

## La présidence des États-Unis après le 11 septembre : l'Empire contre-attaque ?

Simon Grivet, Université de Lille

**Mots clés** : présidence, institutions, Constitution, 11-septembre, contre-pouvoirs, Bush, Obama, Trump.

**Keywords** : presidency, institutions, Constitution, 9/11, checks and balances, Bush, Obama, Trump.

Il est toujours injuste de résumer une présidence à une petite série d'images fortes. Pourtant, celle de George W. Bush (2001-2009) nous a laissé quelques clichés marquants<sup>1</sup>. Le 11 septembre 2001 au matin, le Président en visite dans une école de Floride, mal assis sur une petite chaise pour enfant, visage déconfit mais immobile quand l'un de ses conseillers vient lui confirmer que le crash d'un avion de ligne dans un des immeubles du World Trade Center à New York n'était vraisemblablement pas un accident mais participait d'une attaque terroriste d'une ampleur inédite<sup>2</sup>. Image stupéfiante d'une présidence apparemment amateur, impréparée et quasi-illégitime après le fiasco de l'élection de 2000 décidée par la Cour suprême. Image bientôt instrumentalisée par ses plus féroces adversaires comme le documentariste Michael Moore qui en fait un moment important au début de son brulot *Fahrenheit 9/11* couronné à Cannes en 2004<sup>3</sup>. Pourtant, la présidence états-unienne durant ces deux mandats de W. Bush connaît, en réponse au choc du 11-septembre, une expansion massive soutenue et entretenue par la conduite de la « guerre à la terreur » et l'impact de deux conflits en Afghanistan (à partir de

---

<sup>1</sup> Je tiens à remercier Monica Michlin, Manon Lefebvre et Nicolas Gachon pour tout leur travail autour de cette journée d'études et la publication qui en découle. Le titre choisi est bien entendu un clin d'œil à la trilogie *Starwars* dont le deuxième volet « L'empire contre-attaque » (*The Empire Strikes Back*) sortit à l'été 1980. Pour une analyse systématique des sous-entendus politiques de cette fameuse trilogie, voir Thomas Snegaroff, *Starwars, le côté obscur de l'Amérique*, Armand Colin, Paris, 2018.

<sup>2</sup> Voir article de David Choi in *Business Insider*.

<sup>3</sup> *Fahrenheit 9/11*, réalisé par Michael Moore, Dog Eat Dog Films, 2004.

l'automne 2001) et en Irak (à partir de mars 2003). Cette invasion de l'Irak, sans mandat de l'ONU, malgré un mouvement mondial d'opposition, fournit au président des États-Unis l'objet d'une mise en scène glorieuse. Le premier mai 2003, à bord du porte-avions *U.S.S. Abraham Lincoln*, sur lequel il était arrivé en jet, parlant devant les troupes réunies et une vaste bannière *Mission Accomplished*, Bush proclame « nous l'avons emporté »<sup>4</sup>. Un moment de gloire assez bref puisque dès l'été 2004, l'Irak s'enfonce dans une guerre civile et confessionnelle qui rendait la victoire états-unienne vraiment précaire. Dans les dernières semaines de son second mandat, Bush revient en Irak pour, imagine-t-il, souligner l'essor d'un nouvel Irak, apparemment pacifié autour d'un pouvoir chiite bien établi. Mais sa conférence de presse reste célèbre parce qu'un journaliste irakien choisit de lui exprimer sa reconnaissance en lui jetant ses chaussures au visage et en le traitant de « chien » (Myers, 2008).

Au-delà des aléas de la communication politique, ces trois images nous questionnent sur l'ampleur des mutations politiques et juridiques à l'œuvre pour la présidence états-unienne après le 11-septembre. Le choc des attaques intervient alors que l'exécutif a été décrit, un quart de siècle plutôt, comme « impérial » par l'historien et politiste Arthur Schlesinger Jr. Comment doit-on jauger la présidence états-unienne à l'aune des mutations majeures survenues pendant le mandat Bush ? Comment cette expansion inédite du pouvoir exécutif, principalement liée à la conduite de la « guerre contre la terreur » a-t-elle affaibli considérablement le Congrès et les cours fédérales, traditionnels contrepoids à la puissance de la Maison-Blanche ?

Pour esquisser un début de réponse à ces vastes questions, je reviendrai d'abord sur l'analyse que faisait Schlesinger en 1974, d'une présidence qui avait dépassé les bornes au point de faire penser à un régime impérial. Puis, je montrerai en m'appuyant sur une vaste littérature secondaire d'enquêtes journalistiques, de publications de politistes, sociologues et des premiers travaux d'historiens sur cette « histoire immédiate », comment les mesures inédites adoptées au lendemain des attaques du 11 Septembre, découvertes et analysées parfois des années après, conduisent à reposer nettement la question de l'équilibre constitutionnel aux États-Unis. Enfin, je me propose d'analyser la façon dont les successeurs de George

---

<sup>4</sup> Sanger, David. « Bush Declares 'One Victory in a War on Terror.' », *New York Times*, May 2, 2003, p. A1.

