



L'élection au suffrage direct du Président au Portugal : renforcer et contenir le pouvoir modérateur en République (1911-2011)

Oscar Ferreira

► To cite this version:

Oscar Ferreira. L'élection au suffrage direct du Président au Portugal : renforcer et contenir le pouvoir modérateur en République (1911-2011). A.-M. Le Pourhiet. La désignation du chef de l'Etat. Regards croisés dans le temps et dans l'espace, Fondation Varenne, pp. 117-161, 2012, collection Colloques et Essais, n°3, 2012. hal-01550326

HAL Id: hal-01550326

<https://hal.science/hal-01550326>

Submitted on 21 Apr 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'élection au suffrage direct du Président au Portugal : renforcer et contenir le pouvoir modérateur en République (1911-2011)

Par Oscar Ferreira

« La figure constitutionnelle du chef de l'Etat, précisément parce qu'elle est élue par le biais du suffrage universel, doit être revêtue, en face des forces politiques et de tout le peuple portugais, d'une majesté qui lui vient de cette forme même de suffrage, d'une supériorité sur la conjoncture politique et sur les partis, qui nous conduisent à vouloir construire cette figure constitutionnelle suprême. Nous avons besoin qu'il soit le pouvoir modérateur [...], mais nous ne voulons pas et nous ne consentirons jamais à ce qu'il soit un chef politique »¹. Défenseur du pouvoir modérateur du chef de l'Etat, le député Sousa Tavares symbolise à lui seul l'histoire constitutionnelle et politique portugaise. « Monarchiste démocrate » et résistant anti-salazariste, membre du Parti Socialiste de 1974 à 1979 puis du Parti Social Démocrate, ministre en 1983, Sousa Tavares trahit ici la persistance d'un concept monarchique au sein d'une classe politique désireuse de le voir adapté à une république encore fragile. Indissociable, dans cette optique, de l'élection directe du chef d'Etat, ce choix fut pourtant rejeté par les premiers républicains, inquiets de l'exercice du pouvoir modérateur qui, du régulateur de la vie publique, se mua en son « principal perturbateur ».

En effet, le centenaire de la République portugaise, célébré l'an dernier, ne correspond pas à celui de l'élection au suffrage direct de son Président : celle-ci découle du décret n°3997 du 30 mars 1918 (article 116), faisant suite à un coup de force. L'histoire constitutionnelle mouvementée du Portugal explique les hésitations des partis, soucieux d'adapter ou de rejeter la figure tutélaire du Roi et les différentes approches du pouvoir modérateur dans un cadre « républicain »². Défendues au long du XIX^e siècle, celles-ci, liées à la recherche du quatrième pouvoir, ne se résument pas à la théorie de Benjamin Constant³ ; elles bénéficiaient pourtant de la polysémie de la notion de pouvoir modérateur consacrée par la Charte constitutionnelle de 1826, en vigueur jusqu'en 1910. Précisément, parce qu'elles étaient prises dans un cadre monarchique, nul ne se souciait alors du besoin d'une élection étendue dans l'espoir d'asseoir la légitimité du chef de l'Etat et ainsi de le conforter dans ses attributions. Elles méritent toutefois d'être évoquées d'emblée, car elles serviront de modèle ou de repoussoir.

Nous les regrouperons, à grands traits, sous deux dénominations⁴. Il est possible, en premier lieu, de l'appréhender avec Constant ou Dunoyer tel un pouvoir régulateur, chargé simplement de veiller au respect de la constitution, comprise alors comme un mécanisme ; le pouvoir modérateur s'efface ainsi des luttes partisans, mais n'a pas à les arbitrer : exclu du gouvernement, il écoute le vœu de l'opinion publique et requiert, si le besoin se fait sentir, le jugement de l'électorat pour décider du sort de la majorité parlementaire. En second lieu, ce quatrième pouvoir peut tout autant être dépeint, à la suite de Royer-Collard ou de Fonfrède, sous les traits d'un pouvoir conservateur, arbitrant des conflits entre les partis politiques, eux-mêmes représentants des divers intérêts présents au sein du pays ; autorité tutélaire pesante et gouvernante, représentant seul l'intérêt général, pouvant, le cas échéant et de façon vertueuse, se saisir du pouvoir dictatorial afin de redresser l'Etat.

¹ Francisco de Sousa Tavares, *Diário da Assembleia da República*, legislatura 2, sessão 2, n°2, 16 octobre 1981, p. 52. Nous traduirons nous-mêmes tous les passages en portugais.

² A l'instar de Saraiva, nombre d'historiens présentent l'*Estado Novo* de Salazar comme la II^e République portugaise. La République issue de la Révolution des œillets se perçoit dès lors comme étant la troisième d'entre elles.

³ O. Ferreira, « Le pouvoir modérateur dans la Constitution brésilienne de 1824 et la Charte constitutionnelle portugaise de 1826 : les influences de Benjamin Constant ou de Lanjuinais ? », in *Revue française de droit constitutionnel*, n°89, 2012, pp. e1-e40.

⁴ Pour plus de développement : O. Ferreira, *Le pouvoir royal (1814-1848). A la recherche du quatrième pouvoir ?*, thèse, Droit, U.P.E.C., 2010, en particulier le chapitre intitulé « Du pouvoir conservateur : tradition et innovation ».

Fonds commun propre aux Portugais, ces deux approches du pouvoir modérateur s'imbriquèrent et se confondirent en raison de la formule ambiguë de Lanjuinais⁵, retenue précisément pour son amphibologie par la Constitution brésilienne de 1824 et son calque, la Charte constitutionnelle portugaise de 1826. Ces deux concepts, comparables à des faux jumeaux, ont naturellement cheminé jusqu'au XX^e siècle. Or, ce legs explique en grande partie le choix de l'élection au suffrage universel du Président de la République en 1976 (article 124 de la Constitution), parfois qualifié de curieux⁶ dans la mesure où les Etats européens comme l'Italie, la R.F.A. ou la Grèce ont refusé ce procédé au lendemain du renversement de dictatures⁷. Constat d'autant plus fondé que le Portugal n'avait lui-même connu que des exemples d'élection directe visant à légitimer la domination de divers types de régimes autoritaires, donnant du crédit à la réflexion désabusée de P. Braud pour qui « le suffrage universel est parfaitement dissociable des exigences de l'idéal démocratique, de la préoccupation de limiter le pouvoir des gouvernants »⁸.

Puisqu'il est désormais acquis que le processus constituant s'est principalement inspiré de l'histoire constitutionnelle portugaise⁹, nous laisserons généralement de côté les influences étrangères, controversées quoique souvent évoquées, qu'il s'agisse de la V^e République française, du bonapartisme¹⁰ ou encore de la Constitution de Weimar¹¹. Notons cependant que si les deux premiers cas ont le plus souvent servi de contre-exemple, les références à Weimar, pour leur part, n'existent que dans l'esprit des Allemands et des germanophiles : il est ainsi intéressant de souligner que la figure du *Reichspräsident* défendu par Max Weber est absolument inconnue des milieux politiques portugais¹² - ou plutôt, comme nous le verrons, une référence omise car érigée autrefois en modèle par les partisans de l'*Estado Novo*. Il importe également de reconnaître que les références persistantes au pouvoir modérateur font désormais écho au passé portugais, non à des théoriciens tel Benjamin Constant¹³. Ce silence, en contraste avec la période monarchiste, s'inscrit pourtant dans une logique déjà perceptible au XIX^e siècle, visant à écarter les marques provenant de

⁵ « Pour qu'il y ait une liberté régulière, il faut une autorité médiatrice directoriale, modératrice, neutre à certains égards, absolue sous d'autres rapports, enfin irresponsable, une autorité qui prévienne ou termine toute lutte pernicieuse, qui entretienne ou rétablisse l'harmonie nécessaire entre les grandes autorités. Voilà ce que le Roi seul effectue [...] ». J.-D. Lanjuinais, *Constitutions de la nation française, avec un essai de traité historique et politique sur la Charte, et un recueil de pièces corrélatives*, Paris, Librairie constitutionnelle de Baudouin frères, 1819, tome I, p. 198.

⁶ D. Rousseau, « La primauté présidentielle dans le nouveau régime politique portugais : mythe ou réalité ? », in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger* (désormais : RDP), sept./oct. 1980-5, p. 1330

⁷ Important est en ce sens ce choix dans l'histoire des transitions vers la démocratie. Les chercheurs anglo-américains ne s'y sont pas trompés. Parmi eux, voir L. S. Graham, « Redefining the Portuguese transition to democracy », in J. Highley/R. Gunther (éd.), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, New York, Cambridge University Press, 1992, pp. 282-299 ; L. S. Graham, *The Portuguese Military and the State. Rethinking Transitions in Europe and Latin America*, Boulder/Oxford, Westview Press, 1993 ; K. R. Maxwell/Sc. C. Monje (éd.), *Portugal : the Constitution and the Consolidation of Democracy 1976-1989*, New York, Camões Center, 1991.

⁸ Ph. Braud, *Le suffrage universel contre la démocratie*, Paris, PUF, 1980, p. 64.

⁹ R. Garnier, *Un modèle européen de démocratie : le cas portugais*, Paris, LGDJ, 2005, p. 12.

¹⁰ B. H. Bayerlin, « Origens bonapartistas do semipresidencialismo português », in *Análise Social*, vol. XXXI, n°138, 1996, pp. 803-830. Le procédé du plébiscite ainsi mis en avant a effectivement pu inspirer certains militaires.

¹¹ Mouvement initié par Maurice Duverger, dans la mesure où il rapprochait ces deux constitutions de son idéal type des régimes semi-présidentiels (ceux à *pratique* semi-présidentielle). Voir *Echec au roi*, Paris, Albin Michel, 1978, p. 33 (traduit, dès 1979, en portugais sous le nom *Xeque-Mate*, omettant au passage le jeu de mots...).

¹² Horst Bahro est contraint de l'admettre au terme de son enquête intéressante, mais peu productive : « A influência de Max Weber na Constituição de Weimar e o semipresidencialismo português como sistema político de transição », in *Análise Social*, vol. XXXI, n°138, 1996, pp. 777-802. La faute à des idées qui étaient déjà avancées bien avant Weber ? Absent des débats de la Constituante, Weber est cité une vingtaine de fois dans les débats parlementaires, mais uniquement pour ses écrits d'économie et de sociologie.

¹³ Oublié lors des débats à la Constituante, quoique présent implicitement, son nom n'apparaît depuis qu'à quatre reprises, deux d'entre elles renvoyant à sa distinction liberté des Anciens/liberté des Modernes. Seul Jorge Lácio (PS) se permet, en 1996, au sein de la commission de révision constitutionnelle, d'associer expressément Constant au pouvoir modérateur. *Diário da Assembleia da República*, II^e série, leg. 7, sessão 1, n°15, 17 juillet 1996, p. 320. La deuxième série du *Diário* retranscrit les débats se déroulant au sein des commissions.

l'étranger au profit de la glorification d'une pratique nationale enracinée. Nous aurons néanmoins l'occasion de constater que les apparences sont trompeuses, et que ce sentiment premier ne résiste pas à une analyse approfondie des discours, l'ombre du libéral de Coppet se percevant ainsi souvent.

Sans prétendre fermer ces portes, nous placerons donc l'accent sur les réminiscences du pouvoir modérateur, sur son impact quant à la consécration de l'élection directe, hypothèse qui pourrait sembler la plus logique bien qu'elle n'ait jamais été étudiée sérieusement. Car, en écartant le spectre du césarisme, c'est bien la conception d'une « présidence *castrense* » qui fut mise en avant sous le mandat de Ramalho Eanes, premier président élu sous le règne de la Constitution de 1976 ; dénomination qu'on ne peut traduire simplement par « présidence militaire », dans la mesure où elle trahit l'existence d'un véritable atavisme : la permanence de l'idée de pouvoir modérateur, comprise dans son sens le plus autoritaire. Un peu d'étymologie permet de mieux le comprendre. Le mot *castrense* provient du latin : il s'agit d'un dérivé des termes *castrensis* (camp) et *castrum* (origine du *castro* portugais et espagnol) qui désigne cette enceinte fortifiée propre à la péninsule ibérique ; car si les Romains l'ont préservée et développée, elle leur était déjà antérieure¹⁴. En vérité, le *castrum*, et en particulier son descendant et homonyme médiéval, servait à décrire deux types de zones fortifiées : l'une, occupée de façon permanente, regroupait toute une population ; l'autre, occupée en cas de danger, peut s'assimiler à une sorte de refuge. Or, c'est à cette double symbolique, d'essence militaire¹⁵, que se rattache Eanes (et quelque part aussi Soares) dans ses discours, pour rappeler que le Président de la République exerce une fonction effacée en période de paix, placé en retrait du jeu parlementaire, mais assume une fonction active de modérateur lors des crises.

Maurice Duverger parlait de « démocratie à l'ombre des épées »¹⁶. Cette belle métaphore, souvent reprise, occulte une part de la vérité qui se situe à l'origine du choix de l'élection directe du Président ; elle présente en outre l'inconvénient d'être insuffisamment exploitée. Car, assurément, l'élection directe fut comprise comme un remède à l'instabilité républicaine, légitimant - et parfois contenant - la « présidence *castrense* », héritière du pouvoir conservateur (I). Mais, une fois le régime enraciné, elle fut comprise comme un rempart aux prétentions partisans, en renforçant le « roi constitutionnel élu », désormais dépeint sous les traits d'un pouvoir régulateur (II).

I- La « présidence *castrense* » : l'élection comme remède à l'instabilité républicaine

Sidonio Pais, Carmona, Craveiro Lopes, Americo Tomas, Ramalho Eanes. De 1918 à 1986, les présidents élus directement au Portugal sont tous militaires. Le contexte diffère certes substantiellement durant le XX^e siècle, mais, en dépit de l'avènement de la III^e République, le choix d'un militaire n'en demeure pas moins imposé. Ce besoin de recourir à l'élection d'un militaire au suffrage universel répond à la menace ochlocratique qui hante les esprits depuis le XIX^e siècle, en redécouvrant une voie originale du pouvoir modérateur. Dans le discours du trône du 4 juillet 1821, le roi D. João VI¹⁷ agita en effet le péril de l'ochlocratie dans un double sens :

¹⁴ Nous renvoyons aux divers actes de colloques publiés sous le titre *Castrum* par la Casa de Velazquez.

¹⁵ Notons toutefois que les commentateurs n'en retiennent habituellement que cette dimension militaire (notamment dans le domaine de la légitimité), afin de soutenir leur thèse du legs bonapartiste, sans rechercher tout le potentiel et tout l'héritage dissimulés derrière ce mot.

¹⁶ M. Duverger, *Echec au roi*, op. cit., p. 36.

¹⁷ Discours du trône, 4 juillet 1821 : Le pouvoir législatif « ne peut reposer, de façon séparée, dans aucune des parties prenantes du gouvernement. Il doit résider dans la réunion du monarque et des députés choisis par les peuples, eux comme lui, afin qu'ils puissent former le conseil suprême de la nation, celui que nos pères ont dénommé *Cortes*, et à qui appartient l'exercice ordinaire du pouvoir législatif. De cette façon, si d'aventure le monarque accaparait ou exerçait ce pouvoir sans la chambre des députés, le gouvernement serait réputé avoir dégénéré en despotisme ; inversement, nous passerions dans un état non moins monstrueux, celui de l'ochlocratie, si la chambre des députés tentait de se réserver le pouvoir législatif ». Cité par J. Esteves Pereira, *Silvestre Pinheiro Ferreira : o pensamento politico*, Coimbra, Universidade de Coimbra, 1974, p. 23.

celui de pouvoir de la foule, conformément à son usage antique hérité de Polybe ; celui de pouvoir de l'assemblée, suivant un sens emprunté à l'assimilation Convention/ochlocratie, devenue courante en France depuis le Directoire. Le danger ochlocratique revêt ainsi deux aspects :

- une menace sociale d'une part, la force du nombre. La foule doit se voir dotée d'une forme concrète, la masse électorale, afin de lui opposer une force stabilisatrice car représentative, légitimée pour y parvenir par une élection assumée par l'intégralité de ses rangs. Deux épisodes marqueront principalement le Portugal dans cette optique : en 1846, la révolte de *Maria da Fonte*, personnification d'un mouvement collectif, tumultueux, généralisé et sans tête où les femmes (circonstance aggravante !) ont joué un rôle prépondérant¹⁸ ; en 1870, le coup d'état militaire du 19 mai, le maréchal Saldanha étant parfois perçu comme le maître d'œuvre d'une ochlocratie progressivement mise en place par l'escamotage de la majorité parlementaire¹⁹ - une façon d'annoncer avant l'heure que la victoire annoncée des foules a surtout été celui des prophètes et des meneurs²⁰.

- une menace politique d'autre part, qui se traduit par l'accaparement du pouvoir législatif par la chambre basse, et les périodes d'instabilité qui s'en suivent. Ce risque, ainsi que son double despotique, impliquait de recourir à un pouvoir modérateur susceptible d'arbitrer les conflits entre les différentes institutions ou camps opposés et ainsi pérenniser le régime représentatif, plus que le système parlementaire à proprement parler.

L'élection vise à répondre à ce double problème, en justifiant une certaine vision du pouvoir modérateur. Le fait d'endiguer l'ochlocratie, assimilée aux choix contestés de la Constitution de 1911 (A), doit permettre de stabiliser les règles du jeu démocratique tel qu'il est voulu en 1974 (B).

A – Endiguer l'ochlocratie

L'article 38 de l'éphémère Constitution de 1911²¹ soumettait le Président de la République à une élection assurée par l'assemblée (*congresso*) à la majorité des deux tiers, sans qu'il lui soit permis de se représenter au terme de son mandat de quatre ans (art. 42). Souhaitant rompre avec la pratique monarchique, en particulier celui du règne de D. Carlos, l'assemblée constituante opta pour un président réduit à un rôle figuratif, ne pouvant s'apparenter à une des approches du pouvoir modérateur du siècle précédent. Le Président ne disposait ainsi ni du droit de veto, ni du droit de dissolution. De même, la promulgation de la loi lui était imposée, sans qu'il puisse la soumettre à un nouvel examen. Ce choix s'explique par la volonté de doter le pays d'un régime parlementaire.

Il faut toutefois comprendre ce régime à l'aune de l'histoire constitutionnelle portugaise²² : ce n'est pas le pouvoir modérateur que les constituants ont condamné en 1911, c'est le pouvoir royal. En leur for intérieur, les constituants ne pensaient pas pouvoir se passer du pouvoir modérateur ; mais, d'inspiration républicaine, ils en avaient adopté une vision divergente, inspirée par Silvestre Pinheiro Ferreira²³. Le diplomate portugais, exilé en France et connu en qualité de collaborateur de la *Revue Foelix*, présentait une défense du « Cinquième Pouvoir » qui se

¹⁸ Ce qui en explique le nom et les caricatures de cette révolte, représentée dans les dessins de la presse sous les traits d'une portugaise impavide à même de terroriser n'importe quelle Marianne !

¹⁹ Voir J. Hermano Saraiva, *Historia de Portugal*, Sintra, Europa-América, 1993, 3^e édition, p. 430.

²⁰ Sur ce thème, voir S. Moscovici, *L'âge des foules. Un traité historique de psychologie des masses*, Paris, éd. Complexe, 1985.

