Vital MOREIRA.

# 1. Introduction

Pourquoi la Constitution de la République portugaise, adoptée le 2 avril 1976, s'apprête-t-elle à célébrer ses 50 ans d'application paisible, loin de la « malédiction » ayant frappé toutes les constitutions progressistes de l'histoire du Portugal ? La question mérite d'autant plus d'être posée que ses aînées sont, comme elle, nées de révolutions et ont été élaborées de façon démocratique par des assemblées constituantes élues à cet effet (Constitutions de 1822, 1838 et 1911). Pourtant, elles ont toutes connu une durée de vie éphémère et mouvementée, ce qui les distingue des deux constitutions directement ou indirectement octroyées par les gouvernants : la Charte constitutionnelle de 1826[1], restée en vigueur pendant environ sept décennies, et la Constitution de 1933[2], active pendant 41 ans.

La conjoncture, dévoilant un pays plus développé (économie renforcée, meilleure éducation, qualité de vie accrue, *etc.*), et un contexte international favorable (le Portugal a initié la « troisième vague de démocratisation » d'après Samuel Huntington et a pu dès 1986 bénéficier de son intégration à la CEE puis à l'Union européenne), peuvent l'expliquer en partie. Toutefois, nous pouvons aussi nous demander si le processus constituant et le compromis qu'il renferme ont pu y contribuer.

Le présent texte cherche à répondre par l'affirmative à cette interrogation. Il s'attachera d'abord à exposer le destin historique des trois précédentes constitutions révolutionnaires, avant d'établir une comparaison entre elles et la Constitution de 1976. Leurs différences ont en effet pu être décisives, expliquant la longévité inédite de la norme fondamentale de 1976. Celle-ci peut notamment faire valoir sa propre légitimité et celle du régime qu'elle instaure, à même de garantir la cohésion et le pluralisme politiques ayant fait défaut aux systèmes constitutionnels antérieurs.

# 2. L'épreuve du temps

## 2.1. La vie brève et mouvementée des constitutions révolutionnaires antérieures

L'existence des trois précédentes constitutions révolutionnaires portugaises fut de courte durée : moins d'un an pour la Constitution de 1822 (1822-1823), si l'on ne tient pas compte de sa restauration provisoire par la révolution de Septembre en 1836-1838 ; environ quatre ans pour la constitution « septembriste » (1838-1842) ; moins de quinze ans pour la première constitution républicaine (1911-1926), en laissant de côté l'interrègne sidoniste de 1917-1918.

Le tableau suivant présente leurs dates d'adoption de d'abrogation, toujours fruit d'une révolution ou

d'un coup d'État, ainsi que le nombre de leurs révisions.

| *Constitution* | *Date de promulgation* | *Nombre de révisions* | *Date de leur abrogation* | *Durée de vie* |
|---|---|---|---|---|
| 1822 | 23/09/1823 | 0 | 03/06/1823 | 8 mois |
| 1838 | 20/03/1838 | 0 | 10/02/1842 | 4 ans |
| 1911 | 21/08/1911 | 5 | 28/05/1926 | 15 ans |

En plus d'une durée de vie éphémère, ces trois constitutions ont également connu une histoire mouvementée, entachée par des tentatives de coups d'État, des épisodes de violence politique et une grande instabilité institutionnelle.

Débutons par le récit de la Constitution de 1822, très progressiste pour l'époque. Ses premiers revers proviennent à la fois du refus de la reine Carlota Joaquina[3] de lui prêter serment et du choc provoqué par la sécession du Brésil : son indépendance, proclamée le 7 septembre 1822, ne fut connue à Lisbonne qu'après l'adoption de la Constitution. La métropole orpheline ne va pas mieux. Dès janvier 1823, un soulèvement militaire attaque le régime dans la région de Trás-Os-Montes, au nord-est du pays ; il fallut des semaines pour le réprimer. En avril 1823, l'entrée des troupes françaises en Espagne, lancées contre le Triennat libéral, isola encore plus les libéraux portugais : marqué par le congrès de Vienne de 1815, le temps était alors favorable aux restaurations monarchiques. La voie était ainsi ouverte à la contre-révolution, qui prit les traits de la *Vila Francada* au Portugal, et à la fin de cette première constitution.

La Constitution « septembriste » de 1838 n'eut pas un meilleur sort. Ses principales tribulations furent les deux tentatives militaires visant à rétablir la Charte de 1826 : la *Belenzada* d'abord, du 3 au 6 novembre 1836, puis la « Révolte des maréchaux », du 12 juillet au 7 octobre 1837. N'oublions pas la tentative absolutiste visant à restaurer le roi déchu D. Miguel, dite *conspiração das Marnotas*, dans la nuit du 13 au 14 mai 1837. L'instabilité politique, tant parlementaire (la dissolution de 1840) que gouvernementale (dix gouvernements se succèdent en quatre ans), témoigne des difficultés rencontrées par la Constitution de 1838.

Que dire toutefois de la Constitution républicaine de 1911, dont les vicissitudes furent innombrables ? En vrac et sans prétendre à l'exhaustivité : les conflits avec l'Église catholique, à propos de la liberté religieuse, de sa séparation avec l'État, de l'abolition des ordres religieux et des lois sur la famille (mariage civil, divorce) ; les inévitables soulèvements et incursions monarchistes en 1911 et 1912 ; la dictature de Pimenta de Castro en 1914 ; l'entrée dans la Première Guerre mondiale et les lourdes pertes humaines cumulées par le Portugal en Flandre et en Afrique ; le *pronunciamiento* puis le gouvernement de Sidónio Pais, en marge de la constitution (1917-1918) ; les assassinats politiques de la « nuit sanglante » du 19 au 20 octobre 1921 ; l'exil volontaire du président de la République Teixeira Gomes le 17

décembre 1925. Le meilleur témoignage de ces soubresauts provient de l'impressionnante instabilité politique grevant les quinze années de vie de la Constitution de 1911 ; elle s'observe tant au niveau présidentiel (huit présidents) qu'au niveau parlementaire (huit élections), alors même que le président de la République ne dispose du droit de dissolution qu'à partir de 1919. La précarité gouvernementale laisse pantois : 41 gouvernements en tout, sans compter ceux de Sidónio Pais en 1917-1918.

