

As grandes características do último processo constituinte brasileiro

Stéphane Monclair

Sumário

I - Un processus de longue durée. 1. Un début incertain. 2. Processus constituant et transition à la démocratie. 3. Les grandes phases du processus. II - Ampleur des mobilisations. 1. Hétérogénéité des formes d'action et diversité des intervenants. III - Les contrastes du texte fleuve promulgué. 1. Un record mondial? 2. Pointillisme et généralités.

Depuis son Indépendance, le Brésil a connu plusieurs processus constitutants, c'est-à-dire plusieurs ensembles de séquences enchaînées ayant conduit à la promulgation d'une nouvelle charte.¹ Plus précisément, chaque processus fut un ensemble de pratiques, d'interactions aux effets imbriqués, menées par divers protagonistes tout à tour intéressés politiquement ou/et économiquement ou/et économiquement à l'avènement ou au non-avènement d'un processus constituant, à telle ou telle forme de déroulement et à telle ou telle issue de ce processus; ces pratiques et ces interactions concouraient, au sein d'une société donnée, à introduire et à imposer un nouvel ordre juridique; c'est-à-dire, participaient à produire une redéfinition plus ou moins totale, légitimée et légitimante, des rôles, des rangs, des titres et des postes ainsi que de leurs relations, et à mettre en œuvre une

Este texto corresponde à segunda parte da «Introduction générale» de um livro do autor, consagrado ao processo constituinte brasileiro, a ser publicado na França em vários volumes a partir de 2008. A primeira parte desta introdução encontra-se dentro do nº 162 da Revista de Informação Legislativa. A terceira parte indica as problemáticas desenvolvidas no livro cujas análises são notadamente baseadas sobre mais de 250 entrevistas com o pessoal político de então, com funcionários do Congresso, jornalistas, intelectuais e sindicalistas da época. Para este livro, foram também muito utilizados os arquivos e as publicações da Constituinte, assim como as da imprensa brasileira e trabalhos acadêmicos. O autor agradece particularmente os funcionários da Câmara e do Senado (notadamente aqueles da Biblioteca) que lhe ajudaram a realizar as suas pesquisas científicas.

¹ Par commodité et pour éviter des répétitions vite lassantes, charte et constitution seront ici considérées comme étant des mots totalement synonymes.

police des significations. Assurément, le dernier des processus constitutifs est du point de vue scientifique et de l'archéologie constitutionnelle² le plus complexe et le plus riche de tous. Pour s'en convaincre, il suffit d'évoquer ses trois caractéristiques majeures: sa longueur; l'ampleur des mobilisations qu'il occasionne; les contrastes du texte fleuve qui le clôt formellement. Je me contenterai ici de présenter rapidement et successivement ces trois caractéristiques, car souligner et comprendre leur profonde interdépendance (question pourtant scientifiquement passionnante) nécessiterait une soixantaine de pages supplémentaires.

I – Un processus de longue durée

Jamais au Brésil un processus constituant n'aura été si long, et ce record vaut sans doute pour tout le continent sud-américain. À eux seuls les travaux de l'Assemblée Nationale Constituante (ANC) s'étalent sur 613 jours, du 1^{er} février 1987 au 5 octobre 1988, soit 2.676 heures et 16 minutes de session plénière (durée horaire qui ne comptabilise pas le temps – plus considérable encore – passé en commission, en réunions préparatoires, en séances de travail et de négociation). Or le processus constituant ne se résume évidemment pas aux travaux de la constituante. Il comprend d'autres moments et recoupe d'autres luttes, à commencer par celles engagées contre le régime autoritaire, sans lesquelles ni les débats de l'ANC ni les dispositifs juridiques finalement promulgués n'auraient existé ou été ce qu'ils furent. De fait, sous ce régime inauguré par le putsch de 1964 puis institutionnalisé à travers l'octroi répété de textes normatifs à valeur constitutionnelle (les *atos institucionais*), toute critique n'était pas interdite. L'opposition modérée étant tolérée, nombre d'acteurs purent diffuser des représentations négatives de la situa-

² Sur la nécessité d'étudier les origines d'une charte, notamment celle promulguée en 1988, lire MONCLAIRE, 2004.

tion politique brésilienne. Parmi eux, et de façon souvent concurrente et intéressée, certains s'efforçaient d'imputer aux textes octroyés par les militaires la responsabilité d'un réel qu'ils dépeignaient comme sombre. Si leurs déclarations visaient d'abord à discréditer les généraux au pouvoir et à fustiger leur régime, elles permettaient aussi d'élever l'existence et la teneur de ces textes au rang de «problème à résoudre», tout en suggérant et limitant implicitement les réponses susceptibles d'y être apportées. Car la formulation d'un tel problème, en aidant à dire et faire admettre qu'il exigeait un traitement juridico-politique, permettait par exemple de soutenir et de faire croire que la convocation d'une assemblée constituante pouvait être «la meilleure solution» du problème à résoudre.³ Plus cette solution – au fil de la lente objectivation du problème – recevait le soutien de groupes décisifs, plus son inscription sur l'agenda politique devenait possible. Et cela amplifiait les polémiques à la fois sur la définition légitime de ce que la future charte devait contenir, et sur la façon dont celle-ci devait être écrite.

1. Un début incertain

Cette dynamique entre restructuration des perceptions du réel, restructuration des attentes et des opportunités d'agir, ne s'est évidemment pas produite sur un rythme continu, puisque les interactions composant ces diverses étapes ne furent pas toutes tranchées dans le même sens ou au bénéfice du même camp. De la sorte, avant qu'il ne s'ouvre véritablement, le processus constituant a été amorcé à plusieurs reprises. «L'histoire de la convocation de l'ANC, c'est un peu celle du moteur d'une voiture froide au petit matin: d'abord on l'entend tousser trois quatre fois, et puis il démarre

³ Si l'énonciation du problème facilitait la mise en avant et l'acceptation d'un type de solution, toute offre de solutions de ce type tendait, évidemment, en retour, à démontrer l'existence du dit problème et contribuait à sa reconnaissance publique.

un peu, cale, repart et se met à vrombir; sauf que là, au lieu de prendre quelques secondes, cela a demandé des années» raconte Ulysses Guimarães (président de l'ANC).⁴ Effectivement, au vu de la consultation de tous un ensemble d'archives (principalement journalistiques), c'est en juillet 1971 (donc 17 ans avant la promulgation de la constitution actuellement en vigueur) que, pour la première fois, un groupe d'acteurs dotés d'une assez forte visibilité dans un champ socialement légitime pour évoquer une telle question (en l'espèce, le champ politique), se prononce ouvertement en faveur d'une nouvelle constitution, démocratique et écrite par une assemblée nationale constituante.⁵ Jusque là et en raison de l'autoritarisme régnant et d'une répression grandissante (les mouvements de guérillas ou de lutte armée n'étaient alors pas encore éradiqués), ce genre de propos «subversifs» n'étaient tenus que dans des cercles restreints par des personnes soucieuses d'éviter qu'ils ne soient trop divulgués. Là au contraire, le propos est délibérément destiné à toucher un vaste public. Il s'agit d'un court manifeste, venu conclure une réunion inter-régionale de parlementaires du MDB (seul parti d'opposition – timide – admis à l'époque par les militaires) et tenue à Recife; d'où son nom: «Carta de Recife».

Ce document dresse la liste des grandes réformes politiques à entreprendre. Parmi elles, figure une proposition émanant d'une dizaine de parlementaires de cette formation et réclamant la convocation d'une Assemblée Nationale Constituante. Puis, assez vite, cet objectif est partiellement écarté. Mais le 14 septembre 1977, lors d'une Convention nationale du MDB, il est spectaculairement réactivé et devient, pour ce parti, la principale des priorités

⁴ Entretien du 20 août 1991.

⁵ C'est aussi la date que retient un des rares ouvrages brésiliens traitant directement ou indirectement des luttes menées en faveur de la constituante (WHITAKER, 1989, p. 22). Malheureusement, la période 1971-1977 ne donne lieu qu'à un seul et court paragraphe.

du pays: «Pour le Brésil et les brésiliens, la démocratie est le nom politique de la paix, et l'Assemblée Nationale Constituante est l'unique forum capable de l'écrire».⁶ Toutefois les dirigeants MDBistes, prudents, du moins conscients que leur parti est et sera encore longtemps minoritaire, conscients d'être sous un régime autoritaire leur laissant peu de possibilités d'action, se gardent bien d'indiquer la date à laquelle ce forum pourrait siéger. Lucides, ils savent qu'ils ne sont pas en mesure d'imposer l'agenda politique. D'ailleurs en 1978, les leaders de l'opposition se divisent à nouveau sur l'opportunité de cette revendication. Si des considérations tactiques la font ressurgir au printemps 1979, le processus constituant ne s'ouvre véritablement que fin décembre 1979 lorsque plusieurs ministres, rompant le large consensus existant chez les pro-militaires et selon lequel l'idée de changer de constitution était à la fois inconvenante et sans objet, se disent favorables à la promulgation d'une nouvelle charte, en indiquent la date (1982, soit au lendemain des prochaines élections législatives) et la procédure (ce ne sera pas à travers une constituante, proprement dite). Dès lors, pour une bonne partie des élites brésiliennes et de la presse, l'écriture et la promulgation de cette future constitution cessent d'être une simple hypothèse, une éventualité parmi tant d'autres; elle devient l'un des principaux scénarios possibles à venir, de surcroît d'un proche avenir (1982, c'est alors dans 24 mois).

