



Le pouvoir de veto présidentiel

Guide introductif à l'élaboration d'une constitution n° 14





Le pouvoir de veto présidentiel

Guide introductif à l'élaboration d'une constitution n° 14

Elliot Bulmer

© 2021 Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale

© 2017 y 2015 éditions en langue Anglais

Les publications d'IDEA International sont indépendantes de tout intérêt national ou politique. Les points de vue exprimés dans la présente publication ne reflètent pas nécessairement les opinions d'IDEA International, de son conseil d'administration ou des membres du conseil.



La version électronique de la présente publication est disponible sous Creative Commons Licence (CCL) – Creative Commons Attribution–NonCommercial–ShareAlike 3.0 Licence. Vous pouvez librement partager cette publication ou en faire des travaux dérivés uniquement à des fins non commerciales, et à condition d'en avoir correctement nommé les sources et de les diffuser sous une licence identique à celle-ci. Pour de plus amples informations sur cette licence, veuillez consulter : <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>>.

International IDEA

Strömsborg

SE-103 34 Stockholm

Suède

Téléphone : +46 8 698 37 00

Courriel : info@idea.int

Site Internet : <<https://www.idea.int>>

Traduction : Strategic Agenda Ltd

Révision substantielle : Thibaut Noel

Révision : Anne Marsaleix

Graphisme : IDEA International

DOI : <<https://doi.org/10.31752/idea.2021.14>>

ISBN: 978-91-7671-389-1 (PDF)

Créé avec Booktype: <<https://www.booktype.pro>>

Table des matières

1. Introduction	6
Avantages et risques	6
2. Enjeux	8
3. Nature et finalités du pouvoir de veto	10
Quelle est l'origine du pouvoir de veto ?	10
Quels sont les liens entre le pouvoir de veto, la séparation des pouvoirs et le système de contre-pouvoirs ?	11
Quels sont les effets du pouvoir de veto sur le rôle et les fonctions du président ? ..	13
Le veto présidentiel, un moyen de protéger la constitution	13
Le veto présidentiel, une protection contre les politiques néfastes et la corruption .	13
Le veto, un outil au service du pouvoir présidentiel	14
4. Principales options d'élaboration des pouvoirs de veto	17
Motifs autorisant l'utilisation du veto	17
Procédure d'annulation du veto	18
5. Autres considérations relatives à l'élaboration des pouvoirs de veto	24
Le président devrait-il disposer d'un pouvoir de veto sélectif ?	24
Délais et veto de poche	25
Consultation obligatoire avant l'utilisation du pouvoir de veto	27
Contreseing du gouvernement obligatoire pour pouvoir utiliser le pouvoir de veto	28

Déclaration des motifs	29
Amendements présidentiels	29
Soumission de projets de loi à la population	30
6. Considérations relatives au contexte	31
Calendrier électoral	31
Structure législative	32
Prise en compte de l'ensemble des pouvoirs du président	33
Culture politique et attentes	34
7. Alternatives au veto présidentiel	35
8. Questions à considérer	36
9. Exemples	38
Références bibliographiques	42
Annexe	45
À propos de l'auteur	45
À propos d'IDEA International	46
À propos de ConstitutionNet	47
Autres publications d'IDEA International au sujet des processus d'élaboration de constitutions	48
À propos de cette série	50

1. Introduction

Le veto présidentiel est un mécanisme constitutionnel qui autorise un chef d'État élu à refuser son consentement à un projet de loi adopté par l'assemblée législative, mais pas encore promulgué de manière définitive. Il a pour effet d'empêcher ce projet de loi d'obtenir le statut de loi et d'entrer en vigueur. Le veto de la présidente ou du président¹ peut néanmoins être surmonté grâce à une procédure définie dans la constitution, qui requiert généralement une décision prise à la majorité qualifiée par l'assemblée législative. Les motifs pour lesquels le pouvoir de veto peut être exercé et les conditions pour l'outrepasser varient d'un État à l'autre.

Ce Guide introductif porte sur le pouvoir de veto législatif dans les démocraties présidentielles et semi-présidentielles, dans lesquelles un président élu par la population détient de vastes pouvoirs et joue un rôle politique relativement actif. Le pouvoir de veto peut se révéler un outil puissant dans de tels systèmes, car il renforce l'influence du président sur les politiques et les législations nationales. Ce Guide introductif aborde également, quoique brièvement, le pouvoir de veto dont dispose le chef de l'État dans les démocraties parlementaires.

Avantages et risques

Historiquement, le pouvoir de veto a été conçu comme un instrument passif visant à protéger la séparation constitutionnelle des pouvoirs ainsi que les droits des citoyens, dans le cadre d'un système de contre-pouvoirs. S'il conserve généralement cette fonction, il est également devenu un instrument de négociation politique entre institutions dans les démocraties caractérisées par un pouvoir présidentiel fort.

Le veto place un grand pouvoir et une grande responsabilité entre les mains d'une seule personne : pourquoi la décision d'un seul individu aurait-elle plus de

poids que celle de toute une assemblée législative? Des pouvoirs de veto présidentiels excessifs risquent de déséquilibrer les relations entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, entraînant l'apparition d'un régime autocratique et menant le système dans une impasse.

Notes

1. 'Dans ce document, le terme 'président' est employé pour désigner à la fois les femmes et les hommes occupant la fonction de président. Le masculin est employé au sens générique dans l'unique but de ne pas alourdir le texte avec des doubles occurrences systématiques.

2. Enjeux

Dans une société régie par l'État de droit, il est important de définir clairement ce qu'est la loi. Par conséquent, il est indispensable de distinguer sans ambiguïté les simples projets ou propositions de loi des lois adoptées. Cette distinction repose sur l'étape de la promulgation (les procédures et la terminologie diffèrent d'un pays à l'autre), durant laquelle, en règle générale, le chef de l'État signe formellement le projet de loi pour lui donner une valeur législative. C'est l'acte par lequel le chef de l'État authentifie la loi votée par l'assemblée législative et la rend exécutoire. En signant la nouvelle loi, le chef de l'État l'approuve, et par là même, accepte sa finalité et lui accorde une légitimité formelle.

Le fait que le chef de l'État donne son consentement signifie toutefois qu'il doit avoir au moins la possibilité de refuser ou de réserver ledit consentement. C'est ce pouvoir dont dispose le chef de l'État de refuser ou de réserver son consentement que l'on appelle pouvoir de veto. Le pouvoir de veto est, par nature, essentiellement réactif. Il ne permet pas au président d'initier des changements, mais plutôt de préserver le statu quo en empêchant tout changement. En principe, cela permet au président de protéger la constitution, de préserver l'équilibre et la séparation des pouvoirs, d'éviter la promulgation de lois bâclées ou mal conçues et de faire obstacle aux lois qui serviraient des intérêts spécifiques plutôt que le bien commun.

Cependant, le pouvoir de veto n'est pas uniquement réactif. Étant donné qu'il renforce le pouvoir de négociation politique de la présidence par rapport à l'assemblée législative, un président compétent et soutenu par la population peut également l'employer de manière active, en tirant parti des possibilités qu'il offre pour initier des politiques et influencer l'agenda politique.

En raison de ce rôle crucial que le pouvoir de veto peut être amené à jouer dans les relations entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, les personnes responsables de l'élaboration d'une nouvelle constitution ou de l'amendement

d'une constitution existante doivent réfléchir à la nécessité d'accorder ce pouvoir au président et, le cas échéant, aux circonstances et motifs dans lesquels il peut être utilisé. Il importe également d'envisager la place du pouvoir de veto dans la logique interne du projet de constitution et ses liens avec l'équilibre général des pouvoirs au sein d'un système démocratique.

Les pouvoirs de veto présidentiels forts sont caractéristiques des démocraties présidentielles anciennes fondées sur le modèle classique de séparation des pouvoirs du XIX^e siècle. Les démocraties semi-présidentielles, ainsi que certaines constitutions présidentielles récentes (en particulier en Amérique latine), disposent généralement de pouvoirs de veto présidentiels plus faibles. Néanmoins, dans la plupart des démocraties présidentielles ou semi-présidentielles, le président possède, au moins dans une certaine mesure, un pouvoir de veto discrétionnaire qui lui permet d'arrêter ou de retarder la promulgation des lois.

En revanche, les chefs d'État des démocraties parlementaires, dont le rôle se limite généralement à celui de figures de proue civiques et cérémonielles, n'ont généralement qu'un pouvoir de veto très limité, lorsqu'ils en ont un. Dans ces pays, le veto du chef de l'État constitue davantage un mécanisme de protection de la constitution ou une mesure symbolique qu'un outil permettant d'influencer régulièrement les politiques publiques. Pour de plus amples informations concernant les pouvoirs de veto dans les régimes parlementaires, veuillez consulter les sixième et septième volumes de la série des Guides introductifs à l'élaboration d'une constitution d'IDEA International, respectivement *Non-Executive Presidents in Parliamentary Democracies* (Présidents sans pouvoir exécutif dans les démocraties parlementaires) et *Constitutional Monarchs in Parliamentary Democracies* (Monarques constitutionnels dans les démocraties parlementaires).

L'existence d'un pouvoir de veto excessif peut mener le système politique dans une impasse en empêchant la prise des décisions nécessaires ainsi que la cohérence des politiques publiques, la reddition de comptes et la bonne gouvernance. La constitution prévoit donc, dans la plupart des cas, des procédures ou des circonstances qui autorisent l'assemblée législative à outrepasser le veto présidentiel. La précision avec laquelle ces règles sont formulées peut, dans certaines circonstances politiques, avoir une influence considérable sur les décisions politiques et les résultats de la gouvernance.

3. Nature et finalités du pouvoir de veto

Quelle est l'origine du pouvoir de veto ?

Le pouvoir de veto législatif moderne exercé par les présidents élus est un héritage du droit dont disposaient les rois européens, au Moyen-Âge, de refuser les propositions et les requêtes soumises par leur parlement. En exerçant ce droit, le roi, qui était censé être le garant de la justice et du bien commun, plaçait son jugement universel au-dessus des intérêts particuliers des représentants des seigneuries et autres entités féodales.

À la suite des révolutions américaine (1776) et française (1789), certains penseurs constitutionnels démocrates, notamment Thomas Paine et Thomas Jefferson, ont cherché à abolir le pouvoir de veto, en partie à cause de ses liens avec la monarchie. Pour ces républicains radicaux, la liberté se manifestait avant tout par le droit du peuple à contrôler son gouvernement et à participer aux affaires publiques. Ils fondaient leurs espoirs sur la démocratie locale, la mobilisation active des citoyens et des élections fréquentes. Le pouvoir de veto présidentiel leur semblait une limitation « dangereuse » et « arbitraire » de l'autorité des représentants élus du peuple, qui conférerait un trop grand pouvoir à un seul individu (Paine 1805).