En résumé, aucune des trois premières constitutions révolutionnaires, bien qu'approuvées par une assemblée constituante et jouissant de la légitimité démocratique correspondante, n'a réussi à s'implanter, au point de fragiliser les fondations des régimes qu'elles avaient institués. Ensemble, elles sont restées en vigueur durant moins de vingt ans, soit moins d'un tiers de la durée de la Charte de 1826 et moins de la moitié de celle de la Constitution de 1933.

## 2.2. Le demi-siècle tranquille de la Constitution de 1976

Le contraste est ainsi évident avec la Constitution de 1976 : en vigueur depuis un demi-siècle, celle-ci n'a pas connu de crise majeure. Le régime portugais fonctionne à plein dans ce cadre constitutionnel. Ayant déjà dépassé la durée de la Constitution de 1933, la Constitution de 1976 n'est pour l'instant surpassée dans l'histoire constitutionnelle portugaise que par la période d'activité de la Charte de 1826.

En dépit de fortes divergences initiales quant au rôle du Conseil de la Révolution et au programme socialiste de la version originelle de la Constitution, le seul moment de tension constitutionnelle s'est tenu à la fin des années 1970. À l'approche des élections présidentielles de 1981, un candidat de droite, le général Soares Carneiro, s'était en effet engagé à proposer une révision anticipée de la Constitution par référendum ; toutefois, sa défaite électorale écarta une telle menace.

Deux révisions de la norme fondamentale ont su définitivement mettre un terme à la « question constitutionnelle ». Celle de 1982, d'abord, qui a abandonné les termes hérités de la seconde plateforme d'accord constitutionnel conclue entre le Mouvement des Forces Armées (MFA) et les partis politiques en 1976 ; celle de 1989, ensuite, qui a reformulé la « constitution économique ». Ces deux révisions ont consolidé et rendu consensuel l'ordre constitutionnel libéral, démocratique et social en vigueur.

Malgré l'instabilité politique relative des 50 dernières années[4] – toutefois moindre que celle observée du temps du « septembrisme » et de la I^re^ République –, tous les changements de majorité ont respecté les procédures constitutionnelles. Les résultats électoraux et la légitimité des gouvernements n'ont jamais été contestés. Nul n'a tenté depuis de modifier la constitution par des moyens inconstitutionnels.

# 3. Similitudes et dissemblances des moments constituants

## 3.1. Les cinq ressemblances

En commençant par les similitudes entre les quatre révolutions de l'histoire portugaise et les transitions constitutionnelles qui ont suivi, il convient de souligner les cinq points suivants :

a) Constitutions révolutionnaires

Le fait que ces quatre constitutions soient issues de révolutions, qui ont mis fin à l'ordre constitutionnel et au régime précédents, leur confère le caractère de constitutions *typiquement révolutionnaires*, d'après la définition donnée par Bruce Ackerman[5].

Après tout acte révolutionnaire, les révolutions constitutionnelles traversent une période de transition plus ou moins brève, que l'on peut qualifier techniquement de *dictature révolutionnaire*. Trois aspects permettent de l'affirmer : (i) parce que, en général, le gouvernement provisoire concentre en lui le pouvoir législatif, n'établissant aucune véritable séparation des pouvoirs ; (ii) parce que le pouvoir politique ne dispose pas de socle électif et ne rend compte à aucun organe représentatif ; (iii) parce que, après avoir aboli l'ordre constitutionnel antérieur, le pouvoir transitoire n'est assujetti à aucune limite constitutionnelle, à l'exception des normes constitutionnelles transitoires qu'il décide lui-même d'édicter ou auxquelles il choisit de se soumettre.

En ce qui concerne le premier point, la dictature révolutionnaire peut être exercée intégralement par un seul organe politique issu de la révolution, sans aucune séparation des pouvoirs, suivant l'exemple-type du gouvernement provisoire de la révolution de 1910 ; elle peut aussi être exercée par une pluralité d'organes, comme ce fut le cas au lendemain de la révolution des Œillets (nous dénombrions alors un président de la République, un Gouvernement, un Conseil d'État, puis un Conseil de la Révolution), avec une certaine, quoique perfectible, séparation des pouvoirs (en particulier pour la séparation entre les pouvoirs civil et militaire).

Reste le dernier point mentionné, relatif aux normes constitutionnelles promulguées durant la phase de transition. Entre 1836 et 1838, le pouvoir révolutionnaire a décidé d'emblée de rétablir la Constitution de 1822, sans même écarter ses articles relatifs au pouvoir royal. Lors la révolution de 1974-1976, le pouvoir révolutionnaire a tenu à se soumettre dès le début à des lois constitutionnelles qu'il avait lui-même promulguées et qu'il a modifiées au fil du temps : elles concernaient autant l'organisation du pouvoir que des objectifs politiques concrets, à l'instar de la décolonisation.