²¹ Sur cette constitution : J. Ferreira Marnoco e Sousa, *Constituição Política da Republica Portuguesa – Comentário*, Lisbonne, INCM, 2011 (1^{ère} éd. : 1913) ; I. Many, *Etude critique sur la Constitution de la République Portugaise*, thèse, Droit, Paris, L. Tenin, 1915 ; M. Soares, « Constituição de 1911 », in J. Serrão (dir.), *Dicionário de Historia de Portugal*, Lisbonne, Iniciativas editoriais, 1963, t. I, pp. 679-682 ; M. Caetano, « A Constituição republicana de 1911 », in *Lições de direito constitucional e de ciência política (1951-1952)*, Coimbra, Coimbra editora, 1952, pp. 275-288.

²² Sur ce patrimoine culturel, voir plusieurs articles contenus dans A. Costa Pinto/N. Severiano Teixeira (dir.), *A Primeira Republica portuguesa : entre Liberalismo e Autoritarismo*, Lisbonne, Colibri, 2000.

²³ Pour une étude récente, voir S. Antas Videira, *Para a historia do direito constitucional português : Silvestre Pinheiro Ferreira*, thèse, Droit, Coimbra, Almedina, 2005, pp. 415-426.

démarquait de celles de ses contemporains. Loin de considérer le chef de l'Etat ou même la chambre haute comme seul pouvoir modérateur²⁴, Pinheiro Ferreira estimait qu'il en existait plusieurs, dont le but résidait autant dans la préservation d'un mécanisme constitutionnel soumis aux aléas de la collaboration entre Exécutif et Législatif, que dans la protection de l'individu, de ses droits et de ses libertés, face au Pouvoir et face aux masses²⁵. En proie aux craintes de l'époque, son cauchemar prend les traits du concept grec d'ochlocratie²⁶ ; notons ainsi qu'il rédigea et lu publiquement le fameux discours du trône de 1821. Il s'agit au fond de prévenir le gouvernement des masses, ou plutôt de transformer « l'homme-masse » que décrira avec précision Ortega y Gasset, en l'incitant, lui aussi, à préserver ses institutions, à entretenir un lien avec la vie politique. On comprend ainsi que pour Pinheiro Ferreira, le pouvoir modérateur ne se présente nullement sous les traits d'un rouage artificiel venant compléter un mécanisme. Il s'agit au contraire d'une donnée naturelle, produit inné présent au sein de toute société ; elle appartient de fait non pas à une ou des institutions publiques, mais à toutes les institutions et, surtout, à tous les citoyens²⁷, conçus comme des animaux politiques.

L'adaptation, à courte vue, du programme du diplomate portugais se retrouve en filigrane dès 1885, exposée par le futur Président de la République, Bernardino Machado, alors simple député²⁸. Tout en définissant « l'acte modérateur », celui-ci attestait en effet l'existence de plusieurs « pouvoirs modérateurs », ne se limitant pas au roi tel qu'il était défini au sein de la Charte de 1826. L'accent est placé sur les chambres, elles qui veillent tout autant que le roi sur la constitution²⁹. Mais, en taisant le revers du danger, Machado restreint l'argumentation : il n'y voit qu'un expédient défendant le parlementarisme face aux velléités de pouvoir personnel du roi.

En 1911, les limitations du chef de l'Etat subissent cette perception volontairement tronquée de Pinheiro Ferreira, qui voit finalement le Sénat être encensé dans ce rôle de modérateur³⁰. Le débat, très bref, sur le Président de la République se révèle d'ailleurs surréaliste, marqué par le zèle des nouveaux convertis à la République³¹. Le seul défenseur du pouvoir modérateur du chef de

²⁴ Voir, pour le second cas, M. Gauchet, *La Révolution des pouvoirs. La souveraineté, le peuple et la représentation 1789-1799*, Paris, Gallimard, 1995.

²⁵ « La partie du pouvoir conservateur qui concerne le maintien des droits civils et politique, est commune à tous les citoyens, et ils l'exercent en faisant usage du droit de pétition ou de la résistance légale. Quant au maintien de l'harmonie et de l'indépendance des pouvoirs politiques, les agents de chacun de ces quatre pouvoirs doivent être investis, par la constitution, d'un certain nombre d'attributions tendant à ce but commun ». S. Pinheiro Ferreira, *Principes du droit public, constitutionnel, administratif, et des gens*, Paris, Rey et Gravier, 1834, tome I, pp. 350-351.

²⁶ S. Antas Videira, *Para a historia do direito constitucional português : Silvestre Pinheiro Ferreira, op. cit.*, p. 416. Ceci explique son hostilité à certains types de procédés, comme le *recall* ou le mandat impératif pour le député, en plus de son souci lié à la responsabilité effective du gouvernement : « [...] tous les moyens imaginés dans les différents pays constitutionnels pour arriver à une véritable responsabilité, sont en contradiction avec les principes du système représentatif lui-même ; car ces moyens sont exceptionnels, ou ochlocratiques ; sans compter, dit l'auteur, qu'ils rendent nulle la puissance de la couronne, sous prétexte de respecter son inviolabilité, et qu'ils finissent par assurer au ministre félon une scandaleuse impunité ». S. Pinheiro Ferreira, *Compte-rendu de l'ouvrage anonyme Des différentes sortes d'aristocraties et de la responsabilité des ministres dans les monarchies absolues*, in *Revue étrangère de législation et d'économie politique*, Paris, 1835, tome II, 2^e année, p. 768.

²⁷ Importante serait en ce sens l'étude de l'introduction de son *Projecto de Codigo Politico para a Nação Portuguesa*, Paris, Rey et Gravier, 1838.

²⁸ Sur l'histoire des républicains avant l'avènement de la République, voir la thèse de F. Castroga, *O republicanismo em Portugal. Da formação ao 5 de Outubro de 1910*, Coimbra, Faculté de lettres, 1991, 2 vol.

²⁹ « L'acte modérateur désigne tout acte par lequel un pouvoir ou branche du pouvoir intervient dans la sphère de compétence d'un autre pouvoir ou branche du pouvoir. En conséquence, quand le pouvoir royal, le seul que notre charte nomme modérateur, bien qu'il existe en fait d'autres pouvoirs modérateurs et en particulier celui des chambres, chargé de veiller sur notre constitution ; quand le pouvoir royal [dis-je] intervient dans le processus législatif, il assume un rôle modérateur ». B. Machado, *Diario da Câmara dos Senhores Deputados da Nação Portuguesa*, leg. 25, sessão 2, n°74, 2 mai 1885, p. 1401.

³⁰ José Barbosa, *Diario da Assembleia Nacional Constituinte*, legislatura 1, sessão 1, n°40, 8 août 1911, p. 14.

³¹ Sur les camps politiques au sein de la Constituante, voir V. Pulido Valente, « Moderados e Radicais na I Republica : da Conciliação ao Terror (Outubro de 1910-Agosto de 1911) », in *Análise Social*, vol. XI, n°42-43, 1975, pp. 232-265.

l'Etat n'est autre qu'Alexandre Braga, l'un des quatre républicains victorieux des élections, devenues mythiques, de 1900. Plus insolite, son principal adversaire se nomme Sebastião Baracho : issu à l'origine des rangs du *Partido Regenerador*, soit un fidèle soutien du pouvoir royal, celui-ci venait tout juste de rejoindre le camp républicain... En dépit d'une lutte déséquilibrée et perdue d'avance, Braga défend avec courage sa vision du pouvoir modérateur, alliance typique depuis la monarchie des pouvoirs régulateur et conservateur³², et vitupère le « puritanisme » et la « mesquinerie » (sic) de ses détracteurs. Le pouvoir modérateur ne peut selon lui fonctionner sans prestige, et celui-ci est déficient en République, d'autant plus que les députés ont décidé de le doter d'un salaire jugé indigne, à la mesure d'un simple commis. Braga ne souffle pourtant mot sur l'élection. S'il souhaite un Président de la République digne de ses fonctions, il préfère, pour y parvenir, porter la discussion sur ses émoluments, ses avantages en nature (le domicile présidentiel) et sur le droit de dissolution ; l'élection n'est pas envisagée sous cet angle. Sebastião Baracho, en bon renégat de la monarchie, lui oppose sans talent les antiennes républicoles³³ : le pouvoir modérateur ou coordinateur est un « pouvoir perturbateur », sur lequel planera toujours le risque d'une dérive dictatoriale³⁴. Quelque temps plus tard, la sentence se voudra plus tranchante : « une république présidentielle, dirigée par un Président coordinateur doté de pouvoirs comparables à ceux des dictateurs et des rois, ne peut être démocratique »³⁵. Zèle calculé : le Président du gouvernement provisoire et futur Président de la République, Teofilio Braga, en comparant la Charte de 1826 et son pouvoir modérateur à un « absolutisme masqué »³⁶, venait de mettre un terme à la discussion. Du haut de sa culture juridique spécialisée en droit international et comparé, Barbosa de Magalhães pouvait en conséquence soumettre ce que Naquet avait proposé en 1875 à la France : un Président de la République qui, dénué de tout portefeuille, présiderait le Conseil des ministres, et qui serait responsable devant la Chambre basse, élu et révocable par elle³⁷.

L'échec du régime parlementaire, impuissant car désorganisé³⁸, devait remettre au goût du jour le pouvoir conservateur du chef de l'Etat. Bernardino Machado, chassé par un coup de force en décembre 1917, cède ainsi la place à Sidonio Pais qui impose la « République nouvelle », souvent assimilée à une dictature militaire³⁹, et introduit l'élection au suffrage universel direct du Président de la République qui désormais gouverne, via des secrétaires d'Etat responsables devant lui. Le

³² « La fonction présidentielle correspond à l'existence nécessaire d'un élément coordinateur et modérateur. Supérieur à toutes les luttes et passions politiques, cet élément peut établir l'unité au sein de la Patrie et donner cohésion et continuité aux différentes entreprises gouvernementales, qui iront en se succédant au sein de l'arène parlementaire. Je ne peux accepter, dans mon esprit, l'idée d'un Président inerte, parce que cette inertie correspondrait parfaitement à la négation de toutes les facultés que la fonction requière, cette sincérité aiguë et cette compréhension lucide des périodes où la vie politique et sociale peut se rencontrer ». A. Braga, *Diario da Assembleia Nacional Constituinte*, leg. 1, sessão 1, n°15, 6 juillet 1911, p. 20.

³³ Le précurseur de ce type d'invectives semble être le républicain et futur président Manuel de Arriaga. Cf. *Diario da Câmara dos Senhores Deputados da Nação Portuguesa*, leg. 24, sessão 3, n°79, 16 mai 1884, pp. 1626-1627 : le chef de l'Etat, en retenant ne serait-ce que le droit de nomination des ministres, constitue selon lui « l'origine des principales perturbations sociales ». Il visait plus le pouvoir royal en tant que tel, que le roi D. Luis, au règne assez effacé.

³⁴ S. Baracho, *Diario da Assembleia Nacional Constituinte*, leg. 1, sessão 1, n°21, 14 juillet 1911, p. 12.

³⁵ S. Baracho, *Diario da Assembleia Nacional Constituinte*, leg. 1, sessão 1, n°37, 3 août 1911, p. 20.

³⁶ T. Braga, *Diario da Assembleia Nacional Constituinte*, leg. 1, sessão 1, n°23, 18 juillet 1911, pp. 18-19.

³⁷ Barbosa de Magalhães, *Diario da Assembleia Nacional Constituinte*, leg. 1, sessão 1, n°19, 12 juillet 1911, p. 16. La référence à Naquet vient de lui.

³⁸ A. Costa Pinto, « Muitas crises, poucos compromissos : a queda da Primeira Republica », in *Penélope*, n°19-20, 1998, pp. 43-70. Sur la vie politique tumultueuse des débuts, où resurgit le spectre de l'ochlocratie, voir de préférence D. Ferreira, *Historia Politica da Primeira Republica Portuguesa (1910-1915)*, Lisbonne, Livros Horizonte, 1973, 2 vol.

³⁹ Question plus complexe qu'il n'y paraît, compte tenu de sa brièveté et de la volonté, sans doute sincère, de Sidonio de rebâtir la République en la dotant des institutions et du projet de régime présidentiel qui avaient été écartés en 1910. Voir A. Malheiro da Silva, *Sidonio e o Sidonismo*, Coimbra, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2006, 2 volumes. Il n'est donc pas interdit d'y voir le versant extrême du pouvoir conservateur. Certaines de ses idées vont en ce sens : Sidonio sépare ainsi la représentation des intérêts, qui appartenait aux partis, d'une représentation plus élevée, succédané de l'intérêt général *a priori*, que le chef de l'Etat ou les organisations corporatives incarneraient.

mouvement enclenché, qui réussit pendant un temps à recueillir le soutien des royalistes⁴⁰, ne survivra pas à l'assassinat de Sidonio en décembre 1918 : deux jours après sa mort, l'article 116 du Décret du 30 mars 1918 est suspendu par l'Assemblée jusqu'à la prochaine révision constitutionnelle⁴¹. Et si celle de 1919 dote théoriquement le Président du droit de dissolution, bien qu'il ne l'exerce pas en pratique en raison du souvenir du pouvoir modérateur⁴², elle évite soigneusement la question de son élection directe. Son existence, sous la I^{ère} République, n'aura donc vécu que le temps d'une grossesse ; un mort-né parfait⁴³...

L'instabilité politique, pérennisée de la sorte⁴⁴, semblait propice à la redécouverte du pouvoir modérateur. Au Sénat⁴⁵ comme à Chambre des Députés⁴⁶, des voix se font beaucoup entendre en 1925, regrettant expressément l'absence d'un pouvoir modérateur qui viendrait restaurer l'ordre public, troublé par la « dictature du Parti Démocratique » et la prépondérance de l'Assemblée et des partis politiques qu'ils conspuent ; ces soupirs proviennent de parlementaires catholiques proches de Salazar⁴⁷, qui vont naturellement épauler le coup d'état du 28 mai 1926. Le Décret n°15063 du 25 février 1928 se chargera donc de « rétablir » l'élection directe du Président de la République. Or, l'historiographie ne prend pas ici suffisamment en compte le vœu et le poids de ces soutiens de Salazar dans cette « restauration ». Pour la plupart des analystes, l'élection du général Carmona en mars 1928 présente l'aspect d'un plébiscite visant à consolider le coup d'état, seule justification à leurs yeux de l'ambiguïté qui en découle : sous le règne de la Constitution de 1933, le chef de l'Etat, quoique élu au suffrage universel direct⁴⁸ jusqu'en 1959, ne domine pourtant pas les institutions. La nostalgie du miguelisme, enracinée dans l'idéologie de l'*Estado Novo*, ne va guère plus contribuer à le renforcer. D'ailleurs, en dehors de l'action initiale de Carmona, il va même perdre sa vocation à jouer les arbitres (notons ce terme qui revient souvent). Les trois présidents élus au suffrage universel (Carmona, réélu en 1935, en 1942 et en 1949 ; Craveiro Lopes en 1951 ; Americo Tomas en 1958) vont accepter de se limiter à un rôle protocolaire, offrant ainsi toute latitude au véritable homme fort du pays : Salazar⁴⁹. Il est certes possible d'invoquer l'abnégation des militaires, qui n'hésitent pas à endosser une fonction qu'ils jugent ingrate si le besoin du pays s'en fait sentir⁵⁰. Mais, en dehors de l'attitude complaisante de Carmona, cette neutralisation du Président portugais résulterait, selon les antennes des

⁴⁰ Soutien ambigu qui trahit les hésitations de ce camp politique, tiraillé entre partisans de la Charte de 1826 et de son pouvoir modérateur, et tenants d'une restauration bien moins libérale. Voir M. Dias Santos, *Os Monarquicos e a Republica Nova*, Coimbra, Quarteto Editora, 2003.

⁴¹ J. Miranda, *Manual de direito constitucional*, Coimbra, Coimbra editora, 2003, 7^e éd., tome I, p. 298.

⁴² « Il est vrai que la Charte constitutionnelle statuait que le roi pouvait dissoudre la Chambre des Députés quand la sauvegarde ou le bien de l'Etat l'exigerait. Mais ces expressions vagues ne servaient qu'à couvrir les caprices et les abus inhérents au renforcement du pouvoir royal. [...] Comme nous pouvons le voir, M. le Président, la différence est profonde et importante. Notre Constitution n'admet pas de Pouvoir Modérateur. Le projet en discussion, fondé sur des bases rigoureusement scientifiques, attribue le droit de dissolution au Président de la République, chef et titulaire du Pouvoir exécutif, droit qui en réalité sera exercé par l'intermédiaire des ministres et placé sous leur responsabilité ». Alberto Xavier, *Diario da Câmara dos Deputados*, leg. 4, sessão 1, n°32, 31 juillet 1919, p. 20.

⁴³ Mais un nouveau-né cependant : Sidonio Pais sera élu au suffrage direct, mais sans opposition, peu après son Décret.

⁴⁴ Les écrits politiques de Bernardino Machado méritent l'attention, en particulier *A irresponsabilidade governativa e as duas reacções : monarquica e republicana*, Lisbonne, 1924. Humus édite depuis 2011 ses œuvres complètes.

⁴⁵ Dias de Andrade, *Diario das Sessões do Senado*, leg. 6, sessão 3, n°57, 17 juillet 1925, p. 6.

⁴⁶ Cunha Leal, *Diario da Câmara dos Deputados*, leg. 6, sessão 4, n°93, 6 juillet 1925, pp.16-19.

⁴⁷ Voir Y. Léonard, *Salazarisme et fascisme*, Paris, Chandeigne, 2003, 2^e éd., pp. 28-29.

⁴⁸ L'article 72 du projet de 1932 réservait l'élection du Président de la République aux chefs de famille. Si l'on songe à la royauté préurbaine de Rome, dominée et investie annuellement par les *patres*, ce mode de désignation aurait permis de renforcer la puissance paternelle, ce « magistrat domestique » déjà glorifié par les révolutionnaires français. Comme le note Jorge Miranda dans son manuel, il s'agit d'une des rares différences entre ce projet et la Constitution de 1933.

⁴⁹ Voir J. Campinos, *O presidencialismo do Estado Novo*, Lisbonne, Perspectivas e realidades, 1978 ; Cl. Goyard, « Salazar et le gouvernement du Portugal », in *Etudes de droit public*, Paris, Cujas, 1964, pp. 125-142 ; L. Pajot, *Le Portugal*, Paris, LGDJ, coll. « Comment ils sont gouvernés », 1971.

⁵⁰ Comparer avec la résignation bien connue du maréchal MacMahon face à la demande d'Albert de Broglie. Voir D. Halévy, *La fin des notables*, Paris, Grasset, 1995, pp. 194-197.

contemporains, des méthodes employées par Salazar pour restreindre l'apport de l'onction populaire. Le contrôle du corps électoral et la fraude vont ainsi de pair avec un filtrage et un découragement des candidatures d'opposition, ce qui explique que sept des huit élections ont eu lieu avec un candidat unique. La seule exception, l'élection de 1958, sera érigée en symbole : le candidat de l'opposition, le général Humberto Delgado, aurait dû l'emporter.

