

LE FÉDÉRALISME EN AMÉRIQUE LATINE

FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO
Professeur de Droit constitutionnel
Université Complutense de Madrid

1. Introduction: la pluralité des Etats fédéraux.

I. Grâce à sa construction complexe et à son lien étroit avec les situations historiques changeantes, l'Etat fédéral est, comme l'a d'ailleurs affirmé à juste titre Scheuner¹, une formation étatique dont il faut toujours capter l'essence et la spécificité dans le cas concret. Son image doit être élaborée à partir d'une considération historico-pragmatique, plutôt qu'à partir d'une théorie abstraite.

C'est justement parce que le fédéralisme doit être envisagé comme un processus dynamique et pas comme un projet statique que tout plan ou modèle de compétences ou de juridictions sera tout simplement, comme le signale Friedrich², une phase, un essai d'une certaine réalité politique en évolution constante.

Et c'est probablement aussi en raison de ce dynamisme permanent de la réalité fédérale qu'il est extrêmement difficile, voire impossible, de formuler une définition universelle et abstraite du fédéralisme, alors que l'on prétend l'utiliser pour soutenir les bases d'une certaine typologie. Il faut dire qu'il n'existe pas de modèle pour ainsi dire figolé, pour ne pas dire parfait d'Etat fédéral que l'on puisse utiliser au niveau universel. Comme le dit à cet égard Rosenn³, il n'existe pas de formule magique pour le fédéralisme.

Cela ne veut pas dire qu'il ne soit pas possible de construire certaines typologies sur la base de certains éléments qui configurent l'Etat fédéral. Ainsi donc, pour citer un exemple très illustratif qui se réfère au Continent américain, en Amérique latine est classique la typologie formulée par Sánchez Viamonte, qui regroupe les Etats fédéraux dans un triptyque, en fonction de l'intervention des Etats membres dans la réforme de la Constitution fédérale⁴. Cependant, ce genre de classements, qui dans le fond sont tributaires de la propension permanente et formelle des analyses du fédéralisme sur laquelle prévenît Wheare⁵, ne révèlent pas *per se* une caractérisation courante des Etats regroupés dans chaque type, au-delà de la caractéristique purement formelle qui sert de critère de classement.

¹ Ulrich SCHEUNER: "Struktur und Aufgabe des Bundesstates in der Gegenwart. Zur Lehre vom Bundesstaat", dans "Die öffentliche Verwaltung", 1962, page 641. Cité par Herbert SCHAMBECK: "Posibilidades y límites del federalismo" (Possibilités et limites du fédéralisme), dans "Documentación Administrativa", num. 193, janvier-mars 1982, pages 77 et suiv.; en particulier page 80.

² Cf., à cet effet, Carl J. FRIEDRICH: "Trends of federalism in theory and practice", The Mall Pall Press, Londres, 1968. "Federalism - affirme Friedrich (page 7) - is also and perhaps primarily the process of federalizing a political community, that is to say, the process by which a number of separate political communities enter into arrangements for working out solutions, adopting joint policies, and making joint decisions on joint problems, and, conversely, also the process by which a unitary political community becomes differentiated into a federally organized whole".

³ Keith S. ROSENN: "El federalismo en las Américas, una comparación perspectiva" (Le fédéralisme dans les Amériques, une comparaison perspective), dans le collectif, "V Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional" (Vème Congrès latinoaméricain de Droit constitutionnel), UNAM, México, 1988, pages 791 et suiv.; et en particulier la page 809.

⁴ Carlos SÁNCHEZ VIAMONTE: "Manual de Derecho Constitucional" (Manuel de Droit constitutionnel), Kapelusz, Buenos Aires, 1967, page 79.

⁵ Cf. à cet effet Kenneth C. WHEARE: "Federal Government", Oxford University Press, 4ème éd., Londres, 1963.

La réalité de chaque Etat fédéral est bien différente et elle est en évolution permanente. Cela encourage d'ailleurs un nombre fort appréciable de formules fédérales. Wright⁶ est même parvenu à en différencier quarante-quatre types différents. Cette pluralité en est à tel point que certains Etats fédéraux sont très proches de l'Etat unitaire, comme cela peut être soutenu à l'égard de quelque Etat fédéral latino-américain. D'autre part, il faut dire que l'idéal symétrique du système fédéral ne correspond pas toujours à la réalité de bon nombre de Fédérations, qui se caractérisent par l'existence de traits asymétriques, comme l'indiquait déjà Tarlton⁷ pendant la décennie des années soixante du siècle dernier.

II. La différence très appréciable des Etats fédéraux dans la réalité n'empêche guère de tenter d'individualiser les éléments que l'on pourrait considérer comme des caractéristiques du modèle. Leur analyse particularisée est nécessaire, dans une étude comparée, comme celle que nous prétendons faire, afin de discerner si les Etats fédéraux de l'Amérique latine, c'est-à-dire, l'Argentine, le Brésil, le Mexique et le Venezuela, répondent à un modèle que l'on pourrait qualifier, par rapport à ce qui a été affirmé précédemment, non pas de courant, mais en tous cas d'homogène, c'est le moins que l'on puisse dire, et qui pourrait alors nous inciter à parler d'un "fédéralisme latino-américain" ayant des particularités toutes spéciales, ou si, au contraire, on nous les présente comme des fédéralismes dans lesquels ce sont les divergences sur les similitudes ou analogies possibles qui priment.

Les traits qui identifient, d'une manière générale, l'Etat fédéral, et auxquels nous allons d'ailleurs nous référer, sont les suivants:

A) L'existence d'une Constitution rigide, en général, à la réforme de laquelle doivent participer, en règle générale, les organismes territoriaux qui constituent la Fédération.

B) La reconnaissance aux Etats membres de la Fédération du principe d'autonomie politique, dont la manifestation originaire est l'élaboration ou la réforme de leur propre Constitution, toujours bien sûr dans le cadre délimité par la Constitution fédérale.

C) L'attribution à un organe normalement juridictionnel de la faculté de régler les conflits entre la Fédération et les Etats membres, ainsi que de sauvegarder la primauté de la Constitution fédérale.

D) Le dessin d'une voie de participation des Etats membres dans la formation de la volonté fédérale, voie qui trouve habituellement sa manifestation propre dans la structure bicamérale du pouvoir législatif fédéral avec l'existence subséquente d'une Chambre des Etats.

E) La distribution constitutionnelle des compétences entre la Fédération et les Etats membres.

F) La compensation financière, qui se manifeste dans un ensemble de règles qui ordonnent la division de compétences tributaires entre la Fédération et les Etats membres.

⁶ Deil S. WRIGHT: "Del Federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América: Una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local" (Du Fédéralisme aux relations intergouvernementales aux Etats-Unis d'Amérique: Une nouvelle perspective du comportement réciproque entre le gouvernement national, étatique et local" dans la publication "Revista de Estudios Políticos", n° 6 (Nouvelle époque), novembre-décembre 1978, pages 5 et suivantes. Cf. également, Deil S. WRIGHT: "Understanding intergovernmental relations", Brooks/Cole Publishing Co., 2ème éd., Monterrey, 1982.

⁷ Charles D. TARLTON: "Symmetry and Asymmetry as elements of Federalism: a theoretical speculation" ("Symétrie et asymétrie en tant qu'éléments du Fédéralisme: une spéculation théorique"), dans "The Journal of Politics", vol. 27, n° 4, 1965, pages 861 et suivantes. Entre la doctrine espagnole, cf. Esther SEIJAS VILLADANGOS: "Un nuevo estadio en el discurso federal: el federalismo asimétrico" (Un nouveau stade dans le discours fédéral: le fédéralisme asymétrique", dans "Pensamiento Constitucional", Pontificia Universidad Católica del Perú, n° 7, Lima, 2000, pages 343 et suiv.

G) L'intervention fédérale, qui est une technique spécifique orientée, comme l'affirme Machado Horta⁸, vers le maintien, dans le cas de violation, de l'intégrité territoriale, politique et constitutionnelle de l'Etat fédéral, mécanisme qui a revêtu une importance exceptionnelle dans le fonctionnement du fédéralisme de certains pays de la zone, tout au moins à certains moments historiques.

III. Le fédéralisme ne peut pas être interprété sous forme de code de relations hiérarchiques ou stratifiées. Et c'est peut-être dans le manque de compréhension de cette règle fondamentale que l'on peut trouver l'une des défaillances les plus graves du fédéralisme latino-américain. L'esprit originaire de l'Etat fédéral, c'est-à-dire celui consistant à accueillir les tendances aussi bien particularistes qu'unionistes, assurer leur coexistence, tempérer les unes par les autres et provoquer des transactions entre elles⁹, est toujours d'actualité, cela est bien évident.

Cette dualité d'aspects difficiles à combiner à laquelle Mouskheli¹⁰ avait déjà fait allusion dans les années trente du siècle dernier, est probablement l'une des raisons qui explique que le fédéralisme continue à être une voie institutionnelle tout à fait valable ou, comme l'affirme Ribeiro¹¹, que l'on nous présente encore de nos jours comme un principe directeur ayant une grande acceptation et résonance dans la vie de bon nombre de pays, probablement parce que le principe fédéral, loin d'être désactualisé, a su trouver des nouveaux fondements au-delà de ceux où résidaient ses origines.

2.- Le contexte particulier du fédéralisme en Amérique latine.

L'Amérique latine nous offre certaines particularités dont il faut tenir compte au moment de faire une analyse des quatre systèmes fédéraux qui existent dans cette zone.

