

DE LA MINISTROCRATIE A LA PRESIDENTOCRATIE¹

La captation de l'agenda parlementaire par le pouvoir monocratique des présidents des Chambres législatives

Prof. Murillo Gutier²

1. L'architecture institutionnelle des Chambres législatives et la tension entre direction et commandement

1.1 La présidence en tant qu'organe directeur - et non en tant que seigneur de la Chambre

Le Bureau du Sénat fédéral brésilien fut conçu par la Constitution et par le règlement intérieur comme un **organe directeur**, et non comme une instance de commandement personnel - configuration qui se retrouve, avec quelques variations, à la Chambre des députés. Le Président, en vertu de l'**article 46** du Règlement intérieur du Sénat fédéral (*Regimento Interno do Senado Federal* - RISF), est membre d'un collège composé de deux Vice-présidents et de quatre Secrétaires, dont le rôle originel est d'**organiser, conduire** et conférer un ordre liturgique aux travaux parlementaires. La Chambre, dans le dessein normatif, appartient aux parlementaires ; la présidence n'en est que le chef d'orchestre - et jamais l'auteur de la partition (Cf. Senado federal, 2025).

La confusion entre direction et commandement a néanmoins contaminé la pratique au point que la présidence des Chambres législatives s'est muée en véritable **archonte de l'agenda national**. Là où l'**article 412, IX**, du RISF impose la collégialité décisionnelle comme dogme, le quotidien donne à voir l'inverse : un seul parlementaire, élu par ses pairs pour servir, se métamorphose en **filtre existentiel** de toutes les délibérations. Là où devrait résonner un

¹ Le néologisme *présidentocratie* ainsi qu'une part substantielle du cadre analytique mobilisé ici doivent une reconnaissance explicite à l'œuvre fondatrice d'Arguelles et Ribeiro (2018), publiée dans *Novos Estudos CEBRAP*. Dans cette étude, les auteurs forgent le concept de *ministrocratie* pour décrire le phénomène d'hypertrophie des décisions individuelles des juges du Tribunal Suprême Fédéral brésilien (*Supremo Tribunal Federal* - STF) au détriment de la collégialité institutionnelle de la juridiction - par le recours intensif aux référés monocratiques, aux demandes de complément d'instruction (*pedidos de vista*), au contrôle du temps procédural et à la prééminence individuelle dans les affaires politiquement sensibles. Le présent article propose une **transposition analytique** de cet appareil critique vers le champ parlementaire, soutenant qu'un phénomène structurellement équivalent - et, à certains égards, aggravé - opère au sein des présidences des Chambres législatives brésiliennes. Le concept de *présidentocratie* n'entend donc nullement remplacer ou supplanter la *ministrocratie* ; il vise, au contraire, à **dialoguer avec elle** et à l'étendre au champ législatif, où le problème de la captation monocratique de l'agenda collégial présente des contours propres, comme on le démontre tout au long de la section 4 de la présente étude.

² Master en Droit public (LL.M.) à l'Université Pontificale Catholique du Minas Gerais (PUC-MG). Professeur de Droit constitutionnel, de Droit de la procédure civile et de Droit administratif à l'Unipac-Uberaba (depuis 2008) et à l'UniBrás-Uberaba (depuis 2013). Avocat depuis 2003. Contact : murillo@gutier.adv.br

chœur, retentit un solo - et là où l'on attendait l'alternance, s'est installée une sorte de monarchie électorale réglementaire (Cf. Senado federal, 2025).

1.2 Le pouvoir de fixation de l'ordre du jour : le cœur silencieux du règlement intérieur

L'**article 48, VI**, du RISF confère au Président la compétence de **fixer l'ordre du jour** des séances délibératives et, plus grave encore, de **retirer une matière de l'ordre du jour**. L'**article 163** complète le dispositif en disposant que « les matières seront inscrites à l'ordre du jour, à **l'appréciation du Président** », selon des critères d'ancienneté et d'importance. Là réside, sous une apparente innocence, le cœur du problème : la volonté souveraine d'une chambre parlementaire entière finit par dépendre, jour après jour, de l'humeur, du calcul politique ou de la convenance personnelle de son président (Cf. Senado federal, 2025).

Le règlement, paradoxalement, contient des **antidotes textuels** à cette captation. L'**article 167** permet à tout sénateur de suggérer au Président l'inscription de matières « en condition de figurer » à l'ordre du jour, tandis que l'**article 171** exige, en règle générale, que les matières dépendant de l'examen en commission ne soient inscrites qu'après émission, lecture et publication du rapport, dans le respect du délai réglementaire. Il s'agit de critères objectifs qui **encadrent** la discrétion présidentielle - et dont la violation systématique vide, en pratique, la Chambre de sa nature d'organe collégial délibérant (Cf. Senado federal, 2025).

La fonction, conçue comme directive et cérémonielle, se transforme ainsi en un véritable **portier constitutionnel de la République** : le président de la Chambre décide ce qui entre à l'ordre du jour, ce qui attend, ce qui dort dans le tiroir et ce qui n'atteindra jamais la connaissance effective des parlementaires. C'est le **veto de tiroir** (*veto da gaveta*) érigé en quasi-institution : il ne rejette pas expressément, ne décide pas publiquement, ne soumet pas au plénier - il **ensevelit dans le silence**. Que l'on s'imagine le chef d'orchestre qui, avant chaque concert, déciderait secrètement quels morceaux ne seraient même pas joués : telle est, par métaphore, la fonction qu'exerce le pouvoir de fixation de l'ordre du jour dans les Chambres législatives brésiliennes contemporaines (Cf. Senado federal, 2025).