Concernant un processus ou une dynamique, vouloir fixer avec précision la date à laquelle tout s'enclenche est souvent illusoire. Ainsi, la relative convergence des points de vue de ces leaders de l'opposition et de ces ministres ne se serait évidemment pas produite, si depuis 1971, voire peut-être avant, diverses discussions, concertations et mobilisations n'avaient existé. Face à l'impossibilité de trouver un moment

⁶ L'intégralité de la déclaration du MDB a été publiée dans *Jornal do Brasil* (JB), 15 sept. 1977, p. 3.

indiscutablement fondateur et clairement identifiable, mieux vaut s'en remettre à la perception de la situation qu'avaient alors les acteurs. Il faut donc chercher à partir de quand, aux yeux des acteurs, la nouvelle constitution commence à devenir un des scénarios privilégiés, un scénario dont la prise en compte génère les anticipations créatrices qui rendront plus probable la concrétisation de cette éventuelle constitution. La divulgation, par la presse pauliste, le 23 décembre 1979, des confidences de ces ministres, l'impact de cette publicisation parmi les élites correspondent assez bien à ce moment particulier.

Considérer la date du 23 décembre 1979 comme seuil du processus constituant ne signifie donc pas que rien n'ait été entrepris avant, cela ne signifie pas non plus que la perspective de voir siéger une constituante se soit, après cette date et jour après jour, mécaniquement renforcée. De fait, la Constituante n'allait pas débiter ses travaux en 1982 mais en 1987, soit cinq ans plus tard. Et de 1979 à l'approbation par le Congrès, le 22 novembre 1985, d'un amendement constitutionnel convoquant l'ANC et fixant l'élection de ses membres au 15 novembre 1986, la perspective qu'une telle assemblée soit un jour réunie allait à plusieurs reprises s'estomper. Cela n'empêche, le processus constituant démarre bel et bien fin décembre 1979, puisque l'hypothèse d'un nouvel ordre constitutionnel devient alors plausible. Car ce n'est plus seulement l'opposition, plus ou moins divisée, qui souhaite (sincèrement ou/et tactiquement) sa concrétisation; c'est aussi des tenants du pouvoir qui commencent à l'envisager concrètement tandis que d'autres se mettent du même coup à la redouter véritablement. Un fait suffit à prouver que la situation, fin décembre 1979, a changé: jusqu'alors les groupes d'intérêts (terme sociologique que englobe les groupes de lobbying, les syndicats, les associations, les ONGs et toute organisation énonçant et défendant une cause sociale-

ment plus ou moins subjectivée)⁷ étaient, sur cette question, restés muets ou très discrets; dans les jours qui suivent, des déclarations spectaculaires, comme celle du président de l'Ordre des avocats du Brésil, commencent à jaillir, donnant du même coup au débat plus d'importance et d'écho.

Parce que fin 1979, l'expression «nouvelle constitution» commence à apparaître en pointillé sur l'agenda politique du pays, parce que les acteurs prennent donc davantage en compte la vraisemblance d'un tel horizon et parce qu'au fil de sa matérialisation ils devront s'inscrire dans la perspective des transactions que suppose le travail de formalisation et de codification qu'entraîne tout ré-ordonnement de l'ordre constitutionnel (cela sous peine de se voir exclure de ce travail ou d'y participer dans une position trop inconfortable), le processus constituant démarre à cette date.

2. Processus constituant et transition à la démocratie

En raison de son existence, de sa longueur et d'une issue qui a pu traduire (ou rendre plus éclatante) la fin du régime autoritaire, le processus constituant brésilien semble se confondre avec la transition à la démocratie entamée dans la seconde moitié des années 1970. Plus les militaires et leurs alliés civils perdaient la maîtrise du jeu, plus le processus constituant prenait corps. Si aujourd'hui, donc rétrospectivement, cette relation est criante, elle était déjà fortement perçue au moment des faits. Les élites comprenaient que parler de nouvelle charte, d'une constitution démocratiquement écrite, tendait à souligner et à accroître l'illégitimité du régime militaire; elles devinaient que plus ce régime souffrait ou allait souffrir d'illégitimité, plus l'idée de sa disparition s'imposerait; et elles percevaient que le moment auquel il disparaîtrait allait dépendre notamment de l'efficacité des

⁷ Sur ces groupes, lire Michel Offerlé, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien, 1994.

moyens tactiques choisis pour le combattre. Réclamer la convocation d'une ANC était un des moyens possibles. Il fut employé par les pro-démocrates comme par les acteurs plus épris de conquête ou de conservation du pouvoir que de démocratie. User de ce moyen n'a pas empêché d'en rechercher et d'en utiliser d'autres. Bien des coups furent envisagés et tentés.

De la sorte, le processus constituant n'est pas seulement l'histoire d'une marche (plus ou moins sinueuse et continue) vers la promulgation d'une charte, c'est aussi l'histoire de la définition du choix de chemins jugés plus disponibles, plus propices, trop lents ou trop rapides ou trop dangereux. Mais attention, si le processus constituant brésilien s'est réalisé et a abouti (rédaction puis promulgation, en octobre 1988, d'une nouvelle constitution) ce n'est parce que le projet d'une nouvelle charte rédigée par une assemblée élue a fini par être considéré comme le moyen le plus opérationnel pour se défaire du régime militaire. La preuve: ce régime est déjà largement défait lorsque le Congrès, en novembre 1985, débat de l'amendement convoquant l'ANC. De fait, dès 1977, la censure avait été assouplie. En 1979, l'Acte Institutionnel accordant à l'exécutif divers pouvoirs d'exception avait été abrogé. La même année, le multipartisme avait été rétabli et une large loi d'amnistie en faveur des prisonniers politiques avait été votée; ce qui autorisait le retour des exilés. En 1982, l'élection des gouverneurs s'était déroulée de nouveau au suffrage universel direct et ce mode de scrutin avait été restauré pour les prochaines municipales. Tout cela fit que l'opposition, sachant utiliser les possibilités que lui offrait cette libéralisation juridico-politique progressive, était parvenue à faire élire son candidat, Tancredo Neves, à la tête de l'Etat en janvier 1985 (élection décidée à travers le vote d'un grand collège électoral de 686 membres, qui, quelques mois plus tôt soutenaient encore majoritairement le régime militaire). Pour la première fois de-

puis le putsch de 1964, un pro-démocrate, de surcroît civil, allait siéger au Planalto. Le rythme des réformes aptes à faire du Brésil une démocratie (au moins formelle) fut de la sorte accéléré. On le voit, la transition est donc on ne peut plus entamée lorsque, en novembre 1985, le Congrès décide, à une large majorité, de convoquer cette fameuse constituante. Elle l'est à ce point que Tancredo Neves, dans les mois ayant précédé son élection et dans les semaines qui la suivirent, a fortement songé à ne pas la convoquer du tout, préférant sans doute poursuivre la voie des toilettages constitutionnels et des réformes législatives.

Pourquoi, dans ces conditions, le Congrès vote-t-il la convocation d'une ANC? En raison, principalement, de la mort de Tancredo Neves et de la faible légitimité politique de José Sarney, ancien président de l'ARENA (c'est-à-dire du parti conservateur qui appuyait le régime militaire), qui avait rejoint le PMDB à la dernière heure et qui avait été élu vice-président de la République par le grand collège en février 1985. De fait, le 14 mars 1985, c'est-à-dire quelques heures avant son investiture, Tancredo Neves est hospitalisé et son état de santé est préoccupant. Rapidement, les grands caciques du PMDB, leurs alliés du PFL et quelques généraux décident que José Sarney doit être investi. Il l'est le 15 mars. Tancredo Neves meurt le 21 avril; avec lui disparaissent beaucoup des possibilités politiques de concrétiser une bonne partie des arrangements institutionnels qu'il avait élaborés dans un assez grand secret. José Sarney n'a pas le prestige personnel, ni les ressources partisans, ni le savoir-faire du défunt. Par conséquent, il doit améliorer son image, adopter un comportement apte à obtenir les appuis au sein des groupes progressistes du PMDB et parmi la société brésilienne organisée. Aussi, rapidement il se dit favorable à une nouvelle constitution, mais à la condition qu'elle soit écrite par les membres de la prochaine Chambre et du Sénat, c'est-à-dire après les élections législatives et gubernatoriales de novembre

1986 (solution présentant pour lui, pour les politiciens modérés ou conservateurs moins de risques de marginalisation politique). S'ajoutent à ces préoccupations tactiques, un élément de bon sens, compris par tous les acteurs importants (personnel politique, journalistes, militaires, syndicalistes, patronat, évêques, intellectuels, ...): rédiger une nouvelle constitution c'est évidemment créer la possibilité de modifier plus rapidement ce qui pourrait être toiletté par une série d'amendements constitutionnels ou par le vote d'innombrables lois nouvelles; c'est aussi se donner la possibilité de pouvoir modifier en profondeur l'ordre juridique en vigueur (et pas seulement dans les chapitres des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire) et de donner, notamment, de la légalité et un surcroît de légitimité aux multiples relations qu'on souhaitait établir ou qui était déjà en partie instaurées; c'est également offrir à tels ou tels groupes sociaux que le personnel politique disait représenter, certains biens juridiques que ces groupes réclamaient et, de cette manière, permettre de renforcer les l'image des représentants, liens représentants/représentés, le principe de représentation.⁸

