

LE RÉGIME PRÉSIDENTIEL EN COLOMBIE¹

JAIME VIDAL PERDOMO*

Introduction

- I. Les principaux arguments sur le présidentielisme hypertrophié
 - a. Les raisons historiques des traditions
 - b. Les raisons politiques qui bénéficient l'exécutif
 - c. Les fondements sociaux: la fragilité des sociétés
 - d. Les aspects constitutionnels et juridiques

- II. Le régime présidentiel consolidé à partir de 1886
 - A. Le régime présidentiel de la Constitution de 1886
 - a. L'esprit général des institutions de 1886
 - b. La direction de l'exécutif et la notion du gouvernement
 - c. Les rapports entre l'exécutif et le législatif
 - B. Le présidentielisme de 1886 maintenu jusqu'à la fin de la Constitution en 1991
 - a. L'acceptation du régime présidentiel par le Parti Libéral en 1936
 - b. Le régime présidentiel ratifié par les réformes constitutionnelles postérieures de 1945 et 1968

1 Cet article a été écrit pour le livre *Mélanges FRANK MODERNE*, qui sera publié cette année en France. *International Law* le publie avec l'autorisation de l'auteur.

* Professeur à l'Université Rosario de Bogotá (Colombie).

- C. La crise politique de 1949 et la formation du Front National
 - a. Le coup d'État du général ROJAS PINILLA
 - b. La période du Front National
 - c. La loi a remplacé l'exercice par le Président de pouvoirs législatifs

- III. La nouvelle Constitution de 1991 et les pouvoirs présidentiels
 - A. Le pouvoir constituant en 1991
 - B. Les dispositions en général de la Constitution de 1991
 - C. L'élimination de l'état de siège

INTRODUCTION

Il y a eu toujours un certain intérêt des européens pour les questions politiques, sociales et économiques de l'Amérique Latine². On sait que le nom même d'Amérique Latine a été élaboré en France, et pas en Espagne, où l'on parle plutôt d'Hispano-América", ou d'Ibero-América.

En ce qui concerne les sciences juridiques, cet intérêt porte, particulièrement, sur les régimes présidentiels Latino-américains et leur éloignement qu'on signale du modèle de la Constitution des États Unis de 1787. A côté de cet éloignement, on énumère souvent d'autres facteurs qui donnent pas mal de différences entre le modèle de gouvernement suivi et le fonctionnement réel des présidentialismes au sud du Rio Grande.

On n'ignore pas maintenant un débat plus général sur les faiblesses éventuelles qui peut accuser le régime présidentiel vis à vis le régime parlementaire concernant les crises du système, lequel

2 Voir le numéro 98 (année 2001) de la *Revue Pouvoirs* consacré à l'Amérique latine dans lequel on trouve des articles des professeurs PIERRE BON (L'État en Amérique Latine) et FRANK MODERNE (Les avatars du présidentialisme dans les États latino-américains).

a été l'objet d'une étude approfondie dirigée par les professeurs JUAN LINZ et ARTURO VALENZUELA³.

À côté donc de difficiles problèmes d'interprétation historique, économique et sociologique, qui ont donné lieu à une abondante bibliographie sur les nations latino-américaines, il y a des aspects qui intéressent davantage l'analyse juridique, et c'est dans cette perspective que l'on veut entreprendre l'étude du régime présidentiel en Colombie.

Dans une première partie de ce travail académique on va essayer de faire la synthèse des arguments apportés pour expliquer le mauvais fonctionnement du système présidentiel en Amérique Latine; il y en a d'autres liés à quelques rigidités du modèle et qu'ont pu jouer un certain rôle dans les crises colombiennes, présentés par M. JONATHAN HARTLYN⁴.

Une seconde partie sera consacrée à l'examen des origines du régime présidentiel et son évolution démocratique en Colombie, ce qui comporte une interprétation des principales crises vécues durant le dernier siècle. Dans l'optique juridique qu'on a choisie, il sera question surtout de la Constitution de 1886, qui a mis fin à l'époque fédéraliste des Etats Unis de la Colombie (Constitution de Rionegro de 1863), et de la nouvelle Constitution de 1991 qui l'a remplacée diminuant quelques pouvoirs du Président de la République.

Il ne faut pas oublier ce qu'on a appelé "la tentation parlementaire"^{5,6}, c'est à dire l'effort d'introduire des éléments du système parlementaire dans la rigidité du présidentielisme, avec

3 LINZ JUAN J. y VALENZUELA ARTURO (comps.), *Las crisis del presidencialismo*, Alianza Editorial, Madrid, 1997, 2 tomos.

