

PRÉSIDENTENCE FORTE - PARLEMENT FAIBLE : LES CHOCS ET LES ALLIANCES ENTRE EXÉCUTIF ET LÉGISLATIF AU BRÉSIL DEPUIS 1946¹

Estevão de Rezende Martins

(Universidade de Brasília.

Vice-Président et Secrétaire Général a.i. de la CIHAE)

Préambule

Les relations entre le Législatif et l'Exécutif, dans le cadre du présidentielisme brésilien, s'inscrivent dans un contexte politique de légitimités concurrentes.

La tradition républicaine brésilienne a de tout temps suivi un mode centralisé d'exercice du pouvoir de l'État, en la personne du résident de la République. Si la Constitution de 1891, en cela fortement renforcée par la Constitution de 1988 et jamais remise en question par celles de 1934, 1946 et 1967, avait adopté la forme fédérative d'État, le fédéralisme brésilien n'a néanmoins pas été déterminant pour la répartition et l'exercice du pouvoir. Les oligarchies régionales, détentrices d'un pouvoir et d'une influence politique considérables, ont assis leur autorité sur des réseaux de dépendance et de « clientélisme » indépendants de l'organisation géopolitique de l'État fédératif. Le Président de la République, surtout depuis la dictature de Getúlio Vargas (1930-1945), est devenu le symbole et le titulaire du pouvoir politique, économique et financier du pays. L'interrègne démocratique, entre 1946 et 1963/64, n'a pas modifié substantiellement le jeu politique entre les grands groupes régionaux, auxquels s'ajoutent aujourd'hui les grands groupes d'intérêt économique – liés, par exemple, aux initiatives de l'État, centralisées, de contrôle du pétrole ou de l'acier. La période du régime militaire, de 1964 à 1984-85, n'a fait que renforcer l'image du pouvoir central, fédéral, comme étant le seul à offrir la force et l'efficacité nécessaires aux prises de décisions relatives aux actions publiques de l'État brésilien et à leur mise en œuvre. Le retour à la pratique démocratique à part entière, en 1985, dans un premier temps sous forme de transition institutionnelle (le cadre juridique et politique

¹ Recherche ayant reçu le soutien de la FINATEC (Université de Brasília, Brésil) – 9492/2006.

hérité de la Constitution de 1967 modifiée par l'amendement constitutionnel n° 1, de 1969, concédée par la Junte Militaire, étant toujours en vigueur), a ouvert une nouvelle phase, précédée par la grande mobilisation politique et de culture politique du mouvement des *Diretas-Já*, de 1984, réclamant l'élection du Président de la République au suffrage direct, avant la fin de cette même année. Le processus de mobilisation devait se poursuivre, avec la préparation et le suivi des travaux de l'Assemblée Nationale Constituyente, convoquée par l'Amendement Constitutionnel n° 26, de 1985, et élue le 15 novembre 1986.

La question des légitimités concurrentes réside, fondamentalement, dans l'origine électorale du Président de la République et des membres du Congrès (*Congresso Nacional*). Les titulaires des deux pouvoirs appuient leur légitimité sur la souveraineté populaire, s'exprimant par le suffrage universel direct¹. Ainsi, l'« appel du peuple » est-il le garant des prises de décisions et de leur mise en oeuvre. Le discours politique tant du gouvernement fédéral brésilien que des membres du Congrès fait, de façon récurrente, référence au peuple, à la société, comme avais de légitimité. La question tend à s'aggraver, dans la mesure où, historiquement, l'ordonnancement juridique brésilien n'a jamais comporté de loi électorale ni de législation sur les partis politiques susceptible de contribuer à l'existence de majorités parlementaire et présidentielle coïncidentes ou, du moins, convergentes. Une fragmentation du pouvoir similaire s'observe dans les états fédéraux et dans les municipalités, dans une moindre mesure, toutefois, au sein des moins importants.

Il convient, dans l'étude des relations entre Exécutif et Législatif, de ne pas perdre de vue le facteur que représentent les légitimités concurrentes. Ce facteur a, directement et indirectement, une incidence sur l'action du pouvoir exécutif et de ses divers porte-parole auprès du pouvoir législatif fédéral. Inversement, l'inertie historico-politique du centralisme présidentiel brésilien, renforcée par la conviction généralisée de la quasi omnipotence du Président de la République (y compris chez la majorité des parlementaires fédéraux) fait que le Congrès National voit un rival dans le pouvoir exécutif. Rival, non seulement en raison de l'origine politico-électorale de la

¹ Lire, à ce propos, Juan Linz, « Presidencialismo ou parlamentarismo : faz alguma diferença ? » dans Bolívar Lamounier (org.), *A opção parlamentarista*, São Paulo, IDESP/Sumaré, 1991, p. 61-120, surtout p. 64 et suiv.

légitimité, mais également de la concurrence face à la faveur populaire, dans l'intervalle des élections.

Les travaux de l'Assemblée Nationale Constituante, entre le 1^{er} février 1986 et le 5 octobre 1988, ont donné un excellent exemple de cette rivalité. Il s'est avéré d'emblée que, parmi les « décombres » de vingt années de régime autoritaire à éliminer, figuraient entre autres les rapports crispés, hostiles et inefficaces entre le Législatif et l'Exécutif fédéraux brésiliens. L'histoire politique de la République brésilienne, lourde d'un siècle de présidentialisme centralisateur et demiurge, contrastait avec la réhabilitation du principe de légitimité politique des parlementaires, énoncée dans le mot d'ordre de « rétablissement des prérogatives du Législatif ». Cette période fut le cadre d'une forte valorisation du Législatif, dont l'expression majeure fut la décision prise par les sous-commissions et commissions thématiques et par la commission de systématisation, d'instaurer au Brésil le régime parlementaire de gouvernement. Cette décision fut suivie, à l'époque, de deux autres, également importantes pour la compréhension du système de relations entre l'Exécutif et le Législatif. L'une, liée à la forme d'élection des députés fédéraux et des états, prévoyait un système mixte, à la manière de l'Allemagne. L'autre visait à libérer les partis politiques d'une tutelle trop restrictive, celle de l'État. Seule cette dernière fut maintenue après la phase clôturée par le premier tour de scrutin à l'Assemblée, au terme de laquelle commencèrent à se faire sentir les effets de l'action politique du « *Centrão* », groupe parlementaire au-dessus des partis, de tendance centre-droit, qui devait fortement influencer les débats et les décisions de l'Assemblée de février 1988 jusqu'à la clôture des travaux. La liberté des partis est établie et consacrée dans l'article 17 de la Constitution. Le régime parlementaire perdit, au cours du processus de décision, au profit du régime présidentiel (article 76) et le système proportionnel pur pour l'élection des députés fut maintenu (article 45). Une fois posé ces prémisses, nous étudierons les mécanismes déterminant les relations entre l'Exécutif et le Législatif fédéraux au Brésil. La situation, dans les états et les communes, est très similaire, ceux-ci étant toutefois dotés d'un pouvoir législatif unicaméral.

I. Cadre institutionnel

Le pouvoir législatif fédéral brésilien est de type bicaméral pur. Il se compose de deux assemblées législatives et exerce sa compétence

par le biais de trois institutions politiques : la Chambre des Députés, le Sénat Fédéral et le Congrès National. La Chambre des Députés comprend 513 citoyens élus pour un mandat de quatre ans et représente le peuple. Le Sénat Fédéral compte un effectif de 81 représentants des états et du District Fédéral, élus pour un mandat de huit ans, renouvelé tous les quatre ans, alternativement, à raison de deux tiers et un tiers. Le Congrès National est l'institution politique résultant de la réunion de la Chambre et du Sénat, qui, conservant leurs spécificités respectives, ont des attributions spécifiques à exercer exclusivement conjointement¹.

Pour briguer un mandat de représentant du peuple ou d'un état de la Fédération, le citoyen doit satisfaire à des conditions d'éligibilité précises. Certaines de ces conditions sont d'ordre général, et s'appliquent aux députés comme aux sénateurs, d'autres sont des exigences spécifiques. Les conditions fondamentales sont énoncées par l'Art. 14, § 3, de la Constitution Fédérale.

