

À 30 ans de la Constitution argentine : promesses et réalités

La constitution actuelle de l'Argentine a été adoptée par la Convention constituante le 24 août 1994, il y a 30 ans. Après la Constitution de 1949, il s'agit de la réforme constitutionnelle la plus importante depuis l'adoption de la Constitution argentine en 1853.

Dans cette réforme nous pouvons observer à la fois une persistance de la tradition constitutionnelle libérale en Argentine, et sa modification par l'adoption d'un constitutionnalisme social qui propose non seulement la limitation du pouvoir de l'État, mais aussi son engagement à garantir la réalisation effective de certains droits reconnus aux citoyens. Son adoption a signifié un engagement en faveur d'un régime représentatif libéral, plus démocratique et protégé.

Afin d'évaluer ce que ces 30 années de régime constitutionnel ininterrompu nous ont apporté, je propose d'aborder certains des principaux objectifs de la réforme constitutionnelle et d'observer leur réalisation ou leur détournement au cours de l'histoire, et en particulier dans le contexte actuel, qui présente un programme politique qui, sur de nombreux points, est en contradiction avec l'esprit dans lequel la Constitution a été adoptée.

Les objectifs avoués de la réforme de 1994 évalués à la lumière des changements récents

La nécessité d'une réforme constitutionnelle a été décidée par un accord conclu en 1993 entre les dirigeants des principaux partis politiques du pays à l'époque : l'Union civique radicale, dirigée par l'ancien président Raúl Alfonsín, qui n'avait pas réussi à réaliser une réforme constitutionnelle pendant son gouvernement, et le Parti justicialiste, dirigé par le président de l'époque Carlos Saúl Menem, qui cherchait à inclure dans la réforme la possibilité d'être réélu après l'expiration de son mandat présidentiel de six ans. Cet accord, qu'on connaît sous le nom de Pacte d'Olivos a reçu une traduction institutionnelle dans la loi 24309 du 29 décembre 1993.

Cette loi déclarait la nécessité de la réforme et établissait à l'article 2 le « noyau de coïncidences fondamentales »¹ sur son sens et sa portée. Elle disposait que les sujets indiqués à l'article 2 de la déclaration devaient faire l'objet d'un vote commun, de sorte que l'adoption ou le rejet des réformes ne pouvaient être effectués séparément (c'est-à-

¹ Ce noyau comprenait, comme objectifs de la réforme : l'atténuation du système présidentieliste ; la réduction du mandat du président et du vice-président de la Nation à quatre ans avec réélection immédiate pour une seule période ; l'élimination de la condition confessionnelle pour être président de la Nation ; l'élection directe de trois sénateurs, deux pour la majorité et un pour la première minorité, pour chaque province et pour la ville de Buenos Aires, et la réduction des mandats des élus ; l'élection directe du président et du vice-président de la Nation par un scrutin à deux tours ; l'élection directe du maire et l'autonomisation de la ville de Buenos Aires ; la réglementation du pouvoir présidentiel d'émettre des règlements de nécessité et d'urgence et des procédures pour accélérer le processus de discussion et de sanction des lois ; la création du conseil de la magistrature ; la décision sur la forme de révocation des magistrats fédéraux ; la détermination d'un contrôle de l'administration publique ; l'établissement de majorités spéciales pour la sanction des lois qui modifient le régime électoral et des partis politiques et la définition du pouvoir d'intervention fédéral (*Loi 24309 sur la réforme de la Constitution nationale, Boletín Oficial*, no 27798, Buenos Aires, 31 décembre 1993, pp. 1-3).

dire qu'ils devaient être votés en bloc, limitant ainsi la possibilité de discussion de la Convention constituante), mais elle permettait tout de même à la Convention Constituante de débattre et de résoudre d'autres questions non contemplées à l'article 2².

On peut distinguer quatre grands objectifs de la réforme de 1994 : l'atténuation du système présidentialiste ; la réforme du fédéralisme, décentralisation et autonomisation de la Ville de Buenos Aires ; l'établissement des garanties contre l'effondrement des institutions et pour la protection des droits consacrés par la Constitution et l'élargissement de la reconnaissance des droits politiques, sociaux et économiques.

L'atténuation du système présidentialiste

Plusieurs mesures établies dans la loi 24309 du 29 décembre 1993 visaient à introduire des limites quantitatives et qualitatives aux pouvoirs du pouvoir exécutif. La plus significative a été la création de la figure du chef du gouvernement (articles 100 et 101)³, introduisant une forme de parlementarisme (il est responsable politiquement et peut être obligé à démissionner si le Congrès vote une motion de censure) dans un système historiquement très présidentialiste.

D'autres ont visé la limitation des pouvoirs du président de nommer les juges de la Cour suprême, les juges des tribunaux inférieurs et les membres du ministère public (art. 99.4), d'émettre des décrets de « nécessité et d'urgence » (art. 99.3) et d'intervenir dans les provinces (art. 99.20)⁴.

