

Introduction

« Notre intention est de revenir au gouvernement de la même façon que nous l'avons quitté : par la voie électorale ». Cette déclaration, faite en toute simplicité en 2003, émane du leader sandiniste nicaraguayen Daniel Ortega, alors qu'il est dans l'opposition¹. Vu l'histoire du Nicaragua, ce n'est pas rien tant la conquête constitutionnelle du pouvoir y a rarement été la règle. Aussi, à la réflexion, plus qu'une déclaration, c'est une profession de foi qui révèle l'implantation du constitutionnalisme en Amérique latine depuis la fin du XX^{ème} siècle.

Encore faut-il s'entendre sur les termes, tant l'évidence n'est ici qu'apparente, pour cerner la réalité juridique et spatiale de cette installation.

En premier lieu, se pose un problème de définition du constitutionnalisme. En effet, si l'on en croit un éminent spécialiste², le constitutionnalisme désigne « un mouvement historique d'apparition des constitutions » qui « définit la signification d'une constitution comme technique de limitation du pouvoir » et qu'illustre parfaitement l'article 16 de la DDHC. Cependant, ce même auteur ajoute qu'aujourd'hui, en raison « du triomphe contemporain des principes démocratiques », le constitutionnalisme consiste à opposer la démocratie constitutionnelle à la démocratie absolue car « la loi (...) n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution »³.

On le voit, constitutionnalisme historique et constitutionnalisme moderne ne se recoupent pas forcément. Mais il est certain que le second ne peut exister que si existe le premier : sans Constitution comme technique de limitation du pouvoir, pas de démocratie constitutionnelle basée sur le respect de la Constitution.

Or si cette évolution historique est valide en Europe et en Amérique du Nord, il n'est pas sûr qu'il en soit de même en Amérique latine, tant il est vrai que « le "constitutionnalisme" sud-américain ne saurait être regardé comme l'expression juridique fidèle des réalités sociales du continent »⁴ alors que tant le droit, et particulièrement le droit constitutionnel doit être le reflet de la société qu'il régit et non l'inverse.

En second lieu, se pose un problème de définition de l'Amérique latine elle-même par rapport à la question qui nous intéresse. En effet, culturellement, l'Amérique latine recouvre le Mexique (qui fait partie, géographiquement, de l'Amérique du Nord), l'Amérique centrale, sauf Belize⁵, l'Amérique du Sud hormis les Guyanes⁶ et les Etats caraïbes de langue espagnole et française⁷. Au total, l'Amérique latine compte vingt-et-un Etats. Cependant, du point de vue de l'implantation du constitutionnalisme depuis une vingtaine d'années, on peut considérer qu'il existe quatre exceptions : le Costa Rica, en raison de l'ancienneté et de la constance de la tradition démocratique⁸, Cuba⁹, en raison du caractère non démocratique, Porto-Rico¹⁰, en raison de sa qualité d'Etat associé aux Etats-Unis d'Amérique et Haïti, en raison de l'inachèvement de la transition démocratique qui se traduit par une tutelle internationale des opérations électorales. Il en reste donc dix-sept.

Or, il faut avoir présent à l'esprit que l'Amérique latine n'est pas un tout. Il y a trop de différences entre les Etats, d'où des degrés inévitables dans l'implantation du constitutionnalisme. On a alors le choix, d'une approche globale, bien qu'elle soit forcément difficile et moins approfondie, ou partielle, en se limitant à

¹ « *Nuestro propósito es regresar al gobierno por la misma vía que lo entregamos, por la electoral* » Cf. *Cambio 16* n° 1651 du 28-VII-2003, c'est nous qui traduisons.

² Cf. Michel DE VILLIERS, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2003, p. 57.

³ CC, Décision n° 85-197 DC, § 27 in Louis FAVOREU et Loïc PHILIP, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2003, 12^{ème} éd., p. 640.

⁴ Franck MODERNE, « Les avatars du présidentielisme dans les Etats latino-américains », *Pouvoirs* n° 98, 2001, p. 66.

⁵ Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panama et Salvador.

⁶ Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Equateur, Paraguay, Pérou, Uruguay et Vénézuéla.

⁷ Cuba, Haïti, Porto Rico et République Dominicaine.

⁸ Constitution du 7 novembre 1949 et fonctionnement démocratique ininterrompu depuis cette date.

⁹ Constitution du 24 février 1976, modifiée en 1992, sous un régime de parti unique.

