace et dysfonctionnel.

ANNEXES

Tableau n°1 : Traités et accords exécutifs de 1949 à 2012

Congrès	Années	Président	Traités transmis	Accords exécutifs conclus	Traités en %
81	1949-50	Truman	43	205	17,34
82	1951-52	Truman	39	494	7,32
83	1953-54	Eisenhower	31	369	7,75
84	1955-56	Eisenhower	20	530	3,64
85	1957-58	Eisenhower	18	419	4,12
86	1959-60	Eisenhower	26	516	4,80
87	1961-62	Kennedy	22	579	3,66
88	1963-64	Kennedy	23	456	4,80
89	1965-66	Johnson	30	441	6,37
90	1967-68	Johnson	28	420	6,25
91	1969-70	Nixon	25	345	6,76
92	1971-72	Nixon	35	501	6,53
93	1973-74	Nixon	37	470	7,30
94	1975-76	Ford	28	666	4,03
95	1977-78	Carter	27	841	3,11
96	1979-80	Carter	61	699	8,03
97	1981-82	Reagan	28	665	4,04
98	1983-84	Reagan	32	618	4,92
99	1985-86	Reagan	31	736	4,04
100	1987-88	Reagan	22	821	2,61
101	1989-90	Bush	22	761	2,81
102	1991-92	Bush	41	589	6,51
103	1993-94	Clinton	39	595	6,15
104	1995-96	Clinton	36	560	6,04
105	1997-98	Clinton	59	516	10,26
106	1999-2000	Clinton	49	367	11,78
107	2001-02	GWB	21	291	6,73
108	2003-04	GWB	28	384	6,80
109	2005-06	GWB	23	465	4,71
110	2007-08	GWB	23	528	4,17
111	2009-10	Obama	8	456	1,72
112	2011-12	Obama	8	336	2,33
		<i>Moyenne</i>	30	520	5,86
		<i>Total</i>	963	16 669	

Tableau n°2 : Taux de réussite des traités transmis pour ratification au Sénat, 1949-2012

Administration présidentielle	Nombre de traités transmis (bi-/multilatéraux) Colonne 1	% de traités transmis et ratifiés (bi-/multilatéraux) Colonne 2	% de traités ratifiés pendant l'administration (bi-/multilatéraux) Colonne 3
Truman (2 ^e mandat)	82 (40 / 42)	84,1 % (90 % / 78,6 %)	64,6 % (72,5 % / 57,1 %)
Eisenhower	100 (54 / 46)	93 % (92,6 % / 93,5 %)	80 % (79,6 % / 80,4 %)
Kennedy/ Johnson	97 (35 / 62)	91,8 % (91,4 % / 91,9 %)	92,3 % (91,4 % / 88,7 %)
Nixon/Ford	129 (55 / 74)	96,1 % (98,2 % / 94,6 %)	84,5 % (83,6 % / 85,1 %)
Carter	88 (49 / 39)	88,6 % (87,8 % / 89,7 %)	52,3 % (55,1 % / 48,7 %)
Reagan	110 (49 / 29)	90 % (93,8 % / 84,4 %)	73,6 % (75,4 % / 71,1 %)
Bush I	61 (34 / 27)	96,7 % (97,1 % / 96,3 %)	86,4 % (79,4 % / 88,9 %)
Clinton	187 (128 / 59)	94,7 % (98,4 % / 86,4 %)	88,2 % (96,8 % / 57,6 %)
Bush II	97 (57 / 40)	95,9 % (100 % / 90 %)	87,6 % (93 % / 88,9 %)
Obama (1 ^{er} mandat)	15 (8 / 7)	26,7 % (50 % / 0 %)	26,7 % (50 % / 0 %)
Moyenne de Truman à Bush junior		92,3 % (94,4 % / 89,5 %)	78,8 % (80,8 % / 74,1 %)
Moyenne des Démocrates (avant Obama)		89,8 % (91,9 % / 86,7 %)	74,4 % (79 % / 63 %)
Moyenne des Républicains		94,3 % (96,3 % / 91,8 %)	82,4 % (82,2 % / 82,9 %)