4 HARTLYN JONATHAN, "Presidencialismo y política colombiana", in JUAN J. LINZ y ARTURO VALENZUELA, *op. cit.* t.2, 1998, pág. 191.

5 PLANAS PEDRO, *Regímenes políticos contemporáneos*, Fondo de Cultura Hispánica, Lima, 1997.

6 VIDAL PERDOMO JAIME, "¿Tendencias parlamentarias en el nuevo constitucionalismo latinoamericano?", *Revista de Derecho Público*, Universidad de los Andes, Bogotá, n° 6 de 1996.

le propos d'échapper aux critiques parfois exagérées sur l'existence d'un "présidentialisme exacerbé", ou de participer à la création d'un modèle intermédiaire entre les deux principaux systèmes de gouvernement; ces efforts, peuvent aboutir à un schéma "semi-présidentiel" dont a parlé Maurice Duverger⁷ depuis quelque temps.

On retrouve ici un sujet d'intérêt additionnel pour le droit comparé; d'une part on observe cette tentation parlementaire en Amérique Latine, qu'a fait l'objet de nombreuses études et réformes constitutionnelles; d'autre part, suivant les ambiguïtés de la Ve République en France, on rencontre la discussion sur la nature parlementaire ou présidentiale du gouvernement qu'elle a adoptée et le bilan tracé dans quelques analyses au moment de son 40e anniversaire⁸, discussion qui se poursuit aujourd'hui avec la réélection l'année dernière de M. JACQUES CHIRAC pour une période présidentielle raccourcie de 5 ans et l'effet qu'elle peut avoir dans l'avenir du mode de gouvernement en France⁹.

Si ce n'est pas le moment de tirer de conclusions, on doit quand même faire état d'un aperçu introductoire: qu'il est convenable de surmonter les examens trop généraux sur les républiques latino-américaines pour passer aux analyses plus limitées de chaque nation, en ayant compte de leurs particulières conditions politiques, économiques et sociales.

Si l'on admet normalement les différences qui séparent les types reconnus du parlementarisme, il faudrait aussi reconnaître les variétés qui peuvent entourer le fonctionnement réel des systèmes présidentiels et les difficultés qu'y font obstacle. On approche de cette façon la thèse du défi lancée par André Hauriou lorsqu'il a parlé¹⁰ de la diffusion du droit constitutionnel classique dans le

7 DUVERGER MAURICE, *La VIe République et le régime présidentiel*, Fayart, Paris, 1961.

8 Voir le numéro exceptionnel de la *Revue du Droit Public et de la Science Politique* consacré au 40ème anniversaire de la Vème République (Paris, 1998).

9 *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, numéro spécial, 2002.

10 HAURIOU ANDRÉ et LUCIEN SFEZ, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, Éditions Montchrestien, Paris, 1972, pág. 24.

monde entier, ce qui le met nécessairement en contact avec des contextes idéologiques, géopolitiques, économiques et culturels très différents du milieu occidental où il prit naissance; ce qui entraîne des déformations et des déséquilibres dans les nouveaux milieux, considération qui est applicable aux sociétés en voie de développement économique et social, comme les latino-américaines.

I. LES PRINCIPAUX ARGUMENTS SUR LE PRÉSIDENTIALISME HYPERTROPHIÉ

Cette expression de RICARDO COMBELLAS¹¹ a été reprise par M. FRANK MODERNE¹² pour désigner le cadre exorbitant des pouvoirs dans lequel il est fréquent que les observateurs étrangers présentent les phénomènes attachés au présidentialisme latino-américain.

L'éminent professeur du droit public affirme, comme beaucoup d'auteurs d'ailleurs, que le système présidentiel est en quelque sorte consubstantiel à l'Amérique Latine, et que cette forme de gouvernement a rapidement dérivé vers un "présidentialisme" plus ou moins exacerbé et, en tout cas, éloigné du modèle fondateur, celui des Etats Unis d'Amérique.

Après avoir annoncé quelques avantages et inconvénients de cette méthode d'analyse —dans les derniers la possibilité de sous-estimer les facteurs internes de l'évolution de chaque nation—, le professeur de l'Université Paris I Panthéon Sorbonne développe ses raisonnements avec un esprit de synthèse sur les "avatars du présidentialisme" dont on veut bien en profiter pour cette première partie en essayant de classer les principaux arguments exposés.

