

Chapitre 4

Les facultés parlementaires



Les facultés constitutionnelles

Par rapport à la guerre et à la paix

Pays	Peut-il déclarer la guerre?	Son autorisation pour déclarer la guerre, est-elle nécessaire?	Peut-il signer la paix?	Son autorisation pour signer la paix, est-elle nécessaire?	Son autorisation pour l'entrée de troupes étrangères, est-elle nécessaire?	Son autorisation pour la sortie de troupes nationales, est-elle nécessaire?
Argentine	Non	Oui	Non	Oui	Oui	Oui
Bolivie	Non	Oui	Non	Oui	Oui	Oui
Brésil	Non	Oui	Non	Oui	Oui	N/R
Chili	Non	Oui	Non	Oui	Oui	Oui
Colombie	Non	Oui ^(1,2)	Non	Oui	Oui ⁽¹⁾	N/R
El Salvador	Oui	Oui ⁽⁴⁾	Non	Oui	Oui	N/R
Équateur	Non	Oui ⁽³⁾	Non	Oui	N/R	N/R
Guatemala	Oui	Oui ⁽⁴⁾	Non	Oui	Oui	N/R
Honduras	Oui	Oui ⁽⁴⁾	Oui	Oui ⁽⁴⁾	Oui	Oui
Mexique	Oui	Oui	Non	Oui ⁽¹⁾	Oui ⁽¹⁾	Oui ⁽¹⁾
Nicaragua	Non	Oui ⁽⁵⁾	Non	Oui	Oui	Oui
Paraguay	Non	Oui	Non	Oui	Oui	Oui
Pérou	Non	Oui	Non	Oui	Oui	N/R
République dominicaine	Non	Oui ⁽⁶⁾	Non	Oui	Oui ⁽⁴⁾	Oui ⁽⁴⁾
Uruguay	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui
Venezuela	Non	Oui ⁽⁷⁾	Non	Oui	Oui	Oui

N/R: Il n'y a pas de référence.

(1) Cela correspond au Sénat.

(2) Il n'a pas besoin d'autorisation pour repousser une agression étrangère.

(3) Le Président déclare l'état d'urgence en cas d'agression extérieure et guerre internationale en avertissant le Congrès qui peut révoquer le Décret.

(4) C'est le même pouvoir législatif qui détient ce pouvoir

(5) Approuve, rejette ou proroge l'état d'urgence déclaré pour cause de sécurité nationale

(6) Le Congrès peut déclarer qu'il existe un état d'urgence nationale dans le cas où la souveraineté se trouverait exposée à un danger grave et imminent.

(7) Le Président peut déclarer l'état de troubles intérieurs en cas de conflit externe. Sa prorogation nécessite l'approbation de l'Assemblée nationale.

Source: Élaboration propre basée sur la Constitution de chaque pays.

Par rapport au contrôle

Pays	Pour la nomination des officiers supérieurs des Forces Armées, son approbation est-elle nécessaire?	Les officiers supérieurs des Forces armées, peuvent-ils être accusés par le Congrès?	Peut-il juger les Fonctionnaires?	Participe-t-il à l'élection des fonctionnaires des institutions de contrôle extérieur?	Peut-il introduire des modifications au budget national?
Argentine	Oui ⁽¹⁾	Non	Oui ⁽¹⁾	Oui	Oui
Bolivie	Oui ⁽¹⁾	Non	Oui ⁽¹⁾	Oui	Oui
Brésil	Non	Non	Oui	Oui	Oui
Chili	Non	Oui ⁽²⁾	Oui ⁽¹⁾	Oui	Oui
Colombie	Oui ⁽¹⁾	Non	Oui ⁽¹⁾	Oui	Oui
El Salvador	Non	Oui ⁽³⁾	Oui	Oui	Oui
Équateur	Non	Non	Oui	Oui	Oui
Guatemala	Non	Non	N/R	Oui	Oui
Honduras	Oui	Non	Oui	Oui	Oui
Mexique	Oui ⁽¹⁾	Non	Oui ⁽⁴⁾	Oui	Oui ⁽⁴⁾
Nicaragua	N/R	Non	Oui	Oui	Oui
Paraguay	Oui ⁽¹⁾	Non	Oui	Oui	Oui
Pérou	Non	Non	Oui	Oui	Oui
République dominicaine	Non	Non	Oui	Oui	Oui
Uruguay	Oui ⁽¹⁾	Non	Oui ⁽⁴⁾	Oui	Oui
Venezuela	Non	Non	Non	N/R	Oui

N/R: Il n'y a pas de référence.

(1) Cela correspond au Sénat.

