

BRYAN D. JONES

JOHN D. WILKERSON*

« QUE LE BIEN TRIOMPHE » : LE PROCÈS EN DESTITUTION DU PRÉSIDENT CLINTON**

La « révolution républicaine » au Congrès américain a bientôt cinq ans. En 1994, les républicains obtinrent la majorité à la Chambre des représentants pour la première fois depuis 1954 sur un programme qui appelait à une transformation radicale du gouvernement national. Sous la direction du président de la Chambre, Newt Gingrich, une nouvelle génération de républicains se lança au cours des deux années suivantes dans ce que l'on peut appeler une croisade. Cependant, à la fin 1996, ils se retrouvèrent politiquement sur la défensive. Richard Fenno, spécialiste du Congrès, affirme que ces républicains de la Chambre ont en fait permis la réélection du président Clinton. Selon lui, leur manque d'expérience politique les a menés à surestimer le mandat qu'ils avaient reçu des électeurs et à adopter un style législatif agressif. Cette attitude permit au président de les présenter comme des extrémistes au cours de la campagne électorale de 1996, tout comme les

républicains avaient eux-mêmes présenté, avec succès, Clinton et les démocrates comme des extrémistes deux ans plus tôt¹.

Nous voulons ici revenir sur la bataille pour la destitution du président de 1998-1999 afin de réévaluer la révolution républicaine. La décision de la Chambre de se donner un nouvel objectif extrémiste, la destitution du président, ne saurait être attribuée à des erreurs dues à l'inexpérience. La course folle qui mena à la destitution était motivée par l'émotion et renforcée par la base électorale extrémiste de dirigeants dont la tâche est de promouvoir les intérêts collectifs de leur parti. La destitution n'est pas une « erreur » commise par un parti cherchant à établir une large coalition de gouvernement dans un pays pluraliste. Elle est l'œuvre d'un parti qui a délibérément restreint son audience à partir d'un sentiment de répulsion morale.

* Center for American Politics and Public Policy, University of Washington, Seattle.

** Traduit de l'américain par Isabelle Richet.

1. Richard Fenno, *Learning to Govern: An Institutional View of the 104th Congress*, Washington, DC, Brookings Institution, 1997.

BREF RAPPEL HISTORIQUE

1998 ne commença pas très bien pour le président Clinton. Témoignant dans un procès de droit privé, le 17 janvier 1998, il nia avoir eu des « relations sexuelles » avec une ancienne stagiaire de la Maison-Blanche, Monica Lewinsky. En février de la même année, la transcription de conversations enregistrées entre Monica Lewinsky et Linda Tripp fut publiée par *Newsweek*, obligeant le président à nier publiquement de façon moins équivoque (mais tout aussi fausse) cette relation. Le procureur indépendant Kenneth Starr² établit rapidement que le président avait en fait eu des relations sexuelles avec Monica Lewinsky, et le força finalement à témoigner devant un Grand Jury formé pour enquêter sur cette affaire. Le 17 août 1998, dans son témoignage devant le Grand Jury, le président Clinton admit avoir eu des « contacts intimes inappropriés », mais nia avoir menti dans son témoignage dans l'affaire Jones où il avait déclaré ne pas avoir eu de « relations sexuelles ».

Les déclarations de Clinton, qui nia avoir touché Monica Lewinsky à des endroits définis par le procureur, allaient

à l'encontre du témoignage présenté par Monica Lewinsky elle-même devant le Grand Jury. Le 9 septembre, Kenneth Starr devint le premier procureur à recommander que le Congrès engage une procédure de destitution contre un président³. Deux jours plus tard, la Chambre décida de publier le très sensationnel rapport Starr et, peu après, la vidéo du témoignage du président devant le Grand Jury qui était censé être secret. Le 12 octobre, la Chambre des représentants décida d'autoriser le comité judiciaire à enquêter sur l'affaire et à présenter ses recommandations à propos d'une possible procédure de destitution contre Clinton. Avec les élections de novembre à l'horizon et peu de résultats législatifs à présenter au pays, les stratégies républicains montèrent en épingle l'affaire Lewinsky dans une campagne télévisée de dernière minute.

Les élections de novembre ne confortèrent pas la position des républicains. Au lieu d'être l'« année du scandale » pour les électeurs américains, 1998 fut l'année de l'économie. Le parti du président a gagné des sièges lors des élections de mi-mandat pour la deuxième fois seulement au cours du siècle. La vigoureuse croissance économique et le

142

2. Le procureur indépendant est un procureur spécial nommé pour enquêter sur les méfaits de l'exécutif à partir d'une seule affaire. Il fut établi à la suite du scandale du Watergate dans lequel fut impliqué le président Nixon. Starr fut nommé pour enquêter sur des affaires financières du président et de sa femme et put étendre son enquête au scandale Lewinsky.