2. Les trois frontières où la collégialité disparaît purement et simplement

2.1 L'impeachment des autorités et la juridiction négative sans procès

La Constitution a confié au Sénat, à l'**article 52, I et II**, la compétence exclusive de poursuivre et juger le Président et le Vice-président de la République, les juges du Tribunal Suprême Fédéral (STF), les membres du Conseil National de Justice (CNJ) et du Conseil National du Ministère Public (CNMP) ainsi que le Procureur général de la République (PGR) pour crimes de responsabilité (*crimes de responsabilidade*). L'**article 380, I**, du RISF subordonne l'instauration de la procédure à la lecture, durant la Période de l'Expédient, de la plainte reçue « par le Bureau du Sénat ». Or, en pratique, le verbe « recevoir » a été interprété comme un attribut décisionnel monocratique du Président - et le même phénomène se

reproduit, avec une gravité égale, dans le jugement d'admissibilité de la Chambre des députés dans les hypothèses de l'article 51, I, de la Constitution (Cf. Senado federal, 2025).

Le résultat est constitutionnellement grave : des plaintes contre des juges du STF ou contre le PGR accusés de conduites peu probes - même souscrites par des dizaines de parlementaires et étayées par des preuves robustes - **meurent sur le bureau présidentiel**, sans que le plénier, titulaire constitutionnel du jugement politique, soit même consulté. La *ratio* républicaine de l'*impeachment* est précisément d'empêcher que les puissants ne répondent qu'à eux-mêmes ; lorsque la plainte est assassinée dans l'antichambre, l'institut devient simulacre (Cf. Senado federal, 2025).

Le phénomène a un nom technico-républicain : **juridiction négative sans procès**. Il n'y a ni véritable contradictoire, ni décision collégiale, ni vote, ni charge argumentative devant le plénier - rien que le **pouvoir nu du tiroir**. Dans une République, le tiroir ne saurait constituer un organe constitutionnel, et le silence présidentiel ne saurait se substituer au jugement politique que la Constitution a réservé aux représentants du peuple et des États fédérés (Cf. Senado federal, 2025).

2.2 L'audition (*sabatina*) et la confirmation des autorités désignées par l'exécutif

L'**article 383** du RISF régit l'audition (*sabatina*) des autorités nommées par le Président de la République (juges du STF, du Tribunal Supérieur de Justice (STJ), des cours supérieures ; présidents et directeurs des agences de régulation ; de la Banque Centrale ; du CNJ ; du CNMP ; et *coetera*). La disposition prévoit, à son alinéa II, lettre « e », que la commission **convoquera** le candidat, dans un délai non inférieur à cinq jours ouvrables, pour une interpellation publique (*hearing*) ; et, à son alinéa VII, que « le rapport sera examiné par le **plénier** en séance publique, le vote étant réalisé au scrutin secret » (Cf. Senado federal, 2025).

Là réside la fraude réglementaire contemporaine : même si la commission procède à l'audition et que le rapport est produit, le chemin jusqu'au plénier **repasse par la porte de l'article 165** - lequel dispose que « les rapports sur la confirmation des autorités sont inscrits, en série, à la fin de l'ordre du jour ». Comme c'est le Président qui fixe l'agenda (article 48, VI), il lui suffit de **ne pas inscrire** pour que des nominations controversées sommeillent indéfiniment ou, à l'inverse, soient votées en *express* lorsque cela convient à l'alignement politique du moment (Cf. Senado federal, 2025).

La déformation est institutionnellement grave parce que l'audition est l'un des mécanismes par lesquels le Sénat exerce un **contrôle républicain sur les nominations présidentielles**. Il ne s'agit nullement d'un rituel décoratif : c'est le moment du contrôle public, de l'évaluation de la réputation, de la capacité technique, de l'indépendance et de l'aptitude constitutionnelle à la fonction. Lorsque la présidence de la Chambre contrôle seule le tempo politique de l'audition, elle convertit une compétence collégiale en **monnaie de négociation interinstitutionnelle** - et le Sénat cesse d'être un contrepoids pour devenir un comptoir de marchandage (Cf. Senado federal, 2025).

2.3 La prorogation « automatique » des CPI et l'alchimie herméneutique du silence

C'est ici, peut-être, que se rencontre le cas le plus scandaleux de **prévarication interprétative**. L'article 152 du RISF est catégorique : « Le délai de la commission parlementaire d'enquête peut être prorogé **automatiquement**, sur demande d'un tiers des membres du Sénat, communiquée par écrit au Bureau, lue en plénier et publiée au Journal officiel du Sénat fédéral. » Le texte n'admet aucune ambiguïté - la prorogation est un droit subjectif de la minorité qualifiée (1/3), sans qu'aucun vote en plénier soit nécessaire (Cf. Senado federal, 2025).

La portée constitutionnelle de cette garantie est solide. L'article 58, § 3, de la Constitution autorise la création d'une commission parlementaire d'enquête (CPI) sur demande d'un tiers, en vue de l'investigation d'un fait déterminé et pour une durée limitée. L'article 148 du RISF confère à la commission des pouvoirs d'investigation **propres aux autorités judiciaires** - convocation de ministres d'État, audition des personnes mises en cause, audition de témoins sous serment, réquisition de documents et demandes d'inspections et d'audits à la Cour des comptes de l'Union (TCU). Quant à l'article 76, § 4, il fixe la seule limite temporelle pertinente : la CPI **ne peut excéder la législature** au cours de laquelle elle a été créée (Cf. Senado federal, 2025).