En revanche, des penseurs plus conservateurs, à l'instar d'Alexander Hamilton et de John Adams, considéraient avec scepticisme ces idées populistes. Ils considéraient la liberté comme une limitation du pouvoir (y compris du pouvoir du peuple), et s'intéressaient donc à la protection des intérêts privés et des droits de propriété. À leurs yeux, le veto était une protection nécessaire contre ce qu'ils appelaient la « tyrannie de la majorité », conséquence selon eux inévitable de l'attribution du pouvoir à une assemblée législative non soumise à des limites. Ils justifiaient l'existence du pouvoir de veto présidentiel en le définissant comme

« un contrepoids salutaire à l'organe législatif, destiné à protéger la communauté contre [...] toute impulsion défavorable au bien commun susceptible d'influencer une majorité des membres de cet organe » (Hamilton 1788).

Ces controverses entre démocrates radicaux et conservateurs du XVIII^e siècle n'ont pas qu'un intérêt historique. Elles continuent de mettre en évidence, à notre époque, un principe durable et important pour les rédacteurs d'une nouvelle constitution : le pouvoir de veto est, initialement, un moyen de limiter le pouvoir des représentants élus du peuple. Le veto est, en substance, un instrument d'opposition à la majorité, qui a pour effets directs de privilégier le statu quo, de compliquer l'adoption de nouvelles lois et de rendre plus difficile la réalisation de changements sociaux à l'initiative de la majorité législative. L'étendue de ces effets dépend bien entendu des règles exactes qui encadrent l'exercice du pouvoir de veto et qui permettent de l'outrepasser, du système électoral et d'autres facteurs contextuels.

Quels sont les liens entre le pouvoir de veto, la séparation des pouvoirs et le système de contre-pouvoirs ?

Selon la doctrine classique de la séparation des pouvoirs, le pouvoir d'élaborer des lois (pouvoir législatif) doit être séparé du pouvoir d'administrer l'État (pouvoir exécutif) ainsi que du pouvoir d'interpréter les lois et de les appliquer à des cas spécifiques (pouvoir judiciaire). Cependant, les constitutions qui adhèrent à cette doctrine établissent rarement une séparation totale entre les trois branches de gouvernement. Comme l'a expliqué James Madison, cette doctrine autorise en effet chacune des trois branches du gouvernement à influencer, à modérer ou à contrôler, dans une certaine mesure, les actes des deux autres. C'est ce mélange partiel de pouvoirs qui se contrôlent mutuellement que l'on appelle système de contre-pouvoirs ou contrepoids.

James Madison considérait le pouvoir de veto de l'exécutif sur la législation comme l'un des contre-pouvoirs les plus importants, et reconnaissait qu'il figurait dans bon nombre des Constitutions des États fédérés des États-Unis (Madison 1788). Cependant, le pouvoir de veto n'est que l'un des moyens par lesquels les trois branches de gouvernement interagissent et se limitent mutuellement. Par exemple, en fonction des règles constitutionnelles du pays, un président ou une présidente pourrait également avoir le droit de proposer des lois, de convoquer l'assemblée législative en sessions extraordinaires, d'émettre des décrets ayant force de loi ou des ordonnances dans certaines circonstances, de demander l'avis du peuple dans le cadre d'un référendum, voire de dissoudre l'assemblée législative et d'organiser des élections anticipées. L'assemblée législative pourrait, quant à elle, avoir le pouvoir non seulement de surmonter le veto du président grâce à une procédure spécifique, mais aussi de destituer le président, d'approuver certaines nominations importantes faites par le président et de superviser la conduite de

l'administration par le biais d'audiences et de commissions d'enquête parlementaires.

Lors de l'élaboration des dispositions constitutionnelles relatives aux pouvoirs de veto du président (et aux procédures d'annulation du veto par l'assemblée législative), il peut être utile de réfléchir à la place de ces dispositions au sein de la constitution et du système d'équilibre des pouvoirs dans son ensemble. S'il existe trop peu de contre-pouvoirs, le gouvernement risque de devenir arbitraire, autocratique, incohérent et corrompu. En revanche, la multiplication de contre-pouvoirs peut entraver l'action du gouvernement et compliquer la bonne gouvernance du pays, incitant ainsi le gouvernement à recourir à des moyens extraconstitutionnels pour accroître son pouvoir (coup d'État, coercition, corruption, etc.). Le tableau 3.1 présente quelques-uns des contre-pouvoirs et mécanismes de contrôle caractéristiques d'une constitution moderne fondée sur la séparation des pouvoirs.

Tableau 3.1 Séparation des pouvoirs et contrepoids dans la Constitution du Libéria (1986)

Branche de gouvernement	Contrepoids du pouvoir législatif	Contrepoids du pouvoir exécutif	Contrepoids du pouvoir judiciaire
<p>Législatif (Chambre des représentants et Sénat)</p> <p>Élabore les lois (article 29)</p>		<p>L'assemblée législative peut :</p> <ul style="list-style-type: none"> définir le budget de l'État au travers de lois de finances (article 34), ratifier des traités (article 34), outrepasser le veto du président (article 35), destituer le président (article 62) 	<p>L'assemblée législative peut :</p> <ul style="list-style-type: none"> destituer et révoquer les juges (article 43), approuver la nomination des magistrats (article 54), organiser le système judiciaire (article 65), proposer des révisions constitutionnelles (article 91)
<p>Exécutif (président)</p> <p>Gère l'administration conformément aux lois du pays (article 50)</p>	<p>Le président peut :</p> <ul style="list-style-type: none"> convoquer des sessions extraordinaires (article 32), opposer son veto à des projets de loi ou des dispositions précises (article 35), proposer des lois (article 58) 		<p>Le président peut :</p> <ul style="list-style-type: none"> nommer les juges (article 54), accorder des grâces présidentielles (article 59)
<p>Judiciaire (tribunaux)</p> <p>Interprète les lois et les applique aux personnes en litige (article 65)</p>	<p>La justice peut :</p> <ul style="list-style-type: none"> statuer sur la constitutionnalité des lois (article 66) 	<p>La justice peut :</p> <ul style="list-style-type: none"> statuer sur la légalité des actes du pouvoir exécutif (article 66) 	

Quels sont les effets du pouvoir de veto sur le rôle et les fonctions du président ?

Pour déterminer la portée et l'étendue du pouvoir de veto, il peut être utile d'examiner la manière dont les contre-pouvoirs constitutionnels reflètent l'identité du pouvoir dirigeant selon la constitution, leurs liens avec lui, et, par conséquent, le rôle que le pouvoir de veto est censé jouer, soit en faisant contrepoids à ce pouvoir dirigeant, soit en facilitant son action.

Le veto présidentiel, un moyen de protéger la constitution

L'une des fonctions traditionnelles du pouvoir de veto du président consiste à protéger la population des lois qui violeraient la constitution de manière flagrante ou qui n'auraient pas été adoptées conformément à la procédure constitutionnelle en vigueur. Le président joue essentiellement le rôle de garant de la constitution : il est chargé d'assurer le contrôle exécutif des lois proposées (à distinguer du contrôle juridictionnel, plus connu). Cette acception du pouvoir de veto implique nécessairement que le président ait des pouvoirs constitutionnels relativement faibles et qu'il ne soit pas la principale autorité directrice et décisionnelle du pays (il peut s'agir du gouvernement dans un régime semi-présidentiel, ou des dirigeants de la majorité parlementaire dans un régime parlementaire). De nombreux chercheurs affirment que l'objectif premier du pouvoir de veto, tel qu'il a été envisagé par les auteurs de la Constitution des États-Unis, était la protection de la constitution. Ainsi, il aurait initialement été conçu comme une mesure de réaction relativement exceptionnelle, qui ne serait que rarement utilisée et qui ne « pourrait être appliquée légitimement qu'aux lois qui violeraient clairement la constitution, qui déborderaient sur les attributions du pouvoir exécutif ou qui seraient mal conçues » (McCarty 2009, p. 369).

Le veto présidentiel, une protection contre les politiques néfastes et la corruption

Dans de nombreux pays, le président peut utiliser son pouvoir de veto pour empêcher l'adoption de lois qu'il estime contestables, tant pour des motifs politiques que techniques, sans pour autant avoir à remettre en question leur conformité à la constitution ou à la procédure législative. Outre son emploi contre les lois auxquelles le président est opposé pour des raisons idéologiques, le pouvoir de veto est fréquemment utilisé comme moyen d'éviter la promulgation de lois destinées à servir l'intérêt des législateurs (par exemple en finançant à l'aide de fonds publics des projets dans leur propre circonscription) ou des intérêts spécifiques (lorsque des groupes de pression tentent de pousser les législateurs à

voter des lois qui privilégient une partie de la société au détriment du bien commun).

Cette acception du pouvoir de veto renforce le pouvoir discrétionnaire du président par rapport au veto employé uniquement pour des raisons constitutionnelles ou procédurales. Elle incite le président, en tant que représentant d'une circonscription nationale, à évaluer les avantages, le bien-fondé et la nécessité d'un projet de loi et à agir de manière à protéger l'intérêt général. Il s'agit cependant toujours par essence d'un pouvoir de réaction, négatif, qui amène le président à examiner et à approuver ou rejeter les propositions de loi faites par autrui (par exemple les chefs de file de l'assemblée législative). Dans cette perspective, le président est un acteur politique autonome, mais pas nécessairement le seul, ni même le principal, initiateur des politiques.

Le veto, un outil au service du pouvoir présidentiel

L'une des évolutions majeures survenues dans les démocraties présidentielles au cours du siècle dernier réside dans le changement de la nature et de la perception du pouvoir présidentiel. Selon le modèle classique de séparation des pouvoirs élaboré aux XVIII^e et XIX^e siècles, le président est en principe le dirigeant du pouvoir exécutif et le chef de l'administration, mais pas obligatoirement le chef du pays ni du système politique dans son ensemble, du moins en temps de paix : la direction de la politique intérieure est censée être partagée entre le président et l'assemblée législative.

Toutefois, l'urbanisation et l'industrialisation ont transformé le pouvoir présidentiel. La nécessité de réglementer le commerce en expansion, de promouvoir le développement des industries, de répondre aux revendications de la population urbaine pauvre et de corriger les effets indésirables du développement a renforcé la demande et les attentes en faveur d'un pouvoir présidentiel fort dans les processus décisionnels et l'élaboration des politiques publiques. Aux États-Unis, ce changement s'est produit au cours des périodes dites de l'Ère progressiste (des années 1890 aux années 1920) et du New Deal (1933-1945). Des évolutions semblables sont survenues au même moment dans les démocraties présidentielles d'Amérique latine, notamment au Chili, dont la Constitution de 1925 a renforcé les pouvoirs du président en matière d'élaboration de politiques publiques (Gargarella 2013). La plupart des États africains ont jugé nécessaire d'octroyer un pouvoir fort au président en vue de promouvoir le développement et de répondre aux besoins de populations de plus en plus urbanisées depuis leur indépendance dans les années 1960. Chargés d'assurer une direction politique cohérente, les présidents de nombreux pays y sont perçus non seulement comme les chefs exécutifs, mais aussi les chefs législatifs, censés prendre des initiatives et être à l'origine des projets de loi.

Point de réflexion 1

Comment les pouvoirs sont-ils équilibrés dans la constitution ? Le président est-il le principal dirigeant politique, une autorité politique parmi d'autres, ou un garant de la constitution qui ne participe pas aux activités quotidiennes d'élaboration des politiques publiques ? Par conséquent, quel est l'objectif du pouvoir de veto dans le cadre du système politique ?

