

# LES AVATARS DU PRÉSIDENTIALISME DANS LES ÉTATS LATINO-AMÉRICAINS

**I**L EST ACQUIS, DANS LA DOCTRINE CONSTITUTIONNALISTE, que le système présidentiel est en quelque sorte consubstantiel à l'Amérique latine. Il est non moins couramment affirmé que cette forme de gouvernement a rapidement dérivé vers un « présidentialisme » plus ou moins exacerbé et, en tout cas, assez éloigné du modèle fondateur, celui des États-Unis d'Amérique. Car il n'est guère mis en doute non plus que les États d'Amérique du Sud et d'Amérique centrale se sont d'abord inspirés du « grand frère » du Nord.

63

Ces assertions ont le mérite, pour l'observateur extérieur, de simplifier l'approche du problème et d'en prédéfinir le cadre d'analyse. Elles comportent en revanche quelques inconvénients : outre le risque d'une présentation quelque peu outrée de régimes en définitive plus diversifiés, dès l'origine, qu'il n'y paraît, la tentation de sous-estimer les facteurs internes d'une évolution qui conduit à une palette contemporaine de plus en plus nuancée dans la description des régimes relevant du « présidentialisme » ou s'en réclamant, voire à une remise en question de quelques-uns des axiomes mêmes du régime présidentiel traditionnel.

## LE PRÉSIDENTIALISME COMME MODÈLE DOMINANT

Né dans un contexte socio-politique favorable, le présidentialisme latino-américain a été alimenté, tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle et du XX<sup>e</sup> siècle, par une conception passablement mythique de la Constitution, mais n'a pu s'inscrire pour autant dans une configuration constitutionnelle nettement dessinée.

### *Un contexte socio-politique favorable*

Il est exact que le modèle présidentiel a été l'une des composantes majeures du constitutionnalisme latino-américain et qu'il marque encore aujourd'hui la quasi-totalité des régimes d'Amérique du Sud et d'Amérique centrale<sup>1</sup>.

64 Il est non moins exact que les gouvernements républicains qui s'installèrent majoritairement sur les ruines des empires coloniaux espagnol et portugais (le Brésil est le seul à avoir expérimenté au XIX<sup>e</sup> siècle une formule monarchique, sous l'égide de la Constitution du 25 mars 1824, révisée en 1834, et la République n'y a été proclamée qu'en 1889) ont trouvé dans la Constitution des États-Unis de 1787 les éléments techniques de base du système présidentiel, considéré comme la seule forme d'organisation du pouvoir susceptible de répondre aux exigences de nations jeunes et particulièrement fragiles (mais acquises aux théories de la démocratie représentative et de la séparation des pouvoirs).

Cette influence nord-américaine, si elle est réelle<sup>2</sup>, n'explique pas à elle seule l'engouement des nouveaux dirigeants pour le présidentialisme. D'autres facteurs ont contribué à renforcer une tendance rarement contestée jusqu'à aujourd'hui.

Sur le plan interne, le présidentialisme latino-américain est également tributaire du modèle « bolivarien », lui-même construit autour de la grande figure du *Libertador* (encore que son rêve intégrateur ait été irrémédiablement brisé). De la conception bolivarienne du pouvoir, on a pu dire qu'elle combinait l'accumulation entre les mains du président élu de compétences propres et de moyens d'influence sur les autres pouvoirs<sup>3</sup> ; n'oublions pas que, dans son projet de Constitution pour la Bolivie, Simon Bolivar lui-même concevait le président de la République 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*).

Par ailleurs, les traditions autoritaires des monarchies absolutistes de la péninsule Ibérique avaient été naturellement exportées vers les colo-

1. Sauf indication contraire, les mentions des articles constitutionnels seront faites sur la base des textes en vigueur à la date de la rédaction de cet article.

2. Humberto Quiroga Lavié, *Derecho constitucional latinoamericano*, Mexico, UNAM, 1991 ; Karl Loewenstein, « The Presidency Outside the United States : a Study in Comparative Institutions », *The Journal of Politics*, 1949, vol.11, p. 452 ; Carlos Ayala Corao, *El régimen presidencial en América Latina y los planteamientos de su reforma*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1992.

3. Humberto Quiroga Lavié, *Derecho constitucional latinoamericano*, op. cit.

nies d'Amérique. La représentation locale du pouvoir central s'inscrivait dans des institutions fortement personnalisées (des vice-rois, des gouverneurs, des capitaines généraux), lesquelles développèrent naturellement une culture politique de domination, mise à la disposition des nouveaux gouvernants.

Il n'est pas jusqu'aux structures socio-psychologiques des communautés indigènes les mieux organisées (les Incas, les Aztèques) qui n'aient été mises à contribution pour expliquer les tendances présidentielistes caractéristiques des premiers gouvernements de la période post-coloniale. Certains auteurs évoquent à cet égard l'inévitable subjectivisation de toute autorité incarnée, détentrice légitime d'une parcelle d'autorité dans les sociétés précolombiennes<sup>4</sup>.

La multiplication des attributions présidentielles a sensiblement obéré historiquement le rôle qu'auraient pu jouer les partis politiques ou les groupes intermédiaires ; elle a plus ou moins directement affecté la participation des citoyens, très rarement conviés à donner leur avis selon des procédures de démocratie directe ou semi-directe, largement neutralisé le rôle habituel des systèmes électoraux et réduit en conséquence l'incidence réelle des débats parlementaires. Marco Kaplan<sup>5</sup> observe à cet égard que l'exécutif national, soutenu par la technobureaucratie étatique (souvent corruptible et liée à certaines constellations d'intérêts privés), s'est trouvé partagé entre la tentation national-populiste et un élitisme managerial largement inféodé aux groupes de pression.

Il est vrai que l'État n'a pas été en mesure de jouer, dans ces sociétés fragiles, le rôle d'intégration sociale et de vecteur de cohésion nationale qui fut le sien dans l'Europe des États-nations au XIX<sup>e</sup> siècle. La fragmentation des élites dirigeantes, dispersées dans les centres urbains faiblement structurés, les difficultés de communication au sein de territoires aussi vastes et l'absence d'une articulation minimale entre les rouages, au demeurant plus concurrents que complémentaires, de systèmes économiques embryonnaires ont freiné toutes les velléités d'institutionnalisation du pouvoir sur des bases comparables à celles de l'Europe du XIX<sup>e</sup> siècle.

---

4. Luis Carlos SÁCHICA, *Derecho constitucional general*, Medellín, Biblioteca general Dike, 1994, 2<sup>e</sup> éd. ; Maria Elena Demaria Massey de Ferré et Salvador Carmona Valencia, *El poder ejecutivo latinoamericano*, Mexico, UNAM, 1979.

5. Marco Kaplan, « El presidencialismo latinoamericano », in *Contribuciones*, publication trimestrielle de la Fundación K. Adenauer, avril 1985.

La minceur du tissu social, l'hétérogénéité de ses éléments, l'ambiguïté constante des relations entre les élites urbaines européanisées et les masses indigènes, le lancinant problème de l'appropriation des terres, la dépendance à l'égard des capitaux étrangers et le mimétisme culturel n'ont pas permis aux bourgeoisies nationales de construire des États dotés des attributs classiques de la souveraineté nationale. À vrai dire, souligneront les observateurs, l'État ne sera en définitive ni « souverain » dans ses relations avec l'extérieur ni « national » dans ses dimensions internes<sup>6</sup>.

66 Les catégories dirigeantes se sont d'abord préoccupées de contrôler l'appareil d'État (armée, police, administration, justice, impôts), protecteur de leurs intérêts et, secondairement, de répondre à des aspirations nationales diffuses émanant de secteurs populaires largement tenus à l'écart du pouvoir et de l'éducation. Les faiblesses structurelles des sociétés sud-américaines ont accru singulièrement le rôle historique des sous-groupes les mieux organisés, l'armée dans le domaine politique et l'Église dans le domaine social et culturel, alliés traditionnels du pouvoir en place et garants de son maintien.

