

Article

« Le procès en destitution du président Bill Clinton : vers une nouvelle conception de la présidence? »

Guy Lachapelle

Politique et Sociétés, vol. 19, n°2-3, 2000, p. 215-241.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/040231ar>

DOI: 10.7202/040231ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

LE PROCÈS EN DESTITUTION DU PRÉSIDENT BILL CLINTON: VERS UNE NOUVELLE CONCEPTION DE LA PRÉSIDENTE?

Guy Lachapelle
Université Concordia

«Je jure solennellement de remplir fidèlement les fonctions de président des États-Unis et, dans toute la mesure de mes moyens, de sauvegarder, protéger et défendre la Constitution des États-Unis.»

Serment présidentiel
Constitution américaine, article 2 (paragraphe 1)

La Constitution américaine prévoit à l'article 2, paragraphe 4, que «Le président, le vice-président et tous les fonctionnaires civils des États-Unis seront destitués de leurs charges sur mise en accusation (*impeachment*) et condamnation pour trahison, corruption ou autres crimes et délits majeurs.»¹ Au cours de l'histoire des États-Unis, aucun président ne fut formellement destitué. Le seul président à avoir été mis en accusation par la Chambre des représentants fut Andrew Johnson (1808-1875), le 24 février 1868. Cependant, le Sénat vota le 16 mai 1868, par une seule voix, contre la destitution. Andrew Johnson était un démocrate du Sud fidèle à l'Union, ce qui lui valut de devenir vice-président d'Abraham Lincoln en 1864. L'année suivante, Lincoln était assassiné et Johnson lui succédait². Des tentatives de destitution ont aussi été entreprises contre John Tyler (1842), Herbert Hoover (1932 et 1933) et contre le vice-président

-
1. «La Constitution des États-Unis d'Amérique», dans *Le système politique des États-Unis* (dir. Edmond Orban et collaborateurs), Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1987, p. 318-334.
 2. Pierre Glachant, «Andrew Johnson échappa à la destitution par une seule voix», *Le Devoir*, 16 décembre 1998, p. A7.

Guy Lachapelle, département de science politique, Université Concordia, 7141 rue Sherbrooke Ouest, Montréal (Québec), Canada, H4B 1R6.

courriel : lachape@alcor.concordia.ca

Schuyler Colfax (1873)³. Quant à Richard Nixon, il démissionna (1974) avant que la Chambre des représentants n'ait voté pour sa mise en accusation. William Jefferson Clinton passera donc à l'histoire comme *le premier président élu* à avoir été mis en accusation par la Chambre des représentants.

Le procès Clinton, qui aura duré 388 jours (de janvier 1998 à février 1999), est un cas intéressant qui nous permet de mesurer les limites du pouvoir présidentiel et d'évaluer la nature des conflits partisans aux États-Unis. Les États-Unis donne souvent l'image d'une société d'abondance où le niveau de vie est relativement élevé, et où certaines inégalités sociales persistent, les forces ultra-conservatrices et les activistes libéraux s'y livrant cependant constamment de nombreux combats politiques⁴. La difficulté que le président Clinton et sa femme Hillary ont eue pour faire adopter leur projet d'un programme universel d'assurance maladie et la montée de la droite conservatrice — prête à blâmer les immigrants et minorités qui ne votent pas pour le déclin des valeurs américaines — sont des manifestations d'une culture politique libérale partagée entre l'individualisme et le collectivisme, entre les valeurs conservatrices et autoritaires et les valeurs libérales et radicales. La vie politique américaine continue d'être le reflet de l'opposition entre ceux qui préconisent un État minimaliste ne devant pas intervenir dans l'économie (les conservateurs reaganien), et ceux pour qui l'État est un « service public » qui doit assumer son rôle de régulateur des conflits sociaux qui opposent les mieux nantis et les

3. S.W. Schmidt, M.C. Schelley, B.A. Bardes, *American Government and Politics Today*, New York, West Publishing Company, 1985, p. 382-383.

4. Les catégories d'ultraconservateurs et de libéraux radicaux ont une connotation précise aux États-Unis. Les ultraconservateurs représentent un certain nombre de républicains activistes plus à droite que l'aile modérée du Parti républicain. Il est intéressant de mentionner que la grande majorité des modérés sont originaires du Nord-Est américain et sont les dignes fils de la vieille garde républicaine issue des écoles privées et des riches familles traditionnelles. Les cinq sénateurs républicains qui ont voté contre la destitution du président Clinton à la Chambre des représentants sont d'ailleurs originaires de la Nouvelle-Angleterre et de la Pennsylvanie.

Quant à la notion de libéral, elle signifie au Québec et au Canada, de même qu'en Europe et au Japon, que la personne est favorable au laisser-faire économique et à l'entreprise privée. Comme la société américaine est nettement plus à droite, un Américain libéral qui vote pour le Parti démocrate sera plus un citoyen du centre que ne l'est un libéral au Québec ou au Canada. De plus, à peine quelques ultralibéraux américains, c'est-à-dire affiliés aux syndicats seraient prêts à voter pour un parti social-démocrate. Nous pourrions ajouter à la classe des libéraux américains, les intellectuels qui s'opposent souvent aux syndicats, mais qui demeurent favorables à une vision plus sociale de la vie américaine. Toutefois, au rythme où évoluent ces concepts, on pourrait se demander si les libéraux canadiens ne ressembleraient pas de plus en plus aux libéraux américains.

Résumé. Cet article cherche à saisir les principaux déterminants de la crise constitutionnelle qui a entouré le procès en destitution du président Clinton. Quatre principaux facteurs expliquent la durée du procès et l'acharnement politique des procureurs républicains. Premièrement, l'imprécision de la Constitution américaine quant à la nature des délits rendant passible de destitution offrait un terrain propice à la confrontation. Deuxièmement, la procédure de destitution n'est qu'un moyen détourné offert au législatif pour contrôler le pouvoir de l'exécutif. Troisièmement, la nature du mandat du procureur indépendant et son extension à la vie privée du président peuvent rendre le judiciaire perméable aux pressions politiques. Quatrièmement, ce procès aura révélé que le concept de « privilèges de l'exécutif » n'existe pas. Le président n'est pas au-delà de tout soupçon. Le contrôle de l'opinion publique et l'utilisation des médias sont devenus des éléments stratégiques pour les deux camps. Le pouvoir de persuasion de la présidence devenait d'ailleurs le seul outil de la Maison-Blanche pour contrecarrer les actions des procureurs républicains. Ce procès a contribué à affaiblir le pouvoir présidentiel.

Abstract. This article discusses the key determinants of the Constitutional crisis surrounding the impeachment trial of President Bill Clinton. Several factors explain both the length of the trial and the political harassment of the Republican prosecutors. First, the ambiguities of the U.S. Constitution regarding the nature of accusations that are cause for impeachment offers fertile ground for confrontation. Second, this procedure has always been perceived as a means by which the legislative body can check the power of the executive. Third, the mandate given to the independent prosecutor and its extension to the private life of the President has shown clearly that the judiciary can be susceptible to political pressures. Fourth, this process demonstrates that « executive privileges » is a concept that does not exist. The President can never be above suspicion. The manipulation of public opinion and the use of the media have become strategic devices for both camps. The persuasive power of the presidency was in fact the only tool available to the White House in countering the Republicans prosecutors. The net result of this process has been to undermine presidential power.

plus pauvres (les libéraux traditionnels). Toutefois, les États-Unis, comme d'ailleurs toutes les démocraties occidentales, sont actuellement à la recherche d'un nouveau modèle de gestion des politiques publiques s'appuyant à la fois sur une vision libérale proactive et sur le conservatisme. La remise en question des fonctions de l'État et de la présidence américaine est, à notre avis, symptomatique de cette « nouvelle » culture politique. Certains parlent même de la naissance, aux États-Unis, d'une culture subordonnée aux intérêts des milieux d'affaires — on parle du prochain millénaire comme de celui des grandes entreprises —, alors que d'autres voient l'émergence d'une culture postmoderne où la communauté politique devient le lieu de décision.

Lorsque Hillary Clinton a affirmé, le 27 janvier 1998, que le scandale sexuel qui éclaboussait la réputation de son mari n'était qu'un épisode de plus dans la campagne politique menée par la droite américaine contre la présidence, elle voulait souligner que les forces de droite aux États-Unis s'opposaient fermement à tout changement visant à améliorer les conditions sociales et économiques d'une majorité de citoyens américains. Le procès en destitution du président Clinton, nous a fait voir un phénomène particulièrement unique, puisque c'est le président qui a été accusé, les procureurs républicains ayant affirmé qu'en vertu de la Constitution américaine des crimes de parjure et d'entrave à la justice rendent passible de destitution.