Finalement, la réforme a aussi établi l'élection directe du président et du vice-président, avec possibilité d'une réélection (ce qui a démocratisé la désignation d'un Chef de l'État ayant dans le pays un énorme pouvoir, malgré la réforme) et a réduit le mandat du président et du vice-président.

Pour n'analyser que quelques résultats de la réforme en cet aspect, on peut signaler d'abord que les résultats au niveau de l'indépendance du pouvoir judiciaire sont mitigés.

En premier lieu, en ce qui concerne le pouvoir de nommer les juges de la Cour Suprême, le président propose la nomination, mais a besoin d'un large accord du Sénat (les 2/3) et doit laisser passer un délai assez court, de 15 jours, pour la présentation des objections et des observations par les citoyens (art. 6 du décret 222/2003 réglementant la procédure de nomination à la Cour suprême). Le décret 222/2003 dispose également que les candidats doivent remplir les conditions d'aptitude morale, d'aptitude technique et juridique, d'antécédents et d'engagement dans la défense des droits de l'homme et des

² Comme, par exemple, la possibilité d'incorporer l'initiative et la consultation populaire comme mécanismes de démocratie semi-directe ; l'intégration et la hiérarchie des traités internationaux ; l'inclusion de garanties pour la démocratie en termes de réglementation constitutionnelle des partis politiques, du système électoral et de la défense de l'ordre constitutionnel ; l'adaptation des textes constitutionnels afin de garantir l'identité ethnique et culturelle des peuples autochtones et la consécration expresse de l'*habeas corpus* et de l'*amparo*.

³ Le chef du Cabinet des ministres est chargé de l'administration du pays. Comme les ministres, il est nommé par le Président de la République. Pour être valables, les actes du président doivent être signés par le chef de cabinet et les ministres. Le chef de cabinet est politiquement responsable devant le Congrès de la Nation, peut faire l'objet d'une motion de censure votée à la majorité absolue dans l'une des chambres, et peut être révoqué à la majorité absolue des voix de chacune des chambres. Il est obligé de se rendre au Congrès une fois par mois pour rendre compte de la situation du gouvernement. Il peut également assister aux sessions du Congrès et participer aux débats, mais sans droit de vote.

⁴ BOSOER Fabián et VAZQUEZ Juan Cruz, « El liderazgo presidencial en Raúl Alfonsín. Teoría y práctica », dans : Leiras Santiago C. (comp.), *Democracia y Estado de excepción. Argentina, 1983-2008*, Buenos Aires, Prometeo, 2012, p. 62.

valeurs démocratiques (art. 2) et que pour la composition de la Cour suprême, la diversité des sexes, la spécialisation et l'origine régionale doivent être prises en compte lors de la nomination des membres (art. 3). En la pratique, on peut observer que le critère constitutionnel de diversité des sexes ne se respecte pas, et que loin d'être un processus permettant d'évaluer l'aptitude du candidat par l'ensemble du corps politique, la décision relève d'un accord politique entre les partis majoritaires⁵ (c'est le cas de la proposition d'Ariel Lijo pour la Cour Suprême par Milei, et de la désignation des juges Carlos Rosenkratz et Horacio Rosatti par l'ex-président Mauricio Macri, après leur désignation par décret). Ce rapprochement des juges de la Cour Suprême au pouvoir politique est problématique, spécialement si l'on considère le rôle qu'elle joue, en tant que chef d'un des pouvoirs de l'État, dans le contrôle de constitutionnalité (bien qu'en Argentine le contrôle soit diffus, car tous les membres du pouvoir judiciaire l'exercent) et dans le jugement politique⁶.

En deuxième lieu, en ce qui concerne le pouvoir du président de nommer des tribunaux inférieurs, la constitution a disposé la création du Conseil de la magistrature pour le pouvoir judiciaire (article 114)⁷. Conformément aux dispositions de la Constitution, sa composition est régie par une loi spéciale. Suite à la déclaration d'inconstitutionnalité de la composition prévue par la loi n° 26 080 de 2006, le Conseil de la Justice est revenu à l'organisation initiale prévue par la loi n° 24 937 du 10 décembre 1997, et est dirigé par la Cour Suprême. Dans cet aspect aussi on observe un rapprochement avec la politique politique et un fonctionnement indépendant affaibli.

En ce qui concerne l'objectif d'atténuation du présidentialisme, la réforme a échoué. Comme le signale Eduardo Barcesat, « la constitutionnalisation des décrets de nécessité et d'urgence, la délégation des pouvoirs législatifs en faveur du pouvoir exécutif en matière administrative et le veto partiel (observation) des lois nationales sont des modifications qui favorisent la concentration du pouvoir en faveur du pouvoir exécutif »⁸.

L'adoption assez récente d'une méga DNU par le gouvernement de Milei, bien que nouvelle par l'ampleur de la réforme, s'inscrit en ce sens dans la continuité d'un pays qui, en crise permanente, accorde au chef de l'exécutif, par un vote systématique du Congrès, la capacité d'agir dans un domaine qui devrait être réservé au pouvoir législatif. Comme pour d'autres institutions, cela découle, dans une plus large mesure, de la réglementation de la DNU, réalisée par la loi 26122 du 20 juillet 2006, qui favorise la discrétion et affaiblit l'action du Congrès en rendant difficile l'abrogation législative du décret.⁹

⁵ Lavin Renzo, Bracaccini Fernando et Giullitti Marcelo, *El proceso de designación de los jueces de la Corte Suprema*, Buenos Aires, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, 2017.