Les conditions générales, positives, communes aux candidats à des mandats de députés ou de sénateurs, sont au nombre de cinq ; une autre, relative à l'âge, est différente en fonction du mandat. Pour être élu parlementaire fédéral, le citoyen doit, en général :

- a. être brésilien, de naissance ou naturalisé ;
- b. jouir de ses droits politiques ;
- c. figurer sur la liste électorale ;
- d. résider sur le territoire de la circonscription dans laquelle il est candidat (domicile électoral) ;
- e. être membre d'un parti politique.

Pour se porter candidat à un mandat de député ou de sénateur, l'âge minimum requis est respectivement de 21 et 35 ans. À ces exigences s'ajoute une série de conditions négatives (inéligibilité), relatives à la situation politique, civile ou pénale de chaque citoyen. Ces conditions sont fixées par la loi relative aux procédures électorales. En 2006, sont en vigueur les lois n°4.737/65 (loi établissant le Code Électoral, modifié plus de quatre-vingts fois au cours des quarante dernières années) et n° 9.504/97 (qui règle les

¹ Seul le Congrès National, en session conjointe, a le pouvoir d'investir le Président et le Vice-Président de la République et de délibérer sur le plan pluriannuel, les plans nationaux, régionaux et sectoriels, la loi de finances, le budget de l'Union, les vetos présidentiels et les crédits supplémentaires et spéciaux (Art. 57, § 3, III et I ; 165 et 166, de la Constitution).

élections générales pour les mandats exécutifs et législatifs). La législation électorale est intimement liée à la législation sur les partis. Bien que les partis politiques jouissent du même statut que les associations civiles ordinaires, la Loi Organique qui les régit (n° 9.096/95m modifiée par la loi n° 9.259/96) articule les critères minimaux nécessaires au fonctionnement électoral des partis, afin que leurs membres aient la possibilité de se porter candidats à une charge électorale au sein de l'État brésilien.

Suivant les règles institutionnelles brésiliennes, les élections générales, dans la logique des légitimités concurrentes, investissent certains citoyens dans les pouvoirs législatif et exécutif. La durée du mandat présidentiel et celle de la législature fédérale, de quatre ans, coïncident. Il en va de même pour les mandats des gouverneurs et les législatures des états fédérés. Le processus électoral dans ces quatre cas coïncide également, les dates d'élection et de prise de fonctions des élus étant pratiquement les mêmes (les titulaires des mandats exécutifs prennent leurs fonctions le 1^{er} janvier et les parlementaires le 1^{er} février de l'année qui suit l'élection). Les mandats de maires et de conseillers municipaux sont également de quatre ans, mais les dates sont intercalées, à deux ans d'intervalle avec celles des élections fédérales et dans les états. Depuis 1997, la Constitution prévoit (article 14, § 5) la réélection des titulaires de mandats exécutifs.

Cette alternance du calendrier électoral se répercute sur les relations entre les pouvoirs législatif et exécutif, fédéraux comme des états. Au niveau de l'Union, la succession municipale n'a pas moins d'incidence, dans la mesure où les réseaux d'alliances politiques locales sont importants pour les prétentions électorales de citoyens, partis et autres groupes d'intérêts. Ainsi, la constellation politique issue des urnes dans les municipalités devient-elle un référentiel des appuis auxquels candidats aux mandats de députés et gouvernants pourront prétendre lors des élections générales suivantes et introduit-elle des conditionnements comportementaux pour les relations entre Législatif et Exécutif, lors de l'élaboration du budget fédéral et de la répartition des enveloppes entre les programmes d'éducation, de santé, de transports et d'infrastructure.

En dépit de la redéfinition radicale des mécanismes de distribution des recettes fiscales entre Union, états et municipalités, opérée en 1988, l'inertie politico-culturelle brésilienne continua de voir dans l'Union l'unique pourvoyeur de la nation. Le déséquilibre des comptes publics ne cessant depuis lors de s'accumuler et de s'aggraver accentua, dans le domaine des politiques fédérales, la

dépendance des instances régionales (des états) et municipales (dans de nombreux secteurs de l'activité de l'état). C'est le cas, même lorsque l'action en question n'est pas du ressort de l'Union, comme, par exemple, l'enseignement primaire ou l'assistance sanitaire. Cette circonstance, importante, joue un rôle considérable dans les relations politiques et institutionnelles entre le Congrès National et le gouvernement fédéral.

La constitution du pouvoir législatif résulte de la conjonction de facteurs juridiques et politiques. La première étape est le processus interne de désignation des candidats. Le prestige politique de chaque parti, qui se mesure également à sa participation relative au processus de décision gouvernemental, pèse dans le choix des candidats. Une fois établi les coefficients relatifs dans l'équation du pouvoir, sont prises les décisions concernant coalitions et candidats aux scrutins majoritaires (gouvernement, Sénat) et proportionnels (députés, conseillers municipaux). Un autre facteur de cette équation prend à son tour de l'importance : la non-obligation de fidélité aux programmes des partis ou du gouvernement, compliquant les relations Exécutif-Législatif par l'absence d'engagement thématique et l'indiscipline du vote, au Parlement. Dans cette équation interfèrent également des facteurs liés à l'origine socio-économique de chaque parlementaire (ou de groupes de parlementaires) et à la participation d'entreprises privées au financement des campagnes politiques (de plus en plus onéreuses et sophistiquées techniquement).

L'élément de « désengagement » politique est connu comme « physiologisme », terme péjoratif désignant l'échange de faveurs politiques dans le but de s'assurer la voix d'un parlementaire, indépendamment de tout engagement préalable, lors des négociations électorales (coalitions) ou de la formation du gouvernement. La transparence des relations politiques d'appui ou d'opposition au pouvoir exécutif constitué (pour ainsi dire) est une variable déficitaire.

L'ambiguïté des relations s'explique par une certaine confusion conceptuelle. Il est courant que la légitimité électorale cherche à se substituer à la structuration professionnelle de la gestion publique de l'État, comme si l'aval politique du bulletin de vote conférait nécessairement omniscience ou omnipotence. Par ailleurs, il est indéniable que la bureaucratie de l'État tend en grande partie à se considérer aux antipodes de l'autorité politique légitimée par les urnes. D'un côté comme de l'autre, la démocratie et sa pratique sont mises à rude épreuve. Le conflit, la rivalité et l'incompréhension entre les grandes corporations de l'État et les alliances politiques signifient

un risque pour la transparence et l'efficacité de l'État. Administrer au nom de tous sous la pression d'intérêts particuliers, voire de ses propres alliés, est le défi permanent auquel est exposé tout gouvernement démocratiquement élu. La continuité et le caractère impersonnel de l'État, de nature structurelle, consacrés dans les démocraties avancées, sont vulnérables dans la réalité politique brésilienne et exposés à nombre de risques conjoncturels. Les déficiences du fonctionariat professionnel de l'État brésilien constituent encore une lacune considérable. Les programmes proposés par les partis lors des campagnes électorales, du moins en théorie, et les politiques publiques décidées dans la foulée des succès électoraux, du moins en théorie également, sont les principales références de l'action du gouvernement. La réalisation du programme croise toutefois la réalité concrète (historique, politique, économique, financière, culturelle) de la société et du pays. Cette rencontre présente des risques, à l'origine d'imprécisions dans les relations entre les deux pouvoirs, Législatif et Exécutif, qui cristallisent les attentes de solutions magiques à tous les maux (potentiels ou réels) dont souffre le pays. Le plus grave de ces risques est la confusion, publique et privée, entre le structurel, l'intrinsèque, le général et le conjoncturel, l'accidentel, le particulier.