C'est pourquoi, bien qu'il en soit un élément contingent et tardif, le processus constituant ne se réduit pas à la transition. Il en déborde, car nombre des interactions qu'il a occasionnées et les effets de celles-ci lui ont été extérieurs, relevaient de logiques ou d'intérêts distincts. À dire vrai, tous deux sont de nature assez différente. Certes l'un et l'autre sont des enchaînements de faits revendiqués et analysables; mais la transition, bien plus que le processus constituant, est un cadre d'interprétation construit par des acteurs et théorisé par des commentateurs. Preuve en est la multiplicité des dates auxquelles, au Brésil, la transition est censée s'être achevée. Si le passage du régime autoritaire au régime démocratique n'était pas à ce point un mé-

lange de transformations politiques à la fois voulues *et* modélisées, savoir quand il a pris fin ne serait pas si délicat et les réponses fournies s'avéreraient moins divergentes.⁹ Pour ne citer ici que les journalistes ou les universitaires (les hommes politiques étant dans cette affaire à la fois, et bien trop, juges et parties),¹⁰ certains parlent du 15 janvier 1985 (défaite du candidat pro-militaire à l'élection présidentielle)¹¹

⁹ Dit autrement, vu le nombre de définitions différentes proposées de la démocratie, les critères considérés comme distinctifs de ce régime s'avèrent élevés. Or, comme dater la fin d'une transition (au Brésil, dans l'ex-URSS ou dans tout autre pays) revient à évaluer les changements observables à l'aune des critères de la définition à laquelle on adhère, les réponses émises tendent à être divergentes.

¹⁰ Ils peuvent en effet avoir quelques intérêts tactiques à affirmer que la transition est achevée (ne serait-ce que pour s'adjuger les mérites du chemin effectué) ou à dire, au contraire, qu'elle n'est point terminée (ne serait-ce que pour éviter que leurs adversaires ne puissent trop facilement se prévaloir des changements survenus). La déclaration du président Sarney, le 4 octobre 1988, en fournit un bel exemple: «Demain est une date historique pour notre pays. La nouvelle constitution sera promulguée. C'est la consécration de l'Etat de droit, implanté dès 1985 par mon gouvernement. Nous nous y étions engagés envers le Brésil. [...] La constitution est faite. Nous sommes arrivés à la fin du processus de transition». (cité par *O Estado de São Paulo*, OESP, 5août1988, p. 5). Son allocution du 7 octobre est tout autant révélatrice: «Avant hier, la nation a vécu un moment de son Histoire: la nouvelle constitution a été promulguée, et adoptée dans la plus libre des assemblées constitutives qu'ait connues notre pays. [...] C'est avec satisfaction que je constate qu'avant même l'adoption de cette constitution, le Brésil était un pays de liberté [...]; et ce grâce aux mesures que j'ai prises dès le début de mon mandat. La constitution est libre, car le Brésil vivait déjà en liberté. J'ai assuré la paix, j'ai assuré la tranquillité du pays, de façon à garantir un climat permettant à la nation de participer, de donner son opinion et de revendiquer sans entrave ni limitation. Mon grand projet a toujours été la transition démocratique. J'ai le bonheur de pouvoir dire qu'elle est maintenant conclue en raison même de ce nouvel ordre juridique. Désormais, c'est l'heure de l'apprentissage et de l'éducation politique, du sentiment démocratique, c'est-à-dire du sentiment qui doit exister en chacun des vrais citoyens démocrates. [...] Je le répète: le processus institutionnel de la transition est achevé». (*Conversa...*, 1988/89/90, p. 219-220).

¹¹ C'est le cas notamment de Scott Mainwaring (1986, p. 149 et 171). Pour le sociologue et latino-américaniste Alain Touraine (1985, p. 6), «cette élection

⁸ MONCLAIRE, 1992, p. 129-151.

ou du 15 mars 1985 (investiture du nouveau chef de l'Etat).¹² D'autres disent le 1^{er} février 1987 (session d'ouverture de l'ANC) (DREIFUSS, 1989, p. 43) ou le 5 octobre 1988 (promulgation de la nouvelle charte),¹³ ou bien encore le 15 novembre 1989 (première élection au suffrage universel direct du chef de l'Etat depuis la dictature – le scrutin sera remporté par Fernando Collor de Mello).¹⁴ Enfin il y a ceux qui préfèrent retenir le 7 septembre 1993 (jour où les brésiliens, selon la constitution, devaient se prononcer par référendum sur le type de système de gouvernement à adopter),¹⁵ voire le 3 octobre 1994 (jour de l'élection de Fernando

marque la fin d'une longue période de distension progressive, débutée en 1974». Charles Vanhecke, correspondant du Monde au Brésil, «cette élection met fin à 21 ans de régime militaire» (17jan.1985, p. 1).

¹² Date retenue par Luciano Martins (1985, p. 54), par Guillermo O'Donnell dans son livre co-dirigé par Fábio Wanderley Reis (1988, p. 49 – à noter que c'est aussi à cette date qu'il fait débiter la phase dite de consolidation démocratique) ou par le brésilien américain Wayne A. Selcher et plusieurs des co-auteurs brésiliens du livre publié sous sa direction (1988). De même, en sous-titre de la «une» de son édition commentant les cérémonies d'investiture du 15 mars, un grand quotidien pauliste affirme: «Après bien des années, la démocratie a prévalu» (OESP, 16mars1985).

¹³ C'est notamment l'avis de la *Folha de São Paulo* (FSP, un des principaux quotidiens du pays qui titre à la «une» de son édition du 5août88 «La nouvelle constitution entre en vigueur; elle achève la transition pour la démocratie»), du président de l'association des correspondants de presse étrangère au Brésil, René Villegas, (1988, p. 13) et du président de l'Ordre des Avocats Brésiliens (cf OESP, 6oct.1988, p. 6).

¹⁴ «Au Brésil, la transition de l'autoritarisme à la démocratie a duré pas moins de 15 ans, si nous prenons comme point de départ la libéralisation initiée par le gouvernement Geisel et comme point final l'élection présidentielle directe de 1989», écrit le politiste Bolívar Lamounier (1991, p. 9). De même, pour Thomas Bruneau (1992, p. 257): «la transition politique d'un gouvernement militaire vers un gouvernement civil au Brésil culmine, fin 1989, avec l'élection présidentielle, scrutin libre et vraiment disputé»; point de vue également partagé par Emir Sader (1990, p. 65).

¹⁵ Selon le constitutionnaliste Paulo Bonavides, «la transition ne sera vraiment achevée qu'une fois le parlementarisme implanté dans notre pays, par décision populaire lors du prochain référendum». (conférence donnée à la Maison de l'Amérique Latine, 30oct.1991).

Henrique Cardoso à la présidence de la République).¹⁶ Inversement, parce que le processus constituant brésilien est plus action que conceptualisation, ou – pour être précis – parce que ses acteurs (dans le but d'en maîtriser ou d'en orienter le déroulement) ou ses observateurs n'ont donc guère besoin de ramener les interactions qui le composent à des situations idéal-typiques dégagées sur la base d'autres processus constituants, en dater la fin est extrêmement facile.

La date de clôture du processus constituant brésilien est évidemment celle de la promulgation de la nouvelle constitution: le 5 octobre 1988. Toutefois, l'entrée en vigueur de cette charte épuise plus qu'elle n'arrête le processus constituant. Car depuis bien des semaines, la plupart des membres de l'ANC sentaient que des pans entiers du texte en écriture n'allaient plus être modifiés. De la sorte, la fin des travaux de l'ANC leur semblaient à portée de main. Or, plus cette impression les gagnait, plus ils tendaient à juger dépassés certains affrontements et révolus certains registres de transaction. Et comme pareil état d'esprit rejaillissait sur leur comportement, la promulgation de la charte n'en devint que plus probable et, à force, imminente. «Sur la fin, même les plus bagarreurs devenaient réalistes. Personne ou presque n'ayant plus grand intérêt à souffler sur les braises, à raviver les tensions, le feu s'éteignit tout seul» se souvient Ulysses Guimarães.¹⁷ «On avait tous hâte d'en finir. Quelques points restaient à régler et nous devions encore nous prononcer sur la version définitive du texte, mais bien des compagnons avaient déjà la tête ailleurs; ils étaient pris

¹⁶ Commentant le score réalisé par le vainqueur et son suivant et insistant sur le fait que «vingt ans après le début de 'l'ouverture', deux adversaires du régime militaire sont les hommes les plus importants de la République», l'éditorial de Clovis Rossi, journaliste célèbre et influent de la *Folha de São Paulo*, a pour titre: «S'achève ainsi la transition 'lente, graduelle et sûre'» (17nov.94, p. 1-8).

