

La Constitution confrontée au populisme d'extrême droite

Fernando Arlettaz¹

La XI^e édition de la Table ronde internationale de justice constitutionnelle est l'occasion de réviser le présent et l'avenir du Droit Public. Le sujet est évidemment très vaste et donc nous saisissons la suggestion des organisateurs de choisir un angle particulier à partir duquel développer quelques idées. L'angle choisi est celui de la montée de l'extrême droite et de l'utilisation qu'elle fait des instruments juridiques pour mettre en pratique son projet politique. Le sujet a une portée internationale très claire, comme le montrent le résultat des élections européennes de 2024 et la possibilité (assez réelle, à croire les sondages) du retour de Donald Trump à la présidence des États-Unis. Mais il est aussi tout à fait pertinent dans le contexte argentin, habituellement abordé par l'auteur lors des Tables rondes annuelles, suite à l'élection à la présidence de Javier Milei en 2023. Le rapport sera donc organisé à partir de ce double point de vue : après quelques considérations de type théorique sur le concept même de *populisme d'extrême droite* (section I), on abordera les transformations constitutionnelles populistes en adoptant une approche générale et comparatiste appuyée sur des exemples européens et américains, ainsi que sur une révision un peu plus détaillée du cas argentin (sections II, III et IV)².

Pour des raisons d'espace, l'analyse comparative se bornera à un nombre limité de cas nationaux permettant d'appréhender le sujet d'une manière plutôt globale, même si les détails risquent de se perdre dans le chemin. L'étude portera parfois sur des expériences de gouvernement et des transformations constitutionnelles effectives et parfois sur des programmes de partis ou des discours de leaders qu'on pourrait bien qualifier de populistes mais qui n'ont pas encore mis en pratique les projets constitutionnels qu'ils énoncent. L'hypothèse centrale qui traverse le texte est que toutes les expériences populistes d'extrême droite analysées, réelles ou projetées, partagent un certain nombre de traits (ce qui permet, en effet, de les regrouper sous la même catégorie), mais divergent aussi sur des aspects importants relatifs à l'organisation constitutionnelle. Le cas argentin, tout en contenant les éléments fondamentaux de la définition qui a été retenue ainsi qu'une *esthétique de la disruption* propre aux mouvements populistes, affiche des particularités qui le distinguent d'autres cas étudiés. Cette idée sera développée à partir de trois axes : celui du sujet constitutionnel (section II), celui de la relation entre le populisme et la démocratie libérale (section III) et celui de la structure fondamentale de l'État (section IV).

I. Le populisme d'extrême droite

La construction d'une définition du *populisme* est la première tâche à entreprendre dans une étude sur le populisme et le droit. Cependant, le populisme n'est pas seulement une catégorie analytique. C'est aussi un élément du débat politique, un adjectif utilisé pour louer ou dénigrer un dirigeant, une proposition ou une idée. Il ne suffit donc pas de construire une définition analytiquement cohérente du terme sur la base des usages quotidiens ou académiques. Si nous

¹ Chercheur du programme « Ramón y Cajal », Université de Saragosse (Espagne). Référence RYC2022-037133-I, recherche financée par MICIU/AEI/10.13039/501100011033 et par le FSE+. Contact : arlettaz@unizar.es.

² Pour une perspective de droit public sur le populisme en Argentine, voir C. CERDA-GUZMAN et F. ARLETTAZ, « L'influence du populisme sur les changements constitutionnels : le cas Argentine », in A. DUFFY-MEUNIER et N. PERLO, *L'influence du populisme sur les changements constitutionnels*, Aix-en-Provence, DICE Éditions, 2024, p. 183-206.

voulons comprendre comment l'idée de populisme fonctionne en tant que catégorie d'analyse et d'action, nous devons également prendre en compte les utilisations (toujours belliqueuses, parfois péjoratives) du terme dans l'arène politique.

Il existe une vaste littérature produite par la sociologie latino-américaine sur la base des cas classiques de populisme en Amérique latine dans les années 1930 et 1940. La sociologie fonctionnaliste a en effet trouvé dans des expériences telles que le *péronisme* en Argentine, le *varguisme* au Brésil ou le *cardénisme* au Mexique, le prototype des processus populistes et y a vu un asynchronisme résultant de la transition de la société traditionnelle à la société industrielle. Le sociologue italo-argentin Gino Germani a compris que ces mouvements ont émergé face à l'impossibilité des systèmes politiques préexistants d'intégrer les masses dans la vie politique, comme cela s'était produit en Europe au XIXe siècle. Pour Germani, la mentalité populiste combine des éléments traditionnels et modernes : puisque la mobilisation des masses ne peut être gérée par l'intégration dans le système politique existant, elle passe par des canaux anti-institutionnels manipulés par des leaders charismatiques. Le populisme est donc une forme de domination autoritaire, s'appuyant sur les masses issues des processus d'industrialisation et d'urbanisation qui n'avaient pas trouvé de voies de représentation dans les partis traditionnels ou les syndicats³.

Passer d'explications historiques centrées sur des cas spécifiques, comme celle de Germani, à une conceptualisation large et abstraite du populisme est difficile, non seulement en raison de la diversité des usages que le terme peut avoir dans le langage familier et académique, mais aussi en raison de son aptitude déjà remarquée à la controverse politique. Une définition minimale du populisme qui a été recueillie dans de multiples ouvrages est celle qui situe le phénomène dans le champ discursif : le populisme est le discours qui établit une opposition radicale entre la *volonté du peuple* représentée par un leader, d'une part, et une *élite oppressive* qui résiste à cette volonté populaire, d'autre part. Pour le discours populiste, la société est divisée en deux groupes antagonistes : le peuple pur et l'élite corrompue. Et comme la démocratie exige que la politique soit l'expression de la volonté du peuple, le projet populiste consiste à vaincre l'élite corrompue. Le populisme est donc une manière de comprendre le fonctionnement du monde politique, qui est perçu comme une lutte entre les forces du bien (*le peuple*) et du mal (*l'élite oppressive*)⁴.

La théorie d'Ernesto Laclau, construite sur la base d'une critique marxiste des théories fonctionnalistes que nous avons évoquées, a connu un succès particulier dans le domaine des études sur le populisme. Laclau souligne que la spécificité du populisme réside dans une certaine articulation, dans le discours politique, d'une contradiction qui dépasse les classes mais qui en dépend. Comme la contradiction entre le *peuple* et le *pouvoir* qui caractérise le discours populiste ne peut être expliquée en termes de modes de production, le populisme ne peut être que le projet d'une classe sociale qui articule, dans son discours, les contestations d'autres classes sociales. Selon cet auteur, le populisme n'est pas une période historique ou une idéologie politique, mais avant tout

³ G. GERMANI, « Política y sociedad en una época de transición », Buenos Aires, Paidós, 1965. G. GERMANI, *Autoritarismo, fascismo y populismo nacional*, Buenos Aires, Temas, 2003 [1978]. G. GERMANI, « El surgimiento del peronismo: el rol de los obreros y de los migrantes internos », *Desarrollo económico*, 51(13), 1973, p. 435-488.

⁴ Parmi beaucoup d'autres, R. FREI et C. ROVIRA KALTWASSER, « El populismo como experimento político: Historia y teoría política de una ambivalencia », *Revista de Sociología*, 2008, 22, p. 117-140. C. MUDDE et C. ROVIRA KALTWASSER, « Populism », in M. FREEDEN et M. STEARS, *The Oxford Handbook of Political Ideologies*, Oxford, Oxford University Press, 2013, p. 493-512. C. MUDDE et C. ROVIRA KALTWASSER, « Populism and Political Leadership », in R. A. W. RHODES et P. HART, *The Oxford Handbook of Political Leadership*, Oxford, Oxford University Press, 2014, p. 376-388.

une stratégie ou une logique politique, qui vise à faire du peuple un agent historique. Le populisme n'est donc qu'une manière de construire le politique⁵.

La stratégie populiste se caractérise par une approche simplifiée des réalités sociales à travers la recherche d'antagonismes qu'elle se propose de résoudre en faisant systématiquement appel au peuple. Pour Laclau, alors que l'idéologie dominante (c'est-à-dire l'idéologie dominante non populiste) présente l'opposition entre le pouvoir et les revendications démocratiques comme une simple différence, la particularité du populisme consiste à transformer cette différence en un véritable antagonisme⁶. À proprement parler, il n'existe pas de régime populiste en tant que modèle ou réalité unique et fermé, mais plutôt des pratiques (discursives) populistes présentes chez une variété d'acteurs, de partis ou de gouvernements.