⁶ López Guillermo A. F., « Reflexiones sobre el control de constitucionalidad en la República Argentina », *La Ley*, 1996, p. 1501.

⁷ Le Conseil de la magistrature est chargé de la sélection des juges et de l'administration du système judiciaire. L'objectif de la réforme était d'accorder l'indépendance au pouvoir judiciaire et de dépolitisier l'administration de la justice (Bosoer Fabián et Vázquez Juan Cruz, *op. cit.*, p. 66).

⁸ Barcesat Eduardo S., « A veinte años de la Reforma Constitucional. Examen y perspectiva », dans : Dirección Nacional del Sistema Argentino de Información Jurídica, *Constituciones argentinas. Compilación histórica y análisis doctrinario*, CABA, Editorial Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, 2015, p. 268.

⁹ Cf. la présentation de Roberto Gargarella lors de la conférence-débat « Les 100 jours du gouvernement Milei. Enjeux et perspectives constitutionnels et juridiques », organisée par l'Observatoire de l'Argentine contemporaine le 22 avril 2024.

L'introduction du chef du gouvernement n'a pas réussi non plus à atténuer le présidentialisme : dans la Constitution il y a une claire subordination hiérarchique par rapport à la figure du président (qui le nomme et le révoque indépendamment de l'accord du pouvoir législatif)¹⁰, et ainsi, dans la pratique « la figure du chef de cabinet est subordonnée, circonscrite au rôle de ministre coordinateur dans la sphère du pouvoir exécutif »¹¹.

La réforme du fédéralisme, décentralisation et autonomisation de la Ville de Buenos Aires

L'élection directe du maire et la réforme de la ville de Buenos Aires faisaient partie du noyau de coïncidences fondamentales du Pacte des Olivos (article 2 de la loi 24309 du 29 décembre 1993), tandis que le renforcement du régime fédéral (avec divers mécanismes de décentralisation — régionalisation et municipalisation — et la répartition des compétences entre la nation et les provinces en matière de prestation de services et en matière de dépenses et de ressources) faisait partie des questions ouvertes au débat (article 3 de la loi de 1993).

Bien que l'autonomisation de la ville de Buenos Aires ait été une réforme effectivement réalisée, conformément aux dispositions de l'article 129 de la Constitution nationale, on peut s'interroger sur le succès du renforcement du régime fédéral. Ceci est particulièrement dû à l'absence d'une loi fédérale de coparticipation (qui réglementerait les transferts automatiques des impôts de coparticipation aux provinces)¹², et à la dépendance financière des provinces vis-à-vis des fonds discrétionnaires gérés par le gouvernement national (la contribution du Trésor national).

En cette période d'austérité, cette dépendance, qui résulte en grande partie du non-respect du mandat constitutionnel, est utilisée comme une forme de contrôle et de discipline sur les provinces par le gouvernement national, qui gère l'allocation des fonds discrétionnaires¹³. Ceci, qui expliquerait la servilité de certains gouverneurs, démontre la non-réalisation de l'objectif de renforcement du régime fédéral.

L'établissement des garanties contre l'effondrement des institutions et pour la protection des droits consacrés par la Constitution

La plupart des ajouts les plus significatifs au texte constitutionnel ne proviennent pas du « noyau de coïncidences fondamentales » établi à l'article 2 de la loi 24309 du 29 décembre 1993, mais des matières autorisées par la loi déclarant la nécessité de la réforme à l'article 3. C'est le cas des garanties de la démocratie en termes de réglementation constitutionnelle des partis politiques, du système électoral et de la défense de l'ordre constitutionnel.

¹⁰ Barraza Javier I., « El Jefe de Gabinete de Ministros. Breve estudio de la relación que lo vincula con el Presidente de la Nación y los demás ministros », Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública, año XXXVI – 431, pp. 33-39.

¹¹ Bosner Fabián et Cruz Vázquez Juan, *op. cit.*, p. 78.

¹² La loi régissant actuellement la coparticipation fédérale a été adoptée en 1988 (loi 23548 du 7 janvier 1988 sur le régime transitoire de répartition entre la Nation et les provinces) ; la sixième disposition transitoire de la Constitution de 1994, qui établissait l'obligation d'adopter une nouvelle loi réglementant la matière et réglementant l'organe fiscal fédéral avant la fin de 1996, n'a pas été respectée.

¹³ Giménez José, « La relación de Javier Milei con las provincias: cómo se reparten los fondos y qué cambió con la nueva gestión », *Chequeado* [en ligne], 4 mars 200.

Ainsi, la réforme constitutionnelle de 1994 a établi des garanties contre l'effondrement des institutions et pour la protection des droits consacrés par la Constitution.