Ce ne sont pourtant pas les *arcana imperii* qui doivent focaliser notre attention : la neutralisation du Président ne relève pas tant d'expédients externes, que d'un sagement interne. Sa vocation de pouvoir modérateur, initialement revendiquée, justifiait l'emploi de l'élection directe afin de le légitimer dans son rôle mais aussi dans le but de créer un moment dans la vie de la nation qui lui permettrait d'afficher son unité⁵¹. Or, cette fonction n'a plus lieu d'être dans le Portugal remodelé par Salazar, tant celui-ci a détruit les deux versants du danger ochlocratique. D'une part, il a repensé la représentation sociale en faisant usage du corporatisme, et, de façon large, en isolant et en morcelant les différentes parties du corps social quitte à les empêcher de communiquer entre elles en favorisant l'illettrisme⁵². D'autre part, il a supprimé le problème de la représentation politique via le tristement célèbre « Etat sans partis »⁵³.

Dans ces conditions, la modification du mode d'élection du chef de l'Etat ne peut se résumer à une question de conjoncture⁵⁴, même si les instances de l'Etat vont invoquer la « fièvre » qui s'est emparée de la population, agitée par des candidats faisant miroiter un programme de restauration de la « démocratie des partis », susceptible de ruiner l'unité sacrée autour du Président. Sans doute fera-t-on valoir l'idée que cette option remplaçait avantageusement un expédient introduit, sans grand succès, en 1951 : afin de s'assurer de la « probité » du candidat, celui-ci devait présenter des garanties de respect et de fidélité aux principes de la Constitution, subissant pour ce faire un examen du Conseil d'Etat que l'on pourrait croire inspiré par l'investiture des prêtres. Mais tout ceci ne fournit pas une réponse satisfaisante. La révision constitutionnelle de 1959 était de toute manière inéluctable⁵⁵. Salazar souhaitait revenir sur ce point une fois le danger ochlocratique exorcisé, c'est-à-dire une fois la base corporative de l'Etat consolidée⁵⁶ : en

⁵¹ « L'avantage que l'on pensait retirer de ce système fut surtout celui-ci : permettre à la personne élue en qualité de Président de la République de sortir du processus électoral revêtu d'une grande autorité, celle-ci lui étant acquise grâce à sa mutation en homme de confiance de tout le peuple, en homme que ce peuple acclamerait de façon plébiscitaire et en qui il poserait ses regards, voyant en lui le premier dépositaire de sa souveraineté et le symbole de l'unité nationale. Nul ne prétendait alors faire de lui un Chef de Gouvernement, comme dans un régime présidentiel, mais plutôt un simple Chef de l'Etat, à qui l'on voulait attribuer, en cette qualité, « tous les pouvoirs et garanties nécessaires afin qu'il puisse toujours affirmer que c'est lui qui trace, en totale indépendance, les grandes lignes directrices de la vie de l'Etat » (A. de Oliveira Salazar, *Discursos*, vol. II, p. 6 et s.). On pensa ainsi qu'un Chef d'Etat, avec ces attributions et ces responsabilités (plus grandes encore que celles du *Reichspräsident* de la Constitution de Weimar), nécessitait d'être acclamé *una voce*, « oint » par la Nation ». Avis général de la section des Intérêts de l'ordre administratif de la Chambre Corporative sur la proposition de loi n°18 portant altération de la Constitution politique, in *Actas da Câmara Corporativa*, legislatura 7, sessão 2, n°49, 10 avril 1959, pp. 604-605.

⁵² C'est dans cette perspective qu'il faut replacer ses louanges du bonheur frugal des pêcheurs, facilement rassasiés « d'oignons crus et de sardines grillées ». Il convenait de les laisser analphabètes afin de ne pas leur donner le goût de la chicane et ainsi les détourner des travaux utiles. Sur ces propos de Salazar, voir G. Hermet, *Le peuple contre la démocratie*, Paris, Fayard, 1989, p. 28.

⁵³ Voir M. Rebelo de Sousa, *Os partidos políticos no direito constitucional português*, Braga, Livraria Cruz, 1984 et A. Queiro, *Partidos e partido unico no pensamento politico de Salazar*, Coimbra, Atlântida, 1970. La proscription des partis politiques ne reposait pourtant sur aucun texte. Mais, dans la mesure où toute association politique devait, au terme de l'article 8 de la Constitution de 1933, obtenir une autorisation administrative, il suffisait de la lui refuser.

⁵⁴ Comme l'affirment la plupart des constitutionnalistes portugais, à commencer par J. Miranda, *Manual de direito constitucional*, op. cit., tome I, p. 321.

⁵⁵ Ceci contribua à donner plus d'envergure à la protestation de José Hermano Saraiva : *A revisão constitucional e a eleição do Chefe do Estado. Discurso proferido na Assembleia Nacional*, Jornal do Fundão, 1959.

⁵⁶ Avis général de la section des Intérêts de l'ordre administratif de la Chambre Corporative sur la proposition de loi n°18 portant altération de la Constitution politique, in *Actas da Câmara Corporativa*, leg. 7, sessão 2, n°49, 10 avril 1959, p. 605, qui s'appuie notamment sur ces paroles du maître : « Il est évident que nous pouvions, d'un moment à

compartimentant chaque individu, en cloisonnant des groupes bien définis, les masses n'auraient plus aucune chance de peser sur la politique⁵⁷. Ceci explique la nouvelle modalité de l'élection du Président de la République : un système qualifié de dualiste, désireux d'adapter la Constitution française de 1958 (modèle revendiqué) en réalisant un compromis entre suffrage universel et suffrage social, le propre d'un Etat corporatif. Désormais, le chef de l'Etat sera élu par un collège restreint composé des députés, des membres de la Chambre Corporative et de responsables politiques locaux. Sa mission ? Une section autorisée de la Chambre Corporative⁵⁸ nous la livre et à notre plus grand étonnement, c'est le libéral de Coppet qui est invoqué pour justifier l'ensemble du projet, qu'il s'agisse de l'abrogation de l'élection directe ou du rôle du Président :

« Les disparités naturelles et les dissidences idéologiques, comme la confrontation des points de vue sur l'orientation générale de l'Etat en quelque domaine que ce soit, doivent trouver un autre *forum* que les élections présidentielles pour s'afficher et débattre ; nous songeons nommément au terrain que leur offrent les élections des députés à l'Assemblée Nationale. Le chef de l'Etat se doit d'être le plus possible, en plus d'un chef de la Nation, une entité indiscutée et indiscutable, une grandeur neutre, modératrice et sans parti – cette espèce de *pouvoir neutre* dont parle, chacun le sait, Benjamin Constant »⁵⁹.

Benjamin Constant, jusqu'à présent référence exclusive des progressistes, accaparé de la sorte par les instances de l'*Estado Novo* ! Serait-ce un jeu de dupes, un sophisme destiné à amadouer les libéraux ou le sentiment honnête des salazaristes ? Si Salazar croit vraiment avoir réglé le problème ochlocratique, la vocation du pouvoir modérateur tel qu'il était compris dans les milieux conservateurs, n'a plus de raison d'être. La référence à Constant, isolée notons-le, peut donc se comprendre comme le désir de dresser le portrait d'une figure affable du Président de la République, répondant au vœu des progressistes qui espéraient, à l'origine, un roi qui règne mais ne gouverne pas. Pour autant, cette autorité dissone avec la pensée de Salazar et démontre, selon nous, le manque de culture de nombre de ses créatures⁶⁰. Fervent catholique, Salazar ne cède à la « modernité » qu'au moment où il s'adonne à la lecture de Le Play et de Maurras ; aussi devait-il peu goûter les écrits du « métèque huguenot »⁶¹. Il semble toutefois juste de croire qu'il adhérerait à une certaine vision du pouvoir modérateur, cette version conservatrice proposée par Bonald et que les milieux contre-révolutionnaires français devaient recueillir sous une forme plus ou moins comprise. D'ailleurs, le passage cité de Salazar, insistant sur le fait qu'il faut armer le chef de l'Etat de « tous les pouvoirs et garanties nécessaires afin qu'il puisse toujours affirmer que c'est lui qui trace, en totale indépendance, les grandes lignes directrices de la vie de l'Etat », ressemble dans ses grandes lignes à la mission royale esquissée par le comte de Lur-Saluces lors de son entretien avec

l'autre, créer un Etat corporatif sur une nation inorganique » (A. Salazar, *Discursos*, vol. IV, p. 432 et s.). Plus qu'un dédain, il s'agit encore et toujours d'une méfiance envers les masses qui s'exprime et sous-tendent son projet.

⁵⁷ Salazar a horreur des foules et de ses tribuns (Y. Léonard, *Salazarisme et fascisme*, op. cit., p. 57). Le corporatisme, puisé chez La Tour du Pin, a pour but d'assurer l'ordre social et consiste « à réintégrer l'individu dans les hiérarchies et les communautés naturelles que sont la famille, le travail et la nation, afin de promouvoir une « justice sociale » sous la forme d'un ordre corporatif reconnaissant les hiérarchies et les responsabilités et interdisant les luttes de classe ». *Ibid.*, pp. 68-69.

⁵⁸ Organe auxiliaire, avec le Conseil d'Etat, la Chambre Corporative se composait de 185 *procuradores*, souvent choisis au sein de la haute fonction publique, du corps des professeurs de droit ou de l'armée. Sa principale attribution consistait à donner des avis sur tout projet ou proposition de loi, avant son examen devant l'Assemblée Nationale.

⁵⁹ Avis général de la section des Intérêts de l'ordre administratif de la Chambre Corporative sur la proposition de loi n°18 portant altération de la Constitution politique, in *Actas da Câmara Corporativa*, leg. 7, sessão 2, n°49, 10 avril 1959, p. 606. L'expression « pouvoir neutre » apparaît en français dans le texte.

⁶⁰ A moins qu'elle ne trahisse le contraire, avec les sous-entendus qui peuvent y être attachés. Notons ainsi qu'un autre avis de la Chambre Corporative, en 1935 cette fois (donc contemporaine du grand discours de Salazar sur le chef de l'Etat), faisait déjà le rapprochement entre le Président de la République et le pouvoir modérateur, chargé de mettre un terme aux dissensions entre l'Assemblée et le Gouvernement. Voir l'avis sur le projet de loi n°12 (altérations à la Constitution), *Diario das Sessões da Assembleia Nacional*, leg. 1, sessão 1, n° 145, 15 février 1935, p. 4.

⁶¹ Selon l'expression de Charles Maurras, *Enquête sur la monarchie*, Paris, les éditions du Porte-Glaive, 1986, p. 534. Sur ses influences et son rejet du libéralisme politique, voir Y. Léonard, *Salazarisme et fascisme*, op. cit., pp. 17-51.

Maurras⁶². Dissocié d'une fonction présidentielle qu'il n'a jamais voulu embrasser, Salazar prouve une nouvelle fois qu'en dépit de ses nombreux défauts, il ne peut être confondu dans la clabauderie avec Hitler et Mussolini⁶³ ; par cette attitude, en partie stratégique et hypocrite, il se récuse en effet à devenir un Egocrate, ce chef de l'Etat d'un nouveau genre, celui des régimes totalitaires⁶⁴.

Cet avis de la Chambre Corporative, fondée sur Constant, devait donc déplaire. C'est précisément en réaction à cette opinion que va intervenir le principal opposant à la réforme de 1959, José Hermano Saraiva. Le discours de ce célèbre historien, ministre de l'Instruction publique de l'*Estado Novo* de 1968 à 1970, a beau être souvent mis en exergue, n'en demeure pas moins peu ou mal étudié. D'emblée, Saraiva fustige « l'abîme » qui existe, au sein même de la glose de la section de la Chambre Corporative, entre la figure du pouvoir neutre de Constant et la vision du chef d'Etat présentée par Salazar en 1935. Les divergences de fond sont patentes. Selon lui, le pouvoir neutre est le modèle des régimes parlementaires, qui a abouti à l'aphorisme bien connu de Thiers. Il lui impute ainsi la faute de l'échec de la Constitution parlementaire de 1911, puisqu'il voit dans cette théorie le père de son « Président décoratif et inerte » ! Le fond de la réforme le conforte dans son opinion, tout en le forçant à exprimer son idée : le mode de désignation du Président de la République dépend finalement du rôle que l'on compte lui faire jouer. Ainsi, « l'élection restreinte, faite pratiquement au sein des Chambres, serait indiquée pour un Président dont la fonction serait seulement symbolique et modératrice ; le Président qui, en adaptant une formule connue, préside mais ne décide pas »⁶⁵. Saraiva conspuie bien évidemment ce modèle aussi bien que le théoricien libéral : y faire mention, comme dans l'avis de la section de la Chambre Corporative, revient à formuler un aveu d'impuissance du nouveau chef de l'Etat.

La suite de l'exposé présente encore plus d'intérêt. Nous l'aurons compris, Saraiva souhaite renouer avec l'archétype du chef de l'Etat décrit par Salazar, ce « guide actif de la Nation, responsable des destinées du peuple ». En toute logique, il convient de l'élire au suffrage universel. Or, c'est à ce stade qu'il introduit les préoccupations des hauts dignitaires de l'*Estado Novo*. Car, s'il ne partage pas les craintes de la Chambre Corporative sur la fièvre qui s'empare de l'électorat lors des campagnes présidentielles, s'il récuse tout argument fondé sur la conjoncture en évitant soigneusement de faire référence à Humberto Delgado, Saraiva ne rejette pas les développements tirés du corporatisme. Ce leitmotiv de la vie politique portugaise en rejoint naturellement un autre, celui de la peur des masses, celui de l'ochlocratie que Saraiva combattra dans ses livres d'histoire : « Ce n'est pas un argument nouveau ; nous ne croyons plus depuis longtemps à la véracité du suffrage direct et mécanique et nous n'acceptons pas que la Nation soit uniquement perçue comme une somme invertébrée d'individus »⁶⁶. Le couperet tombe en fin de discours, lui qui prend à parti non pas l'ochlocratie en tant que telle, produit éphémère, mais les agitateurs qui ont tôt fait de la diriger, les faux prophètes mais vrais démagogues : « Je veux dire, en résumé, que lors des élections directes, ce n'est pas le mérite qui triomphe, mais la démagogie »⁶⁷.

Aussi insiste-t-il sur deux points, soit autant de réponses aux principes formulés par la

⁶² « D'une part, la France n'a pas besoin d'un roi fainéant. D'autre part, il lui faut mieux qu'un simple gardien. Défenseur naturel de tout intérêt légitime, un roi de France a des devoirs supérieurs. [...] On n'arrête pas plus l'évolution d'un peuple que celle d'un corps vivant quelconque ; le rôle du pouvoir est de la régulariser et de la diriger, sans l'entraver, de façon à la rendre féconde. [...] Le roi aurait à se faire l'initiateur et le directeur nécessaire de réformes profondes que le salut de notre pays exige impérieusement ». Entretien avec Lur-Saluces, in Ch. Maurras, *Ibid.*, pp. 84-85.

⁶³ Dans les années 1930, le « moine dictateur » fustigera l'Etat totalitaire qui « tend vers le césarisme païen », jugé donc « incompatible, par nature, avec le génie de notre civilisation chrétienne ». Voir Salazar, *Pensamento e doutrina politica. Textos antologicos*, Lisbonne, Verbo, 1989, pp. 139-140.

⁶⁴ Le concept d'Egocrate dégagé par Soljénitsyne fut théorisé avec force par Claude Lefort qui le définit comme la « figure monstrueuse et dérisoire de l'homme total omniscient et tout-puissant, résumant en lui le tout du social ». Cl. Lefort, *L'invention démocratique. Les limites de la domination totalitaire*, Paris, Fayard, 1994, 2^e éd., p. 143.

⁶⁵ J. Hermano Saraiva, *Diario das Sessões da Assembleia Nacional*, leg. 7, sessão 2, n°120, 12 juin 1959, p. 938.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 940.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 944.

Chambre Corporative : d'une part, le mode de désignation du Président de la République proposée par la révision de 1959 ne répond pas aux idéaux de l'Etat corporatiste ; d'autre part, le corporatisme, tel qu'il se concevait initialement, n'est pas encore en place⁶⁸. Que propose-t-il en remplacement ? Si l'élection directe doit être rejetée, il convient de bien la dissocier du suffrage universel, car de lui seul dépend la fonction de guide du Président de la République. Afin de concilier ces deux impératifs, la préservation de l'autorité présidentielle d'un côté, l'ostracisme du suffrage direct de l'autre, un seul dispositif s'impose : une élection au suffrage universel à deux degrés.

Malgré son échec, Saraiva venait d'exposer les termes du débat contemporain unissant mode de désignation et rôle du Président de la République. La clarté du discours, la diatribe oratoire avec la Chambre Corporative, servira d'exemple lors de la dernière révision constitutionnelle qu'a connue le régime enfanté par Salazar. En 1971, orphelin de son géniteur, le pouvoir en place retrouve les mêmes options, et les mêmes références, exposées cette fois par Pinto Machado, un député de la nouvelle Aile Libérale dirigée par Sa Carneiro :

« Si le Chef de l'Etat était simplement le titulaire d'un Pouvoir Modérateur, avec pour seule fonction de prévenir et de résoudre les conflits entre les autres pouvoirs, alors, de fait, il n'y aurait pas de place pour un débat politique précédant l'élection présidentielle : tout se résume au choix d'un homme dont les qualités lui permettraient d'être capable de remplir cette fonction avec sagesse, fermeté et indépendance. Dans la mesure où le fait de discuter publiquement des personnalités, de leurs défauts ou de leurs mérites, ne viole pas seulement le for intérieur (ce qui ne doit pas relever de la rue) mais peut aussi affecter l'approbation nationale de l'élu et proscrire les vaincus, il serait bon de recourir à une élection par un collège restreint, de composition parlementaire et extraparlamentaire, sans débat préalable. En revanche, admettre ce même système électoral quand le Président de la République est le plus haut responsable du Gouvernement, reviendrait à dire qu'il n'appartient pas à la Nation de se prononcer sur sa politique [...] »⁶⁹.

Le débat de 1959 reprenait, en opposant cette fois deux camps bien délimités. D'un côté, les députés de l'Union Nationale, d'obédience salazariste, se moquaient du pouvoir modérateur, une « élucubration d'un de ces esprits agités du romantisme »⁷⁰. De l'autre, les libéraux, plus respectueux de la mémoire de Constant, ne semblaient pourtant pas séduits outre mesure par ses leçons. Tout au plus faisaient-ils remarquer que le Président de la République portugaise, tel qu'il figurait dans la Constitution, ne pouvait s'apparenter à un pouvoir modérateur, à un pouvoir neutre, en raison de son poids sur le Gouvernement et de son pouvoir législatif⁷¹ ; l'élection directe de « l'ultraprésident » (sic) s'annonçait donc comme une solution logique au regard de leur équation. Les intentions réelles de l'Aile libérale prètent ici à confusion : désir sincère d'élire au suffrage direct un président aux pouvoirs renforcés ou volonté implicite de donner naissance à l'autre branche de l'option ? Leurs descendants politiques dissiperont plus tard l'équivoque. Car, dans l'immédiat, eu égard aux fondations idéologiques de l'*Estado Novo*, leur projet n'ira pas plus loin.

La question de l'élection directe du Président de la République ne pouvait se reposer qu'au lendemain de la Révolution des œillets, avec l'objectif de stabiliser le pays et les règles du jeu parlementaire. Mais pouvait-on relever le pouvoir modérateur du chef d'Etat après un tel galvaudage du concept ?

⁶⁸ *Ibid.*, p. 941. Marcelo Caetano, successeur de Salazar, parlera d'un « Etat corporatif en intention mais pas en fait ».