L'expérience politique brésilienne amalgame de manière inconsidérée questions structurelles et questions conjoncturelles. Les commentateurs politiques des moyens de communication sociale semblent ignorer systématiquement le caractère institutionnel, structurant pour l'État, de l'existence, de la cohabitation et de l'articulation entre les pouvoirs. L'harmonie et l'indépendance entre les pouvoirs, prérequis constitutionnels fondamentaux et conception politique à la base de l'État, sont des priorités qu'il convient de respecter afin d'éviter toute soumission de l'un à l'autre, surtout, comme c'est le cas, sous un régime présidentiel de tradition centralisatrice. Cependant, l'existence de majorités politico-parlementaires effectives ou, en d'autres termes, le fait qu'une coalition gouvernementale dispose d'un appui efficace de la part du Congrès, ne doit pas nécessairement être interprété comme preuve de soumission du Parlement à l'Exécutif, ou de manipulation du premier par le second. En outre, le pouvoir législatif est une institution durable de l'État, de même que l'Exécutif, tous deux étant partie intégrante de la structure de l'État. Tant qu'un Président de la République ou un Congrès National, quels qu'ils soient, élus dans des circonstances conjoncturelles précises, incarnent, par l'exercice de leur mandat, les

pouvoirs dont ils ont été investis, cela ne signifie point que ces titulaires d'un moment puissent se considérer comme étant les « propriétaires » de leurs charges, autorisés à en disposer sans contrainte ni limite ou encore dans le seul intérêt d'un groupe politique ou économique. L'action parlementaire et gouvernementale, engagée dans le processus législatif, est quotidiennement en quelque sorte victime de cette dualité, surtout lorsque l'opinion publique, sous l'influence de commentateurs, discours et intérêts particuliers ou sectoriels, oscille. La myriade de groupes de pression qui se forment alors interfère (légitimement ou abusivement) dans le système de décision.

À son niveau, le pouvoir législatif est probablement le premier de toutes les instances institutionnelles à ressentir ce tiraillement. Dans les régimes présidentialistes forts, la tentation, pour ne pas dire la tendance, du pouvoir législatif à reculer, intentionnellement ou par inertie, dans l'exercice de ses prérogatives, est fréquente. Le Brésil offre un exemple précis de ce genre de recul : celui des Mesures Provisoires. Il fait certainement partie de la stratégie des courants politiques représentés au Congrès National, de s'abstenir de délibérer, durant un laps de temps déterminé, sur un certain nombre d'actes de l'Exécutif. Cet élément, à la fois institutionnel et informel, des relations Législatif-Exécutif est constant depuis 1988. C'est là tout le problème de la fonction de contrôle et de surveillance du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif, en régime présidentialiste.

II. Système de décision

Les actes propres au pouvoir exécutif et au pouvoir législatif, au Brésil, sont dits « actes complexes ». La complexité formelle apparaît en deux points précis. Le premier concerne le pouvoir d'initiative en matière de projets de loi. La règle générale en est donnée par l'article 61, *caput*, de la Constitution Fédérale :

Art. 61. L'initiative des lois complémentaires et ordinaires revient à tout membre ou commission de la Chambre des Députés, du Sénat Fédéral ou du Congrès National, au Président de la République, à la Cour Suprême, aux Tribunaux Supérieurs, au Procureur-Général de la République et aux citoyens, sous la forme et dans les cas prévus par la présente Constitution.

Il en ressort que les propositions de lois (principal instrument normatif de l'ordre juridique et institutionnel du pays, occupant hiérarchiquement la première place après la Constitution) peuvent être présentées par des membres du pouvoir législatif, par le chef du pouvoir exécutif, par certains agents du pouvoir judiciaire, et même par des citoyens en général. Les initiatives émanant du Judiciaire et des citoyens, dès lors qu'adressées directement au pouvoir législatif, supposent une action précise *a posteriori* du pouvoir exécutif, tout projet de loi étant obligatoirement soumis à l'appréciation du Président de la République, qui peut sanctionner ou apposer son veto (articles 65 et 66 de la Constitution). Les initiatives populaires obéissent à des critères particuliers (§ 2 de l'article 61 de la Constitution Fédérale). Certains domaines sont de la compétence exclusive du Président de la République (§ 1^{er} de l'article 61 de la Constitution Fédérale), tels que : proposition de budget, administration publique fédérale, effectifs des Forces Armées, conclusion de traités, accords et conventions internationaux¹.

La Chambre des Députés et le Sénat Fédéral disposent également de compétences exclusives, établies par les articles 51 et 52 de la Constitution. Mais, dans le jeu politique, deux d'entre elles retiennent plus particulièrement l'attention. C'est à la Chambre qu'est déposé(e) et qu'entame son cheminement le projet de loi ou la proposition d'amendement à la Constitution émanant du pouvoir exécutif (article 64 de la Constitution Fédérale). La Chambre des Députés constitue ainsi la tribune obligatoire des négociations politiques autour des projets d'intérêt gouvernemental.

Au Sénat Fédéral revient, par ailleurs, la compétence exclusive de décision, notamment pour la nomination des titulaires de postes institutionnels du pouvoir républicain et de certains hauts exécutants des politiques publiques : juges des tribunaux supérieurs, directeurs de la Banque Centrale, chefs de missions diplomatiques permanentes, membres du Conseil Administratif de Défense Économique, directeurs des organes publics gérant énergie, communications et transports et – élément décisif pour le jeu à facettes multiples des relations infragouvernementales de la Fédération – les opérations de la dette

¹ Pour ce qui concerne le traitement des actes internationaux par le Congrès National, voir Estevão de Rezende Martins, « A apreciação dos tratados e acordos internacionais pelo Congresso Nacional » dans Antônio Augusto Cançado Trindade (org.), *A incorporação das normas internacionais de proteção dos direitos humanos no direito brasileiro*, San José de Costa Rica/Brasília, IIDH/CICV/ACNUR/CUE, 1996, p. 263-271.

publique de l'Union, des états, du District Fédéral et des municipalités. Le Sénat étant l'Assemblée qui réunit les représentants de la Fédération, élu par scrutin majoritaire dans chaque état, il est la scène de négociation et de discussion des politiques publiques fédérales pour les régions, les états et les municipalités.

III. Prise de décision

Comptant 513 députés fédéraux et 81 sénateurs, le Congrès National est un microcosme illustrant la segmentation de la société brésilienne. L'organisation de la Chambre comme du Sénat se présente en trois plans : législatif, politique et administratif. Chacune des deux assemblées obéit à un règlement interne propre, ainsi que le Congrès National, pour les séances conjointes. L'objet essentiel de ces règlements internes est d'encadrer le processus législatif.

Sur le plan législatif, les deux assemblées répartissent leurs membres respectifs entre diverses commissions permanentes, également connues comme *commissions techniques* ou *commissions d'analyse d'utilité*. Sur le plan politique, à la Chambre comme au Sénat, les parlementaires sont regroupés en *groupes* ou *blocs*, correspondant à leurs partis respectifs et associations internes. Sur le plan administratif, les deux assemblées composant le Congrès National élisent une Commission Directrice¹, intégralement formée de parlementaires (sept membres titulaires), avec mandat de deux ans, chargée de diriger la structure administrative et le personnel du pouvoir législatif. Les Tableaux I et II, ci-dessous, présentent les commissions permanentes, responsables du suivi du processus législatif, et le nombre de leurs membres respectifs.

¹ La Commission Directrice, de la Chambre comme du Sénat, à qui il incombe de diriger les travaux législatifs proprement dits, est également appelée « Bureau ».

Tableau 1
Commissions Permanentes de la Chambre des Députés (21)

Commission	Membres
Agriculture et Politique Rurale	40
Amazonie, Intégration Nationale et Développement Régional	20
Constitution et Justice et Citoyenneté	61
Défense du Consommateur	21
développement Économique, Industrie et Commerce	17
Développement Urbain	18
Directrice (Bureau)	7
Droits de l'Homme et Minorités	18
Éducation et Culture	32
Environnement et Développement soutenu	18
Finances et fiscalité	33
Infrastructure et Transports	30
Législation participative	18
Mines et Energie	30
Relations Extérieures et Défense nationale	30
Sciences et Technologie, Communication et Informatique	40
Sécurité Sociale et Famille	33
Supervision financière et Contrôle	21
Sûreté et combat au crime organisé	18
Tourisme et Sport	19
Travail, Administration et Service Public	25

Source : www.camara.gov.br, accès le 30.7.2006

Tableau 2
Commissions Permanentes du Sénat Fédéral (11)

Commission	Membres
Affaires Economiques	27
Affaires Sociales	21
Agriculture et Réforme Agraire	17
Constitution, Justice et Citoyenneté	23
Développement régional et Tourisme	17
Directrice (Bureau)	7
Droits de l'Homme et Législation Participative	19
Éducation	27
Environnement, Défense du consommateur, Surveillance et Contrôle	17
Relations Extérieures et Défense nationale	19
Services d'Infrastructure	23

Source : www.senado.gov.br, accès le 30.7.2006

Sur le plan politique, Sénat et Chambre des Députés reproduisent l'éventail des partis sortis victorieux des urnes. En règle générale, un *groupe politique (bancada)*, correspond à un parti. Lorsque deux ou plusieurs partis se réunissent, on parle de *bloc (bloco)* parlementaire et non de *groupe politique (bancada)*. En principe, l'éventail des partis est le même à la Chambre et au Sénat et, au début de la dernière année de la législature 2003-2006, se présente comme décrit dans les Tableaux III et IV.