Le populisme est donc une forme de *praxis* politique fondée sur le discours manichéen de l'opposition entre un peuple vertueux et une élite corrompue. Cette *praxis* politique est indépendante de toute idéologie substantielle et, en fait, peut s'ancrer dans les visions du monde substantielles les plus variées, donnant naissance à des populismes de tous les signes idéologiques. Le populisme ne doit pas être compris comme un ensemble dense d'idées, de valeurs ou de propositions politiques, mais comme une manière d'articuler ces idées, valeurs ou propositions dans une certaine logique. La compréhension du populisme comme une forme de *praxis*, et non comme une substance politique, permet de rassembler, dans la catégorie des populismes, à la fois les populismes de gauche et les populismes de droite.

Les concepts antithétiques de gauche et de droite sont des éléments fondamentaux du discours politique, qu'il s'agisse du discours des élites, des médias ou des citoyens ordinaires. La distinction entre les deux est cependant loin d'être évidente. Dans un ouvrage souvent cité, Norberto Bobbio suggère que le critère le plus fréquent pour distinguer la droite de la gauche est l'attitude à l'égard de l'idéal d'égalité : la gauche est en faveur de l'égalité, la droite ne l'est pas. Cette distinction préliminaire doit bien entendu être détaillée, car le concept d'égalité est suffisamment vague pour nécessiter une spécification dans au moins trois sens : qui sont les sujets de l'égalité (l'égalité entre qui ?) ; quel est l'objet de l'égalité (l'égalité en quoi ?) ; et quel est le fondement de l'égalité (l'égalité sur la base de quel critère ?). Des réponses différentes à ces questions donnent lieu à des programmes de gauche ou de droite différents. Or, dire que la gauche tend vers l'égalité ne signifie pas qu'elle s'oppose à toute distinction. Cela ne signifie pas non plus que la droite s'oppose à l'établissement de l'égalité dans tous les domaines. Il s'agit d'une question de tendances : la gauche tend vers un droit qui élimine les inégalités ; la droite manifeste cette tendance dans une moindre mesure. En d'autres termes, la gauche identifie certaines inégalités qu'elle rejette et veut les éliminer en partant du principe qu'il s'agit d'inégalités sociales ; la droite considère certaines inégalités comme naturelles et, en ce sens, impossibles à éliminer⁷.

Une deuxième distinction, parallèle à la distinction gauche-droite, correspond au binôme modération-radicalité. Des deux côtés du spectre idéologique, on peut trouver des propositions plus ou moins radicales dans les méthodes utilisées pour faire avancer les politiques choisies. Bobbio fait référence à la distinction entre modération et radicalité en tant que résultat de la dyade

⁵ E. LACLAU, « Towards a Theory of Populism », in E. LACLAU, *Politics and Ideology in Marxist Theory: Capitalism, Fascism, Populism*, Londres, NLB, 1977, p. 143-198.

⁶ E. LACLAU, « Towards a Theory of Populism », cit., p. 172-173. Voir aussi E. LACLAU, « Populismo: ¿qué nos dice el nombre? », in F. PANIZZA, *El populismo como espejo de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2009, p. 51-70.

⁷ N. BOBBIO, *Droite et Gauche. Essai sur une distinction politique*, Paris, Seuil, 1998.

liberté-autorité. Les modérés ou « libertariens » (au sens générique de ceux qui préfèrent la liberté à l'autorité) estiment que leurs propositions politiques peuvent être mises en œuvre par le biais de gouvernements qui respectent certaines règles relatives à l'utilisation du pouvoir et protègent les droits civils et politiques. Les radicaux ou autoritaires, de gauche comme de droite, estiment en revanche que leur projet ne peut être réalisé que par l'instauration de régimes autoritaires. Il y aurait donc, selon Bobbio, une gauche radicale (égalitaire et autoritaire), une gauche modérée (égalitaire et « libertaire »), une droite modérée (anti-égalitaire et « libertaire ») et une droite radicale (anti-égalitaire et autoritaire)⁸.

La distinction de Bobbio entre modération et autoritarisme, bien que très suggestive, ne saisit pas une nuance importante pour l'étude de la droite radicale : le principe libéral et le principe démocratique sont séparables, de sorte que l'on peut être illibéral-démocratique ou libéral-anti-démocratique (de même que, évidemment, libéral-démocratique ou illibéral-anti-démocratique). L'application de ce schéma au contexte de la droite permet de constater que le large spectre de ce que Bobbio appelle la « droite radicale » comprend de nombreuses variantes de pensée et d'action illibérales. Bien que la droite radicale rejette les principes du constitutionnalisme libéral, elle peut accepter la procédure démocratique des élections pour se légitimer. Ainsi, les partis et groupes démocratiques et antidémocratiques peuvent se situer au sein de la droite radicale.

Dans ce document, nous utiliserons les expressions *droite radicale* et *extrême droite* comme synonymes, en clarifiant dans chaque cas, dans la mesure du nécessaire, le type de relation que le concept entretient avec le principe libéral et le principe démocratique. Or, comme l'intérêt du travail est le populisme d'extrême droite, nous ne prendrons en considération, dans le contexte de la droite radicale, que les expériences qui acceptent le principe démocratique (et son corrélat : l'accès au pouvoir par le biais d'élections libres). Nous excluons donc de notre recherche les groupes qui cherchent à accéder au pouvoir par des moyens non démocratiques et violents.

La naissance du populisme d'extrême droite peut être située dans les années 1950. Cette droite, différente du fascisme et du nazisme et des groupuscules qui ont continué à s'identifier avec eux après la Seconde Guerre mondiale, a eu pour ses principaux représentants le *poujadisme* français, le *Nationaldemokratische Partei* en Allemagne (créé en 1964 par d'anciens hauts responsables nazis) et le *National Front* britannique (parti ouvertement raciste né en 1967), ainsi que la *Birch Society*, le maccarthysme et l'*American Independent Party* de George Wallace aux États-Unis. Le *Freiheitliche Partei* en Autriche (fondé en 1956) et le Front national français (fondé en 1972) seraient sur le même plan. Bien qu'avec des différences nationales (par exemple, l'opposition à l'immigration non européenne était moins importante en Europe de l'Est, tandis que l'opposition aux Roms était presque absente à l'Ouest), tous ces partis étaient caractérisés par l'appel discursif au principe démocratique, le nativisme et l'autoritarisme⁹.

II. Le sujet constitutionnel : du nativisme au libre marché

Un trait caractéristique de la plupart des extrêmes droites populistes est l'élaboration et la réification d'un certain concept ethnique de la nation, qui est au cœur de leur dispositif politique.

⁸ N. BOBBIO, *Droite et Gauche. Essai sur une distinction politique*, cit.

⁹ C. MUDDE, *La ultra-derecha hoy*, Barcelona, Paidós, 2021. C. MUDDE, *Populist Radical Right Parties in Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007. S. FORTI, *Extrema derecha 2.0. Qué es y cómo combatirla*, Madrid, Siglo XXI, 2021. F. VEIGA et al., *Patriotas indignados. Sobre la nueva ultraderecha en la Posguerra Fría. Neofascismo, posfascismo y nazibols*, Madrid, Alianza, 2019.

Le concept de nation ainsi construit permet un double mouvement : d'une part, il donne un contenu défini au *peuple* que le leader populiste est censé représenter politiquement, condition indispensable à toute stratégie populiste ; d'autre part, il donne un soutien constitutionnel au discours politique populiste, en identifiant le *peuple* représenté avec le *demos* qui fournit la base de la souveraineté qui produit l'ordre juridique.

La conception ethnique du peuple des partis populistes les place dans la lignée du *nativisme* : un récit politique selon lequel seuls les *natifs*, c'est-à-dire ceux qui sont nés dans les limites d'une communauté culturelle donnée, font partie de la nation¹⁰. Le nativisme est une forme extrême de nationalisme qui reformule l'idéologie raciste de droite du début du 20e siècle. Dans ce cas, la culture se substitue à la race, de sorte qu'au lieu de rejeter selon des critères biologiques ceux qui ne font pas partie de la race choisie, on rejette selon des critères culturels ceux qui ne font pas partie de la nation choisie¹¹.