⁶⁹ Pinto Machado, *Diario das Sessões da Assembleia Nacional*, leg. 10, sessão 2, n°103, 17 juin 1971, p. 2083.

⁷⁰ Avila de Azevedo, *Diario das Sessões da Assembleia Nacional*, leg. 10, sessão 2, n°105, 22 juin 1971, p. 2117.

⁷¹ « La compétence du Président de la République dépasse largement, pourtant, la sphère de compétence d'un pouvoir modérateur, limité dans son exercice à assurer et garantir le fonctionnement normal et harmonique des autres organes de la souveraineté, son activité ne devant ni ne pouvant interférer avec eux. De fait, il suffit de souligner la subordination directe et essentielle du Gouvernement au Président de la République (art. 81, 82) et son pouvoir législatif [...] pour reconnaître que nous sommes en présence d'un régime ultraprésidentiel [...] ». Pinto Machado, *Diario das Sessões da Assembleia Nacional*, leg. 10, sessão 2, n°103, 17 juin 1971, p. 2080.

B- Stabiliser les règles du jeu démocratique

Comme l'expliquait le député Vital Moreira, « la nouvelle constitution ne peut se comprendre sans le 25 avril 1974 »⁷². A première vue, le choix de l'élection du chef d'Etat paraît lui aussi conditionné par la conjoncture et par la volonté d'assurer une transition démocratique. Cet impératif répond en tout état de cause aux *desiderata* du Mouvement des Forces Armées (MFA), qui s'impose comme le principal agent politique de la période pré-constitutionnelle⁷³. Son objectif est double, lié autant au contrôle politique national qu'à la direction à donner à la colonisation, en particulier à l'épineuse question angolaise⁷⁴. Il fallait tout mettre à plat voire tout construire : le développement des partis politiques, syndicats, commissions de travailleurs, coopératives, mais également l'organisation religieuse, celle de l'université et des grands corps de l'Etat, parfois restés au stade embryonnaire sous le règne de la Constitution de 1933, ne date que de la chute de la dictature. Il en résulte une lutte agitée entre ces différents groupements et institutions, dont l'enjeu est la sphère de leur pouvoir et de leur influence, avec la tentation d'obtenir l'hégémonie du pouvoir politique. C'est en ce sens que Medeiros Ferreira, député du Parti Socialiste, a pu dire que tout se jouait au niveau de la « lutte institutionnelle », non au niveau de la « lutte des classes »⁷⁵.

Le MFA va chercher à s'appuyer sur les partis dans un pays dénué d'organisations intermédiaires, désarticulé en somme. Or, pour le MFA, les partis politiques devaient certes assurer la coordination de la volonté populaire, mais n'étaient que les agents de l'expression concrète des intérêts particuliers ; dans cette logique, les partis répondent à une nécessité d'organisation et d'encadrement de l'activité électorale à l'âge de la démocratie de masse que le MFA ne pouvait refuser⁷⁶. Leur vision s'inscrit d'emblée dans le cadre des conceptions du pouvoir conservateur, sans nécessairement se rattacher au rôle dévolu au Président de la République : il convenait d'avoir un organe au-dessus des partis, représentant ainsi les institutions et l'intérêt général, face à des partis, représentant des intérêts particuliers et censés photographier l'état de l'opinion électorale. Le choix de la proportionnelle, pour les élections législatives, renforçait l'idée ; il s'imposait au demeurant par des convictions déjà anciennes, mais exacerbées par la conjoncture : la représentation proportionnelle était ainsi comprise comme une technique de pacification sociale, en permettant de sortir d'un face-à-face trop brutal entre une majorité et une opposition⁷⁷. Le pluralisme devait être une réalité, ce qui déterminera plus tard une des missions du Président de la République. La crainte du MFA était d'autant plus perceptible que les militaires redoutaient une insurrection en provenance de leurs propres rangs, venant contester la légitimité et l'autorité d'un parlement qui ne serait pas suffisamment représentatif⁷⁸. L'instabilité politique du pays ne pouvait

⁷² M. Galvão Teles, « A revolução portuguesa e a teoria das fontes do direito », in Coelho Mario Baptista (dir.), *Portugal : O Sistema Político e Constitucional 1974-1987*, Lisbonne, Instituto de ciências sociais, 1989, p. 561.

⁷³ Sur cette période, voir en priorité J. Medeiros Ferreira, *Ensaio historico sobre a revolução do 25 de abril. O periodo pré-constitucional*, Lisbonne, INCM, 1983. Nous laisserons dans les limbes de l'histoire le projet mort-né de constitution du Premier ministre Palma Carlos. Défendant un régime présidentiel, il fut présenté au Conseil d'Etat le 8 juillet 1974 et immédiatement rejeté. Palma Carlos comprit qu'il devait démissionner. La tendance dite « bonapartiste », qu'il incarnait avec le Président Spínola, ne lui survivra pas. Voir les articles de M. Rebelo de Sousa, « *Requiem pelo bonapartismo spinolista* », in *Expresso* (15 mars 1975) et « *Conselho da Revolução : vitoria do pluralismo contra o bonapartismo militar ?* », in *Expresso* (21 juin 1975).

⁷⁴ Sur ce thème, voir A. Costa Pinto, *O Fim do Império Português. A Cena Internacional, a Guerra Colonial e a Descolonização 1961-1975*, Lisbonne, Livros Horizonte, 2001

⁷⁵ J. Medeiros Ferreira, article du journal *A Republica*, du 14 février 1975.

⁷⁶ Nous renvoyons, d'une façon générale, aux réflexions de P. Avril, *Essai sur les partis*, Paris, LGDJ, 1986.

⁷⁷ Cette vertu de la représentation proportionnelle fut défendue en France dès la fin du XIX^e siècle. Cf. P. Rosanvallon, *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard, 1998, pp. 162-164.

⁷⁸ Ceci explique l'une des formules du Programme des Forces Armées, qui déclare que « la définition d'une politique permettant de conduire à la paix entre les Portugais de toute race et de toute confession n'est possible que si la politique interne du pays et ses institutions sont assainies en les transformant, via la démocratie, en représentantes indiscutables du peuple portugais ». Cité par J. Medeiros Ferreira, *Ensaio sobre a revolução do 25 de abril, op. cit.*, p. 137.

toutefois trouver pour remède une organisation politique elle-même jugée instable et qui risquait de répéter les erreurs de la Constitution de 1911. Ce d'autant plus qu'elle était fondée sur des partis créés de toutes pièces et fatalement inexpérimentés, à commencer par le propre vainqueur des élections à la Constituante, le Parti Socialiste⁷⁹.

De surcroît, les différents projets de constitution présentés par ces partis ne tiraient pas les leçons du passé, en se révélant déconnectés des réalités. Textes plus idéologiques que constitutionnels, ils placent l'accent sur les questions économiques et sociales qui, quand il ne s'agit pas d'exposer *in extenso* la doctrine socialiste, occupent parfois la moitié et même, pour le cas de l'UDP, la quasi-totalité du texte⁸⁰ ! Quant au Président de la République, un consensus s'était formé au sein de la Première Plate-forme d'accord constitutionnel conclue le 13 avril 1975, sous la pression de la faction léniniste du MFA⁸¹ : celui-ci serait élu par un collège électoral, constitué des membres de l'Assemblée et de ceux de l'Assemblée du MFA, chaque candidature devant être souscrite par au moins 80 électeurs de ce collège. Si tous les projets de constitution, en dehors de celui de l'UDP, respectent ce double principe⁸², auquel s'ajoute la mention parfois explicite de l'absence de toute campagne électorale⁸³, l'accord n'est guère unanime quant au rôle dévolu à la Présidence de la République. La Plate-forme de 1975 se contentait d'énumérer un certain nombre d'attributions trahissant l'emprise du Conseil de la Révolution. En l'état, cette institution militaire assumait le rôle de pouvoir modérateur qu'elle parviendra à préserver jusqu'en 1982⁸⁴, conformément au souhait exprimé par Jorge Miranda à la Constituante. Un vœu sur lequel plane indubitablement l'ombre de Benjamin Constant :

« Employant un langage habituel en droit public, nous pouvons dire qu'au sein du système que nous préconisons, les forces armées n'exercent ni un pouvoir législatif, ni un pouvoir exécutif, ni un pouvoir judiciaire. Ils exercent un pouvoir modérateur, comprennent un pouvoir de garantie et d'équilibre entre les différents pouvoirs de l'Etat, un pouvoir neutre au-dessus des forces politiques partisans, sans pour autant être exclu de la réalisation des transformations politiques et sociales. [...] ce que nous demandons aux forces armées, aujourd'hui et demain, c'est qu'elles garantissent la légalité démocratique et qu'elles défendent la révolution socialiste [...]. Nous ne souhaitons pas qu'elles se retirent de la scène politique, mais qu'elles exercent une surveillance sur cette vie politique, une surveillance arbitrale et indépendante qui ne puisse se confondre avec une quelconque tutelle »⁸⁵.

⁷⁹ Voir M. Tito de Morais, *O Portugal Socialista na Clandestinidade*, Lisbonne, éd. Portugal Socialista, 1977. Mario Soares est littéralement parti de rien, ce qui ne l'empêchera pas de mettre sur pied un groupe qui obtiendra 116 députés aux élections du 25 avril 1975. Seul le Parti Communiste avait un semblant de structure, lui qui, depuis 1965, se préparait à réaliser sa « révolution démocratique et sociale ». Faute de discipline parlementaire, l'expérience aurait pu être tragique et offrir le pouvoir à un électron libre au sein même d'un parti. Il ne faut pas oublier, à ce titre, l'activité modératrice que peut revêtir l'institutionnalisation des groupes parlementaires. Cf. J. Waline, « Les groupes parlementaires en France », in *RDP*, LXXVII, nov./déc. 1961, pp. 1170-1237.

⁸⁰ Un seul député représentait l'UDP à la Constituante, son projet ne disant mot sur le Président de la République. Au terme de son préambule, l'espoir se fondait sur la classe ouvrière qui devait initier et se placer à la tête d'un mouvement englobant toutes les masses populaires. Voir J. Miranda, *Fontes e trabalhos preparatorios da constituição*, Lisbonne, INCM, 1978, vol. I, p. 484. Pris dans un climat socialiste, ce type de vœu ne devait pas rassurer les esprits conservateurs. Ce d'autant plus que, dans l'idéal révolutionnaire, seule la démocratie directe est une véritable démocratie, la démocratie représentative n'étant qu'une oligarchie. L'ochlocratie hante, encore et toujours...

⁸¹ Voir J. Miranda, « Le régime semi-présidentiel portugais entre 1976 et 1979 », in M. Duverger, *Les régimes semi-présidentiels*, Paris, PUF, 1986, pp. 133-153.

⁸² Ceci n'empêchera pas Sottomayor Cardia (PS) de critiquer l'admission des membres de l'Assemblée du MFA au sein du collège électoral. Voir *Diário da Assembleia Constituinte*, leg. 1, sessão 1, n°78, 7 novembre 1975, pp. 2574-2575.

⁸³ Comme au sein du projet du CDS. Voir J. Miranda, *Fontes e trabalhos preparatorios da constituição*, op. cit., pp. 256-261. Pour comprendre le rapport de force, voici le nombre de députés à la Constituante de chaque parti : PS 116 ; PPD 81 ; PCP 30 ; CDS 16 ; MDP/CDE 5 ; UDP 1 ; ADIM 1. Voir, de façon générale, J. Gaspar/N. Vitorino, *As eleições de 25 de Abril. Geografia e imagem dos partidos*, Lisbonne, Livros Horizonte, 1976.

⁸⁴ L'article 145 de la Constitution de 1976, complété par l'article 273, précise que sa fonction consiste à garantir le fonctionnement régulier des institutions. Aucune mention expresse n'est faite au « pouvoir modérateur » dans ce texte.

⁸⁵ J. Miranda (PPD), *Diário da Assembleia Constituinte*, leg. 1, sessão 1, n°92, 9 décembre 1975, p. 2992.

Il n'en est pas de même du Président de la République, sauf à le considérer sous l'angle du Président du Conseil de la Révolution. Mais comment lui permettre d'assurer une bonne part de ce pouvoir modérateur, de s'imposer au sein de ce Conseil, s'il est élu en partie par des militaires et issu de leurs rangs⁸⁶ ? Les différents projets ne s'en soucient pas et se contentent de reprendre l'ensemble des prérogatives présent au sein de l'accord de 1975, quitte à rabaisser sa nature. Ainsi, à droite de l'assemblée, seul le projet du CDS voit en lui le « chef de l'Etat », le projet du PPD évitant soigneusement tout positionnement⁸⁷. A gauche, si le PCP admet lui aussi sa fonction de chef d'Etat, le projet du MDP/CDE le consacre, ironiquement, « premier magistrat de la Nation ». Le projet du PS se limite à voir en lui « un citoyen portugais, âgé de plus de 35 ans, et jouissant de ses droits civil et politique ». Finalement, nous en apprenons plus sur leurs intentions en lisant le serment imposé au Président de la République au moment de son entrée en fonction, conformément aux projets du PPD, du PCP et du MDP/CDE. A droite, le serment est axé sur la défense des droits et des libertés. En revanche, à gauche, le PCP lui demande de « défendre les institutions révolutionnaires, promouvoir le progrès social et le bien commun du peuple », alors que le MDP/CDE exige qu'il promette de « consolider la démocratie et l'instauration du socialisme ». Le Président de la République serait-il un cicérone du socialisme⁸⁸ ? Assurément, si ces serments peuvent n'être qu'une coquille vide, ils véhiculent un aspect, jusque là absent, de la fonction présidentielle, visant à préserver les institutions démocratiques et à consolider les libertés publiques. En se maintenant dans le texte définitif, ce type de serment, exclusif au chef de l'Etat⁸⁹, conditionnerait sa mission. Il suffisait, aux fins de la renforcer, de l'élire directement.

Paradoxalement, la victoire de la gauche devait servir la cause soldatesque, en marginalisant le flanc droit du MFA qui faisait craindre le spectre d'une énième dictature militaire ; l'échec du putsch de 1975, fomenté par l'extrême gauche, condamne de même la faction léniniste du MFA à l'inaction. Le front modéré du MFA, rendu libre par la conjoncture, se décide à imposer l'élection directe du Président de la République aux partis et obtient gain de cause au sein de la Seconde Plate-forme d'accord constitutionnel du 16 février 1976⁹⁰. Celle-ci peut être appréhendée comme une pré-constitution⁹¹ dont les principes devaient être repris par la constitution définitive. Le MFA se proposait ainsi d'accompagner la démocratisation du régime, en conservant un ascendant sur les partis politiques. Dans cette optique, l'élection du Président de la République était accompagnée d'une restriction assez intrigante, la fameuse « clause militaire implicite »⁹² : seul un militaire pouvait en effet se présenter aux premières élections⁹³, afin de préserver le sommet de l'Etat de l'influence des partis mais aussi dans le but de subordonner les forces armées à la démocratie et les contraindre elles-mêmes à renoncer à terme à leurs intérêts particuliers. De la sorte, l'usage du

⁸⁶ Interrogation soulevée par A. Antunes, *O Novissimo Principe. Analise da Revolução*, Lisbonne, Intervenção, 1977, pp. 113-119, qui voit donc dans le Président de la République l'agent obéissant du MFA.

⁸⁷ L'expression « chef de l'Etat » fut réintroduite par la Constitution de 1933. Pour des raisons d'image, on peut penser que le poids de cet héritage était trop lourd à porter par des partis de droite, même si ce silence cache d'autres raisons.

⁸⁸ L'article 2 de la Constitution de 1976 est ainsi rédigé : « La République portugaise est un Etat démocratique [...] dont l'objet est d'assurer la transition vers le socialisme en créant les conditions nécessaires à l'exercice démocratique du pouvoir par les classes laborieuses ». Le programme socialiste disparaîtra lors de la révision de 1982.

⁸⁹ Le Président de la République est le seul organe de l'Etat à prêter ce type de serment. J. Miranda souligna déjà cette particularité lors des débats portant sur la première révision de la Constitution. Voir *Diário da Assembleia da República*, II^e série, leg. 2, sessão 2, n°19 S, 15 octobre 1981, p. 46.

⁹⁰ Sur la stratégie militaire aboutissant au choix de l'élection au suffrage universel, voir J. Medeiros Ferreira, *O Comportamento Politico dos Militares. Forças Armadas e Regimes Politicos em Portugal no Seculo XX*, Lisbonne, Editorial Estampa, 1992, p. 314 et s. Bien que convaincantes, ces considérations n'en demeurent pas moins hypothétiques : le mystère plane toujours autour de la Seconde Plate-forme, qu'il s'agisse de procédure, de son esprit ou des raisons réelles du choix de l'élection directe du Président. Voir M. Braga da Cruz, « O Presidente da Republica na génese e evolução do sistema de governo português », in *Analise Social*, vol. XXIX, n°125-126, 1994, p. 241.

⁹¹ Sur la notion de pré-constitution : O. Beaud, *La puissance de l'Etat*, Paris, PUF, 1994, pp. 267-269.

⁹² A. Gonçalves Pereira, *O semipresidencialismo em Portugal*, Lisbonne, Atica, 1984, p. 42.

⁹³ Cette clause implicite fut respectée. Tous les candidats, y compris celui présenté par le Parti Communiste (le général Pato), étaient militaires.

suffrage universel lors des présidentielles de 1976 ne servait pas uniquement à élire le Président de la République, garant des institutions démocratiques ; il proposait d'élire en même temps, et sur une même tête, le commandant en chef des forces armées⁹⁴. Bien que prévisibles, les alarmes autour du risque bonapartiste, au sein⁹⁵ comme au-dehors de l'hémicycle⁹⁶, n'ont pourtant pas abondé. La thèse d'un accord sincère avec les partis en est ressortie renforcée. Mais dans quel but⁹⁷ ?

Grande perdante des élections, la droite hésitait sans doute à se faire entendre. Le projet de constitution du PPD, silencieux quant à la fonction présidentielle, nous intrigue au moins autant que le voile porté sur les grandes figures libérales et sur le pouvoir modérateur, seul Olivio Franco s'aventurant à évoquer son existence au sein de la Charte de 1826. Car, assurément, cette droite se voulait l'héritière d'un libéralisme qui ne reniera jamais son passé. En 2001, encore, le député Mota Amaral met en exergue un épisode glorifié de la vie constitutionnelle de l'*Estado Novo*, une improbable madeleine de Proust qui, sans l'ombre d'un doute, n'aurait pu être oubliée en 1976 :

« Quant à la structure de l'Etat démocratique, c'est ici que se situe l'élection directe du Président de la République, de laquelle découle, de façon conséquente, la définition d'un profil type de pouvoir modérateur effectif que devra assumer son titulaire. Cette revendication historique de l'Opposition Démocratique à la dictature salazarienne fut expressément insérée dans le projet de révision de la Constitution présentée par l'Aile Libérale en 1970. Nous ne devons jamais nous détourner de cette revendication, afin de maintenir en vie l'existence, au sommet de l'organisation étatique, d'une personne, légitimée de façon démocratique, responsable du fonctionnement stable de la démocratie et de l'indépendance nationale, envers qui nous nous tournerons en cas de crise grave [...] »⁹⁸.