¹⁷ Entretien du 20août1991.

par d'autres tâches. En quelque sorte, avant même le 5 octobre, les constituants n'étaient plus des constituants» ajoute Bernardo Cabral, rapporteur de l'ANC.¹⁸ «Dans les faits, mais pas en droit, le processus constituant se termine lors de l'ultime votation du texte en session plénière, donc le 22 septembre 1988 et non le 5 octobre», précise Miguel Real Junior, principal conseiller juridique d'Ulysses Guimarães.¹⁹ «Ce vote était acquis d'avance; en réalité, tout ou presque s'est arrêté début septembre, quand on a compris que la commission de rédaction chargée de nettoyer la charte de ses impuretés stylistiques n'allait quasiment rien changer» renchérit Fernando Henrique Cardoso, un des constituants les plus actifs.²⁰ Bref, la promulgation de la charte ne surprend personne et c'est avant tout d'un point de vue juridique et symbolique qu'elle met fin au processus constituant. Elle en signifie le terme formel peu à peu annoncé et anticipé.²¹

3. Les grandes phases du processus

Au total, du 23 décembre 1979 au 5 octobre 1988, le processus constituant bré-

¹⁸ Entretien du 28 avril 1993.

¹⁹ Entretien du 16 août 1989.

²⁰ Entretien du 20 août 1991.

²¹ En conséquence, l'ère des usages de la constitution ne démarre pas brusquement le 5 octobre au soir. Plus la future charte paraissait bouclée, plus les acteurs se préparaient aux effets les plus prévisibles de son entrée en vigueur. Dans les partis politiques, par exemple, les présidentiables n'ont pas attendu la fin des travaux de l'ANC pour faire campagne: dès que la date de la prochaine élection présidentielle leur a semblé acquise, ils ont ajusté leur stratégie à cette nouvelle donne. De même, députés et sénateurs n'attendent pas l'entrée en vigueur de la constitution pour trouver une parade à ses art. 49-VII et 153-III qui, en rendant impossibles tous les revenus et en supprimant donc implicitement les avantages fiscaux dont les élus jouissaient jusque là, menacent de réduire leurs gains: ils pressent rapidement leur Bureau d'obtenir auprès de l'administration la transformation d'une part de leurs revenus en dédommagements (FSP, 6 oct. 88, p. A 16). L'inscription du texte au sommet de la hiérarchie des normes n'inaugure pas la phase des usages de la constitution, elle l'accélère et la rend aussi incontournable qu'irréversible.

silien s'étale donc sur presque neuf ans et peut être divisé en trois grandes phases de durée différente, elles-mêmes composées de multiples séquences.

La première de ces grandes phases est celle durant laquelle se renforce la double perspective qu'une nouvelle constitution soit rédigée et que sa rédaction soit confiée à une assemblée élue démocratiquement. Cette phase est, de loin, la plus longue des trois: elle se déroule sur cinq ans et demi. Ses nombreuses séquences sont en grande partie interdépendantes du processus de transition démocratique que connaît alors le Brésil. Comme je l'ai dit, elle débute fin décembre 1979, au moment où, pour la première fois, des personnalités importantes du régime autoritaire alors en place envisagent favorablement, à l'instar des pro-démocrates de l'opposition, l'idée de promulguer une nouvelle charte. Elle s'achève fin juin 1985 lorsque le chef de l'Etat, José Sarney, n'a guère d'autre solution que d'adresser au Congrès un projet d'amendement constitutionnel convoquant une Assemblée Nationale Constituante et incitant celui-ci à le voter.

La seconde phase est trois fois moins longue; elle dure 21 mois. C'est celle durant laquelle se codifie l'essentiel des règles juridiques qui organiseront la gigantesque interaction que sera la rédaction de la constitution par cette Assemblée. De la sorte, si cette seconde phase débute le 28 juin 1985, lorsque le Congrès reçoit ce projet d'amendement convocateur, elle ne s'achève pas à la veille de l'ouverture des travaux de l'ANC (soit le 31 janvier 1987), mais plus tard, lorsque l'ANC promulgue son règlement interne, c'est-à-dire le 24 mars 1987. Cette seconde phase est composée de trois grosses séquences. La première va du 28 juin au 27 novembre 1985 et dure cinq mois. Elle correspond au débat et au vote de l'amendement convoquant l'ANC. Selon ce texte, il ne s'agira pas d'une assemblée exclusive, élue à la seule fin de rédiger une nouvelle charte, puisqu'elle sera for-

mée de la réunion en une Chambre unique des députés fédéraux et des sénateurs. Ce Congrès constituant, baptisé officiellement – mais abusivement – «Assemblée Nationale Constituante»,²² aura des pouvoirs constituants élargis. Il commencera à siéger au début de la législature suivante, donc à partir du 1^{er} février 1987; ses 559 membres seront donc élus à l'occasion des élections législatives et gubernatoriales de novembre 1986, prévues elles de longue date. La future constitution ne sera pas soumise à ratification populaire. À sa promulgation, l'ANC disparaîtra mais ses membres continueront de siéger dans leur Chambre respective. La deuxième grosse séquence s'étale sur un an, de fin novembre 1985 à la mi-novembre 1986. Elle se résume essentiellement au choix des membres de l'ANC (sélection des candidats à la candidature, campagne électorale et résultats du scrutin législatif du 15 novembre 1986). La troisième grosse séquence est la mise au point du règlement de l'ANC. Certes les discussions sur ce règlement démarrent avant que l'ANC ne siége (donc avant le 1^{er} février 1987), mais elles gagnent forcément en intensité, en profondeur et en permanence une fois l'ANC installée. Cette troisième séquence fut plus longue que prévue. Cela tient principalement aux relations inter et intra-partisanes. Les partis brésiliens, notamment celui qui, sur la papier, détenait la majorité absolue des sièges (à savoir le PMDB), n'étaient pas (à l'exception relative du PT) politiquement disciplinés, ni centralisés. Or tout règlement interne définit, plus ou moins en détail, une division du travail entre les parlementaires, établit une hiérarchie entre eux, leur fournit d'inégales positions et ressources. Aussi, plus les

partis sont divisés en clans, en factions et en tendances, plus il devient difficile de trouver une solution qui plaise à chacun, du moins à une majorité de parlementaires. Les luttes furent donc intenses. Par ailleurs, tout règlement interne indique un processus de rédaction et, par conséquent, tend à suggérer ou à indiquer de manière plus ou moins détaillée le type de thèmes qui auront le droit d'être débattus dans tel ou tel lieu (commission, assemblée plénière, ...) et l'ordre dans lequel ces thèmes seront abordés ou regroupés; ce qui est un autre gros facteur de désaccords. Ainsi parce que les partis brésiliens siégeant dans l'ANC étaient (toujours à la relative exception du PT – mais celui-ci ne détenaient qu'une poignée de sièges) des juxtapositions de fiefs, des conglomerats raisonnés et complexes d'entreprises politiques locales, codifier les règles juridiques censés organiser le déroulement des travaux de l'ANC fut une œuvre ardue et de longue haleine.

La troisième phase est la moins longue des trois, mais est la plus agitée et, évidemment, la plus spectaculaire. C'est celle de la rédaction *officielle* de la future charte. Elle débute avec l'entrée en vigueur du règlement interne de l'ANC, le 25 mars 1987, et dure 18 mois. Pour s'en tenir à ce règlement (texte qui, indiscutablement, fixe aux constituants un parcours à suivre, bien que d'autres critères d'approche puissent être retenus pour établir le découpage séquentiel de cette phase), celle-ci est composée de huit étapes au délais impartis, mais qui seront tous repoussés (parfois même à plusieurs reprises). La première de ces étapes (présentées ici de façon très sommaire) correspond d'abord à la répartition des 559 constituants en 8 commissions dites «techniques», une par grand thème à traiter (par exemple, la «Commission des droits et garanties individuelles», celle «de l'ordre économique», ...), elles-mêmes divisées en trois sous-commissions (par exemple, concernant la «Commission de l'organisation de l'Etat», la «Sous-commission des droits

²² Tout au long de ce texte, j'ai cependant conservé l'appellation officielle «ANC». Non par respect des intitulés des publications du Congrès relatives aux travaux de cette arène (elles portent toutes la mention «ANC», que par commodité. D'ailleurs, élus, journalistes, lobbyistes, tous disaient «Assemblée Nationale Constituante», tout en sachant qu'elle n'était qu'un Congrès constituant).