11 COMBELLAS RICARDO (ed.), *El nuevo derecho constitucional latinoamericano*, CIEDLA, Caracas, 1996.

12 MODERNE FRANK, "Les avatars du présidentialisme dans les États Latino-Américains", in *Pouvoirs*, op. ct.

A. LES RAISONS HISTORIQUES DES TRADITIONS

Le présidentielisme inspiré de la Constitution de Philadelphie de 1787 a trouvé dans les jeunes républiques un contexte favorable pour son épanouissement.

On évoque là-dessus les traditions autoritaires des monarchies de la péninsule ibérique et les institutions hispaniques fortement centralisées des vice-rois, des gouverneurs, des capitaines généraux.

Certains vont plus loin dans leur interprétation pour trouver dans les communautés indigènes les mieux organisées (les Incas, les Aztèques) des précédents du gouvernement personnel favorables au présidentielisme.

Il vient aussi à l'appui la conception de la Constitution bolivienne, rédigée par le Libertador SIMON BOLIVAR, en regardant le Président de la République comme “le soleil qui, ferme en son centre, donne la vie à l'univers”.

B. LES RAISONS POLITIQUES QUI BÉNÉFICIENT L'EXÉCUTIF

Depuis le début de leur vie indépendante, l'interprétation des constitutions —non obstant le principe déclaré de la séparation des pouvoirs— a jouée au bénéfice de l'exécutif, pour lui donner une “prédominance quasi absolue sur les autres pouvoirs”; il concentre ainsi tous les moyens mis à la disposition des gouvernants favorisant le clientélisme politique et la corruption, ce qui correspond aux traditions bien ancrées du “caudillisme” et du “caciquisme”.

Le nombre d'attributions juridiques qui cumule le président, un des points plus notables de l'éloignement du modèle fondateur, sera indiqué plus tard.

C. LES FONDEMENTS SOCIAUX: LA FRAGILITÉ DES SOCIÉTÉS

Les sociétés dont il est question sont sociétés fragiles, en voie de développement, où l'Etat n'a pas joué le rôle d'intégration qu'il a accompli dans l'Europe du XIX siècle.

La multiplication des facultés constitutionnelles du président ont effacé les fonctions qu'auraient pu mener les groupes intermédiaires. On ajoute que les faiblesses structurelles qu'exhibent les sociétés latino-américaines ont accru sensiblement les pouvoirs des sous-groupes les mieux organisés, tant que l'armée dans le domaine politique et l'Église dans le champ social et culturel.

L'existence d'un pouvoir oligarchique configuré par des castes fermées qui le mettent au service de leurs intérêts est souvent sous-entendue. Les formes que ce pouvoir peut revêtir vont de la dictature banale à la démocratie restreinte. Une conclusion négative tombe sur la protection des droits et libertés, affichés dans les chartes fondamentales, qui 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.

Quelques données sociologiques méritent d'être citées et la conclusion qui en dérive: "La minceur du tissu social, l'hétérogénéité de ses éléments, l'ambiguïté constante des relations entre les élites urbaines européennes 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". La discutabile conclusion tirée par M. EDELBERTO TORRES RIVAS c'est que l'État ne sera en définitive ni souverain dans ses relations avec l'extérieur ni "national" dans ses dimensions internes.

D. LES ASPECTS CONSTITUTIONNELS ET JURIDIQUES

Pour mieux comprendre les observations globales généralement ramassées à l'occasion du présidentielisme dont on parle —une bonne partie appuyées sur des articles sociologiques ou politiques d'intellectuels de cette zone du continent—, il est bien de distinguer parmi ces observations les juridiques, celles qui s'adressent à la conception “mythique” de la Constitution et celles dirigées à la concentration des pouvoirs présidentiels. C'est facile de s'accorder sur la vision de la Constitution revêtue d'une “aura” particulière. Dans cette voie la charte fondamentale n'est pas un instrument d'organisation rationnelle du pouvoir politique, suivie d'une déclaration des droits essentiels, mais elle est perçue comme l'acte fondateur original garant de l'ordre juridique tout entier et de la souveraineté populaire.

Le formalisme juridique très répandu fait la reconnaissance des principes de la tradition étatique libérale: séparation des pouvoirs, proclamation des libertés fondamentales, responsabilité des fonctionnaires, indépendance du pouvoir judiciaire, contrôle de la constitutionnalité des lois et des actes juridiques. Mais la réalité peut être distante, le mimétisme constitutionnel a été le trait majeur du constitutionnalisme naissant.

La nostalgie de la continuité constitutionnelle fait la justification des nombreux coups de force qui se sont produits dans l'histoire tourmentée des jeunes républiques et donnent généralement un profil révolutionnaire à tout changement politique.

Cette idée magique de la Constitution engendre des phénomènes d'inflation législative.