**Tableau n°3 : Liste des traités prioritaires du président Bush en avril 2005
(traités multilatéraux sur fond gris)**

Nom du traité	Date de soumission	Dernière action en août 2013
Traité d'extradition avec le Royaume-Uni (Tr. D. 108-23)	19/04/2004	Consentement du Sénat pour ratification le 20/09/2006
Traité avec le Japon sur l'assistance juridique mutuelle (Tr. D. 108-12)	24/11/2003	Consentement du Sénat pour ratification le 07/04/2006
Traité avec l'Allemagne sur l'assistance juridique mutuelle (Tr. D. 108-27)	16/11/2004	Consentement du Sénat pour ratification le 27/07/2006
Convention sur la Conversation de poissons hautement migratoires – Océan Pacifique (Tr. D. 109-1)	18/11/2005	Consentement du Sénat pour ratification le 16/05/2005
Convention pour le renforcement de la Commission inter-Amériques pour le thon tropical (Tr. D. 109-2)	16/05/2005	Consentement du Sénat pour ratification le 18/11/2005
Accord avec le Canada – colin du Pacifique (Tr. D. 108-24)	16/06/2004	Consentement du Sénat pour ratification le 18/11/2005
Protocole de 1997 pour modifier la Convention internationale sur la pollution des navires (Tr. D. 108-7)	15/05/2003	Consentement du Sénat pour ratification le 07/04/2006
Convention pour la compensation supplémentaire de dommages nucléaires (Tr. D. 107-21)	15/11/2002	Consentement du Sénat pour ratification le 8/3/2006
Convention du Conseil de l'Europe sur la Cybercriminalité (Tr. D. 108.11)	17/11/2003	Consentement du Sénat pour ratification le 03/08/2006
Convention des Nations Unies contre le crime organisé transnational (Tr. D. 108-16)	23/02/2004	Consentement du Sénat pour ratification le 07/10/2005
Protocole de la modification de la Convention internationale sur la simplification des procédures douanières (Tr. D. 108-6)	30/04/2003	Consentement du Sénat pour ratification le 26/09/2005
Convention Inter-Amériques contre le terrorisme (Tr. D. 107-18)	13/11/2002	Consentement du Sénat pour ratification le 07/11/2005
Convention des Nations Unies sur le droit maritime (Tr. D. 103-39)	06/10/1994 (Clinton)	Rapporté par le Comité le 19/12/2007 ; audiences le 28/06/2012

Convention de Rotterdam sur le commerce international de pesticides (Tr. D. 106-21)	09/02/2000 (Clinton)	En attente au Comité, audiences le 17/06/2003, pas d'autre action
Convention de Stockholm sur certains polluants organiques persistants (Tr. D. 107-5)	06/05/2002	En attente au Comité, audiences le 17/06/2003, pas d'autre action
Traité avec la Suède sur l'assistance juridique mutuelle (Tr. D. 107-12)	15/07/2002	Consentement du Sénat pour ratification le 23/09/2008

Nombre de traités prioritaires : 16
 Nombre de traités ratifiés : 13
 Taux de réussite : 81,3%

Source des informations relatives aux traités : le site Internet thomas.loc.gov/home/treaties/treaties.html.

Tableau n°4 : Liste des traités prioritaires du président Bush en février 2007 (traités multilatéraux sur fond gris)

Nom du traité	Date de soumission	Dernière action en août 2013
Convention de Rotterdam sur le commerce international des pesticides (Tr. D. 106-21)	09/02/2000	En attente au Comité, audiences le 17/06/2003, pas d'autre action
Convention de Stockholm sur certains polluants organiques persistants (Tr. D. 107-5)	06/05/2002	En attente au Comité, audiences le 17/06/2003, pas d'autre action
Traité d'extradition avec l'UE (Tr. D. 109-14)	28/09/2006	Consentement du Sénat le 23/09/2008
Traité d'extradition avec la Latvie (Tr. D. 109-15)	29/09/2006	Consentement du Sénat le 23/09/2008
Traité d'extradition avec l'Estonie (Tr. D. 109-16)	29/09/2006	Consentement du Sénat le 23/09/2008
Traité d'extradition avec Malte (Tr. D. 109-17)	29/09/2006	Consentement du Sénat le 23/09/2008
Protocole relatif au Traité d'amitié, Danemark (Tr. D. 108-8)	02/09/2003	Consentement du Sénat le 19/10/2007
Protocole relatif aux restes d'explosifs de guerre (V) de la Convention de Genève (Tr. D. 109-10c)	20/06/2006	Consentement du Sénat le 23/09/2008
Modification de l'Article 1 de la Convention de Genève sur les explosifs (Tr. D. 109-10b)	20/06/2006	Consentement du Sénat le 26/09/2008