Le projet de révision constitutionnelle mis en exergue n'est autre que celui conçu par Francisco de Sa Carneiro, appelé à devenir une figure marquante des débuts de la nouvelle ère républicaine. Un projet qui, en 1971, avait été prestement rejeté, accusé d'être trop libéral, en conséquence contraire à l'esprit voire à la lettre de la Constitution⁹⁹. Mais un projet dont le contenu témoigne de la persistance de l'idée de pouvoir modérateur, désormais indissociable de l'élection directe (du moins dans sa glose ultérieure), que Sa Carneiro n'acceptera pas de renier. Une partie du côté gauche de l'assemblée, représentée par Mario Soares, étant également encline à adhérer à cette figure constitutionnelle originaire de la monarchie du XIX^e siècle, le président *castrense* n'était-il pas mort-né ?

II- Le « roi constitutionnel élu » : l'élection comme rempart aux prétentions partisans

⁹⁴ Selon Giuseppe de Vergottini, les militaires portugais ont opté pour une représentation médiée de leurs intérêts, par l'entremise du Président de la République. Selon ce constitutionnaliste italien, le Président devient l'organe de la « souveraineté hybride » car en lui se rencontre une composante civile et une composante militaire. Voir *Origine della Secunda Republica Portuguesa*, Milan, A. Giuffrè, 1976 et le commentaire de J. Miranda dans *A Constituição de 1976, formação, estrutura, princípios fundamentais*, Lisbonne, Petrony, 1978, p. 28.

⁹⁵ Par l'entremise de Barbosa de Melo (PPD), notamment en raison du choix de la proportionnelle pour les Législatives qui contraste avec l'élection au suffrage universel du Président : cf. *Diário da Assembleia Constituinte*, leg. 1, sessão 1, n°132, 2 avril 1976, pp. 4442-4443.

⁹⁶ Notamment sous la plume de José Miguel Alarcão Judice, « O bonapartismo impossível ? », in *Portugal à Deriva*, Lisbonne, éd. do Tempo, 1978, p. 68.

⁹⁷ En dehors de l'incapacité, soulignée par Jorge Miranda, de contester ce que le peuple considérerait comme un droit : « Il est vrai que l'élection par suffrage direct a été originairement au Portugal une tentative de légitimation de la dictature contre la République parlementaire. Ce fut le cas avec Sidonio Pais en 1918, Carmona en 1928, la Constitution de Salazar en 1933. Toutefois, aujourd'hui, le peuple portugais ne comprendrait pas qu'il n'ait pas le droit d'élire son Président [...] ». *Diário da Assembleia Constituinte*, leg. 1, sessão 1, n°114, 4 mars 1976, p. 3763.

⁹⁸ Mota Amaral (PSD), *Diário da Assembleia da Republica*, leg. 8, sessão 2, n°74, 25 avril 2001, p. 2915.

⁹⁹ Sur ce projet et les problèmes constitutionnels qu'il a soulevés : J. Miranda, *Inconstitucionalidade da revisão constitucional : um projecto de Francisco de Sa Carneiro*, Lisbonne, Assembleia da Republica, 1997.

Déclarant que l'échec de la Première République doit être imputé à l'absence de pouvoir modérateur, l'élection du Président étant assumée en 1911 par l'assemblée¹⁰⁰, le député Rui Pena (CDS) reconnaissait, en 1979, que la leçon avait été tirée au sein de la nouvelle Constitution. Une mise en garde s'imposait toutefois : « Dans l'actuelle constitution, le Président de la République est élu au suffrage universel direct, mais, pour autant, aucune répercussion significative n'a été ressentie. Parfois, ce ne sont pas les systèmes qui défont, mais les hommes, eux qui ne savent ou ne veulent pas tirer parti de toutes les possibilités offertes par ces systèmes »¹⁰¹. Le message adressé au président Eanes paraît clair ; il n'en demeure pas moins intrigant eu égard à la mission que la Constitution de 1976 lui assigne expressément à l'origine, non-dit qui explique sans doute l'importante révision de 1982 eu égard à sa fonction de garant des institutions.

Même si elles font partie intégrante du système, l'étude des prérogatives du Président de la République ne nous attardera donc pas¹⁰². La plupart d'entre elles sont implicitement liées à l'idée de pouvoir modérateur, ce qui en explique les limites¹⁰³. Ainsi, le droit de révocation des ministres, depuis la révision de 1982, n'est désormais possible qu'en cas de crise politique et après consultation du Conseil d'Etat. Cette modification de l'article 193 de la Constitution¹⁰⁴ a introduit une différence essentielle au Portugal entre la responsabilité politique du gouvernement, qui ne se joue que devant l'assemblée, et la responsabilité dite institutionnelle, qui met en relation le gouvernement et le Président de la République¹⁰⁵. Le droit de dissolution, pour sa part, a cessé d'être automatique et ne dépend plus de l'avis favorable du Conseil de la Révolution depuis 1982 ; laissé à sa libre appréciation, il subit toutefois des restrictions, de temps (ne peut être utilisé pendant les six mois qui succèdent ou précèdent l'élection présidentielle), ou de conjoncture (interdiction est faite de l'employer en période d'état de siège ou d'état d'urgence). A ceci s'ajoutent le droit de veto¹⁰⁶ et surtout de saisine du Tribunal constitutionnel, le Président de la République étant le seul organe à pouvoir le saisir avant promulgation de la loi.

Si ces prérogatives font partie intégrante du système dont parle Rui Pena, elles n'ont constitué pourtant pas la clef de voûte. Pas plus, d'ailleurs, que l'émblématique article 120 de la Constitution : « le Président de la République représente la République portugaise. Il garantit

¹⁰⁰ « La Constitution de 1911 a été accusée, avec raison, de provoquer l'instabilité gouvernementale que nous connaissons et qui a conduit à la dictature. Le Parlement faisait ce qu'il voulait et ce dont il avait envie sans qu'un pouvoir modérateur ne soit présent pour le contenir - le Président de la République était élu par les Députés et se plaçait, en conséquence, sous leur dépendance ; il se contentait de respecter ce qu'on nommait les « indications constitutionnelles ». De là est née la difficulté à gouverner le pays : en moins de quinze ans se sont succédés huit présidents, quarante-quatre ministères, sept législatures, dont cinq firent l'objet d'une dissolution ». R. Pena, *Diário da Assembleia da República*, leg. 1, sessão 3, n°45, 2 avril 1979, p. 1594.

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² Nous renvoyons à la thèse de R. Garnier, *Un modèle européen de démocratie : le cas portugais*, op. cit., pp. 325-395, qui retient une liste de sept cas de crises justifiant l'emploi des droits de dissolution et de révocation des ministres.

¹⁰³ « Il est évident que le Président de la République dispose de pouvoirs suffisants, parce que, en prenant appui sur la Constitution, nous constatons qu'elle est respectée dans toute sa dimension. En plus des pouvoirs qui lui sont ici confiés, il devra posséder ceux qui découlent de sa dimension de pouvoir modérateur ». Fernando Condesso (PSD), *Diário da Assembleia da República*, leg. 2, sessão 2, n°136, 12 octobre 1982, p. 5727.

¹⁰⁴ Subtile au premier abord : la révision a supprimé le mot « politique », jusque là accolé au terme « responsabilité ».

¹⁰⁵ Les débats sur l'article 123 éclairent les raisons de ce choix : « [...] nous approuvons l'abolition de la responsabilité, car cela est conforme avec la fonction modératrice du Président de la République, une fonction vouée à intervenir de façon structurelle, en fonction d'options de fond, et non destinée à intervenir de façon purement conjoncturelle, comme c'est le cas de la responsabilité de la formation et du maintien des gouvernements. Le Président de la République est le titulaire d'un pouvoir modérateur de nature institutionnelle ; ce n'est pas un organe de gouvernement, ni de direction politique quotidienne ». Antonio Vitorino (UEDS), *Diário da Assembleia da República*, leg. 2, sessão 2, n°123, 20 juillet 1982, pp. 5157-5158. Dans le même sens, Luis Beiroco et le CDS votent en faveur du nouvel article 123 car celui-ci « définit le Président de la République comme un organe d'arbitrage, modérateur et régulateur du système politique et non comme un organe de nature gouvernementale ». *Diário da Assembleia da República*, leg. 2, sessão 2, n°115, 7 juillet 1982, p. 4795

¹⁰⁶ Voir le lien établi entre le veto et le pouvoir modérateur par Luis Beiroco (CDS), *Diário da Assembleia da República*, II^e série, leg. 2, sessão 2, n°38 S3, 12 novembre 1982, p. 80.

l'indépendance nationale, l'unité de l'Etat et le fonctionnement régulier des institutions démocratiques. Il est par voie de conséquence le Commandant suprême des forces armées ». Celui-ci est fort bien perçu par Roxane Garnier qui n'y voit qu'un « code de déontologie de la fonction présidentielle », puisqu'il abrite une définition plus politique que juridique, qui présente en outre le désavantage de ne pas dissocier les deux visions du pouvoir modérateur.

La solive du système se situe au niveau de l'élection présidentielle : à défaut d'être neutralisée, en échappant à l'emprise des partis, il faut reconnaître sa singularité, même si sa signification réelle et symbolique demeure d'interprétation difficile (A). Mais ce sont bien les hommes qui bâtissent et consolident les systèmes¹⁰⁷, en s'efforçant de faire du Président de la République un héritier du pouvoir modérateur, non sans trancher toutes les difficultés (B).

A- Les *habits neufs de l'Empereur* : singularité et ambivalence d'une élection

A l'instar de Maurice Duverger, de nombreux politologues mais aussi bien des publicistes ont tendance à percevoir l'élection au suffrage universel comme un équivalent du « sacre de Reims dans l'ancienne monarchie », les deux conférant « le pouvoir suprême, dont les autres découlent »¹⁰⁸. L'analogie serait amusante, si elle n'était pas fausse. En France, sous l'Ancien régime, le sacre avait un effet déclaratif et non constitutif de la royauté. Au Portugal, sous la République, l'élection au suffrage universel ne donne pas le pouvoir suprême. Cependant, elle produit bien quelque effet, dont le rendu se révèle aussi bien ambigu que paradoxal : symboliquement, elle transforme la personne choisie par la nation, mais ne la renforce pas nécessairement. En effet, l'onction suprême dont se couvre le Président de la République ressemble furieusement aux *habits neufs de l'Empereur* du conte d'Andersen ; et c'est précisément en avouant que le « roi est nu » qu'un député va nous permettre de lire ce hiéroglyphe.

La singularité des élections présidentielles doit être soulignée avant toute analyse, les Portugais ayant pris soin de les distinguer des élections politiques. Afin d'éviter tout amalgame et tout lien de dépendance, les élections législatives précèdent donc les élections présidentielles (article 128) et les programmes sont dissociés : les candidats ne proposent aucun programme de gouvernement, afin de rappeler que la mission du président est constitutionnelle, non politique. Il ne s'agit pourtant pas de la seule particularité portugaise : à l'origine, tout est mis en œuvre dans le but de soustraire les présidentielles de l'influence des partis et pour les mettre, au contraire, sous la coupe des citoyens.

Le premier fait remarquable se situe à l'article 127 de la Constitution. A la différence de la France, qui a opté pour le système décrié des 500 signatures d'élus qui cristallise bien souvent la mainmise des partis sur cette élection, le Portugal a choisi une modalité citoyenne, censée rompre avec la dictature des partis¹⁰⁹. Les candidatures présidentielles sont en effet présentées par des citoyens, avec un quorum fixé au minimum à 7500 et au maximum à 15000¹¹⁰, choix qui vise à éviter les pressions qu'un trop grand nombre de patronage pourrait exercer sur l'ensemble de l'électorat, selon une hantise déjà perçue de la masse et de l'ochlocratie¹¹¹. Ainsi conçues, les candidatures présidentielles se dissocient pleinement des candidatures législatives, qui requièrent l'investiture des partis et constituent leur domaine réservé (article 154).

Les partis politiques peuvent certes donner leur appui à un candidat, mais ne l'investissent

¹⁰⁷ Nous ne ferons qu'une référence tacite aux conventions de la constitution. Voir P. Avril, *Les conventions de la constitution*, Paris, PUF, 1997.

¹⁰⁸ M. Duverger, *Echec au roi*, op. cit., p. 57.

¹⁰⁹ Ce point est au cœur de l'étude, déjà datée, de L. Salgado de Matos, « Significado e consequências da eleição do presidente por sufrágio universal – o caso português », in *Análise Social*, vol. XIX, n°76, 1983-2, pp. 233-259, qui emprunte beaucoup à son mémoire de D.E.A. dirigé par M. Duverger.

¹¹⁰ La Constitution de 1976 se contente ici de reprendre la Seconde Plate-forme d'accord constitutionnel.

¹¹¹ Notons par ailleurs que les rares pays ayant adopté ce système, à l'instar de l'Autriche ou de l'Islande, ont également choisi de restreindre le nombre des patronages. Inconsciemment ou pas, la peur du nombre est bien présente.

pas à proprement parler. Les résultats des élections révèlent d'ailleurs une faille persistante entre les législatives et les présidentielles, le décalage étant même parfois impressionnant à quelques mois d'intervalle. En 1976, Eanes, soutenu par une entente rassemblant le PS, le PPD/PSD et le CDS, ne reçoit que 76 % des votes que ces partis avaient obtenu quelques mois avant aux Législatives. En 1980, Eanes, épaulé cette fois par le PCP et le Front Republicain et Socialiste, enregistre un gain d'un demi-million de voix par rapport aux résultats de cette même alliance aux Législatives. Eanes a ainsi non seulement bénéficié des voix socialistes, en dépit du retrait du soutien de Mario Soares, mais également d'une partie non négligeable des voix de l'Alliance Démocratique qui avait pourtant fait une campagne ouvertement hostile à sa réélection en soutenant le général Soares Carneiro. Les dernières élections n'échappent guère à ces règles et tendent même à les renforcer. En janvier 2006, Cavaco Silva triomphe enfin de Soares qui, pourtant parrainé par le PS, recueille moins de voix qu'un candidat socialiste dissident¹¹² ; la victoire de Socrates aux Législatives datait pourtant de mars 2005. En 2011, Cavaco Silva est confortablement réélu avec 53% des voix, ne laissant au candidat soutenu par le PS, alors au gouvernement, qu'un résultat très faible n'atteignant pas même 20 %¹¹³.

Le comportement électoral de la présidentielle suit donc rarement celui des législatives, à la différence de la France¹¹⁴. Ceci ne peut se comprendre uniquement à la lumière du mode de scrutin, dans la mesure où celui-ci est identique aux deux pays : un scrutin uninominal majoritaire à deux tours. Il tient peut-être, à l'origine, au manque d'organisation des partis qui n'ont pas su, dans un premier temps, ou voulu, dans un second temps, adhérer à la logique présidentielle - celle du régime présidentiel, cela s'entend ; ainsi présentèrent-ils des candidats de second plan ou refusant de gouverner, qui ne concurrenceraient pas leurs chefs, ceux-ci préférant se réserver le rôle de Premier ministre. Le caractère imprévisible de l'électorat a pu aussi démotiver les hommes d'intrigues des partis, plus doués pour gravir les échelons internes que pour séduire les masses. Doit-on s'étonner, dès lors, de constater que ce sont deux futurs premiers ministres qui se feront le plus entendre entre 1979 et 1981, à l'aube de la révision constitutionnelle, pour réclamer l'abolition de l'élection présidentielle au suffrage universel¹¹⁵ ?

Les élections de 1986 auraient toutefois pu changer la donne : il s'agit des premières élections où les partis pouvaient proposer directement leur propre candidat. Toutefois, Mario Soares, sorti vainqueur d'élections à forte consonance politique, et qui d'ailleurs sont les seules présidentielles, jusqu'à aujourd'hui, à avoir eu recours aux deux tours¹¹⁶, préfère opter pour la continuité. Il refusa ainsi de proposer un programme de gouvernement tout en remémorant les missions du président qui, au terme de l'article 120 de la Constitution, est censé protéger l'indépendance nationale, préserver l'unité de l'Etat et assurer le fonctionnement régulier des institutions démocratiques.

¹¹² Soares peine à recueillir 14 % des voix, Manuel Alegre le devançant avec près de 21 %.

¹¹³ A noter qu'il devance difficilement le candidat « indépendant » Fernando Nobre (membre et député du PSD comme Cavaco Silva, mais se présentant sans le soutien d'un parti), qui recueillit 14 %. Ce résultat décevant n'est pas dû à un morcellement des candidatures à gauche, ceux-ci récoltant des scores dérisoires.

¹¹⁴ Voir J. Ranger, « Le vote présidentiel : un comportement électoral parmi les autres », in *Pouvoirs*, n°14, 1980, pp. 81-96. Même si les périodes de cohabitation ont pu faire croire l'inverse entre 1986 et 2002, le comportement électoral paraît encore suivre cette même tendance jusqu'à aujourd'hui, quoiqu'il subit le contrecoup de la fin du vote partisan.

¹¹⁵ P. Santana Lopes/J. M. Durão Barroso, *Sistema de Governo e Sistema Partidario*, Amadora, Livraria Bertrand, 1980, p. 97.

¹¹⁶ Tableau récapitulatif des résultats aux élections présidentielles :

1976 (27/6)	1980 (7/12)	1986 (16/2)	1991 (13/1)	1996 (14/1)	2001 (14/1)	2006 (22/1)	2011 (23/1)
Eanes	Eanes	Soares	Soares	Sampaio	Sampaio	Cavaco Silva	Cavaco Silva
1 ^{er} tour	1 ^{er} tour	2 nd tour	1 ^{er} tour	1 ^{er} tour	1 ^{er} tour	1 ^{er} tour	1 ^{er} tour
61, 5 %	56, 5 %	51, 3 %	70, 4 %	53, 8 %	55, 55 %	50, 59 %	53, 14 %

Cette singularité ne s'est depuis jamais démentie. Les élections présidentielles sont totalement dissociées du reste des élections¹¹⁷, faisant même œuvre de consensus, plus ou moins tacite, entre les partis, en particulier lors des réélections. Pour prendre l'exemple symbolique de 1991, Soares sera réélu au premier tour avec 70 % des voix ; chiffre logique, puisque les principaux partis de droite (PSD) et de gauche (PS) l'ont soutenu ! Un seul tour suffit dans ces circonstances, union métaphorique de la nation propre à consolider le rôle de modérateur du Président. Le même résultat risquait aussi de se produire, cette fois-ci de façon plus problématique, en cas de bipolarisation : celle-ci fut un temps évoqué après 1996, les élections de cette année ayant opposé seulement deux candidats qui représentaient deux blocs, la droite (Cavaco Silva) contre la gauche (Sampaio). Mais l'exemple de 1996 restera sans lendemain, et la propension à multiplier les candidatures, y compris au sein d'un même parti, a évité depuis tout choc frontal.