Il y a d'autres aspects politiques et juridiques liés à l'étendue des pouvoirs présidentiels qu'il vaut mieux commenter dans la seconde partie de ce travail puisqu'ils peuvent être expliqués autour de l'histoire constitutionnelle de la Colombie.

II. LE RÉGIME PRÉSIDENTIEL CONSOLIDÉ À PARTIR DE 1886

Pour les effets académiques de cet article on va parler du régime présidentiel à partir de la Constitution de 1886.

Il est vrai que le régime présidentiel a été adopté dans l'Etat qu'on appelle aujourd'hui la Colombie au moment de l'indépendance de l'Espagne (1810) —à la même époque des autres républiques latino-américaines— mais il y a trois circonstances qui déterminent le choix de 1886 qu'on a fait:

D'abord, la Constitution de 1886 avec les nombreuses réformes introduites jusqu'à son abrogation en 1991, a été en vigueur plus de cent ans¹³, s'érigeant en une des plus vieille du continent à côté de celles des États-Unis d'Amérique (1787), de l'Argentine (1853), et celle de plus longue durée en Colombie;

Deuxièmement, la Constitution de 1886 a abandonné l'organisation fédérale de l'État préconisé par la Constitution des Etats Unies de la Colombie de 1863 pour reprendre la forme de la république unitaire avec décentralisation administrative des "départements" inspirés de la France, formule gardée jusqu'à nos jours comme une pièce essentiel de l'organisation;

Troisièmement, c'est dans la longue période d'existence de la Constitution de 1886 qu'a pris forme le système présidentiel, où se sont produites les principales crises politiques et que celles -ci sont devenues un sujet d'intérêt pour le droit comparé dans l'ensemble des pays émancipés de l'Espagne et vis à vis le modèle fondateur.

Ce partage historique va faciliter aussi d'envisager l'évolution du présidentielisme en Colombie et voir de plus près les principales modifications entreprises par la Constitution de 1991.

Il sera question donc de deux sections pour traiter les aspects les plus notables de l'évolution du présidentielisme colombien,

13 SÁCHICA LUIS CARLOS, *La Constitución colombiana (100 años haciéndose)*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1988.

dans lesquelles on prendra soin de faire références et de donner quelques explications aux commentaires que d'une façon générale sont adressés autour du présidentielisme latino-américain.

A. LE RÉGIME PRÉSIDENTIEL DE LA CONSTITUTION DE 1886

En trois paragraphes on va contempler d'abord l'esprit général des institutions de 1886 et ensuite la manière employée dans les textes pour structurer le régime présidentiel.

A. L'ESPRIT GÉNÉRAL DES INSTITUTIONS DE 1886

Dans ce qu'on a appelé les "bases" de la Constitution¹⁴ prennent place quelques éléments qui donnent l'accent des prérogatives dont va être pourvu le chef de l'exécutif, telles que le pouvoir de veto pour demander une deuxième lecture d'un projet de loi approuvé par le législatif (base 14ème), qui ne pourra pas être surmonté par le législatif qu'au moyen d'un vote qualifié. Également, il y est prescrit que, par règle générale, les agents du pouvoir exécutif seront nommés et révoqués librement.

La contribution de la Constitution de 1886 à la formation du régime présidentiel en Colombie est marquée par l'assertion du préface d'après laquelle, à la différence des autres constitutions depuis 1821, la première conserve ses deux piliers essentiels : la république unitaire et le pouvoir présidentiel.

L'accent conservateur de la Constitution est signalé par son inspireur principal, RAFAEL NÚÑEZ, dans un message adressé en tant que Président de la République aux délégués qui vont préparer le texte. Il exprime sa conviction selon laquelle les républiques doivent être autoritaires sous peine de tomber dans un désordre

14 Academia Colombiana de Historia, *Antecedentes de la Constitución de Colombia de 1886*, Bogotá, 1983, p. 15.

permanent et de s'annuler au lieu de progresser. Il conclut que la garantie pour les citoyens ne réside pas dans la possibilité de réduire à l'inutilité les gouvernants mais de les élire eux mêmes, et d'en faire une élection honorable¹⁵.

JOSÉ MARÍA SAMPER, un des principaux rédacteurs de la Constitution dont il a fait après une étude intégrale, écrit dans son livre¹⁶ que, nonobstant ses défauts, la Constitution est la mieux adaptable pour la Colombie, dans les circonstances dans lesquelles elle a été pensée "par les excès du fédéralisme et l'exagération des doctrines libérales".