Convention de La Haye pour la protection des biens culturels en temps de guerre (Tr. D. 106-1a)	06/01/1999	Consentement du Sénat le 25/09/2008
2 ^e Protocole à la Convention de La Haye pour la protection des biens culturels (Tr. D. 106-1b)	06/01/1999	En attente au Comité, pas d'audiences ni d'autres actions
Protocole III, Armes incendiaires (Tr. D. 105-1b)	07/01/1997	Consentement du Sénat le 9/23/2008
Protocole IV, armes laser aveuglantes (Tr. D. 105-1c)	07/01/1997	Consentement du Sénat le 9/23/2008
Traité de l'ONU sur le droit maritime (Tr. D. 103-39)	07/10/1994	Signalé par le Comité le 19/12/2007 ; audiences le 28/06/2012
Traitement d'assistance légale mutuelle (MLAT) avec la Suède (Tr. D. 107-12)	15/07/2002	Consentement du Sénat le 9/23/2008
MLAT avec l'Union Européenne (Tr. D. 109-13)	28/09/2006	Consentement du Sénat le 9/23/2008
MLAT avec la Malaisie (Tr. D. 109-22)	11/14/2006	Consentement du Sénat le 9/23/2008
Traité du droit des brevets (Tr. 109-12)	05/09/2006	Consentement du Sénat le 12/7/2007
Acte de Genève de l'Accord de La Haye sur l'enregistrement international des conceptions industrielles (Tr. D. 109-21)	11/13/2006	Consentement du Sénat le 12/7/2007
Protocole fiscal avec la Finlande (Tr. D. 109-18)	29/09/2006	Consentement du Sénat le 11/16/2007
Protocole fiscal avec le Danemark (Tr. D. 109-19)	29/09/2006	Consentement du Sénat le 11/16/2007
Protocole fiscal avec l'Allemagne (Tr. D. 109-20)	29/09/2006	Consentement du Sénat le 12/14/2007
Révision partielle des règlements sur la radio de 1992 (Tr. D. 107-17)	30/09/2002	Consentement du Sénat le 9/23/2008
Modifications à la Constitution d'ITU (1998, Tr. D. 108-5)	30/04/2003	Consentement du Sénat le 9/25/2008
Révision des règlements sur la radio de 1995 (Tr. D. 108-28)	12/7/2004	Consentement du Sénat le 8/11/2008
Modifications à la Constitution d'ITU (2002, Tr. D. 109-11)	7/10/2006	Consentement du Sénat le 9/25/2008

Nombre de traités prioritaires : 26
 Nombre de traités ratifiés : 22
 Taux de réussite : 84,6%

**Tableau n°5 : Liste des traités prioritaires du président Obama
(traités multilatéraux sur fond gris)**

Nom du traité	Date de soumission	Dernière action en août 2013
Traité relatif à l'interdiction totale des essais nucléaires (Tr. D. 105-28)	23/09/1997 (Clinton)	Echec du vote de ratification (48-51) le 13/10/1999, pas d'action depuis
Traité de coopération de défense avec l'Australie (Tr. D. 110-10)	20/09/2007 (GW Bush)	Consentement du Sénat à la ratification le 29/09/2010
Traité de coopération de défense avec le Royaume-Uni (Tr. D. 110-7)	20/09/2007 (GW Bush)	Consentement du Sénat à la ratification le 29/09/2010
Annexe VI au Protocole relatif au traité de protection environnementale de l'Antarctique (111-2)	02/04/2009 (Obama)	En attente au Comité, pas d'audiences ou d'autres actions
Accord relatif à la Préservation des albatros et pétrels (Tr. D. 110-22)	26/09/2008 (GW Bush)	En attente au Comité, pas d'audiences ou d'autres actions
Traité international sur les ressources génétiques des plantes pour l'alimentation et l'agriculture (Tr. D. 110-119)	07/07/2008 (GW Bush)	Rapporté par le Comité le 15/12/2010, pas d'action depuis
Convention de Rotterdam sur le commerce international des pesticides	04/09/2007 (GW Bush)	Rapporté par le Comité le 9/11/2008, pas d'action depuis
Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (Tr. D. 107-5)	07/05/2002 (GW Bush)	En attente au Comité, audiences tenues le 17/06/2003, pas d'autres actions
Convention de Rotterdam sur le commerce international des pesticides (Tr. D. 106-21)	09/02/2000 (Clinton)	En attente au Comité, audiences tenues le 17/06/2003, pas d'autres actions
Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination envers les femmes (Ex. D., 96 ^e Congrès, 2 ^e session).	12/11/1980 (Carter)	Rapporté par le Comité le 03/10/1994, audiences en 2002, pas d'autres actions
Traité relatif aux investissements avec le Rwanda (Tr. D. 110-23)	20/11/2008 (GW Bush)	Consentement du Sénat à la ratification le 26/09/2011
Convention fiscale avec Malte (Tr. D. 111-1)	15/01/2009 (GW Bush)	Consentement du Sénat à la ratification le 15/07/2010