Mais cette polémique a pris différentes formes depuis les premières accusations portées contre le président Clinton, au point qu'il faut s'interroger sur tous les soubresauts qui ont alors agité la société et les médias américains. Le procès en destitution est devenu prétexte à un affrontement entre partisans de la droite ultraconservatrice républicaine et démocrates progressistes, un véritable roman-feuilleton plein de rebondissements. Si, au point de départ, personne n'osait croire que l'affaire durerait plus d'un an et que le Sénat allait devoir finalement clore le procès, c'est sans doute parce qu'on minimisait à la fois la hargne des ultraconservateurs à l'endroit de l'administration démocrate qui cherchait à remettre en cause une certaine vision néolibérale et reaganienne de la société américaine. La démarche républicaine a ressemblé d'ailleurs bien plus à une vendetta contre le président Clinton, les républicains ultraconservateurs sachant pertinemment que les risques de destitution du président étaient pratiquement nuls, compte tenu de la composition du Sénat.

Dans ce texte nous chercherons donc à identifier les principaux facteurs qui ont mené à cette crise politique et à comprendre pourquoi la classe politique américaine a décidé de mener ce combat contre le président Clinton. Cet épisode de l'histoire américaine restera sans doute inscrit comme un point tournant de la confrontation idéologique entre conservateurs et libéraux à tout crin. Ce que l'histoire retiendra comme l'affaire Clinton-Jones⁵-Lewinsky⁶ s'explique selon nous par les quatre facteurs suivants. Premièrement, l'imprécision de la Constitution américaine quant à la nature des délits rendant passible de destitution offrait aux ennemis politiques de Bill Clinton un terrain propice à la confrontation. Deuxièmement, la procédure de destitution

5. Paula Jones est une ancienne employée le l'État de l'Arkansas. Elle accusa le président Clinton, le 6 mai 1994, de l'avoir harcelée sexuellement dans une chambre d'hôtel en 1991, alors qu'il était gouverneur de l'Arkansas.

6. L'affaire Monica Lewinsky fut rendue publique le 21 janvier 1998. Monica Lewinsky a été engagée à la Maison-Blanche, en 1995, comme stagiaire. Elle avait alors 21 ans. La liaison Lewinsky-Clinton s'est poursuivie entre novembre et décembre 1995.

constitue un moyen détourné offert au législatif pour contrôler le pouvoir de l'exécutif. Troisièmement, la définition du mandat d'un procureur indépendant ne rend pas celui-ci imperméable à toute pression politique. Quatrièmement, ce procès aura révélé qu'il n'existe pas de « privilège de l'exécutif » qui placerait le président au-delà de tout soupçon. Nous analyserons enfin la façon dont les deux camps ont utilisé les médias et les raisons pour lesquelles la bataille de l'opinion publique a été au centre de toute cette saga. Tous ces facteurs, comme nous le verrons en suivant le fil des événements, ont contribué non seulement à affaiblir le pouvoir présidentiel américain, mais aussi à redéfinir la nature des fonctions présidentielles.

LA PROCÉDURE DE DESTITUTION: UN MOYEN DE CONTRÔLE DU LÉGISLATIF SUR L'EXÉCUTIF

Trois grandes questions se posent lorsqu'on étudie le procès en destitution du président Clinton. La première est de savoir s'il s'agit d'un processus judiciaire ou d'un processus politique. La deuxième consiste à définir la notion de « crimes et délits majeurs ». La troisième est de savoir si un président qui est reconnu coupable et est destitué, peut en appeler à la Cour suprême des États-Unis. Les pères de la Constitution semblent plutôt avoir voulu donner au législatif un moyen de contrôler l'exécutif, surtout dans le cas de trahison, mais l'enjeu est de savoir s'il existe véritablement une « règle de droit » dans le cas d'une procédure en destitution, alors que la Constitution américaine demeure imprécise et que tout procès en destitution demeure éminemment politique⁷.

La procédure de destitution aux États-Unis est un exercice complexe. La Constitution américaine affirme qu'un président peut être destitué s'il est reconnu coupable de trahison, de corruption, de crimes ou de délits majeurs. Dans le cas du président Clinton, les procureurs ont essentiellement basé leur argumentation sur le fait que se parjurer et faire entrave à la justice constituaient des actes assez graves pour destituer un président. En d'autres termes, est-ce que les délits reprochés au président Clinton représentaient des actes

7. Sur la procédure de destitution, plusieurs ouvrages peuvent être consultés : Raoul Berger, *Impeachment: The Constitutional Problem*, Cambridge, Harvard University Press, 1973; Charles L., Jr. Black, *Impeachment: A Handbook*, New Haven, Yale University Press, 1998; Michael J. Gerhardt, *The Federal Impeachment Process: A Constitutional and Historical Analysis*, Princeton, Princeton University Press, 1996; John R. Labovitz, *Presidential Impeachment*, New Haven, Yale University Press, 1978; William H. Rehnquist, *Grand Inquests — The Historic Impeachments of Justice Samuel Chase and President Andrew Johnson*, Quill, 1992 et 1999.

anticonstitutionnels justifiant la destitution ? Peut-on affirmer que les actes reprochés à Andrew Johnson et à Richard Nixon étaient des actes d'une plus « haute » gravité ? La Constitution américaine demeure fort nébuleuse, puisqu'il n'y a pas de « degré » ou de mesures quant à la sévérité des actes commis, et ce contrairement à ce qui existe dans une cour. Dans tous les cas, il n'y a qu'une seule sentence : la destitution. Comme l'affirmait l'ancien président américain, Gerald Ford, lors du procès en destitution du juge William O. Douglas en 1970 : « une offense passible de destitution est tout simplement ce que la majorité des élus à la Chambre des représentants considère comme une offense à un moment historique précis⁸ ». En d'autres termes, les membres de la Chambre des représentants ont pleine autorité pour décider ce qui constitue un crime.

Lors du procès Clinton, certains ont évoqué que le Sénat pourrait voter une « motion de blâme ou de censure » contre le président, demande faite par les représentants démocrates au moment du vote à la Chambre des représentants sur les quatre chefs d'accusation. Or, une telle motion n'est pas prévue dans la Constitution américaine, et certains juristes parlaient même d'un acte anticonstitutionnel. Cette controverse n'est pas apparue au moment du procès Clinton. Le juge en chef de la Cour suprême des États-Unis, William Rehnquist⁹, dans un ouvrage publié en 1992 et portant sur les procès en destitution du juge Samuel Chase en 1805 et du président Andrew Johnson en 1868¹⁰, soulignait que les pères de la Constitution américaine ont sans doute importé de la tradition britannique l'idée de destituer un président. Le célèbre procès en destitution de Warren Hastings (1786-1795), le premier gouverneur général des Indes, devant la Chambre des lords et orchestré par la Chambre des communes à la fin du XVIII^e siècle, aurait été le modèle suivi.

8. Ruth Marcus, « Legal Guide : Untangling the Issues », *Washington Post*, 28 juillet 1998. Notre traduction.

9. Le juge William H. Rehnquist est né à Milwaukee au Wisconsin de parents d'origine suédoise le 1^{er} octobre 1924. Il est un diplômé en droit de l'Université Stanford. Il a été nommé juge à la Cour suprême des États-Unis le 7 janvier 1972 par le président Richard Nixon. Une fois nommé à la Cour suprême, il s'opposa à la légalisation de l'avortement, à l'*action positive* en faveur des minorités ethniques, à l'*habeas corpus* pour les détenus, aux droits de l'individu par rapport à l'État et à ceux du pouvoir fédéral face aux États de l'Union. En 1986, Ronald Reagan le nomma juge en chef. Le Sénat appuya sa nomination par un vote de 65 contre 33 après trois mois de débats houleux. Voir Patrice De Beer, « William Rehnquist, un homme d'ordre et de tradition », *Le Devoir*, 15 janvier 1999, p. A1 et A12 ; James Vicini, « U.S. Chief Justice In Clinton Trial is Tough, Fair », *Reuters*, 7 janvier 1999.

10. William H. Rehnquist, *Grand Inquests — The Historic Impeachments of Justice Samuel Chase and President Andrew Johnson*, Quill, 1992 et 1999. Lire aussi William H. Rehnquist, *The Supreme Court : How it Was, How it is*, New York, William Morrow and Company, 1987.

De plus, lors du débat entre les pères de la Constitution américaine, George Mason voulait inclure dans les crimes pour destitution le concept de « mauvaise administration ». James Madison fit objection, affirmant que ce terme était trop vague et que le Sénat pourrait ainsi faire tout ce qu'il veut lors d'un procès en destitution. L'étude des procès en destitution de Chase et Johnson nous enseigne également que la ligne de parti ne fut pas un facteur décisif, puisque tous deux furent acquittés même si la Chambre des représentants et le Sénat étaient alors sous le contrôle des ancêtres du Parti républicain actuel¹¹. Dans les deux cas, plusieurs représentants républicains votèrent en faveur de l'acquittement.