B. LA DIRECTION DE L'EXÉCUTIF ET LA NOTION DU GOUVERNEMENT

Pour sa part, la lettre de la Constitution ne fait pas mystère de son intention de créer un régime présidentiel fort. En faisant preuve de cette tendance claire et ferme, elle confie la direction du pouvoir exécutif au Président de la République, même si elle ajoute qu'il l'exerce avec la coopération indispensable des ministres (art. 59). Une notion du gouvernement qui diminue le pouvoir personnel se dégage lorsque le texte exige la signature du ministre correspondant pour décider dans une branche administrative particulière; avec des modifications de rédaction introduites par des réformes postérieures, cette notion du gouvernement se conserve comme il a été enseigné par la doctrine¹⁷.

C. LES RAPPORTS ENTRE L'EXÉCUTIF ET LE LÉGISLATIF

Il est acquis dans la doctrine constitutionnelle que c'est la portée des rapports noués entre ces deux branches du pouvoir l'élément

15 Academia Colombiana de Historia, op. ct. p. 37.

16 SAMPER JOSÉ MARÍA, *Derecho público interno de Colombia*, Ministerio de Educación Nacional, Bogotá, 1951, t. II, p. IX.

17 VIDAL PERDOMO JAIME, *Derecho administrativo*, Temis, Bogotá, 1997, p. 84.

décisif pour qualifier la nature parlementaire ou présidentielle du modèle de gouvernement. Très clairement en 1886 on accorde au gouvernement le droit de participer à la formation des lois en proposant des projets de lois par l'intermédiaire des ministres.

Il est une des attributions souvent critiquée comme élargissant d'une façon inconvenient et qu'éloigne du modèle fondateur les attributions présidentielles. SAMPER, au contraire se déclare satisfait de retourner cette initiative législative au gouvernement, dont les ministres avaient été privés en 1863 par une imitation erronée de la pratique établie dans l'Union Américaine¹⁸.

La clarté politique et juridique avec laquelle a procédé le constituant de 1886 se manifeste encore une fois dans le chapitre des prohibitions créées aux deux Chambres Législatives (la Chambre des Députés et le Sénat de la République). En instituant le régime présidentiel il est dit (article 78) qu'il est interdit au Congrès (réunion solennelle de deux Chambres) et à celles-ci de "donner de votes d'applaudissement ou censure à l'égard d'actes officiels".

Pour JOSÉ MARÍA SAMPER¹⁹ cela signifie carrément que les constituants n'ont pas voulu créer un gouvernement parlementaire. Ils le trouvaient incompatible avec la durée de 6 ans du mandat présidentiel, l'indépendance du pouvoir exécutif et la responsabilité légale des ministres.

C'est en ayant conscience des effets jugés inconvenients que les constituants de 1886 ont éludé l'approbation par le Sénat de la nomination de hauts fonctionnaires effectuée par le président, selon l'explication donnée par JOSÉ MARÍA SAMPER²⁰.

18 SAMPER JOSÉ MARÍA, op. ct., t. II, p. 183.

19 SAMPER JOSÉ MARÍA, op. ct., t. II, p. 178.

20 SAMPER JOSÉ MARÍA, op. ct., t. II, p. 294.

B. LE PRÉSIDENTIALISME DE 1886 MAINTENU JUSQU’ À LA FIN DE LA CONSTITUTION EN 1991

Après avoir décrit la naissance en Colombie du régime présidentiel fort dans une Constitution de nette influence conservatrice il faut suivre son évolution en deux directions: l’acceptation nationale du système construit à partir de la réforme constitutionnelle de 1936 et le déroulement de la crise politique de 1949 qui donnera pied à la formation du Front National.

A. L’ACCEPTATION DU RÉGIME PRÉSIDENTIEL PAR LE PARTI LIBÉRAL EN 1936

En écartant quelques moments où l’on trouve une certaine participation de membres du Parti Libéral au cabinet ministériel, la scène politique après 1886 a été dominée par le Parti Conservateur qu’à juste titre considérait la Constitution de RAFAEL NUÑEZ et MIGUEL ANTONIO CARO comme son principal oeuvre politique.

Nonobstant, un tournant politique d’envergure va se produire à partir de 1930 avec l’accès au pouvoir (Présidence de la République et majorité à l’organe législative) du Parti Libéral. Cette époque, qualifiée avec enthousiasme par la plupart des historiens comme la “République Libéral”, peut se caractériser dans cette optique par la réforme constitutionnelle de 1936. Pour éviter des confusions, on doit mentionner que la dénomination libérale n’a pas la valeur politique attribuée au libéralisme dans le langage moderne.