de l'Union, du District Fédéral et des Territoires», celle «des Etats», celle «des communes et des régions»). Chaque commission et sous-commission élit son rapporteur et son président. Dans chaque sous-commission, le rapporteur élabore un pré-avant-projet sur la base des suggestions et propositions reçues; ce texte est discuté; des amendements y sont présentés puis votés; il en résulte un avant-projet voté qui est transmis à la commission technique dont elle émane. Cela devait s'achever le 18 mai; cela ne fut fait que le 25 mai, soit avec une semaine de retard. Au cours de la seconde étape, le rapporteur de la commission technique fusionne, en tentant de les rendre compatibles, les trois avant-projets reçus. Son texte donne lieu à débat, au dépôt puis au vote d'amendements; il en résulte un avant-projet voté, transmis à la Commission de systématisation. Cela devait se terminer le 2 juin; il fallut attendre le 15 juin, soit 13 jours de retard. Troisième étape, le rapporteur de la commission de systématisation (composée des rapporteurs des sous-commissions et commissions, des présidents des commissions et de 49 autres membres de l'ANC) confie à son rapporteur (élu en son sein) le soin d'allier les huit avant-projets reçus. Son texte est discuté, amendé et réécrit à trois reprises, puis voté pour donner naissance au «projet de constitution A» transmis à l'assemblée plénière. Celui-ci devait lui parvenir au plus tard le 1^{er} août 1987; il n'a été conclu que le 18 novembre, soit avec trois mois de retard. Quatrième étape, l'assemblée plénière examine le «projet A», y fait des amendements, les vote; d'où le «projet B». Censé être prêt début novembre 1987, ce projet ne fut disponible que le 5 juillet 1988, soit avec sept mois de retard. L'étape suivante permet à l'assemblée plénière de débattre du «projet B», d'y opposer des amendements et de les voter; d'où un «projet C», supposé sortir fin novembre 1987, mais qui fut présenté, avec un retard de neuf mois, le 2 septembre 1988. Au cours

de la sixième étape, une commission nettoie le texte de ses impuretés de formes; ce qui donne le «projet D», soumis, septième étape, à un vote d'approbation générale de l'ANC. Huitième et ultime étape, prévue, selon le règlement interne de l'ANC, pour début décembre 1987: la promulgation. Celle-ci ne s'effectua que le 5 octobre 1988, soit avec un retard de dix mois. Au total, cette troisième grande phase du processus constituant brésilien a donc duré 560 jours. «Je ne pensais pas que cela aurait été si long, si épuisant», reconnaît le député (le mieux élu de l'ANC) Luiz Inácio Lula da Silva, dit Lula, «tout compte fait, cette durée fut pour ainsi dire proportionnelle aux efforts précédemment accomplis: on avait déjà dû attendre des années pour que l'ANC soit convoquée; il aura encore fallu beaucoup patienter pour que le pays dispose enfin d'une nouvelle charte».²³

Comparé à la durée des processus constituants d'autres pays ou à celle des sept processus constituants que le Brésil avait précédemment connus, neuf ans c'est considérable. Pourtant, pareille durée n'est pas exorbitante. Elle est simplement à la mesure des discordes entre de nombreux acteurs individuels ou collectifs quant à l'avènement puis au déroulement de chacune des grandes phases du processus et de leurs séquences. Elle ne résulte pas que des affrontements au sein d'un personnel politique divisé; elle tient aussi à l'antagonisme des causes défendues par de multiples groupes d'intérêt qui se mobilisèrent pour viabiliser ou freiner le projet de Constituante puis, une fois l'ANC convoquée, pour obtenir que soient inscrits dans la future charte les dispositions juridiques qu'ils en espéraient et que n'y figurent pas celles qu'ils redoutaient. Enfin et bien sûr, elle tient au fait que la norme juridique dans laquelle pourrait être et sera finalement inscrit tel ou tel article, est une constitution, c'est-à-dire la loi des lois, la plus haute et

²³ Entretien du 3mars1989.

la plus majestueuse des normes de l'ordre juridique brésilien. Ce dernier point étaient évidemment connu de tous les juristes, des intellectuels et des élites brésiliennes, mais l'étaient aussi (ou fut vite assimilés) par les dirigeants (et par bien des militants) des groupes d'intérêts. La constitution étant la norme la plus haute, son contenu s'impose donc théoriquement aux normes juridiquement inférieures (lois, décrets, règlements) et peut difficilement être changé (par exemple, la constitution de 1988 exige, pour la modification d'un simple mot, l'ajout ou la suppression d'une simple virgule, deux lectures successives dans chacune des deux chambres et, à chaque fois, un vote à la majorité des trois-cinquièmes des députés et des sénateurs). Autrement dit, tout ce qui allait être inscrit dans la future constitution avait non seulement plus de probabilité d'être appliqué, du moins d'être respecté dans les décisions de justice à venir, mais aussi de perdurer dans l'ordre juridique du pays. Cette double perspective incitait donc de multiples acteurs à se mobiliser. L'ampleur des mobilisations survenues fut telle, qu'elle forme la seconde caractéristique majeure du processus constituant.

II – Ampleur des mobilisations

Le nombre et la diversité des groupes mobilisés impressionnent au regard de l'histoire politique et sociale, qu'elle soit brésilienne ou d'ailleurs. «C'est un des plus extraordinaires et longs débats qu'ait connu notre pays. Tout le monde était atteint par l'onde des discussions sur les principes que la nouvelle constitution devait établir» écrit Luiz Gutemberg (1987, p. 3), grand spécialiste des joutes politiques.²⁴ «Aucune de nos constitutions antérieures n'a réussi à exprimer autant le sentiment du peuple [...] Aucune n'a été à ce point influencée directement par la société. Aucune n'a été suivie

par l'opinion avec un si grand intérêt» ajoute João Emílio Falcão (1988, p. 13) un de ses confrères.²⁵ «Jamais le Congrès et ses alentours n'ont tant débordé de délégations représentant tous les segments de la population», admet un autre vieil habitué des débats parlementaires. «C'était par milliers qu'elles parcouraient et obstruaient les couloirs de l'édifice, tentant de faire valoir leurs positions» (RIBEIRO, 1988, p. 3). De fait, sont intervenus des hommes et des femmes de tout âge, race, confession, région, condition et, surtout, de toute profession. «Il n'y a pas eu, je crois, un métier qui n'ait pas été représenté et défendu» estime le constituant chargé du maintien de l'ordre dans l'ANC et qui délivrait les laissez-passer permettant de circuler aux abords de l'hémicycle ou d'accéder aux galeries.²⁶

Ce phénomène est surprenant à plus d'un titre. D'abord, il s'est opéré malgré ce à quoi les distances à parcourir obligeaient: dans ce pays grand comme seize fois la France, le coût élevé d'un déplacement à Brasilia n'a pas empêché la venue au Congrès de délégations nombreuses provenant des régions les plus éloignées de la capitale fédérale. Il s'est aussi opéré malgré la propension des individus, surtout ceux des populations les plus dominées socialement et culturellement, à s'auto-éliminer par avance des luttes pour la prise de parole dans l'espace public: dans ce pays dont la population adulte comptait alors 20% d'analphabètes, le sentiment d'incompétence politique habituellement ressenti par les petites gens n'a pas empêché une partie d'entre elles de participer à sa manière au processus constituant. Enfin, ce phénomène s'est opéré malgré le fait que les personnes mobilisées (toutes positions sociales confondues) n'avaient pas – vieux paradoxe des actions collectives – besoin de l'être pour bénéficier à l'avenir

²⁴ Par ailleurs auteur de plusieurs discours du président José Sarney puis directeur de TV Bandeirantes-DF au début des années 1990.

²⁵ João Emílio Falcão, président du comité de presse du Sénat Fédéral.

²⁶ Jorge Arbage, 2^e vice-président de l'ANC, entretien du 31 août 1988.

des avantages (quels qu'ils fussent) que délivrerait la future charte. Pourtant, la propension à être ce que Mancour Olson (1966) appelle un «free-rider» (obtenir un avantage commun sans s'être pour autant engagé personnellement dans l'entreprise collective ayant permis de l'acquérir), cette inclination à préférer l'attentisme plutôt que l'engagement et la mobilisation, étaient encouragées par la nature du régime politique brésilien: tant que le pays demeurait en situation autoritaire, intervenir dans l'espace public était risqué et donc d'un coût élevé; et si ce risque s'évanouissait une fois les libertés publiques rétablies et la démocratie partiellement revenue, la présence de partis politiques censés être devenus plus représentatifs qu'avant et donc supposés mieux défendre les intérêts de la nation n'incitait théoriquement pas à la mobilisation. Or, au début des années 1980 et malgré la répression du régime militaire, de nombreuses actions collectives sont effectuées en faveur d'une nouvelle charte et d'une Constituante; puis, une fois le pouvoir rendu aux civils, la quantité de ces actions devient incalculable. Cette masse de mobilisations est d'autant plus frappante que dans des pays où la démocratie était également naissante ou renaissante, et dans lesquels une Assemblée Nationale Constituante allait être ou était chargée de rédiger une nouvelle charte, le niveau de mobilisation a été très inférieur. En France, par exemple, au lendemain de la chute du régime de Vichy (dont les gouvernants avaient collaboré avec le totalitarisme nazi), bien peu de mobilisations ont précédé et exigé le référendum du 21 octobre 1945 relatif à la tenue d'une Constituante, ou accompagné les travaux de celle-ci. De même, en Europe de l'Est, après la chute du Mur en 1989 et l'effondrement (ou le renversement) des régimes communistes, le volume et les modalités des actions collectives menées au long des processus constitutants que connaissaient alors ces pays se sont avérés modestes, comparés au Brésil.