La construction discursive de la nation varie selon le contexte de chaque pays et peut prendre la forme, par exemple, d'une revendication des racines classiques gréco-latines des peuples européens dans le cas de *Fratelli d'Italia*, le parti de la Première ministre italienne Giorgia Meloni¹², ou de l'exceptionnalisme historique de la nation américaine dans le cas du *Republican Party* qui a porté Donald Trump à la présidence en 2016¹³. En Allemagne, le nativisme de *Alternative für Deutschland* est implicite dans une définition du peuple allemand qui rejette catégoriquement le multiculturalisme et réaffirme que la culture allemande (basée sur la tradition chrétienne, l'héritage scientifique et humaniste allemand et le droit romain) doit être la culture dominante, car le multiculturalisme dégrade la culture allemande en la mettant sur le même plan que d'autres cultures importées¹⁴.

La principale traduction constitutionnelle de la conception nativiste est le rejet de la reconnaissance de la nationalité sur la base du *jus soli* et l'acceptation de la naturalisation seulement sur la base d'une stricte assimilation culturelle, comme le proposent en France le *Rassemblement national*¹⁵ et en Allemagne *Alternative für Deutschland*¹⁶. En outre, la nationalité étant un lien fort de loyauté, la double nationalité est considérée avec suspicion par les deux partis, bien que le *Rassemblement national* ait récemment supprimé de son programme le rejet de la double nationalité qui figurait à la fois dans les programmes de son prédécesseur, le *Front national*, et dans le sien¹⁷.

Aux États-Unis, qui ont une longue tradition de *jus soli* difficile à modifier (notamment parce qu'elle est expressément inscrite dans le quatorzième amendement de la Constitution), la

¹⁰ H.-G. BETZ, « Nativism Across Time and Space », *Swiss Political Science Review*, 2017, no. 23(4), p. 335-353. E. BERGMANN, *Neo-Nationalism*, Londres, Palgrave-MacMilan, 2020, p. 1-28.

¹¹ J. RYDGREN, « Is extreme right-wing populism contagious? Explaining the emergence of a new party family », *European Journal of Political Research*, 2005, no. 44(3), p. 413-437.

¹² « Con Giorgia, l'Italia cambia l'Europa. Programma », *Fratelli d'Italia*, 2024, https://www.fratelli-italia.it/wp-content/uploads/2024/05/Programma_Europee2024_FdI.pdf.

¹³ « Republican Platform 2016 », *GOP National Committee*, 2016, https://prod-static.gop.com/media/Resolution_Platform.pdf?_gl=1*743qp1*_gcl_au*NDYyMjc3MzgxLjE3MTk5OTI1MDg.

¹⁴ « Manifesto for Germany », *Alternative für Deutschland*, https://www.afd.de/wp-content/uploads/2017/04/2017-04-12_afd-grundsatzprogramm-englisch_web.pdf. Voir B. MÜLLER-BOHN, « Populist Politics and the Rise of the AfD in Germany », in C. SCHAPKOW et F. JACOB, *Nationalism and Populism: Expressions of Fear or Political Strategies?*, Berlin, De Gruyter Oldenbourg, 2022, p. 253-274.

¹⁵ « Les 22 mesures », *Rassemblement national*, <https://rassemblementnational.fr/22-mesures>.

¹⁶ « Manifesto for Germany », cit.

¹⁷ T. BRISSY, « La double nationalité : aux origines du rejet par l'extrême droite », *Institut National de l'Audiovisuel*, 05/07/2024, <https://www.ina.fr/ina-eclairage-actu/double-nationalite-front-national-rassemblement-national>. Le refus de la double nationalité apparaît toujours dans le « Manifesto for Germany », cit.

restriction de l'accès à la nationalité est la conséquence d'un durcissement des conditions pratiques des processus de naturalisation : frais plus coûteux, tests plus complexes, paresse administrative qui génère de longues listes d'attente ou révision massive des processus de naturalisation déjà fermés, comme cela s'est d'ailleurs produit sous l'administration Trump¹⁸.

Ceux qui sont rejetés comme étrangers à la nation sont non seulement actuellement exclus du pacte constitutionnel, mais se voient refuser la possibilité d'y entrer à l'avenir, précisément en raison de leur caractère inassimilable. Le décret pris par Donald Trump en 2017 interdisant aux ressortissants de certains pays d'entrer aux États-Unis (connu sous le nom de *Muslim ban*, au motif qu'il s'agissait de pays à majorité musulmane) a été justifié en disant que les personnes exclues « ne soutiennent pas la Constitution [des États-Unis] »¹⁹. Trump se plaçait ainsi dans la tradition nativiste américaine qui, tout au long des 19e et 20e siècles, avait également utilisé l'hostilité supposée de certains collectifs à la Constitution pour leur refuser l'entrée dans le pays²⁰.

Il est vrai que toute Constitution est d'une certaine manière nationaliste, dans la mesure où elle se présente comme l'acte d'autodétermination politique d'un collectif dont la délimitation implique nécessairement une distinction entre *nous* et *eux*. La différence entre le nativisme constitutionnel de l'extrême droite et d'autres formes plus bénignes de nationalisme, comme l'idée bien connue de *patriotisme constitutionnel*, réside dans l'idée d'assimilation²¹. Le patriotisme constitutionnel accepte que le ciment de la constitutionnalité soit certaines valeurs civiques et que la Constitution soit ouverte à tous ceux qui sont prêts à les accepter ; le nativisme constitutionnel, en revanche, croit que ce qui unit les gens sont certaines valeurs ethniques (culturelles, religieuses...), que l'assimilation exige une conversion de l'âme à ces valeurs et que, pour cette raison même, il y a des gens qui ne peuvent pas être assimilés.

D'autre part, la séparation entre le *nous* et le *eux* constitutionnel est fortement contextuelle. Dans certains pays, des groupes minoritaires autochtones sont étiquetés comme des étrangers. En Italie, *La Lega*, dont le nativisme exclut non seulement les immigrés, mais aussi les Roms, a capitalisé sur l'antitsiganisme présent dans de larges secteurs sociaux pour construire l'ennemi intérieur du peuple italien²². Viktor Orbán, premier ministre hongrois et chef du parti *Fidesz*, a également épousé l'antitsiganisme. En 2020, il a annoncé la tenue d'un référendum pour contrer une décision de justice qui avait accordé une indemnisation aux familles roms dont les enfants avaient été victimes de ségrégation dans les écoles²³.

¹⁸ A. FROST, « Republican resistance to easy naturalization will likely backfire », *The Washington Post*, 09/03/2021, <https://www.washingtonpost.com/outlook/2021/03/09/republican-resistance-easy-naturalization-will-likely-backfire/>.

¹⁹ Protecting the Nation From Foreign Terrorist Entry Into the United States, Executive Order 13769, 27/01/2017, <https://www.federalregister.gov/documents/2017/02/01/2017-02281/protecting-the-nation-from-foreign-terrorist-entry-into-the-united-states>.

²⁰ J. A. GOLDSTEIN, « Unfit for the Constitution: Nativism and the Constitution, from the Founding Fathers to Donald Trump », *University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law*, 2018, no. 20(3), p. 489-559.

²¹ Sur la distinction entre intégration civique et intégration ethnique voir F. ARLETTAZ, « Ciudades y convivencia: ¿integración cívica o integración cultural? », in *Las paves de cada día*, Zaragoza, Gobierno de Aragón, 2012, p. 109-118.

²² L. CERVI et S. TEJEDOR, « Framing 'The Gypsy Problem': Populist Electoral Use of Romaphobia in Italy (2014-2019) », *Social Sciences*, 2020, no. 9 (195), p. 1-17.

²³ B. RORKE, « Orbán steps up the hate and seeks a 'robust social mandate' for antigypsism », *European Roma Rights Centre*, 14/02/2020, <https://www.errc.org/news/orban-steps-up-the-hate-and-seeks-a-robust-social-mandate-for-antigypsism>.

La réaction d'Orban est très illustrative, non seulement parce qu'elle accuse l'antitsiganisme, mais aussi parce qu'elle le fait sur la base du *majoritarisme ethno-national* typique de l'extrême droite²⁴. Cette façon de procéder suppose que la majorité (ethnique) ne doit pas rendre compte de ses actes et qu'elle peut agir sur les minorités précisément en raison de son caractère majoritaire. C'est ce qui a motivé la stratégie du référendum en Hongrie et les affirmations d'Orban selon lesquelles la majorité (dans ce cas, les Hongrois non roms) « ne doit pas s'excuser pour ce qu'elle fait »²⁵.