Tout d'abord, en consacrant le devoir d'obéissance à la suprématie de la Constitution nationale, elle établit que seules les autorités issues de l'expression de la volonté populaire sont des autorités légitimes. Elle décide que les actes d'usurpation seront des crimes institutionnels et, quelle que soit leur durée, l'action pour les juger est imprescriptible. Elle reconnaît également le droit des citoyens à résister à l'usurpation du pouvoir (art. 36).

Motivée par le même objectif de fournir des garanties contre les atteintes à l'ordre constitutionnel ou les abus de pouvoir, elle a reconnu l'*habeas corpus*, l'*habeas data*, l'amparo (action en protection des garanties individuelles) et l'obligation du respect du secret des sources d'information journalistique (art. 43).

Finalement, la création d'autres organes caractérisés par leur fonction de contrôle et de médiation vont dans ce même sens de protection des droits consacrés par la Constitution : c'est le cas de la création d'un ministère public indépendant, autonome et autartique (article 120)¹⁴ qui habilitait l'adoption d'une procédure pénale accusatoire avec une distinction entre les rôles d'accusation, de défense et de décision¹⁵, plus adaptée à la sécurité juridique que le système inquisitoire dans lequel les fonctions d'accusation, d'instruction et de décision sont centrées sur le juge ; de la création du défenseur du peuple (article 86), organe indépendant créé au sein du Congrès de la Nation dont la fonction est de défendre et de protéger les droits et les garanties protégés par la Constitution contre les actes ou les omissions de l'Administration, dont il contrôle l'exercice (réglementé par la loi 24284 du 1^{er} décembre 1993) et de la création de l'Inspection générale de la Nation (Auditoría General de la Nación, art. 85), organe d'assistance technique du Congrès chargé d'examiner les performances et la situation générale de l'administration publique, dont le président de l'instance est proposé par le parti politique d'opposition ayant le plus grand nombre de législateurs au Congrès.

Malgré le présidentialisme marqué et la mise à l'épreuve, surtout récemment, des limites fixées par la Magna Carta pour la séparation des pouvoirs, la réforme constitutionnelle a jusqu'à présent permis de maintenir le fonctionnement des institutions : la grave crise politique et institutionnelle à laquelle le pays a été confronté en 2001 en est peut-être la plus grande démonstration.

L'amparo, en particulier, a eu un impact majeur sur la défense des garanties constitutionnelles. Il a été largement utilisé lors de la crise de 2001, ainsi que pour protéger l'environnement et le droit à la santé, en particulier lorsque la sécurité sociale ou les compagnies d'assurance médicale prépayées refusent de traiter les patients¹⁶. Raúl

¹⁴ Le ministère public est un organe indépendant, autonome et autarcique qui fait partie de l'administration de la justice et qui, selon l'article 120 de la Constitution nationale, a pour fonction de promouvoir la justice en défendant la légalité des intérêts généraux. La loi organique du ministère public 26946, promulguée le 18 mars 1998, dispose que le ministère public est composé du bureau du procureur général, qui est dirigé par le procureur général de la nation et est chargé de l'action des procureurs, et du bureau du défenseur public, qui est dirigé par le défenseur général de la nation et est chargé de l'action des défenseurs officiels et publics.

¹⁵ Barcesat Eduardo S., *op. cit.*, p. 274.

¹⁶ Ferreyra Raúl Gustavo, « Manifiesto sobre las garantías de los derechos. A propósito de los veinte años

Gustavo Ferreyra souligne toutefois que l'utilisation parfois inconsidérée du recours en amparo (qui devrait être un recours extraordinaire, comme l'indique l'article 43 de la Constitution, utilisé pour la protection des droits « toutes les fois qu'il n'existe aucune autre voie judiciaire plus appropriée ») a porté atteinte à l'objectif de « garantir la justice ». Deux raisons expliquent cette situation : la tentative de remplacer le droit substantiel obtenu par un jugement définitif par un droit précaire établi sur la base de mesures de précaution, et la consolidation d'une pratique abusive dans le droit public : étant donné la facilité avec laquelle toute préférence d'intérêts peut être présentée comme un acte préjudiciable aux droits, les législateurs vaincus lors d'un vote au Congrès fédéral ou des entreprises dont les intérêts sont affectés déposent un recours d'amparo pour arrêter l'application de la loi rédigée¹⁷, une forme de judiciarisation de la politique qui subvertit, selon l'auteur, la division des pouvoirs, et que nous avons pu observer dans le cas de la loi sur les médias.

Quant au succès de la création d'organismes caractérisés par leur fonction de contrôle et de médiation, il est très limité et reste dans de nombreux cas un simple souhait : bien que l'Argentine ait progressé vers l'installation d'un système accusatoire qui a finalement mis en oeuvre les procès par jury proposés dans la Constitution depuis 1853, la figure de l'ombudsman (défenseur du peuple) reste vacante depuis 2009. L'Inspection générale de la Nation, pour sa part, a des autorités désignées et en exercice, mais est encore à ce jour régi par la loi 24156 adoptée le 30 septembre 1992, malgré le fait que la réforme constitutionnelle de 1994 prévoyait l'adoption d'une loi régissant son fonctionnement.