Convention internationale de l'organisation du travail n°111 (Tr. D. 105-45)	18/05/1998 (Clinton)	En attente au Comité, pas d'audiences ou d'autres actions
Convention interaméricaine contre la fabrication illicite et le trafic d'armes à feu, etc. (Tr. D. 105-49)	09/06/1998 (Clinton)	En attente au Comité, pas d'audiences ou d'autres actions
Convention de l'ONU sur le droit maritime (Tr. D. 103-39)	07/10/1994 (Clinton)	Rapport du Comité le 19/12/2007 ; Audiences le 28/06/2012
Convention relative à la sécurité du personnel de l'ONU (Tr. D. 107-1)	03/01/2001 (Clinton)	En attente au Comité, pas d'audiences ou d'autres actions
Convention de La Haye sur la récupération internationale de pensions alimentaires (Tr. D. 110-21)	08/09/2008 (GW Bush)	Consentement du Sénat à la ratification le 29/09/2010

Nombre de traités prioritaires : 17
 Nombre de traités ratifiés : 5
 Taux de réussite : 29%.

Source des informations relatives aux traités : le site Internet thomas.loc.gov/home/treaties/treaties.html.

**Tableau n°4 : Traités soumis par le président Obama, 2009-2013
(traités multilatéraux sur fond gris)**

Nom du traité	Date de soumission/ signature	Dernière action en août 2013
Annexe VI au Protocole du Traité sur la protection environnementale de l'Antarctique (111-2)	02/04/2009 (Obama)	En attente au Comité, pas d'audiences ou d'autres actions
Protocole modifiant la Convention fiscale avec la Nouvelle-Zélande (Tr. D. 111-3)	01/12/2008 ; 16/06/2009	Consentement du Sénat à la ratification le 15/07/2010
Protocole modifiant la Convention fiscale avec la France (Tr. D. 111-4)	13/01/2009 ; 09/09/2009	Consentement du Sénat à la ratification le 26/09/2011
Nouveau Traité START avec la Russie (Tr. D. 111-5)	08/04/2010 ; 13/05/2010	Consentement du Sénat à la ratification le 22/12/2010
Traité d'assistance juridique mutuelle avec les Bermudes (Tr. D. 111-6)	12/01/2009 ; 29/06/2010	Consentement du Sénat à la ratification le 26/09/2011

Convention fiscale avec la Hongrie (Tr. D. 111-7)	04/02/2010 ; 15/11/2010	Rapporté par le Comité le 30/08/2011, pas d'action depuis
Protocole modifiant la Convention fiscale avec le Luxembourg (Tr. D. 111-8)	20/05/2009 ; 15/11/2010	Rapporté par le Comité le 30/08/2011, pas d'action depuis
Protocole modifiant la Convention fiscale avec la Suisse (Tr. D. 112-1)	23/09/2009 ; 26/01/2011	Rapporté par le Comité le 30/08/2011, pas d'action depuis
Protocoles 1, 2, et 3 au Traité relatif à la zone sans nucléaire du Pacifique Sud (Tr. D. 112-2)	14/06/2005 ; 02/04/2009	En attente au Comité, pas d'audiences ou d'autres actions
Protocoles I et II au Traité relatif à la zone sans nucléaire en Afrique (Tr. D. 112-3)	25/03/1996 ; 02/05/2011	En attente au Comité, pas d'audiences ou d'autres actions
Accord sur les mesures étatiques portuaires pour empêcher la pêche illégale (Tr. D. 112-4)	22/11/2009 ; 14/11/2011	En attente au Comité, pas d'audiences ou d'autres actions
Protocole à la Convention d'assistance administrative fiscale mutuelle (Tr. D. 112-5)	27/05/2010 ; 17/05/2012	En attente au Comité, pas d'audiences ou d'autres actions
Convention sur la législation applicable à certains droits relatifs aux titres détenus par un intermédiaire (Tr. D. 112-6)	05/07/2006 ; 17/05/2012	En attente au Comité, pas d'audiences ou d'autres actions
Convention de l'ONU sur les droits des personnes handicapées (Tr. D. 112-7)	30/06/2009 ; 17/05/2012	Echec du vote de ratification (61-38) le 04/12/2012, pas d'action depuis
Convention fiscale avec le Chili (Tr. D. 112-8)	21/02/2012 ; 17/05/2012	En attente au Comité, pas d'audiences ou d'autres actions
Convention sur la préservation et la gestion des ressources de pêche en haute mer dans le Pacifique Sud (Tr. D. 113-1)	31/01/2011 ; 22/04/2013	En attente au Comité, pas d'audiences ou d'autres actions
Convention sur la préservation et la gestion des ressources de pêche en haute mer dans le Pacifique Nord (Tr. D. 113-2)	02/05/2012 ; 22/04/2013	En attente au Comité, pas d'audiences ou d'autres actions
Modification à la Convention sur la coopération multilatérale future dans les pêcheries du Nord-Ouest de l'Atlantique (Tr. D. 113-3)	28/09/2007 ; 22/04/2013	En attente au Comité, pas d'audiences ou d'autres actions