Ce transfert au président du rôle de dirigeant et de la responsabilité des initiatives a des conséquences sur la nature du pouvoir de veto (voir le tableau 3.2). Un président qui est à l'origine des politiques publiques ne peut également se positionner comme principal obstacle aux mauvaises législations. Dans ce contexte, le pouvoir de veto du président est devenu un outil d'influence ou de négociation qui peut être employé de manière active et stratégique par le président en vue de réaliser ses objectifs politiques. Ce pouvoir « garantit au président une place à la table des négociations législatives », ce qui lui permet de « faire obstacle aux lois auxquelles il est opposé ou, plus souvent, d'obtenir des concessions politiques de la part de majorités qui rechignent à les lui accorder » (Cameron 2009, p. 1). L'utilisation accrue du veto comme « arme politique » a « permis au président de jouer un rôle plus actif dans les affaires législatives, et a modifié la dynamique de la relation entre le président et l'assemblée législative de sorte que celle-ci n'est plus la force dominante du gouvernement, comme c'était le cas jusqu'à la fin du XIX^e siècle » (Slezak 2007).

L'importance politique du pouvoir de veto ne dépend même pas de son utilisation. Sa simple existence, si le président montre de manière convaincante qu'il est prêt à l'utiliser, peut suffire à influencer les lois conformément aux souhaits de ce dernier (Cameron 2009). Comme le souligne McCarty (2009, p. 370), cet effet modérateur peut cependant être à double tranchant : au lieu de faire des concessions au président pour éviter l'emploi du veto, la majorité législative peut décider, si elle juge que le contexte politique est opportun (par exemple pendant une année électorale), de voter une loi à laquelle elle sait que le président devra mettre son veto, afin de le forcer à adopter une position politique susceptible de déplaire à certaines parties de l'électorat.

Tableau 3.2. Schéma des rôles classiques du président et des pouvoirs de veto correspondants

Rôle du président selon la constitution	Pouvoirs d'action	Pouvoirs de réaction (veto législatif)	Objectif(s) premier(s) du veto	Exemples	Remarques
Dirigeant politique (présidence active)	Forts : Pouvoir d'initiative législative, pouvoir d'émission de décrets, pouvoir de définition des priorités et de l'agenda politique	Variables : D'un pouvoir de veto purement symbolique à un veto très difficile à outrepasser	Outil au service du leadership et du rôle directeur du président	Nombreuses constitutions d'Amérique latine (par exemple celles de Bolivie et de Colombie)	Plus le pouvoir d'un président est actif, moins il a besoin d'un pouvoir réactif pour atteindre ses objectifs politiques
Chef de l'administration (présidence conforme à la séparation des pouvoirs classique)	Faibles : La constitution ne permet pas au président de proposer des lois ni de définir des priorités, et ses pouvoirs réglementaires sont limités	Forts : Veto difficile à contourner	Protection contre les lois nuisibles et les irrégularités procédurales ou constitutionnelles	États-Unis, Libéria	Souvent, en pratique, le président, dans ce type de système, peut transformer son pouvoir de veto en outil plus actif à l'aide de sources de pouvoir informelles
Défenseur de l'intérêt général ou de l'ordre constitutionnel (présidence protectrice)	Faibles : Le président peut avoir le droit de proposer des lois, mais uniquement dans des circonstances exceptionnelles, et ses pouvoirs réglementaires sont limités	Faibles : L'emploi du pouvoir de veto peut être restreint à des questions de conformité à la constitution ou à la procédure ; s'il est utilisé pour des motifs politiques, le veto peut être facile à contourner	Protection contre les irrégularités procédurales ou à la non-conformité à la constitution	Régimes semi-présidentiels monistes (dans lesquels le Premier ministre et le gouvernement ne sont pas formellement responsables devant le président ; ils ne sont responsables que devant l'assemblée législative) (régimes semi-présidentiels où les pouvoirs constitutionnels du président sont faibles)	Le président n'est pas supposé être le principal dirigeant politique, mais l'on peut s'attendre à ce qu'il intervienne dans certaines circonstances extraordinaires

4. Principales options d'élaboration des pouvoirs de veto

Deux choix essentiels doivent être faits lors de l'élaboration du pouvoir de veto : le premier porte sur les motifs autorisant l'exercice de ce pouvoir ; le second concerne la procédure par laquelle l'assemblée législative peut outrepasser le veto.

Motifs autorisant l'utilisation du veto

Veto pour raisons constitutionnelles ou procédurales

Les constitutions peuvent restreindre l'emploi du veto à des questions de conformité constitutionnelle ou procédurale. Ainsi, la Constitution de l'Autriche déclare que « l'adoption des lois fédérales conformément à l'ordre constitutionnel est authentifiée par la signature du président fédéral » et le contreseing du chancelier fédéral [Premier ministre] (article 47). Cela signifie que la présidente ou le président est tenu(e) de promulguer les lois et ne peut refuser de le faire que dans des circonstances extrêmes, lorsque la loi n'est absolument pas, sur la forme ou sur le fond, « conforme à la Constitution » (Koker 2014).

Le veto présidentiel pour motif de constitutionnalité prend généralement la forme d'un renvoi du projet de loi en question à la Cour suprême ou à la Cour constitutionnelle pour que celle-ci se prononce sur sa constitutionnalité. Ce pouvoir existe par exemple en Arménie (article 129 de la Constitution), en Bulgarie (article 150 de la Constitution), au Burundi (article 202 de la Constitution), en France (article 61 de la Constitution), en Irlande (article 26 de la Constitution) ou encore aux Seychelles (article 87 de la Constitution). Il s'agit d'une forme de contrôle juridictionnel abstrait ou a priori. Le président est responsable du renvoi des lois, mais ce sont les tribunaux qui ont le dernier mot concernant leur constitutionnalité.

Veto pour raisons politiques

Dans les démocraties où le président est censé jouer un rôle plus actif en tant que dirigeant et décideur politique, il se voit généralement accorder un vaste pouvoir de veto discrétionnaire, qu'il peut exercer pour tout motif qu'il juge pertinent. Le président peut donc opposer son veto à des projets de loi du fait d'objections politiques portant sur le fond du texte législatif, sans être contraint de prouver l'existence d'irrégularités procédurales ou constitutionnelles.

La Constitution du Cameroun, par exemple, prévoit que « le Président de la République promulgue les lois adoptées par le Parlement dans un délai de quinze jours à compter de leur transmission, s'il ne formule aucune demande de seconde lecture ou s'il n'en saisit le Conseil Constitutionnel » (article 31). Par conséquent, le président peut opposer son veto à un projet de loi pour des raisons politiques (auquel cas ledit projet est renvoyé au Parlement pour une nouvelle délibération) ou pour des raisons constitutionnelles (auquel cas le projet de loi est renvoyé au Conseil Constitutionnel).

Interdiction de l'usage du veto contre certains types de lois

Certains types de lois ne sont pas considérés comme des lois ordinaires et, à ce titre, ne sauraient se voir opposer le veto du président. Ainsi, des présidents qui détiennent un pouvoir de veto sur toutes les lois ordinaires peuvent se voir refuser le droit de l'exercer sur les amendements à la constitution (dont la procédure d'approbation finale peut être différente, passant par exemple par une validation populaire à l'occasion d'un référendum). Il arrive également que le pouvoir de veto du président soit limité à certains types de lois, controversées ou fondamentales. Par exemple, à Singapour, le président ne dispose d'un pouvoir de veto que sur une gamme restreinte de lois, portant notamment sur certaines questions budgétaires.

Procédure d'annulation du veto

Veto absolu

La constitution donne parfois au président un pouvoir de veto absolu, qui ne peut pas être outrepassé par l'assemblée législative. Cela signifie en principe qu'aucune loi ne peut entrer en vigueur sans l'approbation du président, même avec le soutien d'une large majorité des législateurs.

- Ce type de veto renforce largement la position du président au sein de l'équilibre des pouvoirs, excédant les exigences normales liées au principe de séparation des pouvoirs et au système de contre-pouvoirs. Le pouvoir de veto absolu pour des motifs politiques est donc rare dans les constitutions

démocratiques. Il figure cependant dans certaines constitutions conservatrices anciennes, notamment dans la Constitution chilienne de 1833.

- Le veto absolu est plus fréquent lorsque son emploi est limité aux projets de loi inconstitutionnels. Cela s'explique par le fait qu'en principe, aucune majorité ne peut rendre constitutionnel un projet de loi qui ne l'est pas ; les seules solutions pour ce faire sont de réviser la constitution ou de modifier le projet de loi en question. Ainsi, en Colombie, l'assemblée législative a le droit d'annuler le veto du président, sauf si celui-ci est motivé par le caractère inconstitutionnel du projet de loi. Dans ce cas, si le projet de loi est à nouveau voté par la majorité absolue de l'assemblée législative, il est renvoyé à la Cour constitutionnelle, qui décide de l'approuver ou de le rejeter, étant attendu que sa décision est contraignante pour le président (article 167).

Veto pouvant être annulé par un vote à la majorité qualifiée de l'assemblée législative

On appelle parfois « veto restreint » un veto qui peut être annulé par une décision ultérieure de l'assemblée législative. La plupart des constitutions qui prévoient un pouvoir de veto présidentiel pour motifs politiques autorisent l'assemblée législative à annuler le veto du président par un vote à la majorité qualifiée.

- La proportion de votes nécessaire varie d'un pays à l'autre. Le plus souvent, il s'agit d'une majorité des deux tiers (Argentine, Chili, Costa Rica, El Salvador, Gabon, Ghana, Guinée-Bissau, Mexique, Nigéria, Philippines, République Centrafricaine, Seychelles, Ukraine, Zambie, etc.), mais, dans certains cas, seule une majorité de trois cinquièmes est demandée (par exemple au Burundi, en Pologne et au Sénégal).
- Une majorité qualifiée est exigée, car le veto présidentiel est appliqué pour empêcher la promulgation de lois partisans, controversées, qui divisent ou n'œuvrent pas en faveur de l'intérêt général. Le fait qu'une majorité qualifiée vote à nouveau ce projet de loi indique que ces objections ont été prises en compte et surmontées. Cela prouve que le projet de loi, loin d'être partisan, controversé ou cause de divisions, bénéficie du soutien d'une large majorité de l'assemblée législative.

En pratique, toutefois, ces dispositions ont pour effet d'autoriser le président à modifier unilatéralement **la taille de la majorité nécessaire pour l'adoption d'une loi** : si le président soutient le projet de loi, seule une majorité simple est

nécessaire, mais, s'il s'y oppose, il faut une majorité qualifiée. Cela lui permet d'influencer le résultat des décisions législatives par un acte qui équivaut de fait à un important « vote de blocage ».

L'effet de ce « vote de blocage » dépend évidemment de facteurs contextuels, tels que l'existence au sein de l'assemblée législative d'une majorité qualifiée disposée à mener une politique cohérente d'opposition au président. Dans de nombreux cas, le veto présidentiel, une fois utilisé, est dans les faits absolu, car il est souvent très difficile de constituer une coalition législative suffisamment vaste pour atteindre le seuil de majorité qualifiée requis pour surmonter le veto. Ainsi, aux États-Unis, entre l'élection de Ronald Reagan en 1980 et la fin du premier mandat de Barack Obama en 2012, le pouvoir de veto a été exercé 173 fois par l'ensemble des présidents concernés, et n'a été outrepassé par le Congrès qu'en 16 occasions, soit 9,2 % du total (Peters 2016).