L'élargissement de la reconnaissance des droits politiques, sociaux et économiques

Pour finir, la réforme de 1994 a également conduit à un élargissement de la reconnaissance des droits politiques, sociaux et économiques, avec une perspective plus large sur la manière de concevoir la nation.

Elle a inclus des articles dans la première partie de la Constitution relative aux droits et garanties qui garantissent l'exercice des droits politiques selon le principe de la souveraineté populaire, le suffrage universel, égal, secret et obligatoire, et l'égalité réelle des chances entre hommes et femmes pour l'accès aux fonctions électives (article 37) ; accordent un statut constitutionnel aux partis politiques et garantissent leur organisation, les droits des minorités et l'accès à l'information publique et à la diffusion de leurs idées (article 38) ; établissent des mécanismes de démocratie semi-direkte tels que l'initiative

de la “Constitución reformada” », dans : Dirección Nacional del Sistema Argentino de Información Jurídica, *Constituciones argentinas. Compilación histórica y análisis doctrinario*, CABA, Editorial Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, 2015, p. 251-252.

¹⁷ Afin d'éviter l'abus des mesures conservatoires (la résolution provisoire que le juge peut prendre avant le jugement définitif) dans le but de paralyser les mesures gouvernementales, à la demande d'intérêts corporatifs ou de factions politiques dans les affaires dans lesquelles l'État national est partie, on a adopté en avril 2013 la loi 26.854, qui interdit la prise de mesures conservatoires par des juges incomptables (sauf s'il s'agit de sujets en situation de vulnérabilité sociale ou de droits spécifiques, tels que le droit à la vie dans la dignité, à la santé, à l'alimentation, à l'environnement), exige que la prise de mesures conservatoires se fasse sur la base d'éléments d'information et d'évaluation plus importants que ceux présentés précédemment, et prévoit que, lorsqu'il accorde une mesure conservatoire, le juge doit fixer une limite de validité qui ne peut excéder six mois, parmi d'autres mesures. Cuesta Rodrigo, « La nueva ley de medidas cautelares en los casos en que el Estado nacional es parte. Protección del interés público y derechos fundamentales », 2014, Id SAIJ : DACF140066.

populaire (qui ne peut se référer à la réforme constitutionnelle, aux traités internationaux, aux impôts, aux budgets et aux matières pénales) et la consultation populaire contraignante et non contraignante (articles 39 et 40) ; et reconnaissent les droits à la préservation de l'environnement (article 41) et les droits des usagers et des consommateurs (article 42).

À la reconnaissance de ces droits s'ajoutent également les réformes affectant la deuxième partie de la Constitution, notamment les ajouts à l'article 75 sur les pouvoirs du Congrès, qui représentent un changement substantiel par rapport à la politique des droits de l'homme. C'est le cas, par exemple, de l'incorporation des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme avec une hiérarchie constitutionnelle (prévue à l'article 75, alinéa 22)¹⁸, de la reconnaissance de la préexistence ethnique et culturelle des peuples autochtones d'Argentine (établie à l'article 75, alinéa 17, qui remplace l'ancien article 67, alinéa 15, et garantit le respect de leur identité et la possession et la propriété communautaires des terres qu'ils occupent par tradition, entre autres droits), et l'inclusion, après la « clause de progrès » (article 75, alinéa 18)¹⁹, d'une autre clause complémentaire faisant référence au « développement humain » (article 75, alinéa 19).

En particulier, avec cette nouvelle clause, l'État promeut le constitutionnalisme social et vise à assurer « le progrès économique accompagné de justice sociale », en adoptant un rôle actif dans le développement scientifique et technologique, dans la promotion de politiques visant à redresser le déséquilibre existant entre les provinces et les régions, dans la garantie d'un enseignement public gratuit, dans l'autonomie des universités et dans la protection de l'identité et de la pluralité culturelles.

[C'est une attribution du Parlement] Promouvoir le développement humain, le progrès économique accompagné de justice sociale, la productivité de l'économie nationale, la création d'emplois, la formation professionnelle des salariés, la défense de la valeur de la monnaie, la recherche et le développement scientifique et technologique, sa diffusion et son exploitation. Pourvoir à la croissance harmonieuse de la Nation et au peuplement de son territoire ; promouvoir des politiques distinctes visant à redresser le déséquilibre existant entre les provinces et les régions. L'initiative de ces projets appartient au Sénat. Adopter des lois d'organisation et de base sur l'éducation tendant à la consolidation de l'unité nationale en respectant les particularités provinciales et locales ; des lois qui assurent la responsabilité propre à l'État, la participation de la famille et de la société, la promotion des valeurs démocratiques et l'égalité des chances en observant le principe de non-discrimination ; des lois qui garantissent les principes de gratuité et d'équité de l'enseignement public de l'État et l'autonomie et l'autarchie des universités nationales. (Art. 75.19 de la Constitution argentine.)