Dans ce contexte, le « constitutionnalisme » sud-américain ne saurait être regardé comme l'expression juridique fidèle des réalités sociales du continent ; il n'est trop souvent que le reflet que projettent sur cette réalité des profils sociaux partiels, irréguliers et superposés. Les généralisations superficielles auxquelles on peut être tenté de souscrire pour rendre compte d'une évolution globale cèdent inévitablement devant une pluralité de situations changeantes dont on ne saurait dire qu'elles aient été la matrice d'une véritable idéologie nationale et encore moins continentale.

Il est bien connu que le modèle constitutionnel généralisé en Amérique latine est celui de la démocratie représentative, assortie de la séparation des pouvoirs et de la reconnaissance formelle des droits et des libertés. Il est non moins acquis que la seule consultation des textes constitutionnels, étrangers dans une large mesure aux réalités sociales du moment, risque de conduire à une véritable « schizophrénie juridique<sup>7</sup> ». La pratique institutionnelle met en évidence en effet une prédominance quasi absolue de l'exécutif sur les autres pouvoirs, puisqu'il

---

6. Edelberto Torres Rivas, « La Nación, problemas teóricos », in *Estado y Política en América Latina*, Mexico, UNAM, 1981, p. 112.

7. Antonio Colomer Viadel, « La valeur du fait constitutionnel dans les États ibéro-américains », in *La Suprémie de la Constitution*, Casablanca, Éd. Toubkal, 1987, t. I, p. 225.

concentre tous les moyens mis à la disposition des gouvernants, qu'il favorise le clientélisme politique et la corruption et qu'il corresponde, au surplus, aux traditions locales bien ancrées du « caudillisme » et du « caciquisme ».

La « présidence » deviendra rapidement, dès les premières Constitutions libérales du XIX<sup>e</sup> siècle, le principal bénéficiaire d'une séparation des pouvoirs toute théorique.

Elle correspond à un pouvoir oligarchique fortement concentré (entre les mains, principalement, du secteur exportateur agro-minier), configuré par des castes fermées qui le mettent au service de leurs intérêts de clan et en font un terrain de chasse sévèrement contrôlé. Les formes qu'il peut revêtir historiquement restent relativement secondaires (elles vont de la dictature banale à la démocratie restreinte). Quant à la protection des droits et des libertés, toujours affichée dans les chartes fondamentales, elle n'est effective que dans les relations entre les groupes dominants ou avec les États étrangers, mais elle n'affecte guère le sort des majorités indigènes.

67

Si le système obtient malgré tout un certain consensus, c'est parce qu'il correspond aux aspirations de la population urbaine croissante et parce qu'il permet de bureaucratiser, grâce au maniement arbitraire des ressources budgétaires, une partie de la classe moyenne, contribuant par là même à la fidéliser. Notons au passage la vacuité des fédéralismes formels dans les États les plus importants (Brésil, Argentine, Mexique, Venezuela) : ils dissimulent mal un unitarisme de fait entretenu, sous l'égide de l'exécutif national, par une utilisation appropriée de l'omniprésente arme budgétaire.

### *Une fonction constitutionnellement mythifiée*

La Constitution, telle que la conçoivent les idéologues sud-américains, n'est pas seulement un instrument d'organisation rationnelle du pouvoir politique et de protection des droits essentiels, caractéristiques qui correspondent à l'imagerie constitutionnelle classique des États libéraux. Elle bénéficie, dans les États d'Amérique latine, d'une aura particulière. Elle y est perçue comme l'acte fondateur original, garant de l'ordre juridique tout entier et expression authentique de la souveraineté populaire. Le formalisme juridique qui caractérise les chartes fondamentales du continent utilise le même rituel : égalité devant la loi, reconnaissance solennelle des libertés individuelles fondamentales, indépendance du pouvoir judiciaire, responsabilité des fonctionnaires, contrôle de la constitutionnalité des lois et des actes juridiques, etc.

On ne saurait dire que la mise en garde que Simon Bolivar, dans le célèbre Discours d'Angostura (1819), adressait à ses compatriotes contre la fiction des modèles constitutionnels inadaptés aux réalités socio-économiques d'un pays, ait été suivie d'effet : le mimétisme constitutionnel a été au contraire le trait majeur du constitutionnalisme naissant, en même temps que se développait le mythe d'une authenticité constitutionnelle à redécouvrir ou à préserver.

La « nostalgie » de la continuité constitutionnelle, reflet et support d'une démocratie pacifiée et idéalisée, explique d'une certaine manière les incessantes justifications constitutionnelles des coups de force qui ont émaillé l'histoire tourmentée des jeunes Républiques, les références appuyées au caractère révolutionnaire de tout changement constitutionnel, la proclamation ritualisée du retour aux sources et aux grands principes de la libération nationale et, du même coup, l'autoproclamation, en tant que pouvoirs constituants originaires, de tous les gouvernements de fait.

Il n'est que trop vrai, au demeurant, que l'une des traditions judiciaires latino-américaines les plus douteuses inclinait à reconnaître sans barguigner la légitimité des nouveaux gouvernants et à valider leurs législations occasionnelles au nom des grands principes du constitutionnalisme originaire prétendument retrouvés.

Outre une inflation constitutionnelle saisissante (certaines Constitutions, comme la Constitution actuelle du Mexique – 1917 –, ont été modifiées plusieurs centaines de fois), aggravée par la volonté de constitutionnaliser dans le détail des pans entiers de la vie sociale des citoyens (en témoigne la longueur inusitée de certains textes constitutionnels) et la reconnaissance de la suprématie formelle de la Constitution (inscrite dans la hiérarchie normative et placée sous contrôle d'un juge théoriquement indépendant), la conception sud-américaine du constitutionnalisme a puissamment contribué à conforter le présidentielisme, voire un « présidentielisme hypertrophié<sup>8</sup> », l'exécutif présidentiel étant regardé comme le seul « organe primaire et indispensable » de l'État<sup>9</sup>, y compris dans ses turbulences, et le véritable ciment du corps social.

L'exaltation du mythe de la Constitution et, à l'intérieur de la

8. Ricardo Combellas (éd.), *El nuevo derecho constitucional latinoamericano*, Caracas, CIEDLA, 1996.

9. Germán J. Bidart Campos, *Derecho constitucional del Poder*, Buenos Aires, Ediar, 1967.

Constitution, l'exaltation du « mythe de l'exécutif présidentiel<sup>10</sup> » ont mécaniquement élevé la présidence au rang de figure clé des régimes politiques sud-américains dès le premier cycle constitutionnel<sup>11</sup>. Cette primauté est marquée d'entrée de jeu par le vocabulaire, volontiers emphatique, utilisé par les textes constitutionnels.

Le président est identifié systématiquement à l'exécutif en sa double qualité de chef de l'État et de chef du gouvernement. Selon l'article 74 de la Constitution argentine de 1853, « le pouvoir exécutif de la nation sera exercé par un citoyen ayant le titre de président de la nation argentine » (la même formule est utilisée par la Constitution de 1994, article 87) ; l'article 80 de la Constitution actuelle du Mexique (du 10 mai 1917) n'est pas moins expressif : « L'exercice du pouvoir exécutif suprême de l'Union est confié en dépôt à un seul individu, le président des États-Unis du Mexique. » Aux termes de l'article 110 de la Constitution du Pérou de 1993, toujours en vigueur, « le président de la République est le chef de l'État ; il personnifie la nation ».

69

Ce ne sont pas là des exemples isolés : un examen des textes constitutionnels montrerait aisément que les formules utilisées jusqu'à l'époque contemporaine sont très voisines sur ce point.

Un des premiers facteurs qui contribuent à assurer la prédominance du président dans les systèmes constitutionnels latino-américains est sans conteste l'élection populaire directe.