C’est surtout une époque qu’ouvre les portes aux nouvelles forces sociales (des paysans sans terre avec la réforme agraire, à l’organisation des syndicats, à la séparation de l’Église et de l’État dans le domaine de l’éducation) et se situe dans ce qu’en Amérique Latine on a mis sous le titre du “constitutionnalisme social”²¹.

21 TIRADO MEJÍA ÁLVARO Y MAGDALA VELÁSQUEZ, *La reforma constitucional de 1936*, Fundación Friedrich Naumann y Editorial La Oveja Negra, Bogotá, 1982.

La nouveauté des thèses a suscité de discussions politiques bien aiguës de la part du Parti Conservateur —qui ne les a pas acceptées d’une façon officielle qu’en 1957 au moment de la naissance du Front National— et de la hiérarchie catholique.

B. LE RÉGIME PRÉSIDENTIEL RATIFIÉ PAR LES RÉFORMES CONSTITUTIONNELLES POSTÉRIEURES DE 1945 ET 1968

En 1945 une nouvelle réforme constitutionnelle dirigée par le Parti Libéral au pouvoir n’allait pas non plus réduire les pouvoirs du président de la République; il en fût de même en 1968.

À propos de cette réforme on doit noter qu’à l’époque il était devenu claire la distinction des attributions du président qu’il possédait en tant que chef de l’État et les autres qu’il exerçait en tant que “suprême autorité administrative” d’après la terminologie employée jusqu’à nos jours.

En plus, le désir de faire opérer l’État dans le cadre de la planification a conduit à doter à l’exécutif de pouvoirs accrus dans la matière économique. La possibilité pour celui-ci de prendre de mesures de cette nature pour limiter les effets de la perturbation de l’ordre public vint aussi à ajouter de nouvelles compétences présidentielles qu’auparavant étaient mêlées à celles de l’état de siège²².

C. LA CRISE POLITIQUE DE 1949 ET LA FORMATION DU FRONT NATIONAL

La période de la dénommée république libérale prit fin en 1946 avec l’élection à la présidence de la République du candidat du Parti Conservateur, conséquence de la division libérale entre deux

22 VÁSQUEZ CARRIZOSA ALFREDO, *El poder presidencial*, Enrique Dobry editor, Bogotá, 1979.

candidats du parti; mais celui-ci conservait la majorité au Congrès. Cette situation de contrôle de branches du pouvoir par des partis différentes, fréquente dans les États Unis d'Amérique, allait conduire en Colombie à un déplorable résultat de polarisation politique propice à la fermeture par la force du Congrès ordonnée par le gouvernement en 1949.

L'assassinat de JORGE ELIÉCER GAITÁN en 1948, le leader libéral populaire, et d'autres motifs que ce ne pas le cas d'examiner ici, amenèrent à cette rupture de l'ordre juridique avec deux graves conséquences qu'on passe à mentionner: le coup d'État du général ROJAS PINILLA en 1953²³ et l'emploi des mesures de l'état de siège comme instrument normal du gouvernement jusqu'en 1958²⁴, date du renouveau du fonctionnement institutionnel avec l'élection du Président de la République et du Congrès prévu par le calendrier du Front National.

A. LE COUP D'ÉTAT DU GÉNÉRAL ROJAS PINILLA

On peut lire dans les deux livres qui viennent d'être cités les circonstances confuses —et non d'un militarisme exacerbé qui ne c'est pas produit en Colombie— dans lesquelles le chef militaire devint Président de la République, conditions provoquées par l'affaiblissement du gouvernement conservateur, l'utilisation de la violence politique pour se maintenir au pouvoir et la forte opposition du Parti Libéral.

Il est souvent oublié que ce coup de force – le seul en Colombie durant le XX siècle comptait avec un grand appui populaire, grâce auquel fut qualifié par un éminent juriste de “coup d'opinion”, et qu'il peut être considéré comme le résultat final de la crise ouverte par la confrontation des partis en 1949.

23 SERPA ERAZO JORGE, *Rojas Pinilla, Una historia del siglo XX*, Planeta, Bogotá, 1999.

24 LLERAS RESTREPO CARLOS, *De la república a la dictadura*, Planeta, (notas de ÓSCAR LONDOÑO PINEDA), Bogotá, s.f.

B. LA PÉRIODE DU FRONT NATIONAL

La période du Front National fait suite au départ du général ROJAS PINILLA de la présidence lequel a été causé par un mouvement politique qui préconisait le retour des partis au pouvoir et la restauration démocratique après l'exercice de gouvernements tachés, dans la dispute profonde de partis, de dictatoriaux.