C'est sur cet aspect que l'on observe une nette régression par rapport aux engagements pris en 1994. Si nous avons déjà indiqué que l'égalité des sexes n'est pas

¹⁸ L'article 75, paragraphe 22 de la Constitution attribue une valeur constitutionnelle aux conventions suivantes : la Déclaration américaine des droits et des devoirs de l'homme ; la Déclaration universelle des droits de l'homme ; la Convention américaine relative aux droits de l'homme ; le Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels ; le Pacte international des droits civils et politiques et son protocole facultatif ; la Convention sur la prévention et la répression du crime de génocide ; la Convention internationale sur l'élimination de toutes formes de discrimination raciale ; la Convention internationale sur l'élimination de toutes formes de discrimination contre la femme ; la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ; la Convention relative aux droits de l'enfant. Le même article établit le mécanisme permettant aux autres traités et conventions relatifs aux droits de l'homme d'acquérir un statut constitutionnel.

¹⁹ Cette clause attribue au Congrès la fonction de « pourvoir à la prospérité du pays, à l'épanouissement et au bien-être de toutes les provinces et au développement de la culture », et à cette fin, il lui assigne la tâche de promouvoir l'industrie, l'immigration, la construction d'œuvres d'infrastructure et la colonisation des terres, par l'octroi temporaire de priviléges et de récompenses pour inciter les capitaux à s'installer dans le pays.

respectée dans toutes les pouvoirs de l'État, nous pouvons également relever un affaiblissement du rôle et de la fonction des partis politiques (il existe une tendance à créer des coalitions temporaires pour des intérêts électoraux, instables et souvent imposés d'en haut, qui s'éloignent de l'objectif d'une plus grande démocratisation de la vie politique²⁰) ; une absence totale de mise en œuvre de formes de participation populaire à travers des mécanismes de démocratie semi-directe ; une subordination de l'objectif de préservation de l'environnement aux aléas de l'économie (que l'on observe surtout dans les provinces) ; et une criminalisation de certains peuples autochtones qui voient leur statut de citoyen remis en cause (au moins à niveau discursif) dans le cadre d'une manque de reconnaissance de leur droit au territoire (un droit qui ne se réalise pas, ou très lentement, loin de ce que prévoient la Constitution et les traités internationaux en matière de droits de l'homme).

La clause du développement humain, en particulier, a été complètement oubliée par le gouvernement Milei, qui présente un plan de gouvernement totalement étranger à cette disposition constitutionnelle. La responsabilité n'incombe pas seulement à l'exécutif, puisque le Congrès, qui devrait agir dans son rôle de pouvoir indépendant et de garant de la Constitution, ne cesse d'acquiescer face aux avancées du gouvernement.

En ce sens, bien que la crise déjà chronique de l'économie (conduisant à un appauvrissement général de la population et s'accompagnant d'une augmentation marquée des inégalités), l'augmentation du travail informel et le déséquilibre entre les provinces et les régions précèdent peu ou prou le gouvernement actuel, Milei et son équipe gouvernementale se caractérisent par le fait qu'ils se sont engagés dans une campagne électorale qui a commencé par l'abandon de l'objectif constitutionnel de défense de la valeur de la monnaie, et qui s'oriente maintenant, en particulier, vers un dé-financement de la recherche et du développement scientifique et technologique²¹ et vers une remise en cause des principes de gratuité et d'équité de l'enseignement public de l'État et l'autonomie et l'autarchie des universités nationales²².

Conclusion : des résultats mitigés, relevant majoritairement de la volonté politique du gouvernement

Ce bref examen de la réalité argentine trente ans après la réforme constitutionnelle coïncide avec des conclusions présentées par des juristes et des politologues en 2014²³.

²⁰ Pour une analyse précoce de ce phénomène, cf. Cheresky Isidoro et Annunziata Rocío (eds.), *Sin programa, sin promesa. Liderazgos y procesos electorales en Argentina*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2012.

²¹ Voir notamment le cas de la rétention de fonds destinés à la recherche : Guerrero Lara, « El Gobierno dice que “no hay plata” pero retiene US\$53 millones de préstamos internacionales destinados a la ciencia », *elDiarioAR* [en ligne], 30 septembre 2024. https://www.eldiarioar.com/unidad-de-investigacion/gobierno-dice-no-hay-plata-retiene-us-53-millones-prestamos-internacionales-destinados-ciencia_1_11692297.html

²² D'une part, on le constate dans la politique de sous-financement des universités publiques, qui affecte l'autonomie des universités et qui a été récemment confirmée par le veto présidentiel (ratifié par le Congrès) à la loi proposant une augmentation du financement des universités publiques et une revalorisation salariale du personnel enseignant. D'autre part, le projet du gouvernement d'introduire des frais d'inscription pour les étrangers dans les universités publiques argentines obéit à la même logique, ce qui soulève, tout d'abord, des questions quant à sa légalité (étant donné que le sujet de droit dans la constitution argentine est l'« habitant » : la constitution ne fait pas de distinction entre nationaux et étrangers en termes de droits civils), et ensuite, sur la base du même argument, des inquiétudes quant à son éventuelle extension future, si la mesure devait être acceptée.