Il faut aussi se demander si on ne voit pas naître aux États-Unis un système politique où le Congrès pourrait porter des accusations contre le président et le destituer simplement parce que les élus n'aiment pas ses politiques¹². Le juge W.H. Rehnquist, dans une entrevue réalisée en 1992, affirmait que la procédure de destitution constitue essentiellement un outil politique entre les mains du Congrès pour affaiblir et menacer le président :

« Je pense qu'à n'importe quel moment où le parti du président est confronté à un Congrès contrôlé par une forte majorité du parti adverse, ce ne sera pas la seule arme avec laquelle le Congrès et le président pourront se menacer mutuellement — vetos, clause dérogatoire, amendements législatifs et retard dans le versement des sommes octroyées. Le président et le Congrès rivalisent depuis longtemps en utilisant ces diverses armes. Mais le Congrès a désormais une arme supplémentaire dans son arsenal, celle de la menace de destitution¹³ ».

En d'autres termes, la procédure de destitution n'a pas pour objectif de destituer le président, mais elle demeure un moyen pour le législatif de contrôler le pouvoir de l'exécutif.

Puisque la Constitution américaine n'indique pas clairement dans quelles circonstances les élus peuvent utiliser la procédure de destitution, il devient alors difficile d'affirmer que les actes reprochés au président Clinton sont des délits graves. Toutefois, on peut faire valoir, comme les avocats de Bill Clinton l'ont prétendu, que ces actes sont de nature privée et qu'ils n'influent en rien sur la conduite des affaires de l'État. Le président peut d'ailleurs, dans de telles

11. L'histoire du Parti républicain demeure fort complexe et mériterait une longue analyse.

12. Le journal *Libération*, « Une démission est peu probable, dit Stephen Hess », *Le Devoir*, 21 décembre 1998, p. A5.

13. Entrevue télévisée du journaliste Brian Lamb à l'émission *Booknotes* avec le juge William H. Rehnquist, le 7 juillet 1992, au sujet de son ouvrage « Grand Inquest ». National Cable Satellite, 1997. Notre traduction.

circonstances, faire l'objet de poursuites civiles et criminelles, aussi bien pendant qu'après sa présidence comme ce fut le cas dans l'affaire Paula Jones. Les procureurs républicains ont donc tenté de prouver trois faits : que le président Clinton avait menti au public américain à propos de sa relation avec Monica Lewinsky ; qu'il s'était parjuré lors de son témoignage du 17 août 1998 devant un grand jury au sujet de l'affaire Paula Jones ; qu'il avait sciemment cherché à faire obstacle à la justice, c'est-à-dire à l'enquête dirigée par Kenneth W. Starr. Conséquemment, les actes reprochés constituaient des « crimes et délits majeurs ».

Deux conclusions s'imposent donc à ce stade-ci. Si la procédure de destitution n'est qu'un moyen supplémentaire donné au Congrès pour contrecarrer certaines actions présidentielles, il faudrait que la Constitution américaine précise dans quelles circonstances un tel outil législatif peut être utilisé. De plus, comme un procès en destitution risque de mobiliser les membres du Congrès pendant une longue période et rendre ce dernier inopérant ou moins efficace, il serait opportun de limiter la durée d'un tel procès sans pour autant intervenir dans le processus judiciaire.

LE PROCESSUS JUDICIAIRE: LA FIN DE L'IMMUNITÉ PRÉSIDENTIELLE

La première question soulevée lors du procès Clinton fut de savoir si la procédure de destitution, surtout dans le cas d'un président, constitue du point de vue légal, un exercice équitable. Plusieurs détails de cette saga sont d'ailleurs devenus les éléments clés du dossier des treize procureurs nommés par la Chambre des représentants. Plus de cinq années se sont écoulées depuis la création du grand jury, en 1994, pour enquêter sur des allégations de malversations financières dans le scandale immobilier Whitewater lorsque Bill Clinton était gouverneur de l'Arkansas, jusqu'au dernier argument de la défense et des procureurs au Sénat. Il faut aussi saisir que l'affaire Clinton-Lewinsky n'est qu'un épisode de la saga judiciaire contre le couple Clinton. Une analyse des diverses étapes et des principaux événements du procès en destitution de Bill Clinton demeure essentielle pour bien comprendre la véritable nature et les limites du pouvoir présidentiel.

Le grand jury et le rôle d'un procureur indépendant

Le cinquième amendement de la Constitution américaine précise que « nul ne sera tenu de répondre d'un crime capital ou infamant sans un acte de mise en accusation, spontané ou provoqué, d'un grand

jury...¹⁴». La Cour suprême des États-Unis a par ailleurs affirmé que cette procédure était essentiellement de nature fédérale et qu'elle n'était pas contraignante pour les États. Le rôle d'un grand jury est de veiller au respect des lois criminelles. Toutefois, la loi sur les procureurs indépendants a été édictée en 1978 dans la foulée du scandale du Watergate, afin de permettre à un magistrat indépendant d'enquêter, sans limite de temps ni de fonds et *sans pressions politiques*, sur d'éventuelles malversations de la part de membres du gouvernement.

L'affaire Whitewater débute au moment de la campagne présidentielle de 1992. À cette époque, certaines allégations circulent au sujet d'une transaction impliquant les couples Bill Clinton et Hillary Rodham Clinton et James et Susan McDougal dans l'achat, en 1978, d'un terrain de 200 acres dans le nord de l'Arkansas. En 1979, la *Whitewater Development Corporation* est créée; chaque couple détient 50 % des actions. En 1986, James McDougal perd son poste de président de la compagnie *Madison Guaranty Savings and Loan*, mais en demeure propriétaire. La compagnie fait faillite en 1989. Durant la campagne présidentielle de 1992, les Clinton affirment n'avoir jamais rien fait de répréhensible dans l'affaire Whitewater.

Le 8 novembre 1992, Bill Clinton est élu président des États-Unis. Un mois plus tard, il vend sa part dans le projet Whitewater à James McDougal. Un an plus tard, en octobre 1993, le gouvernement fédéral recommande qu'une enquête criminelle soit menée dans la faillite de la compagnie Madison. Le 12 janvier 1994, le président Clinton demande qu'un procureur spécial soit nommé dans cette affaire. La procureure générale, Janet Reno, mettra sur pied une commission d'enquête, un grand jury, et choisit un avocat de New York, Robert B. Fiske, pour faire enquête. Toutefois, le 5 août 1994, trois juges de la Cour d'appel demandent à Kenneth W. Starr, ancien solliciteur général sous le président George Bush, de poursuivre l'enquête sous prétexte que l'indépendance du procureur Fiske est remise en cause, celui-ci ayant été nommé par l'administration Clinton¹⁵.

L'autorité en vertu de laquelle le procureur Kenneth W. Starr a procédé relève de la loi confirmant son statut de procureur indépendant¹⁶. En fait, il revient au procureur général des États-Unis de

14. Le *Bill of Rights* (Déclaration des droits) de la Constitution des États-Unis est constitué par les dix amendements originaux entrés en vigueur le 15 décembre 1791. Tous les autres amendements ont été ajoutés par la suite. La création de grand jury est donc une procédure inscrite dans la version originale de la Constitution américaine.

15. Voir l'excellente chronologie des événements du *USA Today*, «Chronology of Clinton Investigations», 11 septembre 1998.

16. Independent Counsel Statute, 28 *U.S.C. Chapter 40*. Le gouvernement fédéral et les États peuvent créer leur grand jury, bien que les États ne soient pas obligés de les utiliser dans une cause criminelle. Un grand jury est composé de 16 à 23

nommer un procureur indépendant s'il y a suffisamment de preuves pour conclure qu'une enquête est nécessaire ou qu'une personne, dans ce cas-ci le président Clinton, a commis un crime. Kenneth W. Starr devait d'abord faire enquêter uniquement sur certaines malversations relatives au projet immobilier Whitewater. Le 10 mai 1997, le procureur Starr affirme que les avocats du président Clinton ont fait entrave à son enquête en refusant de lui remettre les notes de leurs conversations avec Hillary Clinton au sujet de l'affaire Whitewater. Six semaines plus tard, la Cour suprême des États-Unis affirmera que ces documents doivent être remis au procureur Starr. Entre-temps, la Cour suprême avait autorisé, le 27 mai 1997, la poursuite de la procédure civile engagée par Paula Jones contre le président Clinton, même si celui-ci occupait son poste. *Le président ne jouit donc pas d'une immunité présidentielle*. Le 5 décembre 1997, le nom de Monica Lewinsky apparaît alors sur la liste des témoins cités par Paula Jones.