Tableau 3
Groupes politiques ou Blocs de la Chambre des Députés*

Parti	Députés
Partido dos Trabalhadores/PT	82
Partido do Movimento Democrático Brasileiro/PMDB	81
Partido da Frente Liberal/PFL + PRONA	68
Partido da Social Democracia Brasileira/PSDB	54
Partido Popular/PP	51
Partido Trabalhista Brasileiro/PTB	42
Partido Liberal/PL	37
Partido Socialista Brasileiro/PSB	28
Partido Democrático Trabalhista/PDT	21
Partido Popular Socialista/PPS	15
Partido Comunista do Brasil/PCdoB	11
Partido Verde/PV	7
Partido Socialismo e Liberdade/PSOL	7
Partido Social-Cristão/PSC	6
Partido Municipalista Republicano/PMR	2
Partido Trabalhista Cristão/PTC	1

Source : Chambre des Députés
(www.camara.gov.br, accès le 26.7.2006).

*Situation au 14.2.2006.

Tableau 4
Groupes politiques ou Blocs du Sénat Fédéral*

Parti	Membres
Partido do Movimento Democrático Brasileiro/PMDB	20
Partido da Frente Liberal/PFL	16
Partido da Social Democracia Brasileira/PSDB	16
Partido dos Trabalhadores/PT	11
Partido Trabalhista Brasileiro/PTB	5
Partido Democrático Trabalhista/PDT	4
Partido Liberal/PL	3
Partido Republicano Brasileiro/PRB	2
Partido Socialista Brasileiro/PSB	2
Partido Comunista do Brasil/PCdoB	1
Partido Socialismo e Liberdade/PSOL	1

Source : Sénat Fédéral
(www.senado.gov.br, accès le 30.7.2006).

*Situation au 30.7.2006.

Le Président de la République s'adresse au Congrès National par le biais d'un instrument de communication écrit, connu comme *message*. Les *messages* présidentiels accompagnent les propositions législatives relevant de la compétence de l'Exécutif, les indications d'autorités et d'autres documents devant être soumis au Congrès. La communication s'établit dans ce cas suivant une rigidité protocolaire extrême. Les *messages* sont transmis au Congrès National par un *avis* ministériel, lettre par laquelle le Ministre-chef de la Maison Civile de la Présidence de la République adresse les documents au premier-secrétaire de la Chambre ou du Sénat. Le *message* du Président de la République est toujours accompagné d'une *exposition de motifs* signée par le Ministre d'État compétent. Les expositions de motifs peuvent également émaner de plusieurs ministères et portent, dans ce cas, la signature des divers titulaires. Ces expositions de motifs ont pour objectif de présenter au Président de la République les aspects

techniques et politiques du projet ou de l'indication, afin de faciliter la prise de décision du Chef de l'État. Ces mêmes documents sont également fournis au Congrès, afin que les parlementaires puissent suivre les raisons ayant amené le pouvoir exécutif à adopter tel ou tel projet ou à indiquer tel ou tel citoyen à un poste déterminé, exigeant l'assentiment préalable du Sénat.

Les *messages* présidentiels sont le point de départ des relations formelles avec le pouvoir législatif. Reçus à la Chambre ou au Sénat, ils sont lus en séance plénière, numérotés, publiés et envoyés par les présidents respectifs à une commission technique. Dans le cas de questions de grande complexité ou d'importance extrême, ils peuvent être adressés à plusieurs commissions, voire à une commission spécialement constituée. Ainsi, des questions d'envergure, se rapportant par exemple à des domaines comme les transports, énergie, finances, amendement à la Constitution et élaboration des codes législatifs, font l'objet d'une étude à pArt. Les projets de l'Exécutif sont examinés suivant les mêmes critères que les projets émanant de députés ou de sénateurs. Les délais prévus pour les demandes d'amendements, rapports devant la commission ou vote du plenum sont les mêmes. Sur le plan formel, la latitude d'action de l'Exécutif au sein du Congrès obéit aux normes réglementaires : un projet peut, par exemple, au cours de son processus d'appréciation, être retiré par l'Exécutif, mais pas substitué ni amendé directement.

IV. Gouvernement et Congrès : décision et quotidien

Les relations formelles entre l'Exécutif et le Législatif s'exercent dans le contexte institutionnel de l'élaboration législative, dont le point de départ est la présentation des projets et le point final, la sanction ou le veto. La présence de l'Exécutif dans le processus législatif dépasse néanmoins de beaucoup le cadre de l'initiative et de la conclusion du processus. L'initiative des lois est un pouvoir propre à l'Exécutif dans la plupart des pays. Même aux États-Unis, dont la Constitution, suivant une interprétation rigoureuse du principe de séparation des pouvoirs, interdit l'initiative des lois à l'Exécutif, ce dernier agit directement par l'intermédiaire de ses « chefs de file », ou « leaders », qui sont les chefs de groupes parlementaires et porte-parole du gouvernement.

L'exécutif brésilien dispose, durant le processus législatif, d'un triple canal de communication avec le Congrès :

- a. les échanges directs entre le Président de la République et les présidents de la Chambre et du Sénat, ce dernier étant, rappelons-le, simultanément président du Congrès National ;
- b. les « *leaders* » du gouvernement à la Chambre, au Sénat et au Congrès ; certains parlementaires, désignés par le Président de la République répondent pour la coordination des actions législatives au sein du Congrès, au nom du gouvernement, de ses politiques, de ses programmes et de ses intentions ;
- c. les présidents des groupes ou des blocs parlementaires de la *base d'appui parlementaire* du gouvernement.

Les négociations directes sont généralement réservées aux grandes opérations de stratégie politique du gouvernement, telles qu'explicitier les priorités ou gérer les relations formelles et les éventuelles crises, face à l'opinion publique. L'activité des *leaders* du gouvernement au sein des trois institutions législatives est fondamentale. Elle est essentiellement centrée sur la coordination du dialogue et des négociations politiques et techniques pour l'analyse et la prise de décision quant aux projets présentés (et pas seulement par l'Exécutif), pouvant aussi bien les appuyer, voire les ajuster, que leur faire opposition et en empêcher l'approbation. Il est clair que les *leaders* du gouvernement, même sans lien direct avec un groupe parlementaire spécifique, exercent, en pratique, la fonction de *leaders* de la majorité, même si – arithmétiquement – les élections ne produisent pas une majorité présidentielle *stricto sensu*, vu la diversité de partis et la migration des élus entre diverses formations politiques, sans que cela entraîne une modification quelconque dans les jeux politiques à l'intérieur du Parlement.

Aux efforts déployés à partir de 1995 (50^e législature : 1995-1999) par la base d'appui du gouvernement pour assurer au processus législatif une coordination parlementaire et législative plus efficace, les partis d'opposition détenteurs de mandats parlementaires fédéraux ont répondu par la formation de *blocs parlementaires d'opposition*. Un facteur contribuant également à la diversité politique des alliances conclues par les chefs de file du Congrès et influant sur les relations entre Exécutif et Législatif, plurielles et changeantes.

Les *leaders* des groupes et blocs parlementaires restent en tout état de cause liés à leurs partis politiques d'origine. Par conséquent, leurs actions suivent en principe les orientations données par ceux-ci. L'articulation avec l'Exécutif obéit donc à une double perspective : l'identité politique du parti et l'appui (ou l'opposition) au

gouvernement. Cette question est essentielle lorsque l'Exécutif a besoin de la majorité qualifiée (majorité absolue : 257 à la Chambre des Députés et 41 au Sénat [exigée pour les lois constitutionnelles] ; majorité des trois cinquièmes : 308 à la Chambre et 49 au Sénat [requis pour les amendements à la Constitution]) et que sa « base » ne comprend pas un nombre suffisant de votants.