Veto pouvant être annulé par un vote à la majorité absolue de l'assemblée législative

Certaines constitutions autorisent le président à opposer son veto à un projet de loi en le renvoyant à l'assemblée législative pour qu'elle le révise, tout en autorisant celle-ci à voter à nouveau ce projet sans qu'une majorité qualifiée ne soit nécessaire. Une majorité absolue (50 % plus une voix) du nombre total de membres de l'assemblée législative est généralement nécessaire pour ce faire.

- Ce type de veto est caractéristique des régimes parlementaires et des régimes semi-présidentiels dans lesquels le principal acteur politique est le Premier ministre. Par exemple, la Constitution de la République tchèque (article 50) autorise le président à renvoyer les projets de loi à la Chambre des députés, mais ces projets de loi sont promulgués malgré les objections du président s'ils obtiennent à nouveau l'approbation de la majorité absolue des députés. De même, dans des pays tels que la Bulgarie (article 101 de la Constitution), le Cap-Vert (article 149 de la Constitution) et la Finlande (article 77 de la Constitution), la validation de la majorité absolue des membres du Parlement permet d'annuler le veto législatif du président.
- Toutefois, ce type de veto faible existe également dans certains régimes présidentiels : les Constitutions du Bénin (article 57), du Brésil (article 66), de la Colombie (article 167), des Comores (article 64), de la Côte d'Ivoire (article 74) et du Pérou (article 180), pour ne citer qu'elles, autorisent l'assemblée législative à annuler un veto présidentiel par un vote à la majorité absolue.

Si la majorité à l'assemblée législative est résolue et unie, ce veto faible peut n'avoir qu'un effet symbolique : il permet au président d'exprimer ses objections et de demander à l'assemblée législative de réexaminer le projet de loi, mais ne confère pas au président l'autorité nécessaire pour empêcher sa promulgation à terme. Cependant, en cas d'absence de majorité ou de désunion de la majorité, même un veto aussi facilement révoquant peut se révéler décisif. En retardant la promulgation de la loi et en obligeant les législateurs à revoir son contenu (ce qui leur permet de se mettre d'accord et même de changer d'avis sans se discréditer), le président peut empêcher la promulgation de lois qui, sans cela, auraient été adoptées.

Variation de la majorité qualifiée nécessaire en fonction du type de loi

Une constitution peut fixer différents seuils de majorité qualifiée pour annuler le veto de différents types de loi.

- Ainsi, à Chypre, le président dispose d'un pouvoir de veto absolu sur les lois relatives aux affaires étrangères, à la défense et à la sécurité, alors que son veto n'est que symbolique et peut être annulé à la majorité simple lorsqu'il concerne d'autres lois (articles 50 et 51). Ce type de règles permet de reconnaître le rôle et la responsabilité spécifiques du président dans ces domaines, que l'on pourrait qualifier de « haute politique ».
- En Tunisie, l'assemblée législative peut passer outre le veto du président par un vote à la majorité absolue, sauf dans le cas des lois organiques, où il lui faut obtenir une majorité des trois cinquièmes (article 81). De même, au Portugal, le veto présidentiel peut être annulé à la majorité absolue des voix, sauf lorsqu'il est question d'une loi organique, d'une loi relative aux relations extérieures, d'une loi sur le système électoral ou d'une loi concernant la structure économique fondamentale de la société : une majorité des trois cinquièmes est alors requise (article 136). Cette distinction fait écho au principe qui veut que les lois ordinaires soient votées à la majorité simple, tandis que les lois organiques et les autres lois dotées d'une importance particulière sur les plans institutionnel ou structurel doivent être adoptées avec un plus large consensus et en respectant des normes plus strictes de délibération et d'inclusion.

Veto suspensif ne pouvant être annulé qu'après une période déterminée

Il arrive que le veto présidentiel ait pour effet de suspendre un projet de loi pour une période déterminée. Durant cette période, le veto peut donc être considéré comme absolu, puisqu'il est impossible de l'annuler. L'annulation devient toutefois possible une fois la période de suspension écoulée.

- En Équateur, par exemple, le veto présidentiel ne peut être annulé pendant un an ; cependant, l'assemblée législative peut ensuite adopter le projet de loi en question par un vote à la majorité des deux tiers (article 138). Cette règle s'explique par le fait que le veto du président, en retardant la promulgation de la loi, laisse le temps aux passions politiques de s'apaiser et permet l'organisation de débats plus larges.
- Les constitutions contemporaines établissent rarement un pouvoir de veto de ce type ; celui-ci peut néanmoins comporter des avantages dans certaines situations, en particulier lorsqu'il est associé à un seuil relativement bas de votes pour l'annuler (par exemple la majorité absolue). En effet, il peut faire office de filtre en éliminant les projets de loi précipités, motivés par des passions soudaines et éphémères, et en laissant davantage de temps aux débats publics pour orienter la législation, sans pour autant permettre à une minorité de faire obstacle à la volonté clairement exprimée de la majorité.
- Une autre solution possible, qui n'existe actuellement dans aucune constitution et que nous abordons ici à titre spéculatif, serait de permettre à une majorité qualifiée d'annuler le veto à tout moment, alors qu'il pourrait être annulé par une majorité simple ou absolue après la fin de la période de suspension. Cela permettrait à une minorité de l'assemblée législative, avec l'aide du président, de retarder l'adoption d'une loi, sans qu'elle puisse faire indéfiniment obstacle à la promulgation de lois que la majorité soutient fermement et résolument.

Choix d'élaboration

La nécessité d'obtenir une majorité qualifiée élevée (par exemple une majorité des deux tiers ou des trois quarts) peut rendre l'annulation d'un veto présidentiel très difficile pour l'assemblée législative. Cela peut entraîner des complications supplémentaires durant les périodes de cohabitation gouvernementale (c'est-à-dire lorsque des partis opposés détiennent la majorité à l'assemblée législative et la présidence) : en effet, des minorités relativement faibles pourraient obtenir une capacité disproportionnée à bloquer les lois nécessaires. Cependant, si la majorité requise est faible (par exemple la majorité simple ou absolue), elle risque de ne pas

représenter un frein suffisant face aux actions irréfléchies, partisans ou corrompues de la majorité législative ; il faut alors mettre en place d'autres mécanismes de contrôle et de contre-pouvoir.

Pour évaluer les avantages et les inconvénients de ces différentes options, les personnes responsables de l'élaboration d'une constitution sont invitées à tenir compte avant tout des intentions, de la philosophie et des objectifs généraux de leur constitution. Vise-t-elle principalement à exprimer et à réaliser la volonté démocratique de la majorité, ou bien à mettre en place un système dans lequel le gouvernement est encadré, chaque individu a des droits et les minorités sont protégées ? Bien entendu, la plupart des constitutions remplissent ces deux fonctions ; mais elles ne leur accordent pas la même importance.

5. Autres considérations relatives à l'élaboration des pouvoirs de veto

Outre les caractéristiques fondamentales du veto présentées ci-dessus, un certain nombre de modalités et de possibilités supplémentaires doivent être envisagées, notamment : le veto sélectif, les délais d'utilisation du veto et le veto de poche, la nécessité d'organiser une consultation officielle avant tout usage du pouvoir de veto et les amendements présidentiels.

Le président devrait-il disposer d'un pouvoir de veto sélectif ?

Le processus de négociation et d'adoption des lois par l'assemblée législative peut aboutir à des projets de loi qui, bien qu'ils ressemblent à la proposition initiale, regorgent de dispositions servant des intérêts particuliers ou d'engagements à effectuer des dépenses spécifiques en vue d'obtenir le soutien de certains législateurs ou groupes de pression. En somme, l'impératif de satisfaire de tels intérêts particuliers peut entraîner une incohérence dans les politiques publiques et une mauvaise gestion du budget, qui nuisent à l'intérêt général.

Un pouvoir de veto sélectif (parfois appelé veto partiel) permet au président ou à la présidente de s'opposer à une partie d'un projet de loi (y compris à des dispositions budgétaires spécifiques) tout en autorisant la promulgation du reste du projet. Cela signifie que le président peut opposer son veto aux dispositions servant des intérêts particuliers qui ont été ajoutées au projet de loi lors de sa négociation à l'assemblée législative.

En théorie, ce pouvoir devrait donc accroître la cohérence de la législation, prévenir la corruption et imposer une discipline financière. C'est pour ces raisons que le veto sélectif s'est généralisé dans les États fédérés des États-Unis (près de

90 % d'entre eux accordent ce pouvoir à leur gouverneur) et, à l'échelle nationale, dans les pays d'Amérique latine (voir par exemple l'article 83 de la Constitution de l'Argentine, l'article 66 de celle du Brésil ou l'article 208 de celle du Paraguay), d'Afrique (voir par exemple l'article 124.2 de la Constitution de l'Angola, l'article 40 de celle de la République Centrafricaine, l'article 74 de celle de la Côte d'Ivoire ou l'article 59 de celle de Madagascar) d'Europe (voir l'article 51 de la Constitution de Chypre) et d'Asie (voir par exemple l'article 33.1 de la Constitution de la Mongolie ou l'article 27.2 de celle des Philippines). En pratique, néanmoins, l'effet du veto sélectif en matière de réduction des dépenses irresponsables peut s'avérer limité. D'après Baker (2000, p. 64-65), il n'existe « aucun effet systématique du renforcement du pouvoir de veto sur le niveau de dépenses du gouvernement » et « la majeure partie de cet ouvrage a pour but de corriger l'idée fréquemment admise que le renforcement du pouvoir de veto limite les dépenses du gouvernement ». Il est toutefois évident que le veto sélectif accroît le pouvoir présidentiel sur le budget et, par conséquent, sur l'ensemble des politiques publiques.

Délais et veto de poche

Délai d'utilisation du pouvoir de veto

La plupart des constitutions qui accordent au président un pouvoir de veto précisent un délai durant lequel le président peut examiner un projet de loi adopté par l'assemblée législative et décider s'il y oppose son veto.

- La durée de ce délai est variable, mais reste généralement comprise entre 10 jours (Costa Rica, États-Unis) et 30 jours (Burundi, Côte d'Ivoire, Chili, Équateur) ; un délai de trois mois, comme le prévoit la Constitution de la Finlande, est exceptionnel.
- Il est en outre possible de réduire le délai dont dispose le président pour faire usage de son pouvoir de veto en situation d'urgence. Ainsi, au Bénin, le président dispose normalement d'un délai de 15 jours pour examiner un projet de loi et le promulguer ou y opposer son veto, sauf si l'assemblée législative déclare que le projet de loi est urgent : ce délai est alors réduit à cinq jours.

Que se passe-t-il si le président n'oppose pas son veto à un projet de loi, mais ne le signe pas non plus ?

Il peut arriver qu'un président ne signe pas un projet de loi, ou refuse de le faire, sans pour autant le rejeter ouvertement, y opposer son veto ni le renvoyer à l'assemblée législative dans les délais prévus par la constitution. La constitution peut apporter différentes solutions à cette impasse.