3. La Constitution américaine prévoit des procédures de destitution contre tout membre du personnel politique fédéral – qu'il appartienne au pouvoir exécutif, législatif ou judiciaire. La Chambre des représentants vote la destitution à la majorité simple ; le Sénat juge l'affaire. Il faut deux tiers des voix pour condamner l'accusé et le forcer à quitter sa fonction. Un seul président américain a été destitué avant le président Clinton, le président Andrew Johnson en 1865. Il manqua une voix au Sénat pour le condamner. Le comité judiciaire de la Chambre vota la destitution de Nixon, mais celui-ci démissionna avant le vote de la Chambre. Dans les années 1980, le procureur indépendant Lawrence Wash eut des consultations avec les dirigeants du Congrès à propos d'une possible destitution du président Ronald Reagan mais décida finalement que la procédure serait trop dommageable pour le pays.

faible taux d'inflation permirent aux démocrates de gagner six sièges à la Chambre et au président Clinton de survivre à un scandale qui, dans un autre climat économique, aurait sans doute mené à sa démission ou sa révocation. Tout indique que les élections ont marqué la victoire du *statu quo*, les démocrates bénéficiant d'une participation légèrement plus élevée dans quelques circonscriptions difficiles⁴. Et même si de nombreux observateurs ont été tentés de présenter les élections comme un test pour le futur du président Clinton, toutes les enquêtes ont montré que le scandale Lewinsky a eu peu d'influence sur la décision des électeurs.

Étant donné leur incapacité à faire du scandale Lewinsky le thème central des élections de mi-mandat, l'aspect le plus incompréhensible de la vie politique de l'année 1998 est l'entêtement avec lequel les républicains de la Chambre ont poursuivi la procédure de destitution. Les spécialistes de Washington avaient présenté les élections comme un test pour l'avenir de cette procédure, lancée lorsque la Chambre avait autorisé l'enquête du comité judiciaire. Selon une bonne synthèse de l'approche dominante à la veille des élections : « Si les républicains gagnent quinze sièges à la Chambre, ils y verront un encouragement non seulement à destituer le président mais à prolonger et rouvrir leurs enquêtes sur d'autres problèmes survenus dans son gouvernement [...].

Si les démocrates sauvent les meubles, par exemple en limitant les gains républicains à moins de cinq sièges à la Chambre [...], ils laisseront certainement Clinton se tirer de l'enquête en destitution⁵. »

Sur vingt experts (des personnalités de premier plan des partis, des responsables d'agences de sondage, des journalistes et deux politologues), dix-huit prédirent des gains républicains allant de 4 à 20 sièges, avec une moyenne de plus de 10 sièges⁶. Seuls le président du comité de campagne démocrate et un institut de sondage démocrate prédirent des gains pour ce parti (un autre institut de sondage démocrate prédit un gain de 13 sièges pour le parti républicain). Si les spécialistes avaient raison, les résultats du vote imposaient donc que les républicains laissent Clinton s'en tirer.

Lors de l'annonce des résultats, le soir du 3 novembre, le président de la Chambre, Newt Gingrich, sembla indiquer que les républicains avaient compris le message lorsqu'il déclara que « les journalistes sont beaucoup plus fascinés par la procédure de destitution que les républicains de la Chambre⁷ ». Bien sûr, Gingrich et les spécialistes s'étaient trompés. Certains des républicains qui interprétèrent les élections comme une défaite amère n'entendaient pas du tout abandonner la procédure de destitution. Le lendemain, le président du comité judiciaire, Henry Hyde, représentant

4. Gary Jacobson, « Impeachment Politics in the 1998 Congressional Elections », *Political Science Quarterly*, printemps 1999, p. 1114.

5. Kenneth Walsh, « Voters' Verdict », *US News and World Report*, 2 novembre 1998, p. 16.

6. The Bulletin's Frontrunner, « Predictions about House Elections », *Lexis-Nexis*, 2 novembre 1998.

7. Kathy Kiely, « How a Slim Chance Became a Certainty », *USA Today*, 21 décembre 1998, p. A-10.

de l'Illinois, déclara à un groupe de républicains : « Nous avons pris une veste hier, mais cela ne change rien à notre devoir⁸. » Le jour suivant, Hyde annonça publiquement son intention de poursuivre son enquête jusqu'au bout : « Notre devoir nous impose de continuer. Il nous impose de rechercher la vérité et d'en assumer toutes les conséquences. Il demande que nous maintenions l'autorité de la loi. Il exige que nous fassions en sorte que le président et le citoyen ordinaire soient traités de la même façon devant la justice. »

144 La déclaration de Hyde et la démission forcée de Gingrich moins d'une semaine après les élections n'étaient que les premiers d'une série d'événements surprenants dans la course folle à la destitution⁹. Politiquement, poursuivre la procédure ne semblait pas très rationnel pour un parti qui avait tout récemment pris le contrôle de la Chambre, avait enregistré des pertes au cours de deux élections successives et allait bientôt devoir s'engager dans une campagne électorale où les trois branches du gouvernement étaient en jeu. Comme l'a observé Gary Jacobson, un de nos meilleurs spécialistes des élections législatives : « Curieusement, pourtant, le message des électeurs n'a pas atteint les républicains du Congrès, qui ont continué à poursuivre la procédure de destitution comme si de rien n'était. Il est donc presque certain que la

question déterminera les élections de l'an 2000¹⁰. »

La poursuite de la course à la destitution était aussi très surprenante car les sondages d'opinion laissaient peu d'espoir d'un changement d'attitude du public¹¹. Dans l'affaire du Watergate, les sondages d'opinion purent encourager les politiciens à poursuivre leur enquête. Comme dans le scandale Lewinsky, la plupart des Américains s'opposaient au début à la destitution et à la révocation de Richard Nixon, même quand ils le croyaient impliqué dans le scandale (voir *figure 1*) ; cependant, au fur et à mesure que l'enquête avançait, l'opposition à la destitution et la révocation de Nixon déclina régulièrement.

