

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1987 - 1988

---

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 2 avril 1988  
Enregistré à la Présidence du Sénat le 3 juin 1988

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1)*  
à la suite d'une mission effectuée au Brésil et en Argentine du 6 au 18 septembre 1987 afin d'étudier les institutions de ces deux pays.

Par MM. Michel DREYFUS-SCHMIDT,  
Raymond BOUVIER, Charles JOLIBOIS  
et Michel RUFIN

Sénateurs.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Paul Girod, Louis Virapoullé, vice-présidents ; Germain Authié, René-Georges Laurin, Charles Lederman, Pierre Salvi, secrétaires ; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jean Clouet, Henri Collette, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Michel Darras, André Dagnac, Marcel Debarge, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Jacques Grandon, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Bernard Laurent, Paul Masson, Hubert Peyou, Albert Ramassamy, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.

## SOMMAIRE

---

	<b>Pages</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>5</b>
<b>I. - Les institutions brésiliennes</b> .....	<b>8</b>
<b>A. - Vue d'ensemble</b> .....	<b>8</b>
1. L'histoire institutionnelle du Brésil .....	<b>8</b>
2. Les particularités socio-politiques du Brésil .....	<b>12</b>
<b>B. - Les institutions actuelles</b> .....	<b>14</b>
1. Le fédéralisme .....	<b>14</b>
2. Le Président de la République .....	<b>14</b>
3. Le Congrès .....	<b>16</b>
4. Le pouvoir judiciaire .....	<b>17</b>
<b>C. - L'Assemblée nationale constituante : l'évolution des institutions</b> .....	<b>18</b>
1. Le contexte conjoncturel .....	<b>18</b>
2. Les origines de la Constituante .....	<b>18</b>
3. Les caractères de la Constituante .....	<b>19</b>
4. Les thèmes essentiels étudiés par l'Assemblée nationale constituante .....	<b>21</b>
5. Les résultats de la Constituante .....	<b>24</b>
Annexe : Le district fédéral .....	<b>26</b>
Annexe : Le programme de la délégation au Brésil .....	<b>28</b>
<b>II. - Les institutions argentines</b> .....	<b>31</b>
<b>A. - Vue d'ensemble</b> .....	<b>31</b>
1. L'histoire institutionnelle de l'Argentine .....	<b>31</b>
2. Les particularités socio-politiques de l'Argentine .....	<b>37</b>

<i>B - Les institutions actuelles</i> .....	41
1. Le fédéralisme .....	41
2. Le Président de la République .....	42
3. Le Congrès .....	43
4. Le pouvoir judiciaire .....	44
 <i>C. - Les perspectives de la République argentine</i> .....	44
1. Le contexte actuel .....	44
2. Les réflexions engagées .....	46
 Annexe : Le programme de la délégation en Argentine .....	48

Mesdames, Messieurs,

En application d'une décision de votre Haute Assemblée du 9 juillet dernier, une délégation de votre commission des Lois s'est rendue au Brésil et en Argentine du 6 au 18 septembre dernier. Ce déplacement s'est inscrit dans un contexte du plus haut intérêt : le retour à la démocratie, tant au Brésil qu'en Argentine, après une longue période de gouvernement militaire, et son corollaire, la mise en avant des questions constitutionnelles, institutionnelles et politiques :

- au Brésil, avec la réunion d'une assemblée constituante dont la phase finale débutait alors que la délégation était sur place ;
- en Argentine, avec les réflexions engagées au plus haut niveau, notamment dans le cadre d'un organisme spécialisé créé par le président Alfonsín : le "Conseil pour la consolidation de la démocratie", aux fins d'étude et de proposition des réformes constitutionnelles jugées à même d'asseoir la démocratie retrouvée.

\*

\*   \*   \*

Dès l'indépendance, le Brésil et l'Argentine se sont portés à l'écoute des conceptions héritées du Siècle des Lumières. L'indépendance, au demeurant, a été le terme d'un processus enclenché par Napoléon : la déposition des Bourbons d'Espagne, après l'intervention de Murat, a conduit les colonies américaines du royaume à se libérer de la métropole ; l'exil de la famille royale portugaise au Brésil, faisant suite à l'entrée de Junot à Lisbonne, a été le point de départ de l'indépendance du Brésil.

Aujourd'hui, notre Constitution est parfaitement connue des constituants et des spécialistes brésiliens et argentins. Notre vie politique suscite un réel intérêt. Des liens culturels se manifestent avec force : la délégation a pu ainsi mesurer l'exceptionnelle maîtrise de notre langue chez plusieurs hauts responsables. A mille signes, elle a noté l'expression de ces liens chez plusieurs personnalités qu'elle a eu

l'honneur de rencontrer ; ainsi, le gouverneur du District fédéral de Brasilia a évoqué, en termes chaleureux à l'égard de notre pays et de ses dirigeants de l'époque, son exil en France à la suite du coup d'Etat de 1964. Le gouverneur de l'Etat de Bahia a enseigné pendant près de six années en France. Le Président de la Commission de synthèse de l'Assemblée constituante brésilienne a fait part à la délégation de sa remarquable connaissance de notre pays. Plusieurs personnalités argentines ont souligné le soutien moral dont elles avaient bénéficié pendant la dictature. D'innombrables responsables et juristes brésiliens ou argentins ont évoqué leurs séjours d'étude en France.

Il était donc tout à fait heureux qu'une délégation de votre Commission se rende sur place afin de témoigner à son tour de l'intérêt que nous portons à ces démocraties amies qui, pour être très différentes en tant qu'entités géographiques, démographiques ou économiques, n'en participent pas moins à une même communauté de vue.

De plus, si de nombreuses délégations se sont rendues ces dernières années en Amérique latine -notamment au Brésil-, la plupart d'entre elles n'ont porté leur réflexion que sur les questions économiques, culturelles ou bilatérales. Il apparaissait donc souhaitable qu'une étude spécifique des questions institutionnelles vienne compléter notre information.

\* \*  
\*

La délégation a été particulièrement sensible à l'accueil extrêmement chaleureux qu'elle a reçu de la part des plus hautes autorités des deux pays, ainsi que des représentants de notre pays.

La délégation s'est efforcée de mesurer, aussi bien au Brésil qu'en Argentine, toutes les implications des questions institutionnelles. Ce faisant, elle s'est conformée fidèlement à ses objectifs et n'a pas abordé d'autres points ne relevant pas de la compétence de votre Commission.

Elle s'est aussi efforcée de présenter à ses interlocuteurs une image exacte de notre propre situation. A cette occasion, les membres de la délégation ont pu préciser leurs interprétations respectives du fonctionnement de nos institutions.

Votre Commission vous propose de vous reporter ci-après aux conclusions de sa délégation.

Celle-ci était composée de :

- M. Michel Dreyfus-Schmidt, Sénateur du Territoire de Belfort, Vice-président du Sénat, qui conduisait la délégation ;

- M. Raymond Bouvier, Sénateur de Haute-Savoie ;

- M. Charles Jolibois, Sénateur du Maine-et-Loire ;

- M. Michel Rufin, Sénateur de la Meu

La délégation était accompagnée par . Christophe Giraud, Administrateur des services du Sénat.

## I. LES INSTITUTIONS BRÉSILIENNES

### A. Vue d'ensemble

L'histoire, la géographie, le peuplement du Brésil ont vigoureusement façonné -plus peut-être que dans d'autres pays- les institutions.

L'histoire du Brésil fait apparaître la permanence du fait institutionnel. C'est ainsi que la Constitution mise au point aujourd'hui par l'Assemblée nationale constituante est la septième de l'histoire du Brésil, sinon la huitième si l'on considère l'acte constitutionnel du 17 octobre 1969 comme une constitution à lui seul. Chacune des constitutions correspond à une inflexion de l'histoire politique brésilienne.

La géographie du pays a donné aux institutions leur caractère fédéral. Dans les périodes autoritaires, ce caractère s'est atténué. Il est aujourd'hui à nouveau très vif et le poids des états est une caractéristique essentielle de la vie politique brésilienne.

Le peuplement du Brésil rattache pour sa part les institutions au fonds commun latino-américain, encore que le Brésil soit le seul pays lusophone dans un ensemble hispanophone.

#### 1. L'histoire institutionnelle du Brésil

C'est le 7 septembre 1822 que débute l'histoire institutionnelle du Brésil avec la proclamation de l'indépendance. Dom Pedro, fils cadet du roi du Portugal Jean VI, à qui son père avait confié la colonie après le retour de la famille royale en métropole, rompt avec Lisbonne. Le Brésil compte alors 4 millions d'habitants.

Le premier régime est de nature impériale. Dom Pedro règne sous le titre d'empereur (Pierre Ier). Il proclame une Constitution le 24 mars 1824 après avoir dans un premier temps convoqué une assemblée de notables élue en juin 1822 mais dissoute en novembre. Cette constitution, typiquement impériale, confèrait à l'empereur un "pouvoir modérateur" lui permettant de contrôler le pouvoir législatif.

Une crise survient en 1826 alors que Pierre Ier souhaite regagner le Portugal à la mort de Jean VI. Or le Brésil ne veut pas être gouverné de Lisbonne. Le 7 avril 1831, une émeute contraint l'empereur à abdiquer en faveur de son fils qui n'a que cinq ans.

En 1834, pendant la régence, la Constitution est corrigée dans un sens libéral : un acte additionnel concède aux particularismes provinciaux et instaure un véritable régime parlementaire avec

alternance des partis libéral et conservateur. Des traits typiques du fonds latino-américain commencent à s'exprimer ; sous la République, leur emprise croîtra encore : les oligarchies qui tiennent les terres et les hommes exercent la réalité du pouvoir local, quoique l'empereur soit très loin d'un rôle simplement figuratif. Ces oligarchies donnent naissance au "coronélisme", forme brésilienne du "caciquisme" et du "caudillisme" propres aux pays hispano-américains.

En parallèle, à l'occasion d'une guerre dévastatrice entreprise par l'empereur contre le Paraguay, l'armée prend conscience de sa force. L'empire n'y résistera pas : lorsque Pierre II devenu empereur en 1840 coalisera les mécontentements du clergé (pour avoir laïcisé l'état-civil), des conservateurs (pour avoir instauré le suffrage universel), des libéraux (opposés à son autoritarisme) et de l'oligarchie foncière (l'esclavage ayant été aboli de 1871 à 1888), l'armée interviendra pour le renverser et la République sera proclamée (15 novembre 1889). Le Brésil compte alors 15 millions d'habitants.

La seconde Constitution du Brésil vient sanctionner cette évolution. Elle est élaborée par 268 constituants (205 députés et 63 sénateurs) élus le 15 septembre 1890 et inspirés par l'armée et les positivistes. Les 99 articles de la constitution sont promulgués le 24 février 1891. Ils instaurent un Etat laïque, présidentiel, partiellement fédéraliste -au bénéfice des états les plus riches- et civil. La Constitution connaîtra un réel succès : de 1894 à 1930, douze présidents se succèdent dans la plus stricte légalité. Mais cette République qu'il est convenu d'appeler la "vieille République" reste faible. La réalité du pouvoir appartient plus que jamais aux "coronels".

La crise de 1929 provoque une évolution institutionnelle majeure : le chef des libéraux Getulio Vargas constitue un gouvernement provisoire, après avoir mis fin à la "République des coronels". Il suspend la Constitution et fait rédiger par une nouvelle Assemblée constituante la constitution de 1934. L'assemblée composée de 214 membres élus et de 40 représentants professionnels, adopte un texte le 16 juillet. Ses 187 articles innovent sur de nombreux points (rôle de l'Etat dans l'économie,...) mais dénotent l'influence croissante des thèses autoritaires (apparition du concept de sécurité nationale). Du point de vue politique, c'est à cette époque que naît le "gétulisme", pendant brésilien du futur péronisme argentin.

Le caractère dictatorial du régime s'accroît et donne lieu, en 1937, à la promulgation de la quatrième Constitution : rédigée à la hâte par le Ministre de la Justice de Vargas, celle-ci instaure un régime autoritaire et centralisateur. Le parlementarisme de la Constitution de 1934, fût-il partiellement corporatiste, est abandonné.