Tous les projets font l'objet d'une entente préliminaire, décisive pour le traitement des questions intéressant l'Exécutif ou le Législatif. Celle-ci consiste dans le choix des présidents des commissions et la désignation des rapporteurs des projets examinés par le Congrès. Les présidents des commissions techniques permanentes sont élus par les membres des commissions tous les deux ans : la première et la troisième année de la législature. L'attribution de la présidence de telle ou telle commission à un parti ou à un autre est fondamentale pour les futures relations entre gouvernement et Congrès autour des questions de politiques publiques dépendant de mesures législatives. Le gouvernement prend part au processus de composition des commissions, par l'indication des *leaders* de partis, de ses propres *leaders* et des *leaders* des partis de sa base d'appui.

Lors des séances de délibération des propositions (lois, accords internationaux, résolutions, indications d'autorités), les commissions techniques, permanentes ou temporaires (y compris les commissions d'enquête), doivent désigner un rapporteur. Le député ou sénateur chargé de présenter le rapport dispose d'une force politique considérable pour statuer sur les éventuels amendements proposés comme sur la version du projet qui sera soumise au vote. Ainsi, l'Exécutif, par l'intermédiaire de ses *leaders* et les *leaders* de groupes parlementaires en général, ont-ils particulièrement intérêt à suivre attentivement la désignation des rapporteurs. Même si, d'un point de vue formel, cette désignation est de la compétence du président de la commission concernée, l'alternance politique et le jeu des intérêts font que le processus d'élection des rapporteurs soit l'objet d'une intense concurrence. Dans le cas des mesures provisoires, on observe un roulement entre les groupes parlementaires, à la Chambre comme au Sénat, tant pour la charge de président que de rapporteur. La préliminaire du rapporteur revêt une importance de premier ordre pour la relation politique gouvernement-Parlement. Les propositions d'amendements à la Constitution présentées par l'Exécutif depuis 1995, par exemple, furent l'occasion de négociations politiques minutieuses pour le choix des rapporteurs. Les difficultés surgies, par exemple, lors de l'examen de la réforme de la Prévoyance Sociale,

entraînèrent, en 1996, le remplacement du rapporteur à la Chambre, le premier rapport faisant mention d'aspects politiques et administratifs inacceptables pour le gouvernement et ses alliés.

Il est, au Brésil, un autre élément du processus d'élaboration des lois au niveau fédéral, qui influe de manière disproportionnée sur l'équilibre des relations entre les pouvoirs : les mesures provisoires. Prérogative exclusive du Président de la République, selon l'article 62 de la Constitution, la mesure provisoire, suivant la logique parlementariste adoptée par l'Assemblée Nationale Constituante bien avant le revirement de janvier 1988, est venue remplacer les décrets-lois du régime constitutionnel de 1967-1969¹. Les décrets-lois entraient immédiatement en vigueur et, si au terme de 45 jours, ils ne faisaient pas l'objet d'un rejet explicite, ils étaient considérés comme définitivement approuvés.

Alléguant les besoins du pays, les urgences (essentiellement dues au processus inflationnaire et à la perte de contrôle de l'économie, dans les années 1980) et la prétendue importance de questions à résoudre impérativement sans délai, du point de vue du pouvoir exécutif, les constituants de 1987-1988 optèrent pour une règle similaire². En inversant néanmoins le calcul du délai de validité. La mesure provisoire conçue originellement ne serait en vigueur que trente jours, sa validité expirant à ce terme. En 2001 l'article 62 a été modifié : le délai a été porté à cent-vingt jours et une série de matières a été exclue du champ d'application des mesures provisoires.

À l'inverse du décret-loi, dont la validité allait à l'encontre des délais du Législatif, la mesure provisoire cesse de produire ses effets après un maximum de cent-vingt jours. L'introduction tardive (2001)³ de restrictions, dans le texte de la Constitution, quant à l'objet d'une mesure provisoire et à sa reconduction (dite réédition), lorsqu'elle n'a pas été appréciée par le Congrès dans le délai imparti, a provoqué vers

¹ Il est utile de rappeler qu'à ce moment le Brésil est sous le régime autoritaire des militaires et que le rôle du Parlement est plutôt figuratif.

² La grande référence politique et juridique, à cette occasion, était l'institution du *decreto legge* et des *provvedimenti provvisori con forza di legge* créé par l'Art. 77 de la Constitution italienne de 1947. L'institution donc de « mesures provisoires » s'est inspirée d'un système parlementaire de gouvernement, pour lequel la légitimité législative éventuelle de l'Exécutif émane de son investiture politique et juridique par le Parlement et assume des caractéristiques semblables à celles des lois déléguées. Ce n'est pas le cas du Brésil, où la loi déléguée subsiste à côté de mesures provisoires et où l'Exécutif n'est pas investi par le Parlement.

³ L'article 62 a été substantiellement modifié par l'Amendement à la Constitution n° 32, de 2001.

la fin des années quatre-vingt-dix, une indéfinition politique quant au concept même de mesure provisoire, de son étendue et de sa durée de validité. La question des mesures provisoires est devenue l'un des points les plus sensibles des déjà difficiles relations institutionnelles et politiques entre le pouvoir exécutif et le Congrès National. La question a été partiellement règlementée par la modification de l'article 62, mais le problème majeur d'un Exécutif législateur par ce biais reste toujours très actuel et controversé. La tendance serait celle d'abolir cet instrument, thèse soutenue par l'opposition, indépendamment de sa couleur politique. La préservation règlementée de ce recours est défendue énergiquement par l'Exécutif, même si ses membres en ont été des farouches opposants avant de devenir gouvernement. L'adoption d'une mesure provisoire et sa publication au Journal Officiel de l'Union marque l'entrée en vigueur immédiate du délai total de cent-vingt jours. Les Tableaux V.1 e V.2, ci-après, montrent l'utilisation faite de cet instrument par les divers Présidents de la République depuis l'adoption de cet instrument législatif sommaire dans le texte constitutionnel.

Tableau 6
Mesures Provisoires (1988-2001)*

Période	Mesures originales	Rééditions	Transformées en lois	Rejetées ou abrogées
Gouvernement J. Sarney 6.10.1988-14.3.1990	125	22	96	17
Gouvernement F. Collor 15.3.1990-2.10.1992	89	70	74	24
Gouvernement Itamar Franco 3.10.1992-31.12.1994	141	364	108	20
1 ^{er} Gouvernement Fernando Henrique Cardoso 1.1.1995-31.12.1998	160	2 449	130	16
2 ^{ème} Gouvernement F. H. Cardoso 1.1.1999-10.09.2001	103	2.587	98	7

Sources : Sénat Fédéral. *Liste et Rééditions de Mesures Provisoires*, Sous-Secrétariat à l'Information, 2006, 10^e éd. ; Ministère de la Justice : Secrétariat aux Affaires Législatives, *Système de Suivi des Mesures Provisoires*, 2006.

*Situation au 11 septembre 2001, quand entre en vigueur la nouvelle réglementation constitutionnelle des Mesures Provisoires.

Tableau 7
Mesures Provisoires (2001-2006)*

Période	Mesures Originales	Rééditions	Transformées en Lois	Rejetées ou abrogées
2 ^{ème} Gouvernement F. H. Cardoso (15 mois) 11.9.2001-31.12.2002	102	-	84	18
Gouvernement Luís Inácio Lula da Silva (39 mois) 1.1.2003-	186 (19 sous examen)	-	151	16

Sources : Sénat Fédéral.

Liste et Rééditions de Mesures Provisoires,

Sous-Secrétariat à l'Information, 2006, 10^e éd. ;

Ministère de la Justice : Secrétariat aux Affaires Législatives,

Système de Suivi des Mesures Provisoires, 2006.

*Situation au 31 mars 2006.