W. Bush, Barack Obama, Donald Trump ou Joseph Biden ont fait évoluer leurs pratiques de gouvernement.

### **Schlesinger et la dénonciation d'une présidence « impériale »**

Pour l'historien et politiste Arthur Schlesinger (1917-2007), les Pères Fondateurs ont voulu concevoir avec la Constitution un système institutionnel visant à empêcher l'émergence d'un exécutif fort. Il fallait bien entendu un exécutif unifié et identifiable pour pallier les déficiences identifiées par James Madison ou Alexander Hamilton au cours des années 1780 sous le système des Articles de la Confédération. Néanmoins, la Constitution établit une division stricte entre la présidence et un Congrès puissant disposant de larges pouvoirs en matière de politique étrangère. Le Congrès vote le budget des armées, les éventuelles déclarations de guerre et le Sénat ratifie les traités. Le président voit ses prérogatives limitées à celui d'être un commandant en chef, expression originellement comprise textuellement (Schlesinger, 39-59).

Sans reprendre l'entièreté de l'argumentation de Schlesinger, on peut noter qu'il explique comment, tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, les tensions se sont multipliées entre présidence et Congrès. La guerre de Sécession marque bien entendu un passage crucial qui voit le président prendre une dimension hégémonique et s'adjuger, du fait de la situation de guerre, des pouvoirs inédits (140-170). La Cour suprême lui en fit *a posteriori* le reproche notamment pour avoir fait emprisonner ses opposants démocrates et pacifistes. Mais à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, le Sénat apparaît beaucoup plus vigilant et contrôle étroitement l'exécutif particulièrement autour de la question clé des traités. L'échec de Woodrow Wilson dans sa tentative de faire ratifier le traité de Versailles en 1920 apparaît alors comme le symptôme de cette puissance du Sénat en politique étrangère. Ses successeurs s'adaptent, évitent les traités et rusent avec les contraintes constitutionnelles en employant fréquemment des accords qui ne nécessitent pas l'assentiment des sénateurs (170-214). L'apogée des difficultés de l'exécutif avec le Congrès se produit, selon Schlesinger, lorsque l'administration Roosevelt doit composer avec les lois de neutralité votées en 1935 et le *cash and carry* imposé aux Alliés français et britannique jusqu'en 1941.

La Seconde Guerre mondiale marque une césure déterminante en faveur de l'exécutif (214-262). Le Congrès vote des pouvoirs très étendus pour permettre la

conduite victorieuse du conflit. La Cour suprême entérine la déportation et l'enfermement des Japonais et citoyens américains d'origine japonaise. La mort de Roosevelt en avril 1945 et le retour à la paix conduisent certes à un certain rééquilibrage lorsque le 22<sup>e</sup> Amendement, qui limite à deux le nombre de mandats présidentiels, est adopté. Pourtant, avec le début de la guerre froide en 1947, la présidence assoit une prédominance institutionnelle déterminante (262-408). Truman, Johnson puis Nixon se passent non seulement de l'autorisation du Congrès pour envoyer des troupes à l'étranger mais en viennent à ne plus requérir le vote d'une déclaration de guerre en Corée puis au Vietnam. Schlesinger, fervent démocrate, ex-plume du président Kennedy, adopte un ton nettement plus polémique et pamphlétaire quand il examine les abus de la présidence Nixon, présentée comme l'aboutissement tragique de ce long processus<sup>5</sup>. Pour l'historien, Nixon rêverait d'une présidence césarienne, plébiscitaire, quasi-dictatoriale tandis que les partis politiques et le Congrès voient leur influence et leur rôle décliner dans tous les domaines (408-794). L'ouvrage paraît à l'automne 1973 alors que le scandale du Watergate bat son plein. Il reflète bien la consternation démocrate face à une présidence qui semble avoir outrepassé toutes limites.

Après la démission de Nixon à l'été 1974, Schlesinger met à jour son ouvrage. Il est critique vis-à-vis des mesures votées par le Congrès démocrate pour borner les pouvoirs présidentiels (Epilogue : *After the Imperial Presidency*, 794-937). Pour lui, le *War Powers Act*, qui oblige le président à obtenir l'assentiment du Congrès avant tout engagement militaire de plus de deux mois constitue des « menottes factices » insuffisantes pour rééquilibrer le schéma institutionnel états-unien. Pour l'historien, les présidences Ford (1974-1977) et Carter (1977-1981) donnent l'illusion d'un retour à la situation qui prévalait avant la Seconde Guerre mondiale. Mais les abus répétés de la présidence Reagan (1981-1989) notamment le scandale de l'Iran Contra, souligne que rien n'est réglé. Pourtant, à la fin du XX<sup>e</sup> siècle, alors que le président William J. Clinton se retrouve dans une situation périlleuse suite au scandale Lewinsky, Schlesinger y voit un tournant historique. Dans une tribune à l'été 1998, il déclare la présidence impériale « morte » (*New York Times*, August 3 1998). Ainsi le paradoxe veut qu'à la veille des attentats du 11 septembre, Schlesinger estime que les dérives de la présidence impériale n'ont plus cours.

---

<sup>5</sup> Voir à ce sujet Christopher Lehman-Haupt (2018).