La formule est quasi générale. Si l'on excepte le régime marxiste de Cuba (Constitution du 1976, révisée art. 74 : le chef de l'État, chef du gouvernement, est élu par l'Assemblée nationale du pouvoir populaire en tant que président du Conseil d'État) et quelques rares hypothèses d'élection indirecte par l'intermédiaire d'un collège électoral (Argentine : Constitution de 1853) ou de l'assemblée législative (Bolivie, Constitution de 1967, art. 90, mais seulement dans l'hypothèse où aucun candidat n'atteindrait, aux élections présidentielles, la majorité absolue au premier tour), la très grande majorité des États d'Amérique du Sud et d'Amérique centrale ont choisi l'élection présidentielle au suffrage universel direct (parallèlement à l'élection des assemblées législatives), conférant ainsi à l'institution une forte légitimité.

10. Antonio Colomer Viadel, *Introducción al constitucionalismo iberoamericano*, Madrid, Ediciones de cultura hispánica, 1990.

11. Hector Gros Espiell, « Intento preliminar de una determinación de ciclos en la evolución constitucional iberoamericana », in *VI<sup>e</sup> Congreso iberoamericano de derecho constitucional*, Bogotá, IEC, 1998, t.1, p. 105.

Les attributions dont disposent les présidents sont calquées pratiquement sur le même modèle ; les nuances observées çà et là résultent plutôt d'accidents historiques dans une évolution qui se caractérise par l'extension continue des pouvoirs accordés au chef de l'exécutif.

Qu'on en juge.

Les compétences des présidents se sont consolidées de manière systématique dans tous les secteurs clés de la vie politique nationale.

Le président élu est très généralement chargé de la désignation des ministres et des secrétaires d'État, qu'il révoque discrétionnairement. Les « gouvernements » d'Amérique latine ne constituent pas de ce fait des « cabinets » et dépendent entièrement du bon vouloir présidentiel, les qualités de chef d'État et de chef du gouvernement étant systématiquement confondues.

70 Le pouvoir de nomination s'étend aux postes de la haute administration (et parfois à l'ensemble des emplois publics), ce qui permet au président de contrôler l'appareil bureaucratique civil et militaire dans des pays en développement où l'administration est l'un des principaux employeurs (et l'un des instruments les plus efficaces d'encadrement de la société) et où l'armée entretient traditionnellement avec le pouvoir civil des relations ambiguës, sur fond d'explosion démographique, d'inégalités sociales, d'urbanisation sauvage, de revendications paysannes et indigènes, de rivalités politiques exacerbées, de crises économiques et financières ouvertes ou rampantes.

Les interventions présidentielles peuvent également affecter le pouvoir judiciaire (exemple de la Constitution argentine de 1994, art. 99), même si la faculté de nomination des magistrats est rarement exercée par le président seul. Au surplus, ces interventions doivent être mises en relation avec la promotion récente des cours suprêmes (judiciaires, administratives ou constitutionnelles) et leur influence croissante dans la vie politique et sociale des États ibéro-américains.

Les périodes troublées sont propices à une expansion mal contrôlée des pouvoirs présidentiels. Il n'est pas rare que les exécutifs nationaux soient dotés de prérogatives exceptionnelles (dont ils ont usé et, éventuellement, abusé), lorsque les circonstances sont elles-mêmes jugées « exceptionnelles ». Les mesures prises à ce titre vont généralement de la suspension des garanties constitutionnelles ordinaires en matière de droits fondamentaux à l'immixtion pure et simple dans le pouvoir législatif en passant par l'édiction des mesures jugées indispensables à la réussite de la politique gouvernementale du moment. Leur contrôle juridictionnel est le plus souvent resté embryonnaire,



s'agissant d'actes de gouvernement de nature éminemment politique. Les illustrations foisonnent. Quant à la définition des circonstances exceptionnelles, elle est entourée d'un certain halo d'imprécision (certains textes évoquent, outre les classiques état de guerre, état de siège, état d'exception ou état d'urgence, des situations de « commotion » intérieure qui se prêtent à interprétation : ainsi, les Constitutions de Colombie, du Venezuela en 1961, du Chili, etc.).

En dehors de ces attributions, déjà considérables, les présidents latino-américains sont en principe titulaires de compétences (qui ne leur seraient pas reconnues dans les régimes présidentiels « purs ») leur permettant de s'immiscer profondément dans l'exercice du pouvoir législatif.

Ils disposent d'abord le plus souvent de l'initiative ordinaire de la loi, parfois concurremment avec les assemblées élues (ce qui leur permet, avec le maniement de l'ordre du jour, de maîtriser le travail législatif : Venezuela, Bolivie, Colombie, Chili, Mexique, Paraguay, Uruguay, etc.), parfois à titre exclusif (par exemple pour la présentation des textes budgétaires : Bolivie, Colombie, Costa Rica, Uruguay, Paraguay, Venezuela).

La pratique, largement répandue, des délégations législatives, pour des périodes plus ou moins longues et dans des matières plus ou moins précisément déterminées (soit par la charte constitutionnelle, soit par l'assemblée législative elle-même), a été à l'origine des nombreux trains de décrets-lois qui jalonnent l'histoire de ces pays depuis le siècle dernier (notamment celle du Brésil, du Pérou, du Mexique, du Chili ou de la Colombie). Outre le domaine toujours sensible des libertés publiques, cette technique expéditive accompagne de préférence les interventions de l'État en matière économique et financière et dans la gestion contestée des principaux services publics nationaux<sup>12</sup>. Elle a pris éventuellement une allure répétitive, quasi rituelle (par exemple au Mexique, après la réforme constitutionnelle de 1951, lorsque le président deviendra « le législateur par antonomase », selon la formule de Diego Valadés<sup>13</sup>).

Il ne faut pas méconnaître pour autant le poids spécifique du pouvoir de veto que certains textes constitutionnels laissent entre les mains

71

12. Carlos Ayala Corao, *El régimen presidencial en América Latina y los planteamientos de su reforma*, op. cit.

13. Diego Valadés, « El poder legislativo mexicano », in *Las experiencias del proceso político constitucional en México y España*, Mexico, UNAM, 1979, p. 451.

des exécutifs latino-américains. C'est là, souligne-t-on parfois, un « instrument typique des régimes présidentiels, destiné à compenser l'absence du droit de dissolution des assemblées législatives<sup>14</sup> ». Les modalités en sont variées (veto total ou partiel, délais, moyens offerts au législatif pour combattre le refus présidentiel de promulguer la loi en l'état). Il n'empêche que l'existence même d'une telle arme confère à l'exécutif un moyen apprécié pour gérer à son avantage les conflits avec le législateur et peut susciter chez ce dernier des comportements spontanés de *self restraint*.

72 Est-il nécessaire d'ajouter que le tableau des attributions constitutionnelles dont disposent les présidents latino-américains ne donne qu'une idée partielle de la pratique des pouvoirs présidentiels ? Celle-ci varie selon les données exactes de chaque situation nationale (périodes de crise ou de calme relatif), la nature des gouvernements (civils ou militaires), les jeux des partis politiques (un président chef d'un parti majoritaire organisé, comme le fut le Parti révolutionnaire institutionnel, au Mexique, jusqu'à ces dernières années, dispose à cet égard des atouts majeurs) et, bien entendu, la personnalité des titulaires de la haute fonction exécutive.

En définitive, les présidentiaismes sous toutes leurs formes ont pu s'épanouir sans obstacle majeur, et certains d'entre eux ont dérivé vers le « césarisme constitutionnel » ou, plus simplement encore, vers la dictature civile ou militaire.

On sait que ni le pouvoir législatif, systématiquement affaibli, ni le pouvoir judiciaire, rarement indépendant (sauf de notables exceptions), n'ont été en mesure de contrebalancer efficacement la montée en puissance de l'exécutif présidentiel dans la plupart des États latino-américains.

Les seuls mécanismes imaginés pour prévenir les abus de la prépondérance institutionnalisée du chef de l'exécutif se sont révélés inégalement dissuasifs.