Les relations entre le gouvernement et le Congrès souffrent également les conséquences d'un autre délai : celui du régime d'urgence, lorsque sollicité par le Président de la République, conforme aux pouvoirs qui lui sont conférés par les paragraphes 1^{er} et suivants de l'article 65 de la Constitution. En principe, le recours gouvernemental à l'article 65, §§ 1 et 2, impose aux deux assemblées du Congrès, successivement, un délai de 45 jours. Ainsi, en l'espace de quatre-vingt-dix (ou, au maximum, cent) jours, en période de fonctionnement normal, à savoir hors vacances parlementaires, dites *recesso*, le Congrès doit-il se prononcer sur le projet de loi qui lui a été soumis en ces termes. Il s'agit là du mode formel d'intervention dans l'ordre des travaux du Législatif, dont dispose l'Exécutif. Ce n'est toutefois pas la manière la plus couramment adoptée : c'est par l'intermédiaire de ses représentants immédiats que le gouvernement influe sur le calendrier du Congrès National : par l'activité de ses *leaders* dans les trois institutions parlementaires (Chambre, Sénat, Congrès), le gouvernement fédéral hiérarchise, organise, structure le déroulement du processus législatif, dès lors qu'il n'est pas seul et dispose d'appuis clairs à l'intérieur de l'institution parlementaire. Car l'action contraire de l'opposition peut éventuellement provoquer le blocage de certains programmes de travail. Il arrive ainsi qu'un projet ne puisse être ni approuvé ni rejeté, par insuffisance de poids d'un

camp ou de l'autre. Une situation qui se produit régulièrement avec les mesures provisoires. Mais il ne s'agit en fait que du jeu le plus élémentaire des prérogatives démocratiques, dont l'équilibre est défini par les pouvoirs politiques, par le mécanisme du vote et de l'obstruction¹.

Le veto est également un instrument formel utilisé dans le jeu des relations entre l'Exécutif et le Législatif. Le processus législatif, acte complexe réalisé à la fois par les trois pouvoirs, n'est pas clos tant que le projet n'a pas été soumis à l'appréciation du Président de la République, en vue de recevoir sa sanction ou son veto. La bienveillance de la sanction et la menace d'un éventuel veto, partiel ou total, sont des instruments non négligeables pour les relations et les négociations politiques entre le Législatif et l'Exécutif. Le veto représente une arme forte dans les mains de l'Exécutif, pour faire pression sur le Législatif lors de l'appréciation d'un projet. Ainsi, si le Président de la République considère que tel ou tel projet est, partiellement ou dans son intégralité, inconstitutionnel ou contraire à l'intérêt public, il peut apposer son veto, partiel ou total. Il n'est pas rare que cette solution soit adoptée par le gouvernement, lorsque le Congrès a apporté, à un projet d'initiative de l'Exécutif, des modifications jugées inacceptables par ce dernier.

Le veto est également le destin de nombre de projets présentés par des parlementaires, dont les initiatives sont fréquemment taxées d'*électorales*. Étant donné que le renversement d'un veto présidentiel exige la majorité absolue des voix des députés et des sénateurs, cet instrument d'action politique a un poids considérable lors des étapes d'analyse, de discussion et de délibération parlementaires. En pratique, les vetos présidentiels tardent à être examinés (bien au-delà

¹ L'opposition à des questions ou à des gouvernements, au Congrès National, peut se transformer en tentatives de blocage du processus législatif. Les parlementaires peuvent utiliser divers recours prévus par le règlement, dans le but d'obtenir gain de cause lors du vote de projets de leur intérêt. L'un d'eux est la vérification du *quorum*, qui oblige à compter les votes individuellement, exigeant donc la présence effective dans le plenum de la majorité requise. L'obstruction est également un recours utilisé, possible sous deux formes, l'une consistant à employer tous les artifices réglementaires disponibles pour retarder, empêcher ou, éventuellement, gagner un vote. En fonction des relations de force numérique entre majorité et minorité au Congrès, l'efficacité de cet instrument peut être douteuse. L'autre forme d'obstruction consiste à refuser de participer aux scrutins considérés précoces ou indésirables, lorsque les groupes parlementaires ou leurs présidents en décident ainsi – Règlement Intérieur de la Chambre des Députés, Art. 82, § 6 ; Règlement Intérieur du Sénat Fédéral, Art. 13, § 2.

du délai formel) et sont rarement renversés par le Congrès National. Les parlementaires adoptent, face à la prérogative du veto, une attitude essentiellement passive. Un veto n'est généralement renversé que dans un cas de grande répercussion, et avec l'accord exceptionnel du gouvernement, comme ce fut le cas, en 1996, pour le projet de loi sur la contraception et le planning familial (Loi n° 9263/97) ou, en 2005, celui sur la restructuration des rémunérations des carrières du fonctionnariat des deux chambres du Parlement.

Le « taux de réussite » des projets de l'Exécutif s'avère supérieur à celui des députés et sénateurs : autour de 80 % de projets viennent à être transformés en loi, contre un maximum de 20 % pour les autres, souvent dans de matières secondaires. « Taux de réussite » représente évidemment ici la quantité de projets effectivement transformés en lois. Deux facteurs doivent encore être pris en considération : d'une part, un projet proposé par l'Exécutif peut avoir subi des modifications au cours de son examen ; d'autre part, un projet rapidement transformé en loi (comme par exemple, durant la même session législative) traduit un prestige et une efficacité politique du plus haut niveau.

Il est certain que le système de gouvernement et le régime électoral, comme celui des partis encouragent les parlementaires à « compenser », en quelque sorte, leur faible participation effective aux décisions du gouvernement. C'est ainsi que, journallement, le Parlement se voit inonder par un nombre incalculable de projets de tous types, accompagnés, le plus souvent, d'un déferlement de discours plus ou moins longs. Le recours à la parole, pour un parlementaire, est bien sûr typique de l'institution où il exerce son mandat – on ne saurait le lui reprocher. La parole prononcée et écrite, sous forme de discours ou de projet, est la tribune virtuelle de laquelle le député ou le sénateur honore la constellation d'appuis qui l'ont hissé à l'exercice du mandat parlementaire.

Néanmoins, le faible taux d'approbation des projets d'initiative du Législatif est dû à leur grand nombre, cette profusion de propositions de la part des parlementaires s'expliquant par la nécessité de « satisfaire leurs bases » (en dépit, bien souvent, de leur inconstitutionnalité, de leur illégalité et de leur inadéquation au règlement) et de s'assurer ainsi le plus grand nombre de voix possible. Cette pléthore de projets, traduite en statistiques, finit par aboutir à l'effet inverse, donnant l'impression que le Législatif est généreux à l'heure de présenter des propositions « sans engagement » et inefficace lorsqu'il s'agit d'approuver les mesures proposées par lui-

même. L'Exécutif sait habilement profiter de cette ambiguïté, consolidant ainsi sa position de force dans le processus législatif.

D'une manière générale, la production législative ne permet pas de conclure que le Législatif oppose, à l'action de l'Exécutif, des obstacles insurmontables, même si l'engagement politique au service des programmes de gouvernement n'est pas plus évident, depuis la promulgation de la Constitution de 1988, qu'auparavant. Il est notoire que l'Exécutif omet de soumettre certains projets au Congrès, jugeant inopportun, compte tenu du manque d'appui, d'ouvrir le débat et d'aller au devant d'une éventuelle défaite (ou, ce qui reviendrait au même, d'un allongement démesuré des délais). Cette attitude est fréquente, surtout dans le cas de propositions d'envergure ou touchant à divers secteurs de politiques publiques. Il existe, évidemment, des exemples du contraire, telle la législation récente sur la concession de services publics, privatisations, télécommunications, énergie et transports, réformes successives des régimes de retraite, qui, après avoir suscité de vifs débats et d'acribes controverses, se solda par la victoire de l'Exécutif fédéral.

La durée de la procédure législative est révélatrice du poids proportionnel de l'Exécutif et du Législatif. L'art de négocier les textes de projets destinés à se transformer en lois, en raison de la nécessité d'implanter des politiques publiques efficaces, doit se maintenir dans le cadre des quatre ans des mandats exécutifs. Le pays n'a pas encore fait l'expérience de la réélection pour la présidence de la République ou le gouvernement des états. Car la tradition républicaine brésilienne a pour base une pratique différente de celle des grandes démocraties contemporaines, dans lesquelles la continuité de la gestion gouvernementale est décidée par les électeurs (États-Unis, France, Royaume Uni, Allemagne, Autriche, Italie, Espagne, Portugal, Canada, Inde). De cette façon, l'entente entre l'Exécutif et le Législatif (ou la mésentente : comme l'illustrent les difficultés rencontrées par le gouvernement présidentieliste de João Goulart, entre janvier 1963 et mars 1964, et celui de Fernando Collor de Mello, entre mars 1990 et septembre 1992, ou encore de Luís Inácio Lula da Silva depuis janvier 2003) suit, durant la première année du mandat, les restrictions du budget approuvé pour cette même année, redoublant d'efforts pour le modifier, surtout si la constellation politique victorieuse aux élections a subi des changements. Durant la deuxième et la troisième année, le gouvernement s'applique à imprimer sa « marque » aux actions politiques. La quatrième et dernière année du mandat, les efforts se concentrent naturellement sur les négociations

politico-législatives en vue de garantir la victoire électorale des alliés ou, à partir de 1998, l'éventuelle réélection, du mandataire ou d'adeptes de son option politique. On assiste ainsi à une concentration des efforts de l'Exécutif en vue d'obtenir du Législatif qu'il se prononce, dans des délais plus courts qu'à l'ordinaire, sur les projets déposés par des parlementaires. Les projets de loi de l'Exécutif sont, en règle générale, examinés et votés durant une même session législative (du 2 février au 17 juillet et du 1^{er} août au 22 décembre). Les projets d'initiative parlementaire, sauf exception ou intérêt convergent de l'Exécutif, suivent le rythme d'une législature, soit quatre ans¹.