Le 16 janvier 1998, on apprendra que Kenneth W. Starr a obtenu de la procureure générale, Janet Reno, l'autorisation d'étendre son enquête à tout élément nouveau susceptible de faire la lumière dans l'affaire Whitewater. Il obtient alors le mandat de déterminer si le président Clinton a commis un parjure en mentant au sujet de sa relation « inappropriée » avec Monica Lewinsky. Il doit également évaluer si le président Clinton a été coupable d'entrave à la justice lorsqu'il a soutenu, dans sa déposition écrite soumise aux avocats de Paula Jones, n'avoir eu aucune liaison avec Monica Lewinsky. Ces faits ont été jugés suffisamment importants pour que le ministère de la Justice donne plus de pouvoirs au conseiller indépendant K.W. Starr. Selon les lois américaines, un personne commet un parjure si elle affirme ou corrobore volontairement et sous serment certains faits qu'elle sait être faux (*18 U.S.C. 1621*). De plus, personne ne peut encourager un témoin à se parjurer (*18 U.S.C. 1622*). Il devenait donc essentiel de savoir si le président Clinton et son conseiller Vernon E. Jordan Jr. avaient encouragé Monica Lewinsky à mentir au sujet de sa relation avec le président (subornation de témoins).

personnes au maximum. Le quorum est le nombre minimal de jurés requis pour un grand jury, soit 16 (*Rule 6(a)(1) of the Federal Rules of Criminal Procedure*). Il existe deux types de grand jury : un grand jury régulier qui reçoit un mandat original de 18 mois pouvant se prolonger pendant 6 autres mois (pour un total de 2 ans); un grand jury spécial, dont le mandat original est également de 18 mois, mais la cour a le pouvoir de prolonger trois fois de six mois le mandat du procureur (pour un total de 3 ans). Le procureur Kenneth W. Starr a demandé la création d'un grand jury fédéral et d'un grand jury dans l'État de l'Arkansas afin de poursuivre son enquête. L'élargissement de son mandat a fait en sorte qu'il a obtenu de la cour l'autorité d'étendre son enquête au-delà de l'affaire Whitewater.

Le « privilège de l'exécutif »

L'un des arguments que voulait utiliser la Maison-Blanche pour empêcher certains auxiliaires du président de témoigner dans l'enquête de Kenneth W. Starr était l'argument du « privilège de l'exécutif ». La juge Norma Holloway Johnson affirma en mai 1998 que le mandat de Kenneth W. Starr lui permettait de dévoiler certaines discussions confidentielles du Président surtout lorsqu'il y avait soupçon de délits criminels. Les avocats de la Maison-Blanche soutenaient que les agents des services secrets, de par leur fonction de protection, jouissaient d'une certaine immunité et pouvaient refuser de témoigner. Dans le même jugement, la juge niait l'existence d'un tel privilège. La Maison-Blanche en appela de cette décision, mais décida ultérieurement d'abandonner cette démarche, le spectre du Watergate risquant de refaire surface. La Cour suprême avait affirmé, en 1974, qu'il existait bel et bien un « privilège de l'exécutif », mais qu'il ne s'agissait pas d'un droit absolu empêchant la divulgation des enregistrements dans l'affaire Watergate.

Afin de régler définitivement son différend avec la Maison-Blanche, Kenneth W. Starr décida, le 28 mai 1998, de demander l'avis de la Cour suprême. Le 17 juillet, le juge en chef de la Cour suprême, William H. Rehnquist, met fin à cet épisode en affirmant que la Maison-Blanche n'a pas réussi à démontrer en quoi le témoignage des gardes du corps du président pourrait causer un préjudice irréparable à la relation de confiance entre le président et les services secrets. La décision aura pour effet immédiat de forcer les gardes du corps du président à témoigner et, surtout, de prolonger l'affaire Clinton-Jones-Lewinsky. En d'autres termes, ce privilège existe dans la mesure où le président ne fait pas l'objet de poursuites criminelles et si cela peut nuire à l'intégrité de la présidence.

Le 9 septembre 1998, Kenneth W. Starr expédie une double copie de son rapport au Congrès accompagnée de 36 boîtes de documents. Le 11 septembre 1998, la Chambre votera en faveur de la publication immédiate du rapport qui sera diffusé sur internet. Le procureur Starr affirme que l'information qu'il a recueillie est crédible et que tous les éléments susceptibles de mener à la destitution du président sont présents. Il accuse le président Clinton d'avoir menti lors de sa déposition assermentée dans l'affaire Paula Jones, ainsi que devant le grand jury. Il affirme également que le président a cherché à faire entrave à la justice en cachant sa liaison avec Monica Lewinsky. Enfin, le rapport Starr soutient que les actes commis par Bill Clinton sont incompatibles avec les devoirs constitutionnels du président. L'enquête Starr prenait ainsi fin¹⁷.

17. Le coût total de l'enquête Starr fut estimé à 50 millions de dollars américains.

LE PROCESSUS POLITIQUE: TREIZE HOMMES EN COLÈRE

Le comité judiciaire et le vote à la Chambre des représentants

Dans le cas du président Clinton, c'est d'abord le comité judiciaire de la Chambre des représentants (21 républicains et 16 démocrates), présidé par le républicain de l'Illinois, Henry Hyde, qui a approuvé les 11 et 12 décembre 1998 les quatre « articles de destitution » ou chefs d'accusation. Ceux-ci furent transmis par la suite à la Chambre des représentants. Les quatre accusations du comité judiciaire se lisaient comme suit : Article 1 : de s'être parjuré lors de son témoignage devant le grand jury dans l'affaire Paula Jones et au sujet de sa relation avec Monica Lewinsky (approuvé par 21 voix contre 16); Article 2 : de s'être également parjuré et d'avoir fait un faux témoignage dans ses réponses aux 81 questions écrites posées par le grand jury dans l'affaire Paula Jones (20 contre 17); Article 3 : d'avoir fait entrave à la justice dans l'affaire Paula Jones en cherchant à cacher certains faits (21 contre 16); Article 4 : d'avoir abusé de ses prérogatives présidentielles en faisant de fausses déclarations au Congrès (21 contre 16).

Cinq jours plus tard, le 18 décembre 1998, la Chambre des représentants fut donc saisie des quatre chefs d'accusation énoncés par le comité judiciaire à l'endroit du président Clinton. Il est important de souligner que la procédure de destitution est automatiquement enclenchée au Sénat dès qu'une accusation est portée par la Chambre des représentants. Elle décida de voter séparément sur chacun des chefs d'accusation plutôt que de renvoyer en bloc toutes les accusations au Sénat. Étant donné que la Chambre des représentants était composée majoritairement de républicains (223 républicains, 211 démocrates et 1 indépendant = 435)¹⁸, plusieurs s'attendaient à ce que les représentants adoptent unanimement les quatre chefs d'accusation. La stratégie républicaine fut différente. Seuls les articles 1 (228 contre

18. Les élections législatives de novembre 1998 avaient clairement démontré que l'acharnement des républicains contre la présidence, surtout dans l'affaire Whitewater, expliquait en bonne partie leur recul. La majorité républicaine à la Chambre des représentants n'était plus que de 11 sièges, ce qui en fait la plus faible de ce siècle. De plus, deux sénateurs républicains clairement identifiés dans les enquêtes ont mordu la poussière. Alfonse D'Amato de New York et Lauch Faircloth de la Caroline du Nord qui joua un rôle clé dans la nomination de Kenneth Starr. Avec ces résultats, les républicains se retrouvèrent loin des 60 votes nécessaires au Sénat pour forcer le vote sur un projet de loi, et loin des 67 sièges requis pour destituer un président. Le résultat de l'élection permit d'ailleurs à l'aile ultraconservatrice du Parti républicain d'obtenir la démission de Newt Gingrich, le leader républicain de la Chambre.

206) et 3 (221 contre 212) furent adoptés, alors que les articles 2 (205 contre 229) et 4 (148 contre 285) furent rejetés.

La Chambre des représentants décidait donc de porter contre le président Clinton des accusations de parjure lors de ses témoignages devant le grand jury au sujet de sa relation avec la stagiaire Monica Lewinsky. De plus, des accusations d'entrave à la justice furent portées dans l'affaire Paula Jones. À la suite des accusations entérinées par les représentants, la Chambre devait également nommer les treize procureurs qui agiraient en tant qu'accusateurs lors du procès au Sénat. Après l'adoption de cette motion, les treize procureurs allèrent porter au Sénat le libellé des deux chefs d'accusation retenus par la Chambre des représentants.

Le procès au Sénat: quand le pouvoir législatif se transforme en pouvoir judiciaire

Selon la Constitution américaine, un procès en destitution au Sénat doit être présidé par le juge en chef de la Cour suprême. Au moment du procès Clinton, le juge William Rehnquist occupait ce poste. De plus, la Constitution prévoit que les deux tiers des sénateurs (67) doivent reconnaître qu'un président, ou un juge, est coupable de parjure et d'entrave à la justice pour qu'il soit destitué. Le Sénat étant composé, au moment du procès, de 55 républicains et de 45 démocrates, il fallait donc, pour destituer le président Clinton, que 12 démocrates votent avec les sénateurs républicains. Compte tenu de la nature hautement partisane de tout le débat, il était fort peu probable que le président Clinton soit destitué. En fait, la thèse selon laquelle il s'agissait pour les républicains d'affaiblir davantage la présidence américaine s'avère juste.