Avant tout, il s'imposerait de souligner la forte influence exercée en Amérique latine par le constitutionnalisme des Etats-Unis en général et, en l'occurrence, le système fédéral de ce pays. De la Cueva¹² se serait fait l'écho de l'attraction exercée par le modèle des Etats-Unis sur le Mexique et les autres peuples de l'Amérique espagnole qui, ayant tiré leçon du centralisme appliqué des siècles durant à partir de Madrid¹³, envisageaient avec appréhension le nouveau centralisme que l'on prétendait exercer sur les hommes et les peuples à partir des villes de Mexico ou de Buenos Aires. Cette influence a été tellement forte que le fédéralisme latino-américain a été assez souvent mesuré par son rapprochement ou éloignement du modèle fédéral des Etats-Unis.

La réalité incontestable qui vient d'être décrite ne peut cependant ni faire oublier ni réduire l'importance de la forte influence de la structure territoriale implantée par l'Espagne en Amérique, à travers les Communes, les Conseils municipaux, les Intendances et les Conseils généraux, dans

⁸ Raúl MACHADO HORTA: "Problemas do Federalismo" (Problèmes du Fédéralisme), dans "Perspectivas do Federalismo Brasileiro" (Estudos sociais e políticos), Edições da Revista Brasileira de Estudos Políticos, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1958, pages 14-15.

⁹ Charles DURAND: "El Estado federal en el Derecho positivo" (L'Etat fédéral dans le Droit positif), chez G. Berger, J.J. Chevallier et autres, "Federalismo y Federalismo Europeo" (Fédéralisme et Fédéralisme européen), Tecnos, Madrid, 1965, pages 171 et suiv.; et en particulier, la page 209.

¹⁰ M. MOUSKHELI: "La théorie juridique de l'Etat fédéral", A. Pedone Editeur, Paris, 1931, page 125. Traduction espagnole de A. Lázaro y Ros, publiée par la Maison d'Édition Aguilar, Madrid, 1931.

¹¹ Celso RIBEIRO BASTOS: "Curso de Direito Constitucional (Cours de Droit constitutionnel), 14^{ème} éd., Editora Saraiva, São Paulo, 1992, page 246.

¹² Mario DE LA CUEVA: "La Constitución de 5 de febrero de 1857" (La Constitution du 5 février 1857), dans le collectif, "El constitucionalismo a mediados del siglo XIX" (Le constitutionnalisme au milieu du XIX^{ème} siècle), UNAM, Publicaciones de la Facultad de Derecho, México, 1957, page 1224.

¹³ Cf. à ce sujet Claudio VÉLIZ: "La tradición centralista de América Latina" (La tradition centraliste de l'Amérique latine), Editorial Ariel, Barcelone, 1984.

l'implantation du système fédéral par certains pays après l'Indépendance, tout spécialement en Argentine et au Mexique. En d'autres termes, l'adoption du modèle fédéral ne répond guère à une simple imitation mimétique du système des Etats-Unis. Et ce, en marge du fait qu'il existe parmi les systèmes fédéraux latino-américains des différences remarquables, comme nous allons le voir dans quelques instants.

Une série de circonstances de nature différente, à savoir, sociale, culturelle, politique et même juridique, ont eu une incidence tout à fait remarquable parfois sur l'établissement du fédéralisme en Amérique latine, empêchant ainsi, comme le souligne Wheare¹⁴, ou tout au moins entravant sérieusement, son ferme établissement, sa consolidation. Nous voulons nous référer à certaines des circonstances indiquées ci-après:

-- L'instabilité constitutionnelle endémique de certains pays, comme c'est le cas du Venezuela, a lesté, a gêné, en quelque sorte l'enracinement de l'établissement du mode d'organisation fédéral de l'Etat.

-- Un autre facteur particulier a été l'hyper-présidentialisme latino-américain. La traditionnelle concentration de pouvoir sur l'Exécutif fédéral et, au sein de ce dernier, sur le Président, dont l'exemple paradigmatique est le présidentielisme mexicain, a fortement contribué à la "défédéralisation", dans la mesure où le fédéralisme, comme cela a été mis en relief par d'éminents érudits en la matière (notamment Georges Scelle et Michel Mouskhely) repose sur une loi qui n'a pas été écrite, à savoir: la loi de la collaboration et de l'équilibre.

-- Les fréquentes faillites du système constitutionnel n'ont guère cessé de causer un impact sur le système fédéral. Ainsi, comme le rappelle Rosenn¹⁵, la militarisation du régime politique brésilien de 1964 à 1985 s'est traduite par une forte centralisation du pouvoir au détriment des Etats membres de l'Union, ce qui a été dans une large mesure la résultante de la concentration des facultés tributaires sur le Gouvernement fédéral. Le retour à la démocratie n'allait pas changer une telle situation; bien au contraire, comme l'a bien souligné Pinto Ferreira¹⁶, le pouvoir croissant de l'Union sur les Etats membres a acquis de plus en plus d'importance dans le domaine financier.

-- Le fonctionnement du système fédéral a été également affecté par des conditionnements à caractère culturel, comme l'a souligné Valadés¹⁷ à propos du Mexique, bien qu'il soit tout à fait possible d'extrapoler cette caractéristique en considérant d'autres fédéralismes latino-américains.

-- Une donnée sociologique importante est celle de l'inhibition de larges secteurs de la population face à des systèmes qui ignorent dans la réalité pratique les postulats auxquels ils doivent théoriquement répondre, ce qui a entraîné, par exemple, qu'au Venezuela le fédéralisme ne dispose pas des bases socio-politiques nécessaires qui sont exigées par son application, sa vigueur réelle, et pas purement formelle¹⁸.

-- Le système des partis a également eu une incidence sur le fédéralisme ibéro-américain. L'absence de partis au niveau des Etats membres de la Fédération (ou de la région ou de la province,

¹⁴ Kenneth C. WHEARE: "Federal Government", op. cit., page 22.

¹⁵ Keith S. ROSENN: "El federalismo en las Américas..." (Le fédéralisme dans les Amériques...), op. cit., page 808.

¹⁶ Luíz PINTO FERREIRA: "Curso de Direito Constitucional" (Cours de Droit constitutionnel), 5ème éd., Editora Saraiva, São Paulo, 1991, page 553.

¹⁷ Diego VALADÉS: "Presupuestos históricos del federalismo mexicano" (Présumposés historiques du fédéralisme mexicain), chez Diego Valadés et Jorge Carpizo, "Problemas del federalismo mexicano" (Problèmes du fédéralisme mexicain), chez Gumersindo Trujillo (coord.), "Federalismo y Regionalismo" (Fédéralisme et Régionalisme), CEC, Madrid, 1979, pages 197 et suiv.; concrètement la page 206.

¹⁸ C'est ainsi que l'interprète Alfonso RIVAS QUINTERO: "Análisis crítico del proceso federativo venezolano y diferencias con el sistema federal argentino" (Analyse critique du processus fédératif vénézuélien et différences par rapport au système fédéral argentin), chez Ricardo Combellas (coord.), "El Nuevo Derecho Constitucional Latinoamericano" (Le Nouveau Droit constitutionnel latino-américain), vol. I, Konrad Adenauer Stiftung (et autres Maisons d'Editions), Caracas, 1996, pages 367 et suiv.; en particulier, page 372.

si l'on préfère les appeler ainsi), d'une part, et par-dessus tout, le centralisme bien s'enraciné et le manque de sensibilité à l'égard de l'idée fédérale des partis de niveau national, d'autre part, ont contribué à défigurer le système fédéral. On a dit¹⁹ que la véritable garantie du fédéralisme résiderait dans l'existence de partis strictement régionaux ou étatiques (pas nationaux). Nous ne partageons pas cette opinion, que la réalité politique d'assez d'Etats fédéraux s'occupe d'ailleurs de démentir. Mais ce qui nous semble en tous cas irréfutable c'est que les forces politiques des quatre pays dont nous analysons le régime fédéral ont manqué du point de vue historique de la sensibilité nécessaire requise par le principe fédéral.

-- La structure fédérale, conformément à l'opinion doctrinale commune²⁰, a un rapport étroit avec la démocratie, qui est projetée dans l'Etat fédéral non pas sur une seule organisation, mais sur plusieurs centres de décision. C'est d'ailleurs pour cette même raison que le déficit démocratique de certains de ces pays, tout particulièrement visible dans certaines étapes historiques, a été relié étroitement à la dénaturalisation du système fédéral, et inversement il n'a été guère possible que le système fédéral joue un rôle d'instrument de démocratisation du pouvoir, contribuant ainsi à la vivification de la démocratie, l'une des fonctions qui caractérisant le plus le fédéralisme, comme le fait d'ailleurs noter à juste titre Schambeck²¹.

-- Et enfin, il faut se référer à une circonstance qui bien qu'elle ne fasse pas partie du contexte, car il s'agit tout simplement de l'emploi détourné d'un instrument caractéristique du système fédéral, on pourrait par contre bien considérer qu'il a été situé dans son contexte en raison de son utilisation fréquente et abusive. Nous voulons nous référer au recours à la technique de l'intervention fédérale. Loewenstein²² a considéré que le recours à la pratique de l'intervention fédérale de manière constante et fréquemment pour des raisons minimes, a fait que le fédéralisme ibéro-américain soit une fiction et a largement éliminé la verticalité réciproque de la structure fédérale.

3.- Les traits particuliers du système fédéral et leur conformation en Amérique latine.

En harmonie avec les caractéristiques nous avons considéré précédemment en tant que caractéristiques de l'Etat fédéral, nous allons procéder maintenant à l'analyse du profil de chacun d'eux dans les quatre systèmes fédéraux latino-américains.

A) L'existence d'une Constitution fédérale rigide et la participation des Etats membres dans sa réforme.