Formellement, l'Exécutif ne se manifeste que par la voix du Président de la République. Par extension, par celle des ministres d'État et, au Congrès National, des *leaders* parlementaires. Les ministères et les diverses institutions composant la structure administrative du pouvoir exécutif disposent de représentations au sein du Congrès. Ces représentations, ou bureaux de conseil parlementaire, suivent étape par étape la procédure d'examen des projets se rapportant à leurs domaines d'intérêt respectifs. Les assistants parlementaires des ministères ont pour mission de seconder les *leaders* du gouvernement, d'interagir avec eux pour la coordination politique au long de la procédure législative, de présenter les points de vue technique et politique de leurs organismes respectifs sur les questions en cours de traitement au Congrès, participer à des réunions de travail avec les rapporteurs et les conseillers législatifs du Congrès². Bien que leurs ministères de tutelle aient à leur disposition

¹ Argelina C. Figueiredo observe : « L'analyse du temps de procédure législative, pour les lois ordinaires, de 1989 à 1992, montre que les lois d'initiative de l'Exécutif ont franchi toutes les étapes de la procédure dans des délais inférieurs à ceux des projets du Législatif. On note tout d'abord que l'examen des mesures provisoires assorties d'un délai constitutionnellement défini est plus rapide. En second lieu, les demandes de crédits additionnels sont également appréciées promptement par le Congrès, d'une part pour des raisons d'ordre pratique (l'examen doit se faire durant l'exercice financier auquel elles se réfèrent) et, d'autre part, pour des raisons politiques (il est aisé pour l'Exécutif de faire porter au Législatif la responsabilité de l'obstruction de l'action gouvernementale). Toutefois, dès lors qu'elles sont déposées par l'Exécutif, même les lois ordinaires n'entrant pas dans ces deux catégories sont traitées plus rapidement par le Congrès ». Argelina C. Figueiredo, « Le rôle de l'Exécutif dans la production législative », dans *Brasília na virada do século*, *op. cit.*, p. 280.

² La Chambre des Députés et le Sénat Fédéral disposent de corps de professionnels spécialisés en conseil législatif (appelés *Consultoria Legislativa*), mais aussi dans

des assistants parlementaires propres, un certain nombre d'entités de l'administration publique disposent également de représentations spécifiques. De cette manière, certains secteurs de grande importance vont renforcer l'action de l'Exécutif, de ses *leaders* et de ses conseillers parlementaires. Citons à titre d'exemple : Ibama (Institut Brésilien de l'Environnement et des Ressources Naturelles Renouvelables), Funai (Fondation Nationale de l'Indien), Petrobras, Banque Centrale du Brésil, Caixa Econômica Federal (Caisse d'Épargne Fédérale), Banco do Brasil.

L'interaction des pouvoirs républicains du Brésil, dans la procédure législative fédérale, n'est pas sans rappeler l'activité d'autres institutions telles que : pouvoir judiciaire, ministère public, gouvernements des états, municipalités, et d'innombrables organisations de la société. Parmi ces dernières, se distinguent les organisations syndicales (comme le Département Intersyndical de conseil parlementaire-DIAP, les confédérations patronales, fédérations d'employés, de fonctionnaires et assimilés), les non-gouvernementales (parmi lesquelles les organisations de défense de l'environnement, des municipalités, professionnelles, socio-économiques, ethniques, culturelles, et autres), les organisations liées au milieu des affaires (telles que celles qui représentent les intérêts économiques et financiers de l'initiative privée).

Lorsque les projets à l'étude doivent faire l'objet de modifications souhaitées ou rejetées par les milieux sociaux, politiques, économiques et culturels, les premiers à se mobiliser sont les secteurs les plus organisés de la société. C'est entre 1986 et 1988 que cette mobilisation s'est manifestée de la façon la plus marquante. En effet, au cours de ces trois années, marquées par les travaux de l'Assemblée Nationale Constituante, mais également avant et immédiatement après ceux-ci, on a assisté à une participation sociale et populaire inédite au processus de décision républicain si l'on tient compte des traditions de l'État brésilien et de la passivité forcée que les régimes autoritaires avaient entraîné. Le développement des pratiques démocratiques et leur consolidation, durant la période

des domaines tels que le budget, la vérification et le contrôle. Les spécialistes de ces organismes sont chargés de seconder les rapporteurs des projets à l'étude et d'élaborer projets et avis, notes techniques, analyses approfondies et avis séparé sur les questions intéressant les deux Assemblées formant le Congrès National. Les conseillers législatifs et du budget, de la Chambre, et ceux du Sénat sont recrutés par concours public et n'ont aucun lien politique avec les parlementaires ou les groupes parlementaires.

suivante, ont contribué et contribuent toujours à augmenter sensiblement la conscience politique des citoyens ainsi que leur participation directe aux décisions nationales.

Il n'est pas rare que le côté positif du choc démocratique, lorsque ce dernier se reproduit dans l'espace institutionnel qu'est le pouvoir législatif, engendre des critiques envers l'institution même du Parlement, fortement visé dans la pluralité et diversité – qui constituent aussi sa vulnérabilité. En effet, un nombre important de secteurs organisés de la société, essentiellement les plus forts (comme les grandes confédérations syndicales ou les représentations patronales), cherchent indubitablement, chacun en fonction de ses intérêts propres, à influencer les actes administratifs du gouvernement et l'élaboration de ses propositions de lois. Il est fréquent (et naturel) que de telles interactions n'obtiennent pas (ou n'obtiennent que partiellement) les résultats escomptés. Dans le cas d'une loi en cours d'élaboration, l'instance suivante est le Congrès National. Le Parlement est alors le point de mire d'innombrables intérêts sectoriels (que d'aucuns qualifient même de corporatifs, en raison de leur évidente relation avec des affaires de particuliers, susceptibles de porter préjudice au bien commun). L'action des lobbyistes, dans ces cas précis, se remarque et se mesure à l'intensification du mouvement aux audiences publiques, à la multiplication de l'assistance aux réunions des commissions techniques, à la création de commissions spéciales ou d'enquête, à la demande d'entretiens avec les rapporteurs, *leaders*, présidents de commissions et présidents de la Chambre ou du Sénat.

V. Surveillance et contrôle

Si la procédure législative constitue l'essentiel des relations entre les pouvoirs législatif et exécutif, les activités de surveillance et de contrôle y jouent un rôle considérable. Une fois récupéré et même élargi son éventail de prérogatives, en 1988, le Congrès National a redonné ses justes proportions au pouvoir parlementaire de contrôle et de surveillance de l'action du gouvernement. La surveillance des actions du gouvernement et le contrôle externe des entités publiques sont certes une activité d'un haut niveau de complexité, pour une institution triple, dans un système bicaméral pur.

Les commissions permanentes traditionnelles des assemblées législatives possèdent, par définition, des pouvoirs de surveillance et de contrôle. Le Sénat Fédéral, en 1993, et la Chambre des Députés, en

1995, ont décidé de créer des commissions spécifiques de surveillance et de contrôle. Cependant, c'est la commission mixte permanente de budgets publics, plans et surveillance (en préparant l'analyse des plans nationaux, régionaux et sectoriels, du projet de loi de directives budgétaires, du projet de budget annuel et des comptes du Président de la République) qui réunit le plus grand nombre d'éléments habilités à réaliser les activités de surveillance et de contrôle. Dans ce cas est effectué un contrôle préalable, qui se traduit par des autorisations légales propres aux lois de finances, auquel succède une phase de surveillance, propre au suivi de l'exécution budgétaire.