- Certaines constitutions prévoient qu'un projet de loi qui n'a pas été signé et qui n'a pas non plus reçu le veto présidentiel dans le délai prévu devient automatiquement une loi au terme de ce délai, malgré l'inaction du président. Par exemple, la Constitution de l'Argentine (article 80) dispose que « tout projet ou proposition de loi est considéré comme adopté s'il n'est pas renvoyé au Parlement par le pouvoir exécutif après un délai de dix jours ouvrables ».
- La Constitution des États-Unis accorde au président 10 jours pour mettre son veto à un projet de loi. Au terme de cette période, le projet de loi devient automatiquement une loi « comme si [le Président] l'avait signé ». Cependant, contrairement à la procédure argentine, le projet de loi n'accède pas au statut de loi si le Congrès a clos sa session, empêchant le président de lui renvoyer le projet de loi. Dans ce cas, le projet de loi ne devient pas une loi et il est réputé caduc à l'issue des 10 jours (section 7 de l'article 1), ce qui signifie que, si le Congrès tient à sa promulgation, il doit recommencer le processus législatif depuis le début une fois la session suivante ouverte. Cette inaction est appelée veto de poche (comme si le président partait en emportant le projet de loi dans sa poche).
- Au Mexique, un projet de loi qui n'est pas renvoyé au Congrès dans un délai de 10 jours ouvrés est réputé approuvé à moins que le Congrès ne siège pas : dans cette situation, le projet de loi doit être renvoyé au Congrès dès le premier jour de sa session suivante (article 72). En pratique, cela signifie que le président peut retarder la promulgation d'un projet de loi en refusant tout simplement de le signer à un moment où le Congrès ne siège pas, mais aussi que ce projet de loi deviendra automatiquement une loi à l'ouverture de la session suivante du Congrès, à moins que le président n'entreprenne de lui renvoyer le projet de loi.
- Au Bénin, l'article 57 de la Constitution dispose que si le président ne signe pas un projet de loi ou ne le renvoie pas dans le délai autorisé, le projet de loi est réputé avoir reçu son veto ; l'assemblée législative peut alors outrepasser ce veto conformément à la procédure habituelle (au Bénin, il s'agit d'un vote à la majorité absolue).

Certaines constitutions ne précisent pas de délai dans lequel le président peut exercer son veto. En l'absence de délai ou de mécanisme d'annulation du veto, l'approbation du président a une valeur absolue, car aucun projet de loi ne peut être promulgué sans elle. Ces dispositions ouvertes ne figurent généralement que dans des constitutions qui prévoient que le président exerce rarement son pouvoir de veto, et uniquement pour des motifs de non-respect de la procédure ou d'inconstitutionnalité (par exemple en Autriche). Néanmoins, même dans ces circonstances, l'absence de délai clair peut rendre la procédure incertaine. Le fait que la constitution précise le délai dans lequel le veto peut être exercé et ce qu'il se passe si un projet de loi n'a pas été signé et n'a pas non plus reçu de veto à l'expiration de ce délai peut contribuer à prévenir la survenue de conflits entre les institutions. Par essence, les situations dans lesquelles le pouvoir de veto est susceptible d'être utilisé sont des situations extraordinaires ; c'est dans ces circonstances qu'il est le plus important de disposer d'une procédure claire afin d'éviter toute crise constitutionnelle.

Délai avant toute nouvelle présentation d'un projet de loi auquel un veto a été opposé

La constitution peut interdire aux législateurs, pendant une période donnée, de présenter à nouveau un projet de loi après qu'un veto lui a été opposé. Par exemple, au Costa Rica, tout projet de loi bloqué par un veto présidentiel qui n'a pas été outrepassé par un vote à la majorité des deux tiers ne peut être proposé de nouveau avant la session suivante de l'assemblée législative (article 127). De telles restrictions peuvent prévenir l'escalade des conflits entre l'assemblée législative et le pouvoir exécutif, mais aussi empêcher l'assemblée législative de consacrer trop de temps à un sujet sur lequel aucun accord ne peut être trouvé. En rendant obligatoire un « délai de réflexion », ces contraintes temporelles permettent à toutes les parties concernées de s'apaiser et d'assouplir leur position afin qu'un compromis acceptable puisse, à terme, être trouvé.

Consultation obligatoire avant l'utilisation du pouvoir de veto

La constitution peut exiger que le président consulte d'autres institutions ou d'autres autorités avant d'utiliser son pouvoir de veto, tels que le président de l'assemblée législative, le juge en chef ou une haute autorité judiciaire, ou un conseil d'État spécialement mis en place pour conseiller la présidence. Cette obligation de consultation officielle contribue à empêcher un président d'agir par caprice ou de manière arbitraire, et permet à d'autres acteurs politiques et institutionnels d'influencer les décisions du président ou de leur imposer des limites. Cette contrainte peut forcer le président à mieux réfléchir aux conséquences de sa décision.

En Irlande, par exemple, le président est tenu de consulter le Conseil d'État, qui est composé de conseillers nommés et de membres ex officio, avant de pouvoir renvoyer une loi à la Cour suprême pour que cette dernière statue sur sa constitutionnalité. À Singapour, le président doit consulter un groupe de conseillers présidentiels avant d'employer certains pouvoirs discrétionnaires, notamment son pouvoir de veto concernant les décisions budgétaires. Les conseils donnés au président dans cette situation sont confidentiels, et, même s'il est obligé de les demander, le président n'est pas contraint de les suivre (sinon, le pouvoir appartiendrait concrètement aux conseillers et non au président, qui jouerait alors un rôle purement symbolique).

Contreseing du gouvernement obligatoire pour pouvoir utiliser le pouvoir de veto

Dans certains régimes semi-présidentiels monistes (c'est-à-dire dans lesquels le Premier ministre et le gouvernement ne sont pas formellement responsables devant le président ; ils ne sont responsables que devant l'assemblée législative), le pouvoir du président de surseoir à la promulgation d'une loi pour des motifs politiques et de demander à l'assemblée législative une nouvelle délibération n'est pas entièrement discrétionnaire, car cette décision requiert le contreseing du gouvernement. C'est le cas en France, par exemple, où le président peut demander au Parlement de procéder à un réexamen de la loi adoptée (article 10 de la Constitution), mais cette décision résulte d'un décret qui doit être contresigné par le Premier ministre (et le cas échéant par les ministres responsables), et nécessite donc son accord (article 19).

Comme mentionné dans la section précédente, une telle exigence signifie que le président ne dispose pas d'un réel pouvoir de veto. Le pouvoir de veto du président dépend de la configuration politique du moment. En période de concordance des majorités (lorsque le président, la majorité législative et le gouvernement sont issus du même parti ou de la même coalition), il est peu probable que le président et le Premier ministre opposent un veto à un projet de loi adopté par la majorité législative. En période de cohabitation (lorsque le président d'une part, et la majorité législative et le gouvernement d'autre part, ne sont pas issus du même parti politique ou de la même coalition), il est très peu probable que le Premier ministre accepte de contresigner la décision du président d'opposer son veto à un projet de loi adopté et de demander au Parlement de procéder à une nouvelle délibération.

Dans de tels systèmes, cependant, le président peut disposer d'un pouvoir de veto pour motif de constitutionnalité, qu'il peut exercer de manière unilatérale sans avoir besoin de recueillir le contreseing du gouvernement. Le président peut alors renvoyer le projet de loi contesté à la Cour constitutionnelle ou à la Cour

suprême pour que celle-ci se prononce sur sa constitutionnalité (voir par exemple les articles 19 et 61 de la Constitution française).

Déclaration des motifs

Afin de prévenir tout usage capricieux ou arbitraire du pouvoir de veto, il est également possible de contraindre le président à présenter les raisons qui motivent son recours au veto. Ainsi, la constitution veille à ce que le rejet d'une loi fasse l'objet d'une justification raisonnée (voir par exemple l'article 137 de la Constitution de l'Équateur, l'article 74 de celle de l'Italie, l'article 40 de celle de la République Centrafricaine, l'article 53.2 de celle de la Corée du Sud, l'article 71 de celle de la Lettonie ou l'alinéa 7 de l'article 2 de la Constitution des États-Unis). Cette déclaration permet en outre au président d'expliquer clairement les défauts du projet de loi et d'indiquer comment l'améliorer. Ainsi, le pouvoir de veto devient, quoique de manière indirecte, un pouvoir d'élaboration du programme politique. Il confère au président la possibilité de jouer un rôle directeur sur le plan politique, de définir sa politique pour l'électorat et d'exercer une pression politique sur les législateurs.

Amendements présidentiels

Certaines constitutions ne se contentent pas d'autoriser le président à commenter les projets de loi qu'il renvoie : elles lui permettent également de proposer des amendements spécifiques au projet de loi concerné, que l'assemblée législative peut alors adopter à nouveau par un vote à la majorité simple si elle accepte l'ensemble des propositions du président.

Ce pouvoir de proposition d'amendements est un outil important pour le président en tant que dirigeant, car il lui permet de définir un programme législatif et d'influencer activement la loi (Tsebelis et Alemán 2005).

- Au Chili par exemple, un projet de loi bloqué par un veto présidentiel peut être à nouveau soumis à l'assemblée législative et adopté par un vote à la majorité simple s'il a été amendé conformément aux propositions du président. En revanche, si l'assemblée législative n'amende pas le projet de loi conformément aux propositions du président, celle-ci ne peut outrepasser le veto présidentiel qu'au moyen d'un vote à la majorité des deux tiers, dans chacune de ses chambres (article 73 de la Constitution).
- De même, au Kenya, un projet de loi peut être adopté en dépit du veto présidentiel si l'assemblée législative décide, à la majorité simple, de l'amender conformément aux propositions du président, tandis qu'une

majorité des deux tiers est requise pour promulguer un projet de loi non amendé (article 115 de la Constitution).

Soumission de projets de loi à la population

Certaines constitutions autorisent le président à soumettre aux citoyens, dans le cadre d'un référendum, des projets de loi adoptés par l'assemblée législative. Par exemple, le président islandais peut soumettre à la population des lois nouvellement adoptées, dont la décision d'accepter ou de rejeter ces lois est définitive (article 26 de la Constitution). Cette pratique peut être considérée comme une sorte de veto démocratique, puisque la décision finale est prise par le peuple, et non par l'assemblée législative ou le président. Pour davantage d'informations concernant les dispositions relatives aux référendums, veuillez consulter le troisième volume de la série des Guides introductifs à l'élaboration d'une constitution d'IDEA International portant sur la démocratie directe.

Le fait que le peuple ait le dernier mot au sujet des lois peut avoir deux conséquences positives, en fonction du seuil de voix requis pour annuler un veto présidentiel : (a) laisser au peuple le droit de décider empêche l'adoption de lois impopulaires plus efficacement que d'autoriser l'assemblée législative à annuler un veto à la majorité simple ; (b) un référendum peut s'avérer plus efficace pour empêcher une minorité bornée de faire obstacle à l'adoption de lois populaires que l'exigence d'un vote à une majorité qualifiée élevée à l'assemblée législative. Cette disposition peut donc présenter des avantages lorsque l'on souhaite créer un État actif et efficace, capable d'élaborer et de mettre en œuvre des lois qui bénéficient à la majorité, mais dont le pouvoir est soumis à des contraintes démocratiques afin de protéger le peuple contre tout abus.