Le pacte fédéral, *pactum foederis*, comporte des implications que le pouvoir constituant ne peut pas ignorer. La réforme de la Constitution doit être difficile, et par conséquent les Constitutions fédérales sont rigides. Et ce fait, face à l'opinion d'un secteur doctrinal minoritaire qui constate qu'il n'y a aucune raison empêchant qu'un Etat fédéral ait une Constitution flexible²³, obéit, au moins, à deux exigences concrètes, à savoir:

¹⁹ Jean SIGMANN: "Las aplicaciones del federalismo en Alemania, especialmente desde 1945" (Les applications du fédéralisme en Allemagne, en particulier depuis 1945", chez G. Berger, J.J. Chevallier et autres, "Federalismo y Federalismo Europeo" (Fédéralisme et Fédéralisme européen), op. cit., pages 281 et suiv.; et tout particulièrement la page 297.

²⁰ Ainsi, par exemple, Juan Joaquín VOGEL: "El régimen federal de la Ley Fundamental" (Le régime fédéral de la Loi fondamentale), chez Benda, Maihofer, Vogel, Hesse et Heyde, "Manual de Derecho Constitucional" (Manuel de Droit constitutionnel), IVAP-Marcial Pons, Madrid, 1996, page 622.

²¹ Herbert SCHAMBECK: "Posibilidades y límites del federalismo" (Possibilités et limites du fédéralisme), op. cit., page 87.

²² Karl LOEWENSTEIN: "Teoría de la Constitución" (Théorie de la Constitution), 2ème éd., Ediciones Ariel, Barcelone, 1970, page 380.

²³ William S. LIVINGSTON: "Federalism and constitutional change" (Fédéralisme et changement

a) Tout d'abord, la rigidité constitutionnelle se traduit, en général, par l'intervention des Etats membres dans la réforme²⁴, ce qui, sans nullement vouloir dire qu'est requis l'accord de tous pour qu'une réforme constitutionnelle puisse prospérer, et encore moins de protéger le droit de sécession des Etats dissidents, ou le droit d'annuler par son unique volonté les décisions adoptées par les organes fédéraux, comme vint à le défendre Calhoun dans sa théorie bien connue de la *nullification*²⁵, présuppose une certaine garantie des droits des Etats dans la Fédération, car on garantit ainsi à partir de son existence jusqu'à la moindre de ses compétences constitutionnelles.

b) Ensuite, et en rapport étroit avec ce qui vient d'être dit, malgré ses inconvénients, la rigidité constitutionnelle, comme allait le soutenir Lojendio²⁶, fournit à l'autonomie des Etats membres sa principale protection juridique.

En Amérique latine, l'intervention des organes territoriaux qui intègrent la Fédération dans la réforme constitutionnelle est fort variée selon le pays dont il s'agit, et l'on peut en outre apprécier une certaine tendance à réduire cette participation des Etats membres, de ce qui constitue un exemple paradigmatique la récente Constitution du Venezuela de 1999.

Seuls le Brésil et le Mexique incluent dans le processus de réforme constitutionnelle les organismes territoriaux fédérés. Au Brésil, la participation des organismes fédératifs se produit au cours de la phase d'initiative de la réforme. Au Mexique, par contre, c'est dans celle de ratification des réformes constitutionnelles déjà approuvées par le Congrès de l'Union.

En Argentine, on pourrait comprendre que les Provinces, qui n'interviennent pas directement, disposent d'une faculté d'intervention indirecte par l'intermédiaire du Sénat, qui se matérialise au moment où le Congrès procède à la déclaration de la nécessité de la réforme avec le vote des deux tiers, au moins, de ses membres (art. 30 de la Constitution après sa réforme de 1994), car la réforme après cette déclaration par le Congrès à propos de son opportunité, doit être effectuée non pas par le Congrès, mais par une Convention convoquée à cet effet.

Au Venezuela, la Constitution de 1999 a mis un terme à ce qui était, paradoxalement, compte tenu de la réalité fédérale vénézuélienne, le système le plus réceptif de tous les systèmes fédéraux latino-américains pour ce qui est de la participation des Etats membres dans la procédure de réforme de la Constitution fédérale.

B) La reconnaissance aux Etats membres du principe d'autonomie.

I. L'essence du fédéralisme réside probablement, comme le soutient Elazar²⁷, dans un ensemble particulier de relations entre les participants à un système politique, relations qui doivent combiner l'autogouvernement et le gouvernement partagé. C'est ainsi qu'apparaît le principe ou la capacité d'autonomie qui nous est présenté, selon Lojendio²⁸, comme le concert entre les actes de ces volontés, la volonté particulière ou locale et la volonté commune, balance interne de deux forces, de ce que Scheuner appelle "dualisme de centres de décision".

constitutionnel), Clarendon Press, Oxford, 1956, page 296.

²⁴ Friedrich a souligné que dans tous les systèmes fédéraux de gouvernement qu'il a étudié est prévue la participation des "unités locales" dans le pouvoir d'amendement. Carl J. FRIEDRICH: "Gobierno constitucional y Democracia" (Gouvernement constitutionnel et Démocratie) (Théorie et pratique en Europe et en Amérique), IEP, Madrid, 1975, tome I, page 408.

²⁵ Cf. à cet effet, C. HERMAN PRITCHETT: "La Constitución Americana" (La Constitution américaine), Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1965, page 89.

²⁶ Ignacio María DE LOJENDIO E IRURE: "Autonomía y consenso" (Autonomie et consensus), chez Gumersindo Trujillo (coord.), "Federalismo y Regionalismo" (Fédéralisme et Régionalisme), op. cit., pages 51 et suiv.; et en particulier la page 77.

²⁷ D. ELAZAR: "Federal Systems of the World", 2ème éd., Longman, Londres, 1994, page XV.

²⁸ Ignacio María DE LOJENDIO E IRURE: "Autonomía y consenso" (Autonomie et consensus), op. cit., page 66.

L'autonomie de l'Etat qui intègre la Fédération se traduit par une capacité d'auto-organisation qui se manifeste dans la faculté d'élaborer sa propre Constitution et d'y fixer le régime de ses organes supérieurs et celui des collectivités publiques internes, mais qui se traduit aussi par son aspect le plus spécifique, c'est-à-dire, celle que Massimo Severo Giannini allait qualifier d'autonomie normative.

La capacité d'auto-organisation ne s'épuise pas dans le pur exercice formel de la puissance constituante par l'Etat membre d'une Fédération, à travers lequel cet Etat s'attribue sa propre Constitution. Alors que cela n'admet guère d'excuses, c'est inexcusable, l'autonomie d'organisation exige une capacité de décision réelle sur l'organisation même des pouvoirs de l'Etat. Cette capacité de décision peut être assujettie à quelque limite générale, mais pas à des restrictions si larges que le pouvoir constituant de l'Etat soit transformé en un simple exécuteur des énoncés établis par la Constitution fédérale. La doctrine constitutionnelle allemande a été très éloquente et claire à cet égard.

En République fédérale allemande, pour exprimer d'une manière plastique ce qu'implique dans la pratique la condition étatique des *Länder*, le Tribunal constitutionnel fédéral a eu recours au concept d'*Hausgut* (dont la traduction littérale est "trousseau"). Selon cette doctrine, la condition étatique des *Länder* implique, essentiellement, l'existence d'un certain noyau de fonctions privatives, qui leur correspond à titre de *Hausgut* et dont on ne peut les dépouiller. Quelles que soient en particulier ces fonctions privatives, il est bien vrai que le *Land*, comme l'indique Vogel²⁹, doit en tous cas retenir la libre décision relative à son organisation, à l'inclusion des décisions essentielles relatives à l'organisation qui sont énoncées dans la Constitution du *Land*.

II. L'autonomie des Etats membres est formellement réceptionnée par les Constitutions des Etats fédéraux latino-américains (notamment les articles 123 de la Charte argentine et 25 de la Constitution brésilienne de 1988). Cependant, cette capacité de libre décision à propos de la propre organisation étatique est, dans pas mal de cas, partiellement soustraite, ou tout au moins très conditionnée.

Certes, les Etats disposent de leur propre autorité constituante (même si des exceptions n'y ont pas manqué, comme cela a été le cas de la Constitution vénézuélienne de 1961, qui supprima toute référence au pouvoir constituant étatique), mais sa organisation apparaît, dans certains de ses aspects, prédéterminée par la Constitution fédérale même. L'Argentine on nous apparaît comme la seule exception à la règle générale. Dans ce cas, les Etats ou les Provinces ont une capacité d'auto-organisation digne de ce nom, mais cela est rompu ou relativisé, à une échelle progressive de conditionnement ascendant de l'autonomie d'organisation, au Brésil, au Mexique et au Venezuela; et l'on peut affirmer, dans le cas de ce dernier pays, compte tenu des prévisions de la Charte de 1999, que l'autonomie des Etats membres de la Fédération est un concept dépourvu de sens.

Bien sûr, on ne peut faire abstraction du fait que dans tous les Etats fédéraux l'autonomie des Etats membres se heurte à une série de limitations qui trouvent leur raison d'être dans la nécessité de garantir que les structures politiques qui existent au sein de la Fédération et des Etats aient un minimum d'homogénéité, et que ces Etats soient également entre eux homogènes. Dans ce sens, l'art. 28.1 de la *Bonner Grundgesetz* attache les *Länder* aux principes constitutionnels qui y sont mentionnés, ce qui répond, comme cela vient d'être dit, à l'opportunité d'engendrer une certaine homogénéité; cependant, l'adaptation totale n'est guère exigée et moins encore l'uniformité.

En Amérique latine, de nouveau à l'exception de l'Argentine, les Constitutions fédérales incorporent des normes qui vont bien au-delà de ce que le principe d'homogénéité doit supposer et exiger dans un Etat fédéral, avec une incidence sur des aspects très ponctuels de l'organisation

²⁹ Juan Joaquín VOGEL: "El régimen federal de la Ley Fundamental" (Le régime fédéral de la Loi fondamentale), op. cit., page 626.

des pouvoirs publics d'Etat qui, en vertu de l'aspect même d'auto-organisation que – entre autres contenus – le principe d'autonomie implique, tels aspects devraient être assujettis à la capacité même de décision du pouvoir constituant de l'Etat, avec ce que cela implique quant à la très sérieuse dévaluation du principe d'autonomie.