La société colombienne se trouvait divisée en profondeur par l'influence de deux partis politiques autour desquelles se regroupaient la plupart des citoyens; on parlait d'une "guerre civile non déclarée" dans la lutte acharnée pour le pouvoir, dans cette période lamentable de "violence politique" à laquelle mit fin le Front National.

Pour renouer le courant démocratique le Front National introduit des réformes institutionnelles; la Junte Militaire composée par 5 généraux désignés par le Général ROJAS PINILLA au moment d'abandonner le pays par la pression populaire, provoqua une décision référendaire le 1er Décembre 1957²⁵.

Après avoir déclaré en vigueur la Constitution de 1886 avec les réformes introduites jusqu'en 1947, le constituant primaire détermina la "parité au Congrès" entre les partis politiques traditionnels (Libéral et Conservateur) et une composition du cabinet ministériel aussi paritaire. Le Conseil de Ministres prit à l'époque une importance inouïe qui réduisait d'un côté la prépondérance du président, mais que d'un autre côté augmentait ses qualités d'arbitre entre les partis, dans un bilan qui prête à discussion²⁶.

Par la réforme constitutionnelle de 1968 des modifications importantes aux institutions du Front National furent introduites, quant à la durée de la parité au Congrès et à l'exécutif nonobstant

25 VIDAL PERDOMO JAIME, *Derecho constitucional general e instituciones políticas colombianas*, Legis, Bogotá, 1999, p. 43.

26 HARTLYN JONATHAN, op. ct., t. II, p. 229.

l'intérêt bureaucratique manifesté dans le prolongement critiqué de ce qu'on a appelé à cette date les "gouvernements nationaux"²⁷.

C. LA LOI A REMPLACÉ L'EXERCICE PAR LE PRÉSIDENT
DE POUVOIRS LÉGISLATIFS

Une des manifestations la plus reconnue du présidentielisme "exacerbé" c'est l'expansion mal contrôlée des pouvoirs présidentiels dans des périodes troublées²⁸. On peut trouver dans la période de 1949 à 1958 une preuve évidente de cette affirmation en ayant compte que presque 10.000 décrets législatifs furent édictés par les différents gouvernements entre ces dates. Au point de vue formel il est compréhensible parce que le Congrès fut fermé par la force en 1949 et l'institution de l'état de siège (art. 121) fut invoquée par les successifs gouvernements pour pourvoir aux nécessités juridiques de législation; au point de vue politique tout cela signifiait une vraie hypertrophie des pouvoirs présidentiels.

À partir du rétablissement du Congrès en tant qu'organe législatif ordinaire en 1958 la loi intervint au début du Front National pour prolonger pour quelque temps la vigueur de ces décrets à fin de ne pas créer un vide législatif; par cet artifice juridique l'état de siège pouvait disparaître et le pays retourner à la normalité juridique. Finalement, en 1968 les derniers effets de cette législation d'urgence disparurent définitivement et le Congrès reprit la maîtrise complète du pouvoir législatif.

27 VIDAL PERDOMO JAIME, *La reforma constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1970, p. 161.

28 MODERNE FRANK, op. cit., p. 70.

III. LA NOUVELLE CONSTITUTION DE 1991 ET LES POUVOIRS PRÉSIDENTIELS

La dernière partie de cette analyse correspond à une période historique dominé par l'apparition de la Constitution de 1991.

On pourrait classer en trois aspects les rapports entre la Constitution de 1991 et les facultés présidentielles: ceux qui concernent l'exercice des pouvoir constituant; en deuxième lieu, les dispositions même de la Constitution, et troisièmement, son application dans un domaine très délicat: celui du défi crée par une guérilla révolutionnaire qu'a lutté dans l'imitation du triomphe de la révolution cubaine de 1959.

A. LE POUVOIR CONSTITUANT EN 1991

Il est paradoxal d'avertir qu'une charte constitutionnelle qualifié dans les milieux politiques comme progressiste soit née de l'emploi par le Président de la République de prérogatives juridiques tachées d'hypertrophiées; en effet: c'est de l'application de l'article 121 de la Constitution antérieure que fut crée le processus politique et juridique qui déboucha dans la Constitution de 1991²⁹.

Ce fut d'une combinaison d'accords politiques, décisions de contrôle constitutionnel de la Cour Suprême de Justice et de la comptabilisation électorale, impulsés par les décrets de l'article 121 de la Constitution en vigueur, que la plupart des citoyens colombiens élirent une Assemblée Constituante en décembre 1990 laquelle adopta 6 mois plus tard la nouvelle Constitution.