1. Hétérogénéité des formes d'action et diversité des intervenants

Ainsi, avant même la convocation de l'ANC brésilienne (novembre 1985), interviennent de très nombreux acteurs individuels et collectifs qui font connaître leur point de vue intéressé et leurs revendications premières. Ils s'expriment à la fois sur les problèmes devant être abordés par la charte et sur les solutions à y apporter, tout en essayant, pour certains d'entre eux, d'acquérir à cette occasion de nouvelles ressources, de réassurer leur position ou/et leur représentativité dans leur propre secteur d'activité, voire de briguer le droit d'être constituant. Leurs actions, qu'elles aient été éparses ou partiellement coordonnées, ont souvent pesé sur le cours des événements. Elles ont contribué à modifier le rythme de l'agenda politique et permis de préciser le site et les formes des futurs débats. Une fois la constituante effectivement convoquée, les mobilisations se sont encore amplifiées et approchées de Brasília. Des mois durant, et la liste ci-dessous ne se veut ni ordonnée ni exhaustive, sont ainsi intervenus des ouvriers et des fonctionnaires de tout échelon, des intellectuels et des féministes, des religieux de toute sorte, des militaires à la retraite ou en active, des enseignants de tout grade, des syndicalistes de toute branche et de chaque Etat, des publicitaires, des fazendeiros et des paysans sans terre, des chefs d'entreprise et des chômeurs, des indiens et des minorités de tout genre, des commerçants gros et petits, des marins et des journalistes, le personnel médical de tout ordre, des écologistes et des élus locaux, des enfants, des détenus, etc.. Comme le souligne Fernando Henrique Cardoso «nous avons vu défiler ici une sorte d'échantillon de tout le Brésil» (DIARIO..., 1988, p. 14317); avis partagé par l'un de ses anciens professeurs, Florestan Fernandes (1987, p. A3), lui aussi constituant et sociologue renommé: «c'était comme entendre le Brésil réel [...] avec des passes

d'armes parfois émouvantes, poignantes et mémorables».²⁷

Pour s'en tenir aux seules réunions de l'ANC, 947 «membres illustres ou anonymes de la société civile ont partagé le micro avec les constituants».²⁸ Parlant à titre personnel ou/et au nom (ainsi qu'au bénéfice) des centaines de groupes d'intérêt qu'ils représentaient ou disaient représenter, ces 947 intervenants ont défendu de multiples causes et revendications. Dans le même temps, 12.265.854 signatures de brésiliens ont été apposées au bas de 122 amendements dits «populaires» et adressés à l'ANC. Quelques mois plus tôt, 72.719 suggestions individuelles étaient parvenues à Brasília. À ces actions collectives et démarches personnelles plus ou moins suscitées, s'ajoutent des milliers de réunions publiques (allant de l'assemblée générale au colloque, en passant par les expositions et les forums itinérants), des campagnes de presse ou d'affichage, des lettres ouvertes et du mailing, des distributions de tracts, des marches, des manifestations de rue mais aussi du lobbying, sans oublier quelques coups médiatiques. En somme, le répertoire des actions menées est aussi étendu que le profil sociologique des mobilisés est hétéroclite.

Ce parallèle entre hétérogénéité des formes d'action et diversité des groupes ou individus mobilisés n'est pas sans rapport avec le nombre élevé et la grande variété des causes défendues. Bien sûr, plusieurs de ces causes ont pu relever d'un thème commun. Par exemple, tandis que des individus ou des groupes de toutes tailles et d'implantation géographique différente œuvraient, les uns en faveur d'une modification des compétences de tel ou tel tribunal fédéral, les autres pour une refonte du système de nomination ou d'affectation des juges ou procureurs, certains groupes

ou individus réclamaient plus simplement une réforme du système judiciaire brésilien. Il en fut de même pour des questions comme les libertés publiques, l'organisation de l'Etat et, plus encore, pour les grands principes économiques et sociaux.

En effet, la plupart des mobilisations survenues au cours du processus constituant visaient à introduire dans la future charte des articles délivrant des avantages divers (matériels, conditions de vie et de travail, possibilités d'agir, reconnaissance de statut, ...) en matière agricole, industrielle, bancaire, financière ou commerciale, militaire, religieuse, sportive, de salaire, de retraite, d'éducation et de culture, d'habitat et d'urbanisme, de santé, de protection, de télécommunication et d'information, d'environnement, de sécurité, etc. Or, comme les avantages recherchés étaient le plus souvent très minutieux et davantage réclames pour (et souvent par) une catégorie particulière de brésiliens, plutôt que pour et par l'ensemble de la population, le nombre des causes plaidées devint considérable. Ainsi le service informatique du Sénat, lorsqu'il décida d'indexer le flot de suggestions, de propositions et d'amendements reçus de la société, dut faire appel à des linguistes pour établir un thésaurus comptant pas moins de 1.301 items tant les sujets abordés étaient divers. À titre d'illustration, on peut mentionner la proposition adressée par les principaux membres du Rotary-Club des quartiers Est de Curitiba (PR), selon laquelle la constitution devrait obliger les éditeurs des manuels scolaires à destination des enfants de 7 à 14 ans, d'inclure «des livrets ou des encadrés valorisant les principes moraux et de civisme»;²⁹ ou bien celle de

²⁷ Sur sa forte et durable influence intellectuelle, lire José de Souza Martin (1995).

²⁸ Mauro Benavides, vice-président de l'ANC, entretien du 28 avril 1993. «Un indien, un noir, un professeur modeste surgissait sur la scène et rivalisait avec les notables» confirme Florestan Fernandes (1987, p. A3).

²⁹ «Des principes qui inculquent aux élèves le sentiment de patriotisme, d'idéalisme, de vérité, de moralité, d'honnêteté, de sincérité, de ponctualité, de dignité, qui transmettent l'enseignement de l'amour, du respect au prochain, de l'application des lois, de la conscience des droits et devoirs, qui mettent en valeur le travail, la persévérance, l'honorabilité, et qui incitent à la culture et au sport ainsi qu'à la lecture». Suggestion n° 10.868 in DANC, supplément au n° 116, 6 août 1987, p. 823-824.

l'association des chercheurs de diamants de Virgem da Lapa (petite commune mineira) souhaitant que la constitution charge la Caixa Econômica Federal d'ouvrir des agences bancaires dans lesquelles «l'acquisition des pierres précieuses se fasse au juste prix»;³⁰ ou encore celle de la fédération brésilienne des entités troubades demandant que «la langue officielle du pays soit le portugais d'expression brésilienne, dénommée de façon simplificatrice Langue Brésilienne et écrite en orthographe phonétique».³¹

Le plus souvent, l'attention accordée par les membres l'ANC à chacune de ces causes n'a pas été proportionnelle à l'étendue des mobilisations qui en démontraient ou en construisaient l'importance supposée. Les questions ayant poussé une multitude de personnes ou organisations à faire le siège des constituants n'ont pas toujours été celles qui ont le plus retenu leur considération. Si venir en nombre ne fut pas toujours une stratégie bien récompensée, user d'actions spectaculaires³² n'a pas non plus nécessairement entraîné les revirements d'opinion escomptés ou l'inscription dans la charte des dispositions souhaitées. Inversement, les membres de l'ANC concentrèrent parfois leur efforts et s'opposèrent longuement sur des questions auxquelles la population portait bien peu d'intérêt (comme celle du règlement interne ou des modes de scrutin) ou sur des sujets pour lesquels les mobilisés

agissaient de façon volontairement discrète (par exemple la fiscalité des organismes hospitaliers privés).

De ces mobilisations, la constitution du 5 octobre 1988 a conservé l'abondance. De sa période de gestation, elle semble avoir hérité la longueur. C'est la troisième grande caractéristique du processus constituant brésilien: celui-ci s'achève par un texte fleuve et contrasté.

III – Les contrastes du texte fleuve promulgué

Cette nouvelle charte est, de loin, la plus prolixe de l'histoire brésilienne. Composée de 245 articles et de 1.562 alinéas ou paragraphes organisés en 33 chapitres, elle est forte de 46.659 mots et 310.394 caractères.³³ Elle est deux fois et demie plus longue que celle imposée en 1967 par les militaires putschistes et trois fois plus que celle votée en 1946 par les «démocrates». Les juristes et politistes français saisiront mieux l'exceptionnelle longueur de cette charte en se souvenant que la constitution française du 4 octobre 1958, jugée à l'époque déjà prolixe, ne comporte que 43.088 signes, soit sept fois moins. Sans doute, comparer un texte promulgué à la fin du XX^e siècle avec une constitution rédigée trente ans plus tôt n'est guère significatif puisque sur tous les continents les chartes ont eu tendance à s'allonger au cours des dernières décennies. Une comparaison faite à l'échelle internationale et ne portant que sur les années 1980/90 est beaucoup plus parlante.

1. Un record mondial?

À ne considérer que des pays qui, comme le Brésil, sortaient alors de l'autoritarisme, la charte brésilienne est, de loin, la plus

³⁰ Suggestion n° 10.181 in DANC, supplément au n° 116, 6août1987, p. 120.

³¹ Suggestion n° 9.534 in DANC, supplément au n° 68, 29mai1987, p. 333. Cette suggestion, comme bien d'autres, est accompagnée d'un justificatif très détaillé d'une dizaine de pages.