En 1998, l'évolution de l'opinion publique n'offrit pas de tels encouragements. Lorsque le scandale devint public, en 1998, les Américains étaient divisés à propos de savoir si Clinton devait être destitué s'il avait « menti sous serment ou essayé de forcer la jeune femme à mentir sous serment¹² ». En août, les Américains étaient persuadés qu'il avait menti, mais une large majorité se prononçait contre sa destitution et sa révocation, une tendance qui se maintint tout au long de l'enquête (voir *figure 2*). Du point de vue du public, le scandale Lewinsky n'était pas Watergate. Néanmoins, les républicains de la Chambre continuèrent de plus belle.

8. *Ibid.*

9. Sue Kirchhoff, « A Conservative Juggernaut », *Congressional Quarterly Weekly*, 22 décembre 1998, p. 3340-3341.

10. Gary Jacobson, *loc. cit.*

11. John Zaller, « Monica Lewinsky's Contribution to Political Science », *PS*, 31 (2), 1999, p. 182-189.

12. Lydia Saad, « Public Withholds Judgment on White House Intern Controversy », sondage Gallup, 21 janvier, <http://www.gallup.com/releases/pr980123.asp>.

Figure 1. Évolution de l'opinion publique durant la procédure de destitution de Nixon (Gallup)

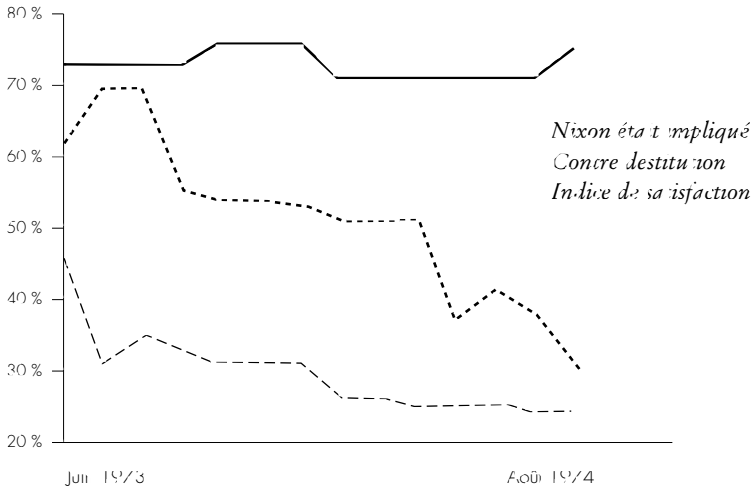
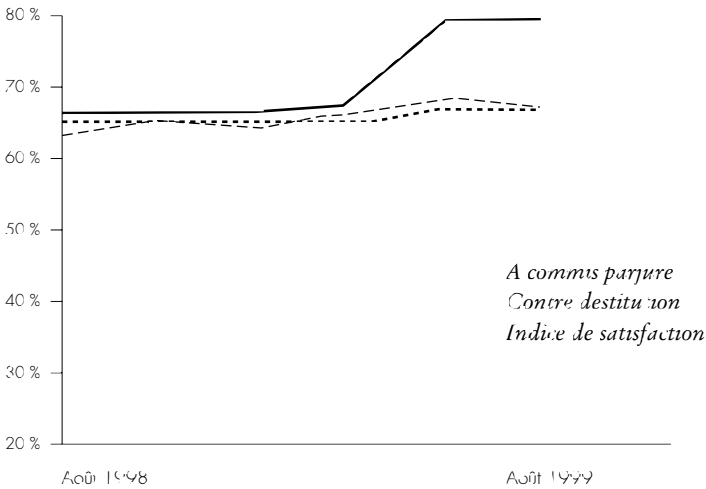


Figure 2. Évolution de l'opinion publique durant la procédure de destitution de Clinton (Gallup)



EXPLIQUER LA COURSE FOLLE À LA DESTITUTION

On peut facilement offrir une explication après coup de la décision de la Chambre de poursuivre la procédure de destitution. Selon Gallup, les électeurs républicains potentiels étaient les plus favorables à la destitution et opposés à la censure¹³. En outre, les personnes interrogées étaient plus susceptibles de dire que leur propre décision de vote serait influencée par le vote d'un élu sur la destitution. Ces électeurs étaient moins susceptibles d'oublier alors que ceux qui étaient contre la destitution pourraient se laisser distraire par d'autres événements au cours des deux années suivantes.

146

Même si une telle explication est plausible et peut être illustrée par notre propre analyse statistique des votes, nous pensons que la plupart des politologues, tout comme le public et les experts, n'imaginaient pas que la Chambre irait jusqu'à la destitution. En outre, si une stratégie visant à s'assurer le soutien de la base était tout à fait raisonnable pour les élus républicains des circonscriptions conservatrices, ce n'était pas si clair du point de vue de la direction. Si les républicains souhaitaient maintenir leur majorité, c'était les républicains élus par des circonscriptions qui avaient voté pour Clinton en 1996 qui avaient le plus à perdre avec la destitution.