¹⁰ Constitution de 1952.

quelques Etats – voire à un seul – censés être représentatifs, bien qu'elle implique un choix forcément arbitraire ou encore à une approche globale restreinte concernant les grands Etats, soit l'Amérique du Sud et le Mexique en délaissant l'Amérique centrale. Malgré ses difficultés, l'approche globale a notre préférence. En effet, elle permet de mieux appréhender le phénomène dans sa généralité, ce qui nous semble être sa caractéristique essentielle.

En effet, il existe indéniablement un essor du constitutionnalisme en Amérique latine depuis la fin des années quatre-vingt qui touche *tous* les Etats. Cet essor s'est traduit par l'adoption de Constitutions récentes, basées sur la souveraineté nationale et le principe représentatif, parfois complétés par des éléments de démocratie participative¹¹. Il suffit, pour ne prendre que ce seul critère, de se référer à la date de l'adoption de la dernière Constitution ou de la dernière révision constitutionnelle¹². Seuls la République Dominicaine et l'Uruguay ont renoué avec leur « ancienne » Constitution, respectivement du 28 novembre 1966 et du 1^{er} février 1967.

Cela ne signifie pas que l'Amérique latine n'a jamais connu auparavant de mouvement constitutionnaliste. Au contraire, il faut rappeler que la décolonisation du continent est pratiquement contemporaine, et dans une certaine mesure conséquente, des Révolutions américaine et française. La déclaration d'indépendance de 1776 et la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789 ont rapidement trouvé un écho favorable au sud du continent. Par conséquent, l'Amérique latine fait très tôt l'apprentissage du constitutionnalisme. Celui-ci existe donc, fort riche au demeurant, puisqu'on compte près de trois cents Constitutions depuis la première, celle d'Haiti en 1801. Mais pour des raisons politiques, économiques, sociales et même militaires il est le plus souvent resté au stade de la théorie impraticable¹³.

En outre, le constitutionnalisme actuel est marqué par la sortie de dictatures antérieures.

Il convient alors de mettre l'accent sur les inévitables influences constitutionnelles que toute période de transition démocratique suppose. Celle des Etats-Unis est traditionnelle¹⁴, en provenance de l'Etat fédéral mais aussi des Etats fédérés. Celle des diverses traditions constitutionnelles nationales est évidente même si on oublie trop souvent que ces Etats s'influencent aussi entre eux. Mais on peut également remarquer les influences constitutionnelles françaises – Constitution de 1958 – et espagnole.

La première trouve son origine dans la place particulière accordée au Président par la Constitution de 1958, aboutissant à un régime fort car stable tout en demeurant démocratique. Or c'est là justement la quadrature du cercle que recherche traditionnellement le constitutionnalisme sud-américain¹⁵.

¹¹ Sur ce point, cf. Franck MODERNE, "La résurgence des procédures de démocratie semi-directe dans les régimes présidentielistes d'Amérique latine" in MELANGES EN L'HONNEUR DE PIERRE PACTET, *L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs*, Paris, Dalloz, 2003, p. 757 et s.

¹² Argentine, Constitution du 10 janvier 1995,
Bolivie, Constitution du 12 août 1994,
Brésil, Constitution du 5 octobre 1988, modifiée en 1994 et 1997,
Chili, Constitution du 11 septembre 1980, modifiée en 1989, 1994 et 2002,
Colombie, Constitution du 7 juillet 1991,
Equateur, Constitution du 10 août 1979, modifiée en 1994,
Guatemala, Constitution du 30 mai 1985, modifiée en 1993-1994,
Honduras, Constitution du 20 janvier 1982,
Mexique, Constitution du 10 mai 1917, modifiée plusieurs fois, la dernière en 2001,
Nicaragua : Constitution du 9 janvier 1987, modifiée en 1995,
Panama, Constitution du 11 octobre 1972, modifiée en 1983,
Paraguay, Constitution du 20 janvier 1992,
Pérou, Constitution du 29 décembre 1993,
Salvador, Constitution du 20 novembre 1983,
Vénézuéla, Constitution du 30 décembre 1999.

¹³ Et notamment parce que l'Etat latino-américain n'est historiquement ni "souverain" dans ses relations avec l'extérieur ni "national" dans ses dimensions internes, cf. Edelberto TORRES RIVAS "La Nación, problemas teóricos" in *Estado y Política en América Latina*, Mexico, UNAM, 1981, p. 112.