Comment expliquer cette situation ? Les Portugais auraient-ils pris goût aux cohabitations¹¹⁸ ou faut-il en déduire autre chose quant à la fonction présidentielle ? Le regard doit, de toute évidence, se porter sur la réélection de Mario Soares en 1991, parangon des élections présidentielles portugaises. Or, bien qu'il soit toujours possible d'affirmer le contraire en soulevant des objections basement tactiques, le soutien du PSD au candidat socialiste prenait officiellement appui sur une justification doctrinale plus que politique. Silva Marques devait l'exposer avec ironie face à Antonio Guterres, futur premier ministre socialiste, qui concevait encore les présidentielles comme une élection politique :

« Finalement, M. le député Antonio Guterres, nous ne savions pas qu'un parti était dans l'obligation de présenter un candidat à la Présidence de la République. Nous ne partageons pas votre vision sectaire des institutions de la république démocratique ! Nous pensons que le Président de la République doit exercer un pouvoir modérateur, placé au-dessus des partis, et que, pour cette raison, il est faux et pernicieux, pour la république démocratique et sa solidité, de politiser à ce point les institutions de l'Etat. Mais, M. le député Antonio Guterres, le fait de soutenir Mario Soares, si celui-ci se représente, n'est guère déplacé, puisque nous avons toutes les raisons de le faire ! Nous soutenons Mario Soares, si celui-ci se représente, parce que nous sommes en accord avec sa façon de comprendre l'exercice présidentiel, bien que nous ayons d'autres critiques à lui faire [...] »¹¹⁹.

L'argumentation officielle s'articulait donc autour de la notion de pouvoir modérateur, que la pratique présidentielle de Soares aurait réussi à cristalliser¹²⁰. Naturellement, la singularité de sa mission est censée conférer aux élections présidentielles une aura mais aussi une finalité particulières. Le « roi constitutionnel » élu au suffrage universel doit consolider le résultat attendu des élections législatives, à savoir la formation d'un gouvernement, produit néanmoins incertain en raison du choix de la représentation proportionnelle¹²¹. Au demeurant, c'est sur ce terrain du

¹¹⁷ A. Freire, « Eleições de segunda ordem e ciclos eleitorais no Portugal democrático 1975-2004 », in *Análise Social*, vol. XL, n°177, 2005, pp. 815-846. Il n'est pas rare de voir une contradiction avec les Législatives, rehaussant ainsi le faible impact des partis sur des élections centrées principalement sur la personne du candidat. Ce fut le cas des importantes élections de 1986 : Soares est élu alors que le PSD était sorti vainqueur des Législatives d'octobre 1985.

¹¹⁸ Si l'on tente d'appliquer la grille de lecture française au cas portugais, il faudrait reconnaître que les périodes de « concordance de majorités » constituent l'exception. De 1986 à 2012, les seules années pertinentes pour ce calcul, nous ne distinguons que huit années de « concordance », dont près de sept pour le seul Guterres. Celui-ci est même le seul Premier ministre à n'avoir connu que des périodes de concordance : nommé par Soares le 28 octobre 1995 et quittant le pouvoir le 6 avril 2002, son attitude a toujours été indépendante du Président de la République.

¹¹⁹ Silva Marques (PSD), *Diário da Assembleia da República*, leg. 5, sessão 3, n°100, 12 juillet 1990, pp. 3502-3503.

¹²⁰ En plus du PSD, un député du CDS, Adriano Moreira, en convient expressément et le loue pour cette raison : voir *Diário da Assembleia da República*, leg. 5, sessão 3, n°43, 13 février 1990, p. 1494.

¹²¹ Argument ressassé, notamment en 1982 : « Selon nous, le Président de la République est au-dessus des contingences gouvernementales et des contingences électorales de l'Assemblée de la République, notamment depuis que nous avons adopté un système d'élection à la proportionnelle, c'est-à-dire un système d'élection où il est normalement impossible qu'un parti puisse obtenir la majorité absolue au parlement. Le Président de la République a ainsi la charge de présider et de faciliter la formation de majorités composites. Si le Président de la République doit présider et faciliter la formation de majorités composites – et il s'agit là d'une de ses principales fonctions constitutionnelles, même en

pouvoir modérateur que leurs adversaires politiques attaquaient le parti majoritaire, suivant une démonstration alambiquée des plus paradoxales : le PSD était accusé de réduire à néant cette fonction du Président de la République en refusant le combat, échappant ainsi à l'éventualité d'une défaite qui aurait pu faire vaciller la majorité et ainsi autoriser le pouvoir modérateur à user de son droit de dissolution. En référence aux institutions allemandes, Cavaco Silva se voyait ainsi affublé du sobriquet de chancelier, le Président de la République se contentant d'incarner une figure symbolique¹²². Critique loin d'être anodine : la plupart des constitutionnalistes portugais ayant analysé de la sorte le système de la Constitution de 1933¹²³, l'allusion au chancelier revenait, implicitement, à comparer Cavaco Silva et Salazar...

Or, c'est précisément en vertu de ce pacte, rompu par Soares après 1991, que l'élection va prendre tout son sens. La mise en garde des députés déçus du PSD, et en particulier de Duarte Lima, se veut claire : si d'aventure Soares persiste dans son attitude déshonorante pour la fonction présidentielle, il sera temps de lui dire « le roi est nu »¹²⁴... La suite de son exposé nous intéresse plus encore, lui qui s'attache à la légitimité électorale du Président de la République. Soares fondait ses prétentions sur une réélection triomphale. Or, Duarte Lima le lui rappelle : ce résultat tient pour une bonne part aux voix du PSD. Nous ne sommes pas dans le cadre de la réélection de Chirac en France, fruit d'une alliance démocratique spontanée, conjoncturelle et sans lendemain. Le soutien du PSD était acquis dès le départ et était conditionné, du moins le pensait-on, par une même vision de la fonction présidentielle. Car la référence au célèbre conte de Hans Andersen n'a pas qu'une signification métaphorique visant à flétrir la fatuité de Soares : elle engage sa responsabilité morale. En refusant de s'en tenir au rôle de pouvoir modérateur, il est dépouillé, il n'est plus rien :

« M. le Président de la République invoque sa légitimité électorale, résultante d'un vote massif en faveur de sa candidature, vote qui nous inclut également et qui nous donne le droit de lui demander des comptes. Nous respectons totalement cette légitimité conquise par son propre mérite, mais nous lui rappelons qu'aucune responsabilité gouvernante ne peut en découler, et nous souhaitons que, dans l'exercice de sa fonction, il ne puisse se soustraire aux compétences qui le limitent »¹²⁵.

L'élection au suffrage universel n'est ni un sacre ni un leurre, mais un *trust* qui prête vie à une illusion bilatérale. Elle réunit la nation afin de déterminer la personne qui, par ses convictions et ses écrits, et parvenue au terme de son parcours politique, est la mieux à même d'incarner le pouvoir modérateur. Mais elle ne lui offre aucune tunique bleue : le roi est nu, mais tout le monde fait semblant de le voir revêtu du vêtement royal et des attributs qu'il s'était réservés au XIX^e

qualité de pouvoir modérateur -, son rôle ne pourra et ne devra jamais être celui de combattre une majorité ». Sousa Tavares (PSD), *Diario da Assembleia da Republica*, leg. 2, sessão 2, n°123, 20 juillet 1982, p. 5152.

¹²² Marana Coissoro (CDS), *Diario da Assembleia da Republica*, leg. 5, sessão 4, n°1, 16 octobre 1990, p. 18 : « La majorité absolue du PSD consacra la vocation du Premier ministre à endosser le rôle de chancelier, régime que notre Constitution rejette, étant en tout point contraire à la nécessité d'un pouvoir modérateur qu'impose le régime semi-présidentiel. Nous n'avons pas ici affaire à une tactique occasionnelle destinée à éviter une défaite qui a conduit le chef incontesté du plus grand parti portugais à ne pas présenter de candidat issu de ses rangs à la Présidence de la République et à affirmer publiquement que « le Premier ministre n'a pas à intervenir dans cette polémique ». Nous avons ici affaire à la suffisance qu'il attribue à sa propre charge et à son exercice, éléments qui le conduisent à se dispenser d'un Président de la République intervenant ».

¹²³ Voir J. Miranda, *Manual de direito constitucional*, op. cit., tome I, p. 316 et ses renvois bibliographiques.

¹²⁴ « Le Président de la République a toujours affirmé être le modérateur de la vie politique nationale. Soit ! Mais il ne peut invoquer cet attribut et se comporter, en réalité, comme le principal perturbateur de la vie politique nationale, en assumant un rôle qui revient légitimement aux partis, en particulier à ceux de l'opposition. Si le Chef de l'Etat cessait d'être celui qui unit pour devenir celui qui divise les Portugais, il sera temps de dire « le roi est nu » ». Duarte Lima (PSD), *Diario da Assembleia da Republica*, leg. 6, sessão 2, n°39, 16 février 1993, p. 1413.

¹²⁵ *Ibid.* Même référence à la promesse non tenue en 1994 : « C'est la raison pour laquelle nous sommes en droit de rappeler [...] à M. le Président de la République l'engagement qu'il a promis d'honorer devant les Portugais. Il a clairement expliqué sa vision de l'exercice de la fonction présidentielle. Et puisqu'il est modérateur, qu'il modère mais qu'il n'attise pas. Puisqu'il est arbitre, qu'il arbitre mais qu'il ne joue pas. Vu qu'il est irresponsable, qu'il s'abstienne mais qu'il n'interfère pas ». Duarte Lima (PSD), *Diario da Assembleia da Republica*, leg. 6, sessão 4, n°1, 19 octobre 1994, p.13.

siècle ; en contrepartie, le Président croit être habillé comme un roi, parce qu'il se doit d'assumer une fonction royale et d'agir en conséquence. Le regain du patronage constant des partis d'envergure, la fin de ces alliances qui ont pu paraître contre-nature, trouve ici son explication : sans doute cherche-t-on à éviter d'exposer trop crûment la vérité, en particulier en cas de désaccord sur l'attitude présidentielle, situation qui risquerait d'attiser les luttes entre partis. Quant à ceux qui resteraient attachés à la métaphore du sacre, il faudrait leur rappeler que celui-ci était indissociable du serment prononcé lors de cette cérémonie ; drame à la fois politique et social, notait Marcel David¹²⁶, puisque si le sacre tendait à affermir l'autorité royale, le serment visait à la limiter. Le serment imposé au Président portugais au moment de sa prise de fonction obéit à une même finalité, celle de le réduire, sans prononcer expressément l'expression, au rôle de pouvoir modérateur. Là réside l'ambiguïté, qui un jour, peut-être, lui sera fatale : de quel « pouvoir modérateur » parle-t-on ?

B- « Le pouvoir royal du Président de la République » : l'héritage ambigu du pouvoir modérateur

« M. le député Jorge Sampaio, un fossé politique nous sépare [...]. Cependant, il existe une exception à ce fossé politique, dans la mesure où, aujourd'hui, nous défendons tous les deux la Présidence de la République comprise comme un pouvoir modérateur, ce qui n'était pas le cas avant [...] »¹²⁷. En 1991, le consensus semble définitif entre un député influent du PSD et le futur président socialiste sur l'existence du pouvoir modérateur légué au Président portugais. En dépit des apparences, cet héritage revendiqué de la monarchie du XIX^e siècle ne se révèle pas tardif ; il est même possible de démontrer qu'il est indissociable des origines, malgré le silence de la Constitution de 1976 qui préfère, pour des raisons compréhensibles, une tournure historiquement moins marquée.

Les hésitations du président Eanes quant à l'attitude à adopter¹²⁸ et l'absence de mention explicite au sein de la Constitution de 1976 n'invalident pas la thèse d'une reprise des idées du pouvoir modérateur. D'une part, sans nécessairement s'en rendre compte, différents commentateurs cherchent à analyser le rôle du Président de la République par des dénominations souvent proches et parfois farfelues¹²⁹, sans avoir l'intelligence de jeter un regard sur l'histoire constitutionnelle du pays. D'autre part, les députés et en particulier Mario Soares, en qualité de Premier Ministre, vont insister sur le rôle de modérateur du Président de la République durant le mandat de Eanes, en gardant à l'esprit qu'il s'agit bien d'un héritage monarchiste. De tous bords, les références sont en effet persistantes, et plus visibles que sous la Constituante, qu'il s'agisse d'effectuer un rappel historique¹³⁰, d'en appeler à un consensus entre les partis sur l'assimilation du Président de la République au Pouvoir Modérateur¹³¹ ou encore de la conviction, hasardée par Sa Carneiro avant

¹²⁶ M. David, *Le serment du sacre du IX^e au XV^e siècle. Contribution à l'étude des limites juridiques de la souveraineté*, Strasbourg, Palais de l'Université, 1950.

¹²⁷ José Silva Marques (PSD), *Diario da Assembleia da Republica*, leg. 5, sessão 4, n°30, 15 janvier 1991, p. 1025.

¹²⁸ Voir J. Miranda, « Le régime semi-présidentiel portugais entre 1976 et 1979 » et J. Campinos « Le cas portugais de 1979 à 1983 : le Président opposé à la majorité », in M. Duverger (dir.), *Les régimes semi-présidentiels*, Paris, PUF, 1986, pp. 133-153 et 209-236.

¹²⁹ La métaphore employée par Salgado de Matos (art. cité, p. 239) s'inscrit certes dans l'ère du temps, mais n'en demeure pas moins étonnante, lui qui perçoit dans le Président de la République une « banque centrale du système politique portugais » qui « lui garantit la solvabilité dans l'hypothèse où ses acteurs ont failli » !

¹³⁰ Olivio Franco (PPD), *Diario da Assembleia da Republica*, leg. 1, sessão 1, n°25, 6 octobre 1976, p. 705. Ces rappels persisteront naturellement après, y compris par des socialistes sous le premier mandat de Soares : cf. Raul Rego (PS), *Diario da Assembleia da Republica*, leg. 5, sessão 1, n°87, 12 mai 1988, p. 3525.

¹³¹ Exhortation réitérée à différentes reprises par M. Soares, par exemple : *Diario da Assembleia da Republica*, leg. 1, sessão 3, n°96, 18 août 1979, p. 3766 (où il invoque l'autorité de Duverger). En qualité de premier ministre, il proposa même un mémorandum aux partis afin d'aboutir à un consensus autour de l'idée que le Président doit être un « arbitre

même l'élection de 1976, que Eanes « saura accomplir avec exonération sa mission de modérateur et d'arbitre dans un pays divisé par des tensions sociales et politiques très fortes »¹³².

Bref, en dépit du silence gênant lors des débats à la Constituante, les principaux chefs politiques de droite (Sa Carneiro) comme de gauche (Soares) s'étaient entendus, au moins à demi-mot, sur le rôle dévolu au chef de l'Etat et sur la signification de son élection au suffrage direct.

Ils ne se comprenaient pourtant qu'à moitié, en raison des confusions persistantes sur la notion même de pouvoir modérateur. Le contexte politique, social et économique en appelle à un pouvoir bien plus conservateur que simplement régulateur : c'est au sein de la société portugaise, non au milieu de la mécanique constitutionnelle, que son action doit se faire sentir, et nul ne peut l'entraver dans cette mission comme le réclamait le CDS¹³³. L'aspect le plus terrifiant du pouvoir conservateur infectait, et infecte toujours du reste, le texte constitutionnel, le Président de la République étant propulsé commandant suprême des forces armées ; une fonction nullement honorifique, puisqu'il lui confère le pouvoir de donner l'ordre d'intervenir en cas d'état de siège ou d'état d'urgence, sachant en outre que la déclaration de l'état de siège lui appartient, même si elle exige le contreseing ministériel. Seul Soares veille en ce temps à cantonner le chef de l'Etat au pouvoir régulateur, non sans omettre sa propension à incarner, de façon symbolique, l'unité nationale en vertu de l'élection au suffrage universel¹³⁴ ; mais une telle invitation, au moment même où Soares gouverne en qualité de Premier Ministre, aurait pu se comprendre comme une tentative de se délivrer d'un obstacle politique. Le ton du discours du PS se veut d'ailleurs plus alarmant après la victoire complète de l'Alliance Démocratique de 1979 et la volonté du nouveau gouvernement de ne dépendre plus que du parlement. En 1980, après une nouvelle victoire de l'Alliance Démocratique aux Législatives, le refus du Premier ministre Sa Carneiro de porter sa démission, ici symbolique, au Président de la République pousse Vitor Constâncio à faire miroiter le spectre d'une absorption du chef de l'Etat par le gouvernement. Puisque ce dernier souhaiterait « le mettre en laisse »¹³⁵, il en appelle à la préservation de son pouvoir modérateur au nom du pluralisme politique.

Un regard sur les propos du chef de l'Etat livre également d'utiles enseignements. Si le comportement du Président Eanes a parfois été contesté, en raison de ses velléités sur la direction du gouvernement, ses discours politiques adoptaient eux-mêmes l'idée de pouvoir modérateur. En 1985, à l'heure du bilan, Angelo Correia blâmait justement Eanes pour n'avoir pas su respecter cette parole, d'ailleurs relayée par le PRD¹³⁶. Plus étonnant, en 1977 et 1978, c'est bien le pouvoir régulateur qui était mis en avant : selon Eanes, « il importe moins de savoir qui gouverne que comment on gouverne » ; en conséquence, le Président de la République se préoccupe surtout « d'assurer le fonctionnement entier des institutions et de garantir l'existence d'alternatives politiques », de protéger la « démocratie pluraliste et l'Etat de droit », ce qui passe notamment par une lutte contre la démagogie¹³⁷. Commentant les discours de Eanes en 1977, Alarcão Judice affinait déjà l'analyse, en découvrant deux pouvoirs modérateurs, qui s'activent en fonction de la conjoncture envisagée¹³⁸. En période de paix sociale et politique, le parlementarisme doit régner

et modérateur essentiel de la vie politique, sans intervention directe sur les orientations du gouvernement ». Voir *Diário da Assembleia da República*, leg. 1, sessão 2, n°10, 17 novembre 1977, p. 259 et n°17, 6 décembre 1977, p.487.

¹³² Sa Carneiro (PPD), *Diário da Assembleia da República*, leg. 1, sessão 2, n°2, 4 juin 1976, p. 29.

¹³³ Antonio da Costa (CDS) : « [...] le CDS souhaite vous alerter quant aux risques graves qui pourraient advenir si le Président de la République ne parvenait pas ou était empêché d'exercer, au sein de la société portugaise, son rôle modérateur auquel sa fonction se trouve associé ». *Diário da Assembleia da República*, leg. 1, sessão 2, n°8, 11 novembre 1977, p. 173.

¹³⁴ Il en appelle à respecter « la figure du Président de la République, symbole de l'unité nationale, arbitre et modérateur de notre vie publique, dans la mesure où il est le Président élu de tous les Portugais, non celui de quelques-uns ». M. Soares (PS), *Diário da Assembleia da República*, leg. 1, sessão 2, n°10, 17 novembre 1977, p. 256.

¹³⁵ Vitor Constâncio (PS), *Diário da Assembleia da República*, leg. 2, sessão 1, n°3, 19 novembre 1980, p. 39.

¹³⁶ Angelo Correia (PSD), *Diário da Assembleia da República*, leg. 4, sessão 1, n°7, 20 novembre 1985, p. 188.

¹³⁷ Ramalho Eanes, *Diário da Assembleia da República*, leg. 1, sessão 2, n°65, 25 avril 1978, p. 2473.

¹³⁸ *Evocando o 25 de Abril*, DGD, 1977, p. 36.

sans partage, ce qui conduit le Président à un rôle plus effacé, limité à la sphère constitutionnelle. Les périodes de crise incitent en revanche à un renforcement du pouvoir présidentiel, ce qui n'implique pas de lui offrir le gouvernement : il importe simplement de renforcer son « pouvoir d'arbitrage » qui cesse de ne s'appliquer qu'aux institutions pour entrer dans l'intimité de la société civile, au sein même des groupes d'intérêts. La dérive vers le pouvoir conservateur n'en est que plus nette...