Dans son très bel ouvrage *Learning to Govern*, Richard Fenno conclut que « l'attitude intransigeante du tout ou rien » des républicains de la Chambre durant le 104^e Congrès (1995-1996) avait

entraîné la réhabilitation et la réélection du président Clinton¹⁴. Tout comme les républicains avaient réussi à identifier les démocrates avec un président impopulaire en 1994, les démocrates purent identifier en 1996 les candidats républicains avec une Chambre agressive et extrémiste, incarnée par Newt Gingrich. Fenno impute les actions de la Chambre durant le 104^e Congrès à quarante ans de statut minoritaire. D'après lui, les républicains commirent deux erreurs fondamentales. La première fut d'interpréter les élections de 1994 comme un mandat pour des changements radicaux. La seconde fut d'adopter une attitude très agressive dans leur travail législatif quand des négociations et des compromis étaient nécessaires.

S'il est vrai que les républicains avaient peu d'expérience du gouvernement en 1995, des parallèles remarquables entre les événements de 1995 et de 1998 suggèrent qu'il s'agit d'autre chose que d'une erreur de jugement. Une fois de plus, en 1998, les républicains de la Chambre ont poursuivi des objectifs qui n'étaient pas soutenus par la plupart des Américains. Une fois de plus, ils ont adopté une stratégie de confrontation avec les démocrates qui, selon les sondages, a persuadé les Américains que c'était le Congrès, et non le président, qui avait perdu le contact avec le public. Après plus de quatre ans d'expérience à la Chambre, la façon dont ils ont mené l'affaire de la destitution indique que les républicains n'ont pas appris grand-chose de l'art de gouverner.

Nous pensons que les calculs électoraux et les erreurs dues au manque

13. <http://www.gallup.com/poll/trends/ptjobapp.asp>

14. Richard Fenno, *op. cit.*, p. 47.

d'expérience ne suffisent pas à expliquer l'action de la Chambre. Nous aurions tendance à accorder plus de poids à l'un des facteurs avancés par Fenno, le fait que quarante ans de statut minoritaire les a menés à se laisser emporter facilement et à privilégier les objectifs à court terme¹⁵. Pour exprimer cela autrement, ce sont les réactions émotives, et non les calculs politiques ou les erreurs de jugement, qui ont guidé toute la procédure de destitution. Alors que les calculs électoraux ont clairement influencé les réponses individuelles des législateurs face aux options présentées, nous pensons que les réactions émotives ont joué un rôle central dans la définition de ces options.

« QUE LE BIEN TRIOMPHE »

A notre avis, des réactions émotives se sont combinées à des facteurs institutionnels pour modifier le cours des événements. Tout d'abord, les dirigeants de la Chambre chargés de promouvoir les intérêts de leur parti ne l'ont pas fait, non parce que leur réélection était en jeu, mais parce qu'ils étaient devenus obsédés par l'idée d'avoir la peau du président Clinton. Ces républicains virent le scandale Lewinsky comme le meilleur moyen de paralyser, et peut-être d'éliminer, un ennemi politique haï. De façon assez ironique, le dirigeant de la Chambre qui en était venu à apprécier les vertus du pragmatisme était Gingrich¹⁶. Sa démission forcée provoqua un vide de pouvoir qui fut comblé par des politi-

ciens déterminés à pousser la procédure aussi loin que possible.

Le départ de Gingrich donna au responsable de la majorité Richard Arme (républicain du Texas), au chef du groupe parlementaire républicain Tom DeLay (Texas) et aux républicains du comité judiciaire le contrôle de fait de la procédure d'*impeachment*. La plupart de ces élus représentent des circonscriptions extrêmement conservatrices. Cependant, en tant que dirigeants, ils avaient la responsabilité d'adopter un objectif qui permettrait de maintenir la majorité affaiblie de leur parti. Comme l'explique un républicain : « La circonscription de Dirk Arme sera républicaine jusqu'à la Saint-Glinglin. Ce n'est pas dans sa circonscription que se décidera la majorité¹⁷. » Le problème est que ces dirigeants sont des conservateurs convaincus qui détestent tout ce que Clinton représente au passé comme au présent. Quand Gerald Solomon, le président de la commission des procédures, proposa la possibilité d'une censure en 1998, la réponse de DeLay fut « Non et non. Tu parles que non. Nous ne choisirons pas la censure, alors arrête d'en parler¹⁸. »

Ensuite, ce sont des réactions émotives qui ont amené certains républicains représentant des circonscriptions gagnées par Clinton en 1996 à rejeter l'alternative préférée par la majorité des Américains, la censure. Au début, ces modérés se sont débattus entre des exigences contradictoires : les souhaits des électeurs de leurs circonscriptions et

15. *Ibid.*, p. 8.

16. *Ibid.*, p. 51.

17. Jeffrey L. Katz et Jackie Koszczuk, « GOP's Recovery Strategy : Get Back to Legislating », *Congressional Quarterly Weekly*, 13 février 1999, p. 354-358.