Ainsi, le nativisme apparaît dans le discours juridique d'un grand nombre de partis d'extrême droite populiste. Cependant, la relation entre ces deux éléments doit être traitée avec prudence. Tout d'abord, parce que si, dans le cas de l'extrême droite, le caractère excluant du concept constitutionnel de nation apparaît très marqué, l'accent mis sur la communauté nationale n'est pas exclusif à l'extrême droite : il est un trait constant des discours de droite et une marque d'identité du conservatisme social et moral. En outre, parce que, comme nous le verrons ci-dessous, tous les partis d'extrême droite ne mettent pas autant l'accent sur la définition ethnique du concept de nation.

En effet, malgré la démonstration d'unité internationale que les circuits propagandistes de leurs leaders veulent manifester, il existe des différences importantes entre les options de l'extrême droite ethno-nationale (avec des programmes économiques nationalistes et, parfois, de nature sociale-paternaliste) et celles de l'extrême droite libre-échangiste. Cette dernière exalte l'ouverture économique et les réformes technocratiques, souvent menées par des technocrates qui pourraient bien entrer dans la catégorie des *mondialistes* honnis par l'extrême droite ethno-nationaliste. Sur ce point, ce qui unit la droite libre-échangiste à la droite ethno-nationale n'est pas un programme idéologique de fond, mais l'utilisation de la stratégie de construction d'un ennemi du peuple à abattre.

Par exemple, dans la logique de l'ancien président Jair Bolsonaro, l'ennemi était les socialistes et les communistes qui, comme il l'a dit lorsqu'il a accédé à la présidence brésilienne, avaient dominé la politique brésilienne pendant les trente années précédentes²⁶. Pour le président argentin Javier Milei, l'ennemi est la *caste* : un groupe imaginaire constitué de tous les secteurs improductifs qui vivent du budget public, ce qui inclut non seulement les hauts fonctionnaires de l'État, mais aussi les fonctionnaires modestes, les chercheurs des organismes publics (surtout ceux qui travaillent dans le domaine des sciences sociales) et, peut-être aussi, les enseignants et les médecins dans la mesure où ils sont payés par l'État. Dans son credo économique néolibéral, les grandes sociétés financières et leurs dirigeants ne font évidemment pas partie de la caste²⁷.

Le programme de la coalition électorale *La Libertad Avanza*, qui a porté Milei à la présidence, est explicite à cet égard. Il oppose un passé doré où l'Argentine était la « terre promise » à un présent sombre où la moitié de la population est pauvre. Et ce contraste est associé à un autre : celui de la « classe moyenne laborieuse enviée dans le reste du monde », grâce au travail de laquelle ce passé

²⁴ Sur l'idée de majoritarisme ethno-national voir M. LARUELLE, « Illiberalism: A conceptual introduction », *East European Politics*, 2022, no. 38 (2), p. 303-327. W. MERKEL et F. SCHOLL, « Illiberalism, populism and democracy in East and West », *Politologický Časopis*, 2018, no. 25 (1), p. 28-44.

²⁵ B. RORKE, « Orbán steps up... », cit. Sur le cas hongrois voir aussi F. GÁRDOS-OROSZ, « The reference to constitutional traditions in populist constitutionalism. The case of Hungary », *Hungarian Journal of Legal Studies*, 2021, no. 61(1), p. 23-51.

²⁶ « El Gobierno de Bolsonaro destituirá a los funcionarios con ideas 'socialistas' o 'comunistas' », *ABC*, 03/01/2019, https://www.abc.es/internacional/abci-gobierno-bolsonaro-destituira-funcionarios-ideas-socialistas-o-comunistas-201901032140_noticia.html.

²⁷ M. A. RAFFAELE, « ¿A qué se refiere Javier Milei cuando habla de 'casta'? », *CNN en español*, 18/10/2023, <https://cnnespanol.cnn.com/2023/10/18/javier-milei-casta-orix/>.

doré avait été construit qui s'oppose aux « gouvernements populistes et totalitaires » qui ont détruit le pays par « l'ingérence de l'État paternaliste »²⁸. Le populisme de Milei (qui, paradoxalement, blâme un autre populisme pour le déclin de l'Argentine) n'est pas nativiste : son programme électoral ne mentionne pas la nation et ne fait pas de propositions sur l'immigration. Milei lui-même revendique l'origine immigrée de sa famille. Pour lui, les mouvements de population peuvent être positifs en termes d'innovation économique ou de satisfaction de la demande de main-d'œuvre. C'est l'État-providence qui déséquilibre les *forces naturelles* du marché en poussant les gens à se déplacer, attirés par des avantages pour lesquels ils n'ont rien payé. L'immigration ne pose pas un problème identitaire, mais économique ; ce ne sont pas les *membres de la nation* qui ont le droit de rejeter les étrangers, mais les *contribuables*²⁹.

Certes, le libéralisme économique coexiste parfois avec une vision extrêmement conservatrice de la nation en tant que sujet politique, comme c'est le cas du parti italien *La Lega*, défini par certains de ses idéologues comme un parti libéral-conservateur³⁰. Ou, si l'on veut y voir encore plus clair, le cas du *United Kingdom Independence Party*, qui se définit comme étant à la fois « libertaire et traditionaliste », c'est-à-dire qu'il croit « à la liberté de pensée et d'action (dans la mesure où elle ne nuit pas à autrui) » mais, en même temps, soutient « les coutumes et les croyances établies »³¹. Le parti entre ainsi dans la vieille contradiction des programmes libéraux-conservateurs, qui refusent l'interventionnisme de l'État dans l'économie, mais sont extrêmement dirigistes dans le domaine de la morale et des mœurs. La situation n'est pas très différente dans la coalition électorale du président Milei en Argentine, dont les positions conservatrices (par exemple, en matière de droits reproductifs) sont bien connues.

III. Populisme d'extrême droite et démocratie libérale

Nous avons constaté plus haut que, dans le cadre des idéologies des groupes d'extrême droite, le principe libéral et le principe démocratique étaient combinés à des degrés divers. Il existe donc une divergence entre les deux, avec l'apparition de *démocraties illibérales* et de *libéralismes anti-démocratiques*³². Le rejet ouvert du principe démocratique est rare chez les partis de l'extrême droite *mainstream*, ne serait-ce que parce qu'ils ont accepté l'idée que la manière la plus facile d'arriver au pouvoir est le jeu électoral. En outre, la nature populiste de la pratique politique de ces partis nécessite le recours au principe de légitimation du peuple, de sorte que l'invocation de la démocratie n'a pas seulement une fonction instrumentale, mais est liée à l'essence même des partis³³. La revendication ouvertement antidémocratique est donc confinée à des groupes ou partis politiques

²⁸ « La Libertad Avanza. Bases de acción política y plataforma electoral nacional », *Justicia Nacional Electoral*, 2023, <https://www.electoral.gob.ar/nuevo/paginas/pdf/plataformas/2023/PASO/JUJUY%2079%20PARTIDO%20RENOVADOR%20FEDERAL%20-PLATAFORMA%20LA%20LIBERTAD%20AVANZA.pdf>, p. 2.

²⁹ « Milei y la migración paraguaya: qué opina el candidato libertario y qué podría pasar si gana », *La Política Online*, 17/10/2023, <https://www.lapoliticaonline.com/paraguay/politica-py/migracion-paraguaya-y-milei-que-opina-el-candidato-libertario-sobre-el-tema-y-que-podria-pasar-si-gana/>.

³⁰ C. ZAPPERI, « Un Paese liberal-conservatore, la famiglia e il sì all'Europa: il manifesto di governo della Lega », *Corriere della Sera*, 03/09/2022, https://www.corriere.it/politica/22_settembre_03/paese-liberal-conservatore-famiglia-si-all-europa-manifesto-governo-lega-30cd0688-2bc2-11ed-b268-2b12bb5640dc.shtml.

³¹ « About UKIP », *United Kingdom Independence Party*, <https://www.ukip.org/about-UKIP>.

³² Voir Y. MOUNK, *The People Vs. Democracy : Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It*, Cambridge, Harvard University Press, 2018.

³³ X. MAGNON, « Constitution et populisme : approche théorique », in A. DUFFY-MEUNIER et N. PERLO, *L'influence du populisme sur les changements constitutionnels*, Aix-en-Provence, DICE éditions, 2024, p. 33-48.

marginaux. Les deux sous-sections suivantes aborderont, respectivement, la relation du populisme avec le principe libéral (A) et avec le principe démocratique (B).