¹⁴ Malgré la mise en garde contre la fiction des modèles constitutionnels inadaptés aux réalités socio-économiques d'un pays adressée par Simon Bolivar à ses compatriotes dans le célèbre discours d'Angostura en 1819.

¹⁵ Et la doctrine, qui propose parfois la création d'un poste de Premier ministre disposant d'une vaste délégation présidentielle et essentiellement chargé des affaires courantes, de la coordination ministérielle et de l'administration quotidienne, cf. Dieter NOHLEN et Mario FERNANDEZ, *El presidente renovado ? Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas, Nueva sociedad, 1998.

La seconde, plus récente, se traduit par l'impact du mimétisme espagnol dans la transition vers la démocratie et l'implantation du constitutionnalisme. En effet, négativement, il est traditionnel de relever les similitudes juridiques : une histoire constitutionnelle très troublée, une différence traditionnelle entre le droit applicable et la réalité observée, le poids juridique et politique de l'armée... Cependant, positivement, il est frappant de constater la concordance du *timing* de la démocratisation. Ainsi, à la Constitution démocratique espagnole de 1978, élaborée après une courte transition de trois ans, répond le mouvement démocratisant et constitutionnaliste latino-américain à partir de 1980. Nombre d'Etats se sont inspirés de la transition espagnole à la démocratie, dans ses bons aspects – recherche du consensus – comme dans ses aspects plus contestables – refus des responsabilités.

Ainsi, on assiste depuis une vingtaine d'années à une tentative générale d'enracinement du constitutionnalisme en Amérique latine.

Certes, les obstacles à cette implantation ne manquent pas, extra juridiques tout en étant redoutables par leurs conséquences, mais aussi juridiques. Les premiers, bien connus, sont économiques, sociaux, démographiques, nationaux¹⁶ et, pour certains Etats, liés au trafic de drogue et au narco-terrorisme¹⁷. Les seconds relèvent de l'éventuelle, et toujours évoquée, inadaptation des techniques constitutionnelles importées à des sociétés étrangères à l'histoire occidentale, ce qui se traduirait par leur ineffectivité.

Cependant, outre le fait que l'occident n'est pas étranger à l'Amérique latine, il est indéniable que malgré les difficultés, le constitutionnalisme essaie de s'y implanter. Pour autant, le règne proclamé du droit constitutionnel se traduit-il en pratique par une tendance à la constitutionnalisation de la vie politique, conformément à la Constitution elle-même ? La question est d'autant plus légitime que, pour certains, la seule consultation des textes constitutionnels, étrangers dans une large mesure aux réalités sociales, risque de conduire à une véritable « schizophrénie juridique »¹⁸. Aujourd'hui, avec le recul d'un quart de siècle environ, présenter un bilan de l'installation du constitutionnalisme nous semble donc à la fois raisonnable et utile.

Ce bilan se révèle contrasté. En effet, le succès du constitutionnalisme est indéniable *via* une certaine normalisation constitutionnelle de la dévolution du pouvoir. Mais il est non moins indéniable que cette implantation du constitutionnalisme ne va pas sans difficultés dans l'exercice du pouvoir.

¹⁶ Sur cette question, cf. Christian GROS, "Ethnicité et citoyenneté : question en suspens" in Georges COUFFIGNAL (dir.), *Amérique latine 2002*, Paris, La documentation française, 2002, pp. 55-70.

¹⁷ Sur ces questions, cf. François THUAL, *Géopolitique de l'Amérique latine*, Paris, Economica, 1996, pp. 80-83.

¹⁸ Antonio COLOMER VIADEL, "La valeur du fait constitutionnel dans les Etats ibéro-américains" in *La suprématie de la Constitution*, Casablanca, Toubkal, 1987, t. 1, p. 225.

I. Une certaine normalisation de la vie constitutionnelle : la dévolution du pouvoir

Une certaine stabilité politique se fait jour, basée sur la régularité des consultations électorales et l'existence d'alternances normales constitutionnellement parlant, bien qu'il existe, sur chaque point, des exceptions.

A. Des consultations électorales régulières

D'une manière générale, il est relativement surprenant d'observer que les différentes consultations électorales latino-américaines – élections présidentielles, parlementaires, municipales mais également référendums¹⁹ – se déroulent correctement, c'est-à-dire conformément aux canons démocratiques prévus et prescrits par les différentes Constitutions. Sans faire un décompte fastidieux, il s'agit d'une centaine d'élections présidentielles et parlementaires, qui se sont normalement tenues et succédées conformément à la Constitution depuis une vingtaine d'années. Ce seul fait est remarquable par sa constance.