En 1982, au moment de la révision constitutionnelle, la plupart des partis revendiquaient donc l'héritage du pouvoir modérateur¹³⁹ en préservant l'ambiguïté de l'expression, sauf à le remettre en cause pour diverses raisons tactiques ou politiques. Mais l'élément le plus intéressant du discours provient de l'organe chargé, selon eux, de recueillir ce legs. En 1976, le pouvoir modérateur aurait pu être l'apanage du Conseil de la Révolution ; la vocation du Président de la République à assumer lui aussi, quoique de façon tacite, cette mission résulte autant de son rôle de président du Conseil de la Révolution que du choix de son élection au suffrage universel. Or, en 1982, le bilan du Conseil de la Révolution, voué à disparaître, est contrasté : à gauche, Mario Tomé estime que sa fonction de modérateur a été détournée et n'aura servi qu'à renforcer la droite¹⁴⁰ ; à droite, Sousa Tavares estime que sa vocation, provisoire, doit désormais cesser au profit du seul chef de l'Etat à qui incombe naturellement le pouvoir modérateur¹⁴¹. Les partis de droite s'entendent pour voir dans le seul Président de la République « un organe d'arbitrage, modérateur ou régulateur du système politique », Luis Beiroco refusant de voir en lui « un organe de nature gouvernementale »¹⁴². De nature ou plutôt d'essence, il en est ainsi nettement question dans les discours, afin de préciser le sens attribué à l'expression pouvoir modérateur, qui ne figurera pourtant pas dans le texte de la constitution. Malgré tout, le concept revient inlassablement à travers la condamnation de tout pouvoir conservateur¹⁴³, en raison de sa propension à gouverner, seul le pouvoir régulateur, le garant du mécanisme constitutionnel et des libertés publiques, recueillant les faveurs des députés. Même Sousa Tavares, qui se hasarde à voir en lui un « roi constitutionnel élu » au point de provoquer l'agacement de Nunes de Almeida lié au refus d'une assimilation pouvoir modérateur/chef de l'Etat¹⁴⁴, emploie l'expression dans un sens progressiste dénué d'ambiguïté¹⁴⁵, prolongement des pouvoirs régulateurs. C'est d'ailleurs au nom de cette recherche de clarté et de la pureté du concept de pouvoir modérateur qu'il s'en prend ouvertement à Maurice Duverger et à sa théorie des régimes semi-présidentiels : fantaisie de l'esprit dénuée de toute métaphysique, celle-ci,

¹³⁹ PCP inclus, via Carlos Brito qui note le manque d'information du Président de la République, susceptible de réduire son pouvoir modérateur. *Diario da Assembleia da Republica*, leg. 2, sessão 2, n°123, 20 juillet 1982, pp. 5161-5162.

¹⁴⁰ Mario Tomé (UDP), *Diario da Assembleia da Republica*, leg. 2, sessão 2, n°114, 6 juillet 1982, p. 4744.

¹⁴¹ Sousa Tavares (PSD), *Diario da Assembleia da Republica*, leg. 2, sessão 2, n°115, 7 juillet 1982, p. 4817.

¹⁴² Luis Beiroco (CDS), *Diario da Assembleia da Republica*, leg. 2, sessão 2, n°115, 8 juillet 1982, p. 4795. Propos plus incisifs le 12 août 1982 (n°132, p. 5582) : il recommande que le Gouvernement soit le seul titulaire du pouvoir exécutif, tant en matière de politique intérieure que de politique étrangère, y compris, et surtout, dans le secteur de la défense nationale.

¹⁴³ Ce sentiment s'exprime par exemple dans la volonté de faire du Président « un organe modérateur, mais que ne lui soit jamais attribuée une fonction tutélaire », qui prendrait appui sur « les hauts gradés militaires ». Voir Antonio Vitorino (UEDS), *Diario da Assembleia da Republica*, II^e série, leg. 2, sessão 2, n°25 S1, 28 octobre 1981, p. 13.

¹⁴⁴ « Cette fonction modératrice, ce pouvoir modérateur, M. le Député Sousa Tavares, n'est pas le domaine réservé des rois, il peut appartenir à n'importe quel organe. Dans la Constitution de 1976, par exemple, ce pouvoir modérateur se recentrait surtout sur le Conseil de la Révolution. Cela ne veut pas dire qu'il en a été ainsi en pratique, mais, en nous tenant au texte constitutionnel, cette fonction modératrice se trouvait bien plus dans le giron du Conseil de la Révolution que dans celui du Président de la République ». Nunes de Almeida (PS), *Diario da Assembleia da Republica*, II^e série, leg. 2, sessão 2, n°195, 15 octobre 1981, p. 48.

¹⁴⁵ « En ce début de chapitre où nous nous efforçons de construire la figure juridique du chef d'Etat et d'en préciser ses pouvoirs, il est important de comprendre que l'essence du chef d'Etat ne peut être celle d'un super-exécutif, celle d'un homme qui commande au Gouvernement ; son essence doit au contraire se conformer toujours plus avec celle d'un roi constitutionnel élu. Soit un pouvoir modérateur, élu au suffrage universel, qui acquiert devant le peuple une majesté et une importance déterminée [...] ». Sousa Tavares (PSD), *Diario da Assembleia da Republica*, leg. 2, sessão 2, n°116, 8 juillet 1982, p. 4824.

par son omniprésence préjudiciable, a surtout contribué à retarder le développement politique du pays en détournant le Portugal de ses véritables racines philosophiques¹⁴⁶. Le retour du débat esprit de système/esprit des siècles en somme... Cependant, la hauteur de ces réflexions devait, hélas, faire place à des discussions plus enflammées – et parfois déplacées – sur Duverger lui-même¹⁴⁷, dans une diatribe où l'on retrouve les relents nationalistes du XIX^e siècle, cette période où nombre de députés portugais se refusaient à reconnaître toute influence extérieure, y compris les plus évidentes.

Puisque ce sont les hommes qui marquent les textes de leur empreinte et non l'inverse, nous devons nous tourner vers les présidents eux-mêmes, en particulier du plus emblématique d'entre eux : Mario Soares. Chef de l'Etat de 1986 à 1996, Soares, premier civil élu à la présidence, a médité la question du pouvoir modérateur à l'occasion d'une notice sur la Charte de 1826¹⁴⁸. Il en livre une vision adaptée à la nouvelle République portugaise dans sa série en dix volumes intitulée *Intervenções*, accompagnant chaque année de ses deux mandats. Le Président selon Soares s'inscrit manifestement dans la lignée du pouvoir régulateur tel que le concevait Constant et Dunoyer : il est nettement distingué du pouvoir exécutif et se charge de garantir le fonctionnement régulier des institutions. Sa mission implique qu'il soit tenu informé de toutes les décisions du gouvernement, même s'il n'en adopte aucune ; il peut tout au plus émettre un avis dessus. De même, à propos du vote de la loi, il peut décider de faire vérifier leur constitutionnalité. Même en période de crise, il ne doit pas céder à la tentation dictatoriale propre aux pouvoirs conservateurs : le Président endosse durant ces périodes le rôle d'arbitre et de médiateur de la vie nationale, mais n'assume pas, seul ou accompagné, la direction politique du pays¹⁴⁹. Tout ceci explique ses choix, Soares se percevant comme un Président modèle qui n'appartient à aucun parti, renvoyant sa carte d'adhérent du PS et ne se mêlant pas de ses débats internes. Mieux, lors de son premier mandat, il ne cherche pas à déstabiliser le gouvernement de droite, qui ne disposait pourtant pas de la majorité, mais veille au contraire à le consolider¹⁵⁰. Contrairement à la logique qui aurait prévalu en France, les élections anticipées de 1987 ont pour but de régler le problème de l'instabilité, non d'offrir au Président une majorité socialiste. Le PS n'avait de toute manière aucune chance de parvenir au pouvoir lors de ce scrutin. L'enjeu principal reposait sur le score qu'obtiendrait le PRD, à l'origine de la motion de censure du gouvernement en place. L'occasion, pour les mauvaises langues, d'affirmer que Soares cherchait moins à jouer au pouvoir modérateur qu'à nuire à son rival, Eanes, qui avait créé le PRD dans le but de le soutenir lors de son précédent mandat¹⁵¹. En revanche, l'usage de son droit de veto

¹⁴⁶ « C'est ce mythe du semi-présidentialisme, de répartition des pouvoirs, où une moitié de pouvoir appartient d'un côté et l'autre moitié à un autre côté, qui a créé de grands obstacles au développement de notre processus politique. Le semi-présidentialisme, en vérité, n'existe pas. C'est un artifice, destiné à expliquer une situation momentanée du cas français, qui prétend néanmoins correspondre, d'une façon générale, à l'idée d'élection du Président de la République au suffrage universel. Dans la théorie politique, pourtant, le semi-présidentialisme n'est rien et, philosophiquement, il ne résiste pas à une critique sérieuse face aux faits ». *Ibid.*

¹⁴⁷ Voir par exemple l'intervention d'Adriano Moreira (CDS), *Diario da Assembleia da Republica*, leg. 5, sessão 2, n°84, 19 mai 1989, p. 4076 : « Nous considérons également que nous n'avons nullement besoin de nous transformer en « auditoire du Professeur Duverger » - qui est venu chez nous prêcher le semiprésidentialisme parce qu'il n'avait aucun public en ses terres – dans la mesure où nous sommes convaincus qu'il suffisait au Président de la République de retenir ce que nous appelons traditionnellement le pouvoir modérateur et d'être à même d'exercer ce pouvoir en des termes constitutionnellement bien définis ».

¹⁴⁸ M. Soares, « Carta Constitucional », in J. Serrão (dir.), *Dicionario de Historia de Portugal*, op. cit., t. I, pp. 494-497

¹⁴⁹ « Si le Président n'a pas des pouvoirs exécutifs, il en a d'autres d'orientation politique tout aussi importants, des pouvoirs propres, ou partagés, de contrôle de vérification de la constitutionnalité des lois, qui font de lui non seulement un garant du fonctionnement régulier des institutions, mais aussi un arbitre en période de crise et un médiateur de la vie nationale ». M. Soares, *Intervenções*, Lisbonne, INCM, 1991, vol. 5, pp. 633-634.

¹⁵⁰ Voir M. Frain, « Relações entre o Presidente e o primeiro-ministro em Portugal : 1985-1995 », in *Análise Social*, vol. XXX, n°133, 1995, p. 656. La posture de Soares se rapproche beaucoup de la vision défendue par Sousa Tavares.

¹⁵¹ *Ibid.*, pp. 659-660. Ses relations difficiles avec la nouvelle direction du PS menée par Vítor Constâncio peuvent aussi être invoquées, Soares cherchant à prendre ses distances.

et de son droit de saisine du Tribunal constitutionnel ne souffre d'aucune polémique de cette nature : Soares promulgue tout, pourvu que ne soient pas remis en cause les principes fondamentaux de l'Etat démocratique¹⁵², et ne soulève généralement que des problèmes techniques, sans jamais chercher à lutter contre les réformes structurelles et la modernisation du pays confectionnées par la droite. Seule pierre d'achoppement : son désir, frustré, d'augmenter son rôle à l'international.

Ce cycle vertueux, où s'harmonisent le geste et la parole de Soares, aura des répercussions dans les discours parlementaires. A la fin des années 1980, l'expression « pouvoir modérateur » est en effet en vogue : elle s'emploie en de multiples occasions et tend à s'extirper de son cadre initial. Elle s'applique ainsi au Président de l'Assemblée¹⁵³, mais aussi, de façon plus surprenante, à la Banque centrale portugaise¹⁵⁴ et plus encore à la télévision publique¹⁵⁵ ! Quoique trivial, ce dernier exemple mérite notre attention. L'analogie télévision publique/pouvoir modérateur est osée par des députés du PS, à une période charnière du premier mandat de Soares : les années 1989/1990, au moment où les critiques regrettant « l'abstentionnisme » du Président de la République s'amoncellent¹⁵⁶, y compris au sein de son propre camp¹⁵⁷. La raison pour laquelle les socialistes assimilent la télévision publique à un pouvoir modérateur résulte du rôle de garant du pluralisme qu'elle se doit d'assumer. Or, c'est justement à partir de 1989 que Soares initie un travail de sape, en alertant l'opinion publique quant aux dangers de la prépondérance d'un parti politique¹⁵⁸. Le choix de la proportionnelle aux élections législatives, censé contenir toute dérive hégémonique, devait aboutir à former des gouvernements reposant sur une alliance de plusieurs partis, gage de respect des droits de la minorité. En s'érigeant à son tour en défenseur du pluralisme¹⁵⁹, Soares veut officiellement prévenir toute « dictature de la majorité »¹⁶⁰ ; mais ce cheval de bataille, entouré d'hoplites défendant les prérogatives du pouvoir modérateur sur le terrain d'une ouverture de la communication publique au pluralisme¹⁶¹, a surtout été perçu comme un changement d'attitude.

L'évolution de Soares, patente lors de son second mandat, l'a progressivement détourné du pouvoir régulateur pour le porter sur les rivages du pouvoir conservateur. Plusieurs indices le démontrent, à commencer par cette référence à la défense du pluralisme qui n'a jamais été le propos du pouvoir régulateur : consacrer ou déjuger une opinion, même hégémonique, n'entre guère dans ses attributions, mais bien dans celles du pouvoir conservateur comme le critiquait déjà Benjamin Constant au sein de son projet de constitution républicaine¹⁶². En outre, sa possible

¹⁵² M. Soares, *Intervenções*, op. cit., vol. 2 (1988), préface. Ses principaux veto portent sur le statut d'autonomie des Açores (en particulier la question du drapeau), la loi sur la Radio et celle sur le budget de l'Etat.

¹⁵³ Voir *Diário da Assembleia da República*, leg. 4, sessão 2, n°5, 28 octobre 1986, p. 112 et leg. 5, sessão 1, n°3, 25 août 1987, p. 36. C'est le seul cas de ces exemples dérivés qui a survécu aux mandats de Soares. Elle est encore employée en 2002 : voir *Diário da Assembleia da República*, leg. 9, sessão 1, n°2, 9 avril 2002, p. 22.

¹⁵⁴ Ce qui donne même l'occasion d'une passe d'armes entre Silva Lopes (PSD) et Borges de Carvalho (indépendant). Voir *Diário da Assembleia da República*, leg. 4, sessão 1, n°46, 18 mars 1986, p. 1601.

¹⁵⁵ En particulier par des membres du PS, tel Arons de Carvalho, *Diário da Assembleia da República*, leg. 5, sessão 3, n°20, 28 novembre 1989, p. 665 ; ou encore leg. 5, sessão 3, n°30, 11 janvier 1990, pp. 1086 et 1090.

¹⁵⁶ A l'exemple de l'article de Jorge Oliveira, « O veto político e a continência presidencial », in *Expresso* (28/05/1988).

¹⁵⁷ Voir les appels d'Antonio Barreto à plus d'intervention dans *O Jornal* du 16 février 1990.

¹⁵⁸ M. Soares, *Intervenções*, op. cit., volume 4 (1990), préface.

¹⁵⁹ M. Soares, *Intervenções*, op. cit., volume 6 (1992), préface.

¹⁶⁰ Entrevue de M. Soares accordée au *Diário de Notícias*, 7 et 8 décembre 1994.

¹⁶¹ « [...] il revient au Président de la République d'être le garant de l'unité de l'Etat et de l'exercice de son pouvoir propre, modérateur et également tuteur, inspecteur et garant du fonctionnement régulier des institutions démocratiques. Or, cette régulation est pervertie dès lors que le service public de communication sociale, assuré par l'Etat, ne garantit plus la liberté publique de communication ou, comme le dit le Président, la nécessité d'une « communication sociale responsable, plurielle, indépendante et la plus objective possible » ». Alberto Martins (PS), *Diário da Assembleia da República*, leg. 6, sessão 1, n°24, 21 janvier 1992, p. 602.

¹⁶² « Le pouvoir préservateur, tel que nous l'entendons, n'est donc ni un pouvoir stationnaire qui frapperait d'immobilité l'organisation sociale, ni un pouvoir conservateur qui s'exercerait en faveur d'une masse d'opinions

tentative de prendre en main le gouvernement ou plutôt d'appuyer un gouvernement « d'inspiration présidentielle », pour reprendre Adriano Moreira du CDS, n'a été brisée que par le triomphe législatif du PSD en 1991. Soares refuse par la suite de dissoudre, tétanisé par une éventuelle défaite électorale du PS qui serait désormais perçue comme la sienne. Il faut avouer que l'usage de ses droits de veto et de saisine du Tribunal constitutionnel prenait aussi une tournure politique : désormais, ceux-ci ne sont pas employés dans le but de prévenir un problème technique ou pour protéger les institutions démocratiques, mais ont manifestement pour but de fustiger une conception politique, en enrayant le programme économique libéral du gouvernement. Que dire enfin de sa volonté de faire de la présidence un organe de réflexion sur les politiques du gouvernement, ce qui le porte à se présenter, maladroitement, comme un chef de la gauche, alors dans l'opposition¹⁶³.

Mais, en dehors de ces indices comportementaux, ce sont ses écrits qui témoignent d'une même évolution. Sa défense du pluralisme s'inscrit dans un cadre plus large qui vise à faire du Président de la République un organe certes au-dessus des partis, mais nullement cantonné dans une sphère neutre : la « magistrature d'influence » qu'il se plaît à incarner est sans parti afin de pénétrer toutes les sphères sociales et politiques, ce qui lui offre le loisir d'entretenir une « relation directe de confiance avec le parlement, le gouvernement, les partis, les forces sociales et, principalement, les citoyens »¹⁶⁴. Annonce qui précède des actes, les célèbres « présidences ouvertes »¹⁶⁵, qui vont lui survivre¹⁶⁶. De prime abord, celles-ci ne représentent aucune menace et paraissent des plus anodines. En l'occurrence, ces « présidences ouvertes » posent des thématiques politiques ou sociales précises que le Président souhaite aborder en relation directe avec les citoyens. Mais, à la différence des campagnes de sensibilisation nationale portées par le Président en France sur la sécurité routière ou encore le handicap, ce cheval de bataille conduit le Président portugais à déplacer le siège de la présidence en dehors de Lisbonne, dans le souci de revitaliser la vie locale et d'écouter, de lui-même, les soucis des citoyens... à moins qu'il ne s'agisse de recueillir leurs doléances. Car, dans ce cadre, Soares ne se conçoit plus comme un pouvoir régulateur : il exerce un pouvoir royal à part entière, suivant cette fois la tradition chrétienne la plus forte, celle-là même qui se situe au cœur de la plupart des approches du pouvoir conservateur. Aussi n'hésite-t-il pas à reprendre à son compte cette fonction de porte-parole des minorités et des faibles, autrement dit de protecteur des *miserabiles personae*¹⁶⁷. Ce lointain continuateur du *defensor plebis*¹⁶⁸ justifie de la sorte son ingérence dans les affaires de l'Etat, afin de critiquer le capitalisme. Gageons que le jour où l'élection directe du Président sera remise en cause, l'un d'eux s'évertuera à ressusciter une autre tradition, germanique cette fois, le *leudeusamium*, ce serment de fidélité qu'il se complairait à

quelconques. Le pouvoir préservateur n'a aucune relation avec les individus ; il n'entrave en rien la progression individuelle ; il ne consacre aucune opinion, mais en préservant de leurs froissements réciproques les différentes branches du gouvernement, il contribue au bonheur et au perfectionnement des gouvernés, comme l'architecte qui raffermir tour à tour ou corrige les diverses parties d'un édifice contribue au bonheur de ceux qui l'habitent, sans gêner leur indépendance, mais en garantissant leur sûreté ». B. Constant, *Fragments d'un ouvrage abandonné sur la possibilité d'une constitution républicaine dans un grand pays*, Paris, Aubier, 1991, p. 417.