### **Bush en guerre « contre la Terreur » : une présidence sans limite ?**

Après la tumultueuse et disputée élection présidentielle de 2000, George W. Bush arrive à la Maison-Blanche avec l'ambition de mettre en application son programme de « conservatisme compassionnel ». Il n'a pas d'ambition démesurée à l'international ni de vision particulièrement originale à propos de la place de la présidence dans les institutions. Mais deux de ses plus proches conseillers, son vice-président Richard Cheney et son ministre de la Défense, Donald Rumsfeld, sont d'anciens des administrations Nixon et Ford qui défendent une vision hégémonique de l'exécutif. Ils ont l'ambition de rétablir la fonction présidentielle qu'ils estiment injustement affaiblie après le Watergate puis la mise en accusation de Clinton. Pour eux, l'exécutif doit disposer d'amples pouvoirs particulièrement en ce qui concerne la sécurité nationale et la conduite de la politique étrangère. Le droit de regard du Congrès ou le contrôle des cours fédérales leur semblent souvent excessifs (Baker 120-256/ Savage 18-150).

Les attaques terroristes du 11-septembre provoquent un choc politique et moral immense aux États-Unis qui rebat entièrement le jeu politique traditionnel et provoque des réactions patriotiques intenses (Woodward 21-25). Le soir même, le président Bush dans son allocution télévisée revendique des pouvoirs étendus en tant que « commandant en chef ». Trois jours plus tard, un Congrès quasi unanime vote une « autorisation d'usage de la force militaire (*Authorization for Use of Military Force*, ci-après AUMF) aux contours inédits. Seule la *congresswoman* de Californie, Barbara Lee vote non. L'AUMF stipule que le président est autorisé à employer « la force nécessaire et appropriée contre les nations, organisations ou personnes » responsables des attaques, ceux qui les abritent et « afin de prévenir tout acte futur de terrorisme international ». Ainsi le président se voit-il décerner un blanc-seing pour pourchasser, à l'échelle planétaire, les auteurs des attentats, leurs soutiens et celles et ceux qui pourraient vouloir tenter de frapper à nouveau les États-Unis. On ne perçoit pas de limites géographiques ou chronologiques à cette « guerre à contre ? la terreur ». Sur le plan intérieur, les pouvoirs de contrôle, de surveillance et de police des autorités fédérales sont massivement étendus par l'adoption, là-aussi presque unanime au Congrès, du *Patriot Act* (Savage 247-333).

La première application de l'AUMF conduit les forces américaines (et leurs alliés) à envahir l'Afghanistan à l'automne (Naftali, Zelizer 59-87) pour renverser le régime

des Talibans et pour arrêter ou neutraliser le principal suspect, le Saoudien Ousama Ben Laden. Un an plus tard, l'administration Bush se lance dans une campagne médiatique intense pour convaincre l'opinion du danger imminent que ferait courir l'Irak de Saddam Hussein à l'Amérique (Lagevall, Zelizer, 88-113). Le dictateur irakien se retrouve accusé non seulement d'être un complice de l'introuvable Ben Laden mais aussi de posséder des « armes de destructions massives », armes chimiques, bactériologiques ou même nucléaires qu'il serait susceptible de partager avec des terroristes islamistes. On apprendra quelques années plus tard que les deux accusations sont fausses. Malgré tout, une majorité du Congrès, vote l'autorisation à employer la force contre l'Irak, dont quelques-uns des principaux sénateurs démocrates comme Hillary Rodham Clinton, Joseph Biden ou John Kerry. Les conseillers du Président Bush estiment que le vote de cette résolution leur donne carte blanche dans la guerre « contre la terreur ». Il affaiblit durablement le parti démocrate. Lors du premier débat présidentiel en septembre 2004, Bush rappelle opportunément à l'opinion publique que son adversaire démocrate Kerry, si critique vis-à-vis de la conduite de la guerre, en a pourtant voté le principe<sup>6</sup>.

Dans ce contexte guerrier, l'administration Bush crée de nouveaux concepts juridiques qui vont lui permettre de détenir et de torturer des suspects de terrorisme au moyen de mesures inédites. Les juristes Jon Yoo ou Jay Bysbee qui travaillent au sein de l'*Office of Legal Counsel* produisent les analyses juridiques qui déterminent jusqu'où les services secrets états-uniens et leurs alliés peuvent aller dans leurs interrogatoires des suspects de terrorisme. Yoo et Bysbee arguent que si ces interrogatoires ont pour but de sauver des vies américaines et n'ont pas pour objectif de faire souffrir ou d'infliger des blessures irrémédiables, rien dans la législation et la jurisprudence ne s'y oppose réellement (Savage, 247-437). Parallèlement, la CIA recrute deux consultants psychologues, les docteurs Mitchell et Jessen qui leur garantissent de pouvoir faire parler les suspects appréhendés. Ils guident et forment les agents américains dans la mise en œuvre du programme de « techniques d'interrogatoires avancées », euphémisme pour désigner un véritable cortège de sévices psychiques et physiques dont le supplice de la noyade simulée (*waterboarding*). Ces sévices sont infligés à près de 119 suspects entre 2002 et

---

<sup>6</sup> Cf. September 30, 2004 Debate Transcript, *The Commission on Presidential Debates*, <https://debates.org/voter-education/debate-transcripts/september-30-2004-debate-transcript/>, consulté le 22 juillet 2021 « what my opponent wants you to forget is that he voted to authorize the use of force and now says it's the wrong war at the wrong time at the wrong place ».