C. L'existence d'un organe chargé de régler les conflits entre la Fédération et les Etats membres et de sauvegarder la primauté de la Constitution fédérale.

I. Un trait commun des Etats fédéraux est l'existence d'un organe, normalement juridictionnel, qui s'occupe de régler les conflits qui pourraient se présenter entre la Fédération et les Etats membres, ainsi que de sauvegarder la primauté de la Constitution fédérale. Un véritable fédéralisme, affirme Durand³⁰, exige que la Constitution soit imposée non seulement aux Etats membres, mais aussi aux organes fédéraux. Pour la même raison, il faut que soit exercé un contrôle impartial, offrant l'interprétation définitive de la Constitution fédérale. On ne peut pas admettre que son rôle soit déformé par un contrôle d'opportunité.

La Cour suprême des Etats-Unis est probablement le plus haut représentant de cette activité d'arbitrage dans la répartition constitutionnelle de pouvoirs et de compétences entre l'Union et les Etats; c'est la raison pour laquelle on la considère comme l'arbitre du système fédéral des Etats-Unis. Et qui plus est, on est même arrivé à affirmer³¹ que sans son interprétation de la Constitution dans la célèbre affaire *Mc Culloch v. Maryland* (1819) un retour à la Confédération se serait produit.

II. En Amérique latine, bien que d'aucuns aient considéré³² que la faiblesse historique des juges et des tribunaux a entraîné que ces derniers n'aient pas été le dernier arbitre de l'équilibre entre les Etats et la Fédération, fonction assumée en général par le pouvoir exécutif ou le pouvoir législatif, il n'en reste pas moins qu'à notre avis, cette affirmation ne peut pas être défendue si elle n'est pas tout simplement l'expression de certaines situations "de facto" qui se sont produites à certains moments historiques concrets.

Au Brésil, au Mexique et au Venezuela, il existe des instruments de procédure qui visent à sauvegarder la primauté de la Constitution fédérale, dont la connaissance incombe à l'organe juridictionnel suprême. En Argentine, la primauté de la Constitution est assurée par l'intermédiaire d'un système de contrôle de constitutionnalité diffus, analogue au système nord-américain de la *judicial review*, la Cour Suprême de Justice de la Nation pouvant intervenir par appel conformément aux normes de procédure.

Les Constitutions fédérales ibéro-américaines n'ont guère ignoré, en règle générale, la possibilité que des conflits surgissent entre les organes fédéraux et les organes des Etats membres, et pas non plus la non-excusabilité qu'un certain organe normalement juridictionnel assume dans ces cas la connaissance de ces conflits. La réforme constitutionnelle mexicaine du 31 décembre 1994, qui a modifié substantiellement le texte de l'art. 105.I, élargissant considérablement le domaine des dénommées «controverses constitutionnelles»³³ a eu une importance toute particulière en la matière.

En définitive, la faiblesse certainement historique du pouvoir judiciaire dans une importante partie de l'Amérique latine, qui semble avoir tendance à être dépassée de nos jours, n'a

³⁰ Charles DURAND: "El Estado federal en el Derecho positivo" (L'Etat fédéral dans le Droit positif), op. cit., page 207.

³¹ André MATHIOT: "El federalismo en Estados Unidos" (Le fédéralisme aux Etats-Unis) chez G. Berger, J.J. Chevallier et autres, "Federalismo y Federalismo Europeo" (Fédéralisme et Fédéralisme européen), op. cit., pages 216 et suiv.; en particulier la page 236.

³² Keith S. ROSENN: "El federalismo en las Américas..." (Le fédéralisme dans les Amériques), op. cit., page 798.

³³ Cf. à cet effet Héctor FIX-ZAMUDIO et Salvador VALENCIA CARMONA: "Derecho Constitucional Mexicano y Comparado" (Droit constitutionnel mexicain et comparé), Editorial Porrúa-UNAM, México, 1999, pages 833 et suiv.

guère empêché que ce soient les organes juridictionnels fédéraux et, tout particulièrement, la Cour suprême de Justice, qui aient été chargés de régler les conflits constitutionnels entre organes de distinctes sphères territoriaux, devenant ainsi, tout au moins formellement, les arbitres de l'équilibre entre la Fédération et les Etats membres. La façon dont sera exercée cette fonction arbitrale dans la réalité dépendra alors de normes de procédure garantissant vraiment l'indépendance de ces organes, outre le fait que cette indépendance de critère régit l'intervention de chaque juge. En tous cas, on ne peut esquiver le fait que cette indépendance judiciaire s'avère extrêmement difficile à atteindre dans des régimes néo-césaristes tel que celui que représente aujourd'hui le "chavisme" vénézuélien, système bien plus proche de l'autocratie que de la démocratie.

D) Le dessin d'une voie de participation des Etats membres dans la formation de la volonté fédérale: le bicaméralisme et la Chambre des Etats.

I. Une caractéristique des Etats fédéraux est la participation des Etats membres dans la formation de la volonté fédérale, ce qui est généralement fait à travers la deuxième Chambre des Parlements fédéraux, la dénommée Chambre des Etats, qui peut revêtir deux modalités en fonction, comme cela a déjà été indiqué³⁴, du fait que les membres de cette Chambre soient des délégués des gouvernements des Etats membres, qui suivent donc les instructions que ces exécutifs étatiques, en intervenant directement sur les affaires fédérales, les transmettent (Chambre du type "Conseil", tel que le *Bundesrät* allemand), ou du fait que les membres de la Chambre aient un caractère électif, indépendamment du système d'élection: par suffrage populaire direct ou à travers l'Assemblée législative de l'Etat (Chambre du type Sénat, comme par exemple le Sénat des Etats-Unis).

Une Chambre de cette nature, comme le fait noter Burdeau³⁵, est requise non pas en tant que Chambre de deuxième lecture, ni en tant que Chambre de réflexion ou de pondération, et encore moins en tant qu'organe de solution de crises gouvernementales possibles, mais par les propres besoins émanants du fédéralisme, en tant que Chambre canalisatrice d'une certaine participation des Etats membres dans les décisions fédérales et, en particulier, dans la formation des lois de la Fédération.

II. En Amérique latine, comme le rappelle Carpizo³⁶, traditionnellement, on a considéré que les organismes fédératifs aussitôt que tels interviennent dans l'intégration de la volonté fédérale à travers le Sénat où ils sont représentés. Et c'est dans des termes semblables que s'exprime Quiroga Lavié³⁷.

En synthèse, l'Argentine, le Brésil et le Mexique suivent la norme générale de tous les systèmes fédéraux d'acheminer la participation des Etats membres dans la formation de la volonté fédérale à travers une deuxième Chambre parlementaire du type "Sénat" qui s'adapte aux caractéristiques générales suivantes:

a) Le principe d'égalité dans la représentation de chaque Etat membre, indépendamment de la dimension de son territoire, de son importance économique ou politique ou de sa population, inspire la composition du Sénat dans les trois Etats fédéraux qui disposent d'une Chambre de cette nature.

b) L'élection au Sénat s'ajuste aujourd'hui dans les trois pays au système de suffrage universel direct. L'élection populaire des sénateurs n'a pas toujours été la règle générale dans ces Etats fédéraux. Par contre, dans une première étape, le système d'élection indirect par les Législatures

³⁴ R. BOWIE et Carl J. FRIEDRICH: "Etudes sur le fédéralisme", LGDJ, Paris, 1960, pages 20-23.

³⁵ Georges BURDEAU: "Traité de Science politique", tome II, LGDJ, Paris, 1949, pages 426-427.

³⁶ Jorge CARPIZO: "Federalismo en Latinoamérica" (Fédéralisme en Amérique latine), UNAM, Mexico, 1973, page 60.

³⁷ Humberto QUIROGA LAVIÉ: "Derecho Constitucional Latinoamericano" (Droit constitutionnel latino-américain), UNAM, Mexico, 1991, page 406.

des Etats a été imposé comme prépondérant. Ce système fut adopté par la Constitution des Etats-Unis de 1787 dans un premier temps. A cet égard, il convient de rappeler l'importante modification opérée par la réforme constitutionnelle argentine de 1994, qui a élevé de deux à trois le nombre de sénateurs par Province et par la Capitale fédérale, en optant pour l'élection populaire de ces derniers, c'est-à-dire, par suffrage universel direct, en octroyant deux sénateurs à la majorité et un à la première minorité, réforme qui a encouragé une discussion doctrinale ardue à propos de son adaptation à un modèle d'Etat fédéral³⁸.

Il nous reste encore à faire une dernière référence à la disparition du Sénat dans la Constitution vénézuélienne de 1999. Peu de réflexions sont requises pour mettre en relief l'immense contradiction institutionnelle que cette innovation implique dans un régime qui s'autodéfinit (art. 5 de la Charte de 1999) en tant qu'Etat fédéral décentralisé. Ignorance constitutionnelle, nominalisme dans les formulations constitutionnelles et autocratie revêtue de populisme, sont certaines des explications qui peuvent contribuer à la compréhension d'un tel non-sens.

Comme le dit Brewer³⁹, la disparition du Sénat a entraîné la rupture de la garantie que la représentation égalitaire au Sénat octroyait au principe d'égalité des Etats et une contradiction avec la forme fédérale de l'Etat est établie, et ce en marge de la rupture sans nulle raison d'une tradition constitutionnelle qui remontait à 1811 au Venezuela.