Malgré l'engagement du Brésil aux côtés des alliés, le régime de Vargas ne reçoit pas l'appui des démocraties. Le 30 octobre 1945, Vargas est déposé par un groupe de généraux. Une nouvelle Constitution, la cinquième, est alors mise en chantier. Elle est l'oeuvre d'une assemblée constituante élue le 2 décembre 1945 (1). Le texte qu'elle adopte en 1946 comprend 222 articles et marque un retour à la démocratie et au fédéralisme. Mais il innove peu, alors que le Brésil, qui compte alors 45 millions d'habitants, connaît une évolution démographique, économique et sociale profonde.

Vargas revient au pouvoir en 1951, après une élection triomphale où le gétulisme a donné toute sa mesure, appuyé sur les "marmiteiros" que l'on peut comparer aux "descamisados" du général Peron. Mais une violente campagne le conduit au suicide. Ses successeurs, principalement J. Café Filho et J. Kubitschek - qui fonde Brasilia en 1960-, gouvernent dans le cadre constitutionnel défini en 1946.

La présidence de J. Quadros constitue un nouveau tournant de la vie politique et institutionnelle du Brésil (2). Sept mois à peine après son élection, Quadros démissionne, inopinément, en août 1961 et J. Goulart, vice-président, est appelé à lui succéder. Or, celui-ci a un passé d'opposition active. Les forces armées s'en alarment, craignant pour l'unité nationale, et imposent la réduction des pouvoirs du président. Goulart s'efforce néanmoins d'engager la politique qu'il avait prônée.

Aussi, en 1964, est-il déposé par les militaires.

Une série d'actes institutionnels viennent alors amender la Constitution de 1946 dans un sens autoritaire. En 1967, c'est une nouvelle Constitution, la sixième, qui est mise en place.

Pour l'élaborer, les forces armées nomment en 1966 une commission constitutionnelle. L'avant-projet que celle-ci élabore est revu par le Ministre de la Justice puis discuté pendant moins de deux mois par le Congrès convoqué pour la circonstance. Le texte définitif adopté le 21 janvier 1967 et promulgué le 24. Il réalise une concentration des pouvoirs entre les mains de l'exécutif et le renforcement de la fédération au détriment des états fédérés. Au demeurant, le Parlement en vient à être dispersé le 14 décembre 1968 ; le Président assume alors tous les pouvoirs.

---

(1) Parmi ses membres, on comptait M. Afonso Arinos de Melo Franco, Président de la Commission de synthèse de l'actuelle Constituante, que la délégation a eu l'honneur de rencontrer.

(2) La délégation de votre Commission a eu l'honneur d'être reçue par le président Quadros, alors qu'elle visitait Sao Paulo dont il est aujourd'hui le maire.

Le glissement progressif du régime vers la dictature est sanctionné par l'amendement constitutionnel n° 1 du 17 octobre 1969. C'est alors la présidence du général Garrastazu Medici (1969-1974) qui succède aux maréchaux Castelo Branco (1964-1967) et Costa e Silva (1967-1969). On assiste ensuite aux présidences des généraux Geisel (1974-1979) et Figueiredo (1979-1985) pendant lesquels les pouvoirs d'exception établis précédemment s'estompent. Au total, la Constitution de 1967 fait l'objet de 26 amendements dont le dernier décide, le 27 novembre 1985, la convocation de l'Assemblée nationale constituante qui siègeait -rappelons-le- lorsque la délégation de votre commission s'est rendue au Brésil.

Le régime militaire modifie également le statut des partis ; les partis traditionnels sont interdits et remplacés par deux organismes spécifiques : l'ARENA (Aliança Renovadora Nacional), groupement favorable au régime et le Mouvement démocratique brésilien, seule formation d'opposition tolérée.

En 1979 toutefois, suite à certaines propositions antérieures du Président Geisel et à l'initiative du président Figueiredo, un processus de libéralisation de la vie politique s'amorce : le système des partis est réformé en décembre avec la disparition de l'ARENA et la création de nouveaux partis, notamment le Parti du Mouvement Démocratique Brésilien (PMDB), de centre gauche, le Parti du Front Libéral (PFL) qui lui est actuellement allié et dont est issu l'actuel président Sarney, le Parti Démocratique et Social (PDS), à droite, et, à gauche, le Parti Démocratique Travailleuse (PDT) et le Parti des Travailleurs (PT).

\*

\* \*

Au total, l'histoire institutionnelle du Brésil se résume donc en une alternance de régimes centralisateurs et autoritaires et de régimes fédéralistes et démocratiques. Cette division est toutefois moins nette qu'il n'y paraît.

De plus, les particularités du pays confèrent à ses institutions une réalité plus complexe. Les acteurs du débat politique sont variés : l'Eglise joue un rôle, au moins dans certaines parties du pays, sinon même au plan fédéral, les groupes professionnels sont actifs à Sao Paulo ou à Brasilia. L'immensité du pays marque, de surcroît, ses institutions.

## 2. Les particularités socio-politiques du Brésil

Le fédéralisme ou, à tout le moins, l'organisation du pays en entités spécifiques -si l'on considère les périodes centralisatrices- constituent un trait véritablement essentiel du pays qu'explique, bien entendu, sa géographie.

Le Brésil couvre 8 511 044 km<sup>2</sup>, soit le cinquième rang mondial après l'URSS, le Canada, les Etats-Unis et la Chine, quinze fois la France, la moitié de l'Amérique du Sud. Il se compose de 23 Etats, 3 territoires (1) et un district fédéral (2). Ces Etats et territoires sont toutefois de dimensions et de peuplement différents. Des Etats peu étendus (exemple : Rio de Janeiro) coexistent avec d'immenses entités (exemple : Amazonas). Le fait urbain corrige ces disparités : ainsi, plus de 60 % de la population brésilienne vit en ville. La première ville du pays, Sao Paulo, compte environ 15 millions d'habitants mais la densité moyenne du pays se situe à 15 h/km<sup>2</sup>. Rio rassemble 9 millions d'habitants, Belo Horizonte 2,6, Recife 2,3, Porto Allegre 2,2, Brasilia (agglomération) 1,9, Fortaleza 1,5.

Le poids des gouverneurs d'Etat est essentiel dans la vie politique brésilienne. La délégation s'est ainsi vu indiquer que ceux-ci pesaient, semble-t-il, sur le débat constitutionnel. Elle a rencontré le gouverneur et les autorités législatives de l'Etat de Bahia, les autorités législatives de l'Etat de Sao Paulo et le gouverneur du District fédéral (qui tient une place à part, le district n'étant pas un état fédéré), et ces contacts lui ont permis de mesurer toute l'importance du fait fédéral. Ces différentes personnalités sont d'ailleurs parmi les plus considérables de la vie politique brésilienne.

Le Brésil se caractérise ensuite par une certaine rigidité institutionnelle. Plusieurs interlocuteurs de la délégation lui ont indiqué combien souvent, dans le passé, de simples crises politiques avaient pu dégénérer en véritables crises de régime, soit qu'elles aient abouti à une inflexion constitutionnelle, soit qu'elles aient entraîné ruptures institutionnelles (coups d'Etat) ou détournements de procédure. Une certaine stabilisation paraît toutefois recherchée par le jeu d'une administration mieux établie. De nombreux efforts sont d'ailleurs entrepris, dont votre délégation a eu à connaître, quant à la formation de cadres permanents. Le Président du Sénat, que votre délégation a eu l'honneur de rencontrer, a évoqué les contacts pris par les autorités brésiennes avec l'Ecole nationale d'Administration. Il en a été de même, au plan d'un état -celui de Sao Paulo-, où la Fondation pour le Développement de l'Administration publique, dont la délégation a rencontré les dirigeants, poursuit une active politique de formation des cadres.

---

(1) Amapa et Roraima, à la frontière nord, et l'île de Fernando Noronha

(2) Brasilia

La délégation a toutefois pu noter le très grand poids de hauts fonctionnaires qu'elle a pu rencontrer, tel M. l'Ambassadeur Paulo Tarso Flecha de Lima, secrétaire général du ministère des relations extérieures.

Pour paraître marqué d'une certaine rigidité institutionnelle, le Brésil ne s'en caractérise pas moins par une intense vie politique qui a donné toute sa mesure lors des dernières élections générales (15 novembre 1986) où 30 partis ayant engagé 15 000 candidats se sont disputé le corps électoral. Ces élections ont toutefois permis une certaine "décantation" de la vie politique après la victoire écrasante du PMDB, la réduction de son allié, le PFL, à un niveau modeste et le laminage des partis de gauche et de droite.

Le débat parlementaire est actif ; votre délégation a pu ainsi assister à un débat intense sur la réforme agraire, tenu en hommage au ministre compétent, Marcos Freire, qui venait de disparaître dans un accident d'avion. D'une manière générale, le débat parlementaire souligne les particularismes de la fédération mais tend à la définition de solutions nationales.

La personnalisation de la vie politique paraît assez marquée. De l'avis de tous les interlocuteurs de la délégation, la mort de Tancredo Neves, élu le 15 janvier 1985, qui devait disparaître avant même d'avoir prêté serment, a frappé comme personnellement chaque Brésilien. Le dialogue des dirigeants avec l'opinion semble une donnée non négligeable du rapport politique. C'est ainsi que le Président Sarney qui, comme vice-président, était appelé à succéder au défunt, suscitait quelques appréhensions : on lui prêtait des sympathies pour la politique antérieure des forces armées. Or l'engagement qu'il prit personnellement quant à l'application du programme du président décédé devait dissiper rapidement toute inquiétude.

L'Eglise a sa part dans le débat politique, au moins ponctuellement. L'ancien archevêque de Recife, Dom Helder Camara, fut une figure de réputation internationale dans les années 70. Aujourd'hui, l'Eglise brésilienne s'exprime à nouveau sur certains points. Son poids dans le catholicisme mondial lui confère d'ailleurs une certaine autorité.

**Les groupes professionnels, enfin, sont actifs.**

Il convient d'ailleurs de rappeler que le Brésil est une puissance économique significative, la huitième du monde, la première du continent latino-américain (et de loin), dont le produit intérieur brut s'élevait en 1987 à 260 milliards de dollars. Le Brésil dispose d'une industrie forte et diversifiée : il est le deuxième constructeur naval du monde, le septième d'acier, le huitième d'automobiles. Il est en outre le premier producteur mondial de café et de canne à sucre. Ses ressources sont considérables ; il produit ainsi près de 40 millions de tonnes de pétrole, soit les 2/3 de sa consommation. Petrobras, compagnie nationale des pétroles et première compagnie du pays, est des cinquante premières compagnies mondiales. L'endettement du pays reste toutefois

élevé (environ 115 milliards de dollars), mais son rapport au produit intérieur brut en tempère le volume. Le chômage ou le sous-emploi touchent cependant 18 % de la population.

Ces différentes données soulignent au demeurant la difficulté du débat institutionnel qui s'est proposé d'aborder l'ensemble des problèmes.

## **B. Les institutions actuelles**

Malgré les travaux de l'Assemblée nationale constituante, menés sans relâche, le pays demeure gouverné dans le cadre des institutions mises en place par la Constitution du 24 janvier 1967, principalement amendée par l'amendement n° 1 du 17 octobre 1969.

### **1. Le fédéralisme**

Le caractère autoritaire de la Constitution n'a pas remis en cause la nature fédérale de ses institutions. Le Brésil demeure un état fédéral.

Ce trait est d'ailleurs souligné par le texte même de la Constitution qui réserve aux états fédérés toutes les compétences ne relevant pas expressément de la Fédération. (Il est à noter également que la Constitution définit les compétences des communes).

En revanche, le Président de la République dispose d'un pouvoir d'intervention dans les affaires de tout état fédéré afin, pour l'essentiel, d'assurer le fonctionnement régulier des institutions et la défense du pays contre la subversion intérieure et extérieure. Ce pouvoir est assez étendu.

### **2. Le Président de la République**

Le Président de la République constitue le pouvoir exécutif ; à la différence du Président des Etats Unis d'Amérique, toutefois, ses actes sont contresignés. Cependant, les ministres répondent de leurs actes devant lui seul et individuellement.

Le mode d'élection du Président de la République a été de tous les débats depuis l'évolution vers un retour à la démocratie engagée par les généraux Geisel et Figueiredo. Beaucoup souhaitaient l'élection du Président de la République au suffrage universel. La Constitution en dispose autrement, et n'a pas été amendée à cet égard. L'Assemblée nationale constituante a beaucoup discuté, pour l'avenir, sur ce point.