2005. Dans le même temps, l'administration Bush désigne ces suspects comme « combattants ennemis » et décide de leur incarcération sur la base militaire de Guantanamo Bay à Cuba. Selon Cheney et Rumsfeld, ce lieu de détention garantit que les détenus n'auront aucun recours judiciaire devant les cours états-uniennes. Mais il faut attendre l'été 2004, alors que le scandale des sévices à la prison irakienne d'Abu Ghraib éclate, pour que la Cour suprême commence à manifester son opposition à ces pratiques (Mayer, 182-213).

Le second mandat Bush est marqué par une série de révélations sur les décisions de l'exécutif au début de la « guerre à la terreur ». En décembre 2005 par exemple, la presse révèle que l'administration Bush a autorisé dès 2002 la *National Security Agency* (NSA) à écouter illégalement toutes les communications internationales aux États-Unis. S'appuyant sur les pouvoirs qu'il estime accordés par l'AUMF, le président Bush assume et explique aux médias que ces écoutes massives et systématiques sont indispensables pour assurer la sécurité publique. Le Congrès, divisé entre Républicains et Démocrates, n'ouvre aucune enquête, semblant ainsi entériner les nouveaux pouvoirs de surveillance de l'exécutif. Néanmoins, après les élections de mi-mandat de novembre 2006 remportées par les Démocrates, désormais majoritaires au Congrès, le ministre de la Justice Alberto Gonzalez annonce que les pratiques de la NSA respecteront désormais le cadre légal traditionnel (Savage, 437-477). À la même période, malgré les dénégations du président, la vérité sur les « techniques d'interrogatoires avancées » commence à être connue. Au Sénat, l'élu républicain John McCain, ancien prisonnier de guerre au Vietnam, victime de tortures pendant sa détention, pousse à une interdiction officielle de ces techniques que le président Bush finit par prendre (Mayer 295-326 ; Fitzhugh Brundage 289-334).

La question du statut des détenus de Guantanamo fait l'objet d'un long contentieux entre la Cour suprême, la présidence et le Congrès à majorité républicaine. Après les arrêts importants en 2004 et 2006 qui établissent que la base états-unienne à Cuba ne saurait échapper à la juridiction des cours fédérales, le Congrès réagit en établissant des tribunaux militaires sur place (Savage 523-586 ; Ralph 84-135). Il n'est ainsi pas question d'accorder aux suspects, détenus pour certains depuis des années, les mêmes droits qu'un justiciable aux États-Unis. Toutefois, ces tribunaux militaires créent un cadre et des repères minimaux pour ceux qui sont emprisonnés sans aucune mise en cause judiciaire. Désormais, tous

les détenus ont vocation à être inculpés, poursuivis par un procureur militaire et présentés devant un tribunal militaire avec l'assistance d'un ou plusieurs avocats. Ce début de rétablissement de l'état de droit contre la volonté de l'exécutif et du Congrès se trouve amplifié en juin 2008 lorsqu'une courte majorité de la Cour, dans l'arrêt *Boumedienne*, reconnaît que tous les prisonniers de Guantanamo ont le droit de présenter une requête en *habeas corpus* auprès d'une cour fédérale. La décision ne met pas un terme aux détentions arbitraires de nombre de prisonniers mais elle ouvre une porte vers un recours possible et l'espoir d'obtenir la libération de certains suspects innocents<sup>7</sup> (Alex Sinha 1-55 ; Ralph *op. cit.*).

### **Le lourd héritage de la présidence Bush**

Tous les présidents qui ont succédé à George W. Bush ont vigoureusement critiqué son bilan et ont promis de corriger la trajectoire d'une présidence erratique. Pourtant, effacer les abus suscités par la « guerre à la terreur » s'est révélé bien plus complexe qu'il ne pouvait y paraître. Lors de la campagne présidentielle de 2008, Barack Obama avait mis en avant son opposition à « la guerre stupide en Irak », promis d'interdire la torture et de fermer la prison de Guantanamo (Hafetz, 27-39) Dès son premier jour en fonction, Obama signe un décret interdisant aux services secrets l'usage de la torture. En même temps, son administration s'oppose fermement à toute poursuite contre les responsables du programme de « techniques d'interrogatoires avancées » et tente de décourager les élus du Congrès qui voudraient établir une commission d'enquête sur le sujet. Le président souhaite assurer les services secrets de son complet soutien dans la lutte contre le terrorisme. En mai 2011, l'élimination au Pakistan d'Oussama Ben Laden vient couronner cette stratégie.