En résumé, exception faite du Venezuela, les Sénats fédéraux d'Argentine, du Brésil et du Mexique ont suivi une voie très semblable à celle qui a caractérisé la vie du Sénat américain, tout au moins à partir d'une perspective organique. Il ne semble cependant pas que depuis l'optique fonctionnelle il soit possible d'apprécier dans ces deuxièmes Chambres une évolution politique analogue à celle captée par Burdeau⁴⁰ en rapport avec le Sénat des Etats-Unis, évolution qui l'a mené à atténuer son caractère d'organe protecteur des droits des Etats membres de l'Union pour accentuer, par contre, leur fonction modératrice de la volonté populaire, c'est-à-dire, de la Chambre basse du Congrès de l'Union, qui est celle qui semble refléter de la manière la plus adéquate la souveraineté populaire.

E) La distribution constitutionnelle des compétences entre la Fédération et les Etats membres.

I. L'Etat fédéral implique, à titre d'élément inexcusable, une répartition de pouvoir politique et administrative entre la Fédération et les Etats membres, ce qui se traduit à son tour par l'articulation d'un système de distribution de compétences entre la Fédération et les Etats membres, système à l'aide duquel on essaie de remplir de contenu l'autonomie de ces Etats.

Les techniques à l'aide desquelles les Etats fédéraux ont essayé de répondre à la problématique toujours complexe de la distribution des compétences entre les différents organismes territoriaux sont très variées. La technique du dénommé "système de liste" est la plus caractéristique. Comme l'affirme Pizzorusso⁴¹, lorsqu'il y a une répartition des compétences administratives ou législatives entre le centre et les organismes autonomes, elle se produit en général sur la base d'une

³⁸ Cf. à cet effet les positions divergentes de María Celia Castorina DE TARQUINI: "El régimen federal y la reforma constitucional" (Le régime fédéral et la réforme constitutionnel", chez Dardo Pérez Guilhou et autres: "Derecho Constitucional de la Reforma de 1994" (Droit constitutionnel de la Réforme de 1994), vol. II. Ediciones Depalma, Buenos Aires-Mendoza, 1995, pages 337 et suiv., en particulier la page 367, et de Antonio María HERNANDEZ: "Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994" (Fédéralisme, autonomie municipale et ville de Buenos Aires dans la réforme constitutionnelle de 1994), Depalma, Buenos Aires, 1997, pages 36-42.

³⁹ Allan R. BREWER-CARÍAS: "La Constitución de 1999 comentada" (La Constitution de 1999 commentée), Editorial Arte, Caracas, 2000, pages 148 et 155-156.

⁴⁰ Georges BURDEAU: "Traité de Science Politique", Tome VI, 2ème éd., LGDH, Paris, 1971, page 314.

⁴¹ Alessandro PIZZORUSSO: "Curso de Derecho Comparado" (Cours de Droit comparé), Ariel, Barcelone, 1987, page 109.

énumération de matières que l'on peut attribuer à l'un ou aux autres avec une assignation des compétences non énumérées au titulaire des pouvoirs résiduels. Il est bien vrai que le recours aux listes de matières a fortement évolué avec le temps.

Dans le premier fédéralisme, ce qui est courant c'est l'existence d'une seule liste dans laquelle sont regroupées les compétences assumées par la Fédération. Tel est le cas de la Constitution des Etats-Unis de 1787, dont l'art. 1, section huitième, énumère les facultés du Congrès des Etats-Unis qui sont, en toute logique, considérées comme des compétences de l'Union. Cette sera également la règle suivie par la Constitution suisse de 1874.

Les attributions confiées aux pouvoirs fédéraux sont plutôt rares, ce qui trouve son explication dans le fait qu'à l'origine, la compétence fédérale était l'exception, mais on n'allait guère tarder à moduler cette règle à travers les dénommées *implied powers*, doctrine qui allait être corroborée par la Cour suprême des Etats-Unis par suite des litiges qu'elle dut connaître en vertu de la création d'une Banque nationale, sous les auspices de Hamilton, mais avec l'opposition de Jefferson. Dans les affaires *U.S. v. Fisher* (1809) et surtout, *McCulloch v. Maryland* (1819), la Cour suprême établit la doctrine selon laquelle les compétences spécifiquement octroyées aux organes fédéraux incluent aussi les pouvoirs qui sont raisonnablement implicites chez elles, raison pour laquelle le Congrès a la faculté d'élaborer toutes les lois nécessaires pour mettre à exécution les pouvoirs qui lui sont conférés.

En ce qui concerne les compétences des Etats membres, du fait que la Constitution de 1787 ne les ait pas envisagés d'une manière expresse, il fallait déduire qu'en tant que titulaires du pouvoir résiduel toutes celles qui n'avaient pas été expressément confiées à la Fédération devaient leur incomber, ce que le Dixième Amendement allait essayer de réaffirmer.

L'évolution très remarquable qu'ont connue les normes constitutionnelles ordonnatrices de la distribution des compétences en Amérique du Nord constitue un exemple paradigmatique d'une règle ou norme dont il faut bien tenir compte: que la distribution des compétences ne doit pas être vue d'une manière statique seulement, c'est-à-dire, pétrifiée sous la forme que lui donnât la Constitution à un moment historique concret, mais adaptée d'une manière dynamique aux exigences respectives de temps et de lieu.

II. En Amérique latine, le modèle de distribution des compétences suivi a été celui des Etats-Unis, à savoir, le modèle de "fédéralisme résiduel ou rémanent" en faveur des Etats, en laissant de côté le "taxatif", comme on pourrait fort bien appeler le modèle conçu au Canada avec la dénommée *British North American Act* de 1867. Les plus fortes nuances par rapport à cette règle générale sont actuellement contenues dans la Constitution brésilienne de 1988.

Nous trouvons des normes qui corroborent cette conception propre au "fédéralisme résiduel" en faveur des Etats ou des Provinces dans les Constitutions des quatre pays. C'est ainsi que par exemple, en Argentine, l'art. 121 de la Constitution nationale réformée en 1994 stipule: "Les Provinces conservent tout le pouvoir non délégué par cette Constitution au Gouvernement fédéral". Nous trouvons des stipulations semblables dans l'art. 25.1 de la Charte brésilienne de 1988, dans l'art. 124 de la Constitution de Querétaro de 1917 ou dans l'art. 164.11 de la Constitution vénézuélienne de 1999.

Les clauses constitutionnelles citées sont tributaires du Dixième Amendement, ce qui n'empêche cependant pas que l'on puisse, dans le cas de certaines d'entre elles, apprécier des nuances d'intérêt. Le cas le plus significatif est celui de l'art. 25.1 de la Constitution du Brésil, dont la diction (réserve aux Etats des compétences qui ne leur interdit pas la Norme suprême même, et non de celles qui n'assument pas les pouvoirs fédéraux) semble cohérent avec le fait que, du moins formellement, la Charte brésilienne semble tendre vers une répartition qui n'est pas strictement ajustée au "fédéralisme résiduel" en faveur des Etats, car dans cette répartition des compétences, l'Union, les Etats et le District fédéral (et les Communes dans certains cas) convergent sur l'ordonnance normative de certaines matières, soit à travers l'exercice de compétences concurrentes (art. 24), que nous dénommerons pour notre part partagées, soit à

travers l'exercice de compétences indistinctes, qui sont celles qui se présentent lorsque deux instances différentes disposent de facultés identiques sur une même matière, indistinctement (art. 23 de la Charte de 1988). Ce système constitutionnel de répartition de compétences rappelle, dans une certaine mesure, quelque trait du système distributif de compétences conçu par la Loi fondamentale de Bonn.

III. Dans les systèmes fédéraux de l'Amérique latine, la suite initiale du modèle des Etats-Unis se manifesta non seulement à travers le principe déjà mentionné du "fédéralisme résiduel" en faveur des Etats, mais aussi à travers l'option en faveur d'une distribution horizontale de compétences, selon laquelle la compétence sur une certaine matière comprend la totalité des fonctions sur la même, alors qu'elle ne produit pas en général une répartition verticale permettant la différenciation de matières et de fonctions dans la répartition des compétences.

Parmi les différents systèmes de prestations de services et, d'une manière plus large, d'exercice de la fonction exécutive par les organismes qui intègrent un Etat fédéral, dans les systèmes fédéraux latino-américains, tout comme dans celui des Etats-Unis, est en vigueur un système conformément auquel l'Union et les Etats maintiennent leurs propres administrations avec les fonctionnaires correspondants, indépendants les uns des autres et subordonnés à leurs exécutifs respectifs, en correspondant à chaque administration l'exécution immédiate de la législation relative aux domaines matériels sur lesquels elle est compétente.

Loin donc de l'intervention nécessaire des Etats membres dans l'exécution de la législation fédérale à travers une Administration essentiellement décentralisée et, pour la même raison, prépondéramment étatique, on assiste dans certains de ces pays, comme c'est le cas du Mexique, à la croissance non contrôlée d'une Administration publique fédérale qui intervient, comme le montrent Fix-Zamudio et Valencia Carmona⁴², d'une manière absolument essentielle dans les problèmes qui concernent les Etats de la République, en impliquant un véritable lest pour le fédéralisme.

L'Ibéro-Amérique avance ainsi vers une voie tout à fait éloignée du dénommé "fédéralisme d'exécution" (*Vollzungsföderalismus*) qui a eu une énorme implantation en Allemagne et qui illustre en termes paradigmatiques l'art. 83 de la *Grundgesetz* qui stipule, d'une manière générale: "Les *Länder* exécuteront les lois fédérales comme une affaire propre à chacune, tandis que la présente Loi fondamentale ne dispose pas autre chose". Ainsi, la fonction exécutive est attribuée dans son ensemble aux *Länder*, le modèle étant porté jusqu'à ses conséquences ultimes, car la Loi de Bonn se charge de préciser des matières spécifiques auxquelles doit se limiter la gestion en régime d'administration fédérale directe, avec une organisation administrative bien propre (notamment, le service diplomatique, les finances publiques fédérales, les chemins de fer fédéraux..., etc.).