La Constitution dispose que le Président de la République est élu par le Congrès auxquels s'adjoignent des représentants des assemblées législatives des états fédérés. Il en a ainsi été de Tancredo Neves, le 15 janvier 1985.

Un vice-président est également élu. Il a pour mission de remplacer le Président en cas de décès ou d'empêchement. Mais ni la Constitution, ni la pratique ne prévoient la formation d'un "ticket" : le Président et le vice-président peuvent être de couleurs différentes. Une application spectaculaire du mécanisme a d'ailleurs eu lieu -on le sait- lors du décès de Tancredo Neves, remplacé par l'actuel président Sarney dont les orientations politiques n'étaient pas les mêmes.

La Constitution énumère vingt-deux compétences du Président de la République. Nous n'évoquerons que les plus significatives d'entre elles.

Le Président de la République conduit les relations extérieures. Il est le chef des armées. Il préside le Conseil national de sécurité et est en charge, d'un point de vue général, de la sécurité nationale. Cette dernière compétence contribue à sa prépondérance institutionnelle. Le Président de la République est cependant responsable de ses actes dans certains cas, énumérés par la Constitution.

Le Président de la République dispose d'une administration propre, puissante et centralisée, composée pour l'essentiel de ses maisons civile et militaire. Il dispose également de l'Administration dans son ensemble.

Le Président de la République exerce le pouvoir réglementaire encore que cette notion ne se dégage traditionnellement qu'assez difficilement, en Amérique latine, du pouvoir législatif exercé par le Président.

Ce dernier pouvoir comprend un certain nombre de matières d'essence législative qui relèvent de la compétence du Président, lequel exerce cette compétence si la sécurité nationale ou l'intérêt des finances de l'Etat le commandent.

Le Président de la République peut aussi se voir déléguer une partie du pouvoir législatif ordinaire, ce qui tranche également avec les principes habituels du régime présidentiel. Dans ce cas, le chef de l'Etat gouverne par décrets-lois. A titre d'exemple, l'essentiel des principales décisions de politique économique prises en 1986 l'ont été de la sorte.

En revanche, comme tout président d'un régime présidentiel, il peut exercer un droit de veto sur les textes votés par le Congrès, mais dans certaines limites, comme nous le verrons. Dans la pratique, le veto est toutefois assez rare.

La Constitution de 1967 proclame l'indépendance des trois pouvoirs : exécutif, législatif, judiciaire et prescrit leur fonctionnement harmonieux.

### 3. Le Congrès

Pour être égal, le Congrès ne dispose que de compétences limitées par la prépondérance présidentielle (1). Il ne peut toutefois être dissous.

Il se compose de deux chambres : le Sénat Fédéral et la Chambre des députés. Le Sénat se compose de 72 membres, la Chambre de 485 députés.

Les députés sont élus au scrutin proportionnel direct, en fonction de la population, dans le cadre de l'état fédéré ou du territoire, sans que le nombre des députés soit inférieur à sept par circonscription, et pour une durée de quatre ans.

Les sénateurs sont élus au scrutin majoritaire à un tour direct, à raison de trois sénateurs par état, pour une durée de huit ans.

Le statut des parlementaires est assez strict en ce qui concerne le cumul des mandats : il leur est interdit d'exercer toute autre fonction élective (Gouverneur, maire, etc).

Comme à l'accoutumée dans le cadre d'un état fédéral, le Sénat dispose cependant de certaines prérogatives en matière de relations extérieures ainsi que sur la législation applicable au district fédéral.

Trait original au regard des principes du régime présidentiel, le Congrès peut déléguer ses compétences au Chef de l'Etat, sauf dans certaines matières, qui ne correspondent d'ailleurs pas aux matières sur lesquelles le Président ne peut exercer son droit de veto. Cette délégation se distingue en outre du droit d'évocation qui appartient au Président en matière de sécurité nationale ou de finances publiques.

L'initiative des lois se partage entre le Président et le Congrès (alors que -rappelons-le- l'initiative législative fut refusée, dès 1787, au Président des Etats-Unis d'Amérique). Dans la pratique toutefois, le Président exerce généralement cette compétence à lui seul. Le Président a toutefois l'exclusivité de l'initiative des lois en matière financière, en matière de fonction publique, sur les questions touchant les forces armées, le District fédéral et les territoires.

---

(1) L'Assemblée nationale constituante est en revanche réputée souveraine, par le jeu de l'amendement n° 26 qui l'a convoquée.

**Le Président dispose d'un droit de veto, total ou partiel (pouvant porter dans ce dernier cas sur un article, une phrase, voire un mot), mais ce droit lui est dénié pour certaines lois relevant par essence de la compétence exclusive du Congrès, notamment celles qui concernent l'approbation des traités, l'autorisation de déclaration de guerre, la suppression de l'intervention fédérale ou l'état de siège.**

#### **4. Le pouvoir judiciaire**

**Le pouvoir judiciaire enfin apparait fondamentalement fractionné. Son rôle est toutefois essentiel, à tous les échelons. Il faut noter l'existence d'une Cour suprême fédérale, dont l'une des missions consiste, conformément à la tradition juridique de l'Amérique latine, à protéger les libertés publiques, mais aussi, plus classiquement, à trancher certains litiges entre la fédération et les états fédérés.**

**La Cour suprême fédérale est en outre en charge du contrôle de constitutionnalité des lois. Ce contrôle paraît cependant peu usité. Dans le cas où la Cour a déclaré le texte non conforme, le Sénat déclare la suspension du texte.**

\*

\* \*

**Ainsi, les institutions brésiliennes s'ordonnent-elles autour d'un schéma solidement structuré mais relativement rigide. La prépondérance présidentielle est manifeste.**



## **C. L'Assemblée nationale constituante : l'évolution des institutions**

Le retour à la démocratie -que l'on a rappelé- s'est traduit par la volonté d'asseoir le nouveau régime sur des bases nouvelles.

### **1. Le contexte conjoncturel**

Conformément à la tradition, la réunion de l'Assemblée nationale constituante a été la traduction solennelle d'une inflexion de la vie politique brésilienne.

Son point de départ a été l'élection le 15 janvier 1985 de Tancredo Neves, à l'issue du processus de dégagement des forces armées et l'instauration de la "Nouvelle République". La mort du président Neves ne devait pas interrompre le processus engagé, son successeur, le président Sarney poursuivant dans la même voie.

Le 27 novembre 1985, l'amendement constitutionnel n° 26 convoquait l'Assemblée nationale constituante (A.N.C.).

Le 15 novembre 1986, des élections générales se tenaient.

Le 1er juin 1987, l'A.N.C., composée pour l'essentiel des élus du 15 novembre, tenait sa première réunion.

### **2. Les origines de la Constituante**

La nécessité de fonder la République à venir sur un ordre constitutionnel nouveau s'imposa progressivement dans les milieux d'opposition à partir de la fin des années 1970.

Lors de sa campagne présidentielle, Tancredo Neves s'engagea, au demeurant, à une telle convocation.

Toutefois, un débat s'était tenu sur les caractères de la future Constituante : celle-ci devait-elle être spécifique ou devait-on se limiter à remettre le pouvoir constituant aux assemblées législatives ? La solution finalement retenue par l'amendement constitutionnel n° 26 décida d'attribuer ce pouvoir aux deux chambres du Congrès national.

L'A.N.C. fut donc constituée des 485 députés et 49 sénateurs élus le 15 novembre 1986, auxquels vinrent toutefois se joindre les 23 sénateurs élus le 15 novembre 1982.

### 3. Les caractères de la Constituante

Lors du passage de la délégation, l'Assemblée nationale constituante engageait, conformément à son calendrier, la phase finale de ses travaux. Ceux-ci auraient dû s'achever, au plus tard, à la fin de l'année. Au moment où votre commission vous soumet son rapport, l'Assemblée, pour avoir pris récemment d'importantes décisions - nous le verrons -, n'a pas encore terminé ses travaux.

Les éléments de présentation qui viennent ci-après auraient dû figurer au passé. Votre Commission retiendra cependant le temps présent, plus à même de permettre la description encore actuelle des travaux de l'Assemblée nationale constituante. Au demeurant, les caractères fondamentaux de l'Assemblée n'ont pas été modifiés par les évolutions les plus récentes que nous évoquerons plus loin.

La majorité absolue des constituants appartient au Parti du Mouvement Démocratique Brésilien (304 sièges). Cette majorité n'est toutefois pas automatique, d'une part, parce que le P.M.D.B. est allié au P.F.L., d'autre part, parce qu'il est parcouru de tendances centrifuges. Le jeu parlementaire est extrêmement fluide, les négociations internes intenses, le fait majoritaire partiellement absent.

Douze partis sont représentés à l'A.N.C. dont la moitié seulement disposent chacun de plus de 15 sièges (il n'existe pas de minimum pour pouvoir constituer un groupe parlementaire).

Le président de l'A.N.C., M. Ulysses Guimaraes est également, et depuis 1971, président du P.M.D.B.. Il cumule la présidence de l'A.N.C. avec celle de la Chambre des Députés.

Le président du Sénat, M. Humberto Lucena, est également membre du P.M.D.B. (1).

L'A.N.C. est apparue très marquée, d'une part, par le contexte de ses travaux et, d'autre part, par l'ambition extrêmement démocratique de ses méthodes.

Le débat constitutionnel est nourri et documenté. La délégation a pu ainsi noter les connaissances précises qu'avaient ses interlocuteurs quant à certains mécanismes de notre Constitution dont l'Assemblée avait eu à connaître d'un point de vue général. Ainsi des domaines respectifs de la loi et du pouvoir réglementaire ou des compétences du Président de la République. Il en était de même de nombreuses constitutions étrangères (2).

---

(1) La délégation a eu l'honneur d'être reçue par MM. Ulysses Guimaraes et Humberto Lucena lors de son passage à Brasilia.

(2) La délégation a également noté en Argentine l'excellente connaissance de ses interlocuteurs quant aux constitutions de nombreux pays démocratiques.

Les travaux de l'assemblée se sont déroulés alors que le Brésil traversait des difficultés considérables. Aussi, sa liberté de décision a-t-elle pu paraître hypothéquée par les urgences de l'heure. En revanche, la vie nationale était à certains égards suspendue aux décisions de l'assemblée. La délégation a pu ainsi noter l'attention très vive portée par les groupes professionnels aux travaux de l'Assemblée.

L'A.N.C. s'est de surcroît réunie avec l'ambition explicite de moderniser les aspects les plus divers de la vie nationale, comme si cette occasion devait permettre de résoudre des problèmes de tous ordres que la législation ordinaire n'avait pu régler depuis des années. Le projet de Constitution ne devait pas tarder, de fait, à comporter plus de trois cents articles de nature et de contenus fort variés, allant des pouvoirs de Président de la République à la définition des entreprises nationales ou à la durée du travail.

Les Constituants ont visiblement commencé leurs travaux avec le souci de construire un Brésil idéal, mais en même temps, semble-t-il, une profonde méfiance à l'égard des capacités de l'Etat à résoudre les problèmes à l'aide de textes. D'où une tendance à multiplier les matières relevant de la Constitution et à entrer dans les détails parfois les plus pointus.

Parallèlement, le souci des principaux constituants -en particulier les rédacteurs du premier règlement intérieur- fut de conférer un caractère extrêmement démocratique aux travaux de l'A.N.C.. Les débats ont donc été très ouverts ; une même question a été vue et revue parfois plusieurs fois sans être nécessairement tranchée. De surcroît, alors qu'il n'était pas prévu de ratification populaire du projet de Constitution, une faculté a été ouverte aux électeurs de présenter des "amendements populaires" ; la recevabilité de ces amendements n'étant liée qu'à leur approbation par trois associations et 30 000 personnes au moins. 122 de ces amendements ont ainsi été déposés au cours de la phase finale des travaux de l'assemblée. Au total, plus de 11 millions de signataires en sont venus à participer, par ce biais, à la rédaction de la Constitution.

La délégation a pu en conséquence mesurer l'immensité du travail que l'assemblée s'est imposé et notamment sa Commission de synthèse.

Cette Commission a joué dans un premier temps un rôle clé dans le processus de décision. C'est à elle qu'est revenue à l'origine la mission d'élaborer un document cohérent résultant de l'ensemble des propositions des constituants et des citoyens.

Ses membres principaux ont été M. Bernardo Cabral, son rapporteur, et M. Afonso Arinos de Melo Franco, son président.