C'est au sujet de Guantanamo que la volonté du président Obama de tourner la page de l'ère Bush et de transformer l'image des États-Unis dans le monde a subi un revers majeur. Deux-cent-quarante détenus étaient toujours retenus dans les différents camps de la base cubaine en janvier 2009. L'administration Obama espérait transférer tous les prisonniers aux États-Unis même si le passage en justice de plusieurs d'entre eux, évalués comme dangereux par les services de renseignement, n'étaient pas clairs. L'opposition républicaine refuse

---

<sup>7</sup> Cf. Guantanamo Litigation-History, <http://lawfareblog.com/Guantanamo-litigation-history>.

catégoriquement tout transfert et trouve au Congrès le soutien de nombreux élus démocrates qui craignent d'être pris en défaut sur ces questions de terrorisme et de sécurité nationale (Wells Dixon 39-60). En mai 2009, le président Obama se rend aux Archives nationales à Washington D.C. où, devant les textes fondateurs du pays (Déclaration d'Indépendance, Constitution et *Bill of Rights*) il réitère son souhait de pouvoir fermer définitivement la prison de Guantanamo tout en concédant qu'il est impossible pour le moment de faire évoluer le statut d'une quarantaine de détenus « dangereux » mais contre lesquels une inculpation solide ne semble pas possible. Ces derniers sont par conséquent condamnés pour l'heure à une détention indéfinie. Le discours ne permet pas d'évolutions sensibles au Congrès. Après le désastre électoral des élections de mi-mandat en novembre 2010 et l'établissement d'une majorité républicaine au Congrès, les Républicains se montrent inflexibles sur le sujet. L'administration Obama doit se résoudre à une stratégie plus lente, complexe et incertaine : proposer le transfert des détenus contre lesquels, après des années de détention et d'interrogatoires, aucun élément sérieux ne semble exister soit vers leur pays d'origine soit vers des pays tiers. Guantanamo se vide alors au compte-goutte (Obama 580-585 ; Wells-Dixon *op. cit.*). En mai 2013, devant la *National Defense University* à Washington, le président Obama est pris à partie par une spectatrice qui lui demande pourquoi il n'a pas respecté cette promesse électorale. Il en est réduit à déplorer cette situation de blocage :

Imagine a future – 10 years from now or 20 years from now – when the United States of America is still holding people who have been charged with no crime on a piece of land that is not part of our country. Look at the current situation, where we are force-feeding detainees who are being held on a hunger strike. I'm willing to cut the young lady who interrupted me some slack because it's worth being passionate about. Is this who we are? Is that something our Founders foresaw? Is that the America we want to leave our children? Our sense of justice is stronger than that.

Lorsqu'il quitte la Maison Blanche, B. Obama a réduit à une quarantaine le nombre de détenus à Guantanamo. Une minorité doit être jugée en cour martiale mais dix-sept sont toujours retenus indéfiniment et sans charges précises. Il apparaît ainsi que les décisions radicales d'un président dans un contexte exceptionnel, les attaques du 11-septembre et ses suites, pèsent très lourdement sur son successeur. Réinscrire la lutte anti-terroriste dans le cadre strict de l'état de droit reste une gageure (Moreno Haire 855-880).

Dans le même discours de mai 2013, le président Obama est également pris à partie à propos d'un autre aspect controversé de la « guerre à la Terreur », hérité de la présidence Bush : les frappes de drone contre des suspects de terrorisme et leurs nombreux « dégâts collatéraux » selon l'euphémisme officiel pour désigner les victimes civiles qui périssent dans ces bombardements « ciblés ». Tandis que les interventions militaires états-uniennes en Afghanistan et en Irak ont eu tendance à s'enliser, l'administration Obama a fait un usage croissant de ces bombardements opérés à partir d'engins téléguidés sans pilote. Des milliers de frappe contre des suspects appartenant à des mouvements terroristes ou islamistes ont eu lieu dans une vaste zone allant de la Somalie au Yémen et de la Syrie à l'Afghanistan. Selon le *Human Rights Institute* de la faculté de droit de Columbia, ces frappes auraient coûté la vie à plusieurs milliers de civils. L'ONG *Bureau of Investigative Journalism* confirme et avance qu'il y aurait eu depuis 2010 plus de 14 000 bombardements par drone qui auraient fait entre 8 et 16 901 victimes dont entre 900 et 2200 victimes civiles<sup>8</sup>. Le président Obama s'est défendu en mai 2013 en contestant le nombre des morts civiles et en estimant que tout était fait pour les minimiser. Les frappes de drone, initiées par la présidence Bush, avec un minimum de contrôle du Congrès, reste encore aujourd'hui un mode d'action privilégié pour les États-Unis (Lubin 89-109).

Le second mandat Obama est également marqué par des révélations d'ampleur à propos des politiques de surveillance et de lutte anti-terroriste restées jusqu'alors secrètes ou semi-confidentielles. En juin 2013, les révélations dans la presse d'un lanceur d'alerte, le consultant informatique employé par la NSA, Edward Snowden, soulignent l'ampleur inédite des moyens déployés par l'État états-unien et ses alliés pour surveiller, espionner et fouiller les communications à travers le monde. En fuite, inculpé pour vol de documents, parfois présenté comme un traître et un danger pour la sécurité nationale des États-Unis, Snowden trouve refuge à Moscou à partir du 23 juin 2013. L'administration Obama a déploré les actions de Snowden et le président a refusé de lui accorder sa grâce. Toutefois, ces révélations ont alimenté le débat au Congrès où la loi *USA Freedom Act*, adopté en 2015, oblige la NSA à obtenir l'autorisation de cours spécialisées avant la mise en place de surveillance électronique. Le Congrès a aussi été le théâtre d'affrontements sévères entre l'administration Obama et plusieurs sénateurs, notamment Diane Feinstein et John

---

<sup>8</sup> « Drone Warfare », [thebureauinvestates.com/projects/drone-war](http://thebureauinvestates.com/projects/drone-war), consulté le 22 juillet 2021.