Il est également possible de laisser à l'assemblée législative l'initiative de consulter les citoyens afin d'éviter l'intervention du président et l'usage du pouvoir de veto. En Argentine, par exemple (article 40 de la Constitution), le Congrès peut soumettre un projet de loi au peuple dans le cadre d'une consultation populaire (référendum). Les projets de loi ainsi soumis ne peuvent faire l'objet d'un veto présidentiel, car ils sont automatiquement promulgués en cas d'approbation par « le vote favorable du peuple ».

6. Considérations relatives au contexte

Calendrier électoral

Étant donné que les régimes présidentiels et semi-présidentiels permettent à la population d'élire séparément le président et l'assemblée législative, le pays peut expérimenter des périodes de cohabitation. Un gouvernement de cohabitation est un gouvernement dont la présidente ou le président et la majorité législative (et, par conséquent, le gouvernement dans les systèmes semi-présidentiels) appartiennent à des partis politiques opposés. C'est durant les périodes de cohabitation que le veto est le plus susceptible d'être utilisé : le président essaie de bloquer les projets de loi proposés par ses opposants politiques. Ainsi, aux États-Unis, entre 1945 et 1992, seuls 2 % des projets de loi votés par le Congrès ont reçu un veto, mais cette proportion atteint 20 % pour les lois importantes durant les périodes de cohabitation (Cameron 2009).

Le calendrier électoral a une très grande influence sur la probabilité d'une cohabitation, et donc sur le degré d'utilisation du veto présidentiel. En règle générale, la cohabitation est plus rare lorsque le président et l'assemblée législative sont élus au même moment, et plus fréquente lorsque les deux élections ont lieu à des moments différents. Deux raisons expliquent ce phénomène : a) lorsque les élections ont lieu en même temps, les candidats à l'assemblée législative membres du même parti qu'un candidat populaire à la présidence sont élus grâce à la popularité de ce dernier ; b) lorsque les élections n'ont pas lieu en même temps, les griefs et l'insatisfaction générale à l'égard du président en exercice peuvent inciter les électeurs à voter pour des législateurs issus des partis d'opposition.

Le fait que les élections aient lieu en même temps renforce également le mandat accordé par le peuple au président : en effet, il n'arrive alors jamais qu'un

président en exercice soit confronté à une assemblée législative élue plus récemment que lui, et jouissant donc d'un mandat plus valable.

Structure législative

Bicaméralisme et monacaméralisme

Il peut être bien plus difficile d'atteindre le seuil de majorité qualifiée nécessaire pour annuler un veto présidentiel dans un système bicaméral, en particulier lorsque les deux chambres sont dissociées (c'est-à-dire lorsque leurs membres sont choisis différemment, ou à des moments différents, de sorte que la composition partisane des deux chambres tend à être très différente), que d'atteindre le même seuil dans un système monacaméral. Il faudrait par exemple bâtir un plus large consensus pour atteindre une majorité des deux tiers dans les deux chambres du Congrès américain (de composition différente, avec une surreprésentation des États ruraux dans la chambre haute et des élections décalées) que dans le parlement monacaméral de Zambie, toutes choses étant égales par ailleurs.

Système électoral et système de partis

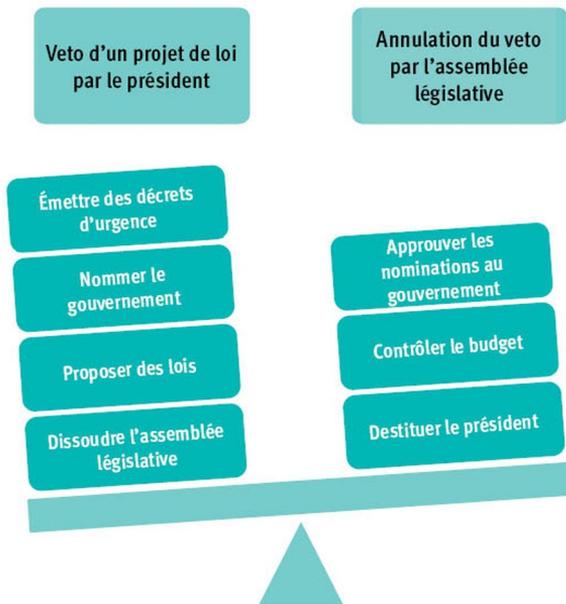
L'obtention d'une majorité des deux tiers dans un système bipartite nécessite seulement que les deux partis soient d'accord (en supposant que la plupart des membres votent conformément aux directives de leur parti). Dans un système multipartite, l'obtention de la même majorité des deux tiers peut exiger un consensus bien plus large, par exemple entre une demi-douzaine de partis politiques. De plus, si les partis sont structurés autour d'une direction centralisée et qu'il existe une forte discipline partisane, un accord au sommet entre les chefs de file des différents partis peut suffire à obtenir un vote à la majorité qualifiée requise. Dans les partis très divisés, au contraire, il peut être nécessaire de passer des accords avec les dirigeants des différentes factions, voire avec les législateurs au niveau individuel, ce qui accroît la difficulté d'atteindre le seuil de majorité qualifiée fixé. Par ailleurs, le degré de polarisation idéologique, et même de confiance ou d'antipathie personnelles entre les partis doit parfois être pris en compte : il est plus difficile d'atteindre le seuil de majorité qualifiée fixé si les partis sont antagonistes que s'ils sont disposés à coopérer. Ces facteurs circonstanciels sont susceptibles d'évoluer au fil du temps, et les personnes responsables de l'élaboration d'une nouvelle constitution ou de l'amendement d'une constitution existante ne doivent pas obligatoirement adapter ses dispositions à la situation actuelle. En effet, une constitution étant censée durer plusieurs décennies, voire plusieurs générations, il convient de réfléchir à la manière dont les mécanismes envisagés fonctionneraient dans différents contextes et de ne pas prendre de décisions fondées sur des hypothèses relatives à un contexte politique qui pourrait ne pas durer.

Prise en compte de l'ensemble des pouvoirs du président

La possibilité qu'a le président d'utiliser son pouvoir de veto comme élément de négociation signifie que son efficacité ne dépend pas uniquement des règles relatives à l'exercice de ce pouvoir, mais aussi des autres règles qui régissent les négociations entre institutions et définissent les relations politiques entre le président et l'assemblée législative (ou, dans les systèmes semi-présidentiels, entre le président et le Premier ministre).

Par conséquent, au moment de confectionner le pouvoir de veto présidentiel, les personnes chargées de l'élaboration d'une constitution doivent prendre en compte l'ensemble des pouvoirs conférés aux différentes institutions de l'État et réfléchir aux interactions politiques entre ces institutions plutôt que de concevoir chacune d'entre elles séparément (voir la figure 6.1).

Figure 6.1. Le pouvoir de veto et le pouvoir d'annulation du veto sont des composantes du système d'équilibre des pouvoirs



Les pouvoirs du président peuvent inclure, par exemple, la capacité à déterminer le programme législatif en proposant des lois et des budgets, ou encore la possibilité de contourner l'étape de prise de décisions par l'assemblée législative en ayant recours à des actes réglementaires quasi législatifs ou des décrets d'urgence en vue d'atteindre des objectifs politiques. Des pouvoirs qui ne

semblent pourtant pas liés au processus législatif (par exemple le pouvoir de nommer des juges ou les membres de commissions indépendantes, ou le pouvoir de décerner des distinctions honorifiques) peuvent être employés par le président ou l'assemblée législative pour servir leur stratégie globale de négociation politique.

L'un des plus grands pouvoirs à la disposition du président (dans certains pays) est le pouvoir de dissolution, c'est-à-dire la capacité à mettre fin au mandat de tous les membres de l'assemblée législative pour organiser une nouvelle élection. Le président peut s'appuyer sur cette menace pour éviter la promulgation de lois qui lui sont défavorables ou, à l'inverse, pour forcer l'assemblée législative à adopter les lois qu'il soutient. Parmi les autres pouvoirs qui peuvent être accordés au président figure le référendum, qui peut lui donner la possibilité de contourner l'assemblée législative pour faire directement appel au peuple au sujet d'une question politique essentielle. Cependant, ces mécanismes sont peu maniables et imprévisibles. Ils sont efficaces lorsque le président bénéficie du soutien de la majorité de la population ; mais, en cas d'erreur de calcul et de défaite lors du vote, qu'il s'agisse d'une élection ou d'un référendum, le président risque de perdre une grande partie de sa légitimité et de se retrouver dans une situation délicate pour continuer à gouverner efficacement.

Culture politique et attentes

La répartition concrète du pouvoir politique au sein d'un État peut être très différente de celle établie sur le papier. La culture politique, qui englobe les pratiques, conventions et attentes établies de longue date, joue un rôle important dans l'apparition de cette distinction. Les personnes responsables de l'élaboration d'une constitution qui souhaiteraient modifier le fonctionnement du système politique doivent avoir conscience du fait que la culture « s'accroche » : elle évolue plus lentement et résiste mieux aux chocs extérieurs que la forme des institutions.

Par conséquent, les pays dotés d'une longue histoire de pouvoir présidentiel excessif, ou dans lesquels un candidat à la présidence dispose d'un très large soutien populaire, risquent de tendre vers une autocratie présidentielle même si les pouvoirs du président sont en théorie limités. Si la constitution vise à se défaire de ces pratiques profondément enracinées, il convient de veiller, lors de son élaboration, à la rédiger de manière à réduire autant que faire se peut les possibilités de retour à l'autocratie.

7. Alternatives au veto présidentiel

Il n'existe que peu de mesures alternatives au pouvoir de veto présidentiel. Les constitutions qui instituent un président élu au suffrage direct dont le rôle n'est pas uniquement cérémoniel l'autorisent, le plus souvent, à exercer une forme de veto, que ce soit pour des motifs constitutionnels ou procéduraux ou pour des motifs politiques (facile à annuler le cas échéant), ou à soumettre le projet de loi à l'approbation de la population dans le cadre d'un référendum. S'il est décidé de n'accorder aucun pouvoir de veto au président, sans pour autant réduire son rôle à une fonction purement symbolique ou cérémonielle, il convient de renforcer les autres pouvoirs qui lui sont associés, tels que les pouvoirs de dissolution de l'assemblée législative et d'émission de décrets.

En revanche, dans une société divisée sur le plan ethnique, religieux ou linguistique, il peut être souhaitable de conférer un pouvoir de veto aux représentants des différentes communautés, bien que les exemples de telles dispositions couronnées de succès soient rares. La Constitution de Chypre, telle qu'elle a été initialement promulguée, disposait que le président serait originaire de la communauté grecque et le vice-président de la communauté turque, et que tous deux auraient un droit de veto sur les lois afin de protéger les intérêts vitaux de leur communauté. Au Kosovo, certaines catégories de lois relatives aux droits, à l'identité et aux intérêts des minorités nationales ne peuvent être adoptées qu'à une double majorité de l'assemblée législative, ce qui donne dans les faits un pouvoir de veto à ces minorités, qu'elles peuvent employer pour se protéger.