L'un des plus significatifs est sans doute la limitation du mandat présidentiel à une durée déterminée, assortie de la règle de non-réélection. Il est rarissime que les fonctions présidentielles soient attribuées pour plus de six ans ; cette dernière durée a été retenue par le Chili depuis 1989 (art. 25), le Mexique (art. 83) et le Venezuela (art. 230

---

14. Antonio Colomer Viadel, *Introducción al constitucionalismo iberoamericano*, op. cit.

de la Constitution de la République bolivarienne du Venezuela, du 30 décembre 1999).

Le plus souvent le mandat est de quatre ans (Argentine : art. 90 ; Brésil, depuis 1994 : art. 82 ; Colombie : art. 190 ; Costa Rica : art. 134 ; Équateur : art. 164 ; République dominicaine : art. 50) ou de cinq ans (Nicaragua : art. 148 ; Panama : art. 172 ; Paraguay : art. 112 ; Uruguay : art. 152).

Le principe est celui de la non-réélection (au moins de la non-réélection immédiate) et il est parfois affirmé avec force (Salvador, art. 154 : « Le mandat présidentiel sera de cinq ans et s'achèvera le 1<sup>er</sup> juin sans que le titulaire puisse rester en fonction un jour de plus » ; Guatemala, Honduras, Mexique, art. 83 : « Tout citoyen ayant assumé la charge de président de la République... ne pourra en aucun cas et sous aucun prétexte prétendre occuper de nouveau ce poste », Paraguay, etc.). Il est vrai que certaines perturbations récentes dans la vie politique nationale ont été directement provoquées par les efforts des présidents en place pour modifier à leur profit les règles constitutionnelles faisant obstacle à un nouveau mandat (on se bornera à rappeler les tentatives, plus ou moins couronnées de succès, de A. Fujimori au Pérou, de C. Menem en Argentine, ou de F.H. Cardoso au Brésil).

73

Cette méfiance tenace à l'égard des prorogations ou des renouvellements indéfinis du mandat présidentiel est parfois regardée comme un élément essentiel de l'équilibre du système (au Mexique, par exemple, le spectre du « porfirisme », du nom de Porfirio Diaz qui maintint pendant plusieurs années un système de dictature patriarcale, est communément évoqué<sup>15</sup>).

Une autre technique classique, destinée à prévenir les dérives potentielles du présidentielisme latino-américain, est celle de la mise en accusation pénale des présidents, à l'image de la célèbre procédure d'*impeachment*, aux États-Unis.

À défaut de responsabilité politique, le chef de l'exécutif peut ainsi être amené à répondre de ses actes sur le terrain pénal selon des modalités diverses qui font intervenir soit le pouvoir législatif, soit une chambre spécifiquement désignée, soit une institution judiciaire (voir sur ces points les formules imaginées, à un moment ou à un autre de leur

---

15. Miguel de la Madrid, « Notas sobre el presidencialismo », in *Estudios de derecho constitucional*, México, 1981, p. 249 ; Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Éd. Siglo XXI, 1978, et « México : sistema presidencial o parlamentarismo ? », *Cuestiones constitucionales*, México, 1999, n° 1, p. 49.

histoire, en Argentine, au Venezuela, en Colombie, au Chili, en Équateur, au Guatemala, au Pérou ou en Uruguay)<sup>16</sup>.

Les condamnations prononcées contre certains présidents en exercice (F. Collor de Mello, au Brésil en 1992 ; C.A. Pérez, au Venezuela, et J. Serrano Elias, au Guatemala, en 1993) attestent que la culture constitutionnaliste latino-américaine a dûment intégré la dimension de la responsabilité pénale du chef de l'État comme antidote utile à un présidentielisme dévoyé (on se référera également aux démêlés actuels de l'ex-président du Chili, A. Pinochet, avec la justice de son pays, ou aux graves accusations lancées contre les présidents A. Garcia et A. Fujimori au Pérou, ou E. Samper en Colombie, au point que certains durent s'exiler pour échapper aux poursuites judiciaires).

74 Dans certaines chartes constitutionnelles, la sanction peut même revêtir la forme de la révocation populaire du mandat électif. Telle est la solution aujourd'hui généralisée retenue au Venezuela par la Constitution de 1999 dont l'article 72 dispose que « toutes les charges et magistratures électives sont révocables ».

Il ne faudrait pas croire pour autant que la configuration constitutionnelle du présidentielisme dans les pays latino-américains se présente sous forme d'un schéma épuré et univoque.

### *Quels présidentielismes ?*

Nombreux sont les auteurs qui se sont essayés à une classification des régimes présidentielistes d'Amérique latine faute d'en identifier un modèle unique. Les résultats de cette quête taxinomique ne peuvent qu'être décevants tant la matière est rendue ductile par la variété des situations et les stratégies des acteurs.

Une des premières présentations ordonnées des systèmes latino-américains a été proposée par Karl Loewenstein en 1949. Elle séparait les régimes présidentielistes purs (jugés alors prédominants), les régimes de présidentielisme atténué (dans lesquels se dessine un embryon de gouvernement autonome et où le Parlement dispose de quelques moyens de contrôle de l'exécutif) et les régimes présidentiels semi-parlementarisés où le législatif et l'exécutif entretiennent des rapports proches de ceux d'un système parlementaire.

---

16. Carlos Ayala Corao, *El régimen presidencial en América Latina y los planteamientos de su reforma*, op. cit. ; Humberto Quiroga Lavié, *Derecho constitucional latinoamericano*, op. cit.

Une classification voisine a été avancée par Germán J. Bidart Campos (1967), qui distingue les systèmes présidentielistes purs, les systèmes hybrides et les systèmes quasi parlementaires.

Pour sa part Humberto Nogueira Alcalá<sup>17</sup> préfère axer l'analyse sur le degré d'autorité que reflète tel ou tel régime présidentiel : les « présidentielismes autoritaires » (du Chili, avec Pinochet ; du Panama, avec Torrijos ; du Paraguay, avec Stroessner ; du Pérou, avec Fujimori, etc.) y sont séparés des « présidentielismes démocratiques » (eux-mêmes subdivisés en systèmes présidentielistes « purs », « atténués », « placés sous contrôle des partis en alternance », « présentant des traits semi-présidentiels » ou authentiquement « semi-présidentiels »).

Sous un angle plus sociologique, Salvador Valencia Carmona a tenté de dresser un tableau où voisinent les dictatures oligarchiques (le Paraguay de Stroessner, le Nicaragua du clan Somoza, la République dominicaine de Trujillo, etc.), les dictatures militaires (en Argentine, au Chili, au Brésil, à partir des années 1960 – et souvent en réaction « préventive » contre la « contagion » cubaine), les régimes populistes, les régimes démocratiques (par périodes : le Chili, l'Argentine, le Brésil, l'Uruguay, la Bolivie, l'Équateur ; de manière plus continue, le Costa Rica)<sup>18</sup>.

75

Autre observateur attentif de l'évolution des présidentielismes latino-américains, Antonio Colomer Viadel (1990) a choisi de combiner les relations « internes » entre compétences constitutionnelles et comportements institutionnels, d'une part, et les relations « externes » entre les présidences et les autres pouvoirs de la société civile, d'autre part<sup>19</sup>. Le résultat offre une palette diversifiée qui va du « présidentielisme hégémonique d'exception » au « présidentielisme comportant des éléments de parlementarisme », en passant par le « présidentielisme hégémonique constitutionnel démocratique » (dont le Mexique serait une illustration, sous l'égide de la Constitution de 1917, au moins jusqu'à une date récente) et par le « présidentielisme autonome avec équilibre des pouvoirs » (Argentine, Brésil, Chili, au moins à certaines époques).