18. National Journal, « Impeachment », *National Journal's Congress Daily*, 16 septembre 1998.

l'opposition à la censure exprimée clairement par les dirigeants de leur parti. Avec le temps, cependant, certains se montrèrent de moins en moins attirés par la censure, en partie parce qu'ils étaient exaspérés par les actions des démocrates du Congrès et du gouvernement qui reprirent l'offensive après les élections de novembre. Les démocrates du Congrès déclarèrent que les élections avaient mis fin à la procédure et adoptèrent une position de plus en plus obstructionniste à l'égard de leurs collègues républicains. « Le principal problème pour les dirigeants républicains est comment se débarrasser de cette histoire, affirma Barney Frank, démocrate du Massachusetts et membre de la commission judiciaire. Ils savent que c'est fini¹⁹. » Sans déclarer victoire, le gouvernement Clinton adopta une approche de plus en plus « arrogante et évasive » à l'égard de l'enquête²⁰. Certains conseillers se prononcèrent également contre le compromis de la censure « parce que le président était sûr de gagner dans une bataille sur la destitution ». En forçant la confrontation, les démocrates rendirent la censure moins attrayante comme stratégie de sortie pour les républicains modérés.

LE COMITÉ JUDICIAIRE DÉFEND L'AUTORITÉ DE LA LOI

Historiquement, du fait de ses compétences, le comité judiciaire a attiré des législateurs intéressés par les questions sociales controversées, comme les droits civiques, le contrôle des armes à feu,

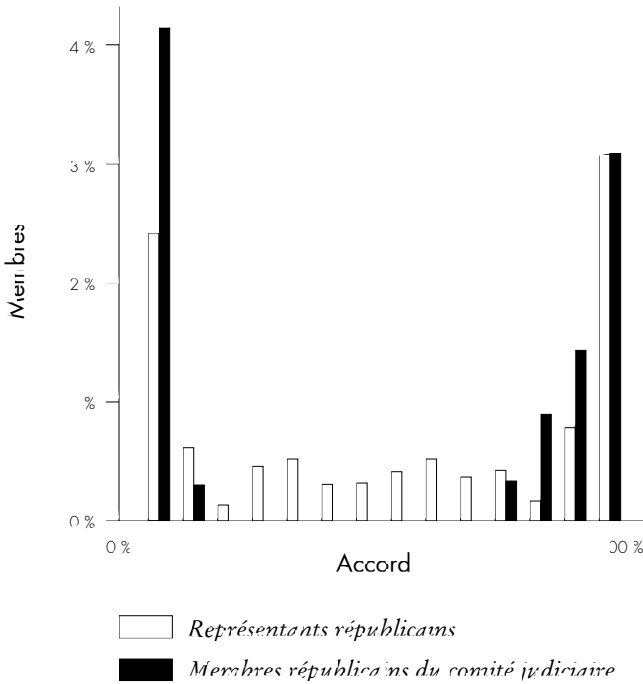
l'avortement et la prière à l'école. En 1998, parmi ses membres républicains, on trouvait des ennemis jurés de Clinton comme Bob Barr, de Géorgie, qui avait déjà soutenu une résolution de destitution en 1997. Plus tard, quand on lui demanda pourquoi la Chambre avait destitué Clinton, il répondit : « Parce que nous avions la majorité. » Il ne fait pas de doute que l'attitude personnelle et les mensonges du président scandalisèrent d'autres républicains du comité (et quelques démocrates également). Mais, dans cette affaire, il apparaît clairement que les législateurs responsables de la procédure ne représentaient pas l'ensemble de leur parti. Ils étaient plus susceptibles que le républicain moyen de détester tout ce que Clinton représentait, idéologiquement et moralement. Comme l'a fait remarquer un républicain modéré : « La plupart des membres comprennent que, lorsqu'on subit des pertes dans deux élections successives, il faut décider si l'on veut gagner ou perdre. Le problème, c'est que certains membres pensent que le jour du Jugement viendra dans l'autre monde et non en novembre 2000²¹. » La *figure 3* illustre l'extrémisme du comité judiciaire de la Chambre à partir d'une mesure des sentiments anti-Clinton, les indices de satisfaction de la coalition chrétienne. Alors qu'en général les républicains reçoivent des indices de satisfaction élevés de la part de cette organisation, les républicains du comité judiciaire sont pour elle de véritables superstars.

19. Kathy Kiely, *loc. cit.*

20. Kirk Victor, Carl Cannon, Richard Cohen et Eliza Newlin, « The Train Rolls On », *The National Journal*, 12 décembre 1998, p. 2913.