Le procès en destitution du président Clinton débuta au Sénat¹⁹ le 7 janvier 1999. Le président de la commission judiciaire de la Chambre des représentants, Henry J. Hyde²⁰, accompagné des douze

19. Un total de 596 sièges au Sénat étaient mis à la disposition des observateurs. Les sièges furent distribués ainsi : les 100 sénateurs-jurés ont reçu quatre billets d'entrée par jour (n = 400) ; 20 pour la Maison-Blanche, 20 pour la Chambre des représentants, 22 pour le corps diplomatique et 9 pour la Cour suprême. Il faut ajouter les 75 sièges destinés à la presse et aux membres du Sénat et 50 sièges disponibles pour le public.

20. Le représentant Hyde n'en était pas à sa première expérience en matière de destitution. Il faut rappeler que c'est lui qui présida le procès en destitution du juge Harry E. Claiborne en 1986. Pour la première fois en cinquante ans, le Sénat servait de tribunal en destitution. Le 22 juillet 1986, la Chambre des représentants a mis en accusation le juge Claiborne. Le 10 octobre 1986, le Sénat le déclara coupable en estimant qu'il avait jeté le discrédit sur l'appareil judiciaire

autres procureurs, lut d'abord les deux articles de destitution retenus par la Chambre des représentants en décembre²¹. Mais à peine ouvert, le procès fut suspendu, républicains et démocrates ne s'entendant pas sur la procédure à suivre et en particulier sur l'opportunité de convoquer des témoins. Suivant l'horaire prévu, les débats devaient reprendre le 11 janvier, mais l'attaque américaine contre l'Irak retarda de trois jours le procès au Sénat. À la veille de la réouverture des débats, le 13 janvier 1999, tous les sénateurs reçurent du bureau du Sénat un code de bonne conduite d'une page²².

Dans leurs présentations, des procureurs républicains ont souligné avec insistance que les actions du président Clinton dans l'affaire Lewinsky justifiaient sa destitution, parce qu'elles constituaient une « attaque préméditée du président contre l'administration de la justice » et « une menace à l'encontre de notre système de gouvernement²³ ». Henry Hyde affirmait même : « il n'y a pas de plus grand crime que celui de briser le contrat de confiance existant entre le président et le peuple, entre les trois branches du pouvoir, et entre le pays et le monde qui l'entoure²⁴ ». Le procureur James Sensenbrenner déclarait pour sa part : « Nous sommes ici aujourd'hui parce que William Jefferson Clinton a décidé de se placer au-dessus des lois, ni une fois ni deux fois, mais à plusieurs reprises... Les preuves

américain en ayant été reconnu coupable de fraude fiscale en 1984. En fait, durant les années Reagan-Bush, les républicains utilisèrent plus que jamais la procédure de destitution. Linda Greenhouse, « After a Vote to Convict, Qualms in the Senate », *The New York Times*, 12 octobre 1986, p. A3 ; Linda Greenhouse, « Senators Criticize Process for Impeaching Judges », *The New York Times*, 11 octobre 1986, p. B2.

21. Senate Regulations and Procedures, *Senate Rules of Procedures and Practice During an Impeachment Trial*, Revised pursuant to S. Res. 479, 99-2, Aug. 15, 1986. Senate, *Procedures and Guidelines for Impeachment Trials in the United States Senate*, U.S. Government Printing Office, Document 99-33, Revised pursuant to S. Res. 439, 99-33, Aug. 15, 1986.
22. L'objectif de ce code de conduite était de donner une certaine solennité au débat au moment où les procureurs et les avocats du président présenteraient leurs plaidoiries. Ainsi, les sénateurs devaient assister à toutes les audiences. Ils devaient se lever en silence lorsque le président de la Cour suprême, William Rehnquist, entrait dans la salle plénière et ne devaient se rasseoir qu'après lui. Les sénateurs étaient également tenus au silence. Leurs questions devaient être transmises par écrit au juge en chef et tout bavardage, même à voix basse avec leurs voisins était proscrit. Les téléphones portables devaient être éteints. La procédure du vote stipulait que chaque sénateur devrait se lever et voter depuis son siège. Toutefois, aucune sentence n'était prévue pour les sénateurs qui ne respecteraient pas ces règles de conduite.
23. AFP, « Bill Clinton coupable de crimes contre le pays, selon l'accusation », 16 janvier 1999.
24. Agence Reuters, « Clinton accusé par les procureurs de crimes majeurs », 16 janvier 1999.

sonores. Les procureurs républicains voulaient démontrer que le président Clinton était derrière une vaste conspiration, l'élément clé étant la conversation téléphonique du 17 décembre 1997 à deux heures du matin entre le président Clinton et Monica Lewinsky qui réaffirma que le président ne lui avait jamais demandé de se parjurer et que l'accusation d'entrave à la justice relevait de faits circonstanciels liés par un mince fil.

Alors que l'issue du procès ne faisait plus aucun doute, plusieurs sénateurs républicains et démocrates s'affairèrent à préparer une motion de blâme à l'endroit du président Clinton. Au moment où les dernières plaidoiries avaient lieu, le président Clinton assistait aux funérailles du roi Hussein de Jordanie, décédé le 7 février 1999. Le 12 février 1999, le procès en destitution arriva à son point final, les sénateurs votant contre les deux articles en destitution, rejetant à 55 contre 45 l'accusation de parjure et votant à 50-50 celle d'entrave à la justice. Plusieurs républicains ne suivirent d'ailleurs pas la ligne du parti³¹. Aux lendemains du vote, le Sénat refusa de débattre d'une motion de « réprimande » contre Bill Clinton. Le procès était terminé.

LA GESTION DE L'OPINION PUBLIQUE: UNE « STRATÉGIE DE DÉTACHEMENT »

L'un des éléments majeurs du procès Clinton qu'on ne peut esquiver fut certes la place qu'occupèrent la télévision, la vidéo, internet et les sondages. Le président Clinton a utilisé la télévision à des moments cruciaux. Tout comme lors du procès d'Andrew Johnson, les médias ont semblé en général être sympathiques envers le président. Ils sont devenus un outil de l'exécutif pour critiquer le législatif et un moyen pour circonscrire les actions présidentielles. Par ailleurs, il ne faut pas oublier que, tout au long du procès en destitution, l'économie américaine roulait à plein régime et que les citoyens étaient très satisfaits de la gestion de leur président. Il n'y a donc pas de coïncidence entre le fait que le président Clinton était fort populaire et le fait que les États-Unis avaient presque atteint l'équilibre budgétaire. De plus, en proposant des politiques populaires, par exemple le régime d'assurance maladie qui n'a pas vu le jour à cause de la majorité républicaine au Congrès, le président Clinton s'assurait de l'appui indéfectible d'un grand nombre d'Américains.

Le véritable danger était que toute cette procédure devienne hautement partisane, et les médias ont certainement contribué à redonner une dimension démocratique au procès. Alexander Hamilton

31. AFP, « Clinton appelle à la réconciliation », *Le Devoir*, 13 et 14 janvier 1999, p. A1 et A14.

dans *The Federalist Papers*, No. 65 écrivait d'ailleurs : « Il y aura toujours le danger que les décisions émanent plutôt d'une comparaison des forces de chacun des partis que d'une preuve et d'une démonstration réelle de l'innocence ou de la culpabilité »³². Le procès en destitution du président Clinton a bien démontré qu'une telle situation pouvait se produire. Dans ce contexte, la télévision a permis à la Maison-Blanche de parler directement aux citoyens. La gestion de l'opinion publique est devenue un élément important à toutes les étapes du procès³³.

Sondages et opinion publique: une « diplomatie de la destitution »

La stratégie de l'administration Clinton, surtout lorsque l'affaire Lewinsky fut exposée au grand jour, le 21 janvier 1998, a été décrite comme une « stratégie de détachement »³⁴. Même s'il est difficile de prétendre que le cours des événements n'ait pas affecté la politique américaine, le président a tout de même réussi à démontrer qu'il pouvait continuer à vaquer aux affaires de l'État³⁵. Les bombardements contre l'Irak au début de décembre 1998, juste au moment où le vote sur les quatre articles de destitution allait avoir lieu, la visite du Pape à St. Louis au début de février ou la mort du roi Hussein de Jordanie sont autant de moments de l'application de cette stratégie et des efforts de la Maison-Blanche pour diminuer l'attention du public américain. De plus, le président Clinton a rarement fait des commentaires sur ce qui se passait tant à la Chambre des représentants qu'au Sénat. Quelques interventions planifiées à différents moments clés du

32. CQ, « Impeachment and the U.S. Congress », *Congressional Quarterly*, mars 1974, p. 15.

33. Sur le procès en destitution du président Clinton, l'opinion des Québécois et des Américains convergent. Ainsi, selon une enquête réalisée par la firme SONDAGEM entre le 22 et le 26 janvier 1999, 75,4 % des Québécois estimaient que les adversaires du président Clinton le harcelaient au sujet de ses relations avec Monica Lewinsky strictement pour des raisons partisans plutôt que par souci de rehausser la morale politique aux États-Unis (24,6 %). Pierre O'Neill, « Les Québécois respectent la vie privée des élus », *Le Devoir*, 4 février 1999, p. A1 et A8.