Il est tout aussi surprenant de remarquer la généralité de ce phénomène : c'est en effet le cas dans quasiment tous les Etats. Pour ne prendre que l'exemple des élections présidentielles, sans doute les plus emblématiques, c'est ainsi le cas en Argentine, au Brésil, en Bolivie, au Chili, en Uruguay, au Nicaragua... Cela semblerait banal en Europe mais c'est, là encore, remarquable en Amérique latine.

En outre, et il y a là sans aucun doute une relation de cause à effet, on observe généralement une baisse de la violence en matière politique, tant elle est remplacée par la compétition électorale, sauf en Colombie.

Or la régularité des opérations électorales dans un climat pacifié joue un rôle majeur. En effet, non seulement, ces dernières permettent la création d'espaces de contestation disciplinée, mais elles favorisent des regroupements ou des alliances marginalisant les extrêmes et, par ces faits, contribuent à légitimer le constitutionnalisme et la démocratie.

Cependant, il existe bien entendu des exceptions à cette normalité constitutionnelle des opérations électorales. Celles-ci vont du maintien du clientélisme²⁰, de la corruption²¹ à des tentatives de coups d'Etat²² ou bien elles résultent du poids de la violence issue du narcotrafic sur la vie publique, comme en Colombie. Dans ce pays, alors que la Constitution de 1991 a pu être présentée comme « un traité de paix »²³, elle n'a pas encore conduit à la pacification du pays et la violence rend le gouvernement incapable de garantir effectivement son application²⁴. D'ailleurs, pour certains, le narcotrafic est une véritable guerre à laquelle la démocratie, et donc le constitutionnalisme, ne peuvent pas survivre « parce que le pouvoir de corruption des narcotrafiquants est totalement disproportionné et que les pressions américaines sont déstabilisantes »²⁵.

Néanmoins, la régularité constitutionnelle des élections est globalement réelle et elle permet l'alternance politique.

B. Une alternance réelle

L'alternance est devenue une réalité dans l'ensemble de l'Amérique latine (Argentine, Chili, Brésil, Mexique...). Elle atteste de la normalisation constitutionnelle en cours dans ces Etats.

¹⁹ Par exemple en Uruguay la loi de décembre 1986, approuvée par référendum en avril 1987, alors même qu'elle portait amnistie pour les violations des droits de l'Homme.

²⁰ Par exemple au Pérou, cf. Anne-Sophie LE MAUFF, "Politique sociale à la péruvienne", *Manière De Voir* n° 69, juin-juillet 2003 (*L'Amérique latine en effervescence*), pp. 22-24.

²¹ En Colombie, l'enquête de 1994 à 1996 du Procureur Général de la Nation, institution nouvellement prévue par la Constitution colombienne de 1991 (art. 275 à 280) révèle l'ampleur de la corruption : arrestation de 2 ministres et 8 députés, 170 autres, sur 203, faisant l'objet d'une enquête judiciaire, tout comme le président.

²² Ainsi, au Paraguay, en avril 1996, cf. Renée FREGOSI, *Le Paraguay au XXème siècle, Naissance d'une démocratie*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 335 et s. ou au Vénézuéla en avril 2002.

²³ M.J. CEPEDA, "Le constitutionnalisme contre la violence : la Colombie" in O. DUHAMEL, *Les démocraties*, Paris, Le Seuil, 1993, p. 265.

²⁴ Sur la violence en général, cf. Camille GOIRAND, "Violence et démocratie en Amérique latine" in G. COUFFIGNAL(dir.), *op. cit.*, pp. 13-37 ; sur la violence endémique en Colombie, cf. Fernán GONZALEZ et Fabio ZAMBRANO, *L'Etat inachevé*, Fondation pour le Progrès de l'Homme, Dossiers pour un débat n° 42, 1995, p. 106 et s. et Jean-Michel BLANQUER, "Colombie : quelles stratégies pour la paix ?" in G. COUFFIGNAL(dir.), *op. cit.*, pp. 85-104.

²⁵ Olivier DABENE, *Amérique latine, la démocratie dégradée*, Paris, Editions Complexe, 1997, p. 152.

Qui plus est, il s'agit parfois d'alternances véritables au sens politique et pas seulement d'un partage préétabli de l'accès au pouvoir comme cela a pu être le cas dans le passé. On peut en appeler aux exemples chilien (le socialiste Ricardo Lagos en 2000), brésilien (l'alternatif Luis Inácio Lula da Silva en 2000) et mexicain (le conservateur Vicente Fox en 2000).