21. Jeffrey L. Katz et Jackie Koszczuk, *loc. cit.*

Figure 3. Indices de satisfaction de la coalition chrétienne



Leur aversion à l'égard de Clinton existait probablement avant que ces législateurs n'expriment leur désir de défendre l'autorité de la loi. Quand on lui demanda de désigner l'action la plus infâme de Clinton durant tout cet épisode, le commentateur William Bennett répondit : « Quand il pointa son doigt vers le public américain et mentit [à propos de sa relation sexuelle]. » Cependant, ce type de répugnance offre une base légale et politique très faible pour une procédure de destitution. Dès février 1998, le même public qui s'opposait à la révocation du président avait

déclaré qu'il ne croyait pas à ses dénégations publiques. Pour attirer les républicains modérés et leurs électeurs, il fallait un argument plus défendable. Les républicains du comité insistèrent alors de plus en plus sur les accusations de parjure et sur l'importance de maintenir l'« autorité de la loi », tout en abandonnant l'argument selon lequel Clinton devait être destitué pour avoir menti au public américain. Dans un vote partisan, le comité rejeta ensuite la censure et envoya quatre articles de destitution à la Chambre.

LA CHAMBRE REJETTE LA CENSURE ET VOTE LA DESTITUTION

Le 19 décembre, les dirigeants de la Chambre manœuvrèrent soigneusement pour contraindre les républicains modérés à abandonner l'option de la censure, alors que la Chambre vacillait sous l'effet de la soudaine démission de son président Livingston à la suite de révélations sur ses aventures adultères. Les « managers » chargés de mener le débat expliquèrent d'abord que permettre un vote sur la proposition de censure des démocrates reviendrait à laisser le président décider de sa propre punition. Ensuite, admettant que certains républicains continuaient à douter du fait que les accusations justifiaient la destitution du président, DeLay expliqua que, dans la mesure où il n'y avait pas de majorité pour la destitution au Sénat, la Chambre pouvait la voter comme une sorte de « supercensure »²².

La résolution rédigée par le comité²³ fut présentée à la Chambre comme une question privilégiée, ce qui signifiait que seuls des amendements allant dans le même sens pouvaient être présentés. Au cours du deuxième jour de débat (le 19 décembre), Rick Boucher, démocrate modéré de Virginie, proposa de renvoyer la résolution au comité en lui demandant d'en modifier les termes dans

le sens d'une condamnation et d'une censure du président pour sa conduite. Gerald Solomon (républicain de New York), le président du comité de procédure, fit immédiatement un point d'ordre pour affirmer que l'amendement de Boucher n'allait pas dans le sens de la résolution. Bien que les partisans de la censure aient cité des cas passés où la Chambre avait envisagé de censurer des membres de l'exécutif ou du judiciaire, le président de séance soutint le point d'ordre expliquant qu'un vote de censure menacerait un précédent « vieux de cent cinquante ans » sur les amendements des résolutions sur des questions privilégiées. La Chambre proposa ensuite d'approuver la décision du président de séance, empêchant ainsi un vote sur la censure²⁴.

Privés de la possibilité de prendre position sur la censure, la plupart des républicains modérés votèrent au moins un des quatre articles. L'article 1, accusant le président Clinton de parjure durant son témoignage devant le Grand Jury fut approuvé à une majorité de 228 voix contre 206 ; l'article 3, l'accusant d'obstruction de justice dans l'affaire Paula Jones, fut approuvé par une majorité de 221 voix contre 212 ; l'article 2 (parjure dans l'affaire Paula Jones) et l'article 4 (abus de pouvoir) furent rejetés.

22. Carroll Doherty et Jeffrey Katz, « House Opens Historic Drama of Morality, Law and Politics », *Congressional Quarterly Weekly*, 12 décembre 1998, p. 3286.

23. Résolution n° 611 de la Chambre des représentants.

24. Si l'on s'appuie sur les arguments présentés par les partisans et les opposants, le précédent légal est douteux. L'option de la censure a été considérée au cours de plusieurs procédures de destitution, mais n'a jamais été appliquée. Alors que les décisions procédurières du président de séance sont approuvées ou rejetées régulièrement au Sénat, elles ne le sont pratiquement jamais à la Chambre des représentants. Cf. Charles Tiefer, *Congressional Practice and Procedure : A Reference, Research and Legislative Guide*, Westport, Conn., Greenwood Press, 1988.

Tableau 1. Vote sur la destitution à la Chambre des représentants

<i>Résolution de destitution</i>	<i>Total</i>		<i>Démocrates</i>		<i>Républicains</i>	
	<i>oui</i>	<i>non*</i>	<i>oui</i>	<i>non</i>	<i>oui</i>	<i>non</i>
Article 1 :						
Parjure devant le Grand Jury	228	206	5	200	223	5
Article 2 :						
Parjure dans l'affaire Paula Jones	205	229	5	200	200	28
Article 3 :						
Obstruction de justice	221	212	5	199	216	12
Article 4 :						
Abus de pouvoir	148	285	1	203	147	81

* L'écart d'une voix dans la colonne des « non » est dû au vote négatif, sur les quatre articles, du représentant indépendant Bernie Sanders, du Vermont.

151

Les démocrates étant presque unanimes dans leur opposition aux quatre articles, les variations de comportement intéressantes sont à rechercher dans la coalition républicaine majoritaire. Pourquoi un plus grand nombre de républicains a-t-il soutenu les accusations de parjure devant le Grand Jury et d'obstruction de justice que celles de parjure dans l'affaire Paula Jones et d'abus de pouvoir ? Le vote de la Chambre a-t-il eu des conséquences pour la procédure du Sénat, et si oui lesquelles ?