La plus grande efficacité et fonctionnalité du fédéralisme d'exécution est, à notre sens, hors de doute. Dans le domaine de l'exécution du Droit fédéral s'impose l'abandon de postulats vétustes propres du *dual federalism*, duquel cette option tire sa cause en faveur de la distribution horizontale des compétences.

F) La compensation financière.

I. La Fédération et les Etats membres ont besoin de percevoir des impôts pour pouvoir faire face à la prestation des services publics auxquels chaque organisme est obligé. Par conséquent, dans tout Etat fédéral, comme résultat inéluctable de la division des compétences, une division des revenus ou des recettes publiques doit être effectuée en temps opportun, et tout spécialement des recettes tributaires. L'ensemble des règles juridiques qui stipulent la distribution des tributs ou des impôts entre le pouvoir fédéral et les pouvoirs des Etats est ce que la doctrine allemande a dénommé "compensation financière" (*Finanzausgleich*).

⁴² Héctor FIX-ZAMUDIO et Salvador VALENCIA CARMONA: "Derecho Constitucional Mexicano y Comparado" (Droit constitutionnel mexicain et comparé), op. cit. pages 936-937.

C'est dans la "compensation financière", comme l'affirme Schambeck⁴³, qu'est mise en évidence de la manière la plus manifeste le rapport entre le *Bund* et les *Länder*, car la Fédération seulement peut disposer des recettes perçues à titre d'impôts qui ont été engendrés dans ses *Länder* et, inversement, les *Länder* ont besoin de la Fédération pour pouvoir réaliser financièrement leurs fonctions. C'est de là que dérivent des positions opposées dans la réalité politique: la quantité qui peut aller d'un *Land* au *Bund* et celle qui peut être remboursée dans le cadre de la compensation financière. C'est probablement pour cette raison que Puhle a pu affirmer⁴⁴ que c'est la forme concrète d'ajustement financier interne qui détermine d'une manière détaillée le caractère d'un Etat fédéral et celle qui, à la longue, lui donne son propre accent.

Si l'on examine globalement la corrélation financière entre Etats et Fédération dans les systèmes fédéraux les plus caractérisés, nous pouvons clairement distinguer la tendance à la croissance de la dépendance financière des Etats par rapport à l'Union ou à la Fédération, règle tendancielle ininterrompue tout au long du siècle dernier.

II. Nous retrouvons cette même évolution, d'une manière plus marquée, dans les systèmes fédéraux latino-américains.

En Argentine, la Constitution de 1853-1860, parallèlement à la garantie fédérale de l'autonomie politique, institua la garantie fédérale de l'autonomie économique, en cohérence avec laquelle, la Constitution établit une séparation de sources tributaires entre la Fédération et les Provinces. En substance, les impôts directs correspondaient aux Provinces et seulement à titre exceptionnel, sous les strictes conditions stipulées par l'alinéa deuxième de l'art. 67 (que le Congrès déclare son imposition pour une période déterminée en raison du fait que la défense, la sécurité commune et le bien général de l'Etat exigent qu'il en soit ainsi), que la Nation pouvait leur imposer. Pour ce qui est des impôts indirects, la Constitution n'indiquait rien, raison pour laquelle, conformément au principe du fédéralisme résiduel, il fallait comprendre qu'ils incombaient également à la compétence provinciale.

En 1897, la création par le Gouvernement fédéral de taxes à la consommation commença à altérer le dessin du système tributaire. Malgré tout, le fait qui marquera dans l'histoire la violation flagrante des normes constitutionnelles réside dans la Loi 12.139, de 1935, en vertu de laquelle furent unifiées les taxes intérieures, alors qu'apparaissait le système de co-participation impositive entre la Nation et les Provinces. A partir de ce moment-là, l'abandon des prévisions constitutionnelles fut constant, en déformant son interprétation à tel point que les taxes indirectes furent considérées concurrentes (et aujourd'hui, sur le plan constitutionnel, elles le sont en vertu du texte de l'art. 75.2 de la Constitution réformée en 1994) et le caractère exceptionnel de la création des taxes directes par la Nation devint quelque chose de normal, avec une transgression inéquivoque du contenu et de l'esprit du texte original de l'art. 67.2 du Code constitutionnel⁴⁵.

Le régime de co-participation impositive implique que la Nation légifère, perçoive et répartisse en vertu d'une convention avec les Provinces et ces dernières, à leur tour, redistribuent avec leurs propres Communes. Bien que ce système semble s'adapter aux exigences de la simplification toujours opportune des ordonnances relatives aux impôts, comme l'indique Frías⁴⁶, sa

⁴³ Herbert SCHAMBECK: "Posibilidades y límites del federalismo" (Possibilités et limites du fédéralisme), op. cit., page 84.

⁴⁴ Hans-Jürgen PUHLE: "Problemas del federalismo alemán" (Problèmes du fédéralisme allemand), chez Gumersindo Trujillo (coord.), "Federalismo y Regionalismo" (Fédéralisme et Régionalisme", op. cit., pages 87 et suiv.; et en particulier la page 95.

⁴⁵ Frías a souligné l'abus historique commis par la Nation de sa faculté exceptionnelle d'établir des contributions directes sous forme inconstitutionnelle. Pedro José FRÍAS: "Constitucionalidad de la coparticipación impositiva federal" (Constitutionnalité de la co-participation impositive fédérale), dans "Cuadernos de Federalismo, n° II, Institut du Fédéralisme, Académie Nationale du Droit et des Sciences Sociales, Córdoba, 1988, page 16.

⁴⁶ Pedro José FRÍAS (et autres): "Derecho Público Provincial" (Droit public provincial), Ediciones Depalma,

constitutionnalité n'a guère cessé d'être remise en question avant la réforme constitutionnelle de 1994.

Les effets pratiques du système de co-participation impositive ont été la dépendance économique-financière totale des Provinces par rapport à la Nation, facteur couramment considéré déterminant dans la déformation du fédéralisme argentin.

La réforme constitutionnelle de 1994 a tenté de rationaliser la question, en introduisant, parmi plusieurs autres, les deux modifications suivantes:

1) Elle met au clair le système de distribution des impôts entre la Nation et les Provinces (art. 75.2). C'est à la Nation, en tant que faculté concurrente avec les Provinces, qu'incombe l'imposition de contributions indirectes et celle des contributions directes, pour une période déterminée, proportionnellement égales dans l'ensemble du territoire de la Nation, du moment que la défense, la sécurité commune ou le bien-être général de l'Etat l'exigent.

2) Elève au niveau maximum normatif l'institution de la loi-convention. Cet instrument normatif, déjà préexistant bien que pas reconnu constitutionnellement, était une loi fédérale dont la validité était conditionnée à l'approbation des Provinces. En toute rigueur, d'après Quiroga Lavié⁴⁷, il s'agissait d'accords de concertation qui impliquaient un certain exercice de pouvoir constituant dérivé dans la mesure où, à travers eux, était modifié le cadre de compétences constitutionnelles de la structure fédérale. Après la réforme de 1994, la Loi-convention a été strictement réglementée par la Constitution, qui l'assujettit à un ensemble de conditions qui sont, en synthèse, les suivantes: a) Le Sénat est la Chambre d'origine; b) la "sanction" exige de la majorité absolue des membres de chacune des Chambres du Congrès; c) sa modification unilatérale est constitutionnellement interdite; d) l'approbation par les Provinces est exigée; e) les facteurs dont il faudra tenir compte aux effets de la distribution entre la Nation, les Provinces et la Ville de Buenos Aires sont déterminés: les compétences, les services et les fonctions de chacun de ces organismes; f) et enfin, on précise les critères objectifs en fonction desquels la répartition est effectuée: l'équité, la solidarité et la réussite prioritaire d'un niveau équivalent de développement, de qualité de vie et de chances égales dans l'ensemble du territoire national.

Les jugements suscités par la réforme constitutionnelle effectuée sur ce point ont été très divergents. Alors que certains pensent que la réforme porte à un niveau constitutionnel l'investissement du système de taxation consacré dans la Constitution de 1853-1860 avec l'incapacité financière provinciale subséquente qui s'était produite dans le cas des lois de co-participation, avec les graves préjudices qui en ont découlé pour le fédéralisme argentin⁴⁸, d'autres, par contre, considèrent⁴⁹ que l'incorporation de l'institut normatif de la loi-convention à la Constitution est une réforme transcendantale destinée à consolider le fédéralisme de concertation, dans l'un des chapitres les plus conflictuels de l'histoire de l'Argentine: le rapport financier entre la Nation et les Provinces. Quoi qu'il en soit, si l'on veut être réaliste, comme l'a été Pérez Hualde⁵⁰, il est bien évident qu'en 1994 il était difficile de penser à d'autres méthodes différentes de celle de la co-participation aux impôts, qui était appliquée depuis 1935 et que, selon les propres termes de l'auteur, il a été "blanchi" par la réforme constitutionnelle.

Buenos Aires, 1987, page 351.

⁴⁷ Humberto QUIROGA LAVIÉ: "Derecho Constitucional" (Droit constitutionnel, 3ème éd., Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1993, page 651.

⁴⁸ María Celia Castorina DE TARQUINI: "El régimen federal y la reforma constitucional" (Le régime fédéral et la réforme constitutionnelle)", op. cit., page 357.

⁴⁹ Antonio María HERNÁNDEZ: "Federalismo, autonomía municipal..." (Fédéralisme, autonomie municipale,...), op. cit., page 57.

⁵⁰ Alejandro PÉREZ HUALDE: "Coparticipación de impuestos: hacia un federalismo concertado" (Co-participation d'impôts: vers un fédéralisme concerté), Académie Nationale du Droit et des Sciences Sociales de Córdoba, Córdoba 1998, page 17.