Quoi qu'il en soit, l'élection d'une assemblée constituante modifie en profondeur la nature de cette dictature révolutionnaire. D'une part, en confortant les objectifs de la révolution (ce qui fut toujours le

cas), cette élection lui confère une légitimité démocratique « rétroactive ». D'autre part, même dans l'hypothèse où ses attributions se limitent à concevoir la nouvelle constitution, étant ainsi privée du pouvoir législatif (ce fut le cas en 1911 et en 1975-1976), une Constituante forme toujours, du haut de son autorité représentative, une limite à la liberté d'action des organes révolutionnaires préexistants ; facteur d'influence, elle contribue de même à la définition de l'orientation politique du pays. Cet aspect fut particulièrement évident en 1820-1822 et en 1974-1976.

b) Constitutions démocratiques

Au lieu d'offrir le pouvoir constituant à l'organe révolutionnaire, toutes les révolutions portugaises ont eu pour objectif de convoquer des assemblées constituantes spécialement élues via un suffrage plus ou moins large. De la sorte, les constitutions révolutionnaires ont fini par être également *démocratiques* du fait de leur origine, puisqu'elles ont été adoptées par un pouvoir constituant *représentatif.*

Dans le cas de la révolution de 1820, cet objectif fut rendu public dès la première proclamation révolutionnaire du 24 août, à Porto, annonçant la devise du soulèvement : « les *Cortes* et, par elles, la Constitution » ; les *Cortes* constituantes furent élues dans la foulée. Le scénario diffère un peu en 1836 : les révolutionnaires ont commencé par remettre en vigueur la Constitution de 1822, en remplacement de la Charte de 1826, mais n'ont pas tardé à convoquer une assemblée constituante, d'abord pour réviser la Constitution de 1822, puis pour élaborer une nouvelle constitution ; les *Cortes* constituantes ont été élues dès 1836. Lors de la révolution républicaine de 1910, les proclamations révolutionnaires ne mentionnaient pas explicitement la convocation d'élections constituantes, mais, comme le rappelle Leite Pinto, « le manifeste et le programme du Parti républicain de 1891 […], revendiquant un nouveau régime politique, soulignaient la nécessité d'élaborer une nouvelle constitution par la voie du pouvoir constituant démocratique »[6] ; les élections à la Constituante attendirent toutefois le mois de mai 1911. Reste enfin à évoquer le cas de la révolution des Œillets : le programme du MFA, publié peu après, annonçait explicitement la convocation d'élections constituantes ; elles se sont tenues, comme prévu, lors du premier anniversaire de la révolution, le 25 avril 1975.

Dans tous les cas, les constitutions ont été approuvées explicitement au nom de la *Nation* (en 1822, 1838 et 1911) ou du *Peuple* (en 1976), c'est-à-dire de la communauté des citoyens, en tant que titulaires de la *souveraineté constituante*.

c) Constitutions libérales

Ces quatre constitutions cultivent, sous des formes différentes, le *paradigme constitutionnel libéral moderne* né des révolutions opérées aux États-Unis et en France à la fin du XVIII$^{e}$ siècle. Opposés trait pour trait au modèle dit absolutiste, ses cinq postulats sont les suivants :

– Présence d'une constitution écrite, en tant que produit de la souveraineté de la Nation, élaborée par une assemblée constituante ;

– Principe du pouvoir représentatif (*representative government*), concrétisé par un parlement élu, seul ou principal détenteur du pouvoir législatif ;

– Principe de séparation des pouvoirs, notamment entre le Législatif et l'Exécutif ;

– Reconnaissance des libertés individuelles, érigées en garanties de l'autonomie individuelle face au pouvoir ;

– Soumission du pouvoir politique à la constitution et à la loi (ce qui aboutira à l'État de droit).

d) Remplacement de l'ordre constitutionnel

Toutes les révolutions ont été conduites par des opposants à l'ordre politico-constitutionnel antérieur, dans le but de le remplacer. Le projet ne consistait donc pas uniquement à renverser le pouvoir ou les gouvernants (au sens large), ce qui en fait de véritables *révolutions constitutionnelles*.

Toutefois, il importe de distinguer deux cas. D'une part, celui des Constitutions de 1822 et de 1976, plus radicales dans leur objet : la première, parce qu'elle a institué l'État constitutionnel moderne au Portugal, afin de saper la monarchie absolue ; la seconde, parce qu'elle l'a restaurée, après « l'interrègne » du nouvel État absolu qu'était l'*Estado Novo*. D'autre part, celui qui englobe les Constitutions de 1838 et de 1911, qui se sont « contentées » de remplacer un modèle d'État constitutionnel par un autre, sans rompre avec le constitutionnalisme libéral auparavant configuré par la Charte de 1826. Par conséquent, les Constitutions de 1822 et 1976 ont été bien plus disruptives par rapport à l'ordre politico-constitutionnel antérieur que celles de 1838 et 1911.

e) Éviction des anciennes élites gouvernantes

La dernière caractéristique commune aux quatre constitutions révolutionnaires a trait à l'éviction ou du moins à la neutralisation du « parti » ou des forces représentatives du régime renversé ; ceux-ci furent notamment exclus de l'assemblée constituante. Cette exclusion peut s'effectuer de diverses manières : retrait volontaire, interdiction de se présenter à l'élection de l'assemblée constituante, voies juridiques ou administratives aboutissant à leur épuration.

Ainsi, les *Cortes* constituantes *vintistas* n'ont accueilli pratiquement aucun représentant de la noblesse et du clergé, les « maîtres du pouvoir » sous l'Ancien Régime. De même, au sein des *Cortes* constituantes de 1837-1838, les partisans de la Charte de 1826, contre laquelle la révolution de septembre 1836 avait été menée, pouvaient se compter sur les doigts d'une main. De son côté, la révolution républicaine (1910-1911) prit les devant en prononçant la dissolution immédiate des partis monarchistes, qui n'avaient pas l'autorisation de se reconstituer ; ceci eut pour effet d'écarter les monarchistes de la Constituante. Enfin, lors de la révolution des Œillets, l'Action nationale populaire (ANP) a été dissoute et certains nouveaux partis, considérés comme les héritiers du régime salazariste, ont été déclarés illégaux ; les

droits électoraux de l'élite politique de l'*Estado Novo* ont été explicitement retirés en vue de l'élection à la Constituante.