³² Parmi les plus spectaculaires, il faut mentionner celle menée sur le toit du Congrès par des militants écologistes. Ces derniers, un jour de décembre 1987, n'ont pas hésité à recouvrir le dôme blanc et hémisphérique du Sénat de plusieurs et larges bandes de couleur sombre, de manière à le faire ressembler au dos tacheté d'une grosse baleine. Rapprochement rendu d'autant plus facile que ces militants faisaient flotter au-dessus du toit de la Chambre de gigantesques ballons, gonflés à l'hélium, aux formes de cétaqués (Voir les photos publiées par Jornal da Constituinte, n° 29, 14-20déc.1987, p. 1 et 15).

³³ Dont 8.078 mots et 52.360 caractères correspondant à ses *Dispositions transitoires*. J'ai effectué ce recensement lexicométrique ainsi que les suivants avec le logiciel Word 2000; de sorte que les quantités de signes ici annoncées incluent les espaces entre les mots et les retours à la ligne.

volubile: par exemple, la constitution tchèque du 1^{er} janvier 1993 est six fois moins longue;³⁴ la russe du 12 décembre 1993, comme la roumaine du 21 novembre 1991, le sont quatre fois moins;³⁵ la polonaise du 2 avril 1997, trois fois moins.³⁶ Et si en Amérique latine ou en Afrique, les chartes sont en moyenne plus bavardes qu'en Europe de l'est, celle du Brésil continue de dominer les autres: par exemple, la constitution argentine du 22 août 1994 est quatre fois moins longue;³⁷ l'africaine du Sud, du 8 mai 1996, deux fois et demie moins;³⁸ la paraguayenne, du 20 juin 1992, deux fois.³⁹ Il existe bien peu de normes suprêmes de cette taille. Celle du Venezuela, rédigée en 1999 sous l'égide du néo-populiste Hugo Chavez, s'en approche, de même que celle de la Thaïlande promulguée en 1997; mais elles ne l'égalent pas.⁴⁰ Qu'à donc de plus la constitution brésilienne? Que dit-elle que les autres ne disent pas? Non seulement elle aborde souvent de façon très détaillée les sujets dont elle traite, mais elle traite d'innombrables sujets.

Il n'est pas besoin de lire attentivement cette charte pour s'en rendre compte. Au premier regard, cela saute aux yeux, tant certaines sections nécessitent des dizaines de pages. La plus longue, s'intitule «du pouvoir judiciaire»⁴¹ et comprend 40.888

³⁴ Sa traduction anglaise ne comporte que 7.767 mots et 46.418 caractères.

³⁵ La traduction anglaise de la constitution russe ne comporte que 13.215 mots et 84.928 caractères; la version française de la constitution roumaine n'en contient que 12.211 et 77.204.

³⁶ Sa traduction française ne comporte que 19.385 mots et 119.672 caractères.

³⁷ Sa version originale (espagnol) ne comporte que 12.532 mots et 79.652 caractères.

³⁸ Sa version originale (anglais) ne comporte 18.812 mots et 118.382 caractères.

³⁹ Sa version originale (espagnol) ne comporte que 25.769 mots et 163.053 caractères.

⁴⁰ Dans sa version originale (espagnol), la constitution vénézuélienne comporte 36.404 mots et 239.272 caractères, soit 23% de moins que la charte brésilienne. Dans sa traduction anglaise, celle de Thaïlande en contient 41.299 et 246.945, soit 20% de moins.

⁴¹ Constitution de 1988 (C1988), Titre IV.

caractères, soit en gros l'équivalent de la totalité de la constitution française de 1958 ou de celle du Maroc, promulguée le 14 août 1996.⁴² Autres sections gigantesques: celle dénommée «de l'organisation de l'Etat», traitant du fédéralisme et de l'administration, qui fait 38.655 caractères; et celle dite «des droits et garanties fondamentaux» qui en comprend 27.242, soit trois fois plus que son équivalente béninoise du 11 décembre 1990 ou 40% de plus que son équivalente bulgare du 12 juillet 1991. À lui seul, l'article cinq, exclusivement consacré aux «droits et devoirs individuels et collectifs» (que la charte brésilienne distingue notamment des «droits sociaux» et des «droits politiques» formés eux de 6.957 et 3.644 caractères), en contient 13.283. Très rarement une constitution a été si longue sur ces questions ordinaires au constitutionnalisme. Mais la charte brésilienne est tout aussi prodigue sur des questions moins traditionnelles. Ainsi les dispositifs regroupés sous l'appellation «de l'ordre social»⁴³ représentent 35.491 caractères (soit une fois et demi l'ensemble de la constitution albanaise du 1^{er} mai 1991);⁴⁴ ceux «de la fiscalité et du budget»⁴⁵ en comprennent 31.768; ceux «de l'ordre économique et financier»⁴⁶ 18.034.

La table des matières de cette charte donne une première idée de l'abondance et de la diversité des domaines traités. Non seulement la liste de ces thèmes est copieuse, mais l'éventail de leur subdivisions ou déclinaisons est aussi large qu'insolite. Par exemple la longueur de la section «du pouvoir judiciaire» tient notamment à ce que chaque ordre juridictionnel y est présenté: le Suprême Tribunal Fédéral (5.168 caractères); le Tribunal Supérieur de Justice (3.894); les tribunaux fédéraux régionaux (4.865); les tribunaux du travail (3.948); les tribu-

⁴² La version française de la constitution du Maroc comprend 36.688 caractères.

⁴³ C1988, Titre VIII.

⁴⁴ Sa version anglaise comporte 24.511 caractères.

⁴⁵ C1988, Titre VI.

⁴⁶ C1988, Titre VII.

naux électoraux (3.068); les tribunaux militaires (1.166); les tribunaux des Etats (1.429). Y figurent aussi les acteurs institutionnels: le Ministère Public (5.526), le Parquet de l'Union (2.128). La charte est tout aussi inclusive concernant «l'ordre social». Y sont tour à tour traités: d'abord la sécurité sociale, c'est-à-dire son système général (3.155 caractères), le droit de la santé (2.091), la prévoyance sociale (3.108), l'aide sociale (4.514); puis l'éducation (6.101), la culture (1.895), le sport (968), ainsi que la science et la technologie (1.398), la communication sociale (3.721), l'environnement (2.644), la famille, (des enfants aux personnes âgées, 4.939); et, pour finir, les indiens (2.367). De même, «l'ordre économique et financier» débute par une longue énonciation «des principes généraux de l'activité économique»: définition des types d'entreprises, délimitation des monopoles, transports, planification, tourisme, ... soit en tout 9.006 caractères. Il se poursuit par des dispositifs relatifs à la politique urbaine (1.993), à la politique agricole et foncière ainsi qu'à la réforme agraire (4.335), et se termine par des articles concernant le système financier national (2.699).

Si un contenu si riche est notamment dû au désir d'inscrire dans la norme suprême des dispositifs qui dans le passé, relevaient du domaine de la loi ou du règlement, le libellé de cette constitution est pourtant loin d'être uniforme.

2. Pointillisme et généralités

De fait, alors que cette constitution semble interminable et qu'une telle longueur aurait pu signifier le souci des constituants de codifier chaque question avec la même précision, les contrastes d'une disposition à l'autre sont saisissants. La charte brésilienne ne cesse d'osciller entre pointillisme et généralité. Par exemple, l'article 201-V-6 stipule que «la gratification de Noël des retraités et pensionnés a pour base la valeur des rémunérations du mois de décembre de chaque année»; mais la charte ne pose

aucun principe quant au financement des partis politiques et reste évasive sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil de la République, instance pourtant chargée de se prononcer sur la nécessité de décréter l'état de siège et l'état de défense. Cette oscillation ne s'opère pas (ou rarement) au gré de l'importance sociale des questions codifiées. Certains droits, généralement secondaires au regard de l'ordre social existant, sont stipulés avec minutie dans des normes réalisables par elles-mêmes (dites aussi «auto-exécutables», c'est-à-dire, selon la doctrine, dans des normes qui contiennent les moyens juridiques essentiels à leur exécution et qui peuvent, dès promulgation, prêter de la sorte à tel ou tel usage).⁴⁷ Ainsi les communes se voient reconnaître la possibilité d'établir des impôts sur les combustibles gazeux; la police ferroviaire fédérale reçoit comme mission de patrouiller ostensiblement le long de diverses installations; la justice sportive doit dorénavant prononcer ses jugements dans un délai de 60 jours; l'utilisation des radio-isotopes est soumise à un régime de concession; etc.⁴⁸ Par contre, des centaines d'autres droits, plus cruciaux dans l'ordre social, sont codifiés à grands traits et renfermés dans des «normes immédiatement non-réalisables» (c'est-à-dire, toujours selon la doctrine, dans des normes qui voient leur effectivité d'autant plus repoussée dans le temps qu'elles ne disposent pas initialement de ces moyens là).⁴⁹ Autrement dit, ils sont fréquemment accompagnés de formules

⁴⁷ User ici de ces catégories du droit ne signifie pas pour autant qu'il faille vouloir imputer, aux divers types de norme insérés dans le texte constitutionnel, l'intégralité des problèmes de l'application de toute charte.

⁴⁸ C1988, art. 156-3; 144-1-IV-3; 217-IV-2 et 21-XXIII-b.