#### **4. Les thèmes essentiels étudiés par l'ANC**

Les principaux enjeux de l'Assemblée nationale constituante ont été divers. Neuf thèmes ont retenu spécialement l'attention, mis en relief par le projet du rapporteur Cabral mis en discussion.

##### **. La nature du régime**

Le présidentielisme est -on l'a vu- une tradition du Brésil. Les vingt et un ans de régime militaire ont accentué encore la concentration des pouvoirs entre les mains du chef de l'Etat.

La Constituante a envisagé très tôt le renforcement des compétences et des moyens du Congrès (initiative législative, limite du veto présidentiel et des délégations du pouvoir législatif, compétence budgétaire, motion de censure éventuelle). Le débat sur la nature même du régime : régime présidentiel ou régime parlementaire s'est, en revanche, prolongé. Lorsque votre délégation était sur place, il était de tous les discours. Le projet du rapporteur Cabral se faisait l'avocat du régime parlementaire. M. Arinos le défendait vigoureusement et brillamment. L'ensemble de la presse s'interrogeait à son sujet. En revanche, le Président Sarney n'en était pas partisan, non plus que la plupart des gouverneurs et plusieurs dirigeants de grands partis.

Une formule mixte du type français ou portugais était évoquée lors du passage de votre délégation.

##### **. Le rôle des forces armées**

Les forces armées ont pour fonction, d'après la Constitution de 1967, de "défendre la patrie" et de "garantir les pouvoirs constitués". Le projet du rapporteur Cabral se limitait, sur ce second point, à leur attribuer mission de "garantir les pouvoirs constitutionnels et, sur l'initiative expresse de ces derniers, de l'ordre constitutionnel".

##### **. L'organisation de la Justice**

Une proposition de réforme de la Cour suprême fédérale a été examinée par l'Assemblée. La création d'une chambre constitutionnelle distincte était à l'étude.

##### **. L'autonomie politique du district fédéral**

La Constitution de 1967 prévoit que le Gouverneur du district fédéral est nommé par le Président de la République.

C'est ainsi que l'actuel Gouverneur, M. José Aparecido de Oliveira, que la délégation a eu l'honneur de rencontrer, a été nommé le 4 mai 1987 par le Président Sarney.

Le scrutin du 15 novembre 1986 a permis l'élection, pour la première fois, de représentants du district : 8 députés et 3 sénateurs.

Le projet du rapporteur Cabral prévoyait l'élection du gouverneur et de députés.

#### . L'organisation de la fédération et la distribution des ressources fédérales

Le pouvoir financier de la fédération maintient les états fédérés et les communes dans une certaine dépendance. Le projet du rapporteur Cabral prévoyait la décentralisation des ressources fiscales, se heurtant toutefois, en pratique, aux disparités de développement existant entre les différentes régions du pays.

#### . La réforme agraire

Le concept de réforme agraire figure dans la Constitution de 1967, mais ses modalités d'application s'avèrent peu adaptées. La réforme agraire se heurte à l'hostilité de certains grands propriétaires ("fazendeiros") qui ne souhaitent pas, en général, que la Constitution contienne des dispositions trop contraignantes.

Le problème est très difficile, ainsi que votre délégation a pu le constater à plusieurs reprises au cours de son voyage. Au demeurant, le ministre chargé du dossier, Marcos Freire, s'étant tué en avion alors que la délégation était à Brasilia, celle-ci a pu mesurer, au fil de ses conversations, l'importance de la fonction et, partant, la dimension du problème. Le problème des terres est apparu, en tout état de cause, ne constituer qu'un volet d'une politique plus difficile ; il faut en effet disposer des moyens techniques d'exploiter la terre.

Quoi qu'il en soit, la réforme agraire est un thème essentiel du débat politique au Brésil. C'est pourquoi, alors que le projet de Constitution aurait pu se limiter, conformément à la tradition classique, aux rapports entre les pouvoirs publics, la réforme agraire est au coeur du débat constitutionnel brésilien.

Sur ce problème, le projet Cabral assignait à la propriété une "fonction sociale". Si cette condition n'était pas respectée, les pouvoirs publics recevaient compétence pour procéder à l'expropriation.

. Garantie de la stabilité de l'emploi

Le principe figure dans la Constitution de 1967 mais, faute d'une législation appropriée, n'est pas appliqué.

Le projet du rapporteur Cabral supprimait l'affirmation du principe. Seul le licenciement non motivé se voyait prohibé.

. Les entreprises nationales

Le projet du rapporteur Cabral prévoyait l'inscription dans la Constitution du concept d'entreprise nationale. L'objectif des promoteurs du projet était de limiter les droits des entreprises multinationales.

Votre délégation a pu noter combien ce point préoccupait certains milieux économiques.

. La durée du mandat présidentiel

Élu le 15 janvier 1985 comme colistier de Tancredo Neves, le Président Sarney disposait d'un mandat de six ans (expirant le 15 mars 1991). Le Chef de l'Etat devait toutefois indiquer sa préférence pour un mandat de cinq ans et sa volonté de le remettre en jeu en 1990.

Finalement, la Commission de synthèse devait prévoir qu'un terme serait mis à ce mandat à l'issue des élections prévues par elle en novembre 1988. Une période transitoire était toutefois envisagée.

\* \*  
\*

Ainsi, les sujets de débat à l'Assemblée nationale constituante n'ont-ils pas manqué. La délégation a mesuré l'ambition des travaux de l'assemblée. Elle a noté ses difficultés et, partant, ses limites. L'opinion publique, après une période initiale d'enthousiasme, semble s'être quelque peu lassée. (1)

---

(1) Il est vrai que les travaux de l'ANC donnent lieu à quatre émissions journalières à la radio, trois à la télévision.

## 5. Les résultats de la Constituante

Lors du passage de votre délégation à Brasilia, une grande incertitude demeurait quant aux orientations de l'Assemblée. Parmi les différents thèmes évoqués, la nature du régime et, partant, la durée du mandat du Président, dominaient largement le débat. En toile de fond semblaient se profiler quelques débats entre l'A.N.C. et le Président Sarney.

S'agissant de la nature du régime, un système mixte, inspiré des modèles français ou portugais, était évoqué. C'est lui que devait retenir la Commission de synthèse. Par 48 voix contre 45, la Commission décidait en effet, le 15 novembre dernier, et coup sur coup :

- l'élection au suffrage universel du Président de la République, la première élection étant prévue en novembre 1988 ;
- la création d'un poste de Premier Ministre ;
- la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement et, différence notable avec le système français,
- l'investiture du Premier Ministre par le Parlement.

Ces décisions ont constitué bien entendu un tournant dans la vie politique brésilienne et ont suscité de très sérieuses appréhensions, certains leaders redoutant que le pays ne devienne ingouvernable.

**Aussi un tournant s'est-il produit en décembre dernier.**

Le 3, une majorité des membres de l'Assemblée nationale constituante (290 sur 559), organisée au sein d'un nouveau bloc, le "centrao", mettait fin à l'hégémonie du centre-gauche qui avait conduit les travaux de l'A.N.C. jusqu'alors. Cette majorité redéfinissait le règlement intérieur de l'A.N.C., écartait par le fait même la commission de synthèse et restituait à l'assemblée dans son ensemble compétence pour l'élaboration d'un texte constitutionnel définitif.

La nouvelle majorité proposait également, à son tour, un projet, assez sensiblement différent du texte de la commission de synthèse et des propositions Cabral qui l'avait inspiré.

Enfin, un nouveau calendrier était établi. Alors que les débats en séance plénière auraient dû s'engager fin novembre (1). le début des discussions était fixé au 27 janvier.

---

(1) à l'origine les constituants avaient même espéré que la nouvelle Constitution serait promulguée le 15 novembre, jour anniversaire de la République.

**Depuis, l'ensemble des échéances s'est accéléré. C'est ainsi que l'Assemblée, le 22 mars dernier, a enfin tranché les points les plus sensibles qui paralysaient ses travaux. Elle s'est en effet prononcée, en définitive, en faveur du régime présidentiel et a fixé la durée du mandat du Chef de l'Etat à cinq ans -sans toutefois se prononcer encore sur la durée du mandat du Président en exercice.**

**La nouvelle Constitution brésilienne semble donc devoir s'orienter autour d'un schéma conforme aux précédents dominants de l'histoire institutionnelle du Brésil.**

**L'Assemblée devrait encore poursuivre ses travaux quelques temps pour trancher les autres points en discussion. Les solutions qu'elle devrait retenir à leur égard seront probablement, si l'on en croit les observateurs, à mi-chemin du texte actuel et des propositions initiales du rapporteur Cabral.**

\* \*

\*

**Votre délégation a pu mesurer toute la difficulté d'une tâche immense que s'est imposée la nouvelle démocratie brésilienne.**

**Elle a, en tout état de cause, découvert un passionnant champ d'investigation à l'étude des travaux de l'Assemblée dont elle a eu à connaître au cours de ses échanges sur place.**

**La définition d'un texte constitutionnel lui est apparue, en tout cas, oeuvre passionnante. Le caractère démocratique des travaux de l'A.N.C. s'est montré, quant à lui à l'image d'une grande démocratie amie.**



## ANNEXE

### Le district fédéral

-----

L'origine du district fédéral réside dans deux sources, l'une de fait, l'autre de droit.

#### I. Brasilia

C'est bien entendu la création même de Brasilia qui est, au premier chef, à l'origine de la formation du district.

Brasilia est née au coeur des hauts plateaux du centre du Brésil, là où, avant 1955, date du commencement des travaux, ne s'élevait qu'une maigre savane sur une terre rouge, caractéristique de la cité. C'est J. Kubitschek qui, s'inspirant d'une idée déjà évoquée sous l'Empire, décida le déplacement de la capitale, de la côte (elle s'était successivement établie à Bahia puis à Rio), au centre du pays afin de rééquilibrer le développement du pays et d'asseoir de nouveaux projets. Cette réalisation fut en son temps sujet d'étonnement, voire de stupéfaction (1).

Elle fut aussi, plus prosaïquement, une charge considérable pour le budget fédéral. Pour certains d'ailleurs, Brasilia aurait eu, par elle-même, une influence sur la vie politique et institutionnelle du Brésil, dans la mesure où l'élection de J. Quadros et de J. Goulart, leaders de l'opposition, au détriment de Kubitschek, aurait été le résultat direct d'un certain mécontentement lié à l'accroissement des dépenses publiques. En outre, les gouvernements militaires au pouvoir se montrèrent généralement hostiles au projet, fût-il déjà engagé.

Quoi qu'il en soit, Brasilia a aujourd'hui 28 ans. Après des débuts délicats, la cité a connu une expansion étonnante. D'un îlot de quelques immeubles, fort célèbres (tel le palais du Congrès national qui en est comme le symbole), ou d'édifices remarquables (l'Itamaraty, siège du ministère des relations extérieures, par exemple), la cité s'est étendue, au-delà de l'ensemble central, à huit cités satellites.

---

(1) Le classement de la ville comme patrimoine de l'humanité a été prononcé par l'UNESCO. Brasilia est la première cité contemporaine à bénéficier d'un tel classement.

La croissance démographique de l'agglomération est vertigineuse ; la cité compte aujourd'hui près de deux millions d'habitants. Au demeurant, quoique simple pôle administratif, la ville attire, comme toute grande cité d'Amérique latine, une population rurale presque démunie. 150 000 logements font aujourd'hui défaut. Le sol reste toutefois constructible, 3 700 ha sur les 5 800 de l'ensemble, appartenant à la fédération.

L'administration de la cité obéit cependant à des règles particulières.

## II. Le district

Brasilia s'inscrit en effet, comme la plupart des capitales fédérales, au sein d'un district particulier. Le statut de ce district est fixé par la Constitution.

Le district fédéral relève directement de la fédération.

Le Gouverneur du district est nommé par le Président de la République, à la différence des gouverneurs d'Etat qui sont élus, mais à l'égal des gouverneurs de territoire.

Le district ne possède pas d'assemblée législative propre. En revanche, pour la première fois de son histoire, le district a élu en 1986 députés et sénateurs au Congrès fédéral, les premiers au nombre de 8, les seconds au nombre de 3.

## III. Les perspectives du district

Les perspectives du district ont fait l'objet de débats à l'Assemblée nationale constituante. Certains ont proposé d'en faire un état semblable aux autres. Mais ce point n'a pas été définitivement tranché.