## 3.2. Les cinq différences

De façon toute aussi patente, cinq différences peuvent être rehaussées entre, d'une part, le bloc des Constitutions de 1822, 1838 et 1911 et, d'autre part, la Constitution de 1976. Cette dernière présente en effet des caractéristiques propres et novatrices.

a) La nature du groupe révolutionnaire

Les trois révolutions constitutionnelles précédentes ont été conçues et menées, ou du moins inspirées, par des groupes civils d'opposition au régime en place. Leur faible nombre les ont toutefois contraints à mobiliser à chaque fois un soutien militaire acquis à leurs idéaux.

Il en fut ainsi lors de la révolution de 1820, ourdie par le *Sinédrio* (littéralement : le Sanhédrin)[7], dont le principal stratège fut Ferreira Borges, également impliqué dans la préparation du soulèvement militaire. La révolution de septembre 1836 a débuté par une manifestation civile en soutien aux inspirateurs de la révolution (l'opposition de gauche, hostile à la Charte) ; elle fut rapidement appuyée par la Garde nationale de Lisbonne et par des militaires. Enfin, la révolution républicaine de 1910 a été préparée et déclenchée par le Parti républicain portugais (PRP), en combinant des moyens civils et militaires.

En d'autres termes, dans ces trois épisodes, le groupe révolutionnaire provient de l'opposition à l'ordre constitutionnel en vigueur. Le changement politique a été consommé par l'acte révolutionnaire, réalisé au moyen d'un *pronunciamiento* militaire, sans opposition efficace du pouvoir destitué. Le groupe révolutionnaire n'a donc pas eu besoin d'un large soutien de la population pour prendre le pouvoir, initier puis conclure le processus constituant.

Le déroulé de la révolution du 25 avril 1974 est fort différent. Elle est en effet déclenchée par un groupe d'officiers bénéficiant d'un soutien au sein de l'armée (le MFA), créé en raison du mécontentement provoqué par l'interminable guerre coloniale[8]. Ce groupe se situait donc en marge de l'opposition politique à l'*Estado Novo*, qu'il s'agisse des partis clandestins (Parti communiste et Parti socialiste) ou de l'opposition semi-légale (le MDP – Mouvement démocratique portugais). Néanmoins, bien qu'elle fût d'origine exclusivement militaire, cette révolution a immédiatement mobilisé de larges secteurs civils, politiques et sociaux, ce qui est sans précédent dans l'histoire portugaise. Le soulèvement militaire s'est transformé en une vaste révolution sociale, d'ailleurs pas toujours en phase avec le groupe révolutionnaire militaire initial.

b) Le rapport entre l'acte révolutionnaire et le processus révolutionnaire

Dans le cas des Constitutions de 1822, 1838 et 1911, la révolution qui les a engendrées s'est pratiquement épuisée avec l'acte révolutionnaire lui-même. Celui-ci fut accompli par un petit groupe qui ne rencontra aucune résistance constitutionnelle, les élites en place ne parvenant pas à mobiliser la société civile pour se sauver.

Ainsi, la révolution de 1820 s'est achevée avec le triomphe du soulèvement militaire du 24 août à Porto et son prolongement à Lisbonne, le 15 septembre : l'entrée des révolutionnaires dans le palais du gouvernement (1er octobre 1820) mit aussitôt fin à la monarchie absolue. De même, la révolution de septembre 1836 triompha immédiatement, avec le succès des manifestations populaires et du mouvement militaire du 9 septembre à Lisbonne, suivis par le rétablissement de la Constitution de 1822 par D. Maria II, le 10 septembre ; la reine abrogea ainsi la Charte constitutionnelle, afin d'obéir au premier objectif de la révolution. Même constat à propos de la révolution républicaine de 1910 : celle-ci s'est épuisée dans l'acte révolutionnaire des 4 et 5 octobre à Lisbonne et dans ses environs, du fait de la fuite de la famille royale et de la proclamation du nouveau régime depuis le balcon de la mairie de Lisbonne ; l'ordre constitutionnel monarchique était aboli. Dans ces trois évènements, la révolution s'est étendue au reste du pays grâce à l'adhésion ultérieure des élites locales.

La révolution du 25 avril 1974 se déroula différemment. Certes, là aussi, le triomphe de l'acte révolutionnaire mené par le MFA – dont les objectifs étaient la fin de la guerre coloniale, la reconnaissance des libertés individuelles et l'instauration de la démocratie – a conduit à l'extinction immédiate des institutions politiques de l'État Nouveau et à l'abrogation de la Constitution de 1933, grâce aux premières lois constitutionnelles du nouveau pouvoir. Cependant, la révolution ne s'est pas arrêtée là, comme si elle devait rester figée dans l'attente de la convocation annoncée de l'assemblée constituante et de l'élaboration d'une nouvelle constitution. Au contraire : un processus révolutionnaire mouvementé, au sens sociologique du terme, s'étendit vite à tout le pays, animé autant par les partis sortis de la clandestinité ou nouvellement formés que par de nombreuses organisations sociales, notamment les syndicats et les commissions de travailleurs. L'ensemble était de surcroît accompagné de manifestations et de mouvements militaires se querellant quant à l'orientation à donner à la révolution sur les plans politique, économique et social. Tous se demandaient s'il convenait d'approfondir ou de freiner les objectifs révolutionnaires.

L'indépendance immédiate des colonies et le programme socialiste de la révolution – suivant une formulation assez vague – ont ainsi été inscrits à l'agenda politique. Le processus révolutionnaire a su accomplir le premier objectif (à l'exception du Timor) et réaliser partiellement le second, par le biais des nationalisations et de la réforme agraire au sud du pays, à la suite de l'échec de la contre-révolution du 11 mars 1975. Le « moment thermidorien » du 25 novembre 1975 a mis fin au processus révolutionnaire et écarté les projets radicaux : il fit prévaloir le « compromis » implicite, induit des élections constituantes du 25 avril 1975, entre la démocratie politique et la préservation des « acquis révolutionnaires » opérés dans les domaines économique et social.