¹⁶³ Sur cette évolution, voir M. Frain, « Relações entre o Presidente e o primeiro-ministro em Portugal : 1985-1995 », art. cité, p. 661 et s.

¹⁶⁴ M. Soares, *Intervenções*, op. cit., vol. 4 (1990), pp. 37-38.

¹⁶⁵ Sur ces présidences ouvertes, et en dépit d'une analyse peu poussée car bien trop respectueuse de Soares, voir R. Garnier, *Un modèle européen de démocratie : le cas portugais*, op. cit., pp. 188-189.

¹⁶⁶ Cavaco Silva les nomme « Roteiros », mais il s'agit sensiblement de la même chose. Les sujets abordés sous sa présidence portent souvent sur des thèmes de société : promotion de l'insertion sociale, notamment celle des handicapés, lutte contre l'exclusion ou la violence domestique etc.

¹⁶⁷ Tradition chrétienne qui incombe au roi et que l'on retrouve, par exemple, chez J. B. Bossuet, *Politique tirée des propres paroles de l'Écriture sainte*, Livre III, art. II, IV^e et VI^e proposition.

¹⁶⁸ Référence historiquement et juridiquement plus juste que celle faisant référence à la fonction tribunicienne qui fleurit un peu partout, y compris dans les écrits de Soares. Reconnaissons toutefois que le principal auteur de la Constitution brésilienne de 1824 définissait déjà le pouvoir modérateur comme un « pouvoir tribun » : cf. Carneiro de Campos, 1823, *Diario da Assembléia Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil*, vol. I, p. 300. Mais il s'agissait alors d'une référence implicite au Tribunat de Jean-Jacques Rousseau.

récolter lors de chaque tournée du siège de la présidence dans un but évidemment politique...

Les réprimandes ne se feront pas attendre, et proviennent des députés du PSD qui avaient ouvertement soutenu sa réélection. Dès 1992, Silva Marques regrette mollement la promesse non tenue de s'en tenir au rôle de pouvoir modérateur¹⁶⁹. Les récriminations de Duarte Lima se voudront plus ironiques. Puisque Soares se complaît dans son rôle de roi, Duarte Lima¹⁷⁰ s'efforce de multiplier les références au passé monarchique. A l'instar des critiques des républicains sous le règne de D. Carlos, il n'hésite pas à voir en lui non le facteur d'union nationale, mais son perturbateur principal ; ce qui, pris dans le contexte de la Charte de 1826, visait non pas l'aspect régulateur, mais bien l'aspect conservateur de la fonction de pouvoir modérateur.

Le départ de Soares correspond au déclin de l'expression dans les débats parlementaires. Non qu'elle soit absente des esprits : elle les accompagne, mais ne bénéficie plus autant d'attention. Elle semble de moins en moins comprise, accompagnant le lent assoupissement d'une fonction que le prestige de Cavaco Silva n'a pas enrayé, dans la lignée de la présidence morne de Sampaio¹⁷¹. Tout au plus fait-elle l'objet de débats feutrés prétextant la défendre, par exemple à l'occasion de la création des « motions de censure constructives » qui auraient permis de reformer un gouvernement en interne, sans en référer au peuple et en escamotant le pouvoir de nomination du Président de la République. Le plaidoyer de Marques Guedes prêtait alors à sourire, lui qui parlait du pouvoir modérateur ou encore du « pouvoir royal du Président de la République »¹⁷². Le ton alarmant de Barbosa de Melo¹⁷³ sonnait plus juste, en agitant le danger de le voir réduit au rôle du président allemand, estimant qu'il serait dès lors inutile d'importuner le peuple pour son élection¹⁷⁴...

Conclusion :

« Dans le cadre des pouvoirs qui me sont conférés par la Constitution, je demeurerai rigoureusement impartial dans mes relations avec les différentes forces politiques, préservant ma neutralité et mon équidistance entre le Gouvernement et l'opposition. Je coopérerai avec les autres organes de souveraineté afin que le Portugal puisse surmonter les difficultés du présent et j'agirai comme un élément modérateur des tensions de la vie politique et comme un facteur d'équilibre de notre système démocratique »¹⁷⁵. Le serment prêté par Cavaco Silva devant l'assemblée au lendemain de sa réélection en atteste : le Président de la République portugaise a recueilli l'héritage du pouvoir modérateur, dans un sens qui, de prime abord, se veut proche de la vision de Benjamin Constant et qui parfois s'ingénie à le paraphraser.

Si les débats se font peu nombreux, et bien moins envenimés que sous la monarchie libérale

¹⁶⁹ Silva Marques (PSD), *Diario da Assembleia da Republica*, leg. 6, sessão 2, n°24, 19 décembre 1992, p. 899.

¹⁷⁰ Duarte Lima (PSD), *Diario da Assembleia da Republica*, leg. 6, sessão 2, n°39, 16 février 1993, p. 1413.

¹⁷¹ Sa présidence a surtout été troublée en 2004, année où il refuse de céder aux vœux du PS qui souhaitait des élections anticipées après la démission de Durão Barroso, le Premier ministre venant d'accepter les rênes de la Commission européenne. L'instabilité gouvernementale qui a suivi ce départ va toutefois le contraindre à dissoudre en 2005.

¹⁷² Luis Marques Guedes (PSD), *Diario da Assembleia da Republica*, leg. 7, sessão 2, n°102, 25 juillet 1997, p. 3843.

¹⁷³ Barbosa de Melo (PSD), *Diario da Assembleia da Republica*, leg. 7, sessão 2, n°102, 25 juillet 1997, p. 3845.

¹⁷⁴ Cette Cassandre pourrait avoir raison en vertu de la baisse préoccupante du taux de participation aux élections présidentielles. De 1976 à 1996, l'abstention a certes progressé, en passant d'environ 20 % dans les années 80 à 35 % lors des années 90. Toutefois, ce mouvement se constatait sur l'ensemble des élections au Portugal, les statistiques des Législatives étant proches de celles des Présidentielles. Une rupture significative s'opéra en 2001, lors de la réélection presque programmée de Sampaio : une abstention record de plus de 50 % vient sanctionner l'offre (volontairement ?) décevante de la droite. Un taux qui s'avère, pour la première fois, en total décalage avec les Législatives : celles de 1999 et de 2002 présentent en effet un taux de participation supérieur à 60 %. La tendance se poursuit : la réélection annoncée de Cavaco Silva ne motiva guère les foules, avec un nouveau record de l'abstention, supérieure à 53 %. Deux éléments doivent toutefois être avancés pour conclure. En premier lieu, le taux de participation s'avère nettement plus élevé lors des élections sans candidat sortant, ceux-ci étant presque assurés de l'emporter pour des raisons déjà évoquées. En second lieu, le déclin de la participation touche également les élections politiques. Fait inédit : en 2009 et en 2011, le taux d'abstention aux Législatives dépassa les 40 %. La crise économique nourrit donc la crise politique...

¹⁷⁵ Anibal Cavaco Silva, *Diario da Assembleia da Republica*, leg. 11, sessão 2, n°61, 9 mars 2011, p. 12.

du siècle précédent, l'assimilation expresse entre Président de la République et Pouvoir Modérateur s'avère d'autant plus courante dans les dernières années de la vie parlementaire qu'elle s'emploie par les principaux partis¹⁷⁶. Elle tient pourtant à peu de chose, puisqu'elle repose sur l'homme. La Constitution de 1976 a beau être comprise en ce sens, elle n'abrite pas le mot. Tout est affaire d'interprétation, et celle-ci dépend autant du bon vouloir du Président de la République que de sa culture politique et de celle des parlementaires.

Il serait en effet naïf de croire que l'élection au suffrage direct conduit inévitablement à ce type de fonction. La propension du peuple à critiquer l'immobilisme de Soares, Sampaio et Cavaco Silva, à voir parfois en eux des « rois fainéants » ou des « cochons à l'engrais »¹⁷⁷, conduit naturellement à s'interroger : car si l'élection directe est nécessaire pour empêcher que le Président de la République ne soit réduit aux fonctions symboliques des présidents des régimes parlementaires¹⁷⁸, elle ne peut être comprise que comme une célébration de l'unité portugaise, un hyménée national et politique. Mariage d'autant plus réel que l'élection doit aboutir à dégager, de préférence au premier tour, une personnalité sûre de son rôle et, pour ce faire, respectée ; raison de plus pour qu'il soit issu du sérail ou, pour reprendre une idée esquissée par Constant, élu au terme d'un *cursus honorum* des temps modernes. Il faut en convenir : même les partisans de l'élection d'un pouvoir modérateur rehaussent le besoin d'un renforcement des formes de participation des citoyens en démocratie à travers l'élection de son chef de l'Etat¹⁷⁹, une façon comme une autre de concilier deux idées de Constant, le pouvoir neutre et l'insertion de la liberté des Anciens dans celle des Modernes. Dans ces circonstances, ne peut-on pas craindre la corruption du pouvoir modérateur portugais, supplanté par des convictions plus proches des préoccupations du moment, l'actualité et l'instantané absorbant l'intemporalité du pouvoir du chef de l'Etat ? Par des conceptions qui ne verraient plus en lui un garant d'institutions qui, comme lui, ne représentent plus rien, et surtout pas la nation elle-même ? Le gardien d'un système taxé d'immobilisme et qui ne convient plus au peuple, recouvrant par la même occasion la vocation initiale de son pendant conservateur, celui du pourfendeur de l'ochlocratie ? Peut-on craindre, au bout du compte, une dénaturation de ce qui est,

¹⁷⁶ Trois exemples récents des principaux partis : Augusto Santos Silva (PS – Ministre des Affaires parlementaires), *Diario da Assembleia da Republica*, leg. 10, sessão 1, n°108, 5 avril 2006, p.5009 ; Nuno Magalhães (CDS-PP), *Diario da Assembleia da Republica*, leg. 10, sessão 2, n°56, 2 mars 2007, p. 9 ; Mota Amaral (PSD), *Diario da Assembleia da Republica*, leg. 10, sessão 4, n°17, 6 novembre 2008, p. 13.

¹⁷⁷ En raison du contexte économique, de nombreuses voix ont réclamé le gel voire la réduction des salaires des politiques et en particulier de Cavaco Silva, sa fonction (du moins telle qu'il l'exerce) étant nulle...Comment ne pas songer aux propos de Bonald ? En 1829, il écrira qu'en bon français, le mot *neutre* est un synonyme de *nul*. Voir M. Toda, *Louis de Bonald. Théoricien de la contre-révolution*, Etampes, Clovis, 1997, p. 94. A noter : la « chasse à Cavaco Silva », suivant l'expression des médias, n'est pas menée par les socialistes ; ce sont même les premiers à le défendre.

¹⁷⁸ Une telle crainte apparaît même dans certains projets de lois au Portugal : « [...] le système gouvernemental portugais n'étant pas purement parlementaire, mais semi-présidentiel, la position du Président de la République ne peut être définie en accord avec le modèle du chef d'Etat parlementaire. Il devra l'être suivant les canons d'un véritable pouvoir modérateur, distinct des pouvoirs législatif et exécutif, et avec une capacité d'intervention politique autonome sur ces deux pouvoirs ». Proposition de loi n°129/11 (défense nationale et des forces armées), *Diario da Assembleia da Republica*, II^e série, leg. 2, sessão 2, n°142, 7 octobre 1982, p. 2656.

¹⁷⁹ Voir l'intervention du professeur Castro Henriques dans *Diario da Assembleia da Republica*, II^e série, leg. 7, sessão 2, n°51, 8 novembre 1996, p. 1575 : « [...] c'est ce type de démocratie que nous souhaitons instaurer : le renforcement de la participation du citoyen dans les institutions démocratiques. Certains trouveront paradoxal le fait que nous adoptions le principe dynastique afin de caractériser la direction de l'Etat et non la forme du gouvernement, mais ce n'est pas de cela dont il est question, et qui, pour nous, doit être compris comme le système du pouvoir modérateur, celui que la Constitution portugaise du siècle passé avait clairement consacré. Cela étant dit, notre démocratie, comme les autres démocraties européennes, a besoin de nouveaux rééquilibres qui maintiennent, en même temps, la proximité des citoyens et la hauteur du chef d'Etat. [...] ce n'est pas parce que les monarchies, à l'instar de l'anglaise, se déclarent, disons, de droit divin, qu'elles sont solides ; elles doivent donner des gages de validité ! [...] l'arrière-plan de notre pétition repose moins sur l'insistance de ces antennes aristocratiques du passé, que [...] sur une manière de penser les nouvelles formes de participation des citoyens en démocratie ». Philippe Braud (*Le suffrage universel contre la démocratie*, op. cit., p. 75) pourrait aussi y voir une manifestation de la « prééminence éthique » que confère le suffrage universel au pouvoir politique : le pouvoir ne doit pas seulement être légal, mais aussi légitime.

aujourd'hui, plus ou moins compris comme un pouvoir régulateur, mais qui, hier ou demain, a pu être ou pourrait être appréhendé comme un pouvoir conservateur, retenant à bout de bras un régime usé ou perverti, quitte à se muer en pouvoir dictatorial ?

Le pouvoir modérateur ne tiendrait qu'à la préservation d'une culture portugaise qui, selon nous, n'est pas totalement assurée, faute de méditation sur ses racines, sa genèse et son évolution. En témoigne, d'une part, l'interférence gênante de la théorie des régimes semi-présidentiels de Maurice Duverger au Portugal. Nous ne souhaitons pas rebondir sur la démonstration de Sousa Tavares, bien qu'elle nous paraisse judicieuse en bien des points¹⁸⁰. La thèse de Duverger provoque un malaise dans la mesure où elle se contente plus de regrouper, tant bien que mal, différentes catégories de régimes et de présidents préexistants, qu'à dégager un idéal type de chef de l'Etat, d'essence et d'origine bien déterminées. Ce trouble est renforcé par le fait qu'il se soucie peu de l'histoire constitutionnelle des pays considérés, appréhendant ces régimes comme des créations *ex nihilo* ou des copies de modèles anciens, tout au plus conditionnées par la conjoncture du moment. Il en résulte une nomenclature déficiente et une ouverture fâcheuse sur des archétypes constitutionnels mal compris et qui ne se ressemblent nullement. Car son concept, qui s'efforce selon ses propres termes d'être heuristique, vise surtout à expliquer et à prévoir les variations de la pratique¹⁸¹, offrant un vaste champ d'expérimentation qui vient saper la stabilité que doit inspirer le modèle de pouvoir modérateur. Le résultat, c'est qu'à force d'inscrire le modèle portugais dans le cadre des régimes semi-présidentiels, les Portugais s'interrogent eux-mêmes sur leur choix présidentiel, oscillant entre les deux principales catégories de présidents que leur soumet la théorie de Duverger, l'un « français », l'autre « portugais »¹⁸². Jorge Miranda lui-même s'échine à préserver cette définition du régime semi-présidentiel¹⁸³, dans l'espoir implicite de la voir réservée au seul cas portugais. Il n'en mesure pas le risque pour le futur. Aujourd'hui, les politiques portugais classés les plus à droite affirment leur attachement au pouvoir modérateur¹⁸⁴. Mais, malgré la constitution, l'histoire démontre qu'une évolution est toujours possible : D. Carlos a bien succédé à D. Luis et Mario Soares à... Mario Soares. L'élection au suffrage direct peut même considérablement accélérer la transition, si tel est le vœu de l'électorat. Le tout sans évoquer les traces, gênantes, du pouvoir conservateur dissimulées ici ou là, notamment dans la partie réservant au Président de la République le commandement suprême des forces armées.

Ceci nous mène, d'autre part, à notre seconde crainte, liée cette fois à la culture politique ambiante. Pour tout dire, les noms manquent. Comme en France, les grands théoriciens de l'idée sont aujourd'hui oubliés, seul Benjamin Constant échappant à ce triste anonymat, à ce voile jeté sur un pan pourtant fondamental de leurs œuvres. Or, nous l'avons noté, le père du pouvoir neutre est certes peu cité, mais tacitement présent, ses formules faisant régulièrement l'objet de paraphrases

¹⁸⁰ Ni, en France, sur celle de M. Troper, « Les classifications en droit constitutionnel », in *RDP*, 1989, p. 945 et s.

¹⁸¹ M. Duverger, « Le concept de régime semi-présidentiel », in M. Duverger (dir.), *Les régimes semi-présidentiels*, op. cit., pp. 12-13

¹⁸² « [...] personne ne remet en cause l'idée que le système de gouvernement portugais doit être un système semi-présidentiel, un système avec un équilibre relatif des pouvoirs entre le Président de la République, le Parlement et le Gouvernement. Deux voies existent pour construire ce système. L'une d'elles implique un Président de la République intervenant, un Président qui agit sur le gouvernement, un Président qui intervient en cherchant la domination de l'action du gouvernement et qui est, d'une certaine manière, le système de la constitution française ; système qui, en pratique, a été adopté en France dans une tendance présidentielle. L'autre conception est celle d'un Président de la République modérateur ; [...] c'est cette conception, pour ma part, qui me paraît le plus conforme à l'esprit de la constitution portugaise. Il s'agit d'un Président de la République [...] qui coordonne les actions des divers organes de l'Etat et des régions autonomes et qui veille à la réalisation de certains objectifs constitutionnels ». Jorge Miranda (ASDI), *Diario da Assembleia da Republica*, II^e série, leg. 2, sessão 2, n°19 S, 15 octobre 1981, p. 46.

¹⁸³ Voir sa préface à la thèse publiée de Roxane Garnier.

¹⁸⁴ Paulo Portas (CDS-PP), *Diario da Assembleia da Republica*, leg. 8, sessão 1, n°25, 12 janvier 2000 : [...] depuis plusieurs années, les Portugais savent par cœur quel est le profil d'un Président de la République : il s'agit de quelqu'un qui nous représente bien, de quelqu'un qui fixe les grands objectifs nationaux, de quelqu'un qui garantit l'indépendance nationale, les libertés publiques et le système démocratique, de quelqu'un qui est un modérateur des confits et exerce son mandat en se donnant au peuple et en rendant du respect à la politique ».

convenues et comprises de tous au sein de l'assemblée. Les Portugais sombrent dans le même écueil que lors de la seconde moitié du XIX^e siècle : à cette époque, Constant éclipse les autres références, ce qui conduit à une incompréhension radicale entre les tenants progressistes du pouvoir régulateur, et les conservateurs, qui renouaient avec une perception autrement plus politique du pouvoir modérateur. Espérons qu'une telle mésentente ne produira pas les mêmes résultats à l'avenir. L'expérience originale portugaise mérite assurément de réussir, elle qui cherche depuis un siècle, à travers l'élection directe de son Président, à attribuer la garde du gardien au propre gardé ; une singulière réponse à l'aporie séculaire posée par Juvénal : *quis custodiet ipsos custodes* ?