A. Le populisme et le principe libéral

Le rejet du libéralisme n'est pas toujours explicite dans le discours populiste. La défense, au moins formelle, des principes du constitutionnalisme libéral est ouvertement proclamée par les groupes d'extrême droite qui revendiquent leurs origines dans le libéralisme du 19^e siècle. Les républicains américains déclarent catégoriquement qu'ils « croient en la Constitution », qui a été rédigée « non pas comme un document flexible, mais comme une convention durable », et dans le système du « gouvernement limité, de la séparation des pouvoirs, du fédéralisme et des droits du peuple »³⁴. Le *Partido Liberal* brésilien, qui a présenté Jair Bolsonaro comme candidat en 2022, se réclame de la tradition du « libéralisme social » et rappelle son caractère de parti de la transition après le régime militaire qui a gouverné le pays entre 1964 et 1985³⁵.

Dans le contexte européen, le programme de *Fratelli d'Italia* pour les élections européennes de 2024 proclame son attachement à la civilisation européenne marquée par les valeurs de « liberté, égalité, démocratie [et] droit »³⁶ tandis que celui de *La Lega* met l'accent sur la « culture de la légalité »³⁷. En Pologne, le *PiS (Pravo i Sprawiedliwość)* prône un « État souverain, démocratique et respectueux des lois »³⁸ et, en Espagne, *Vox* souligne qu'il « a été actif dans la défense de l'État de droit » (bien qu'il semble parfois réduire cette défense à des actions contre l'amnistie pour les séparatistes catalans adoptée par le gouvernement socialiste)³⁹.

Cependant, tout en défendant formellement ses principes de base, l'approche populiste s'éloigne de l'esprit du constitutionnalisme libéral. Dans le discours populiste, les garanties institutionnelles doivent être au service du peuple dont la volonté est incarnée par le leader. La Constitution n'est donc pas vue comme un cadre de discussion entre des citoyens égaux, mais comme un outil au service du projet populiste. Ainsi, l'arrivée au pouvoir de partis illibéraux peut marquer le début d'un processus de démantèlement des freins institutionnels prévus par la Constitution formelle. Le cas hongrois est particulièrement illustratif à cet égard, compte tenu notamment de la surveillance étroite exercée par les autorités européennes au cours des dernières années sur les violations présumées de l'indépendance judiciaire, du trucage des élections, de la liberté d'expression et des droits des minorités et des migrants, ainsi que des soupçons généralisés de corruption au sein du gouvernement.

En 2018, le Parlement européen a demandé par une écrasante majorité au Conseil de l'UE d'engager la procédure prévue à l'article 7 du traité UE, qui permet de prendre des mesures à l'encontre d'un État membre en cas de risque de violation des valeurs fondamentales de l'UE⁴⁰. Bien que le Conseil n'ait jamais mis en œuvre les mesures prévues à l'article 7, la Commission a

³⁴ « Republican Platform 2016 », *GOP National Committee*, 2016, https://prod-static.gop.com/media/Resolution_Platform.pdf?_gl=1*743qp1*_gcl_au*NDYyMjc3MzgxLjE3MTk5OTI1MDg.

³⁵ « Historia do PL », *Partido Liberal*, <https://partidoliberal.org.br/historia-do-pl/#>.

³⁶ « Con Giorgia, l'Italia cambia l'Europa. Programma », cit., p. 2.

³⁷ « Programma di governo », *La Lega*, 2022, https://static.legaonline.it/files/Programma_Lega_2022.pdf, p. 14-15.

³⁸ « Ley y Justicia », *Pravo i Sprawiedliwość*, 2014, <https://pis.org.pl/partia/ley-y-justicia>.

³⁹ « Programa electoral de Vox. Elecciones europeas 2024 », cit., p. 43.

⁴⁰ European Parliament resolution of 12 September 2018 on a proposal calling on the Council to determine, pursuant to Article 7(1) of the Treaty on European Union, the existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded (2017/2131(INL))

suspendu certains paiements du Fonds de cohésion et du Plan de relance jusqu'à ce que la Hongrie respecte certaines conditions. Le Parlement, pour sa part, continue d'exprimer son inquiétude quant à la détérioration de l'État de droit en Hongrie. En 2024, le Parlement a insisté auprès du Conseil sur l'application de l'article 7 du traité UE, non pas en raison du risque de violation des valeurs de l'UE, mais parce qu'il considère qu'il y a déjà une violation grave et persistante de ces valeurs⁴¹.

Les partisans du *Fidesz* estiment au contraire que le parti ne fait que mener une politique conservatrice dans la lignée de la démocratie chrétienne européenne et accusent les partis d'opposition et la presse internationale de mener une campagne visant à discréditer le pays. Cependant, les experts soulignent la détérioration continue des institutions hongroises et la tendance du gouvernement à l'autocratie, principalement par le contrôle du pouvoir judiciaire et la falsification des élections, ainsi que l'inefficacité des mesures européennes visant à freiner la pente autocratique⁴². Des exemples comme celui de la Hongrie montreraient qu'il est possible que les pratiques constitutionnelles deviennent plus extrêmes au fil du temps, érodant lentement l'architecture de la démocratie libérale⁴³.

Le cas argentin peu aussi illustrer cet aspect. Peu après son accession à la présidence, Javier Milei a adopté un décret d'urgence (c'est-à-dire, un décret dont le contenu relève du domaine de la loi, mais qui pour des raisons d'urgence est adopté par le président sans habilitation législative préalable) visant à mettre en œuvre son plan de libéralisation de l'économie. Le président a fait usage du pouvoir que lui confère l'article 99.3 de la Constitution. Cet article, qui interdit catégoriquement au président d'exercer des fonctions législatives, prévoit néanmoins une exception pour les « cas d'urgence dans lesquels il est impossible de suivre la procédure normale de formation et de sanction des lois ». Le pouvoir d'émettre des décrets d'urgence est unanimement interprété de manière restrictive par la doctrine et, de fait, la plupart des constitutionnalistes sont enclins à soutenir que le décret du président Milei est inconstitutionnel⁴⁴.

Un flot d'actions en justice a cherché à faire déclarer inconstitutionnel tout ou partie du décret. Le caractère décentralisé du contrôle constitutionnel en Argentine a entraîné une disparité des réponses. Ainsi, par exemple, une Cour d'appel, à la demande de la Confédération générale du travail, a déclaré inconstitutionnelles les modifications apportées au régime du travail⁴⁵, mais une autre Cour a rejeté une action en justice intentée par un syndicat contre certaines réformes du régime de navigation aérienne⁴⁶. La Cour suprême a jusqu'à présent refusé d'intervenir au motif que les personnes demandant la déclaration d'inconstitutionnalité du décret n'ont pas démontré

⁴¹ European Parliament resolution of 18 January 2024 on the situation in Hungary and frozen EU funds (2024/2512 [RSP])

⁴² Z. ZENTE, « *Too Little, Too Late: Four Reasons Why EU Sanctions against Hungary Do Not Work* », *VerfBlog*, 2024/01/26, <https://verfassungsblog.de/too-little-too-late-3/>

⁴³ A. PIRRO, « Far right: the significance of an umbrella concept », *Nations and Nationalism*, 2023, 29(3), p. 101-112.

⁴⁴ CAPÍTULO ARGENTINO DE LA INTERNATIONAL SOCIETY OF PUBLIC LAW, « Posición de ICON-S Argentina ante el DNU 70/2023 », *ICON-S*, 24/12/2023, https://iconsar.github.io/blog/icon_dnu/. L. CLÉRICO, « El DNU 70/2023 es inconstitucional, nulo y de nulidad absoluta e insanable », *ICON-S Argentina*, 24/12/2023, <https://iconsar.github.io/blog/dnus/#fn:8>. C. LUQUE, « La claridad de la Constitución Nacional y el DNU 70/2023 », *ICON-S*, 10/01/2023, https://iconsar.github.io/blog/dnu_cl/.

⁴⁵ Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Confederación General del Trabajo de la República Argentina c/ Poder Ejecutivo Nacional s/ acción de amparo, 30/01/2024, MJ-JU-M-148699-AR.

⁴⁶ Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal, Asociación de Pilotos de Líneas Aéreas c/ Estado Nacional Poder Ejecutivo DNU 70/23 s/ amparo, 16/04/2024, MJ-JU-M-150585-AR.

l'existence d'un préjudice concret qui les affecterait de manière différenciée, leur permettant d'agir en justice⁴⁷.