Le bilan est simple à établir. Contrairement aux révolutions précédentes où l'acte révolutionnaire s'est achevé avec la conquête du pouvoir, l'acte révolutionnaire du 25 avril 1974 et la mainmise sur le gouvernement ont déclenché un long processus révolutionnaire qui a duré jusqu'au 25 novembre 1975.

c) Les relations entre le groupe révolutionnaire, le gouvernement provisoire et la Constituante

Dans le cas des Constitutions de 1822, 1838 et 1911, le groupe révolutionnaire a, dès le succès de l'acte révolutionnaire, pris le pouvoir en investissant un gouvernement provisoire et en se faisant élire à l'assemblée constituante. En son sein, sa position fut toujours hégémonique, voire écrasante : en témoigne la composition de l'Assemblée nationale constituante de 1911. Dans tous ces exemples historiques, le groupe révolutionnaire a dominé le processus de confection de la nouvelle constitution, de manière à ce qu'elle soit conforme aux valeurs inspiratrices de la révolution.

Comme le montre le tableau ci-dessous, il existe une forte identité entre le groupe organisateur ou inspirateur de la révolution, le gouvernement provisoire et le courant politique dominant au sein de la constituante convoquée peu après.

La révolution de 1820 l'illustre à merveille. Huit des treize membres du *Sinédrio*, le groupe qui a préparé clandestinement la révolution, ont intégré les organes du pouvoir provisoire ; cinq d'entre eux sont devenus députés aux *Cortes* Constituantes, où certains ont joué un rôle déterminant, à l'instar de Fernandes Tomás et de Ferreira Borges.

| Membres du *Sinédrio* | *Junte Gouv. (Porto)* | *Junte Gouv. (Nationale)* | *Junte Prep. des Cortes* | *Cortes Constituantes* |
|---|---|---|---|---|
| Manuel Fernandes Tomás | X | X | | X |
| José Ferreira Borges | X | X | X | X |
| José da Silva Carvalho | X | X | X | |
| Francisco Gomes da Silva | X | | X | |
| João da Cunha Souto Maior | X | | X | |
| José de Melo e Castro de Abreu | X | | X | X |
| José Maria Xavier de Araújo | X | | X | X |
| Bernardo Correia de Castro e Sepúlveda | X | | X | X |

Situation similaire en 1836-1838 : les principaux instigateurs de la révolution de Septembre, tels Passos

Manuel et Sá da Bandeira, intégrèrent rapidement le gouvernement provisoire, où ils jouèrent un rôle déterminant. Tous les membres du gouvernement provisoire (les deux précités, ainsi que Vieira de Castro et le comte de Lumiares) devinrent députés aux *Cortes* constituantes, où siégeaient également d'autres figures du mouvement septembriste (Almeida Garrett, José Passos, José Estêvão, José Liberato…), qui dirigèrent le processus constituant.

La révolution républicaine de 1910, organisée par le PRP, ne déroge pas à la règle. Le gouvernement provisoire, présidé par Teófilo Braga, était entièrement composé de membres éminents du Parti républicain (António José de Almeida, Afonso Costa, Bernardino Machado, Correia Barreto, Azevedo Gomes, José Relvas, Brito Camacho…). Sur les dix membres du gouvernement provisoire, huit devinrent députés à l'Assemblée nationale constituante, où le PRP disposait d'une majorité écrasante et où, outre les noms cités, figuraient d'autres notables du parti : Anselmo Braancamp Freire (par ailleurs président de l'Assemblée), Magalhães Lima, Basílio Teles, António Maria da Silva, António Granjo, José Domingues dos Santos, José Norton de Matos et Augusto de Vasconcelos.

Dans ces trois expériences, le groupe révolutionnaire a conservé le contrôle du pays après la révolution, allant jusqu'à accaparer le pouvoir constituant grâce à sa mainmise sur l'Assemblée constituante. Il put ainsi élaborer une constitution à sa mesure.

Le déroulement de la révolution des Œillets fut différent. Le groupe révolutionnaire du MFA ne provenait pas de l'opposition politique à l'État Nouveau et n'a pas totalement pris la tête des gouvernements provisoires : bien qu'ils intègrent des éléments du MFA, parfois placés à leur tête, ceux-ci étaient en général des coalitions des principaux partis plus ou moins identifiés à la révolution, à l'exception du V$^{e}$ gouvernement. Le MFA ne s'est pas non plus fait élire à l'Assemblée constituante : celle-ci a été élue exclusivement sur la base de listes partisanes, avec l'exclusion explicite des militaires en service actif, ce qui est sans précédent dans l'histoire électorale portugaise.

Ni les membres de la commission de coordination du MFA, annoncée peu après le 25 avril, ni ceux du Conseil de la Révolution, formé à la suite du 11 mars 1975, n'ont eu une présence dominante au sein des gouvernements provisoires (à l'exception du cinquième), et encore moins à l'Assemblée constituante. Pour la première fois de l'histoire portugaise, et sous réserve du dépôt des buts de la révolution (concrétisé par les deux « pactes constitutionnels » d'avril 1975 et de février 1976), le groupe révolutionnaire a agi de façon neutre : après avoir renversé le régime précédent, et malgré sa présence significative durant l'interrègne, il a délégué le pouvoir provisoire et l'essentiel du pouvoir constituant aux partis politiques, anciens ou nouveaux, à charge pour ces derniers de respecter le « constitutionnalisme pacté » évoqué ci-dessus.

Certes, en avril 1975, fut institué le Conseil de la Révolution – ensuite intégré dans la Constitution, pour respecter la seconde plateforme d'accord constitutionnel de janvier 1976, avant de disparaître lors de la révision constitutionnelle de 1982 –, dont la composition était exclusivement militaire. Ce Conseil disposait de pouvoirs importants : direction des affaires militaires, fonction de conseiller du président de

la République, contrôle abstrait de la constitutionnalité. Néanmoins, il ne pouvait pas contester l'autonomie des gouvernements provisoires, puis des gouvernements constitutionnels, dans la conduite de la politique du pays.

d) L'étendue de la base électorale et le mode de scrutin de l'assemblée constituante

Une autre différence importante concerne le mode de scrutin des assemblées constituantes successives, tant en ce qui concerne la base électorale que le système retenu.