La combinaison de ces dispositions est décisive. Si le règlement attribue à la minorité qualifiée le déclencheur de l'investigation, avec des pouvoirs équivalents à ceux de la magistrature, et si la seule limite temporelle est la fin de la législature, **le refus présidentiel d'ordonner la lecture et la publication de la demande de prorogation constitue un manquement réglementaire flagrant** - défi direct à l'article 152, à l'article 412, VII (protection des minorités) et à l'article 58, § 3, de la Constitution (Cf. Senado federal, 2025).

Il convient d'observer, par ailleurs, que même pour la création d'une CPI, l'article 145, § 2, du RISF impose au Président le devoir **lié** d'« ordonner que [la demande] soit numérotée et publiée ». Il s'agit d'une compétence réglée, et non discrétionnaire - et la lecture cohérente du système réglementaire exige que la prorogation automatique de l'article 152 reproduise cette même nature non décisionnelle, restreinte à des actes purement formels. Là où le règlement dit « automatiquement », il n'est pas de place pour l'alchimie herméneutique : **l'automatisme n'est pas la discrétion**, la lecture et la publication ne sont pas des jugements politiques d'opportunité, et le STF a déjà condamné, en matière de création de CPI, ce même expédient obstructif (**MS 24.831/DF**, juge rapporteur Min. Celso de Mello, jugé le 22.06.2005) (Cf. Senado federal, 2025).

3. Le règlement contre le règlement : des principes piétinés par la pratique

3.1 La collégialité comme dogme structurel du parlementarisme

L'**article 412, IX**, du RISF cristallise le principe de la **décision collégiale**, « sous réserve des compétences spécifiques établies par le présent règlement ». La réserve, loin d'autoriser l'arbitraire, ne fait que reconnaître des actes de simple expédition. La règle est le collège ; l'exception est présidentielle. Lorsque le Président de la Chambre **convertit l'exception en règle** et utilise des actes formellement discrétionnaires (telle la fixation de l'ordre du jour) pour rendre impraticables les délibérations qu'il rejette lui-même, il opère, en pratique, une **inversion de la hiérarchie normative interna corporis** (Cf. Senado federal, 2025).

Il n'est pas exagéré d'affirmer que la Chambre cesse d'être un **collège parlementaire** pour devenir, dans sa sphère délibérative concrète, un **organe monocratique**. Les 81 sénateurs - ou les 513 députés -, élus par des dizaines de millions de citoyens, deviennent les figurants de celui qui occupe le siège présidentiel : élégantes présences numériques, mais sans agentivité effective sur l'agenda national. Bref, un simulacre de parlement (Cf. Senado federal, 2025).

3.2 La protection des minorités et leur captation par la majorité conjoncturelle

L'**article 412, VII**, du RISF proclame la « préservation des droits des minorités », principe sans lequel aucune démocratie ne mérite ce nom. Comme l'a enseigné Hans Kelsen, la règle majoritaire n'est légitime qu'accompagnée de **garanties procédurales en faveur des minorités** (*Minderheitenschutz*) - droit de proposer, de discuter, d'enquêter, de contrôler. C'est précisément ce noyau qui s'évanouit lorsque le Président bloque le déclenchement d'un *impeachment* signé par un nombre significatif de parlementaires, ou rend inviable la poursuite d'une CPI au moyen de manœuvres procédurales (Cf. Senado federal, 2025).

Un paradoxe cynique se déploie ici : la majorité conjoncturelle, élue par ses pairs à la présidence de la Chambre, **se met à opprimer la majorité substantielle** des parlementaires lorsque celle-ci diverge de la direction présidentielle. L'instrument de qui devrait protéger tous se mue en bélier contre la volonté collégiale. C'est la captation institutionnelle portée à ses dernières conséquences - la **cleptocratie procédurale** travestie en devoir liturgique (Cf. Senado federal, 2025).

3.3 Le rappel au règlement comme remède fragile et médiat

Le règlement, certes, prévoit des instruments formels de contestation. Les **articles 403 à 408** régissent le **rappel au règlement** (*questão de ordem*), et l'**article 405** dispose qu'il « sera tranché par le Président, **avec recours auprès du plénier**, d'office ou sur requête, laquelle ne sera admise que si elle est formulée ou appuyée par un président de groupe ». L'**article 413**

complète la garantie en admettant la dénonciation des transgressions aux principes de l'article 412 par voie de rappel au règlement (Cf. Senado federal, 2025).

Toutefois, voici la fragilité du remède : **celui qui tranche, en première instance, est le Président lui-même**, dont les décisions contestées constituent l'objet même de la contestation. Le recours au plénier existe, mais sa viabilité pratique dépend, là encore, du *timing* présidentiel - et également de la disposition des présidents de groupes, susceptibles d'avoir été cooptés par l'autorité contestée. Le résultat est un **cercle hermétique** : le juge de la cause est la partie intéressée, et la juridiction de recours n'agit que si l'instance qui a tranché en premier degré le veut bien (Cf. Senado federal, 2025).