²³ Cf. Ferreyra Raúl Gistavo, *op. cit.* et Barcesat Eduardo S., *op. cit.*

En trente ans, en dix ans, le pays a réussi à réaffirmer la règle constitutionnelle et a progressé dans la reconnaissance de divers droits qui offrent une plus grande protection formelle aux citoyens, qui doit être approfondie au niveau substantiel. En effet, si dans la lettre cette réforme montre une persistance de la tradition constitutionnelle libérale en Argentine, et sa modification par l'adoption d'un constitutionnalisme social qui propose non seulement la limitation du pouvoir de l'État, mais aussi son engagement à garantir la réalisation effective de certains droits reconnus aux citoyens, dans la pratique, on peut observer que l'extension de la réalisation de ces droits est fortement conditionnée par la volonté politique affichée par le gouvernement en place.

Ceci est lié aux aspects dans lesquels la réforme constitutionnelle n'a pas reçu de traduction institutionnelle ou d'application. Pour résumer ce qui a déjà été présenté, l'Argentine n'a pas réussi à approfondir la réforme fédérale proposée, n'a pas réglementé la création des institutions et des mesures prévues dans la Constitution (ou les a réglementées en violation de l'objectif proposé par la Constitution) et a échoué misérablement dans le projet de modérer la surimportance de la figure présidentielle.

On pourrait donc considérer que le succès de la séparation des pouvoirs en Argentine est, dans une certaine mesure, relatif et que ces faiblesses institutionnelles, tolérées ou encouragées tout au long de l'histoire, sont ce qui donne aux présidents la capacité d'agir pour mettre en œuvre des réformes politiques importantes, même lorsque, comme c'est le cas actuellement, le gouvernement ne dispose pas d'une majorité parlementaire.

C'est pourquoi, à l'occasion de l'anniversaire des 20 ans de la Constitution, certains intellectuels ont avancé l'idée qu'une nouvelle réforme serait nécessaire²⁴.

En ce qui concerne la situation immédiate, la première année de Milei semble montrer que, contrairement à ce qui s'est passé sous les gouvernements Menem, le Congrès, pour l'instant, n'agit pas suffisamment comme un contre-pouvoir. De son côté, le pouvoir judiciaire traîne son double problème de judiciarisation de la politique (du fait du recours abusif aux procédures d'amparo et de la constitution d'affaires basées sur des intérêts politiques) et de son revers, la politisation de la Justice (avec une influence du pouvoir politique dans la nomination des juges).

Tout cela conduit à une conclusion marquée par plus de questions que de réponses.

En effet, si la situation actuelle paraît se caractériser par : 1) un Exécutif qui, conformément à son programme d'austérité, semble mettre en péril les progrès graduels réalisés en trente ans de régime constitutionnel en ce qui concerne la réalisation des droits économiques, sociaux, culturels et environnementaux affirmés ou réaffirmés par la Constitution de 1994 et par le droit international auquel elle a attribué une valeur constitutionnelle ; 2) l'absence de projets de réformes institutionnelles ou de majorités et de consensus qui pourraient les permettre ; 3) une action sociale non encore suffisamment majoritaire qui, lorsqu'elle se manifeste, est réprimée ou ignorée par le jeu de la politique politique ; et 4) un contexte international qui se montre impuissant face aux violations du droit international, étant donné que la réalisation progressive et irréversible de ces droits économiques, sociaux, culturels et environnementaux est une exigence constitutionnelle et de droit international, la question qui semble se poser à l'avenir est

²⁴ Idem.

celle de la vérification de l'applicabilité juridictionnelle des droits²⁵. Autrement dit, il s'agit de l'action de la société civile pour exiger ces droits et du rôle que joueront les tribunaux pour vérifier que ces droits ne sont pas violés, que ce soit par commission ou par omission.

Pour l'instant, nous constatons que les ombudsmans locaux, certaines municipalités et divers syndicats ont déposé des recours d'amparo contre diverses mesures gouvernementales, et que les tribunaux ont dans certains cas pris des mesures préventives (en espagnol, medidas cautelares)²⁶. Mais la rapidité avec laquelle les réformes sont entreprises (comme une véritable thérapie de choc) met la justice sous pression (car les mesures préventives sont provisoires et ne peuvent remplacer une décision définitive de la justice) et, dans la mesure où les réformes sont votées par le législateur, soulève toujours la question de la judiciarisation de la politique.

Bibliographie

BARCESAT Eduardo S., « A veinte años de la Reforma Constitucional. Examen y perspectiva », dans : DIRECCION NACIONAL DEL SISTEMA ARGENTINO DE INFORMACION JURIDICA, *Constituciones argentinas. Compilación histórica y análisis doctrinario*, CABA, Editorial Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, 2015, pp. 261-275.