Tandis que les élections constituantes précédentes se caractérisaient par l'exclusion de plus de la moitié des citoyens sur la base de critères liés au genre, à la fortune et au degré d'alphabétisation, les élections constituantes de 1975 ont été organisées, pour la première fois de l'histoire portugaise, au suffrage universel, sans autre ostracisme que celui affectant l'élite déchue de l'État Nouveau. L'Assemblée constituante de 1975 fut la seule à être pleinement démocratique et représentative de l'ensemble de la communauté nationale. Les précédentes ne peuvent en dire autant : l'Assemblée constituante de 1911 fut la moins démocratique, car elle limitait le droit de vote aux mâles alphabétisés et aux chefs de famille, tandis que les élections constituantes de 1820 et 1836 reposaient sur un suffrage masculin quasi universel.

Les différences sont également importantes au niveau du mode de scrutin. Lors des élections constituantes du XIX$^{e}$ siècle, prévalait un système électoral majoritaire, ce qui favorisait l'élection de notables, issus en général de l'élite politique ou sociale alignée sur la révolution. En 1911, deux modèles ont été utilisés : le système proportionnel dans les circonscriptions électorales de Lisbonne et de Porto et le système majoritaire à liste incomplète dans les autres circonscriptions. Ce choix devait permettre la représentation des minorités politiques à l'Assemblée constituante. Toutefois, les résultats électoraux vont offrir un quasi-monopole au PRP.

En 1975, le système proportionnel a été utilisé pour la première fois sur l'ensemble du territoire dans un cadre multipartite. Les circonscriptions étaient plurinominales, permettant aux plus denses d'entre elles d'élire des dizaines de députés, comme à Lisbonne et à Porto. En résulte une représentation équitable de six partis, couvrant presque tout le spectre politique, de l'extrême gauche à la droite. Aucun parti ne disposait alors d'une majorité absolue. En conséquence, tout devait être négocié entre le plus grand parti, à savoir le PS, et un ou plusieurs autres, situés à sa gauche ou à sa droite. Le tableau suivant illustre cet argument.

| Élections constituantes | Type de suffrage | Droit de suffrage | Âge minimal pour voter | Mode de scrutin | Représentation partisane |
|---|---|---|---|---|---|
| *1820* | Indirect (à 4 degrés) | Masculin, quasi universel | 25 ans | Majoritaire | Non |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| *1836* | Direct | Masculin, quasi universel | 25 ans | Majoritaire | Non |
| *1911* | Direct | Masculin, réservé aux chefs de famille et aux lettrés | 21 ans | Mixte : proportionnel à Lisbonne et à Porto ; majoritaire dans le reste du pays | Oui |
| *1975* | Direct | Universel | 18 ans | Proportionnel | Oui |

e) Les rapports entre le projet révolutionnaire et la Constitution

Par définition, toutes les révolutions visent à suspendre l'ordre constitutionnel en vigueur et à le remplacer par un nouveau, dont les traits peuvent être exposés dans les proclamations révolutionnaires. Bien que toutes les révolutions portugaises aient été faites au nom de la liberté individuelle et de la limitation du pouvoir politique, une différence marquée existe entre les Constitutions de 1822, 1838 et 1911 et la Constitution de 1976.

Ainsi, lors de la révolution de 1820, l'objectif était de mettre fin à la monarchie absolue et d'instaurer un régime libéral-représentatif, comme l'exposaient les manifestes du 24 août 1820 à Porto. Dans le cas de la révolution de septembre 1836, le but explicite consistait à abroger la Charte de 1826 afin de restaurer la Constitution de 1822, plus ou moins amendée. Le dessein de la révolution de 1910 était d'abolir la monarchie et d'instaurer un régime républicain, suivant les contours fixés par le programme du PRP approuvé l'année précédente : s'y distinguaient la suprématie du parlement, la minimisation du chef de l'État, la séparation de l'Église et de l'État, la liberté religieuse et la décentralisation territoriale. La révolution des Œillets cherchait, pour sa part, à interrompre la guerre coloniale et le régime autocratique et autoritaire de l'*Estado Novo*, préalables nécessaires à l'instauration d'une démocratie politique à dimension sociale ; tel est du moins le programme du MFA, rendu public peu après le 25 avril 1974. Dans tous les cas, cependant, le nouvel ordre constitutionnel était confié à des assemblées constituantes élues au nom de la nation, dotées de la sorte d'un pouvoir constituant représentatif.

Les expériences d'avant 1974 vont dans le même sens : les groupes révolutionnaires y dirigent l'ensemble du processus, depuis l'acte révolutionnaire jusqu'à l'adoption de la constitution, en préservant leur emprise sur le gouvernement provisoire et les élections constituantes. Ces dernières ont d'ailleurs toujours été convoquées avec un léger retard (entre deux et huit mois) afin de ne pas compromettre cette mainmise. Par conséquent, le pouvoir constituant a fini par être dominé par le groupe révolutionnaire, ce qui a permis d'engendrer une constitution correspondant, pour l'essentiel, au projet révolutionnaire explicite ou implicite.

La Constitution de 1976 n'obéit pas à ce schéma : le groupe révolutionnaire a renoncé tant à l'exercice plein et entier du pouvoir provisoire qu'au contrôle de l'assemblée constituante. Il s'est du même coup

résigné à ne pas exercer directement le pouvoir constituant. De façon inédite, le groupe révolutionnaire du MFA a abandonné l'idée de rédiger une constitution à sa mesure, préférant proposer un « pacte constitutionnel » aux partis élus à la Constituante, uniquement pour préserver les buts de la révolution et définir certains aspects du futur système politique. De surcroît, l'Assemblée constituante était pluraliste et sans parti hégémonique, de sorte que son élaboration a impliqué un compromis multipartite, rassemblant presque tous les groupes politiques. Sans équivalent dans l'histoire portugaise, la Constitution de 1976 est le résultat de deux phases de négociation et de compromis politique : d'une part, entre le MFA et les partis élus, et d'autre part, entre les partis eux-mêmes. Le mécanisme du « constitutionnalisme pacté » a facilité l'abdication des prétentions du MFA, laissant aux partis politiques le soin de disposer de l'essentiel du pouvoir constituant.