4. De la *Ministrocratie* à la *Présidentocratie* : la migration d'une pathologie institutionnelle

4.1 La *présidentocratie* comme aggravation de la *ministrocratie*

La *ministrocratie*, dénoncée par les voix critiques du constitutionnalisme brésilien (Arguelhes ; Ribeiro, 2018), décrit l'hypertrophie des décisions individuelles des juges du STF au détriment du collège. Il s'agit d'une pathologie déjà bien cartographiée : référés monocratiques, demandes interminables de complément d'instruction (*pedidos de vista*), contrôle du temps procédural et prééminence individuelle dans des affaires de la plus haute densité politique. L'analogie avec ce qui se passe dans les Chambres législatives est pertinente, mais une différence structurelle rend le phénomène parlementaire **encore plus grave** - et justifie le baptême d'une nouvelle catégorie conceptuelle : la **présidentocratie** (Cf. Senado federal, 2025).

Dans la *ministrocratie*, la volonté institutionnelle de la juridiction est provisoirement remplacée par la décision individuelle d'un juge - il y a un acte à attaquer, un vote dissident à comptabiliser, une motivation à réfuter. Dans la *présidentocratie*, la monocratie d'agenda produit quelque chose de qualitativement plus sombre : la matière **ne naît même pas** pour le collège. La formulation est chirurgicale : **il n'y a pas de décision à mettre en échec ; il y a absence de décision. Il n'y a pas de vote dissident ; il y a un vote empêché. Il n'y a pas de collégialité déformée ; il y a une collégialité enlevée avant même d'avoir pu exister**. L'acte monocratique judiciaire est diagnosticable ; le silence monocratique parlementaire est, par construction, **indéchiffrable** - et ce qui ne peut être déchiffré ne peut pas davantage être contrôlé. À cela s'ajoute le fait que le juge du STF a une obligation de motivation ; le président de la Chambre législative n'a rien à motiver, puisque son omission est l'acte lui-même (Cf. Senado federal, 2025).

La *présidentocratie* n'est donc pas une simple transposition de la *ministrocratie* dans le champ parlementaire : elle en est l'**aggravation structurelle**. Là où le juge décide quelque chose, le président de la Chambre décide **que rien ne sera décidé**. Là où le juge accomplit un acte attaquant, le président accomplit une **omission protégée par sa propre opacité**. Là où la *ministrocratie* concentre le pouvoir entre onze têtes, la *présidentocratie* le concentre entre

deux - l'une au Sénat, l'autre à la Chambre - et leur octroie en outre le privilège d'opérer par le silence (Cf. Senado federal, 2025).

4.2 Républicanisme, *accountability* et la dimension fédérative écrasée

Le **républicanisme** - dans la tradition qui va de Cicéron à Pettit - exige que les gouvernants répondent de leurs actes *et omissions* (*accountability*) et qu'aucun citoyen ne soit soumis à l'**arbitraire domestiqué** (*dominium*) d'autrui. Lorsque le président de la Chambre législative obstrue les agendas choisis par la majorité, ou empêche l'audition de candidats controversés, ou paralyse les CPI, il **viole simultanément** les principes de la souveraineté populaire indirecte, de la publicité républicaine et de la non-domination (Cf. Senado federal, 2025).

Il existe, en outre, une dimension **fédérative** qui aggrave le problème, surtout dans le cas du Sénat. Chaque sénateur représente son État ; le plénier représente l'**ensemble fédératif**. Lorsque le Président du Sénat bloque, par un acte unilatéral, l'*impeachment*, l'audition, la CPI ou la prorogation d'une CPI, il ne se contente pas de contredire les adversaires politiques du moment - il **comprime la représentation des vingt-six États et du District fédéral en un seul siège**. La pathologie cesse d'être purement parlementaire et atteint l'épine dorsale même du pacte fédératif (Cf. Senado federal, 2025).

Le modèle est particulièrement pervers car il opère sous l'apparence de la normalité institutionnelle. Les séances continuent, les discours se tiennent, les votes ordinaires se déroulent, la liturgie est préservée - mais les matières **structurellement décisives** restent sous le contrôle d'une volonté solitaire. Se configure ainsi la **démocratie de surface** : le plénier existe, mais il ne délibère que sur ce que la présidence **autorise à exister** comme délibération (Cf. Senado federal, 2025).

Sous l'angle républicain, la dérive est plus grave encore. La présidence des Chambres législatives est une fonction **fiduciaire** - elle administre des compétences au nom de l'institution, jamais en son nom propre. Lorsque l'agenda devient monnaie d'auto-préservation, bouclier d'alliés ou étouffement des minorités, il s'opère une **mutation patrimonialiste** de la fonction : elle cesse d'être **fonction** pour devenir **possession**. C'est la confusion entre la charge publique et le patrimoine privé - précisément ce que la République, depuis Cicéron, fut inventée pour empêcher (Cf. Senado federal, 2025).

5. Le chemin du retour : réformes indispensables et culture républicaine

Avant les solutions techniques, il importe de dissiper un malentendu récurrent. La rhétorique du « respect des institutions » est fréquemment déformée en **bouclier protecteur des autorités**. Mais respecter les institutions n'est pas protéger les personnes contre l'embarras public ; c'est **soumettre les personnes, les autorités et les majorités circonstancielles aux règles du jeu**. La Chambre législative n'est pas davantage respectée lorsqu'elle évite de délibérer - elle est davantage respectée lorsqu'elle délibère en

transparence, assume ses votes et laisse la société savoir qui veut enquêter, qui veut bloquer et qui préfère le silence opportun (Cf. Senado federal, 2025).