Comme on le voit, la variété des paramètres utilisés permet des combinaisons plus ou moins complexes qui s'efforcent de rendre compte

17. Humberto Nogueira Alcalá, *Regimes políticos contemporáneos*, Santiago du Chili, Editorial jurídica, 1993.

18. Salvador Carmona Valencia, *El poder ejecutivo latinoamericano*, op. cit.

19. Antonio Colomer Viadel, *Introducción al constitucionalismo iberoamericano*, op. cit.

(avec une fidélité parfois relative) des pratiques présidentielistes ; mais les classifications avancées ont le mérite de mettre en évidence la plasticité du modèle et ses capacités d'adaptation à des situations changeantes.

Le modèle présidentieliste lui-même est-il toujours perçu comme symbolisant la contribution la plus authentique des pays latino-américains à l'ingénierie constitutionnelle ? Quelques fissures apparaissent çà et là dans des proclamations habituelles.

## INCERTITUDES ET QUESTIONNEMENTS

76 Les déviations autoritaires du régime présidentiel dans nombre d'États d'Amérique latine ont toujours été une source de préoccupation pour ceux qui y voyaient une formule démocratique adaptée aux spécificités de l'évolution historique, politique, économique et sociale de ces États.

Le déséquilibre patent qui s'est institué entre le législatif et l'exécutif, au profit de ce dernier, l'incapacité des Parlements nationaux à utiliser leurs prérogatives constitutionnelles, pourtant réduites, l'ambiguïté des jeux partisans (les partis uniques ou dominants renforçant mécaniquement les pouvoirs présidentiels et les divisions entre partis permettant, ailleurs, à l'exécutif de conserver l'essentiel du pouvoir) et, à certaines périodes, le déclin marqué des droits fondamentaux expliquent pourquoi « l'affaiblissement de l'exécutif est devenu une des tendances récentes du constitutionnalisme latino-américain<sup>20</sup> ».

Les « crises du présidentielisme<sup>21</sup> » ont trouvé, sur le plan institutionnel, une expression significative dans la résurgence de techniques d'allure parlementaire et dans le recours à des formes de participation renouvelée.

### *La tentation parlementariste*

À vrai dire, si les États d'Amérique centrale et d'Amérique du Sud ont tous rapidement opté pour le modèle présidentiel, l'influence du parlementarisme s'était manifestée dès l'origine dans le choix de divers mécanismes ou institutions censés rééquilibrer quelque peu les rapports entre exécutif et législatif. Ces « tentatives parlementaristes<sup>22</sup> »

20. *Ibid.*

21. Juan J. Linz et Arturo Valenzuela (dir.), *Las crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas*, Madrid, Alianza Universidad, 1997, 2 tomes.

22. Pedro Planas, *Regímenes políticos contemporáneos*, Lima, Fondo de cultura hispánica, 1997.

n'avaient certes pas réussi à altérer l'image dominante du présidentia-  
lisme, mais elles avaient préparé les esprits à l'éventualité d'un modèle  
alternatif.

La discussion a repris sur ce terrain depuis quelques années et elle  
anime aujourd'hui divers projets de réforme constitutionnelle.

*a. Les éléments parlementarisés*

*dans les régimes officiellement présidentiels*

Les traces de parlementarisme que l'on peut déceler dans divers  
textes constitutionnels du XIX<sup>e</sup> et du XX<sup>e</sup> siècle ont souvent été relevées<sup>23</sup>.

Dans certains cas, elles ont favorisé le développement de véritables  
expériences parlementaires de plus ou moins longue durée.

Ce furent pour l'essentiel des techniques amorçant un contrôle  
réciproque du législatif et de l'exécutif (au profit du législatif : questions,  
interpellations, motions de censure, questions de confiance, commis-  
sions d'enquête, contreseing ministériel ; au profit de l'exécutif : pou-  
voir de dissolution de la chambre basse) ou prévoyant un embryon de  
gouvernement collégial autonome responsable solidairement devant  
le Parlement.

77

Parmi les pays qui expérimentèrent ces procédures parlementarisées,  
citons le Brésil (de 1839 à 1889 : reconnaissance implicite de la respon-  
sabilité gouvernementale devant l'organe législatif – puis de 1961 à  
1963, à la suite de la démission de João Quadros : exécutif bicéphale, avec  
un président et le président du Conseil des ministres, élus l'un et l'autre  
par le Congrès ; responsabilité ministérielle et, corrélativement, pouvoir  
présidentiel de dissolution de la Chambre basse, etc.) ; le Chili (qui vécut  
une période de gouvernement parlementaire entre 1891 et 1924, avec  
forte prépondérance du Congrès – et instabilité ministérielle quasi per-  
manente ; le système présidentieliste, rétabli en 1925, conservera cepen-  
dant certaines formes de contrôle parlementaire) ; l'Uruguay (qui  
connut une première expérience d'exécutif bicéphale entre 1919 et 1933  
– puis une seconde expérience d'exécutif collégial, en 1952, au profit d'un  
« Conseil national de gouvernement » de neuf membres, élus au suffrage  
universel direct, avec représentation institutionnalisée de la minorité) ;  
le Pérou (où, après un premier essai, non concluant, entre 1856 et 1862,

---

23. Pedro Planas, *Regímenes políticos contemporáneos*, op. cit. ; Antonio Colomer Viadel, *Introducción al constitucionalismo iberoamericano*, op. cit. ; Carlos Ayala Corao, *El régimen presidencial en América Latina y los planteamientos de su reforma*, op. cit. ; Humberto Quiroga Lavié, *Derecho constitucional latinoamericano*, op. cit.

la figure du président du Conseil des ministres, chef du gouvernement, a trouvé place dans les dernières Constitutions, notamment celle de 1993 ; le « Premier ministre », selon l'expression consacrée, doit solliciter la confiance du Congrès sur son programme de gouvernement, mais le président de la République reste habilité, à certaines conditions, à dissoudre le Congrès)<sup>24</sup> ; le Costa Rica (où la Constitution de 1949, toujours en vigueur, prévoit un « Conseil de gouvernement » doté de fonctions déterminées et accorde à l'Assemblée législative un pouvoir d'interpellation, voire de censure, des ministres) ; le Venezuela (entre 1961 et 1999, où plusieurs règles instituées par la Constitution de 1961 confèrent au Congrès bicaméral des pouvoirs de contrôle accrus sur l'exécutif présidentiel et développent les prérogatives du « Conseil des ministres » chargé d'assister le chef de l'État) ou la Bolivie (où, aux termes de l'article 90 de la Constitution de 1967, profondément révisée en 1994, il appartient au Congrès, dans l'hypothèse où le suffrage populaire n'aurait pas permis à un candidat à l'élection présidentielle d'obtenir la majorité absolue des suffrages, de choisir selon les mêmes règles de majorité entre les deux candidats ayant réuni le plus grand nombre de voix ; dès lors que cette situation est devenue la règle depuis 1978, elle a favorisé l'émergence d'une sorte de « présidentialisme parlementarisé<sup>25</sup> » reposant sur la capacité de négociation des formations partisans et la mise en place d'une majorité parlementaire de soutien au président élu et à son programme politique).

Mais on pourrait trouver d'autres exemples d'institutions inspirées du parlementarisme, qui contraignent à nuancer les classifications traditionnelles des régimes présidentiels<sup>26</sup>.

De là à affirmer que ces éléments de parlementarisme ont altéré la configuration classique des présidentialismes latino-américains, il y a un pas. La plupart des observateurs conviennent que les rares expériences de parlementarisme ou de semi-parlementarisme se sont soldées par des échecs, et que les règles d'inspiration parlementaire, testées sans grande conviction, n'ont pas réussi à freiner la concentration des pouvoirs

24. Pedro Planas, « Las formas parlamentarias del presidencialismo peruano », *VIº Congreso iberoamericano de derecho constitucional*, Bogota, 1998, p. 255.

25. René Antonio Mayorga, « Présidentialisme parlementarisé, multipartisme modéré et transformation de l'État : le cas de la Bolivie », *Cahiers des Amériques latines*, Paris, IHEAL, n° 26, 1997, p. 119.