Certes, les Constitutions formelles peuvent constituer un obstacle à la pente illibérale de l'extrême droite, non seulement parce qu'elles consacrent les principes de limitation de l'exercice du pouvoir, mais aussi parce que certaines d'entre elles, allant plus loin, interdisent directement l'existence de partis d'inspiration totalitaire. Ce sont les démocraties dites *militantes*, *combatives* ou *défensives*, qui exercent un contrôle substantiel de la sphère publique pour empêcher l'activité des groupes et des partis qui ne sont pas libéraux-démocrates, se différenciant ainsi des démocraties libérales procéduralistes, qui considèrent l'activité publique de ces groupes et partis comme le prix que le système doit payer s'il veut être véritablement démocratique et libéral.

L'exemple le plus clair d'une Constitution militante est la Loi fondamentale allemande, qui interdit les associations « dirigées contre l'ordre constitutionnel ou contre l'idée de compréhension entre les peuples » (article 9.2) et prive de droits fondamentaux toute personne qui, « dans le but de combattre le régime fondamental de la liberté et de la démocratie », abuse de ces droits (article 18). En outre, la Constitution déclare expressément que « les partis qui, par leurs objectifs ou par le comportement de leurs adhérents, tendent à déformer ou à éliminer le régime fondamental de la liberté et de la démocratie ou à mettre en danger l'existence de la République fédérale d'Allemagne sont inconstitutionnels » (article 21, paragraphe 2) et maintient la validité des règlements édictés pour « libérer le peuple allemand du national-socialisme et du militarisme » (article 139). Dans le même sens, mais avec un sens militant beaucoup moins marqué, la Constitution italienne « interdit, sous quelque forme que ce soit, la réorganisation du parti fasciste dissous ». L'effectivité de ce genre de dispositions contre les dérives illibérales de l'extrême droite dépend de beaucoup de facteurs, notamment de la force des institutions chargées de les mettre en pratique.

B. Le populisme et le principe démocratique

Comme il a été déjà expliqué, l'option démocratique est centrale dans la stratégie de légitimation populiste. Il s'agit en tout cas d'une conception plébiscitaire de la démocratie, pour laquelle le référendum est un outil fondamental. En effet, de nombreux partis d'extrême droite portent aujourd'hui le référendum dans leurs programmes. Le *Rassemblement national* français, par exemple, propose d'instaurer le mécanisme du référendum d'initiative citoyenne et de soumettre à référendum non seulement la question de l'immigration, mais aussi les grands débats qui divisent la société, comme la gestation pour autrui⁴⁸. *Alternative für Deutschland* prônait en 2017 un référendum pour que l'Allemagne quitte l'euro⁴⁹ ; elle porte aujourd'hui dans son programme le référendum obligatoire pour toute modification constitutionnelle et ratification de traités internationaux importants et l'initiative populaire (y compris pour les réformes constitutionnelles) et propose un référendum pour quitter l'Union européenne⁵⁰.

⁴⁷ CSJN, Rizzo, Jorge Gabriel y otro c/ EN – DNU 70/23 s/ amparo ley 16.986, 16/04/2024, CAF 48194/2023/1/RH1. CSJN, La Rioja, Provincia de c/Estado Nacional s/ acción declarativa de certeza, 16/04/2024, CSJ 2847/2023.

⁴⁸ « Les 22 mesures », cit. « La famille. Projet pour la France de Marine Le Pen », *Rassemblement national*, <https://rassemblementnational.fr/documents/projet/projet-la-famille.pdf>, p. 15.

⁴⁹ « Manifesto for Germany », cit., p. 17.

⁵⁰ S. AHMATOVIĆ, « Far-right leader wants Germany to perform its own Brexit », *Politico*, 22/01/2024, <https://www.politico.eu/article/far-right-leader-wants-germany-to-vote-on-a-dexit/>.

En Hongrie, Orbán a promu un référendum contre l'initiative européenne de relocalisation des demandeurs d'asile, bien que le taux de participation ait été inférieur au taux requis pour que le résultat soit valide (paradoxalement, en raison d'une augmentation du seuil de participation qui avait été promue auparavant par Orbán lui-même)⁵¹. En Italie, sous le deuxième gouvernement Conte (issu d'une coalition entre le *Movimento 5 Stelle* et le *Partito Democratico* de centre-gauche), le référendum approuvant la réduction d'un tiers du nombre de députés et de sénateurs a été organisé, *La Lega* et *Fratelli d'Italia* soutenant la même option en faveur de la réduction que celle promue par le gouvernement Conte⁵².

En Argentine, Javier Milei a toujours agité l'idée d'organiser un référendum pour mettre en œuvre ses politiques, au cas où l'élite politique traditionnelle (la *caste*) s'y opposerait. En 2022, bien avant sa candidature à la présidence, il a déclaré qu'il organiserait un référendum si la caste bloquait son idée de supprimer la monnaie nationale et d'adopter le dollar américain⁵³. Pendant la campagne, il a promis un référendum pour revenir sur la dépénalisation de l'avortement obtenue en 2021 sous la présidence d'Alberto Fernández⁵⁴. Peu après son accession à la présidence et la publication de son méga-décret sur la libéralisation économique, il a réitéré cette idée au cas où le Congrès rejetterait le décret⁵⁵.

La relation entre la légitimation démocratique et l'instrument référendaire est complexe, en particulier lorsque certains paramètres fondamentaux de la délibération démocratique ne sont pas respectés et que le référendum devient un mécanisme de règlement automatique d'une question controversée. Le Brexit a été le résultat d'un référendum : l'*United Kingdom Independence Party* souligne fièrement que c'est lui qui a forcé le premier ministre David Cameron à organiser le référendum approuvant la sortie de l'UE et que le référendum a été « le plus grand vote démocratique de l'histoire britannique »⁵⁶, tandis que Boris Johnson a provoqué un fort rejet international lorsque, pour exalter le Brexit, il l'a comparé à la résistance des Ukrainiens à l'invasion russe⁵⁷. Cependant, après le référendum, la Cour suprême britannique a rappelé que le résultat n'était pas automatiquement contraignant et que la sortie devait être approuvée par une loi du Parlement, étant donné qu'elle ne relevait pas des prérogatives de l'Exécutif⁵⁸. Cette décision a provoqué la colère des Brexiteurs, alors qu'elle n'était rien d'autre qu'une application du principe fondamental du droit constitutionnel britannique sur la souveraineté parlementaire⁵⁹.

⁵¹ G. HALMAI, « The Invalid Anti-Migrant Referendum in Hungary », *Verfassungsblog on matters constitutional*, 01/10/2016, <https://verfassungsblog.de/hungarys-anti-european-immigration-laws/>.

⁵² G. DELLEDONNE et N. PERLO, « Populisme et changements constitutionnels en Italie. Il faut que tout change pour que rien ne change ? », in A. DUFFY-MEUNIER et N. PERLO, *L'influence du populisme sur les changements constitutionnels*, Aix-en-Provence, DICE éditions, 2024, p. 135-160.

⁵³ « Javier Milei: 'Si la casta no me deja dolarizar voy a llamar a un referéndum' », *Infobae*, 26/03/2022, <https://www.infobae.com/politica/2022/03/26/javier-milei-si-la-casta-no-me-deja-dolarizar-voy-a-llamar-a-un-referendum/>.

⁵⁴ « Javier Milei dijo que 'haría un plebiscito' porque está 'en contra' del aborto », *Perfil*, 15/08/2023, <https://www.perfil.com/noticias/cordoba/javier-milei-estoy-en-contra-de-la-ley-del-aborto-haria-un-plebiscito.phtml>.

⁵⁵ « Milei afirma que organizará un referéndum en caso de que el Congreso rechace el decreto de desregularización », *La Nación*, 27/12/2023, <https://www.lanacion.com.ar/agencias/milei-afirma-que-organizara-un-referendum-en-caso-de-que-el-congreso-rechace-el-decreto-de-nid27122023/>.

⁵⁶ « About UKIP », *United Kingdom Independence Party*, <https://www.ukip.org/about-UKIP>.

⁵⁷ « La furia que desató Boris Johnson al comparar el Brexit con la invasión de Rusia a Ucrania », *BCC en español*, 20/03/2022, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-60810160>.

⁵⁸ R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union [2016] EWHC 2768 (Admin) and [2017] UKSC 5.

⁵⁹ J. MCELDOWNEY, « Populism, UK sovereignty, the rule of law and Brexit », in F. GÁRDOS-OROSZ et Z. SZENTE, *Populist challenges to constitutional interpretation in Europe and beyond*, Londres, Routledge, 2021, p. 233-250.