Quelques voies de sortie se dessinent, urgentes. **Premièrement**, la réforme des règlements pour **automatiser les inscriptions à l'ordre du jour** souscrites par la majorité absolue des parlementaires, créant ainsi un *bypass* légitime du Président. **Deuxièmement**, la fixation d'un délai maximal pour l'examen, par le Bureau, des plaintes en *impeachment*, assortie d'une sanction réglementaire claire en cas d'omission. **Troisièmement**, le renforcement du rappel au règlement, prévoyant un recours direct au plénier, d'office, dans des hypothèses prédéfinies, sans dépendance vis-à-vis d'un président de groupe (Cf. Senado federal, 2025).

La jurisprudence du STF, bien que traditionnellement déférente envers la logique *interna corporis* (**MS 32.033/DF**, juge rapporteur Min. Teori Zavascki, jugé le 20.06.2013), a ouvert des exceptions lorsqu'est violé un **droit subjectif d'un parlementaire** ou que la Constitution est bafouée. Il existe donc un espace juridictionnel - aussi minimal soit-il - pour réfréner les abus les plus graves. Mais la voie principale n'est pas judiciaire : elle est **politique et culturelle**, et passe par la reconquête des Chambres législatives par leurs membres, la rupture du bloc de cooptation et la résurrection du courage civique de parlementaires acceptant de payer le prix de l'affrontement (Cf. Senado federal, 2025).

Logique du thème (de la ministricratie à la présidentocratie : la captation monocratique de l'agenda parlementaire)

La logique du système parlementaire brésilien fut conçue comme **collégialité contraignante** : 81 sénateurs et 513 députés, souverains, délibérant à pied d'égalité procédurale, sous la direction neutre d'un Bureau dont la fonction est d'organiser - jamais de commander - le rythme des travaux. Le président de la Chambre législative est, dans l'architecture constitutionnelle et réglementaire, *primus inter pares* - serviteur du collège, et non son seigneur.

La pathologie contemporaine a **radicalement inversé** cette logique. Par le contrôle exclusif de l'ordre du jour (articles 48, VI, et 163), allié à l'interprétation distordue du verbe « recevoir » (dans le rite de l'*impeachment*, article 380), à l'instrumentalisation de l'article 165 (auditions) et au refus de respecter la lettre de l'article 152 (prorogation automatique de la CPI), le président de la Chambre est devenu un **veto player** unipersonnel, capable de neutraliser la volonté de la majorité parlementaire et le droit subjectif des minorités - le tout en ignorant les antidotes textuels des articles 167, 171 et 412, VII, du RISF.

Le résultat est la **présidentocratie** : figure plus grave que la *ministricratie* déjà critiquée au STF, parce qu'elle opère par **omission silencieuse**, sans acte formel à attaquer, sans motivation à réfuter, sans délai pour répondre. Là où la Constitution voulait délibération, s'est installé le tiroir. Là où l'on attendait une république, s'est dressée une petite principauté réglementaire. Et, sous l'appareil cérémoniel des séances et des discours, survit une **démocratie de surface** qui comprime la représentation des vingt-six États et du District fédéral

- et, à la Chambre, la représentation populaire des 513 circonscriptions fédératives - en un seul siège.

Le retour à la conception originelle exige des réformes réglementaires (automatisation des agendas par majorité qualifiée, délais péremptoires pour le Bureau, renforcement du rappel au règlement), un renforcement jurisprudentiel dans les cas de violation du droit subjectif d'un parlementaire et, surtout, une **culture républicaine** : le refus collectif, par les parlementaires, d'accepter comme naturel ce qui n'est, en vérité, qu'une trahison quotidienne des principes de collégialité (article 412, IX) et de protection des minorités (article 412, VII). Sans cela, les Chambres législatives demeureront **la maison d'un seul**.

- **Tableau synoptique**

Thème	Explication de l'institut
Bureau du Sénat (article 46, RISF)	Organe directeur collégial composé du Président, de deux Vice-présidents et de quatre Secrétaires. Sa fonction institutionnelle est d'organiser et de conduire les travaux, jamais de se substituer à la volonté du plénier. La pathologie contemporaine a inversé cette logique, transformant la présidence en centre de commandement personnel.
Compétences du Président (article 48, RISF)	Vaste catalogue d'attributions, avec une emphase sur l'alinéa VI : fixer l'ordre du jour et retirer une matière de l'agenda. Il s'agit du noyau du pouvoir d'agenda , instrument originel d'organisation converti en mécanisme de blocage de la délibération collégiale.
Critère d'inscription à l'ordre du jour (article 163, RISF)	Établit que les matières seront inscrites à l'ordre du jour « à l'appréciation du Président », selon ancienneté et importance. La discrétion rédactionnelle, sans balise objective contraignante, a ouvert l'espace à un usage sélectif et politiquement capté de l'agenda.
Antidotes textuels à la captation (articles 167 et 171, RISF)	L'article 167 permet à tout parlementaire de suggérer l'inscription de matières en condition de figurer à l'agenda ; l'article 171 exige que les matières dépendant d'un travail en commission ne soient inscrites qu'après émission, lecture et publication du rapport. Balises objectives dont la violation systématique vide la Chambre.
Rapports sur la confirmation des	Détermine que ces rapports (auditions) sont inscrits à la fin de l'ordre du jour. Combiné à l'article 48, VI, ce dispositif permet au