McCain, à propos de l'enquête sur le programme d'interrogatoires de la CIA entre 2002 et 2005. Pendant plusieurs années, la CIA a tout fait pour saboter et ralentir cette enquête parlementaire avant d'essayer d'en étouffer les conclusions. Le rapport monumental dirigé par l'assistant parlementaire de D. Feinstein, Daniel Jones, dans lequel les pratiques de torture sur les suspects de terrorisme et les mensonges des services secrets sur leur efficacité réelle sont clairement énoncés, finit quand même par être publié dans une version expurgée en décembre 2014<sup>9</sup>. Trois ans plus tard, à l'été 2017, trois anciens détenus de Guantanamo, défendus par l'ACLU, obtiennent un accord confidentiel avec les psychologues consultants qui avaient conçu les pratiques de sévices et de tortures infligées aux suspects dans les premières années de la « guerre à la terreur ». Avec une extrême lenteur et de grandes difficultés, quelques parcelles de justice viennent tenter de compenser les fautes commises.

L'arrivée de Donald Trump à la Maison Blanche en janvier 2017 n'augurait pas d'un rééquilibrage des institutions états-uniennes et d'une présidence respectueuse des équilibres constitutionnels. Toutefois, il convient, malgré le manque de recul par rapport aux événements, de souligner le contraste entre les déclarations tonitruantes et les actes. Durant la campagne de 2016 puis pendant toute sa présidence, Trump n'a eu de cesse, de tweets en discours volontaires, de mettre en avant l'idée d'un exécutif « fort », « enfin respecté » après la mollesse et le déclin supposément provoqués par les deux mandats de son prédécesseur (Cartillier et Paris 17-56). Dans sa conduite de la politique étrangère, l'ex-vedette de la télé réalité a choisi une route républicaine plutôt originale, rejetant l'interventionnisme bushien et exprimant clairement la volonté de mettre un terme « aux guerres sans fin ». Après des succès militaires probants contre l'État Islamique, les troupes états-uniennes se sont progressivement retirées d'Irak et de Syrie, quitte à abandonner brutalement d'anciens alliés comme les Kurdes de Syrie. Le retrait d'Afghanistan a également été largement enclenché après de longues négociations avec les Talibans (*op. cit.* 207-217).

Pour le reste, la continuité semble avoir prédominé. Le recours aux frappes de drones s'est largement accru et ce, dans une perspective nettement moins transparente, puisque l'administration Trump a révoqué un décret qui obligeait l'exécutif à partager quelques informations avec le Congrès à ce sujet. À propos de

---

<sup>9</sup> *The Report*, réalisé par Scott Z. Burns, Vice Studios, 2019.

Guantanamo ou de la pratique de la torture, Trump avait multiplié les rodomontades pour signifier qu'il serait un adversaire impitoyable des terroristes islamistes. Lors de son discours sur l'état de l'Union en janvier 2018, il proclame même la « réouverture » de la prison cubaine pour accentuer encore le contraste entre Républicains et Démocrates sur ce sujet<sup>10</sup>. En réalité, aucun nouveau prisonnier n'a été transféré là-bas pendant sa présidence. Les procès devant une cour martiale pour les suspects dans la préparation des attaques du 11-septembre n'avancent que très lentement. Juges et avocats peinent à l'organiser et les débats n'ont toujours pas commencé.

Dans ces rapports avec les deux autres branches constitutionnelles, la présidence Trump aura été profondément conflictuelle. Mal organisée, souvent chaotique, l'administration Trump a dû subir deux années durant l'enquête du procureur spécial Robert Mueller chargé de faire le point sur les ingérences russes dans la campagne de 2016 et sur d'éventuelles collusions avec le camp du Président (Wolff 118-543). En avril 2019, une version très expurgée du rapport est rendue publique par le ministre de la Justice, William Barr. Le rapport souligne l'importance des ingérences russes mais confesse son incapacité à déterminer si une conspiration existait réellement entre les services secrets russes et le camp Trump. Le président, quant à lui, voit ses velléités d'obstruer ou d'éteindre l'enquête mises en avant dans le deuxième volume du rapport mais pas formellement qualifiées de « crimes », le procureur spécial estimant que seul le Congrès par une mise en accusation (*impeachment*) pouvait légalement inculper un président en exercice<sup>11</sup>.