(2) Généraux et amiraux.

(3) La résolution sera obligatoire lorsqu'elle se rapporte aux chefs de la sécurité

publique ou de renseignements de l'Etat, pour cause de graves violations aux droits de l'homme.

(4) Correspond à la Chambre des députés.

Source: Élaboration basée sur la Constitution de chaque pays.

États d'exception

Pays	Dénomination	Cause	Participation du pouvoir législatif
Argentine	État de siège	Troubles intérieurs	Déclaré par le Congrès, et par le Président, si celui-là n'était pas réuni (suivi d'un rapport). Requiert l'approbation du Sénat.
		Attaque extérieure	
Bolivie	État de siège	Troubles intérieurs Guerre internationale	Requiert l'approbation du Congrès. ⁽¹⁾
Bésil	État de défense	Grave ou imminente instabilité institutionnelle Calamités naturelles de grandes proportions Des troubles graves de répercussion nationale	Requiert l'approbation du Congrès.
	État de siège	Des faits qui font preuve de l'inefficacité de l'état de défense Déclaration de l'état de guerre Réponse à une agression armée extérieure	
Chili	État d'assemblée	Guerre extérieure	Requiert l'accord du Congrès.
	État de siège	Guerre interne De graves troubles intérieurs	
	État de catastrophe	Calamité publique	Le Président doit informer le Congrès des mesures prises. Il requiert l'accord du Congrès s'il est prolongé au-delà d'un an.
	État d'urgence	De graves perturbations de l'ordre public De graves dommages à la sécurité nationale	Le Président doit informer le Congrès des mesures prises. Il requiert l'accord du Congrès s'il est prolongé au-delà de quinze jours.
Colombie	État de guerre extérieure	Guerre extérieure	Requiert l'approbation du Sénat, sauf lorsque cela est nécessaire pour repousser l'agression.
	État de troubles intérieurs	Grave perturbation de l'ordre public	La déclaration d'une troisième période consécutive requiert l'approbation du Sénat.
	État d'urgence	Faits qui perturbent ou menacent gravement et de façon imminente l'ordre économique, social et écologique ou qui constituent une calamité publique	Le Congrès examine les causes et mesures entreprises pour se prononcer ensuite sur la convenance et l'opportunité de celles-là.
El Salvador	Régime d'exception	Guerre Invasion du territoire Rébellion Sédition Catastrophe Épidémie ou autre calamité générale De graves perturbations de l'ordre public	Décrété par l'organe législatif ou l'organe exécutif. Dans le cas de la suspension de certaines garanties, nécessite le consentement de l'organe législatif.
Équateur	État d'urgence	Aggression extérieure imminente Guerre internationale De graves troubles intérieurs Des catastrophes naturelles	Le Congrès peut révoquer le décret sur l'état d'urgence.
Guatemala	État de prévention État d'alarme État de calamité publique État de siège État de guerre	Invasion du territoire Perturbation grave de la paix Activités contre la sécurité de l'État Calamité publique	Le Congrès peut ratifier, modifier ou désapprouver.
Honduras	État de siège	Invasion du territoire national Perturbation grave de la paix Épidémie ou calamité d'ordre général	Le Congrès peut ratifier, modifier ou désapprouver le décret dans les trente jours.
Mexique	Suspension dans l'ensemble du pays ou lieu particulier, des garanties susceptibles de faire obstacle, à la situation évoquée, de manière rapide et efficace	Invasion Perturbation grave de la paix publique Tout événement susceptible de mettre la société en grave danger Conflit	Requiert l'approbation du Congrès.
Nicaragua	État d'urgence	Lorsque la sécurité nationale l'exige Lorsque les conditions économiques l'exigent Catastrophe nationale	L'Assemblée peut l'approuver, le modifier ou le rejeter.
Paraguay	État d'exception	Conflit armé Graves troubles intérieurs mettant en danger imminent la Constitution ou le fonctionnement de ses organes	Peut être déclaré par l'Exécutif ou par le Congrès. S'il est déclaré par le pouvoir exécutif, il requiert l'approbation du Congrès.
	État de défense	Aggression extérieure	Requiert l'approbation du Congrès.
Pérou	État d'urgence	Perturbation de la paix ou de l'ordre intérieur Catastrophes ou graves circonstances qui affectent la vie de la Nation	Décrété par le Président avec l'accord du Conseil des ministres; doit être soumis au Congrès.
	État de siège	Invasion Guerre extérieure Guerre civile Danger imminent	Décrété par le Président avec l'accord du Conseil des ministres; doit être soumis au Congrès. La prorogation au-delà de quarante-cinq jours exige l'approbation du Congrès.
République dominicaine	État de siège	Perturbation de la paix Calamité publique	Déclaré par le Congrès, et par le Président, si celui-là n'était pas réuni (suivi d'un rapport).
	État d'urgence nationale	Danger grave ou imminent affectant la souveraineté nationale	
Uruguay	Mesures rapides de sécurité	Attaque extérieure. Troubles intérieurs	Il requiert la résolution de l'Assemblée.
Venezuela	État d'alarme	Catastrophes et calamités publiques mettant sérieusement en danger la sécurité de la Nation ou des ses citoyens.	La prorogation requiert l'approbation de l'Assemblée nationale.
	État d'urgence économique	Circonstances économiques extraordinaires qui affectent gravement la vie économique de la Nation	
	État de troubles intérieurs ou extérieurs	Conflit intérieur ou extérieur mettant sérieusement en danger la sécurité de la Nation, ou de ses citoyens, ou de ses institutions	