34. John M. Broder, « Clinton Vows to do his job Rather Than Dwell on Trial », *The New York Times*, 14 janvier 1999, p. A14.

35. Lors des audiences du comité judiciaire de la Chambre des représentants concernant la destitution du président Richard Nixon, la Maison-Blanche a également choisi la stratégie d'une politique étrangère énergique afin de se rallier l'opinion publique américaine. Certains auteurs ont même parlé d'une « diplomatie de la destitution ». Stephen W. Stathis, « Nixon, Watergate, and American Foreign Policy », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 13, n° 1, hiver 1983, p. 129-147.

procès ont démontré l'écart entre la volonté populaire, l'attitude des élus républicains et le comportement des procureurs.

Le fait que le président Clinton a choisi au début de l'affaire de rester muet sur sa liaison avec Monica Lewinsky — en soutenant d'abord dans sa déposition dans la poursuite de Paula Jones (17 janvier 1998) et, pour la deuxième fois (26 janvier 1998), devant les caméras de télévision et un parterre de partisans démocrates n'avoir pas eu de « relations sexuelles » avec Monica Lewinsky — soulève beaucoup de questions sur la capacité « politique » de ses conseillers. En fait, le président l'avouera plus tard, il a plutôt suivi les conseils de ses avocats lorsqu'il a affirmé « Je n'ai pas eu de relations sexuelles avec cette femme, M^{lle} Lewinsky, et je n'ai jamais demandé à qui que ce soit de mentir³⁶ ». Le débat public sur la notion de « relations sexuelles », qui a suivi l'allocution du président, démontre bien qu'il existe entre le politique et le juridique un fossé parfois difficile à cerner.

Dès ce moment, la Maison-Blanche a suivi de très près l'évolution de l'opinion publique américaine. Il semblerait qu'elle ait choisi de miser sur les charmes populistes du président et de favoriser aussi souvent que possible les contacts directs entre Bill Clinton et les électeurs américains. Le lendemain de sa déclaration télévisée sur sa « relation sexuelle » avec Monica Lewinsky, le président Clinton présenta son discours annuel sur l'état de l'Union. Sa popularité a alors atteint des sommets ; 70 % des Américains se disant satisfaits de son administration³⁷. L'autre point tournant fut probablement le discours télévisé du président Clinton du 17 août 1998, où il avoua finalement avoir eu une « relation inappropriée » avec Monica Lewinsky tout en accusant Kenneth W. Starr d'acharnement, et ce quelques heures à peine après avoir témoigné devant le grand jury.

Hillary Clinton a également été à quelques reprises la porte-parole de son mari. Dans sa déclaration télévisée au réseau NBC, le 27 janvier 1998, le lendemain de celle de son mari, elle n'hésita pas à déclarer que les efforts pour destituer son mari étaient la résultat d'une « vaste conspiration de la droite ». Puis, le 18 décembre 1998, alors que venait de s'ouvrir à la Chambre des représentants le débat sur la destitution du président, Hillary Clinton a une fois de plus apporté son soutien à son époux en appelant tous les représentants à la « réconciliation nationale » et à travailler ensemble pour résoudre les problèmes de la nation américaine. Ses propos furent exprimés dans

36. Sylvie Kaufmann, « Un président victime de sa stratégie des sondages », *Le Devoir*, 12 et 13 septembre 1998, p. A6.

37. Éric Scherer, « Clinton plus populaire que jamais », *Le Devoir*, 2 février 1998, p. A7.

les jardins de la Maison-Blanche au moment où l'Association des mères contre l'alcool au volant lançait une campagne nationale³⁸.

Les avocats de la Maison-Blanche ont également cherché à discréditer le procureur indépendant Kenneth W. Starr. Le 7 février 1998, dans une lettre virulente adressée à Kenneth Starr, l'avocat personnel du président, David Kendall, accusait le procureur de divulguer des informations mensongères dans le but de manipuler l'opinion publique et des témoins éventuels dans le dossier Lewinsky. De plus la publication, le 5 mars 1998 dans le *Washington Post*, du témoignage livré le 17 janvier par le président Clinton dans l'affaire Paula Jones, témoignage qui aurait dû demeurer secret, offrit une autre occasion à la Maison-Blanche de démontrer l'illégalité des méthodes de ses ennemis politiques³⁹.

Finalement, le 11 septembre 1998, lorsque le Congrès décida de diffuser sur internet le rapport Starr remis la veille, plusieurs se sont demandé si cet empressement à divulguer certains témoignages écrits et télévisuels ne servaient pas une fois de plus à convaincre l'opinion publique de la pertinence de la démarche des républicains. La majorité républicaine espérait un revirement de l'opinion publique surtout au moment où le procureur Starr accusait le président d'avoir incité Monica Lewinsky à mentir au sujet de leur relation. À chacun de ces moments, l'opinion publique a toujours appuyé le président, estimant être satisfaite de son travail tout en se disant favorable à ce que le Congrès vote une motion de blâme contre le président⁴⁰.

La théâtralité des plaidoiries au Sénat

Lorsque les sénateurs commencèrent à débattre des deux articles de destitution contre le président, le contrôle de l'opinion publique devint encore plus important. Dans cette phase ultime du débat, républicains et démocrates se devaient de convaincre les Américains

38. AFP, «L'opinion publique reste fidèle à Clinton», *Le Devoir*, 21 décembre 1998, p. A5.

39. La Maison-Blanche a d'ailleurs choisi après le procès de poursuivre Kenneth Starr devant les tribunaux. De plus, le département de la justice a également décidé d'ouvrir une enquête sur la manière dont K.W. Starr avait mené l'affaire Lewinsky. AFP, «La Maison-Blanche poursuit Kenneth Starr», *Le Devoir*, 2 février 1999, p. A1 et A8. AP et AFP, «Starr dans le collimateur de la justice», *Le Devoir*, 13 et 14 février 1999, p. A10.

40. Richard Benedetto, «Public Opinion Still Supports the President», *USA Today*, 14 septembre 1998. AP, «Public Favors Censuring the President», *USA Today*, 16 septembre 1998. Il est intéressant de noter que dans le sondage CBS-Times réalisé du 12 au 14 septembre 1998 (N = 1 813), 66 % des répondants affirmaient que le président Clinton n'avait pas les mêmes valeurs morales que la plupart des Américains.

de la valeur de leurs arguments. Même si pour la majorité des Américains⁴¹, ce procès avait déjà trop duré, la joute politique s'est néanmoins poursuivie. Alors que les règles proscrivaient aux sénateurs-jurés de parler publiquement du procès, plusieurs d'entre eux n'hésitaient pas à en débattre à toutes les émissions américaines d'affaires publiques⁴². En fait, l'image publique qui fut donnée de tout ce procès fut celui de 13 hommes en colère contre un président relativement sans défense. La Maison-Blanche a d'ailleurs utilisé à fond le fait que les procureurs étaient tous des hommes.

La théâtralité des échanges a été remarquable durant tout le procès. À l'ouverture des plaidoiries, les procureurs de la Chambre des représentants utilisèrent tout l'arsenal audiovisuel pour faire valoir leurs arguments. Des dizaines de larges tableaux explicatifs, des enregistrements vidéo des témoignages du président, de ses déclarations à la presse et de son serment à la nation lorsqu'il devint président, furent diffusés simultanément sur de larges écrans de télévision. Les textes des interventions des procureurs étaient diffusés sur le réseau internet. La Maison-Blanche choisit de riposter par l'intermédiaire d'un avocat devant se déplacer en fauteuil roulant (Charles F.C. Ruff⁴³), d'une jeune avocate afro-américaine (Cheryl D. Mills) et d'un ami de longue date, l'ancien sénateur républicain Dale Bumpers. Selon plusieurs observateurs, on avait l'impression de visionner la série télévisée américaine Perry Mason, l'avocat en fauteuil roulant.