26. Humberto Quiroga Lavié, *Derecho constitucional latinoamericano*, op. cit. ; Pedro Planas, *Regímenes políticos contemporáneos*, op. cit. ; Manuel Alcántara, *Sistemas políticos en América Latina*, Madrid, Tecnos, 1999, 2 vol.



entre les mains des exécutifs présidentiels, sauf, sans doute, dans les périodes d'antagonisme politique entre la majorité législative et le chef de l'exécutif (par exemple au Venezuela, pendant la première présidence de R. Caldera, entre 1969 et 1974). Il y aurait une sorte d'incompatibilité entre la formule parlementaire et la conception latino-américaine de la démocratie représentative et de la séparation des pouvoirs<sup>27</sup>. Ricardo Combellas écrit ainsi : « Si une institution est fortement enracinée dans notre culture politique, c'est bien le présidentialisme – et s'il en est une qui nous est étrangère, c'est bien le parlementarisme<sup>28</sup>. »

*b. Présidentialisme versus parlementarisme : une actualisation du débat*

L'adoption éventuelle de techniques authentiquement parlementaires reste à l'ordre du jour dans ceux des États qui poursuivent leur *aggiornamento* constitutionnel.

79

La question avait été posée naguère dans deux des pays les plus importants de la zone, l'Argentine et le Brésil, lorsque furent engagés les processus de révision qui conduisirent aux réformes constitutionnelles de 1988 (Brésil) et de 1994 (Argentine).

Au Brésil, l'Assemblée constituante, qui prépara (longuement) la Constitution de 1988, inclinait manifestement en faveur du régime parlementaire, sur la base du projet de la commission Arinos. Mais elle préféra renvoyer le choix entre présidentialisme et parlementarisme à un référendum qui eut effectivement lieu le 21 avril 1993 et qui déboucha sur le maintien d'une République présidentielle (55 % des voix, contre 25 % à la restauration du parlementarisme).

En Argentine, où le système présidentiel fut en définitive maintenu, l'institution d'un « chef de cabinet des ministres » (voir *supra*) n'a pas dissipé toutes les ambiguïtés d'un présidentialisme dit « atténué<sup>29</sup> ». S'il lui appartient de préparer les réunions du cabinet ministériel, d'assurer l'administration du pays, de nommer aux emplois civils et militaires, de contresigner un certain nombre d'actes présidentiels et surtout de rendre compte au Congrès de la nation devant lequel il engage éventuellement sa responsabilité (art. 100 de la Constitution)

27. Humberto Quiroga Lavié, *Derecho constitucional latinoamericano*, op. cit., ou Humberto Quiroga Lavié, « Breve informe sobre la reforma de la Constitución argentina de 1994 », in *La Reforma del Estado*, México, UNAM, 1996, p. 299.

28. Ricardo Combellas (éd.), *El nuevo derecho constitucional latinoamericano*, op. cit.

29. Humberto Nogueira Alcalá, « Los presidencialismos puros y atenuados : los casos de Chile y la Argentina », Buenos Aires, *Boletín informativo*, 1998, n° 144, p. 5.

– alors que la Chambre basse ne peut, pour sa part, être dissoute, il n'apparaît pas que sa présence ait sensiblement modifié, en définitive, les équilibres institutionnels : le « chef du cabinet ministériel » n'est pas chef du gouvernement (qualité que détient toujours officiellement le président de la nation) et la tradition de leadership présidentiel, combinée avec une forte implantation du parti péroniste (au moins jusqu'en octobre 1997), a limité sensiblement l'impact de la réforme.

Le problème reste aujourd'hui entier pour deux régimes que l'on peut considérer comme exemplaires de l'évolution politique récente du continent latino-américain : celui du Mexique et celui du Chili, dont la mutation constitutionnelle n'est pas achevée.

80 La controverse entre le système présidentiel et le système parlementaire est loin d'être close en effet au Mexique, confronté aujourd'hui à une déliquescence progressive de l'influence du tout-puissant « parti révolutionnaire institutionnel » qui cadenassait la vie politique du pays depuis des décennies.

Les avantages et les inconvénients réciproques des deux formules de gouvernement ont été abondamment débattus, à la lumière des théories contemporaines<sup>30</sup>.

Selon Juan J. Linz, en particulier, les vertus du régime parlementaire par rapport au régime présidentiel ne sont plus à démontrer : la formule présidentielle, qui confère une légitimité démocratique tant à l'exécutif qu'à l'Assemblée élue, est porteuse d'insécurité juridique et de risque de blocage, sinon de conflit majeur, lorsque les sensibilités politiques des deux pouvoirs sont antagonistes ; la rigidité du mandat présidentiel freine inévitablement les adaptations nécessaires ; l'exécutif présidentiel reçoit une prime induue qui déséquilibre le système au regard des forces réelles en présence ; l'opposition est invitée à l'affrontement direct plutôt qu'à la conciliation, et, corrélativement, le président élu est tenté d'utiliser des moyens plus ou moins loyaux pour éviter ou réduire les conflits potentiels ; la limitation du mandat présidentiel à une durée déterminée, sans réélection possible, peut d'ailleurs produire des effets

---

30. Juan J. Linz et Arturo Valenzuela (dir.), *Las crisis del presidencialismo. El caso de América Latina*, op. cit., t. 2, 1998 ; Giovanni Sartori, « Ni presidencialismo ni parlamentarismo », in Juan J. Linz et Arturo Valenzuela (dir.), *Las crisis del presidencialismo*, op. cit., t. 2, p. 167 ; Alonso Lujambio, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, Mexico, UNAM, 1995 ; Dieter Nohlen et Mario Fernández, *Presidencialismo versus Parlamentarismo, América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1991 ; Diego Valadés, *El control del poder*, México, UNAM, 1998, et « El poder legislativo mexicano », art. cit., p. 451 ; Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, op. cit., et « México : sistema presidencial o parlamentarismo ? », art. cit.

pervers dans le maniement des techniques de gouvernement ou dans le choix des politiques publiques ; l'absence de « pouvoir modérateur » ne peut qu'accentuer les crises et la personnalisation excessive du pouvoir et ne saurait prévenir contre les excès démagogiques de toutes sortes.

En revanche, les systèmes parlementaires seraient mieux armés pour assurer une « gouvernabilité » correcte, grâce à leur faculté d'ajustement et aux meilleurs équilibres qu'ils ménagent entre les pouvoirs.

Les thèses de Linz sont, au moins partiellement, partagées par d'autres auteurs (tels Alonso Lujambio, Dieter Nohlen et Giovanni Sartori). On observe toutefois certaines divergences dans les diagnostics. Certains mettent en avant le rôle majeur des partis politiques organisés et disciplinés dans le bon fonctionnement des régimes parlementaires européens ; d'autres<sup>31</sup> soulignent l'incidence des facteurs socio-économiques, condition qui serait loin d'être réalisée dans la plupart des États latino-américains avec quelques exceptions ponctuelles au Venezuela, au Mexique, au Costa Rica (inégalités sociales, retard économique, absence de culture civique, explosion démographique, faiblesse des formations partisans, etc.), autant d'éléments qui expliquent également la situation des pays latino-américains lorsque, comme le Mexique, ils ont fait du présidentielisme un article de foi.

81

Les thérapeutiques elles-mêmes divergent. Le retour au parlementarisme classique est rarement évoqué comme remède miracle. On lui préfère des mécanismes plus sophistiqués : présidentielisme « intermittent » ou « alternatif » qui, aux yeux de Giovanni Sartori, permettrait de tester successivement les deux formules et de pallier ainsi les risques d'un gouvernement « à deux moteurs<sup>32</sup> » ; création d'un poste de Premier ministre authentique, disposant d'une vaste délégation présidentielle et chargé notamment des affaires courantes, de la coordination ministérielle et de l'administration quotidienne<sup>33</sup> ; rationalisation des procédures électorales, etc.

Le Chili est confronté à d'autres difficultés tenant à la spécificité de l'histoire politique récente du pays et à l'hypothèque que fait peser sur le régime la présence de l'ex-président A. Pinochet<sup>34</sup>.