III. Au Brésil, déjà depuis la Constitution même de 1891, la première à opter pour la formule fédérale, les États disposèrent d'une vaste marge d'autonomie en matière financière. Le régime autoritaire de Getulio Vargas (1930-1945) et, tout spécialement, la dictature militaire qui gouverna le Brésil de 1964 à 1985, centralisèrent fortement le pouvoir, ce qui fut obtenu, entre autres instruments, par l'intermédiaire de la concentration des facultés tributaires au sein du Gouvernement fédéral. Bien que la Constitution de 1988, qui a formalisé le retour au régime démocratique, ait effectué une nouvelle assignation des recettes provenant des impôts établis par les pouvoirs fédéraux aux pouvoirs étatiques et municipaux, il est bien vrai que cette Constitution n'a guère rendu possible l'autonomie financière que les organismes étatiques eussent dans le premier fédéralisme.

En somme, bien que la Charte de 1988 ait fortifié la position financière des États et des Communes, cela n'a guère empêché, comme l'a constaté Pinto Ferreira⁵¹, que la suprématie financière de l'Union sur les États s'accroît de plus en plus.

IV. La délimitation des compétences tributaires au Mexique a été conditionnée par la doctrine fixée pendant le XIX^{ème} siècle par la Cour suprême de Justice, qui accueillit la dénommée "thèse Hamilton" qui supposait, pour ce qui est d'intérêt en l'occurrence, qu'en matière d'impôts la Fédération avait des facultés expresses, et ce n'est qu'elle qui pouvait fixer des tributs sur certaines matières, en ayant pour le reste la possibilité d'exercer la faculté tributaire aussi bien la Fédération que les organismes fédératifs. Comme l'a souligné Carpizo⁵², cette doctrine créa au Mexique une anarchie fiscale de conséquences graves, en donnant libre cours au problème de la double imposition.

La Constitution de 1917 a formellement maintenu le système qui avait provoqué tant de graves préjudices pendant le siècle antérieur. Dans son art. 73, alinéa XXIX-A, elle établit, à titre de faculté du Congrès de l'Union, la compétence exclusive en matière d'impôts de la Fédération pour l'établissement d'une série de contributions. En application du principe du fédéralisme résiduel en faveur des États, contenu dans l'art. 124, il fallait comprendre que les autres impôts et contributions étaient du ressort des organismes fédératifs.

Ce ne fut pas ce qui allait être déterminé par la Cour suprême qui allait établir dans une Sentence bien connue de l'année 1965⁵³ une doctrine qui a subsisté au cours des ans. Selon la Cour suprême, la Constitution n'opte pas en faveur d'une délimitation de la compétence fédérale et étatique pour l'établissement des impôts, mais qui suit un système complexe dont les prémisses essentielles sont les suivantes: 1) Concurrence contributive de la Fédération et des États dans la plupart des sources de revenus. 2) Limitations à la faculté en matière d'impôts des États à travers la réserve expresse et concrète de certaines matières au Congrès de l'Union (art. 73, XXIX-A). 3) Restrictions "imprimées" (c'est-à-dire, expressément prévues dans le texte constitutionnel: ainsi, arts. 117.V, VI et VII et 118) au pouvoir tributaire des États.

Les effets de cette jurisprudence allaient avoir une plus grande incidence sur le déséquilibre financier déjà très appréciable entre la Fédération et les États.

Faisant face à cette situation, il y eut la réponse du dénommé "système national de la coordination fiscale", approuvé par une Loi de décembre 1978, qui représentait selon Valencia Carmona⁵⁴ un effort plausible quant à la robustesse des finances locales (c'est-à-dire étatiques) et

⁵¹ Luíz PINTO FERREIRA: "Curso..." (Cours), op. cit., page 553.

⁵² Jorge CARPIZO: "El federalismo mexicano en la actualidad" (Le fédéralisme mexicain à l'heure actuelle), chez Diego Valadés et Jorge Carpizo: "Problemas del federalismo mexicano" (Problèmes du fédéralisme mexicain), op. cit., pages 210-211.

⁵³ Une partie de la Sentence de la Cour suprême peut être consultée dans l'ouvrage de Salvador VALENCIA CARMONA, "Derecho Constitucional Mexicano a fin de siglo", (Droit constitutionnel mexicain à la fin du siècle), Editorial Porrúa-UNAM, Mexico, 1995, page 296.

⁵⁴ Salvador VALENCIA CARMONA: "Derecho Constitucional Mexicano..." (Droit constitutionnel mexicain...), op. cit., page 296.

municipales. Ce système a prétendu établir une certaine cohérence entre les ordonnances tributaires de la Fédération et ceux des organismes locaux (Etats, District fédéral et Communes), en concrétisant la participation qui incombe à ces organismes territoriaux par rapport aux recettes fédérales. La coordination est instrumentée par une convention d'adhésion de l'organisme dont il s'agit, en versant les sommes pertinentes à travers un fonds général.

Le Programme pour un nouveau fédéralisme, approuvé par Décret du 6 août 1997, incluait comme l'un de ses sous-programmes celui qui est appelé "fédéralisme relatif à les finances publiques", ce qui révèle bien la conscience étendue de la nécessité de modifier les règles qui régissaient la compensation financière dans le fédéralisme mexicain.

V. La Constitution vénézuélienne de 1864 laissa aux Etats la libre administration de ses produits naturels. Cependant, la Charte de 1881 entama un processus de centralisation tribulaire qui s'accrut avec la Constitution de 1925. Et c'est à partir de ce moment que les Etats perdirent presque toutes leurs compétences en matière tribulaire, et leurs recettes commencèrent alors à se nourrir presque exclusivement d'un lot qui devait être inclus tous les ans dans le budget national et qui allait être connu sous le nom de «*situado* (salaire sur des biens productifs) constitutionnel».

La Constitution de 1961, immédiatement antérieure à celle en vigueur aujourd'hui, allait conserver les normes centralisatrices mentionnées précédemment, en accentuant même le caractère interventionniste des pouvoirs centraux dans ce domaine. En développant la Constitution, la Loi organique de Coordination du *Situado* de 1974 stipula que les organismes étatiques pouvaient librement disposer seulement du 50 pour cent du dénommé *Situado*, l'autre moitié demeurant assujettie à des programmes d'investissement prévus dans des conventions obligatoires des Etats avec les organismes nationaux correspondants.

Un léger changement de la situation allait se produire après l'approbation de la Loi organique de Décentralisation de 1989. En 1993, la création fédérale de la taxe à la valeur ajoutée allait permettre le financement d'un fonds récemment créé: le "Fonds intergouvernemental pour la Décentralisation".

Et c'est dans ce cadre contextuel que l'on est arrivé à la Constitution de 1999. Celle-ci, en matière de compétences tribulaires des Etats, suit de très près les lignes tracées en 1961, bien qu'à un certain moment du débat constituant, comme le rappelle Brewer⁵⁵, sembla progresser en faveur d'une plus grande autonomie économique des Etats, progrès qui finit par être bloqué, en suivant les Etats tout à fait dépendants du "*situado* constitutionnel" qui peut même être diminué, et auquel est fixée une limite maximale de 20 pour 100 des recettes ordinaires estimées sur le plan budgétaire qui était absent de la Charte de 1961, car la seule limite qui y était fixée était une limite de minimums.

VI. Une considération finale d'ensemble des règles qui régissent la compensation financière dans les fédéralismes latino-américains nous révèle, à la seule exception peut-être du Brésil, l'existence d'un processus historique analogue, qui a mené à la perte progressive de puissances tribulaires de la part des Etats au profit de la Fédération, processus qui se manifeste d'une manière que l'on peut fort bien percevoir en Argentine et au Venezuela. Au Mexique, on peut parler plutôt que de dépouillement de puissances tribulaires des Etats, d'une anarchie fiscale provoquée par la non-délimitation rigoureuse des compétences respectives dans ce domaine de l'Union et des organismes fédératifs, qui a fini par aboutir en outre à un déséquilibre financier analogue entre la Fédération et les Etats membres, un trait qui est d'ailleurs présent au Brésil, bien que la Constitution de 1988 ait dessiné les règles de compensation financière avec plus de sensibilité à l'égard des compétences tribulaires des Etats membres de la Fédération.

⁵⁵ Allan R. BREWER-CARÍAS: "La Constitución de 1999" (La Constitution de 1999), op. cit., page 156.

Afin de faire face au grave déséquilibre financier entre la Fédération et les Etats membres qui l'intègrent, une caractéristique qui alors qu'elle est encore courante à pratiquement tous les systèmes fédéraux de notre époque, nous est présentée avec des profils plus accentués dans les fédéralismes d'Amérique latine, et qui, inutile de le dire, a une incidence très négative sur l'autonomie des Etats membres, l'Amérique latine semble s'orienter vers une direction semblable: l'établissement de voies et d'organes de co-participation qui permettent la participation des organismes fédératifs dans le processus qui doit mener à un financement plus élevé de ces organismes, tout d'abord à travers un plus gros transfert de fonds d'impôts perçus par la Fédération, et ensuite, à travers la recherche de solutions plus efficaces en vue d'un développement social et régional plus effectif, équilibré et solidaire.

Même si ces progrès sont importants, à notre avis, ils ne sont pas suffisants. Il faudra établir des réformes constitutionnelles ou légales permettant une plus grande capacité financière des Etats pour pouvoir accéder, à travers cette dernière, à une plus large autonomie politique.

G. L'intervention fédérale.

I. L'intervention fédérale est le procédé à travers lequel l'Exécutif fédéral essaye de rétablir l'ordre juridique violé, gravement, faut-il supposer au préalable, dans un Etat membre dans les cas spécifiquement prédéterminés par la Constitution fédérale.