Après que les Démocrates eurent repris le contrôle de la Chambre en novembre 2018, les relations entre la Maison Blanche et le Congrès devinrent exécrables. Les représentants de l'administration ont le plus souvent refusé de témoigner devant les différentes commissions parlementaires quitte à encourir une condamnation pour outrage. À l'été 2019, la révélation par un lanceur d'alerte d'une conversation téléphonique très curieuse entre le président Trump et son homologue ukrainien Zelensky dans laquelle le président états-unien paraît négocier l'obtention de renseignements compromettants sur son probable adversaire démocrate Joseph

---

<sup>10</sup> Voir à ce sujet l'article de Julian Borger : « Donald Trump signs executive order to keep Guantanamo Bay open »..

<sup>11</sup> U.S. Department of Justice, Report On the Investigation Into Russian Interference In The Presidential Election, March 2019, <https://www.justice.gov/archives/sco/file/1373816/download>, consulté le 23 juillet 2021.

Biden, conduit la majorité démocrate à voter sa mise en accusation en décembre 2019. Sans surprise, les sénateurs républicains l'acquittent en février 2020 (Cartillier et Paris 225-259).

En pleine pandémie de Covid, la campagne présidentielle de 2020 conduit pourtant à une mobilisation record des électeurs états-uniens qui utilisent toutes les modalités du vote mises à leur disposition. Après plusieurs jours d'incertitude, les principaux médias états-uniens annoncent la victoire du démocrate Joseph R. Biden avec sept millions de voix d'avance, 306 grands électeurs contre 232 à son adversaire républicain. Ce dernier, dans la continuité d'une campagne construite contre les médias et les mauvais coups de « l'État profond », refuse la défaite et attaque bille en tête « une élection volée ». Un président en exercice refuse le verdict des urnes et en conteste la légitimité alors qu'État après État lesdits résultats sont validés et les requêtes alléguant de fraude systématiquement rejetées par toutes les cours (Wolff, *Landslide*, 71-253). Le paroxysme de cette crise politique et institutionnelle se produit le 6 janvier dernier à Washington, jour où le Congrès se réunit avec le vice-président pour entériner les résultats de l'élection présidentielle. Échauffés par un discours de Donald Trump qui se concluait par ces mots :

So we're going to, we're going to walk down Pennsylvania Avenue. I love Pennsylvania Avenue. And we're going to the Capitol, and we're going to try and give.

The Democrats are hopeless – they never vote for anything. Not even one vote. But we're going to try and give our Republicans, the weak ones because the strong ones don't need any of our help. We're going to try and give them the kind of pride and boldness that they need to take back our country.”

So let's walk down Pennsylvania Avenue[,] (Naylor, 2021)

des milliers de ses partisans envahissent le Congrès interrompant la séance d'officialisation des résultats. Dans le chaos de cette gigantesque émotion populaire, jamais vu à l'époque contemporaine aux États-Unis, cinq personnes perdent la vie. Il faut plusieurs heures aux forces de l'ordre pour faire évacuer les émeutiers et rétablir l'ordre. La Chambre vote une seconde mise en accusation du président le 13 janvier, une semaine avant la fin de son mandat pour « incitation à l'insurrection ». Cette fois, dix représentants républicains se joignent à leurs collègues démocrates pour voter l'*impeachment*. Le second procès devant le Sénat a lieu du 9 au 13 février 2021 alors que Trump a déjà quitté la Maison Blanche depuis plusieurs semaines. Sans surprise, la plupart des sénateurs républicains refusent de reconnaître Donald Trump coupable et l'ex-président est acquitté. Seuls sept sénateurs républicains modérés se

joignent au bloc démocrate. Dix voix ont manqué pour voter la destitution. Le leader républicain du Sénat, le sénateur du Kentucky Mitch McConnell qui a voté l'acquittement, accable pourtant Trump « moralement et en pratique responsable des évènements » du 6 janvier. La présidence Trump s'achève dans la disgrâce. Toutefois, ce président qui aura le plus remis en cause les institutions démocratiques états-uniennes aura pu être acquitté à deux reprises grâce au soutien inconditionnel d'une quarantaine de sénateurs de son parti (Leonig & Rucker 752-808).

Pour conclure, il est indéniable que les attaques terroristes du 11-septembre ont provoqué un choc politique et institutionnel exceptionnel aux États-Unis. Alors que la dynamique identifiée et disséquée en 1974 par l'historien Arthur Schlesinger d'une « présidence impériale » semblait en voie de disparition avancée, diagnostiquée comme telle par son inventeur en 1998, le choc des attentats, la nécessité de conduire un conflit de type nouveau, multiforme et sans adversaire étatique bien identifié, ont propulsé la présidence et l'exécutif tout entier dans un rôle prépondérant et hégémonique. Le Congrès a doté le président d'immenses pouvoirs pour répondre au défi de ce terrorisme mondialisé et les cours fédérales n'ont réagi que très lentement pour limiter l'immense périmètre désormais acquis au locataire de la Maison Blanche. La pratique présidentielle depuis 2009, aussi contrastée que puissent être les mandats Obama et le mandat Trump, suggère que les dérives et les outrances régaliennes de l'ère Bush, où l'état de droit a souvent pu être mis à distance, sont difficiles à effacer. Difficile de revenir sur la détention indéfinie de suspects à Guantanamo, difficile de renoncer aux frappes de drone sans contrôle ou presque notamment. Ces changements ne sont pas forcément irréversibles. Des élus de tous bords débattent actuellement sur les façons de limiter le pouvoir présidentiel en matière de politique étrangère. L'émeute du 6 janvier 2021 au Capitole, la plus vigoureuse remise en cause des institutions démocratiques aux États-Unis depuis la Guerre de Sécession, n'a pas encore été pleinement analysée. Vingt ans après le choc des attaques du 11-septembre, il revient au vétéran de la politique états-unienne, Joseph Biden, trente-six ans sénateur et huit ans vice-président, de rechercher à retrouver l'unité nationale et une présidence plus apaisée.