autorités (article 165, RISF)	Président de différer indéfiniment les votes sur des nominations gênantes, ou de les accélérer en cas d'alignement politique.
Impeachment des autorités (article 380, I, RISF ; article 52, I et II, CF)	La plainte, reçue par le Bureau, doit être lue durant la Période de l'Expédient. En pratique, le jugement d'admissibilité est devenu un monopole présidentiel, configurant une juridiction négative sans procès : absence de contradictoire, de vote, de décision collégiale et de motivation - rien que le pouvoir nu du tiroir.
Audition des candidats (article 383, RISF)	Régit l'examen des autorités nommées par le Président de la République. Bien que la procédure exige une audition en commission et un vote en plénier, la séquence dépend de l'agenda - et donc du Président. La compétence collégiale devient monnaie de négociation interinstitutionnelle.
Création d'une CPI (articles 145, § 2, RISF ; 58, § 3, CF)	Droit subjectif de la minorité qualifiée (1/3). Le Président a le devoir lié d'ordonner la numérotation et la publication - compétence réglée, et non discrétionnaire.
Pouvoirs de la CPI (article 148, RISF)	La CPI dispose de pouvoirs d'investigation propres aux autorités judiciaires : convocation de ministres d'État, audition des personnes mises en cause, audition de témoins, réquisition de documents et audits auprès du TCU. Le poids de ces pouvoirs rend le blocage de la prorogation d'autant plus grave.
Prorogation d'une CPI (articles 152 et 76, § 4, RISF)	Elle est automatique , sur demande d'1/3, lue en plénier et publiée. La seule limite temporelle est la fin de la législature. La rétention présidentielle de cette prorogation constitue un manquement réglementaire flagrant - l'automatisme n'est pas la discrétion.
Principes du processus législatif (article 412, RISF)	Cristallise, parmi d'autres, la participation égalitaire des parlementaires (I), la décision collégiale (IX), la protection des minorités (VII) et la publicité des décisions (XII). Principes structurants contre lesquels la pratique présidentielle se heurte fréquemment.
Rappel au règlement (articles 403-408, RISF)	Mécanisme de contestation des interprétations réglementaires, avec décision par le Président et recours au plénier. Son efficacité, en pratique, est mitigée par le fait que le jugement initial relève de l'organe contesté lui-même, le recours étant subordonné au soutien d'un président de groupe.
Captation institutionnelle	Phénomène politico-juridique par lequel un organe collégial est dominé par la volonté unipersonnelle de son dirigeant. Dans les Chambres législatives, il opère par le binôme « pouvoir d'agenda

	+ interprétation restrictive de la lettre du règlement », générant un veto de tiroir travesti en compétence réglementaire.
Ministrocratie	Catégorie conceptuelle décrivant l'hypertrophie des décisions individuelles des juges du STF au détriment du collège, en particulier par les référés monocratiques, les demandes de complément d'instruction et le contrôle du temps procédural. Point de départ pour la compréhension du phénomène parallèle dans les Chambres législatives.
Présidentocratie	Néologisme désignant l'aggravation de la <i>ministrocratie</i> dans les Chambres législatives : le protagonisme unipersonnel du président de la Chambre au détriment de la collégialité parlementaire. Elle est qualitativement plus grave parce qu'elle opère par omission silencieuse, sans acte formel, sans obligation de motivation et sans possibilité de recours contre le silence lui-même.
Dimension fédérative	Le Sénat est la maison de la Fédération. Chaque siège représente une entité fédérée, et le plénier représente l'ensemble fédératif. Lorsque la présidence bloque unilatéralement <i>impeachment</i> , audition, CPI ou sa prorogation, elle comprime la représentation des vingt-six États et du District fédéral en un seul siège, blessant l'article 46 de la Constitution dans sa substance.
Républicanisme (non-dominant)	Tradition politico-juridique qui interdit la sujétion arbitraire de citoyens ou de parlementaires à la volonté unilatérale d'autrui. Lorsque la présidence transforme la fonction en possession - et la charge en patrimoine -, s'opère une mutation patrimonialiste incompatible avec la République.
Démocratie de surface	Modèle apparemment normal (séances, discours, votes ordinaires) dans lequel, néanmoins, les matières structurellement décisives demeurent sous le contrôle d'une volonté solitaire. Le plénier existe, mais ne délibère que sur ce que la présidence autorise à exister .
Solutions structurelles	Réforme réglementaire pour automatiser l'inscription à l'ordre du jour par majorité absolue ; délais péremptoires pour le Bureau pour examiner les plaintes en <i>impeachment</i> ; renforcement du rappel au règlement avec recours d'office au plénier ; et, surtout, restauration de la culture républicaine et du courage civique parmi les parlementaires.