Les origines de l'institution remontent à la Constitution américaine (art. 1, section 8, alinéa 15), qui a été développée, en ce qui concerne à l'institution, par une Loi de 1792, réformée trois ans plus tard, norme qui serait appliquée pour la première fois par le Président Washington en 1794 pour étouffer la dénommée *Whisky Insurrection*. La Cour suprême appuyerait l'institution dans une Sentence de 1895 dans laquelle elle donnerait son aval à l'intervention ordonnée par le Président Cleveland en 1894, en décidant l'envoi de troupes fédérales à Chicago pour réprimer un soulèvement interne.

II. Le dénominateur commun de cette institution en Argentine et au Brésil a été, tout au moins dans une première étape politico-constitutionnelle, la concrétisation constitutionnelle imprécise de l'institution et le recours démesuré et effréné à cette dernière.

En Argentine, les données offertes sur le recours à l'intervention fédérale oscillent entre 150 et 200 interventions depuis 1853 jusqu'à l'heure actuelle, c'est-à-dire une moyenne d'une intervention par an. Au Brésil, on a constaté que l'abus du recours à l'intervention fédérale a constitué l'un des affronts de la Première République, ayant pour effet principal, selon Pinto Ferreira⁵⁶, l'encouragement du *caudillismo* (une sorte de despotisme).

La réforme constitutionnelle argentine de 1994 a précisé l'organe autorisé pour la décision de l'intervention: le Congrès, exception faite du cas de récession de ce dernier dans lequel le Président pourra la décréter, en devant le convoquer simultanément afin que le pouvoir législatif se prononce (en l'approuvant ou en la révoquant) sur cette décision.

Au Brésil, après le recours abusif à cette institution pendant les décennies antérieures, la Constitution de 1946 procédera à la régler avec un grand casuisme, et la Charte de 1967 élargira les suppositions matérielles habilitantes de l'intervention, accrues encore plus dans la réforme de 1969 et reconduites vers un domaine plus raisonnable dans la Charte de 1988.

Au Mexique, *stricto sensu*, il n'existe pas de règle instituée de l'intervention fédérale, remplacée cependant, d'une manière avantageuse dans son opérativité interventionniste par la dénommée "disparition de pouvoirs". La "déclaration selon laquelle ont disparu les pouvoirs d'un organisme fédératif" fut prévue par l'art. 76.V de la Constitution de 1917, en tant que faculté

⁵⁶ Luíz PINTO FERREIRA: "Curso..." (Cours...), op. cit. page 325.

exclusive du Sénat. Cette institution a cependant encouragé une intervention abusive du Président de la République sur les Gouverneurs des Etats. L'absence de développement constitutionnel de cette norme, et en particulier des causes juridiques menant à l'appréciation par le Sénat de la "disparition des pouvoirs" d'un Etat, a atteint son point culminant le 5 novembre 1970, lorsqu'après trente ans durant lesquels avait été "mis de côté" un projet de loi réglementaire des alinéas V et VI de l'art. 76 de la Constitution, projet qui avait été approuvé par le Sénat en 1939, la Chambre des Députés se prononça sur le projet, en un laps de temps de dix minutes, en interprétant que cette affaire "contient plutôt un fond politique qu'un problème à caractère essentiellement juridique"⁵⁷.

Au Venezuela, cette institution n'existe pas, ce qui s'explique par le fait que depuis 1925, conformément à une décision du général Gómez, et jusqu'en 1989, c'est le pouvoir national qui a désigné les gouverneurs des Etats. Dans un tel contexte normatif, l'intervention fédérale n'était absolument pas requise, car le gouverneur pouvait être librement révoqué et nommé par le Président de la République. Bien que la Constitution de 1999 ait maintenu le système d'élection des gouverneurs qui avait déjà été établi par une Loi de 1988, réformée un an plus tard et appliquée pour la première fois en 1990, la Charte constitutionnelle actuellement en vigueur au Venezuela n'a cependant pas envisagé l'intervention fédérale, ce qui pourrait peut-être s'expliquer par le fait que les membres constituants ne l'avaient pas considéré nécessaire compte tenu de la très faible autonomie constitutionnellement reconnue aux Etats. Au surplus un système autocratique, comme c'est le système du Président Chávez n'a pas besoin d'un mécanisme additionnel de contrôle fédéral comme c'est le cas de l'intervention fédérale.

4.- La réalité fédérale en Amérique latine et ses perspectives.

Défédéralisation, dénaturalisation, infraction, déformation, contrefaçon, violation, nominalisme, etc., constituent certaines des expressions employées par bon nombre de secteurs doctrinaux des quatre pays (et d'autres lieux) pour essayer de refléter d'une manière réaliste la situation du fédéralisme dans cette zone géographique.

Bien entendu, peu de principes d'organisation de l'Etat ont été soumis à un processus tellement fort de dégradation tel que celui que le principe fédéral en Amérique latine a subi. Il est un lieu commun de parler de la crise du fédéralisme depuis au moins un demi-siècle⁵⁸. Cependant, lorsqu'il y a déjà un certain temps, on parlait par rapport à d'autres zones géographiques de crise du fédéralisme, on prétendait plutôt que de constater la violation du modèle, identifier le processus d'évolution remarquable de ce dernier, de ce qui illustre nettement le passage du "fédéralisme duel" au "fédéralisme coopératif". Et ce, en dernier lieu, n'est que la conséquence de l'équilibre dynamique entre l'unité et la diversité, parmi des tendances centripètes et centrifuges, qui caractérisent le fédéralisme, et qui se traduit par leurs ajustements permanents en vue de leur adaptation progressive aux nouvelles réalités et exigences sociales, culturelles, économiques et politiques.

En Amérique latine, certes, la tension à laquelle a été soumis le rapport entre les différents pouvoirs territoriaux a été plus grande, plus accusée que dans d'autres systèmes fédéraux, en déséquilibrant en faveur du pouvoir remarquablement plus fort, du pouvoir fédéral ou national. Le contexte historique dans lequel est engendré le fédéralisme dans la zone peut fournir des explications d'une certaine consistance à propos de la raison pour laquelle s'est produite cette plus grande intensification de la tension qui a entraîné un plus grave déséquilibre.

⁵⁷ Cf. à cet effet, Jorge CARPIZO: "Federalismo en Latinoamérica" (Fédéralisme en Amérique latine), op. cit., page 75.

⁵⁸ Rappelons à cet égard l'ouvrage classique de Roger PINTO: "La crise de l'Etat aux Etats-Unis", LGDJ, Paris, 1951.

Le processus d'expansion de l'orbite fédérale a été commun aux quatre systèmes fédéraux de la zone, stimulé à une allure vertigineuse, comme l'avait affirmé Frías⁵⁹, par suite de l'accroissement permanent de la prédominance des exécutifs centraux. Selon une autre optique, les problèmes économiques ont aggravé la situation des organismes fédératifs, en les affaiblissant sur le plan financier au point de les laisser dans une situation précaire et de dépendance financière extrême du pouvoir central, transformant ainsi l'autonomie politique en une phrase vide de tout sens. A cette dégradation du fédéralisme a contribué également le recours abusif à l'intervention fédérale, tout particulièrement en Argentine et au Brésil.

Cette tendance centripète du fédéralisme latino-américain, étant, comme on l'a déjà dit, une constante historique, à de rares exceptions près, s'est accentuée au cours du XXème siècle⁶⁰.

Les réformes constitutionnelles et les nouvelles Constitutions "finisécularies" n'ont pas contribué, tout au moins dans la mesure nécessaire, à palier ou à amoindrir le problème d'une manière significative. Cela n'empêche pas de reconnaître que l'on fait des démarches et réussit des progrès, timides dans certains cas, et plus fermes dans d'autres, vers un fédéralisme à caractère coopératif dans lequel les organismes territoriaux qui intègrent la Fédération jouent un rôle protagoniste nettement supérieur dans la vie de la Fédération, en harmonie avec le courant dominant dans le fédéralisme de notre époque.

L'avenir du fédéralisme continue, bien sûr, à être incertain, bien qu'il semble que l'on assiste en Amérique latine, à plusieurs niveaux d'intensité et de fiabilité, à un processus de réversion de cette tendance centralisatrice pratiquement biséculaire. Au succès de ce processus, qui vient à peine de commencer, peut contribuer remarquablement le fait que le fédéralisme, comme l'a montré Valencia Carmona⁶¹ se référant au Mexique, ce qui peut, à notre avis, se projeter aussi à l'Argentine et au Brésil, bien que probablement non pas tant au Venezuela, continue à garder, malgré ses pénibles avatars, le rang de dogme politique-constitutionnel, dans la mesure où on le considère, à très juste titre, comme une garantie de liberté, de développement démocratique et d'efficacité dans la gestion administrative de territoires aussi largement étendus que ceux des Etats fédéraux de la zone.

⁵⁹ Pedro José FRÍAS: "Introducción al Derecho Público Provincial" (Introduction au Droit public provincial), Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1980, page 62.

⁶⁰ Cela a été souligné, notamment, par Allan R. BREWER-CARÍAS (dans "Instituciones políticas y constitucionales" - Institutions politiques et constitutionnelles -, tome II, 3ème éd., Editorial Jurídica Venezolana-Universidad Católica del Táchira, Caracas/San Cristóbal, 1996, page 341) pour ce qui est du Venezuela et par Celso RIBEIRO BASTOS (dans "Curso de Direito Constitucional" - Cours de Droit constitutionnel -, 14ème éd., Editora Saraiva, São Paulo, 1992, page 274) pour ce qui est du Brésil.

⁶¹ Salvador VALENCIA CARMONA: "Derecho Constitucional Mexicano..." (Droit constitutionnel mexicain), op. cit., page 293.