⁴⁹ Cette distinction entre normes est globalement acceptée tant par les tenants du droit positif brésilien (par exemple, Manoel Gonçalves Ferreira Filho) que par leurs collègues de la sociologie du droit (par exemple, T. S. Ferraz Jr. et ali, *Constituição de 1988: legitimidade, vigência e eficácia, supremacia*, São Paulo: Atlas, 1989).

telles «la loi complétera», «la loi assurera», «la loi dira», «la loi punira», etc., indiquant qu'ils devront être assortis de normes complémentaires pour devenir effectifs.

Pareille écriture, pareille présence massive de normes conditionnées n'est pas innocente. Elle ne signifie pas que les constituants aient voulu laisser à d'autres le soin de rédiger des mesures d'accompagnement jugées peu dignes de figurer dans une charte (car, en ce cas, comment expliquer le goût du détail qui s'étale tout au long du texte promulgué?). Elle découle plutôt d'une double impuissance: celle de constituants qui ne pouvaient imposer, faute de majorité, l'adoption de dispositions constitutionnelles permettant l'immédiate entrée en vigueur des réformes qu'ils souhaitaient; et celle de constituants qui, sans disposer des forces capables de rayer de la charte en écriture les articles énonçant le principe des réformes qu'ils redoutaient, parvenaient à repousser la date de leur entrée en vigueur et donc à en retarder l'éventuelle application. Car, en chargeant le législateur du soin de voter les normes complémentaires nécessaires à la mise en place de ces réformes, ils espéraient que les rapports de force qui prévaudraient dans les chambres composant le futur parlement interdiraient la promulgation de ces normes et permettraient du coup de surseoir une nouvelle fois à l'application éventuelle des dites réformes. Stratagème efficace, puisqu'au 31 décembre 1991, soit trois ans après que la charte ait été promulguée, seules 82 des 355 lois complémentaires expressément ou tacitement requises par la constitution⁵⁰ avaient pu être votées. Même dans les cas où la charte fixe au législateur un délai pour rédiger ces lois, beaucoup de celles qui finirent par être votées le furent

⁵⁰ La lecture de la constitution faite par le Ministère de la Justice, a amené celui-ci à considérer que la nouvelle charte, pour être complétée, exigeait *expressément* la rédaction et le vote de 269 lois, et réclamait *tacitement* la publication de 86 autres. La liste et l'objet en sont fournis In: Ministério da Justiça, *Leis a Elaborar*: Constituição de 1988. Brasília: Imprensa Nacional, 1989, p. 23-468.

avec un important retard. Par exemple, l'article 48 des *Dispositions Transitoires* commande au Congrès d'«élaborer un code de défense du consommateur dans le délai de cent vingt jours à compter de la promulgation de la Constitution» (donc avant le 22 février 1989); mais ce code ne fut publié que le 11 septembre 1991, soit avec un dépassement de trente et un mois par rapport à la date buttoir constitutionnellement imposée. Un autre élément témoigne des hésitations des constituants, de leur défiance vis-à-vis des droits et devoirs qu'ils avaient charge d'établir: parce qu'ils voulaient changer aisément les articles qui ne les satisfaisaient guère, les constituants brésiliens ont décidé, à l'instar de leurs homologues portugais de 1976, que la charte serait révisée cinq ans après sa promulgation à la majorité absolue des membres du Congrès,⁵¹ et non séparément par chacune des deux chambres à la majorité des trois cinquièmes – donc plus dure à atteindre – comme cela est prévu pour toute autre période. Pour résumer, cette charte laisse penser que bon nombre de ses auteurs, craignant qu'elle finisse par instituer un Brésil autre que celui dont ils rêvaient, cherchèrent à en limiter juridiquement la portée et firent, en quelque sorte, du droit contre le droit.

Mais ces contrastes, cette longueur du texte promulgué ont-ils un lien étroit avec les deux autres caractéristiques majeures du processus constituant (niveau élevé de mobilisations, très longue gestation)? Si oui, le quel? Plus exactement, existe-il des effets de corrélation entre ce qui peut être vite perçu comme formant trois caractéristiques spectaculaires de ce processus? Pour prendre une image, est-on face à trois gros morceaux de glace flottant côte à côte à la surface de l'océan, mais indépendants? Ou est-on face à trois parties émergées d'un même iceberg? À observer d'autres processus constitutants, la relation entre ces caractéristiques n'est pas d'emblée certaine. Ainsi depuis

⁵¹ C1988, art. 3, DT.

cinquante ans et quel que soit le continent, toutes les constitutions «bavardes» n'ont pas nécessité des années de gestation et des mobilisations multiples. La réciproque est vraie: toutes les chartes courtes ne sont pas nées rapidement. De même pour l'ampleur des mobilisations. Certes peu de pays ayant récemment changé, démocratiquement, de constitution ont connu à cette occasion d'amples mobilisations; mais là où se fut le cas, il n'y a pas toujours eu processus long et texte fleuve. Résoudre la question du lien importe: d'une part, cela aidera à mieux préciser l'objet «processus constituant brésilien»; d'autre part et surtout, si ce lien est démontré, cela aidera à prendre la mesure du réel intérêt scientifique de cet objet.

La première hypothèse qui vient à l'esprit, du moins qu'impose l'approche interactionniste du politique, du juridique ou du social, est que ces trois caractéristiques tiennent aux enjeux en présence. Mais cette formulation est très maladroite car elle suggère que ces enjeux étaient de nature immuable, de nombre constant et de valeur stable, alors que ce fut l'inverse. Bien sûr, la question des enjeux est cruciale; il faut cependant la poser correctement. C'est là une condition essentielle pour pouvoir comprendre à la fois ce qui relie les trois caractéristiques majeures du processus constituant et qui fait que ce processus possède ces trois caractéristiques. Le lecteur me pardonnera de ne pas aller au-delà ce propos introductif et abstrait, car développer cela exige plusieurs dizaines d'autres pages; pages que le cadre de la *Revista de Informação Legislativa* ne peut évidemment offrir.

Referências

BRASIL. Ministério da Justiça. *Leis a elaborar: Constituição de 1988*. Imprensa Nacional, 1989.

BRUNEAU, Thomas. Brazil's political transition. In: HIGLEY, John; GUNTHER, Richard (Org.). *Elites and democratic consolidation in latin America and southern Europe*. Cambridge, 1992.

CONVERSA ao pé do rádio. Brasília, Presidência da República, 1988, 1989, 1990.

DIÁRIO da Assembléia Nacional Constituinte (DANC). nº 307, Brasília, 23 set. 1988.

DREIFUSS, René. *O jogo da direita*. Petrópolis: Vozes, 1989.

FALCÃO, João Emílio. *Entrevista ao Jornal da Constituinte*. nº 63, caderno 1. 5 out. 1988.

FERNANDES, Florestan. Invasão e desafio. In: *Folha de São Paulo*. 8 maio 1987, p. a3.

FERRAZ JÚNIOR, T. S. et al. *Constituição de 1988: legitimidade, vigência e eficácia, supremacia*. São Paulo: Atlas, 1989.

GUTEMBERG, Luiz. *Mapa geral das idéias e propostas para a nova Constituição*. Brasília: Ministério da Justiça/Fundação Petrônio Portella, 1987.

LAMOUNIER, Bolívar. Apresentação. In: *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: IDESP, 1991.

MAINWARING, Scott. The transition to democracy in Brasil. In: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. v. 28, nº 1. 1986.

MARTINS, Luciano. Transition facile, démocratie difficile. In: *Problèmes d'Amérique Latine*. nº 78. 1985.

MARTINS, José de Souza. O Professor Florestal Fernandes e nós. In: *Tempo social*. v.7, nº 1-2. São Paulo, 1995.

MONTCLAIRE, Stéphane. Para uma archeologia constitucional. *Revista de Informação Legislativa*. Número especial. Brasília: Senado Federal, 2004.

_____. Representes, représentants et représentation au Brésil. In: COUFFIGNAL, George (Dir.). *Réinventer la démocratie: le défi latino-américain*. Paris: PFNSP, 1992.

OFFERLE. *Sociologie des groupes d'intérêt*. Paris: Montchrestien, 1994.

O'DONNELL, Guillermo; REIS, Fábio Wanderley. *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988.

OLSON, Mancour. *Logique de l'action collective*. Paris, 1966, PUF, 1978.

TOURAINÉ, Alain. Vive le Brésil. *Le Matin de Paris*. 15 fev. 1985.

RIBEIRO, Ronaldo Paixão. Maintenant, à la fin du tunnel, brille la lumière. *Entrevista ao Jornal da Constituinte*. nº 63, caderno 1. 5 out. 1988.

ROSSI, Clóvis. S'achève ainsi la transition lente, graduelle et sûre. In: *Folha de São Paulo*. 17 nov. 1994, p.1-8.

SADER, Emir. *A transição no Brasil*. São Paulo: Atual, 1990.

SELCHER, Wayne A. et al. *A abertura política no Brasil: dinâmica, dilemas e perspectivas*. São Paulo: Convívio, 1988.

VILLEGAS, René. *Jornal da Constituinte* (entrevista). nº 63. 5 out. 1988, p.13.

WHITAKER, Francisco et al. *Cidadão constituinte*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.