# 4. La question primordiale de la légitimité constitutionnelle

## 4.1. La constitution et la question de la légitimité

Quel est l'objectif fondamental poursuivi par les constitutions lorsqu'elles se proposent de bâtir l'organisation du pouvoir et d'en définir les limites vis-à-vis des citoyens ? Celui de conférer une légitimité à l'exercice du pouvoir. Celle-ci implique l'adhésion de la communauté politique, qui croit aux vertus du pouvoir, tant en raison de son origine que du fait de son exercice.

D'après Max Weber, dans les sociétés modernes, la légitimité de l'autorité politique est de nature *juridico-rationnelle* et non plus *traditionnelle* ou *charismatique* comme autrefois. Cette mue engendre trois évolutions : (i) le pouvoir repose sur des institutions politiques et un appareil administratif établi ; (ii) il doit se fonder sur le droit, c'est-à-dire sur des règles générales et abstraites, et non sur les caractéristiques personnelles des gouvernants ; (iii) son exercice doit obéir à une logique d'objectivité, placé au service d'un intérêt collectif, qu'il s'agisse de la sécurité et de l'ordre, de l'équité et de la justice sociale, du bien-être collectif et de la prospérité, *etc*. Toutes les institutions héritées des révolutions constitutionnelles de la fin du XVIII[e] siècle – pouvoir représentatif, séparation des pouvoirs, indépendance des tribunaux, subordination des gouvernants à la Constitution et à la loi, respect impératif des libertés individuelles – répondent à cette exigence de légitimité *juridico-rationnelle* du pouvoir politique.

Cependant, la légitimité constitutionnelle du pouvoir comporte deux aspects distincts : la légitimité de la constitution écrite côtoie celle du régime qu'elle instaure.

La *légitimité d'une constitution* tient avant tout à son origine et à la procédure suivie pour sa rédaction. Le constitutionnalisme moderne repose sur l'origine représentative de la constitution et sur une rédaction validée au terme d'un débat et d'un vote au sein d'une assemblée constituante, élue à cet effet (et donc dotée d'un mandat constituant émanant de la collectivité). C'est la communauté politique elle-même qui, par l'intermédiaire de ses représentants élus, élabore la constitution. La constitution est donc

l'*autoconstitution* de la communauté politique, par la voie représentative, éventuellement confirmée par un référendum populaire ultérieur (hypothèse encore inédite au Portugal).

La *légitimité du régime politique constitué* découle, chez les Modernes, de plusieurs traits caractéristiques : l'origine des gouvernants, issus d'élections périodiques, libres et compétitives ; la séparation des pouvoirs ; l'État de droit ; la responsabilité politique des dirigeants ; la potentielle alternance du pouvoir ; le respect de l'autonomie individuelle. Contrairement à la légitimité de la constitution, qui tient à sa formation, la légitimité du régime politique constitué dérive autant de son origine et de sa configuration constitutionnelle, que de son fonctionnement conforme à la constitution.

La légitimité des constitutions d'origine révolutionnaire est complexe. La révolution est, par définition, un phénomène anticonstitutionnel, destiné à renverser une précédente constitution ; elle propose aussi d'écarter l'élite dirigeante d'un régime, laquelle n'adhérera pas de bon gré au nouvel ordre constitutionnel et ne manquera pas, si elle en a l'occasion, de restaurer l'ordre antérieur. En conséquence, la tâche essentielle des constitutions révolutionnaires est, dans un premier temps, de contenir ces opposants naturels puis, dans un second temps, d'essayer de les intégrer dans le nouvel ordre constitutionnel.

## 4.2. La légitimité contestée des constitutions révolutionnaires antérieures

Bien qu'elles aient été élaborées et adoptées par des assemblées constituantes librement élues, aucune des trois premières constitutions révolutionnaires n'a pu échapper à un procès en illégitimité, instruit par les secteurs sociaux et politiques écartés du processus constituant, en particulier les représentants du régime déchu.

Le succès de ces attaques tient sans doute aux caractéristiques de ces constitutions, par contraste avec celle de 1976 : faible représentativité sociale du groupe révolutionnaire ; acte révolutionnaire non suivi par un processus révolutionnaire d'expression populaire, à même d'élargir sa base sociale ; représentativité sociale limitée de l'assemblée constituante, due tantôt à la restriction du droit de vote, tantôt à l'exclusion des partisans de l'ancien régime ; monopole du pouvoir offert au groupe révolutionnaire, qui assoit en outre sa mainmise sur l'assemblée constituante. Tout ceci contribue à faire de la nouvelle constitution et du régime politique qu'elle instaure une expression plus ou moins fidèle du projet révolutionnaire, mais coupée du reste de la société civile, à commencer par les soutiens de l'ancien régime.

Ainsi, la Constitution de 1822 et le régime politique qu'elle a engendré – une monarchie constitutionnelle libérale – n'ont jamais été acceptés par les anciens « maîtres du pouvoir » de la monarchie absolue : le clergé et la noblesse n'ont ni participé, ni été représentés aux *Cortes* constituantes, et ont su saisir toutes les opportunités pour préparer la contre-révolution, qui surgit bien vite. La légitimité de la Constitution de

1838 et de son système (une synthèse de la Constitution de 1822 et de la Charte de 1826) n'a pas non plus été reconnue par l'élite antérieure : celle-ci n'a jamais renoncé à restaurer la Charte dès que possible – en l'occurrence, en 1842. La Constitution républicaine de 1911 ne connut pas de meilleur sort : sa légitimité n'a jamais été acceptée, ni par le « parti monarchique », ni par l'Église catholique, qui minèrent la base sociale de soutien de la république jusqu'à sa chute. La suspension de la Constitution de 1911 n'a certes pas donné lieu à une restauration de la monarchie, même si l'*Estado Novo* a fini par instaurer une sorte de « monarchie » pseudo-républicaine, prenant les traits d'une dictature personnelle de Salazar, presque exercée de façon viagère.