- **Tableau de jurisprudence (STF)**

Item	Explication du précédent
STF - MS 24.831/DF	Mandado de Segurança 24.831/DF. Juge rapporteur : Min. Celso de Mello. Tribunal en formation plénière. Jugé le 22.06.2005. Publié au <i>Diário da Justiça</i> le 04.08.2006. <i>Ratio decidendi</i> : la création d'une commission parlementaire d'enquête est un droit public subjectif de la minorité parlementaire qualifiée (1/3) , garanti par l'article 58, § 3, de la Constitution. L'obstruction, par la majorité conjoncturelle ou par le Président de la Chambre, à l'installation d'une CPI dûment requise constitue une violation directe du droit-fonction du parlementaire. Application analogique décisive à l'article 152 du RISF : si la création est un droit subjectif, la prorogation automatique prévue par le règlement, avec quorum identique, l'est également.
STF - MS 26.441/DF	Mandado de Segurança 26.441/DF. Juge rapporteur : Min. Celso de Mello. Tribunal en formation plénière. Jugé le 25.04.2007. <i>Ratio decidendi</i> : a réaffirmé la doctrine des CPI comme droit de la minorité , en proscrivant l'instrumentalisation du règlement pour faire échouer des investigations dûment requises. La Cour a soutenu que « la majorité législative, par l'inertie délibérée de ses dirigeants, ne saurait faire obstacle à l'exercice, par les groupes minoritaires », du droit constitutionnel à l'investigation parlementaire. S'applique, <i>mutatis mutandis</i> , à la prorogation prévue à l'article 152 du RISF.
STF - MS 32.033/DF	Mandado de Segurança 32.033/DF. Juge rapporteur : Min. Teori Zavascki. Rapporteur de l'arrêt : Min. Gilmar Mendes. Tribunal en formation plénière. Jugé le 20.06.2013. <i>Ratio decidendi</i> : le contrôle juridictionnel des matières <i>interna corporis</i> est, en règle générale, prohibé, sauf en cas de violation directe d'une disposition constitutionnelle ou d'un droit subjectif d'un parlementaire. Le précédent, fréquemment invoqué pour défendre la non-ingérence dans les Chambres législatives, ouvre des exceptions notables précisément dans les hypothèses où le pouvoir d'agenda présidentiel viole le droit-fonction des parlementaires ou bafoue la lettre du règlement.
STF - ADPF 378 MC	Mesure conservatoire dans l'Action en non-respect d'un précepte fondamental 378/DF. Juge rapporteur : Min. Edson Fachin. Rapporteur de l'arrêt : Min. Roberto Barroso. Tribunal en formation plénière. Jugé le 17.12.2015. <i>Ratio decidendi</i> : a défini le rite de l' <i>impeachment</i> du Président de la République, harmonisant la Loi n°

	<p>1.079/1950 avec la Constitution. Il a été reconnu que le Président de la Chambre législative exerce un jugement d'admissibilité, mais dans les limites constitutionnelles, et que celui-ci ne saurait se transformer en jugement arbitraire ou purement politico-personnel. Le même principe s'applique, <i>a fortiori</i>, à l'<i>impeachment</i> des autorités relevant de la compétence originaire du Sénat (article 52, II, CF).</p>
STF - MS 33.558/DF	<p>Mandado de Segurança 33.558/DF. Juge rapporteur : Min. Celso de Mello. Décision monocratique. Jugée le 13.05.2015. <i>Ratio decidendi</i> : a abordé des questions relatives au traitement des plaintes en <i>impeachment</i>, en réaffirmant la compétence des Chambres législatives pour le jugement d'admissibilité, sans que ce jugement ne se convertisse en obstacle arbitraire à l'exercice de la compétence constitutionnelle. Met en évidence que la justice admet de réfréner les abus manifestes dans le maniement du pouvoir d'agenda en matière d'<i>impeachment</i>.</p>
STF - MS 34.530 MC/DF	<p>Mesure conservatoire dans le Mandado de Segurança 34.530/DF. Juge rapporteur : Min. Luiz Fux. Décision monocratique. Jugée le 14.12.2016. <i>Ratio decidendi</i> : a accordé une mesure provisoire pour écarter un sénateur de la présidence de la Chambre en raison d'une procédure pénale en cours, en réaffirmant que l'exercice d'une charge de commandement institutionnel est soumis aux limites constitutionnelles, ne constituant nullement une zone immunisée du contrôle juridictionnel. Le précédent signale que la fonction présidentielle des Chambres législatives, loin d'être « réglementairement intouchable », demeure soumise aux paramètres constitutionnels lorsqu'elle menace l'équilibre des pouvoirs.</p>
STF - ADI 6.524/DF	<p>Action directe d'inconstitutionnalité 6.524/DF. Juge rapporteur : Min. Gilmar Mendes. Tribunal en formation plénière. Jugée le 14.12.2020. <i>Ratio decidendi</i> : a interdit la reconduction du Président du Sénat et du Président de la Chambre des députés au même poste lors de la législature suivante. La Cour a soutenu l'alternance dans le pouvoir comme principe républicain structurant et a reconnu que la perpétuation à la présidence des Chambres concentre le pouvoir d'une manière incompatible avec la collégialité démocratique. Précédent frontal contre la pérennisation de la présidentocratie.</p>
STJ - jurisprudence sur les actes interna corporis	<p>RMS 47.106/AM, juge rapporteur Min. Mauro Campbell Marques, 2^a Chambre, jugé le 25.08.2015, et arrêts connexes : le STJ réaffirme que les actes <i>interna corporis</i> des Chambres législatives des États et des municipalités n'échappent pas au contrôle juridictionnel lorsqu'ils</p>

	violent le processus législatif régulier, la collégialité ou les droits subjectifs des parlementaires. La doctrine est directement transposable, <i>a fortiori</i> , au Sénat fédéral et à la Chambre des députés.
--	--

- **Glossaire pour les lecteurs francophones**

Pour faciliter la lecture aux lecteurs peu familiers avec la terminologie institutionnelle brésilienne, les principaux termes techniques sont précisés ci-dessous :