31. Scott Mainwaring et Matthew Soberg Shugart, *Presidentialism in Latin America*, Cambridge University Press, 1996.

32. Diego Valadés, *El control del poder*, op. cit.

33. Dieter Nohlen et Mario Fernández, *El presidente renovado ? Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998.

34. Manuel Martínez Sospedra, « Un sistema de gobierno semi-presidencial : notas sobre

Entre les voies susceptibles d'être suivies pour la révision inéluctable de la Constitution de 1980 adoptée pendant la dictature militaire (et réformée en 1989, après que le référendum du 5 octobre 1988 eut écarté la perspective d'un nouveau mandat présidentiel), celle d'un régime parlementaire n'est pas tout à fait à exclure. Elle ne serait pas une innovation absolue dans la vie constitutionnelle chilienne (voir *supra*) et elle pourrait compter sur un système de partis cohérents et politiquement conscients de leur rôle.

82 À ces arguments, les adversaires du parlementarisme rétorquent que la « République parlementaire (1891-1924) s'apparentait plutôt à un régime d'assemblée et n'avait pas laissé d'excellents souvenirs dans l'imaginaire collectif » – et surtout que toute formule parlementarisée obligerait à renoncer à l'élection présidentielle directe qui, elle, est fortement enracinée dans la tradition politique chilienne. Il ne serait guère concevable, dans un tel contexte, qu'un président élu ne participe pas effectivement à l'exercice du pouvoir exécutif et il serait vraisemblable que, dans l'hypothèse d'une double élection populaire, le chef de l'exécutif se heurterait frontalement à un Congrès également légitimé par le suffrage universel.

Une proposition alternative, dite de « parlementarisme d'élection directe » (inspirée par le système israélien mis en place en 1994-1996), conserverait le dualisme de l'exécutif et le même type d'équilibre des pouvoirs, mais introduirait l'élection directe du Premier ministre corrélativement à celle de l'organe législatif. Une telle solution ne recueille pas, loin de là, tous les suffrages. On la suspecte, outre sa complexité, de conduire à une certaine confusion, de ne pas tenir compte suffisamment des incidences prévisibles du système électoral, d'affaiblir dangereusement l'institution présidentielle et de préparer le terrain à un affrontement direct entre les deux branches de l'exécutif.

En définitive, le choix entre le système présidentiel et le système parlementaire ne paraît pas vraiment ouvert. Au Chili comme au Mexique, l'option clairement parlementaire fait encore figure de saut dans l'inconnu. En revanche, l'hésitation est davantage perceptible s'agissant du choix d'un régime « semi-présidentiel ». Encore que les classifications soient plutôt floues sur ce terrain, l'expression se réfère globalement à

---

una posible reforma institucional », *Revista de derecho político*, Madrid, UNED, 1999, n° 46, p. 331 ; Arturo Valenzuela, « La política de partidos y la crisis del parlamentarismo en Chile : una propuesta para una forma parlamentaria de gobierno », in *Las crisis del presidencialismo*, *op. cit.*, t. 2, 1998, p. 11.

une forte atténuation du présidentielisme dominant. La théorie du « semi-présidentielisme » entend combiner les avantages du système présidentiel et ceux du système parlementaire : à l'élection directe d'un président doté d'attributions significatives – et notamment du pouvoir de dissoudre la chambre législative, ou la chambre basse dans l'hypothèse du bicaméralisme – ferait pendant la désignation d'un gouvernement responsable devant l'Assemblée élue. On se doute que les expériences européennes (notamment celles de la France, depuis 1958, du Portugal depuis 1976 et de la Finlande) sont volontiers sollicitées pour souligner l'intérêt d'une telle formule. Mais les propositions en ce sens sont des plus nuancées et révèlent, au-delà d'un intérêt théorique, des réticences tenaces, liées principalement à l'état incertain des partis et des systèmes d'alliances politiques dans les pays de référence (Chili, Mexique, Argentine, etc.)<sup>35</sup> ou aux tensions prévisibles susceptibles de se durcir entre le chef de l'État et le chef du gouvernement. Pour certains, le présidentielisme (ou « néo-présidentielisme », selon la formule de Karl Loewenstein) doit céder le pas non à un régime semi-présidentiel teinté de parlementarisme mais plutôt à un « présidentielisme renoué<sup>36</sup> », avec rééquilibrage des pouvoirs en faveur du législatif, cantonnement de l'exécutif présidentiel dans des attributions soigneusement délimitées, création d'un gouvernement responsable devant l'assemblée législative et introduction de procédures de démocratie semi-directe. Dans cette perspective, l'État lui-même est fermement invité à ne plus s'immiscer abusivement dans les affaires de la société civile.

83

Cela dit, la formule imagée qu'applique volontiers Giovanni Sartori aux régimes latino-américains à la recherche d'une nouvelle voie constitutionnelle (« ni présidentielisme ni parlementarisme ») reçoit incontestablement un certain écho.

### *Le recours à de nouvelles formes de participation populaire*

C'est là une tendance relativement récente dans les pays d'Amérique latine, mais qui mérite d'être soulignée.

Les institutions de « démocratie participative » connaissent en effet un regain de faveur dans la plupart des nouvelles chartes constitutionnelles. Elles revêtent des formes relativement variées, avec nette prédominance des procédures référendaires (surtout au niveau constitution-

35. Pedro Planas, « Las formas parlamentarias del presidencialismo peruano », *art. cit.* ; Jorge Carpizo, « México : sistema presidencial o parlamentarismo ? », *art. cit.*

36. Jorge Carpizo, « México : sistema presidencial o parlamentarismo ? », *art. cit.*

nel) ou plébiscitaires (mais l'adjectif n'a pas, dans le vocabulaire officiel, la connotation péjorative qui l'accompagne habituellement et se réfère à l'adoption de décisions politiques, le référendum proprement dit ayant pour objet l'adoption d'un texte normatif). On trouve également çà et là les mécanismes de l'initiative législative populaire (Brésil, Pérou, Uruguay), voire de la révocation des mandats électifs (Colombie, Pérou, Venezuela), sans compter la restauration de formes de participation plus traditionnelles telle le *cabildo abierto* (sorte de forum démocratique, mis en place par les premières communautés de colons).

84 La revendication en faveur d'une démocratie directe ou semi-directe se retrouve aussi bien dans les États (rares, il est vrai) déjà dotés d'une stabilité politique relative (le Costa Rica, par exemple, s'apprête à modifier sa Constitution en ce sens) que dans les États qui paraissent aujourd'hui tentés par une certaine forme de populisme nostalgique (telle la « République bolivarienne du Venezuela » de 1999).

En toute hypothèse, la réflexion constitutionnaliste s'est également engagée sur le terrain classique des systèmes électoraux. Il peut s'agir de réviser quelques-uns des principes qui gouvernent l'élection présidentielle (problème de la durée du mandat, principe de non-réélection, règle du ballottage). Mais, bien entendu, les projets de réforme visent parallèlement les élections législatives, dans la perspective d'une restructuration des formations partisans et de la création d'un véritable système de partis cohérents et disciplinés<sup>37</sup>.

## CONCLUSION

Le système présidentiel et son gauchissement naturel en Amérique latine, le présidentialisme, sont-ils en voie de mutation profonde ? Toute conclusion péremptoire serait hâtive ; mais il n'est guère contestable que l'on assiste depuis quelques années à une redistribution des cartes qui ne peut qu'affecter le modèle présidentialiste.

Les réformes constitutionnelles ont intégré quelques-unes des principales innovations expérimentées dans les démocraties européennes, sous la poussée de la vague de démocratisation des années quatre-vingt. Entre 1979 et 1990, l'ensemble des pays d'Amérique latine qui avaient adopté des formes autoritaires de gouvernement les ont abandonnées

---

37. Scott Mainwaring et Matthew Soberg Shugart, *Presidentialism in Latin America*, *op. cit.*

pour se rallier aux formules éprouvées de la démocratie électorale. D'autres ont entrepris un processus de modernisation ou d'adaptation qui les rapproche progressivement de l'idéal type démocratique (Mexique, Colombie).