En outre, l'alternance apparaît comme une consolidation du constitutionnalisme²⁶. En effet, c'est l'application constitutionnelle de la dévolution pacifique du pouvoir en fonction de la volonté du souverain et selon les modalités inscrites dans la loi fondamentale. L'application de la Constitution se révèle alors conforme à sa lettre et à son esprit comme au Chili, bien que ce ne soit pas exempt de problèmes²⁷.

Cependant, il existe des exceptions à cette régularité de la dévolution constitutionnelle du pouvoir que constituent les alternances conformes à la Constitution. Si la majorité d'entre elles sont également pacifiques, ce n'est pas le cas de toutes, l'abandon du pouvoir se révélant parfois difficile à accepter (Bolivie, Equateur, Pérou) et les rancœurs pouvant être tenaces. Ainsi, au Nicaragua, après une Constitution consensuelle élaborée en 1987 et une alternance pacifique en 1990, la défaite aux élections présidentielles de 1996 fait dire à M. Daniel Ortega, chef du parti sandiniste, que la victoire de son adversaire est « légale mais pas légitime »²⁸.

Par ailleurs, si certaines alternances ont formellement lieu conformément à la Constitution, leur cause est parfois plus économique que constitutionnelle : c'est ainsi le cas en Argentine en 2001 (De La Rúa). Mais les formes constitutionnelles sont rigoureusement respectées et c'est là une nouveauté par son témoignage de respect dans tous les cas des prescriptions constitutionnelles que cela dégage.

Cependant, si le constitutionnalisme latino-américain rencontre un certain succès dans le domaine de la dévolution du pouvoir, on observe la persistance de difficultés dans l'exercice du pouvoir. Elles constituent les limites de la normalisation constitutionnelle.

II. Les limites de la normalisation : l'exercice du pouvoir

Dans ce domaine, demandeur d'équilibre par excellence, deux éléments viennent fortement tempérer un fonctionnement constitutionnellement régulier : d'une part, la réalité présidentialisée, traditionnelle en Amérique latine au point que « si une institution est fortement enracinée dans [la] culture politique, c'est bien le présidentielisme »²⁹ et, d'autre part, à défaut de contre-pouvoir, l'absence de contrepoids.

A. Le poids du présidentielisme

La discussion sur l'éloignement des régimes présidentiels latino-américains du modèle nord-américain issu de la Constitution de 1787 est classique³⁰. A cela s'ajoute désormais un débat plus général sur les faiblesses intrinsèques du régime présidentiel par rapport au régime parlementaire, notamment sur la gestion des crises³¹. Or, tous les régimes constitutionnels sud-américains sont présidentiels mais avec un « présidentielisme hypertrophié »³². Dans l'exercice du pouvoir, cela ne va pas sans des difficultés qui altèrent l'application de la Constitution.

En effet, en raison de l'héritage historique du caudillisme, lui-même issu de la colonisation espagnole et même de la libération par Bolívar³³ et entretenu par l'élection du président au suffrage universel direct, les acteurs n'ont pas forcément toujours intériorisé la contrainte constitutionnelle dans l'exercice du pouvoir. On peut alors avoir affaire à deux phénomènes, d'ailleurs complémentaires : l'opposition Parlement/Président et le populisme.

Quant à la première, les exemples péruvien et équatorien sont explicites. Au Pérou, l'*autogolpe* de Fujimori dissout le Congrès le 5 avril 1992 alors que la Constitution ne le permet pas : c'est un coup d'Etat présidentiel malgré la revanche du Congrès, qui destitue le président, et la fuite de Fujimori du Pérou en

²⁶ Cf. César CANSINO, "Mexique : construire la démocratie" in G. COUFFIGNAL (dir.), *op. cit.*, pp. 105-114.

²⁷ Cf. Manuel Antonio GARRETÓN, "Redémocratisation in Chile", *Journal of democracy*, vol.6, n° 1, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1995, p. 147 et s.

²⁸ Cité par O. DABENE, *op. cit.*, p. 32.

²⁹ Ricardo COMBELLAS cité par F. MODERNE, "Les avatars du présidentielisme dans les Etats latino-américains", art. cit., p. 79.

³⁰ Cf. tout récemment encore, F. MODERNE, "Les avatars du présidentielisme dans les Etats latino-américains", art. cit., pp. 63-87 et spéc. pp. 67-74.