La plaidoirie de Cheryl D. Mills a produit un grand effet sur l'opinion publique américaine. L'avocate a abordé de front l'accusation des procureurs qui soutenaient que le comportement de Bill Clinton à l'endroit de Paula Jones constituait une violation des droits civiques et qu'un acquittement du président risquerait de miner les fondements des droits civiques aux États-Unis. Insistant sur l'acquittement du président dans l'affaire Paula Jones et sur les conclusions de la juge Susan Webber Wright selon lesquelles les éléments de preuve liés à l'affaire Lewinsky n'avaient rien à voir avec un cas de harcèlement sexuel, Cheryl Mills affirma que l'avenir des droits civiques aux États-Unis ne lui inspirait aucune crainte, le président Clinton ayant toujours été un ardent défenseur de ces droits.

Le moment le plus émouvant de sa plaidoirie fut l'évocation qu'elle fit du grand-père de Bill Clinton :

41. AP, « La plupart des Américains ne s'intéressent pas au procès Clinton, selon un sondage », 19 janvier 1999.

42. Brigitte Dusseau, « Un congé passé devant les caméras », *Le Devoir*, 18 janvier 1999, p. A5.

43. Charles F.C. Ruff a été victime de la poliomyélite alors qu'il était professeur au Libéria au début des années soixante.

« Le grand-père Bill Clinton avait un magasin. Son magasin accueillait surtout des afro-américains. D'après ce que l'on sait, son grand-père était l'un des quatre blancs dans la ville qui était prêt à commercer avec des afro-américains. Et il a enseigné à son petit-fils que les afro-américains qui venaient dans son magasin étaient de bonnes personnes, qu'elles travaillaient forts et qu'elles méritaient une vie meilleure. Le président a retenu les enseignements de son grand-père jusque dans son cœur et il a travaillé chaque jour pour nous donner à tous plus d'opportunités, les mêmes chances. Je ne suis pas inquiète au sujet de l'avenir des droits civiques... Je ne suis pas inquiète même si nous avons eu par le passé des leaders imparfaits et que nous en aurons d'autres dans l'avenir. Je ne suis pas inquiète au sujet des droits civiques parce que la conduite de ce président en ce qui concerne les droits civiques, les droits des femmes, et sur tous les droits est "indestituable".⁴⁴ ».

Même lors des plaidoiries du 6 février 1999, où les bandes vidéo des interrogatoires de Monica Lewinsky, de Vernon Jordan et de Sidney Blumenthal furent rendues publiques, la Maison-Blanche demanda encore une fois à une avocate, Nicole Seligman, de faire une démonstration technique et efficace. Aussi bien au sujet des cadeaux du président à M^{lle} Lewinsky (48 au total), des efforts de Vernon Jordan pour lui trouver un emploi, que de la conversation du président au sujet de la déclaration sous serment de Monica Lewinsky dans l'affaire Paula Jones, la défense démontra clairement que le président Clinton n'avait en aucun cas cherché à faire entrave à la justice. Du côté républicain, les plaidoiries furent nettement plus émotives, et plusieurs sentirent qu'il s'agissait davantage de cris de désespoir, alors que les jeux étaient faits.

VERS UNE NOUVELLE CONCEPTION DE LA PRÉSIDENTE?

Deux conceptions de la présidence ont toujours dominé la politique américaine. La première, la conception *whig*, apparue à l'époque d'Andrew Jackson (1828), affirme qu'il faut limiter les pouvoirs du président. Celui-ci devrait utiliser uniquement les pouvoirs et prérogatives que lui confère la Constitution, le Congrès

44. Federal Document Clearing House, « The Law of Obstruction of Justice Protects the President », 21 janvier 1999, p. A18 ; Louis Freedberg, « Powerful Drama in Senate as Clinton Team Responds to Democrats Pressing for Quick end to Trial », *San Francisco Chronicle*, 21 janvier 1999. Notre traduction.

demeurant le seul centre de décision et de pouvoir. Le rôle des membres du Congrès serait de prendre tous les moyens pour baliser les pouvoirs de l'exécutif. Il ne faut pas oublier que le président Clinton avait adopté depuis le début de sa présidence un programme interventionniste en proposant par exemple, avec l'appui de sa femme Hillary, un régime de santé universel pour les Américains. Cette volonté de proposer des réformes majeures fut perçue par la droite américaine et les milieux financiers, et en particulier par les compagnies d'assurances et les manufacturiers de tabac, comme une tentative pour réguler la libre concurrence. Il faut également mentionner que le président Clinton s'était aussi prononcé en faveur d'un contrôle des armes à feu et que cette position annonçait un conflit majeur avec une association comme la *National Rifle Association*, l'un des groupes de pression les plus puissants. La question qui se posait alors était de savoir si l'administration Clinton pouvait agir en toute légitimité et dans l'intérêt commun face aux pressions de la droite ultraconservatrice.

La seconde conception de la présidence voudrait que le président soit le majordome ou l'intendant de la politique américaine (*stewardship theory*). L'interventionnisme de plus en plus important de l'État dans l'économie et la vie sociale américaines, surtout lors de la crise économique des années 1930, où les premiers programmes sociaux furent mis en place aux États-Unis⁴⁵, entraîna peu à peu l'adoption d'une conception plus libérale de la présidence. Suivant cette analyse, le président a « le droit et même le devoir de prendre toutes les actions qu'il estime nécessaires afin de défendre l'intérêt national, à condition qu'une telle action ne lui soit pas interdite par la Constitution⁴⁶ ». De ce point de vue, le président peut légitimer ses actions en s'appuyant sur le consensus populaire et en cherchant à faire contrepoids aux lobbies corporatifs.

Dans son discours sur l'état de l'Union, prononcé le 19 janvier 1999 au moment où son procès en destitution débutait au Sénat, le président Clinton proposait une série de mesures sociales visant à aider la classe moyenne américaine⁴⁷. Ce discours fut important parce

45. Guy Lachapelle, « La politique sociale », dans Edmond Orban et collaborateurs, *Le système politique des États-Unis*, Montréal, les Presses de l'Université de Montréal, à paraître.

46. Guy-Antoine Lafleur, « La présidence », dans *Le système politique américain*, Edmond Orban et Michel Fortmann, dir., Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1994, p. 273.

47. À la suite de son discours sur l'état de l'Union, prononcé le 27 janvier 1998 six jours après que l'affaire Lewinsky fut dévoilée au grand jour, la popularité du président Clinton se situait à 68 %. Quelques jours plus tard, il annonçait le premier budget (1999) en équilibre depuis 30 ans. À ce moment-là, 70 % des Américains ont dit être satisfaits de la présidence de Bill Clinton. De plus, 60 % souhaitaient l'arrêt de l'enquête dans l'affaire Lewinsky. Éric Scerer, « Clinton plus populaire que jamais », *Le Devoir*, 2 février 1998, p. A7.

qu'il constituait le premier jalon du cycle budgétaire américain devant mener à l'adoption du budget de l'an 2000 et à préparer l'élection présidentielle. Dans ce même discours, le président Clinton proposait aussi de verser dans les régimes de retraite 62 % de l'excédent budgétaire fédéral au cours des 15 prochaines années et d'accroître le rendement de ces fonds. Il s'engageait à transférer 650 millions de dollars dans le régime de l'assurance maladie pour les personnes âgées et handicapées (*Medicare*), promettait une série d'abattements fiscaux pour les familles et s'engageait à hausser le salaire horaire minimum à 6,15 \$ à compter de septembre de l'an 2000. Dans ce contexte, il ne faut pas s'étonner que la population américaine ait approuvé largement l'action politique du président. Sa popularité approchait d'ailleurs des sommets avec des pourcentages de 66 % (ABC) et de 76 % (NBC). De plus, 81 % des Américains se disaient satisfaits de la gestion économique du président. C'était le score le plus élevé obtenu par un président.

Il faut aussi souligner que le président Clinton a également évoqué dans son discours sur l'état de l'Union la possibilité que son administration intente des poursuites contre les fabricants américains de cigarettes afin de récupérer les centaines de millions de dollars payés par les contribuables américains en soins de santé liés au tabagisme. Les quatre principaux fabricants de cigarettes, Philip Morris, R.J. Reynolds, Brown and Williamson & Lorillard Tobacco réagirent en affirmant qu'ils allaient «se défendre vigoureusement contre cette action en justice qui est totalement politique⁴⁸». Les menaces du président Clinton en ont surpris plusieurs étant donné qu'un accord avait été conclu en 1998 entre l'industrie du tabac et la plupart des États afin de mettre fin aux poursuites judiciaires dont cette industrie faisait l'objet. La plupart de ces ententes ne touchaient pas les caisses d'assurance maladie fédérales, et l'administration Clinton souhaitait récupérer une partie de ces sommes afin d'assurer la stabilité financière des fonds consacrés aux personnes handicapées et au coûts d'hospitalisation. On peut d'ailleurs faire l'hypothèse que le duel entre le président Clinton et le puissant lobby américain du tabac représente l'un des éléments explicatifs de l'acharnement politique de plusieurs représentants républicains à l'endroit de Bill Clinton.