(1) Correspond à la Chambre des députés considérer la situation de l'état de siège que doit assumer l'exécutif si celui-ci était déclaré pendant la suspension des séances législatives.

Source: Élaboration propre basée sur la Constitution de chaque pays.



Rôle et cadre de la commission de la défense

Sécurité	Défense	Des affaires étrangères
	Argentine	
	Bolivie (députés)	
Bolivie (Sénat)		
		Brésil
	Chili	
	Colombie	
	El Salvador	
		Équateur (en suspension) ⁽¹⁾
	Guatemala	
	Honduras	
	Mexique	
Nicaragua		
Paraguay		
Pérou		
République dominicaine		
	Uruguay	
Venezuela		

Source: Élaboration propre basée sur des informations diffusées par les sites web du pouvoir législatif de chaque pays.

Le graphique montre le schéma des thèmes présentés par les commissions traitant des affaires de la défense. Les pays qui disposent de pouvoirs législatifs bicaméraux ont des commissions homologues dans les deux chambres, sauf dans les pays qui sont spécifiés.

Argentine	Commission de défense nationale (députés/senateurs)
Bolivie (Députés)	Députés, Commission de la défense et des Forces armées.
	Sénateurs, Commission du gouvernement, défense, police nationale et lutte contre le trafic illicite de drogues
Brésil	Commission des affaires étrangères et de la défense nationale (députés/senateurs)
Chili	Commission de la défense nationale (députés/senateurs)
Colombie	Commission seconde (représentants/senateurs)
Le Salvador	Commission de la défense (unicamérale)
Équateur	En suspension ⁽¹⁾
Guatemala	Commission de la défense nationale (unicamérale)
Honduras	Commission de la défense nationale (unicamérale)
Mexique	Commission de la défense nationale (députés/senateurs)
Nicaragua	Commission de la paix, de la défense, du gouvernement, et des droits de l'homme (unicamérale)
Paraguay	Députés, Commission de la défense nationale, de la sécurité et de l'ordre intérieur.
	Sénateurs, Commission des affaires constitutionnelles, de la défense nationale et de la force publique.
Pérou	Commission de la défense nationale, de l'ordre intérieur, du renseignement, du développement alternatif et de la lutte contre les drogues (unicamérale)
Rép. dominicaine	Députés, Commission de la sécurité et la défense nationale.
	Sénateurs, Commission de la défense et de la sécurité nationale.
Uruguay	Commission de la défense nationale (représentants/senateurs)
Venezuela	Commission de la défense et de la sécurité (unicamérale)

Source: Élaboration propre basée sur des informations diffusées par les sites web et les règlements Internes du pouvoir législatif de chaque pays.

1 Por le meilleur information voir le chapitre Équateur, dans la partie "Les Pays".

Une analyse:

Les partis politiques et la défense en Amérique latine

Luis Tibiletti*

■ Quand nous proposâmes au RESDAL, il y a déjà plusieurs années, de travailler le thème du Congrès et de la défense, nous savions par nos années d'expérience comme conseillers parlementaires, que nous étions face à un débat beaucoup plus vaste, comme l'est le rôle des partis politiques en Amérique latine par rapport à ces affaires.

Au point de vue historique, il est évident que dans notre région l'importance des Congrès n'est pas similaire à celle d'autres régions. Notre tradition politique, à partir des guerres d'indépendance, fut beaucoup plus axée sur les différentes formes d'expression du pouvoir exécutif que sur le parlementarisme. De toute façon, on peut suivre la piste, aux différents moments de la construction de l'État moderne à la fin du XIXe siècle, et même pendant les premières années du XXe siècle, de périodes pendant lesquelles les Congrès – même ayant une fonction plus stricte de légitimation d'initiatives de l'exécutif que de formulation de propositions – ont eu dans presque tous les pays une certaine participation dans les affaires de la sécurité et de la défense, en établissant les structures essentielles des Forces armées modernes.