³¹ Cf. Juan LINZ et Arturo VALENZUELA (dir.), *Las crisis del presidencialismo*, Madrid, Alianza, 1997.

³² Ricardo COMBELLAS (dir.), *El nuevo derecho constitucional latinoamericano*, Caracas, Ciedla, 1996.

³³ Le *Libertador* lui-même, dans son projet de Constitution pour la Bolivie, concevait le président comme « le soleil qui, ferme en son centre, donne la vie à l'univers » (*El sol que, firme en su centro, da vida al universo*)

novembre 2000³⁴. En Equateur, le Congrès destitue le président Bucaram le 6 février 1997 pour « incapacité mentale » : c'est un coup d'Etat parlementaire³⁵.

Quant au second, il s'explique parce que les hommes, plus que les partis, occupent la place centrale dans la vie politique, même démocratique³⁶.

De même, en raison des mentalités, des pratiques héritées de l'ordre oligarchique du XIX^e siècle perdurent encore aujourd'hui dans l'exercice du pouvoir, par exemple dans le Brésil de Cardoso, achetant les voix des parlementaires pour faire passer ses réformes, ou le Mexique de Salinas, frauduleusement élu³⁷.

Les usages constitutionnels sont donc insuffisants et les interprétations constitutionnelles, personnelles. Les usages n'ont pas encore amené une constitutionnalisation sans tache de la vie politique, notamment en raison d'interprétations constitutionnelles plus proches des intérêts partisans, voire personnels, vus les efforts des présidents en place pour modifier à leur profit les règles constitutionnelles faisant obstacle à un nouveau mandat, comme le démontrent les tentatives, plus ou moins couronnées de succès, de A. Fujimori au Pérou, C. Menem en Argentine ou F.H. Cardoso au Brésil, ou pour organiser des plébiscites douteux afin de rester au pouvoir (Equateur, Pérou).

Cette insuffisance est encore aggravée par l'absence de véritable contrepoids.

B. L'absence de contrepoids

Il y a en Amérique latine, une tentation parlementaire, *i.e.*, un effort d'introduction d'éléments du régime parlementaire dans le présidentielisme afin d'en atténuer la rigidité et l'importance démesurée de l'exécutif³⁸ ; au point que pour certains « l'affaiblissement de l'exécutif est devenu une des tendances récentes du constitutionnalisme latino-américain »³⁹. C'est notamment le cas en Colombie, où l'article 135.9 de la Constitution de 1991 permet à chaque chambre du Parlement de « proposer une motion de censure à l'égard des ministres ». Cependant, le régime parlementaire colombien n'a pas succombé à la tentation parlementaire en raison de l'opposition des différents présidents à l'effectivité de ce contrôle⁴⁰.

A son image, nulle part le Parlement ne joue un rôle sinon de contrepouvoir, au moins de contrepoids. Il y a à cela plusieurs raisons.

En premier lieu, le scrutin proportionnel est utilisé pour élire les parlementaires dans presque tous les Etats. Cela engendre le multipartisme. Or, si ce dernier est favorisé par les modes de scrutin, il est entretenu par le présidentielisme car tout président a intérêt à empêcher la discipline partisane, voire à provoquer des divisions au sein des partis dans la mesure où il ne pourrait pas gouverner en multipartisme s'il existait une solide discipline partisane.

En second lieu, les rendez-vous électoraux sont fréquents. Cette fréquence est notamment due, d'abord, à la généralisation du suffrage universel, ensuite, aux durées de mandat relativement courtes, généralement quatre ans (Brésil, Chili, Colombie, Equateur) voire trois (Mexique) et enfin, à l'absence de coïncidence entre les mandats des différentes chambres du Parlement (Brésil, Mexique, Chili). On peut y ajouter, dans certains cas, la multiplication des élections résultant du caractère fédéral de l'Etat (Mexique, Brésil, Argentine).

En troisième lieu, la législation électorale est insuffisante qui « ne donne pas aux partis l'assise nécessaire à leur bon fonctionnement »⁴¹. C'est notamment le cas en ce qui concerne le financement des partis politiques car en

³⁴ Sur la chute de Fujimori, cf. Bruno REVESZ ; « Pérou : l'effondrement du Fujimorisme » in G. COUFFIGNAL (dir.), *op. cit.*, pp. 115-122 et Guy HERMET, « L'Amérique latine entre démocratie et populisme » in Thierry DE MONTBRIAL et Philippe MOREAU-DEFARGES, *Les grandes tendances du Monde 2004* (RAMSES 2004), Paris, IFRI-DUNOD, 2004, pp. 141-153.