B. LES DISPOSITIONS EN GÉNÉRAL DE LA CONSTITUTION DE 1991

Parmi les normes nouvelles de la Constitution de 1991 quelques unes vont dans la direction de donner à la loi un champ d'action plus

29 CARLOS SÁCHICA LUIS y VIDAL PERDOMO JAIME, *La constituyente de 1991*, Cámara de Comercio de Bogotá, Bogotá, 1991.

ample en réduisant le nombre et la portée des décrets présidentiels, aux citoyens la possibilité d'élire les gouverneurs départementaux en fortifiant la décentralisation administrative. Mais il y en a d'autres conçues dans ce qu'on a appelé la "la tentation parlementaire", telle que la faculté reconnue à chacune des chambres législatives pour "proposer motion de censure à l'égard des ministres" (article 135. 9 de la Constitution) qui peuvent conduire à les considérer séparés de leurs charges.

Là-dessus il faut dire que les deux présidents libéraux de la République ont empêché l'effectivité de cet instrument du contrôle politique du Congrès sur l'exécutif et que M. ANDRÉS PASTRANA, chef d'une coalition minoritaire devant le Congrès, a évité aussi cet effet en acceptant avant l'approbation de la censure la démission du ministre de l'Intérieur concerné: le régime présidentiel colombien n'est pas tombé jusqu'à maintenant dans la tentation parlementaire.

C. L'ÉLIMINATION DE L'ÉTAT DE SIÈGE

En général, il est apprécié que la Constitution de 1991 n'a pas modifié sensiblement les attributions présidentielles³⁰, sauf celles destinées à la conservation de l'ordre public et à combattre les groupes guérilleros.

Il faut tenir compte que si la Constitution a été considéré "un traité de paix"³¹, elle n'a pas conduit à la pacification du pays, parce que le plus important de ces groupes, comme il est connu par la communauté internationale, a fait échouer la négociation de paix poursuivi par le gouvernement de M. ANDRÉS PASTRANA. Au lieu d'arriver à la paix, les conversations ont été brusquement

30 VIDAL PERDOMO JAIME, "El sistema presidencial colombiano a la luz de la Constitución de 1991", in *La Constitución por construir, balance de una década de cambio institucional*, Centro Editorial de la Universidad del Rosario, Bogotá, 2001.

31 CEPEDA MANUEL JOSÉ, "Le constitutionnalisme contre la violence: la Colombie", in OLIVIER DUHAMEL, *Les démocraties*, Éditions du Seuil, Paris, 1993, p. 265.

coupées au début de l'année 2002 et la guérilla a vite augmentée les actes terroristes contre l'État et la société surtout avec l'arrivée au pouvoir de M. ÁLVARO URIBE, élu avec un mandat clair de mettre point à la violence politique qui détruit le pays.

C'est dans ce climat d'opinion publique de rejet de la guérilla que M. ÁLVARO URIBE VÉLEZ est devenu président de la République en août 2002 et que dans l'ensemble de mesures annoncées pour retourner la paix à la nation on a parlé de la nécessité de modifier la réglementation de l'état de "*conmoción interior*" de l'article 213 de la Constitution de 1991; on a même soupçonné l'influence du Mouvement guérillero M-19 dans l'élimination de l'état de siège³².

Certaines des critiques actuelles aux limitations de la "*conmoción interior*" coïncident avec celles expliquées par M. HORACIO SERPA URIBE, Ministre de l'Intérieur du gouvernement SAMPER³³. En fait le président ÁLVARO URIBE a prolongé déjà les deux fois prévues par l'article 213 de la Constitution de 1991 la durée de l'état de commotion intérieure au début de l'année 2003 avec l'acceptation de la Cour Constitutionnelle.

À ne pas douter, c'est sur ce terrain de la lutte complexe contre la barbarie terroriste, triste épilogue d'une révolution frustrée qui a laissée une violence sans terme, qu'une nouvelle fois le régime présidentiel colombien est mis à l'épreuve. C'est à l'occasion de l'acte terroriste qui a détruit une partie considérable du Club El Nogal à Bogota le 7 février 2003 que le président URIBE a demandé à l'ONU et à la communauté internationale une action décidée pour la solution du conflit armé en Colombie³⁴.

32 IBÁÑEZ NAJAR JORGE ENRIQUE, "Las reformas a la Constitución Política", Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, revista *Vniversitas*, n° 104, diciembre de 2002, p. 30.

33 Cámara de Comercio de Bogotá, *Análisis del proyecto gubernamental*, Bogotá, 1996, p. 32.

34 *El Tiempo*, Bogotá, febrero 8 de 2003, p. 1-2.