Ce rôle fut beaucoup plus petit pendant les décennies de la deuxième moitié du XXe siècle. Ceci se comprend si nous pensons que dans la plupart des pays les gouvernements restaient entre les mains de leurs propres institutions militaires, ou qu'elles accomplissaient d'évidentes fonctions d'arbitrage de la vie politique. Ce fut précisément au regard des processus de transition aux démocraties, à partir des années '80, quand sont apparues les conditions pour que les représentants parle-

■ Notre tradition politique, à partir des guerres d'indépendance, fut beaucoup plus axée sur les différentes formes d'expression du pouvoir exécutif que sur le parlementarisme.

* Président, SER en 2000.



mentaires commencent à avoir un rôle plus significatif, toujours en considérant les différentes formes et cadences qu'elles ont présenté dans chaque pays.

Il est bien évident que la prise en charge de ces facultés ne fut pas un processus facile puisqu'il fallait surmonter une série de limitations. La première d'entre elles concerna le processus du transfert des prérogatives entre les institutions militaires et les politiques pendant les transitions.

Quand d'une certaine manière cet obstacle était en train d'être surmonté par la propre consolidation de l'État de droit, apparut une deuxième difficulté, consistant en la très faible préparation des hommes politiques pour comprendre les affaires de la sécurité et de la défense. Cette difficulté commune à tous les pays de la région permet de différentes analyses. Pour certains, elle a une relation directe avec la déficience dans les processus de formation des leaders politiques ce qui, à la fois, répond aux particularités de chaque histoire politique. Pour d'autres c'est une conséquence naturelle de l'insouciance des sociétés pour les affaires de la défense qui ne font pas pression sur leurs représentants pour qu'ils aient une opinion sur le sujet. Ici nous allons nous arrêter sur la question liée aux leaders politiques.

La première chose qui apparaît en faisant l'analyse de l'histoire institutionnelle de nos pays est la très ferme imbrication qui a toujours existé entre les partis politiques (même avant leur structuration moderne à la fin du XIX^e siècle), et les militaires.

Revenant sur le sujet des guerres d'indépendance, il est clair qu'elles ont eu un composant idéologique (si nous ne voulons pas appeler parti, par exemple, à la Loge Lautaro), qui a nourri les patriotes dans toute l'Amérique latine, sans différences parmi les rares militaires professionnels qui y ont pris part (comme San Martín) et les « généraux » faits au cours des batailles comme Bolívar, Sucre, Sandino et tant d'autres hommes illustres. A partir de cette symbiose originaires entre hommes d'armes et dirigeants politiques, sociaux, et même religieux, se précisa vers nos structures modernes d'État une conception de la chose politique militaire, qui est sans doute toujours présente dans la région à ce jour dans les cas des « Commandants » Castro, Chávez ou Ortega ou des Colonels Gutiérrez ou Humala.

L'apparition, à partir du milieu du dernier siècle, de militaires qui ont incarné l'étape de l'inclusion sociale des masses en situation d'exclusion (tels que Perón en Argentine ou Vargas au Brésil, sous forme de mouvement civique militaire et ensuite de légitimation massive par les votes; le réformisme militaire postérieur au Pérou et l'Équateur avec sa charge d'expectatives populaires; le cas du Général Liber Seregni, fondateur du Front Ample en Uruguay, actuellement au gouvernement; ou l'union historique entre les Rouges et les militaires au Paraguay) a renforcé à nouveau cette symbiose, y ajoutant maintenant un nouveau composant: les partis politiques déjà modernes nés par la démarche d'un caudillo militaire.

C'est pour cela que presque tous les partis politiques en Amérique latine ont toujours veillé à avoir une aile militaire, c'est à dire, des militaires en service actif et à la retraite qui furent "propre troupe", en utilisant leur même jargon militaire pour les définir. Bien sûr, le rôle politique que les mêmes institutions militaires ont rempli à ce titre, tout au long du XX^e siècle n'est pas étranger à cela. Et valable ici n'importe laquelle des versions qui tentent expliquer ce rôle, soit l'idée très

■ La première chose qui apparaît en faisant l'analyse de l'histoire institutionnelle de nos pays est la très ferme imbrication qui a toujours existé entre les partis politiques, et les militaires.

européenne de l'équilibre politique tel que le posa Alain Rouquié, ou la fonction d'instrument de l'impérialisme des États-unis, comme l'ont toujours soutenu nos gauches. Il est évident que, si les institutions militaires avaient au moins la capacité de régler le système d'accès et de sortie du pouvoir de l'état, les partis devaient veiller à avoir leur « branche militaire » pour aspirer à l'exercer.