Quoi qu'il en soit, l'immensité des problèmes du district, qui ont été exposés à la délégation, semblent laisser le débat ouvert. L'évolution institutionnelle du district n'en est, à tout le moins, qu'un élément.

## ANNEXE

### Le programme de la délégation au Brésil

**7 septembre** : Arrivée de la délégation à Rio, où elle est accueillie par M. Francis Blondet, Consul adjoint (1).

Au cours d'un déjeuner offert par M. Blondet, la délégation prend connaissance de premières informations sur Rio, l'histoire de l'ancienne capitale du Brésil, le rôle de la ville dans l'ensemble brésilien et la place de la communauté française.

**8 septembre** : Arrivée de la délégation à Brasilia, où elle est accueillie par M Jean-Claude Fortuit, chargé d'affaires et plusieurs de ses collaborateurs.

Réunion, puis déjeuner de travail à l'Ambassade, où la délégation prend connaissance des principales données historiques, géographiques et politiques du Brésil, et de premières premières informations sur les travaux de l'Assemblée nationale constituante et la transition démocratique engagée en 1985.

Entretien avec M. l'Ambassadeur Paulo Tarso Flecha de Lima, Secrétaire général du ministère des relations extérieures, au palais de l'Itamaraty. La délégation est informée des enjeux des débats de l'A.N.C. quant aux rapports entre les pouvoirs exécutif et législatif.

Entretien avec M. José Aparecido de Oliveira, Gouverneur du district fédéral de Brasilia, suivi d'une réunion de travail avec plusieurs personnalités du district : MM. Carlos Murillo, Secrétaire général, Arlecio Gazal, Secrétaire à la réforme administrative et aux questions économiques, José Carlos Mello, Secrétaire aux services publics, Humberto Gomes de Barros, Procureur général du district, Sergio Weguellin, Chef du protocole. La délégation prend connaissance des principaux problèmes du district.

Réception offerte, le soir, par M. Aparecido de Oliveira, en sa résidence d'Agua Claras, en présence de très nombreuses personnalités de l'Etat et du district.

---

(1) en l'absence, pour congé administratif de M. le Consul général de France à Rio.

Au cours de cette réception, les participants sont informés du décès, d'un accident d'avion, de Marcos Freire, ancien Sénateur, Ministre de la réforme agraire et l'une des principales personnalités politiques du Brésil.

**9 septembre** : Réunion de travail avec M. Humberto Lucena, Président du Sénat Fédéral, et MM. les Sénateurs Fernando Henrique Cardoso, Président du groupe du P.M.D.B., Marcondes Gadelha, Vice-Président du groupe du P.F.L. et Président du groupe brésilien du Parlement latino-américain, Jarbas Passarinho, Président du groupe du P.D.S. et Mauricio Correa, Président du groupe du P.D.T., au cours de laquelle la délégation prend connaissance des principaux thèmes de travail de l'A.N.C..

La délégation assiste ensuite à un débat en séance publique sur la réforme agraire, en hommage au ministre décédé.

Entretien puis déjeuner avec M. Alfonso Arinos de Melo Franco, Président de la Commission de synthèse de l'Assemblée nationale constituante, sur les missions de la commission.

Au cours du déjeuner, entretiens avec MM. les Sénateurs Marcondes Gadelha, Aluizio Bezerra, Leite Chaves et Joao Menezes.

Audience de M. Ulysses Guimaraes, Président de l'Assemblée nationale constituante, Président de la Chambre des députés, Président du P.M.D.B. La délégation prend connaissance des dernières évolutions des réflexions de l'A.N.C. sur la nature du régime à venir.

Dîner offert par le chargé d'affaires à la Résidence de France, en présence de nombreuses personnalités de l'Etat et du district.

A l'issue du dîner, la délégation se rend au Palais du Congrès national où a lieu la levée du corps de Marcos Freire en présence des plus hautes autorités brésiliennes et d'une assistance considérable.

**10 septembre** : Arrivée de la délégation à Sao Paulo, où elle est accueillie par M. René Bucco-Riboulat, ministre plénipotentiaire, Consul général de France.

Entretien avec M. Luis Maximo, Président de l'Assemblée législative de l'Etat de Sao Paulo et plusieurs députés. La délégation s'informe des rapports entre la Fédération et les états fédérés.

Entretiens avec les membres de la commission juridique de la Fédération des Industries de l'Etat de Sao Paulo, puis avec la Commission juridique de la Chambre de commerce et d'industrie franco-brésilienne de Sao Paulo. Au cours de ces deux entretiens, la

délégation prend connaissance des préoccupations des groupes professionnels quant aux débats de la Constituante.

Au cours du second entretien, la prise en considération du problème des investissements étrangers par l'A.N.C. est évoqué.

11 septembre : Entretien avec la direction de la Fondation pour le Développement de l'Administration publique, au cours duquel la délégation complète son information sur la formation des cadres administratifs brésiliens, point déjà évoqué à Brasilia.

Entretien avec M. Dalmo Dallary, Doyen de la faculté de Droit de l'Université de Sao Paulo et M. José Cretella, Professeur de droit constitutionnel, sur les principaux thèmes institutionnels des débats de la Constituante.

Déjeuner offert par le Consul général en sa résidence, en présence de plusieurs personnalités locales.

Entretien avec M. J. Quadros, ancien Président de la République, maire de Sao Paulo. La délégation prend connaissance des problèmes que rencontre la ville face à sa propre croissance.

11 septembre au soir : Arrivée à Salvador, où la délégation est accueillie par M.<sup>me</sup> Estela Garrido, Chef du protocole de M. le Gouverneur de l'Etat de Bahia, et M. André Barbe, Consul général de France à Recife.

12 septembre : Entretien avec M. Raimundo Caires, Vice-Président de l'Assemblée législative de l'Etat de Bahia. Les problèmes du Nord-Est, notamment la réforme agraire, sont évoqués, de même que l'incidence des différents types de régime étudiés par l'A.N.C. quant aux pouvoirs publics fédéraux (régime présidentiel ou régime parlementaire), sur les relations entre la fédération et les états fédérés.

Entretien avec M. Francisco Waldir Pires de Souza, Gouverneur de l'Etat de Bahia. La délégation s'informe des structures de la fédération et des incidences des débats de l'A.N.C. sur ce point.

Déjeuner offert par M. le Consul général, en présence de nombreuses personnalités de l'Etat.

Visite de la vieille ville, premier site de la colonisation..

## II. LES INSTITUTIONS ARGENTINES

### A. Vue d'ensemble

A la différence du Brésil, l'Argentine dispose depuis l'origine du même texte constitutionnel (1), à peine modifié par quelques amendements.

La Constitution argentine, promulguée le 1er mai 1853, s'inspire jusque dans la forme de la Constitution des Etats-Unis d'Amérique, encore que l'Argentine ait été marquée à l'origine, comme le Brésil, de traits propres au fond latino-américain : caciquisme et caudillisme. La Constitution se proposait toutefois d'en limiter les effets.

L'histoire du pays n'aura donc que peu d'influence sur ses institutions, à la différence de ce que l'on observera au Brésil. Le texte de 1853 traversera le temps, sans véritable retouche, alors que l'Argentine connaîtra une histoire des plus mouvementées.

La géographie du pays jouera un rôle plus tangible, encore que le fédéralisme argentin sera toujours moins marqué que celui de son voisin du nord.

L'Argentine se caractérisera en revanche par l'inadaptation croissante de ses institutions à sa propre évolution.

En 1985, à l'occasion du renouveau démocratique engagé à l'initiative du Président Alfonsín, élu en 1983, une réflexion sera engagée sur ce problème, au plus haut niveau. Ce sont les éléments de cette réflexion dont votre délégation a eu à connaître lors de son déplacement à Buenos Aires.

### 1. L'histoire institutionnelle de l'Argentine

C'est -on l'a rappelé- l'intervention de Murat à Madrid qui déclenche au début du XIXème siècle le mouvement d'émancipation des colonies américaines du royaume. Pour la vice-royauté de la Plata toutefois, l'affaire se complique de l'entrée en jeu des forces britanniques qui occupent Buenos Aires en 1806.

Le chef de la résistance, Liniers, remplace le vice-roi défaillant : l'indépendance est acquise de fait.

---

(1) si l'on met à part la période troublée qui devait suivre l'indépendance acquise en 1816.

Rien n'est pourtant joué de manière définitive. Les Bourbons restaurés entament une politique de reconquête. Sur place, loyalistes et patriotes engagent une lutte sans merci.

La reconquête se révèle un échec : la Plata est la seule colonie espagnole d'Amérique qui demeure libre. Cependant la victoire des patriotes ne les conduit pas à rompre avec la métropole ; leurs représentants s'efforcent d'obtenir du roi Ferdinand VII le texte d'une indépendance en bonne et due forme, ce que Ferdinand refuse. Le congrès de Tucuman en vient alors à proclamer l'indépendance le 9 juillet 1816, sous les auspices du leader des patriotes, San Martin.

Ce même congrès édicte une première constitution, unitaire et centralisatrice, à l'instigation de l'oligarchie de Buenos Aires qui domine l'assemblée. Mais les provinces rejettent ce texte et entrent en révolte. De 1820 à 1826, le pays sombre dans l'anarchie : chaque province n'obéit qu'à son caudillo. En 1826 toutefois, Rivadavia promulgue une nouvelle constitution, moins centralisatrice, mais encore trop unitaire pour les caudillos. Rivadavia est renversé l'année suivante.

Juan Manuel de Rosas s'impose alors. Riche propriétaire de l'intérieur, caudillo type, il prend les rênes d'un ensemble totalement disloqué. En vingt ans, il unifie le pays ; à sa chute (1852), une Constitution est proclamée, censée consolider son oeuvre, mais cette Constitution ne s'impose véritablement qu'après la réduction des résistances locales. Elle est modérément fédérale, présidentielle et cléricale : c'est l'actuelle Constitution.

Le pays s'engage alors dans les voies du développement : dès 1853, au bénéfice d'une stabilité institutionnelle enfin trouvée, le pays s'équipe vigoureusement, le négoce devient florissant, l'agriculture s'étend. La capitale croît dans des proportions considérables : en 1880, Buenos Aires devient officiellement capitale fédérale.

De 1880 à 1930, le pays accède à une véritable prospérité. Près de 10 millions d'immigrants affluent. Le pays n'a rien à envier à l'Europe ou aux Etats-Unis : il est le leader industriel de l'Amérique latine, jouit d'une vie culturelle brillante, exerce un fort attrait sur de très nombreux européens. En 1914, plus de 80 000 Français résident en Argentine. Buenos Aires compte autant que Paris, Londres, Berlin ou New York.

Les institutions nationales absorbent aisément, dans un premier temps, les transformations du pays. Le Congrès est très actif. De 1853 à 1886, l'oligarchie commerçante de la capitale exerce le pouvoir, sans difficultés majeures dans un pays où tout paraît possible : on assiste successivement aux présidences de Mitre (1862-1868), Sarmiento (1869-1874), Avellaneda (1874-1880). La conquête de l'espace argentin confère ensuite à l'oligarchie terrienne la charge du pouvoir : Roca (1880-1886), Celman (1886-1890), Saenz Pena (1892-1895), Roca à nouveau (1898-1904), puis également Saenz Pena (1910-1914) exercent la présidence. Un premier "accroc" interrompt toutefois

le cours du pouvoir oligarchique : en 1890, la récente Union civique radicale se fait le porte-parole d'aspirations nouvelles de populations urbaines récemment immigrées : Celman doit se retirer. En 1912, sous la pression de ces nouvelles forces, la loi Saenz Pena instaure le suffrage universel.

La vie politique argentine ne manque pas alors de connaître une inflexion notable. Derrière la prospérité, l'on découvre des masses urbaines récentes, parfois désenchantées ; nombre d'immigrants venus chercher fortune n'ont trouvé que la misère. Certains clivages se forment entre l'oligarchie et ces masses qui sont déjà dominantes. Aussi, en 1916, le suffrage universel conduit-il au pouvoir le leader de l'Union civique radicale, Yrigoyen, qui engage une politique tout à fait inédite et fondamentalement contraire aux vues de l'oligarchie. Les nuages s'accumulent : l'Argentine approche de conflits intérieurs.