Il n'est pas exagéré de dire que les élections ont joué un rôle majeur pendant les périodes de transition : non seulement, elles ont permis la création d'espaces de contestation disciplinée, mais elles ont favorisé des regroupements ou des alliances marginalisant les extrêmes et ont contribué à légitimer l'option démocratique.

D'autres facteurs pourraient accélérer l'*aggiornamento* des institutions du présidentielisme et du néo-présidentielisme. Une remise en cause du fédéralisme de façade au profit d'une autonomie réelle des entités fédérées (Brésil, Argentine, Mexique, Venezuela), soutenue par un principe de subsidiarité récurrent, serait de nature à combattre l'excessive centralisation de la vie publique dominée par la figure présidentielle. Certaines de ces revendications présentent d'ailleurs, on ne l'ignore pas, un aspect clairement ethnique (revendications indiennes dans l'État du Chiapas au Mexique) et posent le problème, longtemps occulté, des populations indigènes.

85

Il faudrait mesurer par ailleurs le poids des réformes de l'institution judiciaire sur le fonctionnement global du système présidentiel : multiplication des juridictions constitutionnelles, développement des recours individuels (*amparo*, *habeas corpus*), création de conseils supérieurs de la magistrature, en liaison avec la réaffirmation constitutionnelle généralisée des droits fondamentaux, apparition significative de l'*ombudsman*, influence grandissante de la Cour interaméricaine des droits de l'homme<sup>38</sup>.

Ces grandes tendances, qui traversent aujourd'hui le constitutionnalisme latino-américain, ne permettent sans doute pas d'avancer que l'institution présidentielle y est condamnée. Mais il serait tout aussi téméraire de n'y voir qu'une agitation superficielle.

Il est vrai qu'au-delà des avatars des régimes présidentiels et des présidentielismes, on retrouve la question des rapports de l'État avec la société civile. C'est elle qui conditionne l'avenir de l'ensemble de la zone.

---

38. Hector Fix-Zamudio, « Algunas tendencias predominantes en el constitucionalismo latinoamericano contemporáneo », in *El nuevo derecho constitucional latinoamericano*, Caracas, CIEDLA, 1996, t.1, p. 41.

## BIBLIOGRAPHIE

- Allan-Rodolph Brewer-Carias, *Cambio político y reforma del Estado en Venezuela*, Madrid, Tecnos, 1975.
- Ana Sofia Cardenal et Salvador Martí i Puig, *América Central, las democracias inciertas*, Madrid, Tecnos, 1998.
- Georges Couffignal (dir.), *Réinventer la démocratie. Le défi latino-américain*, Paris, Presses de la FNSP, 1992.
- Olivier Dabène, *La Région Amérique latine. Interdépendance et changement politique*, Paris, Presses la FNSP, 1997.
- Jorge Domínguez et Arnold Lowenthal, *Constructing Democratic Governance*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1996.
- Jacques Lambert et Alain Gandolfi, *Le Système politique en Amérique latine*, Paris, PUF, 1987.
- 86 Luis López Guerra et Luis Aguiar (dir.), *Las constituciones de Iberoamérica*, Madrid, Ilustre Colegio de Abogados, 1998.
- Scott Mainwaring, *Presidentialism, Multiparty Systems and Democracy. The Difficult Equation*, Notre Dame (USA), University of Notre Dame Press, 1991.
- Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter et Lawrence Whitehead, *Transitions from Authoritarian Rules. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1996.
- John Peeler, *Building Democracy in Latin America*, Boulder, Lynne, 1998.
- Luis Pinto Ferreira, *Princípios gerais do direito constitucional moderno*, Sao Paulo, Ed. Revista do Tribunais, 1971, 2 vol.
- Alain Rouquié, *Amérique latine. Introduction à l'extrême-Occident*, Paris, Seuil, 1987.
- , *L'État militaire en Amérique latine*, Paris, Seuil, 1982.
- Carlos Sánchez Viamonte, *Manual de derecho político*, Buenos Aires, 1959.
- Francisco Fernández Segado, « Las relaciones entre órganos de gobierno en la Constitución de Perú : un modelo híbrido entre el presidencialismo y el parlamentarismo », *IV<sup>e</sup> Congreso iberoamericano de derecho constitucional*, Mexico, 1992.
- Héctor Fix-Zamudio, « Supremacia del ejecutivo en el derecho constitucional mexicano », *Cuadernos de derecho comparado*, México, 1967, p. 176 sq.
- Hubert Gourdon, « Les nouvelles politiques constitutionnelles », in Georges Couffignal (dir.), *Réinventer la démocratie. Le défi latino-américain*, Paris, Presses de la FNSP, 1992, p. 247 sq.
- Jacques Lambert, « La transposition du régime présidentiel hors les États-Unis : le cas de l'Amérique latine », *Revue française de science politique*, 1963.
- Bolivar Lamounier, « Brasil : hacia el parlamentarismo ? », in Juan J. Linz et Arturo Valenzuela (dir.), *Las crisis del presidencialismo ; el caso de América Latina*, Madrid, Alianza Universidad, t. 2, 1998, p. 133 sq.
- Karl Loewenstein, « The Presidency Outside the United States : a Study in Comparative Institutions », *The Journal of Politics*, 1949, vol. 11, p. 452 sq.



- Scott Mainwaring et Matthew Soberg Shugart, « El presidencialismo y los sistemas de partidos en Latinoamérica », in *La reforma del Estado contemporáneo*, Mexico, UNAM, 1996, p. 125 sq.
- Humberto Nogueira Alcalá, « Il regime presidenziali dell'America Latina », *Cuaderni costituzionali*, 1988, vol. VIII, p. 491 sq.
- Humberto Quiroga Lavié, « Breve informe sobre la reforma de la Constitución argentina de 1994 », in *La reforma del Estado. Estudios comparados*, Mexico, UNAM, 1996, p. 299 sq.
- Fred Williams Riggs, « The survival of presidentialism in America : para-constitutional practices », *International Political Science Review*, vol. IX, 1988, p. 247 sq.
- Daniel Allan Sabsey, « El semi-presidencialismo : una visión comparada », in *El presidencialismo puesto a prueba*, Madrid, 1992, p. 210 sq.
- , « Parlamentarismo en América », *Enciclopedia Omeba*, Buenos Aires, Driski, t. VI, p. 380 sq.
- Salvador Valencia Carmona, « Las tendencias contemporáneas del ejecutivo latinoamericano », *Boletín mexicano de derecho comparado*, 1978, n° 31-32, p. 134.

87

## R É S U M É

À l'origine plus ou moins directement inspirés par la Constitution des États-Unis mais aussi tributaires de considérations locales (idéologie bolivarienne, pratiques du caudillisme et du caciquisme), les gouvernements présidentiels latino-américains ont rapidement dérivé vers des formes diversifiées de présidentialisme personnalisé. Modèle dominant, le présidentialisme des États d'Amérique latine se caractérise par une hypertrophie accentuée des pouvoirs du président élu, chef unique de l'exécutif, sur façade démocratique. La mythification de la fonction présidentielle a pu conduire ainsi au césarisme constitutionnel, voire à la dictature, les seuls antidotes prévus étant le principe de non-réélection et la mise en accusation pénale du chef de l'État. Mais la controverse présidentialisme-parlementarisme revient à l'ordre du jour. Quelques éléments propres aux régimes parlementaires se sont glissés çà et là dans les chartes constitutionnelles. Combinée avec le retour à des formes plus authentiques de démocratie électorale ou de participation populaire et avec le développement de partis politiques cohérents et organisés, cette évolution affecte la plupart des États de la zone, soulignant ainsi l'isolement des expériences marxisantes (Cuba) ou néo-populistes (République bolivarienne du Venezuela).