Qui, allait penser alors comment conduire ces institutions presque partisans? Donc, précisément les membres de la branche militaire du parti, puisque le reste des cadres s'approcherait très difficilement d'un monde aux codes fermés et aux paroles telles que *estrategócratas* (« stratégoocrates »), impossibles de saisir pour les mortels non initiés.

Dans cette logique, si nous parlons de conduire nous le faisons dans le sens limité de « comment éviter qu'on nous mette dehors à nouveau », syndrome clair par exemple dans le cas argentin de l'Union Civique Radicale, objet fréquent de coups militaires (et sujet actif quand ceux-là étaient contre les gouvernements justicialistes). Les très faibles possibilités de conflits armés entre les États (et pas dans les États, situation certes très répandue) ne généraient aucune exigence dans la société concernant le que faire avec la défense nationale. Le traitement du sujet était encore une fois un débat entre les experts militaires, qui la plupart des fois employaient l'argument du manque de défense seulement comme bélier politique, d'habitude de manière ouverte et déclarée. En fait, quand les militaires ont occupé « institutionnellement » le gouvernement dans beaucoup de pays, et non pas par l'action d'un caudillo politique militaire, ils n'ont pas généré non plus de meilleures conditions de défense. Au contraire, dans un cas comme celui de l'Argentine, la dernière dictature militaire fut le pire exemple du manque de défense, après avoir embarqué le pays dans des conflits avec tous ses voisins et finalement perdre une guerre délirante contre l'OTAN.

C'est dire – reprenant des énoncés plus théoriques – que les partis se préoccupaient seulement par la « politique militaire » dans un sens étroit (comment faire pour qu'on ne nous mette pas dehors, comment les distraire, quelle mission leur donner). Ou, dans un sens plus ample et moderne, pour le problème de la « subordination militaire à l'État de droit » en terme de relations civiles militaires, sujet indispensable de la dernière vague de démocratisation dans la région à partir des deux dernières décennies du siècle passé.

Il reste ainsi peu de place pour les sujets de la défense, entendus non comme une part de la subordination sinon de quelque chose de beaucoup plus complexe comme la conduite politique des militaires, non plus comme sujets de la politique mais comme part du pouvoir de l'État par antonomase (le monopole de la force et des affaires étrangères). Cela va de soi, ceci implique un niveau de connaissance similaire à celui qu'on requiert pour la formulation de n'importe quelle autre politique publique comme l'économie, l'éducation, ou la santé. Les économistes, enseignants ou médecins pullulent depuis leur jeunesse dans l'arène politique, mais où former ceux qui vont élaborer les conceptions doctrinaires des partis en matière de défense nationale?

C'est ici où l'on rentre dans une de erreurs de notre monde hispanique/lusitain/américain, et qui répète ce qui arrive encore de nos jours dans les vieilles

■ La conduite politique de la zone implique un niveau de connaissances similaire à celui d'autres politique publique.



métropoles. La vigueur d'un antimilitarisme obsédé originaire du dix-neuvième, et aggravé par les rôles politiques des institutions dans l'histoire, détermine qu'il n'existe pas, comme dans le reste du monde, des études supérieures habituelles sur les sujets inhérents à la défense nationale. Il faut penser que, par exemple, en France on peut recenser presque trois cents études supérieures, du premier au troisième cycle, sur les sujets autant politiques que technologiques liés à la défense nationale. Sans dire qu'on ne peut imaginer, par exemple, un diplômé de la fameuse École Nationale d'Administration (l'ENA, d'où sortent les cadres de conduite de l'État), qui ne puisse pas discuter d'égal à égal avec un général français la thèse de Raymond Aron sur la guerre et la paix.

C'est pour cela qu'on a tellement insisté sur le besoin de promouvoir les études en commun des militaires et des civils dans des cadres « vraiment » académiques, et non dans de simples écoles militaires qui essayent de coopter des civils pour leur prochaine aventure politique militaire, ou pour avoir à leur tour comme « parti militaire » quelques politiciens « propre troupe ». Il devient fondamental que les universités publiques assument l'engagement de créer des études liées aux affaires de la sécurité internationale et de la défense, où les futurs cadres de la conduite politique et les jeunes officiers acquièrent, si possible côte à côte, la connaissance nécessaire pour pouvoir conduire les affaires de la politique et de la défense.

■ La conduite politique de la zone implique un niveau de connaissances similaire à celui d'autres politiques publiques.