8. Questions à considérer

1. Quel principe général régit l'élaboration de la constitution ? La constitution vise-t-elle avant tout à contrôler et à orienter le pouvoir des dirigeants démocratiques, ou à limiter les possibilités d'action de ces dirigeants afin de protéger les minorités, les droits individuels ou la propriété ? Quelles sont les conséquences de cet objectif sur : a) la simplicité ou la complexité du processus législatif ; b) le rôle joué par le président dans ce processus ?
2. Le président est-il censé être : a) le premier décideur politique, principal initiateur des politiques publiques ; b) l'un des différents acteurs politiques qui partagent l'initiative des lois avec l'assemblée législative ; c) avant tout un garant de l'ordre constitutionnel, n'agissant que rarement comme dirigeant, par exemple en temps de crise ?
3. De quels pouvoirs relatifs aux lois le président a-t-il besoin pour remplir ces fonctions ?
4. Le pouvoir de veto du président est souvent associé à un pouvoir de définition de priorités (par exemple le droit de proposer des projets de lois). Comment l'équilibre de ces pouvoirs est-il assuré ?
5. Quels sont les liens entre le pouvoir de veto législatif du président et ses autres pouvoirs ? Les pouvoirs dont dispose le président lui permettent-ils de remplir toutes ses fonctions ? Ces pouvoirs sont-ils excessifs ?
6. Quelle est la structure de l'assemblée législative (cycle électoral, nombre de chambres, système électoral, composition partisane attendue) ? Comment

cette structure influe-t-elle sur : a) la difficulté du processus d'adoption des lois ; b) la difficulté d'outrepasser un veto présidentiel ?

7. Quelle est la culture politique dominante ? Existe-t-il des pratiques ancrées de présidentialisme qui tendraient à présenter le président comme le récipiendaire naturel du pouvoir ? Quel effet cela pourrait-il avoir sur le fonctionnement de l'ensemble du système politique, et comment faut-il le prendre en compte dans l'élaboration du pouvoir de veto ?

9. Exemples

Tableau 9.1 Pouvoirs de veto du président

Pays	Motifs d'utilisation du pouvoir de veto	Délai et autres conditions du pouvoir de veto	Procédure d'annulation du veto	Remarques complémentaires
Bénin État unitaire à parlement monocaméral et pouvoir exécutif présidentiel	Le pouvoir de veto peut être exercé pour n'importe quel motif.	Le président dispose d'un délai de 15 jours pour promulguer une loi ou y opposer son veto. Ce délai peut être réduit à cinq jours en cas d'urgence, le caractère urgent étant déclaré par l'assemblée législative. Si le président n'agit pas dans le délai fixé, la Cour constitutionnelle est autorisée à promulguer la loi si elle la juge conforme à la constitution.	La majorité absolue de l'assemblée législative est requise. Le président peut de nouveau refuser de promulguer une loi, même si son veto a été annulé à la majorité absolue des voix. Dans ce cas, il revient à la Cour constitutionnelle de décider si la loi en question est conforme à la constitution, et, le cas échéant de la promulguer.	Le Bénin combine de manière inhabituelle contrôle présidentiel et contrôle juridictionnel : il est facile d'annuler le veto présidentiel, mais celui-ci peut être appliqué deux fois. Lorsqu'il est appliqué une seconde fois, il n'a d'effet que si la Cour constitutionnelle juge que le projet de loi en question est inconstitutionnel.

Pays	Motifs d'utilisation du pouvoir de veto	Délai et autres conditions du pouvoir de veto	Procédure d'annulation du veto	Remarques complémentaires
<p>Colombie État unitaire à parlement bicaméral et pouvoir exécutif présidentiel</p>	<p>Le droit de veto peut être exercé pour n'importe quel motif, mais les modalités d'annulation varient en fonction de la nature politique ou constitutionnelle du motif ; le gouvernement peut s'opposer à tout ou partie d'un projet de loi (veto sélectif).</p>	<p>Le délai varie de six à 20 jours, en fonction du nombre d'articles du projet de loi ; si le projet de loi n'est pas renvoyé à l'assemblée législative avant la fin du délai, le président est tenu de le promulguer.</p>	<p>La majorité absolue des deux chambres de l'assemblée législative est requise. Si le veto est motivé par un motif d'inconstitutionnalité, les deux chambres doivent soumettre le projet de loi à la Cour constitutionnelle, dont la décision a un caractère juridiquement contraignant pour le président.</p>	<p>La décision de renvoyer un projet de loi à l'assemblée législative pour qu'elle le réexamine relève en théorie de la responsabilité du gouvernement, et non du président. Cependant, en raison de la structure du pouvoir exécutif, le président est le véritable chef du gouvernement.</p>
<p>États-Unis État fédéral à parlement bicaméral et pouvoir exécutif présidentiel</p>	<p>Le pouvoir de veto peut être exercé pour n'importe quel motif, mais celui-ci doit être déclaré dans le message de veto adressé par le président au Congrès.</p>	<p>Le président a 10 jours pour promulguer le projet de loi ou y opposer son veto. Si le Congrès ne siège pas, il peut exercer un veto de poche, que le Congrès ne peut pas annuler.</p>	<p>Un veto peut être outrepassé par un vote à la majorité des deux tiers dans les deux chambres du Congrès.</p>	

Pays	Motifs d'utilisation du pouvoir de veto	Délai et autres conditions du pouvoir de veto	Procédure d'annulation du veto	Remarques complémentaires
<p>Kenya État quasi fédéral (régionaliste) à parlement bicaméral et pouvoir exécutif présidentiel</p>	<p>Le veto peut être opposé pour n'importe quel motif, mais le président doit indiquer ses réserves lorsqu'il renvoie un projet de loi au Parlement ; ce faisant, il peut proposer des amendements.</p>	<p>Le président a 14 jours pour donner son accord ou opposer son veto au projet de loi ; s'il ne fait rien dans ce délai, le projet de loi est réputé promulgué.</p>	<p>La majorité simple de l'assemblée législative suffit si le projet de loi a été amendé conformément aux recommandations faites par le président. Dans le cas contraire, une majorité des deux tiers est nécessaire.</p>	<p>Le bicaméralisme asymétrique du pays donne au Sénat des pouvoirs de décision conjoints sur les actes législatifs affectant les provinces du Kenya. Pour outrepasser le veto présidentiel d'un projet de loi requérant l'approbation du Sénat, il faut que les deux chambres adoptent à nouveau le projet de loi (le vote de la chambre basse suffit pour les autres projets).</p>
<p>Roumanie État unitaire à parlement bicaméral et pouvoir exécutif semi-présidentiel</p>	<p>Le veto pour motif d'inconstitutionnalité consiste en un renvoi du projet de loi à la Cour constitutionnelle ; pour tout autre motif, le président renvoie le projet de loi au Parlement qui doit procéder à une nouvelle délibération.</p>	<p>Le président dispose de 20 jours pour renvoyer le projet de loi à la Cour constitutionnelle ou au Parlement.</p>	<p>Si la Cour constitutionnelle déclare inconstitutionnel le projet de loi en question, il ne peut être promulgué, à moins d'être amendé de manière à se conformer à la Constitution. Si le veto est exercé pour un autre motif, l'assemblée législative peut adopter à nouveau le projet de loi à la majorité simple et le président n'a pas le droit de lui opposer une deuxième fois son veto.</p>	<p>Jusqu'à une révision constitutionnelle adoptée en 2003, la Roumanie disposait d'une procédure inhabituelle autorisant un projet de loi jugé inconstitutionnel par la Cour constitutionnelle à être adopté par un vote du Parlement à la majorité des deux tiers.</p>

Pays	Motifs d'utilisation du pouvoir de veto	Délai et autres conditions du pouvoir de veto	Procédure d'annulation du veto	Remarques complémentaires
<p>Zambie État unitaire à parlement monocaméral et pouvoir exécutif présidentiel</p>	<p>Le président peut refuser de donner son accord pour n'importe quel motif ; il a le droit de justifier sa décision, mais la Constitution ne l'y contraint pas.</p>	<p>Il n'y a aucun délai : le président dispose d'autant de temps qu'il le souhaite pour donner son accord à un projet de loi ou le renvoyer, et n'a aucune obligation de le renvoyer. Les projets de loi qui ne sont ni approuvés ni renvoyés ne deviennent pas des lois.</p>	<p>Si le projet de loi est renvoyé au parlement accompagné de propositions d'amendements, le parlement peut surmonter le veto par un vote à la majorité des deux tiers, qu'il ait modifié ou non le projet de loi. Si le projet de loi n'est pas renvoyé, en revanche, il est dans les faits soumis à un veto absolu.</p>	<p>Cet exemple inhabituel montre un système qui autorise le président à exercer un veto absolu en refusant simplement aussi bien de donner son accord que de renvoyer le projet de loi au Parlement pour qu'il y soit réexaminé.</p>

Références bibliographiques

Source des constitutions mentionnées dans ce Guide introductif

Sauf indication contraire, les constitutions mentionnées dans ce Guide introductif ont été consultées sur le site Internet de Constitute Project, <<https://www.constituteproject.org/>>

- Baker S. H., « Does Enhanced Veto Authority Centralize Government? » [Le renforcement du pouvoir de veto se traduit-il par une centralisation des pouvoirs?], *Public Choice*, vol. 104, n°1-2 (juillet 2000), p. 63-79
- Cameron C. M., « The Presidential Veto » [Le veto présidentiel], in Howell W. et Edwards G. (éd.), *The Oxford Handbook of the American Presidency*, Oxford, Oxford University Press, 2009. Disponible à l'adresse <http://scholar.princeton.edu/sites/default/files/ccameron/files/the_presidential_veto_v3.pdf> , consulté le 29 juillet 2017
- Elgie R., *Semi-Presidentialism in Europe* [Le semi-présidentialisme en Europe], Oxford, Oxford University Press, 1999
- Gargarella, R., *Latin American Constitutionalism 1810-2010: The Engine Room of the Constitution* [Le constitutionnalisme latino-américain de 1810 à 2010 : l'antichambre de la constitution], Oxford, Oxford University Press, 2013
- Hamilton A., « The Provision for the Support of the Executive, and the Veto Power » [Pouvoir de veto et disposition pour soutenir le pouvoir exécutif],