IV. Populisme d'extrême droite, forme de gouvernement et organisation territoriale de l'État

Les stratégies constitutionnelles du populisme d'extrême droite ont des implications évidentes sur la structure constitutionnelle de l'État. Certaines études ont montré comment les populistes manipulent ou modifient les textes constitutionnels pour les adapter à l'agenda du groupe au pouvoir, créant ainsi une confusion entre les objectifs de l'État et ceux du mouvement populiste. Les clauses constitutionnelles populistes tendent à réduire les contrôles sur le gouvernement, à accroître les pouvoirs de l'exécutif, à permettre la réélection indéfinie du dirigeant au pouvoir ou à punir les groupes d'opposition en contrôlant les médias ou en intervenant dans leurs associations et leurs partis⁶⁰.

Pour des raisons d'espace, nous nous concentrerons ici sur deux points significatifs des discours populistes étudiés. L'intérêt de choisir ces deux points est dû non seulement à leur relation immédiate avec les stratégies constitutionnelles du populisme, mais aussi au fait que l'un d'entre eux (le renforcement du pouvoir de l'exécutif) est une constante des programmes populistes, tandis que l'autre (l'organisation territoriale de l'État) montre les profondes divergences qui, sur des questions de fond, peuvent séparer les différents partis populistes.

A. Le renforcement du pouvoir exécutif

L'engagement de l'extrême droite en faveur d'un État fort, qui doit également être particulièrement actif contre ses ennemis extérieurs et intérieurs, favorise les pratiques constitutionnelles et les innovations dans l'organisation du pouvoir adoptant la voie d'un décisionnisme constitutionnel fort qui, ajouté au caractère personnaliste que revêtent les expériences populistes, a pour contrepartie nécessaire une tentative de renforcement des pouvoirs de l'exécutif. La perspective décisionniste s'est particulièrement manifestée dans les pays marqués par l'instabilité politique, comme l'Italie. *La Lega* y a dénoncé le fait que « l'ingouvernabilité et l'instabilité empêchent toute activité gouvernementale durable » : avec des gouvernements qui durent en moyenne un an et deux mois, aucun changement profond n'est possible dans le pays et seules des « solutions d'urgence et temporaires » peuvent être trouvées. La réponse est, pour le parti, le modèle présidentiel français avec l'élection directe du chef de l'État⁶¹. La réforme en faveur du présidentielisme est également défendue par *Fratelli d'Italia*, sur la base de la nécessité de rétablir l'autorité de l'État⁶².

Dans des démocraties parlementaires plus stables comme l'Allemagne, des propositions similaires ont été avancées : outre l'élection directe du président de la République, *Alternative für Deutschland* propose de renforcer la séparation des pouvoirs en interdisant aux membres du gouvernement, y compris au chancelier fédéral, d'être en même temps parlementaires⁶³. Les

⁶⁰ Nous suivons ici A. ALTERIO, « El constitucionalismo popular y el populismo constitucional como categorías constitucionales », in A. ALTERIO et R. NIEMBRO ORTEGA, *Constitucionalismo popular en Latinoamérica*, México, Porrúa, 2013, p. 63-94. Voir aussi J. P. SARMIENTO ERAZO, « Populismo constitucional y reelecciones, vicisitudes institucionales en la experiencia sudamericana », *Estudios constitucionales*, 2013, 11 (1), p. 569-602.

⁶¹ « Programma di governo », cit., p. 148.

⁶² « Tesi di Trieste per il movimento dei patrioti », cit.

⁶³ « Manifesto for Germany », cit.

réformes menées au Royaume-Uni sous Boris Johnson ont également consisté à renforcer le pouvoir exécutif, par exemple en étendant ses pouvoirs de dissolution du parlement⁶⁴.

La même confiance dans la figure présidentielle avait, dans le contexte d'un système déjà présidentiel, le *Republican Party* américain qui a porté Donald Trump à la présidence. Dans ce cas, le président n'est pas perçu comme un garant de la stabilité, mais comme un défenseur de la volonté des citoyens contre « les abus de pouvoir des ministères et des agences, comme l'*Internal Revenue Service* [le Bureau des Impôts] ou l'*Environmental Protection Agency* [l'Agence de Protection de l'Environnement] », autrement dit contre les technocrates. Le président doit également être un frein à l'activisme du pouvoir judiciaire, « qui usurpe les pouvoirs réservés au peuple par le biais d'autres branches du gouvernement ». La réponse est donc que « seul un président républicain nommera des juges qui respectent l'État de droit tel qu'il est exprimé dans la Constitution et la Déclaration d'indépendance, y compris le droit inaliénable à la vie, la loi naturelle et le Dieu de la nature »⁶⁵.

En Argentine, le renforcement des pouvoirs de l'exécutif est une tendance qui se maintient dans le temps depuis le moment de l'organisation constitutionnelle de l'État,⁶⁶ ce qui a permis d'affirmer qu'il existe une *dimension populiste* dans l'institution présidentielle elle-même⁶⁷. La présidence de Milei, dans les sept mois écoulés depuis le début de son mandat, n'a fait que renforcer cette tendance. Il affiche un leadership fortement personnalisé, qui méprise le compromis parce qu'il croit que lui, en tant que leader du peuple, détient une vérité absolue et non négociable. Il s'agit d'un messianisme incapable d'organiser la coopération des acteurs politiques⁶⁸. Du point de vue constitutionnel, la centralité de la figure du président se manifeste dans un usage amplifié des pouvoirs exceptionnels de l'exécutif, à travers le décret d'urgence de libéralisation de l'économie déjà mentionnée et aussi par une large délégation de compétences législatives que l'exécutif a obtenue du Parlement à travers la *Ley Bases* (loi sur les bases pour la réorganisation de l'économie argentine)⁶⁹.

B. Centralisation et décentralisation

En contrepoint du consensus existant sur la nécessité d'un État fort, l'organisation territoriale de l'État est peut-être le point sur lequel l'extrême droite a le plus de divergences, en raison des origines historiques différentes des partis et d'une interprétation différente des traditions constitutionnelles des États respectifs. Il est particulièrement intéressant à cet égard de comparer les programmes de *Vox*, un parti espagnol fortement centraliste, et de *La Lega*, dont les origines régionalistes l'encouragent à adopter des positions autonomistes.

⁶⁴ A. DUFFY-MEUNIER et A. YOUNG, « Populisme et changements constitutionnels au Royaume-Uni », in A. DUFFY-MEUNIER et N. PERLO, *L'influence du populisme sur les changements constitutionnels*, Aix-en-Provence, DICE éditions, 2024, p. 161-182.

⁶⁵ « Republican Platform 2016 », cit., p. 10.

⁶⁶ L. DE RIZ et C. SMULOVITZ, « Instituciones y dinámica política. El presidencialismo argentino », *Documentos CEDES*, 1990, no. 37. M. D. Serrafero, « Presidencialismo argentino: ¿atenuado o reforzado? », *Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, 1999, no. 1(2), p. 121.154. M. M. Ollier et P. Palumbo, « ¿Caso testigo o caso único? Patronos de la formación de gabinete en el presidencialismo argentino (1983-2015) », *Colombia Internacional*, 2016, 87.

⁶⁷ J. BURDMAN, « El presidencialismo populista : sus efectos en el sistema político argentino contemporáneo », thèse doctorale, Institut d'études politiques de Paris, 2015.

⁶⁸ V. PALERMO, « ¿Pacto? ¿No es mucho decir? », *Clarín*, 19/03/2024, https://www.clarin.com/opinion/pacto-decir_0_6n4tzE9wQz.html.

⁶⁹ Ley 27742. Ley de bases y puntos de partida para la libertad de los argentinos, *Boletín Oficial de la República Argentina*, 08/07/2024.

En Espagne, avant la Constitution de 1978, l'État avait, sauf pendant de brèves périodes, une structure centralisée. Dans ses récents programmes électoraux, *Vox* a annoncé son objectif de modifier la structure territoriale de l'État : remplacer l'État actuel des régions autonomes « par un État unitaire décentralisé [dans les municipalités] avec un seul gouvernement et un seul parlement qui reconnaisse et intègre les différences linguistiques, culturelles, juridiques, forales et insulaires »⁷⁰. Le changement proposé implique la dévolution à l'État central de compétences en matière d'éducation, de santé, de sécurité et de justice, la limitation de la capacité législative et l'élimination des régimes fiscaux spécifiques de certaines régions⁷¹.