Le successeur d'Yrigoyen, Alvear, lui aussi radical, s'efforce de conduire l'oligarchie à certains accommodements, mais les troupes de l'Union civique radicale ne veulent pas d'un retour en arrière. L'ancien Président Yrigoyen se voit alors plébiscité et revient au pouvoir (1928). Faute d'un compromis entre l'oligarchie et les partisans de l'UCR, l'Argentine plonge alors dans une suite de convulsions politiques dont elle ne se relèvera pas.

En 1930, celles-ci débutent par le renversement d'Yrigoyen, à l'instigation du Général Uriburu. C'est la première fois que les forces armées interviennent dans les affaires publiques ; ce ne sera pas, et de loin, la dernière. La crise mondiale atteint de surcroît l'Argentine au moment même où celle-ci connaît ses premières difficultés institutionnelles. En somme, la crise économique survient au plus mauvais moment.

L'armée en vient toutefois à céder le pouvoir. Les gouvernements civils de Justo (1932-1938), Ortiz (1938-1940) et Castillo (1940-1943) font face, dans un état de grande fragilité institutionnelle, à une série de problèmes jusqu'alors inconnus du pays : méventes extérieures, exode rural, chômage.

La seconde guerre mondiale survient dans un climat difficile ; elle sera la chance et la ruine du pays.

Sa chance, car quelque douloureuse que soit la guerre qui déchire le vieux continent pour de nombreux Argentins qui y conservent leurs racines (1), celle-ci à laquelle l'Argentine ne participe pas, fera du pays le grenier du monde et son premier fournisseur de viande.

---

(1) la délégation de votre commission a eu l'occasion de visiter le site où, le 25 juillet 1944, des milliers d'Argentins célébrèrent la libération de Paris.



Mais la guerre sera aussi la ruine du pays : en 1943, la volonté du Gouvernement de conduire l'Argentine au combat aux côtés des alliés, entraîne le pays dans de nouvelles convulsions : un groupe de généraux, emmenés par le Général Rawson, renverse le pouvoir en place et s'oppose à toute intervention de l'Argentine dans le conflit. Ce coup d'Etat aurait pu n'être qu'un nouveau "golpe" (1) d'une histoire déjà passablement agitée. Mais, dans le sillage de la junte, un colonel va rapidement s'imposer, non pas sur ce simple programme extérieur, mais sur tout un ensemble d'aspirations d'une population argentine largement impatiente d'évolutions nouvelles. L'Argentine aborde alors une saisissante période politique parmi les plus surprenantes de son histoire, sinon de l'histoire du XXe siècle (2).

Juan Domingo Peron émerge pourtant discrètement : il se contente du modeste secrétariat au travail et à la prévoyance sociale du Gouvernement militaire. Mais il sait que d'importantes masses urbaines attendent, sans nécessairement le percevoir elles-mêmes, certains mots, certaines propositions, de nouveaux thèmes d'espoir, et qu'aucune force politique traditionnelle - l'Union civique radicale elle-même - n'a su les exprimer.

Peron décide alors plusieurs mesures populistes qui touchent une population disparate, mais nombreuse, celle des ouvriers touchés par la crise économique, celle des masses frustrées de l'expérience Yrigoyen, celle des immigrants déracinés qui n'a pas trouvé l'Eldorado tant espéré. Peron évoque en outre les richesses accumulées par l'Argentine pendant la guerre et les perspectives d'un renouveau qui pourrait s'asseoir sur cette richesse.

Son succès est rapidement considérable. Mais la junte au pouvoir, l'oligarchie, certains représentants modérés des classes moyennes et les forces de gauche, s'inquiètent des initiatives du Colonel. La junte décide de le destituer et en vient même à l'incarcérer.

Une gigantesque manifestation de rue conduit alors à un véritable tournant de la vie politique argentine. Par centaines de milliers, les partisans du Colonel, galvanisés par sa compagne, Eva, portant, sous l'effet du soleil leur chemise sur l'épaule - ils en garderont le célèbre nom de "descamisados" -, exigent la libération du Colonel. La junte s'incline. Peu après, dans le cadre d'une élection présidentielle régulière qui suit le retrait de la junte, le suffrage universel en vient à ratifier le voeu des descamisados : Peron est élu président de la République par une sensible majorité du corps électoral (56 %).

---

(1) Le "golpe" est la forme latino-américaine du coup d'Etat ; il ne s'apparente parfois qu'à une simple révolution de palais.

(2) votre délégation ne saurait, dans le simple cadre du présent rapport, décrire et analyser le péronisme qui a fait l'objet de nombreuses études. Elle se contentera d'un bref résumé historique.

Le colonel -devenu général- poursuit comme président une politique essentiellement populiste et nationaliste.

Malgré le caractère exceptionnel de la période que traverse alors l'Argentine, la Constitution de 1853 n'est aucunement remise en cause. Elle habilite en quelque sorte une expérience tout à fait étrangère à son esprit car, pour être de type présidentiel, le texte de la Constitution ne traduit aucunement la situation que connaît alors le pays, dominé par un leader charismatique et organisé davantage sur un mouvement politique et syndical que selon les prescriptions classiques d'une Constitution vieillie d'un siècle.

Une modification du texte constitutionnel se révèle toutefois indispensable ; la Constitution de 1853 interdit en effet au Chef de l'Etat de briguer un second mandat consécutif. Peron obtient que le texte soit modifié et est réélu.

Sa politique irrite cependant chaque jour davantage, non seulement les forces politiques qui lui ont toujours été hostiles, mais aussi les corps constitués du pays, au premier rang desquels l'Armée et l'Eglise. Or l'Armée est déjà intervenue dans les affaires publiques ; l'Eglise quant à elle, est, aux termes de l'article 2 de la Constitution, église officielle. En 1955, Peron est renversé par les forces armées. Signe de l'inadaptation quasi-définitive du texte constitutionnel, à aucun moment il n'est envisagé de revenir à l'ordre institutionnel normal : l'armée exerce le pouvoir directement.

Un intermède démocratique intervient toutefois en 1958 où Frondizi (1958-1962), puis Illia (1963-1966) s'efforcent de gouverner dans le cadre constitutionnel classique. Celui-ci apparaît cependant, et à nouveau, tout à fait inadapté à la situation politique du temps : le péronisme semble assuré d'une nouvelle victoire électorale, mais les militaires s'opposent catégoriquement à toute nouvelle expérience ; aucun mécanisme ne permet le règlement d'une crise politique de ce type.

En 1966, c'est donc un nouveau coup d'Etat qui se substitue au jeu normal des institutions. Les généraux Onganía (1966-1970), Levingston (1970-1971) et Lanusse (1971-1973) exercent le pouvoir. Faute d'un dispositif institutionnel normal, l'Argentine est toutefois dans l'impasse, car la politique conduite par les forces armées se heurte à l'opposition sourde d'un pays encore, semble-t-il, majoritairement péroniste.

Lanusse met alors au point un dispositif de transition démocratique et la Constitution est à cet effet, si l'on peut dire, exhumée : le pays paraissant majoritairement favorable à l'ancien président -en exil à Madrid-, la situation sera débloquée par le recours à de classiques élections présidentielles ; le retour de Peron s'appuiera sur les mécanismes de la Constitution de 1853.

En 1973, l'Argentine en vient donc à revivre dans le cadre de ses institutions normales. Une élection présidentielle se tient ; elle voit la victoire du candidat péroniste Campora, lequel autorise le retour de Peron puis démissionne. C'est alors Peron lui-même qui est candidat, à l'occasion d'une nouvelle élection. Sa nouvelle épouse, Isabel, est candidate à la vice-présidence. Le corps électoral accorde, en majorité, sa confiance au "ticket" et c'est un mécanisme constitutionnel classique qui a joué, tout artificiel qu'il soit en regard de l'événement politique.

Peron, de retour au pouvoir, décède rapidement et son épouse, aux termes de la Constitution, lui succède. La situation en vient à se dégrader chaque jour davantage. Une certaine anarchie tend à se développer.

Une fois de plus, la Constitution n'aura fonctionné qu'un court moment. En 1976, s'alarmant de la situation, une junta militaire destitue Isabel Peron et engage une politique autoritaire, après avoir suspendu la Constitution. On assiste aux présidences des généraux Videla (1976-1981), Viola (1981) et Galtieri (1981-1982). Une répression rigoureuse est engagée contre diverses forces terroristes (les "montoneros" notamment) puis contre les représentants des courants politiques traditionnels, sinon même au-delà.

En 1982, l'Argentine en vient à engager une action militaire de prise de contrôle de l'archipel des Malouines, revendiquées depuis l'indépendance à l'encontre du Royaume-Uni. Cette action se solde par un échec et conduit les forces armées à se retirer du pouvoir, après une phase intérimaire conduite par le général Bignone (1983).

Au terme de cinquante années de convulsions politiques, l'Argentine apparaît alors dans un état de décomposition totale.

Le sursaut intervient toutefois avec le retour à la normale institutionnelle qui voit l'élection en 1983 du leader de la vieille Union civique radicale Raoul Alfonsin. Le président est élu dans les termes du texte de 1853.

Une politique de renouveau est engagé, dans tous les domaines, l'Argentine admettant dans sa très grande majorité la nécessité de revenir à une évolution normale. Parmi les domaines soumis à examen, les nouveaux dirigeants accordent une attention particulière au domaine institutionnel : la Constitution paraît s'être montrée par trop inadaptée et semble, à tout le moins, tout à fait archaïque. Aussi, l'un des premiers actes du nouveau président consiste-t-il à ordonner qu'une étude approfondie soit engagée sur les institutions du pays et les voies et moyens susceptibles d'asseoir durablement la nouvelle démocratie argentine. Le 24 décembre 1985, le président Alfonsin crée le Conseil pour la consolidation de la démocratie. Parallèlement, une réflexion est menée dans les enceintes traditionnelles.

Comme au Brésil, mais pour des raisons différentes, la réforme du texte constitutionnel est évoquée. Aucune Constituante n'est toutefois

prévue, mais l'Union civique radicale prône la réforme. Le mouvement péroniste paraît quant à lui plus réservé.

**Votre délégation a pu noter, au cours de son déplacement, la richesse des réflexions engagées sur ce problème chez tous les responsables politiques de quelque parti qu'il soit.**

La poursuite du débat politique général a toutefois ralenti les travaux engagés. Votre délégation qui est ainsi arrivée à Buenos Aires une semaine à peine après la victoire aux élections générales du mouvement péroniste, a pu relever de nouvelles préoccupations chez les uns et les autres. La question constitutionnelle n'en est pas pour autant close.

## **2. Les particularités socio-politiques de l'Argentine**

Les particularités socio-politiques de l'Argentine diffèrent sensiblement -malgré quelques similitudes- de celles de son voisin du nord.

**Le caractère fédéral de l'Union, tempéré dès l'origine, apparaît relativement atténué. Si l'Argentine est un état fédéral, la Constitution confère à la Fédération vocation à empiéter progressivement sur les prérogatives des Etats.**

L'Argentine est cependant, comme son voisin du nord, d'une très large extension. Sa superficie est de 2 776 656 km<sup>2</sup>, soit cinq fois la France.

Elle comprend un district fédéral, vingt deux provinces et un territoire : la Terre de Feu, 925 000 km<sup>2</sup> du continent antarctique, ainsi que l'ensemble Malouines, Georgie du sud et Sandwich du sud sont revendiqués par elle.

**L'extension du territoire est tempérée par le fait urbain, qui, dès les années 30, s'alignait sur les tendances européennes à l'urbanisation : 83 % des Argentins vivent en ville.**

Le fédéralisme est pour sa part déformé par la masse considérable de la capitale fédérale Buenos Aires, qui regroupe près de 10 millions d'habitants (agglomération) sur les 30 que compte le pays. On compte ensuite un million d'habitants à Cordoba, 900 000 habitants à Rosario, 500 000 à Mendoza. Le reste du pays est sensiblement vide, si ce n'est désertique (exemple : Patagonie).

C'est l'une des raisons pour lesquelles un projet fort intéressant a été proposé, dès l'arrivée au pouvoir du président Alfonsín, tendant à déplacer la capitale fédérale 1 000 km au sud, afin d'atténuer la prépondérance de l'actuelle capitale et de tendre à un certain rééquilibrage du pays.

Ce projet a fait l'objet d'un texte de loi, adopté peu avant l'arrivée de votre délégation par le Congrès. Le site retenu est à la limite sud de

l'immense province de Buenos Aires, à l'est de la province de Rio Negro et correspond aux actuelles villes de Viedma et Carmen de Patagones.