De la moralité de la présidence

Le procès en destitution du président Clinton a atteint des proportions qui dépassent de beaucoup le simple fait que Bill Clinton ait

48. AFP et AP, «L'industrie du tabac fustige Clinton», *Le Devoir*, 21 janvier 1999, p. A5.

menti au public américain. Au-delà de ses justifications ou de ses motifs dans l'affaire Lewinsky ou du règlement hors-cour intervenu dans l'affaire Paula Jones⁴⁹, il faut comprendre que c'est l'affaire Whitewater qui a amené le procureur indépendant Kenneth Starr à lancer l'appareil judiciaire contre le président Clinton. Il est difficile de départager le rôle politique du président, son comportement sexuel et l'implication de ses proches dans certains scandales financiers. L'affaire Paula Jones constitue un cas plus grave, selon nous, puisqu'il s'agissait d'une accusation de harcèlement sexuel portée contre le président. Personne, pas même un président, n'est au-dessus de la loi dans pareil cas. Pour ce qui est de sa « relation inappropriée » avec la stagiaire Monica Lewinsky, c'est surtout le fait que le président ait menti au public américain qui a surtout laissé le public américain inquiet.

C'est pourquoi le procès en destitution du président Clinton constituait un débat sans pareil sur la place de la *morale en politique*. Il faut cependant distinguer morale et politique, leurs finalités étant différentes. Julien Freund écrivait d'ailleurs : « la première répond à une exigence intérieure et concerne la rectitude des actes personnels selon les normes du devoir, chacun assumant pleinement la responsabilité de sa propre conduite. La politique au contraire répond à une nécessité de la vie sociale et celui qui s'engage dans cette voie entend participer à la prise en charge du destin global de la collectivité »⁵⁰.

Mais le paradoxe est que les Américains estimaient qu'il était plus important de juger la qualité du travail accompli par Bill Clinton que d'évaluer les qualités morales de l'homme. On peut probablement se demander si les actes qui lui ont été reprochés ont affecté la gouvernance de l'Union. Un sondage ABC, réalisé après son discours de janvier 1999 sur l'état de l'Union, indiquait que le public américain faisait davantage confiance à Bill Clinton qu'aux républicains pour résoudre les problèmes du pays au cours des prochaines années⁵¹. Le meilleur témoignage dans ce débat est sans doute celui

49. Un accord à l'amiable est intervenu au début de décembre 1998 entre Bill Clinton et Paula Jones. Le montant total de l'accord s'élevait à 850 000 dollars américains. Toutefois, au début du procès en destitution devant le Sénat, les avocats de Paula Jones ont demandé au juge Susan Webber Wright d'ordonner à toutes les parties d'endosser le chèque et au tribunal de déposer le chèque dans un compte, puisque le cabinet *Radar, Campbell, Fisher et Pyke* soutenait que les premiers avocats de Madame Jones, Joseph Cammarata et Gilbert Davis, ne devraient obtenir aucun honoraire étant donné qu'ils avaient abandonné l'affaire. J. Cammarata et G. Davis estimaient qu'on leur devait la somme de 875 000 dollars américains.

50. Julien Freund, *Qu'est-ce que la politique ?*, Paris, Éditions Sirey, 1965, p. 6.

51. Will Lester, « Clinton has Strong Approval Ratings », *Associated Press*, 20 janvier 1999 ; Alan Fram, « Le procès continue mais Bill Clinton sort renforcé de son discours sur l'état de l'Union », *Associated Press*, 20 janvier 1999.

de l'ancien sénateur démocrate Dale Bumpers, ami personnel de Bill Clinton, qui affirmait devant le Sénat le 21 janvier 1999 : « Le président Clinton est coupable d'un manquement moral terrible et d'infidélité conjugale, mais pas d'avoir miné la confiance du public ou d'avoir commis un crime contre la société »⁵².

CONCLUSION

Si l'acquittement de Bill Clinton, le 12 février 1999, était prévisible, il n'en demeure pas moins que cette longue saga soulève de nombreuses questions quant à la procédure de destitution. Nous avons insisté dans ce texte sur le fait qu'il n'existe pas de définition claire des termes « crimes et délits majeurs » utilisés dans la Constitution américaine. En fait, cela n'est pas nouveau, plusieurs ont réclamé par le passé un amendement constitutionnel afin que toute la procédure de destitution ne soit plus confié au Congrès. Le démocrate Heflin (un conservateur du Sud) proposait en 1986, après la condamnation du juge Harry E. Claiborne, la création de deux commissions indépendantes qui verraient à recueillir les preuves. C'est d'ailleurs à la suite des pressions qu'il a faites lorsqu'il était juge en chef de l'État de l'Alabama que la Constitution de cet État fut amendée pour y inclure une telle procédure. Mais dans le cas d'un président, est-ce qu'une telle démarche serait valable ? De plus, l'*American Bar Association* affirmait qu'elle s'opposerait au renouvellement de la loi sur les procureurs indépendants, estimant que l'enquête de Kenneth W. Starr avait démontré clairement les dangers de telles enquêtes. Le procès en destitution du président Clinton n'a fait que relancer ce débat aux États-Unis.

De plus, deux conceptions de la présidence se sont affrontées. Si ce débat n'est pas nouveau dans l'histoire américaine, il a pris toutefois une forme plus hybride dans le cas du président Clinton. Peut-on reprocher à celui-ci d'avoir été proactif, de s'être fait le promoteur de changements nécessaires pour la société américaine et d'avoir utilisé la présidence pour réorienter l'action gouvernementale après des années de néoconservatisme et de reaganisme ? Est-ce que les actions du président Clinton et le fait d'avoir tenté de cacher sa liaison avec Monica Lewinsky sont plus préjudiciables que le soutien que le président Reagan désirait apporter aux *contras* au Nicaragua ? Dans ce dernier cas, les motifs n'étaient-ils pas suffisants, d'un point de vue constitutionnel, pour provoquer la destitution du président ? Même si tous s'accordaient pour dire que le président Clinton était en quelque sorte un « canard boiteux », étant à la fin de son deuxième

52. David Espo et Walter R. Mears, « Bumpers Defends Clinton to Senate », *Associated Press*, 21 janvier 1999.

mandat, et qu'il pourrait difficilement faire accepter son programme politique par le Congrès, il n'en demeure pas moins que c'est la présidence comme institution qui était menacée.

Quant à savoir si la « relation inappropriée » du président Clinton avec la stagiaire Monica Lewinsky constitue un geste répréhensible pouvant conduire à la destitution, il semble assez clair que les juristes et l'opinion publique américaine estiment que les conséquences d'une telle condamnation dépassaient de mille lieues la nature du délit. Il ne fait aucun doute que le président Clinton et Monica Lewinsky ont cherché à cacher leur liaison, et ce, pour des raisons à la fois personnelles et familiales. Le fait que le président Clinton ait menti publiquement renvoie à la question de savoir si cela a nui à la conduite des affaires de l'État. S'agissait-il d'une information privée que le public américain était en droit de connaître ? Il est difficile ici d'établir des critères sur ce que le peuple doit savoir ou pas, sur ce qui relève de la haute sécurité et sur ce qui touche davantage la vie privée d'une personnalité publique. Il est certain que Bill Clinton n'est pas le premier dirigeant à avoir eu des aventures en cours de mandat. À notre avis, la seule question qui importe est de savoir si les actions du président et la procédure en destitution ont pu avoir une incidence sur la conduite des affaires de l'État. Le reste relève de critères normatifs et moraux qui ne devraient pas guider les décisions des procureurs ou des membres du Congrès.

Cela dit, il existe un niveau supérieur lorsqu'on reproche à quelqu'un d'avoir commis des gestes illégaux. Si le président Clinton, dans l'affaire Paula Jones, avait été reconnu coupable de harcèlement sexuel, il se serait retrouvé dans une situation politique impossible. Toutefois, le fait qu'il a été acquitté et qu'un règlement à l'amiable est intervenu règle en bonne partie cette affaire. De la même façon, dans l'affaire Whitewater, le procureur indépendant Kenneth W. Starr n'a pu prouver qu'il y a eu des malversations financières. Il ne restait d'ailleurs au procureur Starr que l'histoire Monica Lewinsky. Qu'il s'agisse de fraude fiscale, de harcèlement sexuel ou d'actes illégaux comme dans le cas du Watergate, la seule peine prévue pour un président est la destitution.

Faut-il voir dans toutes ces péripéties l'émergence d'une nouvelle conception de la présidence ? Le public américain exigera-t-il de ses leaders politiques autant de transparence que de compétence ? Le prochain président des États-Unis devra-t-il être véritablement au-dessus de tout soupçon pour garder la confiance de la classe politique américaine ? L'exécutif sera-t-il investi d'un plus grand pouvoir ? Même s'il est peu probable qu'on assiste à un autre épisode du type « Starr War ! », le procès en destitution de Bill Clinton aura certainement soulevé des questions importantes sur la nature et les limites de la présidence aux États-Unis.