Nous avons étudié les votes à la Chambre en détail²⁵. Nos conclusions confirment notre interprétation que ce sont des réactions émotives et des calculs politiques, plutôt que le souci de maintenir l'autorité de la loi, qui ont motivé les prises de position. On ne sera pas surpris de constater que l'affiliation partisane d'un représentant est le meilleur indicateur de son vote sur les quatre

articles, les républicains étant les plus favorables. Après le parti, la variable la plus importante qui explique les différences d'attitude est le soutien du programme de la coalition chrétienne, comme le montrent les indices de satisfaction de cette organisation conservatrice. Les membres qui avaient soutenu la résolution de destitution de Bob Barr en 1997 et les républicains du comité judiciaire ont été aussi plus susceptibles de voter pour les quatre articles.

Les considérations électorales ont tirillé les républicains dans des directions opposées. Toutes choses étant égales par ailleurs, les républicains élus dans des circonscriptions remportées par Clinton en 1996 ont été moins favorables à la destitution. Cependant, les républicains élus de justesse en 1998 ont tendu à être plus favorables à la destitution. Ces conclusions confirment l'observation selon laquelle le rejet de

25. Les résultats présentés ici s'appuient sur des études statistiques publiées dans un autre texte disponible auprès des auteurs.

l'alternative de la censure a laissé aux républicains modérés « deux options dégueulasses²⁶ ». Confrontés à un choix qui n'en était pas un, certains ont décidé de suivre l'électeur moyen, tandis que d'autres ont décidé de suivre leur base conservatrice.

LE SÉNAT VOTE L'ACQUITTEMENT

152 Au moment où la Chambre considérait la question de la destitution, DeLay avait cherché à en minimiser l'importance en expliquant, dans une certaine mesure, que le Sénat était le lieu approprié pour censurer le président. Cependant, la semaine suivante, DeLay changea de ton et demanda que, avant que les sénateurs « ne passent un accord avec la Maison-Blanche ou ses représentants, ils passent beaucoup de temps dans la salle des preuves²⁷ ». Apparemment en réponse à DeLay, cinq républicains envoyèrent une lettre au Sénat soulignant qu'ils ne voulaient pas que leurs votes soient « interprétés comme si nous considérons la révocation comme la seule conclusion raisonnable de cette affaire²⁸ ».

Les « managers » de la Chambre et les membres républicains du comité judiciaire durent se préparer à une bataille difficile. Les dirigeants du Sénat semblaient déterminés à ne pas s'abaisser au niveau de rancœur partisane qui avait caractérisé la procédure à la Chambre, dans la mesure où il y avait peu de chances d'obtenir les 67 votes nécessaires pour condamner le président. Les

« managers » voyaient les choses d'un autre œil et se plaignirent à plusieurs reprises du manque de respect de leurs collègues du Sénat à leur égard. Qu'il s'agisse d'une stratégie consciente ou non, les présentations faites par les « managers » allèrent bien au-delà des accusations relativement circonscrites contenues dans les articles soumis à la Chambre. Deux d'entre eux firent des présentations très solides et à l'argumentation légale soigneusement préparée. Charles Canady, de Floride, brisa la première ligne de défense du président – à savoir que les actions mentionnées dans les Articles n'étaient pas des délits justifiant la destitution – et contraignit ses défenseurs à discuter et les faits et la loi. Asa Hutchinson chercha de façon persuasive à démontrer l'allégation que le président avait cherché à influencer des témoins clés dans l'affaire Paula Jones. Les autres « managers » firent des présentations moins convaincantes d'un point de vue juridique. Sensenbrenner, par exemple, trompa les sénateurs en affirmant que Paula Jones avait été licenciée après avoir rejeté les avances sexuelles que (le gouverneur) Clinton lui aurait faites.

L'élément le plus remarquable des présentations des « managers » est le peu d'attention portée au contenu précis des articles 1 et 2. Nombre de leurs arguments portaient sur des allégations rejetées par la Chambre. Bien que la Chambre ait rejeté l'article 4, qui accusait le président d'abus de pouvoir, Hyde

26. Carroll Doherty et Jeffrey Katz, *loc. cit.*, p. 3282.

27. James Dao, « Avoid a Rush to Censure, DeLay Urges Senators », *The Austin-American Statesman*, 24 décembre 1998, p. A-1. DeLay faisait probablement allusion au témoignage non publié d'une cinquième femme qui affirmait que Clinton l'avait agressée sexuellement deux décennies plus tôt.

28. *Seattle Times*, 24 décembre 1998.

*Tableau 2. Défections dans les votes du Sénat
(55 républicains, 45 démocrates)*

<i>Résolution de destitution</i>	<i>Votes pour</i>	<i>Défections républicaines</i>	<i>Défections démocrates</i>
Article 1 : Parjure	45	10	0
Article 2 : Obstruction	50	5	0

demanda aux sénateurs de défendre le serment que fait tout témoin de dire la vérité. « En fonction de ce que vous déciderez, il sera soit renforcé dans son pouvoir de rendre la justice, soit il suivra la voie d'une grande partie de notre infrastructure morale et deviendra une simple convention – pleine de bruit et de fureur et sans aucune signification. » Dans sa déclaration liminaire, McCollum traita Clinton de « menteur » et de « tricheur ». Le super-ennemi Barr conclut que « Clinton est un cancer de notre gouvernement et le seul remède est la condamnation »²⁹.