BARRAZA Javier I., « El Jefe de Gabinete de Ministros. Breve estudio de la relación que lo vincula con el Presidente de la Nación y los demás ministros », Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública, año XXXVI – 431, pp. 33-39, <https://cdi.mecon.gob.ar/bases/jurid/17153.pdf>

BENITO Irene, « La familia judicial argentina: al menos 46 jueces federales tienen parientes designados en la Justicia », *elDiarioAR* [en ligne], 5 octobre 2024, https://www.eldiarioar.com/unidad-de-investigacion/familia-judicial-argentina-46-jueces-federales-parientes-designados-justicia_1_11708851.html

BOSOER Fabián et CRUZ VAZQUEZ Juan, « El liderazgo presidencial en Raúl Alfonsín. Teoría y práctica », dans : LEIRAS Santiago C. (comp.), *Democracia y Estado de excepción. Argentina, 1983-2008*, Buenos Aires, Prometeo, 2012, pp. 31-85.

CHERESKY Isidoro et ANNUNZIATA Rocío (eds.), *Sin programa, sin promesa. Liderazgos y procesos electorales en Argentina*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2012.

²⁵ C'est une remarque déjà faite par M. Zaffaroni dans une note analysant une décision du Tribunal supérieur de justice de la ville de Buenos Aires concernant l'attribution des postes vacants dans les écoles publiques en 2020. Zaffaroni Eugenio Raúl, « ¿Hay derechos no exigibles a los gobiernos? », *La tecl@ eñe*[en ligne], 28 de diciembre de 2020.

²⁶ Municipalidad de La Matanza, « La Justicia hizo lugar al amparo que presentó La Matanza contra los tarifazos autorizados por Milei », Municipio de La Matanza (en ligne), 4 octobre 2024, <https://generosmatanza.com/noticias-municipio/la-justicia-hizo-lugar-al-amparo-que-presento-la-matanza-contra-los-tarfazos-autorizados-por-milei-8419> ; « LA JUSTICIA RATIFICÓ LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL DNU 70 DEL GOBIERNO DE MILEI A PARTIR DEL AMPARO PRESENTADO POR LA CTERA », Suteba (en ligne), 27 août 2024, <https://www.suteba.org.ar/la-justicia-ratific-la-inconstitucionalidad-del-dnu-70-del-gobierno-de-milei-a-partir-del-amparo-presentado-por-la-ctera-23529.html> ; Marina Rosario, « El DNU de Javier Milei: qué son los amparos judiciales y las medidas cautelares », Chequeado (en ligne), 20 janvier 2024, <https://chequeado.com/el-explicador/el-dnu-de-milei-que-son-los-amparos-judiciales-y-las-medidas-cautelares/>.

CUESTA Rodrigo, « La nueva ley de medidas cautelares en los casos en que el Estado nacional es parte. Protección del interés público y derechos fundamentales », 2014, Id SAIJ : DACF140066. <http://www.saij.gob.ar/rodrigo-cuesta-nueva-ley-medidas-cautelares-casos-estado-nacional-es-parte-proteccion-interes-publico-derechos-fundamentales-dacf140066-2014/123456789-0abc-defg6600-41fcancirtcod>

FERREYRA Raúl Gustavo, « Manifiesto sobre las garantías de los derechos. A propósito de los veinte años de la “Constitución reformada” », dans : Dirección Nacional del Sistema Argentino de Información Jurídica, *Constituciones argentinas. Compilación histórica y análisis doctrinario*, CABA, Editorial Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, 2015, pp. 239-259.

GIMENEZ José, « La relación de Javier Milei con las provincias: cómo se reparten los fondos y qué cambió con la nueva gestión », *Chequeado* [en ligne], 4 mars 2004, <https://chequeado.com/el-explicador/la-relacion-de-javier-milei-con-las-provincias-como-se-reparten-los-fondos-y-que-cambio-con-la-nueva-gestion/>

GUERRERO Lara, « El Gobierno dice que “no hay plata” pero retiene US\$53 millones de préstamos internacionales destinados a la ciencia », *elDiarioAR* [en ligne], 30 septembre 2024. https://www.eldiarioar.com/unidad-de-investigacion/gobierno-dice-no-hay-plata-retiene-us-53-millones-prestamos-internacionales-destinados-ciencia_1_11692297.html

LAVIN Renzo, BRACACCINI Fernando et GIULLITTI Marcelo, *El proceso de designación de los jueces de la Corte Suprema*, Buenos Aires, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, 2017, <https://chequeado.com/justiciapedia/wp-content/uploads/2015/05/PolicyBrief-CSJN-2.pdf>

LOPEZ Guillermo A. F., « Reflexiones sobre el control de constitucionalidad en la República Argentina », *La Ley*, 1996, p. 1501, Id SAIJ: DACA980156 : <http://www.saij.gob.ar/doctrina/daca980156>

RUA Ramiro Javier, « El principio acusatorio y la necesidad de una reforma legislativa », Id SAIJ: DACC090075, http://www.saij.gob.ar/doctrina/dacc090075-rua-principio_acusatorio_necesidad_una.htm

ZAFFARONI Eugenio Raúl, « ¿Hay derechos no exigibles a los gobiernos? », *La tecl@ eñe*[en ligne], 28 de diciembre de 2020, <https://lateclaenerevista.com/hay-derechos-no-exigibles-a-los-gobiernos-por-e-raul-zaffaroni/>