Le Congrès National interagit également de manière croissante avec la Cour des Comptes de l'Union, dont la seule raison d'être est d'assister le Parlement dans ses fonctions de surveillance et de contrôle (articles 71 à 74 de la Constitution Fédérale). Chambre des Députés et Sénat Fédéral reçoivent la coopération du Ministère Public de l'Union, notamment pour les investigations. Dans les commissions d'enquête, le pouvoir législatif exerce son pouvoir de contrôle lors des investigations de faits précis, dont la gravité exige l'application de mesures d'envergure, tant sur le plan politique, qu'administratif ou judiciaire.

Le Sénat Fédéral dispose, pour l'exercice de sa compétence exclusive dans le domaine des opérations financières et de crédit, internes et externes, de l'Union, des États et des municipalités, d'un arsenal important d'instruments d'interaction avec le pouvoir exécutif. Les relations institutionnelles s'exercent dans le cadre des politiques macroéconomiques et de leur financement, interne lorsqu'il dépend d'opérations de crédit auprès d'institutions financières brésiliennes, ou externe, dans le cas d'emprunts auprès d'autres pays ou d'organismes financiers multinationaux. La Commission d'Affaires Économiques et le Plénum du Sénat interagissent avec les gouvernements des états et des municipalités de manière constante. Cet aspect des relations entre les pouvoirs législatif et exécutif a pris une importance particulière avec la Constitution de 1988 et est de plus en plus significatif pour les politiques publiques.

Conclusion

Les relations entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, nous l'avons vu, s'opèrent sur trois niveaux : le niveau institutionnel, correspondant à l'organisation politique de l'État ; le niveau politique et des partis, formé par la constellation électorale donnant leur

légitimité aux titulaires des mandats ; le niveau socio-économique et politique au sens large, lié à l'interaction au quotidien des acteurs sociaux dans la dialectique des groupes d'intérêt et de pression et des systèmes de décision. L'exemple des mesures provisoires a pu montrer comment la distorsion existante dans la distribution du pouvoir réel renforce démesurément l'Exécutif au détriment du Législatif. La nature de l'investiture politique par les élections simultanées, qui établissent une légitimité concurrente entre les deux instances de pouvoir, sans que les majorités présidentielle et parlementaire coïncident ou du moins convergent, a installé un facteur de retardement majeur dans la vie politique brésilienne depuis 1946, aggravé depuis 1988.

Les opérateurs politiques ont un rôle triple (celui de gouvernants et de gouvernés, d'exécutants et de législateurs, d'intéressés et de décideurs), avec pour scène l'histoire politique, sociale, économique et culturelle d'une société spécifique. Les caractéristiques de cette histoire conditionnent, évidemment, les personnages, le cadre dans lequel ils évoluent, leurs références et leurs objectifs. Au Brésil du début du XXI^e siècle, les relations entre le gouvernement et le Congrès National restent le reflet d'une tradition encore patrimonialiste en ce qui concerne les structures du pays, centralisatrice pour l'exercice du pouvoir, dépendante pour ce qui est des distorsions économiques et financières de ses origines locales et régionales, et hétéronome pour une bonne partie de sa législation. Ainsi malgré les prérogatives formelles importantes réservées au Parlement par le cadre institutionnel de la République, c'est la présidence de la République qui détient la partie substantielle du pouvoir de décision.

Bibliographie

Azevedo, Márcia Maria Correa, *Práticas do processo legislativo : jogo parlamentar, fluxos de poder e idéias no Congresso*, São Paulo, Atlas, 2001.

Carvalho, Maria Izabel Valladão de, *A colaboração do Legislativo paa o desempenho do Executivo durante o Governo JK*, Rio de Janeiro, 1977.

Cavalcanti, Themístocles Brandão, « O Poder Executivo e suas relações com o Poder Legislativo », in *Carta Mensal*, 17 (214), jan. 1973, p. 3-14.

Coelho, Inocêncio Mártires, « As relações entre o Executivo e o Legislativo na atual Coonstituição do Brasil », in *Revista do TRT-8a. Região*, 16 (30), jan./jul. 1983, p. 89-100.

Id., « Processo legislativo : relações entre o Congresso Nacional e o Poder Executivo na Constituição de 1988 », in *Revista de Informação Legislativa*, 28 (112), out.-dez. 1991, p. 55-68.

Diniz, Eli, « Relações Executivo-Legislativo », in *Relações Executivo-Legislativo e reformas constitucionais*. Rio de Janeiro, Iuperj, 1995, *Cadernos de Conjuntura*, n° 51, p. 1-6.

Id., « Relações Executivo-Legislativo : articulação de consenso e acomodação a um novo esquema de poder », in *Relações Executivo-Legislativo : conflito, consenso e nova dinâmica congressual*. Rio de Janeiro, Iuperj, 1995, *Cadernos de Conjuntura*, n° 52, p. 1-4.

Figueiredo, Argelina Cheibub, « O papel do Executivo na produção legislativa : 1989-1992 », in *O Brasil na virada do século*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 1995, p. 275-283.

Freyre, Gilberto, « Relações entre o Poder Legislativo e o Executivo no Brasil desde os começos nacionais : uma perspectiva psicossocial », in *Revista do Serviço Público*, 109 (1) : 101-112, jan./mar. 1974.

Martins, Estevão de Rezende, « Procedures and Legitimacy : The Brazilian Parliament 1945-1988 », in *Kapitoly z dejin stavovského a parlamentního zřízení*, Prague, Eurolex Bohemia, 2004, p. 357-381.

Id., « Staatsreform - eine Herausforderung im Interesse der Allgemeinheit und eine Frage des sozialen Realismus », in *Staat, Zivilgesellschaft und Reformprozess in Brasilien und Deutschland*, Bonn ; DAAD, 2004, v.56, p. 112-132.

Id., « Los sistemas parlamentarios en América Latina », in *El Parlamento en el Tiempo*, Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco, 2003, p. 451-491.

Id., « History of Parliaments », in *International Encyclopedia of Social & Behavioral Sciences*. Oxford, Elsevier Science, 2001, v.11, p. 11058-11063.

Id., « History of Political Parties », in *International Encyclopedia of Social & Behavioral Sciences*, Oxford, Elsevier Science, 2001, v.11, p. 11687-11693.

Id., « The Brazilian Federal Parliament and the State Parliaments in the Republican History 1891-1988 », in *Repräsentation in Föderalismus und Korporativismus*. Frankfurt/Wien/N. York, Peter Lang, 1999, p. 71-100.

Id., « A apreciação dos tratados e acordos internacionais pelo Congresso Nacional », in Antônio Augusto Cançado Trindade (org.), *A incorporação das normas internacionais de proteção dos direitos humanos no direito brasileiro*. San José de Costa Rica/Brasília, IIDH/CICV/ACNUR/CUE, 1996, p. 263-271.

Pacheco, Luciana Botelho, *Como se fazem as leis*. Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005.

Pessanha, Charles, « Notas sobre as relações entre o Executivo e o Legislativo no Brasil : 1964-1992 », in *O Brasil na virada do século*, Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 1995, p. 284-299.

Pinheiro, Hésio Fernandes, *Técnica legislativa : Constituições e atos constitucionais do Brasil*. 2a. ed., Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1962.

Poletti, Ronaldo, *Legislativo e Executivo*, 2a. ed., Brasília, Fundação Petrônio Portella, 1983.

Rocha, Carmen Lúcia Antunes, *República e Federação no Brasil : traços constitucionais da organização política brasileira*. Belo Horizonte, Del Rey, 1997.

Russomano, Rosah, *Dos Poderes Legislativo e Executivo*, Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1976.

Sá Filho, Francisco, *Relações entre os poderes do Estado*, S.I., Borsoi, 1959.

Santos, Fabiano Guilherme M. dos, « Reforma e dinâmica congressual : observações sobre um possível aprendizado », in *Relações Executivo-Legislativo : conflito, consenso e nova dinâmica congressual*, Rio de Janeiro, Iuperj, 1995, *Cadernos de Conjuntura*, nº 52, p. 5-13.

Tavares, José Antonio Giusti, *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas : teoria, instituições, estratégia*, Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 1994.