³⁵ Il est vrai que la Constitution prévoit dans son art. 100 que « Le Président cessera ses fonctions (...) d) en cas d'incapacité physique ou mentale déclarée par le Congrès national (...) ». Mais celle-ci n'était pas prouvée en l'espèce bien que le président aimât se faire appeler « *el loco* » (le fou) en raison de ses manières excentriques. En tout état de cause, entre 1993 et 1995, le Congrès équatorien a destitué 5 ministres et le vice-président.

³⁶ Sur ce point, cf. Georges COUFFIGNAL et Rosaly RAMIREZ ROA, « Retour du populisme en Amérique latine » in G. COUFFIGNAL (dir.), *op. cit.*, pp. 39-54.

³⁷ Cf. O. DABENE, *op. cit.*, p. 152.

³⁸ Sur ce point, cf. Jaime VIDAL PERDOMO, « Tendencias parlamentarias en el nuevo constitucionalismo latinoamericano », *Revista de Derecho Público* n° 6, Bogotá, Universidad de los Andes, 1996. et Jorge CARPIZO, « México : sistema presidencial o parlamentarismo ? », *Cuestiones constitucionales*, México, 1999, n° 1, p. 49.

³⁹ Cf. A. COLOMER VIADEL, *Introducción al constitucionalismo iberoamericano*, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericano, 1990, p. 165.

⁴⁰ Cf. J. VIDAL PERDOMO, « Le régime présidentiel en Colombie », in MELANGES EN L'HONNEUR DE FRANCK MODERNE, *op. cit.*, pp. 979-992 et spéc. p. 990-992.

⁴¹ Olivier DABENE, *op. cit.*, p. 94.

dépit du manque de moyens dû à leur faiblesse structurelle, les campagnes électorales se déroulent à l'américaine et dépassent leurs capacités de financement. Cela entraîne la corruption.

Enfin, les assemblées élues ne sont pas des lieux de délibération en raison de l'absence de tradition parlementaire (héritage historique du caudillisme). Ainsi, dans certains Etats, on observe des cohabitations en raison de la multiplicité des partis, de l'absence de discipline partisane et de la non coïncidence entre les mandats présidentiel et parlementaire (pour la chambre basse s'entend), soit que leur durée diffère (Chili, Salvador, Equateur, Mexique) soit que les dates des élections soient décalées en raison d'un renouvellement partiel des Chambres (Argentine, Brésil, Chili). Mais ce n'est pas pour autant que le Parlement peut s'ériger en contrepoids du président en raison de la pratique des « pactes de gouvernabilité » qui ont pour conséquence de vider de son contenu le débat parlementaire et de désorienter les électeurs au point d'amener la crise du système constitutionnel, comme en Bolivie où on a assisté à l'improbable alliance de la gauche avec l'extrême droite⁴².

Tout ceci traduit l'absence de tradition *démocratique* malgré la tradition *constitutionnelle*. La désorientation conséquente des électeurs entraîne l'émergence et le développement d'une démocratie informelle⁴³. La prolifération de cette démocratie informelle provient des dysfonctionnements de la démocratie formelle et consolide une citoyenneté locale. Mais la floraison d'organisations populaires et de mouvements sociaux ne peut se substituer aux mécanismes formels de la démocratie. Bien que « pour bon nombre de Latino-américains, comme d'ailleurs pour bon nombre de Nord-américains depuis longtemps, les vecteurs de participation politique ne se résument pas à l'exercice périodique du suffrage et ne sont plus seulement nationaux mais aussi locaux »⁴⁴, la démocratie informelle ne remplace pas la démocratie formelle.