Cependant, à la grande déception des « managers », aucun des articles ne reçut même une majorité simple alors qu'un vote des deux tiers des sénateurs était nécessaire. L'article 2, sur l'obstruction de justice, fut rejeté par un vote de 50-50, l'article 1 (parjure devant le Grand Jury) par un vote de 45-55. Alors que les démocrates étaient unis dans leur opposition, cinq républicains modérés refusèrent de voter les deux articles, tandis que cinq autres républicains (tous d'anciens procureurs)³⁰ rejetèrent l'accusation de

parjure (voir *tableau 2*). A notre avis, cela indique que l'argumentation des « managers », en tout cas en ce qui concerne l'accusation de parjure, ne tenait pas légalement. Le manque de respect des sénateurs à leur égard était mérité. En plus de la présentation de l'affaire devant le Sénat, ils étaient aussi responsables de toute l'orientation de la procédure en tant que membres du comité judiciaire.

CONCLUSION : CROISADE MORALE OU POLITIQUE PARTISANE ?

Les rédacteurs de la Constitution américaine voulaient que la destitution et la condamnation d'un président soient extrêmement difficiles. L'exigence d'une procédure qui implique les deux chambres et d'une majorité des deux tiers au Sénat signifie que, sans un consensus large, la destitution d'un président est vouée à l'échec. Le système a fonctionné. C'est le refus du public américain de se mobiliser derrière l'action des républicains de la Chambre qui a mené celle-ci à l'échec.

29. Judiciary Committee, US House of Representatives, 1999, « Impeachment », <http://www.house.gov/judiciary/icreport.htm>.

30. Stevens (Arkansas), Gorton (Washington), Specter (Pennsylvanie), Thompson (Tennessee), Warner (Virginie).

Le résultat de la procédure de destitution confirme également les espoirs des pères fondateurs de voir le Sénat tempérer les passions de la Chambre. Ce qui est plus surprenant, c'est le fait que la Chambre, censée être plus sensible à l'opinion, ait poursuivi une action aussi impopulaire. Dans une démocratie, les partis politiques jouent un double rôle. Ils doivent susciter parmi ses partisans la passion qui soutient toute action législative, mais ils doivent aussi construire des coalitions capables de gouverner le pays. Aux États-Unis, les coalitions de gouvernement se forment au sein d'un même parti, mais elles doivent avancer un programme centriste si elles veulent surmonter le système de « contrôles et équilibres ». En fait, afin de satisfaire les exigences morales d'une minorité d'Américains, les républicains de la Chambre ont mis en danger leur coalition de gouvernement. La course à la destitution du président ne représente pas une bonne politique électorale.

Nous avons expliqué que ce résultat est avant tout le produit de l'impuissance de la direction. La démission de Newt Gingrich a créé un vide comblé par des législateurs déterminés avant tout à avoir Clinton, même si cela signifiait mettre en danger la faible majorité de travail de leur parti et sa possibilité de prendre le contrôle du gouvernement fédéral. Un comité judiciaire composé différemment n'aurait peut-être pas poursuivi son action après les élections de novembre. Une direction différente aurait peut-être été plus sensible aux préoccupations électorales de leurs collègues des cir-

conscriptions modérées et aurait envisagé la possibilité d'une censure.

Dans la dernière phrase de sa déclaration de conclusion, Henry Hyde avait plus l'air d'un prédicateur évangélique que d'un politicien démocratique : « Et maintenant prenons tous notre place dans l'histoire du côté de l'honneur et, oh, oui, que le Bien triomphe³¹. » L'action de Hyde et des autres dirigeants de la Chambre n'a pas été aussi courageuse qu'ils aimeraient le faire croire. La plupart représentaient des circonscriptions qui exigeaient la destitution du président, et n'ont fait que suivre leurs propres penchants. Un véritable acte de courage pour ces dirigeants aurait été de mettre de côté leurs désirs personnels et d'agir pour les intérêts à long terme de leur parti.

Les partis politiques américains seront toujours déchirés entre le besoin de motiver les fidèles et celui de créer des coalitions de gouvernement dans une société pluraliste. Depuis février, la Chambre des représentants va à l'encontre de ses penchants naturels, certains républicains exprimant un nouvel engagement à chercher des accommodements et des compromis, ne serait-ce que pour empêcher la destitution de devenir la question centrale des élections de l'an 2000. De nombreux membres de la direction républicaine seront toujours tentés de répondre à la très bruyante aile conservatrice de leur parti. La question centrale pour le 106^e Congrès sera de savoir si ces dirigeants seront capables de résister à leurs propres penchants et d'avancer un programme plus centriste. S'ils ne le font pas, le risque est

31. Judiciary Committee, *loc. cit.*

que leur réputation d'« extrémistes sourds comme des pots, obsédés par les tests décisifs et ayant perdu le contact avec le pays », selon un élu républicain, devienne une question centrale lors des élections du millénium³².

32. Melinda Henneberger, « One Republican's Journey to the Other Side of the Isle », *New York Times*, 10 juillet 1999, p. A-10.