## Bibliographie

- ALEX SINHA, Gaurav. « The Cynical Successes of the Guantanamo Bay Military Commissions ». *Notre Dame Journal of Law, Ethics & Public Policy* 34(1), 2020, [https://www.researchgate.net/publication/336608272\\_The\\_Cynical\\_Successes\\_of\\_the\\_Guantanamo\\_Bay\\_Military\\_Commissions/link/60efabc90859317dbde2e376/download](https://www.researchgate.net/publication/336608272_The_Cynical_Successes_of_the_Guantanamo_Bay_Military_Commissions/link/60efabc90859317dbde2e376/download). Consulté le 15 octobre 2021.
- BAKER, Peter. *Days of Fire: Bush and Cheney in the White House*. New York: Doubleday, 2013.
- BORGER, Julian, « Donald Trump signs executive order to keep Guantanamo Bay open », *Guardian*, January 31, 2018, <https://www.theguardian.com/us-news/2018/jan/30/guantanamo-bay-trump-signs-executive-order-to-keep-prison-open>, consulté le 23 juillet 2021.
- CARTILLIER Jérôme, et Gilles PARIS. *Amérique Années Trump*. Paris : Gallimard, 2020.
- CHOI, David. « Photos show the moment President George W. Bush first learned of the 9/11 attacks », *Business Insider*, September 11, 2020, <http://www.businessinsider.com/photos-president-bush-911-attacks-2019-9>, consulté le 22 juillet 2021.
- FINK, Sheri, « Settlement Reached in CIA Torture Case », *New York Times*, August 18, 2017, p. A12.
- FITZHUG BRUNDAGE, William. *Civilizing Torture, An American Tradition*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2018.
- HAIRE, Moreno S. « No Way out: The Current Military Commissions Mess at Guantanamo ». *Seton Hall Law Review* 50(3), 2020, p. 855-880.
- Hafetz Jonathan. *Obama's Guantanamo, Stories from an Enduring Prison*. New York : New York University Press, 2016.
- LEHMAN-HAUPT, Christopher, « Historical and Polemical » (Review of *The Imperial Presidency*), *New York Times*, November 10, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/11/10/books/christopher-lehmann-haupts-most-memorable-book-reviews.html>, consulté le 15 octobre 2021.
- LEONIG, Carol, et Philip RUCKER. *I Alone Can Fix It, Donald Trump's Catastrophic Final Year*. New York: Penguin, 2021.
- LUBIN, Alex. *Never-ending war on terror*. Oakland, Calif.: University of California Press, 2021.
- MAYER, Jane. *The Dark Side, The Inside Story of How the War on Terror Turned into a War on American Ideals*. New York: Doubleday, 2008.
- NAYLOR, Brian, « Read Trump's Jan. 6 Speech, A Key Part of Impeachment Trial », NPR, February 10, 2021, <https://www.npr.org/2021/02/10/966396848/read-trumps-jan-6-speech-a-key-part-of-impeachment-trial>, consulté le 23 juillet 2021.
- MYERS, Steven Lee, Alissa J. RUBIN, « Iraqi Journalist Hurls Shoes at Bush and Denounces Him on Tv as a 'Dog' », *New York Times*, December 14, 2008,

<https://www.nytimes.com/2008/12/15/world/middleeast/15prexy.html>, consulté le 15 octobre 2021.

OBAMA, Barack. *A Promised Land*. New York: Crown, 2020.

RALPH, Jason. *America's War on Terror: The State of the 9/11 Exception from Bush to Obama*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

SAVAGE, Charlie. *Takeover: The Return of the Imperial Presidency and the Subversion of American Democracy*. New York: Back Bay Books, 2008.

SCHLESINGER, Arthur Jr. *The Imperial Presidency*. Boston, New York: Houghton Mifflin [1973], 2004.

—, « So Much For the Imperial Presidency », *New York Times*, August 3, 1998, <https://archive.nytimes.com/www.nytimes.com/books/00/11/26/specials/schlesinger-presoped.html?scp=56&sq=kenneth%2520starr&st=cse>, consulté le 15 octobre 2021.

WOLFF, Michael. *Siege, Trump Under Fire*. New York: Henry Holt & Co., 2019.

— *Landslide The Final Days of the Trump Presidency*. New York: Macmillan, 2021.

WOODWARD, Bob. *Bush at War*. New York: Simon & Schuster, 2002.

ZELIZER, Julian E. *The Presidency of George W. Bush: A First Historical Assessment*, Princeton; Princeton University Press, 2013.