Votre délégation a eu toutefois le sentiment d'une certaine réserve des milieux péronistes à l'égard d'un projet jugé très ambitieux. Pour autant le projet n'a pas été remis en question.

Comme dans tout Etat fédéral, le fédéralisme argentin confère au Sénat mission de représenter les entités fédérées dans l'ensemble national.

L'Argentine se caractérise ensuite par le rôle particulièrement singulier qu'y ont joué, depuis les années 30, les forces armées, la place de celles-ci dans le corps social et, depuis l'expédition des Malouines et la plus récente période de gouvernement militaire, la crise de la société militaire.

Les forces armées ont dominé, ces cinquante dernières années, la vie politique et la société argentines. Les tendances autoritaires des gouvernements militaires et l'expédition manquée des Malouines ont sévèrement entamé cette prépondérance. Le retrait des forces armées du pouvoir en 1983 n'a été que la manifestation la plus visible de leur déclin, encore que les conditions de celui-ci aient entraîné de sérieux problèmes.

C'est ainsi que les forces armées ont, dans l'ensemble, résisté à toute mise en cause de leur action de 1976 à 1983. La nouvelle démocratie argentine a cependant tenu à ce que cette action soit examinée et, le cas échéant sanctionnée. Le traitement de cette affaire s'est révélé - on le sait - l'une des questions les plus délicates qu'ait eu à mener le gouvernement argentin. Deux rébellions principales - conséquences directes des procès- ont ainsi menacé la consolidation de la démocratie retrouvée.

Le traitement du cas des officiers généraux des juntes a été, d'un certain point de vue, le plus simple ; ceux-ci pouvaient difficilement invoquer le devoir d'obéissance, qu'évoqueront en revanche de nombreux officiers supérieurs, sinon subalternes, encore que les officiers des juntes aient indiqué que la politique de répression menée à partir de 1976 n'était que la continuation des mesures ordonnées, préalablement à sa destitution, par Isabel Peron. En outre, pour les membres des juntes, l'anarchie qui régnait en Argentine dans les années 70, où l'on observait depuis l'assassinat du général Aramburu, environ un attentat politique par jour, justifiait qu'une politique de retour à l'ordre soit engagée.

Le procès des membres des juntes s'engagea peu après le retour à la démocratie. Les juridictions militaires se refusant à siéger à ce titre, ce fut la justice civile qui prit en charge le procès.

Celui-ci commença le 22 avril 1985. Après trois mois et demi de débats, l'audition de huit cent trente deux témoins, le tribunal prononça cinq condamnations et quatre acquittements. Les généraux Videla et l'amiral Massera furent condamnés à la prison à vie, le général Viola à

dix sept ans de prison, l'amiral Lambruschini à huit ans, le général de brigade Agosti à quatre ans et six mois. Le général de brigade Graffigna, le général Galtieri -chef de l'Etat au moment de l'expédition des Malouines-, l'amiral Anaya et le général de brigade Lami Dozo furent acquittés.

Certains ministres civils des juntes furent également traduits en justice.

**Le jugement des officiers généraux n'ayant pas appartenu aux juntes, celui des officiers supérieurs et des officiers subalternes suscita plus de difficultés.**

Un premier texte, dit "du point final", fut adopté en décembre 1986 ; il amnistiait un certain nombre de faits et fixait une date limite à l'engagement de poursuites (le 23 février 1987).

Mais la multiplication de ces poursuites dans les jours précédant cette date limite devait entraîner une rébellion inattendue et particulièrement préoccupante le 16 avril 1987 et les jours suivants.

Cette rébellion, dite "de la semaine sainte", devait conduire le gouvernement à la plus grande fermeté. Des aménagements du texte de décembre furent toutefois mis au point dans les semaines suivantes. Un nouveau texte dit "du devoir d'obéissance" limitait les poursuites aux officiers d'un rang au moins égal à celui de colonel au moment des faits.

Sur cette base, un certain nombre de procès se sont tenus et se poursuivent encore aujourd'hui.

D'un point de vue général, la société militaire argentine, déjà isolée et à certains égards coupée du reste du pays, paraît aujourd'hui en crise. Une nouvelle rébellion en a témoigné au début du mois de janvier de la présente année. L'échec complet de cette rébellion a d'ailleurs constitué un tournant significatif de la vie politique argentine. Déjà en avril, l'adhésion de l'ensemble de l'opinion publique à la consolidation de la démocratie avait indiqué que l'Argentine n'était plus prête à l'aventure, alors que dans le passé, certains groupes s'étaient montrés favorables à l'intervention des forces armées dans la vie publique.

Une troisième caractéristique de l'Argentine, que votre délégation a pu noter au cours de son déplacement réside dans l'attachement particulier des Argentins, quasi patrimonial, au territoire national et aux zones revendiquées.

Les Malouines -dont les Argentins continuent de réclamer le contrôle- demeurent de nombreux discours.

L'Argentine attache une extrême importance aux problèmes de la zone antarctique. Ses revendications de souveraineté d'une partie non négligeable du continent sont tenues pour une préoccupation d'intérêt primordial. Le simple différend qui a opposé le Chili et l'Argentine quant à la délimitation des frontières au canal de Beagle a donné lieu, en définitive, à un traité entre les deux pays et a été soumis

au corps électoral par le jeu d'un référendum de ratification le 25 novembre 1984 (70 % de oui).

L'exploitation des immenses richesses du sol argentin ne fut souvent autorisée qu'avec parcimonie. La délégation s'est ainsi vu indiquer l'hésitation qu'avaient manifestée les Argentins quant à l'exploitation du pétrole national, dont les réserves ont pourtant été estimées, très tôt, à un très haut niveau. L'Argentine ne produisait ainsi, dans les années 70, qu'une faible proportion de ses réserves estimées, en comparaison d'autres producteurs profitant alors du "boom" pétrolier.

L'Argentine demeure enfin marquée de l'existence d'un mouvement original qui continue à jouer un rôle politique particulier : le péronisme ou justicialisme.

Le mouvement justicialiste s'est révélé, dans l'histoire de l'Amérique latine, un phénomène tout à fait spécifique. Au-delà de l'adhésion à un homme, le mouvement s'est caractérisé rapidement par des structures permanentes particulièrement bien organisées ; c'est ainsi qu'un puissant syndicat unique, la CGT, a permis la consolidation du mouvement en milieu ouvrier. Mais le péronisme a trouvé un écho dans toutes les catégories de la population argentine, qu'elles se soient auparavant exprimées en faveur de partis ou mouvements de gauche ou de droite.

Les caractéristiques du mouvement justicialiste sont donc tout à fait singulières.

Au demeurant, sa pérennité a surpris nombre d'observateurs ; c'est ainsi que la victoire du mouvement aux élections générales du 6 septembre 1987, où la moitié de la Chambre des députés et l'ensemble des postes de gouverneurs étaient en jeu, a surpris de très nombreux observateurs que la délégation a rencontrés sur place. Il est vrai que pour sembler renaître toujours de ses cendres, le justicialisme n'apparaît plus aujourd'hui tout à fait ce qu'il était à ses origines. Sous l'impulsion de ses dirigeants, notamment M. Cafiero, élu le 6 septembre gouverneur de la province de Buenos Aires, encore que le mouvement n'ait pas de leader unique affirmé, le justicialisme s'est, semble-t-il, quelque peu transformé en direction de conceptions renouvelées.

Autre force politique essentielle du pays, l'Union civique radicale demeure pour sa part largement symbolisée par la personnalité du président Alfonsín dont l'image apparaît très forte au plan intérieur, comme au plan international.

L'ensemble de ces particularités les plus saillantes de la vie institutionnelle de l'Argentine - que votre délégation a pu découvrir au cours de son séjour - interagissent avec le texte même de la Constitution. Au demeurant, comme nous le verrons, les divergences de vue entre l'Union civique radicale et le mouvement justicialiste se repercutent jusque sur les orientations qui pourraient

être retenues sur l'évolution du texte de 1853. Le mouvement justicialiste paraît réservé sur le principe d'une réforme sensible de la Constitution ; l'UCR semble au contraire souhaiter une réforme hardie.

## **B. Les institutions actuelles**

Pour original qu'il puisse apparaître, le débat politique argentin s'inscrit dans le cadre constitutionnel défini en 1853.

### **1. Le fédéralisme**

**Le principe fédéral est affirmé par l'article premier de la Constitution.**

Toutefois, après une première concession aux préoccupations des provinces, réservant à une simple loi le choix de la capitale fédérale -cette loi interviendra en 1880 -, la Constitution confère à la Fédération vocation à étendre ses prérogatives.

C'est ainsi qu'elle prévoit, en son article 6, la faculté pour le gouvernement fédéral d'intervenir dans les affaires des provinces pour la sauvegarde du principe républicain.

Si par ailleurs les provinces disposent du droit de s'organiser librement, dans le respect des principes de la constitution fédérale, la liberté intérieure du commerce est déclarée intangible, aucune taxe d'aucune sorte susceptible de le restreindre ne pouvant être imposée par les provinces.

Le Congrès fédéral dispose en outre, au titre des vingt huit compétences qu'il exerce de par le chapitre IV du titre premier de la seconde partie du texte constitutionnel, de prérogatives lui donnant, dans les faits, vocation à intervenir dans les affaires des provinces. On notera en particulier le point 16 de l'article 67 de la Constitution donnant compétence au Congrès pour "prendre toute mesure susceptible d'assurer la prospérité du pays, ainsi que le progrès et la richesse de toutes les provinces...".

Les principes de répartition des pouvoirs entre la Fédération et les entités fédérées diffèrent donc sensiblement de ce qu'ils sont au Brésil où les compétences de la Fédération font l'objet d'une énumération limitée et où seules les prérogatives exceptionnelles du Président de la République tempèrent le fait fédéral.



## 2. Le Président de la République

Conformément à la tradition latino-américaine, le Président de la République est investi, dans les faits, des pouvoirs les plus étendus, dans le cadre d'un régime présidentiel, et en dépit de l'égalité de principe des trois pouvoirs : exécutif, législatif et judiciaire.

A la différence du président des Etats-Unis, le Chef de l'Etat, dénommé "Président de la Nation argentine", s'il exerce le pouvoir exécutif, l'exerce sous condition de contreseing.

En cas de maladie, d'absence de la capitale, de décès, de démission ou de destitution, il est remplacé par le vice-président qui, en temps ordinaire, exerce la présidence du Sénat.

Le Président de la Nation et le vice-président ne sont élus qu'au scrutin indirect ; chaque province, ainsi que la capitale, élisent au scrutin direct un conseil de grands électeurs d'un nombre égal au double du nombre des députés et sénateurs de la province. C'est la réunion de l'ensemble des conseils qui procède à l'élection du Président et du vice-président. Dans la pratique toutefois, les grands électeurs ratifient le choix des électeurs, tout comme aux Etats-Unis d'Amérique où subsiste le même dispositif.

Le Président de la République est élu pour six ans. Son mandat n'est pas renouvelable immédiatement.

Il dispose de vingt-deux prérogatives énumérées par l'article 86 de la Constitution.

Le Président est en charge de l'administration générale du pays.

Il dispose du pouvoir d'édicter les ordres et les règlements nécessaires à l'exécution des lois, mais la Constitution lui prescrit de veiller à ne pas en altérer l'esprit.

Il nomme les ministres et les principaux fonctionnaires civils et militaires.

Il détermine les ressources nécessaires à la Nation et ordonnance les dépenses, conformément à la loi de finances ou à certaines lois particulières.

Il conduit les relations extérieures et est le chef des armées.

Les ministres sont responsables devant lui, le cas échéant collectivement pour un acte qui leur serait commun. Ils sont, aux termes de la Constitution, au nombre de huit.

Ils peuvent assister aux débats du Congrès et y intervenir, le cas échéant, sur requête de la chambre concernée.

Le Président de la République dispose enfin du droit de veto sur les textes adoptés par le Congrès.