- **RISF** (*Regimento Interno do Senado Federal*) - Règlement intérieur du Sénat fédéral.
- **CPI** (*Comissão Parlamentar de Inquérito*) - Commission parlementaire d'enquête, comparable, dans sa portée et sa fonction, aux commissions d'enquête prévues à l'article 51, alinéa 2, de la Constitution française de 1958, mais dotée, en outre, de pouvoirs explicitement quasi-judiciaires en vertu de l'article 58, § 3, de la Constitution brésilienne.
- **STF** (*Supremo Tribunal Federal*) - Tribunal Suprême Fédéral, juridiction suprême brésilienne en matière constitutionnelle ; fonctionnellement comparable, *mutatis mutandis*, au Conseil constitutionnel français pour le contrôle de constitutionnalité, bien qu'organiquement plus proche d'une cour suprême au sens nord-américain.
- **STJ** (*Superior Tribunal de Justiça*) - Tribunal Supérieur de Justice, juridiction suprême en matière de droit fédéral non constitutionnel ; comparable, en termes fonctionnels, à la Cour de cassation française.
- **CNJ / CNMP** - Conseil National de Justice et Conseil National du Ministère Public, organes de contrôle respectivement du pouvoir judiciaire et du ministère public ; analogues, dans leur fonction de discipline et de contrôle interne, au Conseil supérieur de la magistrature français.
- **PGR** (*Procurador-Geral da República*) - Procureur général de la République, chef du ministère public fédéral.
- **TCU** (*Tribunal de Contas da União*) - Cour des comptes de l'Union, organe de contrôle externe assistant le Congrès national dans la surveillance budgétaire ; fonctionnellement comparable à la Cour des comptes française.
- **MS** (*Mandado de Segurança*) - voie constitutionnelle de protection de droits clairs et certains contre l'abus de l'autorité publique ; fonctionnellement plus proche du recours pour excès de pouvoir associé au référé-liberté qu'à un quelconque recours constitutionnel direct.
- **ADPF** (*Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental*) - Action en non-respect d'un précepte fondamental, voie de contrôle constitutionnel ouverte devant le STF.

- **ADI** (*Ação Direta de Inconstitucionalidade*) - Action directe d'inconstitutionnalité, comparable, *mutatis mutandis*, au contrôle de constitutionnalité par voie d'action.
- **Audition** (*sabatina*) - au Sénat brésilien, l'examen public des candidats avant la confirmation en plénier ; dans son esprit, comparable aux *confirmation hearings* du Sénat américain ; régie par l'article 383 du RISF.
- **Impeachment** - jugement politique des hautes autorités pour crimes de responsabilité (*crimes de responsabilidade*), régi par la Loi n° 1.079/1950 et par les articles 51 et 52 de la Constitution brésilienne.
- **Interna corporis** - matières internes au corps parlementaire, traditionnellement soustraites au contrôle juridictionnel mais soumises à des limites constitutionnelles ; voir, dans la doctrine française, la réflexion sur l'autonomie des assemblées parlementaires (*autonomie réglementaire des assemblées*).
- **Ministrocratie** (*ministrocracia*) - néologisme brésilien désignant l'hypertrophie des décisions individuelles des juges (*Ministros*) du Tribunal Suprême Fédéral au détriment de la décision collégiale.
- **Présidentocratie** (*presidentocracia*) - catégorie conceptuelle proposée dans le présent article : l'aggravation structurelle de la *ministrocratie* dans les Chambres législatives, où la volonté unipersonnelle du président de la Chambre, opérant principalement par omission silencieuse, capte l'agenda parlementaire.

- **Références bibliographiques**

ARGUELHES, Diego Werneck ; RIBEIRO, Leandro Molhano. **Ministrocracia : o Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro**. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, vol. 37, n° 1, p. 13-32, janv./avr. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF : Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Lei n° 1.079, de 10 de abril de 1950**. Définit les crimes de responsabilité et régit le procès correspondant. Brasília, DF : Presidência da República, 1950.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 24.831/DF**. Juge rapporteur : Min. Celso de Mello. Tribunal en formation plénière. Brasília, DF, 22 juin 2005. *Diário da Justiça*, 04 août 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 26.441/DF**. Juge rapporteur : Min. Celso de Mello. Tribunal en formation plénière. Brasília, DF, 25 avr. 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 32.033/DF**. Juge rapporteur : Min. Teori Zavascki. Rapporteur de l'arrêt : Min. Gilmar Mendes. Tribunal en formation plénière. Brasília, DF, 20 juin 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 33.558/DF**. Juge rapporteur : Min. Celso de Mello. Décision monocratique. Brasília, DF, 13 mai 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 378/DF**. Juge rapporteur : Min. Edson Fachin. Rapporteur de l'arrêt : Min. Roberto Barroso. Tribunal en formation plénière. Brasília, DF, 17 déc. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar no Mandado de Segurança 34.530/DF**. Juge rapporteur : Min. Luiz Fux. Décision monocratique. Brasília, DF, 14 déc. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.524/DF**. Juge rapporteur : Min. Gilmar Mendes. Tribunal en formation plénière. Brasília, DF, 14 déc. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso em Mandado de Segurança 47.106/AM**. Juge rapporteur : Min. Mauro Campbell Marques. 2^a Chambre. Brasília, DF, 25 août 2015.

SENADO FEDERAL. **Regimento Interno do Senado Federal** : Resolução nº 93, de 1970, et modifications postérieures. Texte consolidé. Brasília, DF : Senado Federal, 2025.