Le peuple ne joue pas non plus ce rôle de contrepoids. Pourtant, on assiste, sur le papier, à une certaine résurgence des procédures de démocratie semi directe⁴⁵ dans les Constitutions récentes ou récemment révisées, comme « adjutants » ou « correctifs » à la démocratie représentative – qui est la règle sauf au Vénézuéla –, « bref, [comme] des instruments de rationalisation (c'est-à-dire de contrôle raisonné du pouvoir politique) »⁴⁶. Les mécanismes prévus sont l'initiative populaire⁴⁷ en matière législative, la consultation populaire (référendum ou plébiscite)⁴⁸ et la révocation des élus⁴⁹. Or, on peut penser que la démocratie participative consolide le constitutionnalisme « en associant plus ou moins étroitement le citoyen à la prise de décision politique ou à l'édiction de normes qui resteront officiellement prises par les gouvernements représentatifs »⁵⁰. Mais dans la plupart de ces Etats il n'y a pas « la moindre application sur le terrain » de l'initiative populaire⁵¹ et la pratique du référendum, sous toutes ses formes, reste « marginale »⁵². Parfois, les modalités d'application sont renvoyées à des lois qui ne sont pas forcément effectivement édictées. Seule la révocation des élus est pratiquée au Panama et au Vénézuéla⁵³.

Cependant, devant la carence du Parlement, la justice fait parfois office de contrepoids à travers l'adaptation de l'*impeachment*. On a ainsi assisté à la démission des présidents brésilien (Collor, 1992), guatémaltèque (Serrano, 1993) et vénézuélien (Pérez, 1993) accusés de corruption, sans compter les démêlés de l'ex-président Pinochet au Chili. La procédure a failli réussir en Colombie contre le président Samper en 1996 tout en révélant ampleur corruption⁵⁴.

⁴² Cf. Jean-René GARCIA, «Bolivie : de la démocratie pactée à la crise du système politique», in G. COUFFIGNAL (dir.), *op. cit.*, pp. 123-139.

⁴³ Par exemple en Argentine, cf. Silvia ROBIN, «L'effondrement de la représentation et la crise politique argentine», *Cahiers des Amériques latines*, n° 41, mars 2002, pp. 19-29.

⁴⁴ O. DABENE, *op. cit.*, p. 134.

⁴⁵ Cf. A. COLOMER VIADEL, *Introducción al constitucionalismo iberoamericano*, *op. cit.*, p. 165 et s. et F. MODERNE, «La résurgence des procédures de démocratie semi-directe dans les régimes présidentielistes d'Amérique latine» in MELANGES EN L'HONNEUR DE PIERRE PACTET, *op. cit.*, p. 757 et s.

⁴⁶ Cf. F. MODERNE, «Les avatars du présidentielisme dans les Etats latino-américains», art. cit., p. 758.

⁴⁷ Argentine, Brésil, Equateur, Guatemala, Pérou, Uruguay, Nicaragua et Vénézuéla.

⁴⁸ Argentine, Brésil, Equateur, Guatemala, Panama, Pérou, Uruguay, Nicaragua, Colombie, Salvador, Paraguay et Vénézuéla.

⁴⁹ Equateur, Panama, Pérou, Vénézuéla, et Colombie (avec renvoi à la loi ordinaire pour les modalités).

⁵⁰ Cf. F. MODERNE, «Les avatars du présidentielisme dans les Etats latino-américains» art. cit., p. 759.

⁵¹ Cf. F. MODERNE, *ibid.*, p. 769

⁵² Cf. F. MODERNE, *ibid.*, p. 775.

⁵³ Cf. F. MODERNE, *ibid.*, p. 775.

⁵⁴ Sur ces points cf. Bertrand MATHIEU, «De la prise en compte de la situation de certains Etats d'Amérique du Sud dans les propositions de la commission Avril relatives à la responsabilité du président de la République» in MELANGES EN L'HONNEUR DE FRANCK MODERNE, *op. cit.*, pp.979-992 et spéc. p. 1140 et s.

Conclusion

La Constitution n'est pas la solution à tout, seulement, et c'est déjà beaucoup, un moyen pacifique de réguler le pouvoir et les relations Etat/Gouvernés. Est-ce suffisant ? Or pour les idéologues sud-américains, la Constitution n'est pas seulement cela mais aussi « l'acte fondateur original, garant de l'ordre juridique tout entier et expression authentique de la souveraineté populaire »⁵⁵.

Or la puissance publique ne résout plus les problèmes de la vie quotidienne. Le constitutionnalisme peut-il durablement s'implanter si les gouvernements sont inaptes à régler les problèmes ?

Il ne faudrait pas que ce soit un phénomène transitoire ou une parenthèse historique ni une normalisation artificielle.

José Sanchez

Docteur en droit public

ATER chargé de TD en droit constitutionnel à l'Université Nancy II

Membre de l'Institut de Recherches sur la Nation et l'Etat (IRENEE).

⁵⁵ F. MODERNE, "Les avatars du présidentielisme dans les Etats latino-américains", art. cit., p. 67.