### **3. Le Congrès**

**Le Congrès se compose de deux chambres : la Chambre des députés et le Sénat.**

**La Chambre des députés se compose de 254 membres élus pour quatre ans au suffrage direct, dans le cadre de chaque province et de la capitale fédérale, au scrutin majoritaire.**

**Le Sénat réunit 46 membres, élus pour neuf ans par les législatures des provinces, à raison de deux sénateurs par province, au scrutin majoritaire, et deux sénateurs pour la capitale, élus par le conseil des grands électeurs.**

**Le vice-président de la Nation préside le Sénat. Il ne dispose pas du droit de vote, sauf partage des voix. En temps normal, le Sénat est présidé par le président élu de la chambre haute ("présidente provisional") (1).**

**Le Congrès dispose de vingt huit prérogatives énumérées par l'article 67 de la Constitution.**

**L'initiative des lois se partage entre les pouvoirs exécutif et législatif, sauf en matière d'impôt et de conscription, où les députés exercent seuls ce droit.**

**Le Sénat reçoit compétence pour juger le Président de la République, le vice-président, les ministres et les membres de la Cour suprême, dans le cas où ceux-ci seraient mis en accusation par la chambre des députés.**

**Le Sénat et la chambre des députés ne tiennent qu'une session annuelle du 1er mai au 30 septembre. Cette session peut être prolongée par le Président de la République, lequel peut également convoquer une session extraordinaire.**

---

(1) La délégation a eu l'honneur d'être reçue par M. Edison Otero, président élu du Sénat argentin, alors qu'elle séjournait à Buenos Aires.

#### 4. Le pouvoir judiciaire

Le pouvoir judiciaire est, conformément à la tradition juridique de l'Amérique latine, le gardien des libertés publiques, précisément énumérées dans la première partie de la Constitution. Au sommet de l'édifice judiciaire se trouve la Cour suprême qui, au-delà de cette compétence de principe, traite des litiges survenant le cas échéant entre la fédération et les provinces ou entre deux provinces (1).

\*

\* \*

La Constitution du 1er mai 1853 constitue donc un ensemble fortement cohérent et particulièrement précis.

L'expérience des cinquante dernières années en a toutefois souligné les limites. Ainsi que votre délégation l'a noté au cours de son déplacement, beaucoup d'observateurs estiment qu'une réforme du texte de 1853 est sans doute un préalable indispensable à la stabilisation de l'Argentine des années à venir. Cette réforme apparaît au nombre des évolutions que pourrait connaître, à terme, un pays en mutation.

#### C Les perspectives de la République argentine

Votre délégation ne saurait analyser ce point dans sa totalité. Ses entretiens lui ont toutefois permis certaines réflexions, conformément à sa mission, sur les perspectives de la démocratie retrouvée.

##### 1. Le contexte actuel

En 1983, le président Alfonsín, nouvellement élu, voyait l'Union civique radicale dont il avait assuré la direction, emporter la majorité des sièges à la chambre des députés à l'occasion des élections générales du 30 octobre 1983.

Le Sénat restait pour sa part dominé par le mouvement péroniste. Sur 46 membres, on ne comptait que 18 représentants de l'UCR et quelques sénateurs autonomistes.

---

(1) La délégation a eu l'honneur d'être reçue par M. Jose Severo Caballero, Président de la Cour suprême, alors qu'elle séjournait à Buenos Aires.

Les gouverneurs de province étaient d'autre part, dans leur majorité, élus parmi les candidats de l'UCR.

Le 6 septembre 1987, une semaine avant l'arrivée de votre délégation, la situation devait totalement s'inverser. A la faveur du renouvellement de la moitié de la chambre, le mouvement justicialiste prenait le contrôle majoritaire de l'assemblée. De très nombreux postes de gouverneurs étaient également gagnés par le mouvement péroniste. Le Sénat restait bien entendu majoritairement péroniste.

Ce renversement a bien entendu constitué un nouveau tournant de la vie politique argentine. De plus, bien que l'UCR ait été donnée en recul avant les élections, sa défaite devait constituer une surprise pour beaucoup. Lors du séjour de votre délégation à Buenos Aires, plusieurs conséquences étaient attendues de ce retournement, sans aucune certitude toutefois, les résultats du scrutin étant encore trop récents.

Mais votre délégation a eu le sentiment que la question institutionnelle semblait devoir être, en quelque sorte, mise entre parenthèses, le mouvement péroniste paraissant assez hostile à toute réforme d'envergure du texte de 1853. Or certaines informations s'étaient fait l'écho du souhait du président Alfonsín de proposer, à terme, un certain assouplissement des rigidités du texte de 1853 en s'inspirant du dispositif français, par la création d'un poste de Premier ministre et, le cas échéant, par la suppression de l'interdiction du deuxième mandat consécutif.

En outre, dans le cadre du régime présidentiel argentin, d'une nature différente du régime des Etats-Unis d'Amérique quant aux modalités de conciliation éventuelle entre le Président et le Congrès, la coexistence d'un président issu d'une formation -quelle que soit la prépondérance présidentielle- et d'un congrès dominé par une formation d'une autre couleur, semblait devoir conduire à une certaine paralysie de l'Etat.

L'Argentine est toutefois apparue à votre délégation porteuse d'un avenir prometteur, pour peu que ses institutions trouvent définitivement les voies de la stabilité.

Le potentiel argentin est immense ; le pays paraît de surcroît dépourvu de tout véritable problème, autre qu'institutionnel, qui pourrait le freiner sur les voies de la reprise d'une expansion forte ; n'oublions pas que l'Argentine était, dans les années 30, des cinq premières puissances économiques du monde.

Le plan austral, lancé par le président Alfonsín en juin 1985, se proposait d'ailleurs d'asseoir un nouveau développement de l'Argentine, en donnant un coup d'arrêt à l'inflation, notamment par la réduction du poids des dépenses de l'Etat qui atteignait en 1984 41,5 % d'un produit intérieur brut de 70 milliards de dollars, et en brisant la spirale salaires-prix qui avait conduit à une situation d'hyper-inflation. Une nouvelle unité monétaire, l'austral, était au demeurant créée.

Au cours du premier trimestre 1986, des signes de reprise se manifestaient (augmentation de la production industrielle de 5,6 % par exemple). Certaines critiques devaient toutefois être émises à l'encontre du plan austral.

Une deuxième phase du plan était engagée en avril 1986 ; du blocage des salaires et des prix, le gouvernement en venait à un régime de prix administrés. Le taux d'inflation, sensiblement réduit en 1985 et 1986, restait toutefois à un niveau élevé.

L'endettement du pays demeurait en outre très important : 52 milliards de dollars en 1986, soit 70 % du PIB. Le service de la dette atteignait cette même année 14 milliards de dollars.

Or les exportations du pays restaient en regard aléatoires, 61 % d'entre elles étant de nature agricole, l'ensemble étant orienté vers un faible nombre de clients (l'URSS au premier chef).

Cependant, le plan austral, décidé par l'Argentine elle-même, sans intervention du Fonds monétaire international, se proposait de permettre, au-delà d'autres objectifs, les ajustements nécessaires à la réduction de la dette. En outre, certaines entreprises étrangères s'engageaient dès 1985 à la conversion de leurs créances en participation au capital des entreprises argentines, donnant à penser à un concours plus actif au développement propre de ces entreprises.

L'Argentine semble donc disposer d'atouts non négligeables quant à son évolution économique. Qu'en sera-t-il en matière institutionnelle ? La question est posée et fait l'objet de réflexions. Mais, par un retour aux questions économiques, les critiques formulées contre les effets du plan austral ont entraîné, pour l'essentiel, une nouvelle situation politique.

Les travaux de réflexion institutionnelle entrepris à l'initiative du Président Alfonsín demeurent toutefois, au moins intellectuellement d'un grand intérêt, car l'Argentine paraît comme choquée par cinquante années d'une vie institutionnelle fortement perturbée, encore que l'échec de la dernière rébellion militaire et l'hostilité de l'opinion donnent à penser que la démocratie argentine pourrait faire l'objet, à terme, d'une véritable consolidation.

## **2. Les réflexions engagées**

Les travaux du Conseil pour la consolidation de la démocratie que votre délégation a eu l'honneur de rencontrer, ont constitué l'essentiel des réflexions engagées au plus haut niveau sur les évolutions susceptibles d'asseoir la nouvelle démocratie.

Sous la présidence de M. Carlos Nino, le Conseil, composé de personnalités siégeant à titre individuel et ne représentant pas les

partis dont elles sont, le cas échéant, adhérentes, devait préconiser dans un premier temps plusieurs initiatives au nombre desquelles le transfert de la capitale, le renforcement de l'administration - par une formation modernisée-, l'évolution de certains points du code pénal argentin (cette dernière proposition était à l'examen du Parlement lors du séjour de la délégation).

Mais, d'un point de vue plus général, le Conseil devait, après une étude détaillée de nombreuses constitutions étrangères -notamment notre Constitution- et de nombreux déplacements dans les provinces, préconiser un certain assouplissement du système élaboré en 1853, jugé trop rigide.

Le Conseil suggérait ainsi :

- la création d'un poste de Premier ministre ;
- la possibilité pour le chef de l'Etat de briguer un second mandat consécutif ;
- la mise en jeu de la responsabilité du Premier ministre et du Cabinet devant la chambre.

S'agissant du Congrès :

- le pouvoir pour le Congrès de prolonger ses sessions ;
- le droit d'initiative réservé à la chambre des députés, sauf pour les matières concernant les provinces (respect du fédéralisme).

Le Conseil préconisait également la séparation de l'Eglise et de l'Etat.

Ces différentes réflexions demeurent à l'étude dans de nombreuses enceintes. La délégation a toutefois eu le sentiment qu'elles n'aboutiraient pas nécessairement.

\*

\* \*

La délégation s'est, en tout état de cause, vivement intéressée aux éléments de réflexion dont elle a eu à connaître.

Elle s'est félicitée de découvrir par là-même les multiples efforts engagés par une grande démocratie amie à la recherche d'un nouveau souffle.

## ANNEXE

### Le programme de la délégation en Argentine

---

Lundi 14 septembre - Arrivée en fin de matinée, où la délégation est accueillie par M. Frédéric Baleine du Laurens, deuxième conseiller, en l'absence de M. Antoine Blanca, Ambassadeur, empêché.

Entretien avec M. Antoine Blanca au cours duquel la délégation prend connaissance de la situation politique argentine et d'éléments sur son histoire institutionnelle, puis avec plusieurs de ses collaborateurs.

Table ronde organisée par l'Association argentine de sciences politiques sur les institutions françaises, sous les auspices du barreau de Buenos Aires.

Dîner au "Jockey-Club" offert par l'Association argentine de sciences politiques (1).

Mardi 15 septembre - Entretien avec M. Edison Otero, président élu du Sénat, en l'absence de M. Victor Martinez, vice-président de la Nation, président de droit du Sénat, en voyage à l'étranger, et plusieurs sénateurs. La délégation prend connaissance du rôle du Sénat dans les institutions et du fait fédéral.

Déjeuner au Sénat, sous la présidence de M. Alfredo Gass, président de la commission des Relations extérieures et M. Fernando de la Rua, président de la commission des Lois, en présence de plusieurs sénateurs, au cours duquel se tient un échange de vue sur les questions institutionnelles et politiques des deux pays.

Rencontre avec le Conseil pour la consolidation de la démocratie où la délégation est informée des analyses et des propositions du Conseil et répond à plusieurs questions sur les institutions françaises.

---

(1) Ce dîner s'est tenu dans le nouveau "Jockey Club", l'ancien bâtiment, jugé symbolique d'un ordre ancien contesté, ayant été détruit par des groupes péronistes en 1953.

Dîner offert par M. l'Ambassadeur de France en sa résidence, en présence de plusieurs personnalités de la Fédération et de la province de Buenos Aires, où de nombreux échanges de vue se tiennent sur les relations franco-argentine.

Mercredi 16 septembre - Audience avec M. José Severo Caballero, président de la Cour suprême, au siège de la Cour, où la délégation s'informe du fonctionnement du système judiciaire.

Déjeuner offert par M. Pierre-Jean Vandoorne, Consul général de France à Buenos Aires, où la délégation rencontre les représentants de la communauté française d'Argentine.

Jeudi 17 septembre - Départ de la délégation pour Puerto Iguazu, à la frontière de l'Argentine, du Brésil et du Paraguay, où elle est accueillie par M. Georges Clermont, Consul honoraire. La délégation, après avoir visité le site des chutes, parcourt la province de Misiones et prend connaissance de ses activités industrielles et agricoles (bois, agrumes).

Elle visite ensuite les ruines des missions jésuites où elle s'informe de l'action de la compagnie au XVIIème siècle quant à l'évangélisation et à la protection des indiens.