En revanche, l'autonomie régionale est un pilier programmatique de l'extrême droite issue des partis identitaires régionalistes. *La Lega*, née des entrailles de la *Lega Nord* qui estimait que la cause de tous les maux était le centralisme de Rome, a hérité de son régionalisme. La Constitution italienne de 1947 distinguait les régions à statut spécial et les régions à statut ordinaire (arts. 114-116). Le régime régional s'est développé à partir des années 1970 et, en 2001, une modification constitutionnelle a permis de reconnaître des compétences spécifiques même aux régions à statut ordinaire (art. 116, troisième alinéa). Il s'agit d'un système clairement inspiré du régionalisme asymétrique espagnol. Or, alors qu'aujourd'hui l'extrême droite espagnole affirme que ce régime a été un échec, *La Lega* propose de mettre en œuvre des réformes institutionnelles basées sur l'article 116, troisième alinéa, de la Constitution, c'est-à-dire de renforcer le régionalisme asymétrique.

La relation entre le contexte historique et la position de la droite sur l'organisation territoriale de l'État n'est pas toujours linéaire, mais dépend de la re-signification des positions politiques au fil du temps. L'élément fondateur du *Parti républicain* américain était son opposition à l'esclavage, c'est-à-dire son opposition au droit des États qui composent les États-Unis de décider s'ils sont des États libres ou des États esclavagistes. Aujourd'hui, cependant, il s'oppose officiellement à l'empiètement du gouvernement fédéral sur les pouvoirs des États dans la plupart des domaines.

D'autre part, la pratique réelle peut différer de la position officielle. Le programme électoral de 2016 qui a permis à Donald Trump de devenir président stipule que « la Constitution donne au gouvernement fédéral très peu de pouvoirs, qui sont spécifiquement énumérés », de sorte que le parti condamne « l'expansion inconstitutionnelle [du gouvernement fédéral] dans des domaines qui vont au-delà de ceux qui sont spécifiquement énumérés »⁷². Cependant, l'administration Trump a développé une sorte de *fédéralisme transactionnel* qui a supposé un système chaotique et imprévisible de récompenses et de punitions du gouvernement fédéral dans ses relations avec les États, en fonction des alignements des États sur les questions politiques de fond du débat partisan⁷³. En tout état de cause, le fédéralisme transactionnel de l'ère Trump n'est pas très différent du fédéralisme partisan qui a été identifié comme l'une des tendances générales du fédéralisme américain, même avant l'arrivée au pouvoir de Trump⁷⁴.

⁷⁰ « Programa electoral para las elecciones autonómicas de 2019 », *Vox*, <https://www.voxespana.es/wp-content/uploads/2019/05/Programa-Autonómicas-2019.pdf>, p. 2.

⁷¹ « Un programa para lo que importa. Programa electoral para las elecciones generales del 23J de 2023 », *Vox*, <https://www.voxespana.es/programa/programa-electoral-vox>, p. 8-9.

⁷² « Republican Platform 2016 », cit., p. 15-16.

⁷³ C. BOWLING, J. FISK et J. MORRIS, « Seeking Patterns in Chaos: Transactional Federalism in the Trump Administration's Response to the COVID-19 Pandemic », *American Review of Public Administration*, 2020, no. 50(6-7), p. 512-518.

⁷⁴ J. BULMAN-POZEN, « Partisan Federalism », *Harvard Law Review*, 2014, no. 127, p. 1077-1146.

Le fédéralisme argentin s'inspire de celui des États-Unis, bien que les termes constitutionnels de la décentralisation ne soient pas exactement les mêmes. La réforme constitutionnelle de 1994 avait, parmi ses objectifs déclarés, celui de renforcer le fédéralisme, par exemple par un mécanisme plus transparent de distribution des ressources établi par une loi sur la *coparticipación* (c'est-à-dire la manière dont le gouvernement fédéral redistribue entre les gouvernements provinciaux une partie de ce qu'il perçoit de certains impôts). Cependant, depuis 1994, les faits montrent un renforcement du pouvoir central sur les autonomies provinciales, principalement à travers une distribution discrétionnaire des fonds publics par le gouvernement fédéral⁷⁵.

Lors de l'ouverture de la période parlementaire en 2024, le président Milei a proposé aux gouverneurs provinciaux ce qu'il a appelé le *Pacte de Mai* : un texte très bref qui énonce des objectifs généraux sans établir de contenu clair ni de mécanismes pour atteindre ces objectifs. Le Pacte comprenait une réduction des dépenses publiques (y compris les dépenses publiques des gouvernements provinciaux) et une « rediscussion de la *coparticipación* des impôts pour mettre fin à jamais au modèle extorqueur actuel »⁷⁶. Le Pacte a finalement été signé le 9 juillet par dix-sept des vingt-quatre chefs des exécutifs régionaux, mais cette signature n'est pas allée au-delà d'un geste purement symbolique d'adhésion des gouverneurs participants au président Milei⁷⁷.

Reste à savoir si le programme libertaire implique un renforcement du fédéralisme constitutionnel ou, au contraire, une réduction des autonomies provinciales. Il n'est pas facile de le déchiffrer, notamment parce que la signification du fédéralisme dans le contexte constitutionnel argentin n'est pas du tout claire. Certes, il existe un plancher minimum : chaque province dispose de sa propre Constitution et de ses propres autorités, élues sans l'intervention du gouvernement fédéral. Mais en termes de politiques substantielles, le fédéralisme peut signifier beaucoup de choses : pour les provinces les plus riches, le fédéralisme signifie la non-intervention, c'est-à-dire que le gouvernement central les laisse percevoir leurs propres impôts ; pour les provinces les plus pauvres, en revanche, il peut signifier la solidarité, c'est-à-dire que le gouvernement fédéral perçoit et distribue les fonds en fonction des besoins de chaque région. Pour certains, un véritable fédéralisme signifie que tous les habitants du pays ont les mêmes droits, ce qui peut nécessiter une législation uniforme ; pour d'autres, il peut signifier que chaque province légifère de manière autonome, même au risque d'une inégalité dans les droits substantiels. Pour l'instant, l'obsession du gouvernement de Milei est de contraindre les provinces à réduire leurs déficits publics (certes importants), ce qui, quoi que l'on pense de la mesure elle-même, semble plutôt interventionniste.

Quelques conclusions peuvent être tirées, au moins de manière provisoire, des développements précédents. À première vue, il pourrait paraître que le populisme, en particulier

⁷⁵ V. BAZÁN, « El federalismo argentino: situación actual, cuestiones conflictivas y perspectivas », *Estudios constitucionales*, 2013, no.11(1), p. 37-88. A. HERNÁNDEZ, « El federalismo argentino », *Revista general de derecho público comparado*, 2018, no. 23.

⁷⁶ « Pacto de Mayo », *Oficina del Presidente*, 02/03/2024, <https://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/50379-pacto-del-25-de-mayo>.

⁷⁷ S. LACUNZA, « La Argentina de Milei se condensa en un texto de gramática burda: el acta 'refundacional' del Pacto de Mayo firmado en julio », *Eldiario.es*, 09/07/2024, https://www.eldiario.es/internacional/argentina-milei-condensa-texto-gramatica-burda-acta-refundacional-pacto-mayo-firmado-julio_129_11508963.html.

dans sa version d'extrême droite, serait une menace pour le constitutionnalisme entendu comme l'outil juridique qui garantit le fonctionnement d'une démocratie libérale. Si le côté démocratique est hypertrophié par l'invocation constante du peuple comme recours de légitimation, les garanties des libertés publiques sont, quant à elles, restreinte ou anéanties.

Or, bien que cette lecture soit possible, il ne faut pas oublier que la tension entre majoritarisme et libéralisme est inhérente à tout projet constitutionnel. Ainsi, l'expérience populiste peut aussi être considérée comme une nouvelle manière de rééquilibrer les deux éléments, certainement en renforçant le côté majoritaire au détriment du côté garantiste et en recourant de manière instrumentale au droit (y compris évidemment la Constitution) comme moyen de satisfaire la pulsion majoritaire.

L'étude faite ici a montré en tout cas que les expériences populistes, quoique partageant des traits communs, peuvent différer foncièrement sur des aspects fondamentaux de droit public tels que la forme de gouvernement, la structure territoriale de l'État ou la définition du sujet politique de la Constitution. L'exemple argentin est très éloquent : semblable aux autres populismes européens et américains en ce qui concerne l'existence d'un leadership fort et le renforcement de l'exécutif au détriment des autres pouvoirs publics, il diffère cependant de ceux-là relativement à la définition du sujet constitutionnel (car il n'a pas un caractère nativiste) et se maintient encore dans une certaine ambiguïté sur le problème de la structure territoriale de l'État (un point d'ailleurs très diviseur chez les populistes).