- The Federalist Papers*, n° 73 (1788), disponible à l'adresse <<http://www.constitution.org/fed/federa73.htm>> , consulté le 4 juillet 2015
- Koker P., « Austria and Germany: The pocket-veto power of Federal Presidents » [Allemagne et Autriche : le veto de poche des présidents fédéraux], *Presidential Power*, 24 juillet 2014. Disponible à l'adresse <<https://presidential-power.net/?p=1703>> , consulté le 29 juillet 2017
- Madison J., « The Particular Structure of the New Government and the Distribution of Power Among Its Different Parts » [La structure particulière du nouveau gouvernement et la répartition des pouvoirs entre ses différents organes], *The Federalist Papers*, n°47, 1788. Disponible à l'adresse <<http://www.constitution.org/fed/federa47.htm>> , consulté le 29 juillet 2017
- Mainwaring S., « Presidentialism in Latin America » [Le présidentielisme en Amérique latine], *Latin American Research Review*, vol. 25, n°1, 1990, p. 157-179
- McCarty N., « Presidential Vetoes in the Early Republic: Changing Constitutional Norms or Electoral Reform? » [Vetos présidentiels aux débuts de la République : changer les normes constitutionnelles ou privilégier une réforme électorale], *The Journal of Politics*, vol. 71, n° 2 (avril 2009), p. 369-384
- Negretto G., « Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America » [Minorité présidentielle et performances démocratiques en Amérique latine], *Latin American Politics and Society*, vol. 48, n°3 (automne 2006), p. 63-92
- Paine T., *To the Citizens of Pennsylvania on the Proposal for Calling a Convention* [Aux citoyens de Pennsylvanie sur la proposition de convocation d'une convention], 1805
- Peters G., « Presidential Vetoes » [Vetos présidentiels], in Woolley J. T. et Peters G. (éd.), *The American Presidency Project*, 2016. Disponible à l'adresse <<http://www.presidency.ucsb.edu/data/vetoes.php>> , consulté le 29 juillet 2017
- Slezak N. L., *The Presidential Veto: A Strategic Asset* [Le veto présidentiel, un atout stratégique], Center for the Study of the Presidency, 2007

Tsebelis G. et Alemán E., « Presidential Conditional Agenda Setting in Latin America » [Programme politique conditionné au président en Amérique latine], *World Politics*, vol. 57, n° 3 (avril 2005), p. 396-420

Annexe

À propos de l'auteur

Elliot Bulmer est chargé de programme au sein du Programme sur les processus d'élaboration des constitutions d'IDEA International. Titulaire d'un master de l'Université d'Édimbourg et d'un doctorat de l'Université de Glasgow, il est l'éditeur de la série des Guides introductifs à l'élaboration d'une constitution d'IDEA International. Il est spécialiste de droit constitutionnel comparé et d'ingénierie institutionnelle.

À propos d'IDEA International

L'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA international) est une organisation intergouvernementale dont la mission est de soutenir la démocratie durable dans le monde. Il a pour objectif de favoriser le renforcement durable de la démocratie en fournissant des connaissances comparatives, en soutenant les réformes démocratiques et en influençant les politiques.

Que fait IDEA International ?

Dans les domaines des processus électoraux, des processus d'élaboration des constitutions, des partis politiques, de la question du genre en démocratie et de l'autonomisation des femmes en politique ainsi que de l'auto-évaluation démocratique, nos interventions s'articulent autour de trois axes :

1. fournir des analyses comparées tirées de l'expérience pratique des processus de consolidation démocratique dans différents contextes dans le monde ;
2. épauler les acteurs politiques dans la réforme des institutions et des processus démocratiques, et contribuer aux processus politiques lorsque nous y sommes invités ;
3. influencer les politiques de consolidation de la démocratie en mettant à disposition nos ressources et nos connaissances comparatives et en proposant une aide aux acteurs politiques.

Où travaille IDEA International ?

IDEA International, dont le siège se trouve à Stockholm, en Suède, travaille dans le monde entier et dispose de bureaux en Afrique, dans la région Asie-Pacifique, en Europe, en Amérique latine et aux Caraïbes. IDEA International a le statut d'observateur permanent auprès de l'Organisation des Nations Unies.

<<http://www.idea.int>>

À propos de ConstitutionNet

La plateforme en ligne ConstitutionNet contient des ressources, nouvelles et analyses au sujet des processus d'élaboration ou de révision des constitutions dans le monde entier. Gérée par le Programme sur les processus d'élaboration des constitutions d'IDEA International, elle propose une large gamme de ressources librement téléchargeables, notamment :

- des articles d'information à jour concernant les processus de réformes constitutionnelles en cours dans le monde ;
- « **Voices from the Field** », une série d'analyses de processus de réformes constitutionnelles en cours réalisées par des auteurs vivant dans le pays concerné ;
- une collection de sources primaires comprenant des constitutions, des projets de constitutions, des règles de procédure et des ressources relatives à la participation à la vie publique ;
- une bibliothèque numérique, organisée par thèmes, des publications d'IDEA International sur les processus d'élaboration de constitution, notamment la série des Guides introductifs à l'élaboration d'une constitution ;
- les vidéos de la série « **Constitutions Made Simple** », qui expliquent les bases de l'élaboration d'une constitution ;
- **des profils de pays** présentant les principaux événements relatifs à la constitution des pays en question.

Ces ressources peuvent être utiles à l'ensemble de la communauté des personnes participant aux processus de réforme constitutionnelle, aussi bien aux membres d'institutions chargées de l'élaboration ou de la révision d'une constitution, aux conseillers internationaux et aux chercheurs qu'aux étudiants, aux médias et aux organisations de la société civile qui souhaitent comprendre ou influencer les processus de réforme constitutionnelle.

Rendez-vous sur le site Internet de ConstitutionNet à l'adresse <<http://www.constitutionnet.org>> et inscrivez-vous pour recevoir la lettre d'information mensuelle.

Suivez ConstitutionNet sur Twitter : @constitutionnet

Autres publications d'IDEA International au sujet des processus d'élaboration de constitutions

Annual Review of Constitution-Building Processes: 2019 [Examen annuel des processus d'élaboration des constitutions : 2019]
Rapport, décembre 2020

Security Sector Reform in Constitutional Transitions [Réformer le secteur de la sécurité dans les transitions constitutionnelles]
Document politique, octobre 2020

Interim Governance Arrangements in Post-Conflict and Fragile Settings [Les systèmes de gouvernement provisoire dans les situations fragiles et post-conflit]
Rapport d'événement, septembre 2020

Women Constitution-Makers: Comparative Experiences with Representation, Participation and Influence [Quand les femmes élaborent la constitution : expériences comparatives en matière de représentation, participation et influence]
Rapport d'événement, août 2020

Indigenous Peoples' Rights in Constitutions Assessment Tool [Outil d'évaluation des droits des peuples autochtones dans les Constitutions]
Guide, septembre 2020

Moving Beyond Transitions to Transformation: Interactions between Transitional Justice and Constitution-Building [Par delà les transitions, vers la transformation : interactions entre justice transitionnelle et réforme constitutionnelle]
Document politique, novembre 2019

Chronology of the 1987 Philippine Constitution [Chronologie de la Constitution des Philippines de 1987]
Rapport, novembre 2019

Territory and Power in Constitutional Transitions [Territoire et pouvoir dans les transitions constitutionnelles]
Document politique, janvier 2019

(S)electing Constitution-Making Bodies in Fragile and Conflict-Affected Settings [Choisir les organes de rédaction de la Constitution dans des contextes fragiles et conflictuels]
Document politique, novembre 2018

Semi-presidentialism and Inclusive Governance in Ukraine: Reflections on Constitutional Reform [Régime semi-présidentiel et gouvernance inclusive en Ukraine : réflexions sur la réforme constitutionnelle]

Rapport, avril 2018

Electoral System Design in the Context of Constitution-Building [Concevoir le système électoral dans le contexte de l'élaboration de la Constitution]

Document politique, novembre 2018

Sub-state Constitutions in Fragile and Conflict-affected Settings [Les constitutions infranationales dans les contextes fragiles et conflictuels]

Document politique, novembre 2017

Constitution-building in states with territorially based societal conflict [Élaborer une constitution dans les États confrontés à un conflit sociétal d'origine territoriale]

Rapport d'événement, octobre 2017

Substate Constitutions in Fragile and Conflict-affected Settings [Les constitutions infranationales dans des contextes conflictuels]

Rapport d'atelier, mai 2017

Les juridictions constitutionnelles en Afrique de l'Ouest : analyse comparée

Rapport, mars 2017

Vous pouvez télécharger ces publications à partir de notre site Internet : <http://www.idea.int/publications>.

À propos de cette série

La série des **Guides introductifs à l'élaboration d'une constitution** d'IDEA International, en cours de publication, a pour but d'expliquer avec simplicité et brièveté des enjeux complexes liés aux constitutions.

1. What is a Constitution? Principles and Concepts* = [Qu'est-ce qu'une constitution ? Principes et concepts]
2. Bicameralism^* [Bicaméralisme]
3. Direct Democracy* [Démocratie directe]
4. Judicial Appointments* [Nomination des magistrats]
5. Judicial Tenure, Removal, Immunity and Accountability* [Mandat, révocation, immunité et devoir de reddition de comptes des magistrats]
6. Non-Executive Presidents in Parliamentary Democracies*^ [Présidents sans pouvoir exécutif dans les démocraties parlementaires]
7. Constitutional Monarchs in Parliamentary Democracies^ [Monarques constitutionnels dans les démocraties parlementaires]
8. Religion-State Relation^ [Rapports entre la religion et l'État]
9. Social and Economic Rights^* [Droits sociaux et économiques]
10. Constitutional Amendment Procedures [Procédures de révision constitutionnelle]
11. Limitation Clauses^* [Dispositions limitatives]
12. Federalism^* [Fédéralisme]
13. Local Democracy^* = [Démocratie locale]
14. Presidential Veto Powers^= [Le pouvoir de veto présidentiel]
15. Presidential Legislative Powers [Pouvoirs législatifs du président]
16. Dissolution of Parliament [Dissolution du Parlement]
17. Government Formation and Removal Mechanisms* [Mécanismes de formation et de révocation du gouvernement]
18. Emergency Powers*=# [Pouvoirs d'urgence]

19. Independent Regulatory and Oversight (Fourth-Branch) Institutions* [Les Institutions indépendantes de régulation et de contrôle (quatrième branche de gouvernement)]
20. Constitutional Recognition of Political Parties [Reconnaissance constitutionnelle des partis politiques], à venir
21. Electing Presidents in Presidential and Semi-Presidential Democracies [Élection des présidents dans les démocraties présidentielles et semi-présidentielles]

^ Également disponible en arabe

* Également disponible en birman

= Également disponible en français

Également disponible en vietnamienne

Les Guides introductifs à l'élaboration d'une constitution sont disponibles à l'adresse suivante : <<http://www.idea.int/publications/categories/primers>>.

La série des Guides introductifs à l'élaboration d'une constitution d'IDEA International vise à assister l'élaboration ou la révision des constitutions, en aidant les citoyens, les partis politiques, les organisations de la société civile, les représentants et les membres des assemblées constituantes à prendre des décisions avisées dans ce domaine. Ces Guides introductifs donnent également des conseils au personnel des organisations internationales ainsi qu'aux autres acteurs extérieurs qui cherchent à fournir aux décideurs locaux un soutien technique adapté au contexte et étayé par des informations fiables.

Chacun d'entre eux est conçu comme une introduction à l'intention de lecteurs non spécialistes, et constitue un aide-mémoire pratique pour les personnes disposant de connaissances ou d'une expérience préalable en matière d'élaboration d'une constitution.

Les Guides introductifs, organisés par thématique en fonction des choix concrets que doivent faire les personnes responsables de l'élaboration ou de la révision d'une constitution, visent à expliquer des enjeux constitutionnels complexes de manière simple et brève.



IDEA International

Strömsborg
SE-103 34 Stockholm
Suède
Téléphone : +46 8 698 37 00
Courriel : info@idea.int
Site Internet : <http://www.idea.int>

ISBN : 978-91-7671-389-1 (PDF)