L'échec de ces trois constitutions révolutionnaires démontre que le déficit de légitimité dépend de la puissance de l'élite déchue, du moins si elle reste dans l'opposition. Tout nouveau régime puise sa force dans son inclusivité ; sa faiblesse est souvent liée à l'étiolement de sa base sociale de soutien et à son incapacité à intégrer les anciennes élites ou à former de nouvelles.

## 4.3. La légitimité renforcée de la Constitution de 1976 et de son régime politique

### 4.3.1. La légitimité de la Constitution de 1976

À rebours des constitutions révolutionnaires précédentes, la Constitution de 1976 a bénéficié de conditions de formation favorables qui ont consolidé sa légitimité politique. Il convient d'en souligner les plus importantes.

a) Une plus grande base sociale et politique de la révolution

Contrairement aux précédentes révolutions nationales, la prise du pouvoir par le groupe révolutionnaire en 1974 a immédiatement été suivie d'un large soutien populaire. Celui-ci n'a fait que croître dans le cadre d'un processus révolutionnaire animé durant environ un an et demi, ce qui eut pour résultat d'élargir et de diversifier la base de son soutien social et politique, organisé pour la première fois en partis. De plus, pour la première fois là encore, la révolution constitutionnelle a pris une dimension vraiment nationale, englobant tout le territoire.

Même en faisant abstraction de l'opposition de groupuscules radicaux, le pacte proposé par le Conseil de la Révolution aux partis avant les élections constituantes, en avril 1975, a été signé par pas moins de six d'entre eux. Le spectre politique adhérant à ce pacte allait de la droite démocratique du CDS à la gauche révolutionnaire du PCP, ce qui en prouve l'étendue. Lors des élections constituantes du 25 mai 1975, qui ont connu une participation massive, les partis plus ou moins identifiés aux trois objectifs de la révolution (décolonisation, démocratie, développement économique et social) ont obtenu une représentation considérable à l'Assemblée constituante.

b) Autonomie du processus constituant vis-à-vis du groupe révolutionnaire

Prenant le contrepied des révolutions antérieures, où le groupe révolutionnaire avait pris le contrôle de l'ensemble du processus constituant, la révolution des Œillets a vu le sien, à savoir le MFA, jouer volontairement un rôle plus en retrait ; il n'a pas voulu s'emparer des gouvernements provisoires (à une exception, de surcroît très éphémère), et n'a pas non plus dominé l'Assemblée constituante. En dépit de la surveillance du groupe révolutionnaire, les partis, dans leur pluralité, ont fini par prendre les rênes du processus constituant.

La seule préoccupation du MFA a été de persuader les partis politiques de l'opportunité d'une période constitutionnelle transitoire, durant laquelle le Conseil de la Révolution conserverait des fonctions propres, à l'instar du contrôle de constitutionnalité des lois, dans le but de consolider la révolution. Tout le reste a été transmis aux partis, de sorte que la Constitution de 1976 est la première constitution révolutionnaire à s'être affranchie de la volonté du groupe révolutionnaire.

Cette constitution fut le fruit de députés inféodés à des partis, qui ont néanmoins dû respecter les engagements renfermés dans les pactes conclus avec le MFA, même s'ils ne liaient pas directement l'Assemblée constituante. Ce « constitutionnalisme pacté », en plus d'être ouvertement transitoire, ne concernait toutefois que certains traits du pouvoir. Ce n'est donc pas un hasard si les aspects les plus controversés soulevés lors du débat constituant, à l'instar des droits sociaux, de l'ordre économique ou de l'autonomie régionale, ne dépendaient pas de ces pactes.

c) Représentation de toute la communauté nationale, dans sa diversité politique

Les élections de 1975 ont apporté quatre nouveautés majeures en matière de représentation politique à l'Assemblée constituante : (i) le suffrage universel, incluant pour la première fois les résidents à l'étranger ; (ii) un système multipartite ; (iii) un scrutin proportionnel ; (iv) l'absence d'un parti hégémonique, le parti vainqueur, à savoir le PS, n'ayant pas obtenu la majorité absolue. Ces quatre caractéristiques ont permis une représentation de l'ensemble du pays, respectueuse de sa diversité sociale et politique, tout en encourageant les contributions constitutionnelles de tout bord, un fait ici encore inédit. Outre la diversité des six partis représentés, une présence significative de femmes et d'ouvriers a ainsi été observée pour la première fois de l'histoire portugaise.

Cette représentation inclusive et l'engagement multipartite ont permis à l'ensemble de la communauté nationale de se reconnaître dans l'Assemblée constituante, de sorte que le vote final de la constitution par quatre des six partis (dont les trois plus importants) ne puisse être interprété que comme l'expression d'une adhésion massive. Tout ceci contribua à renforcer la légitimité de la constitution en tant que loi fondamentale valide, méritant à plus d'un titre d'être respectée.

d) Plus qu'une constitution politique

Tandis que les constitutions révolutionnaires précédentes reflétaient, avec une relative fidélité, les objectifs déclarés ou implicites de leurs révolutions respectives, la Constitution de 1976 ne s'est pas contentée de respecter les objectifs initiaux du 25 avril (décolonisation, liberté individuelle, démocratie) ; elle ose aller au-delà, non seulement à propos de l'État social, des droits sociaux, de la constitution économique et de la décentralisation territoriale, mais aussi pour tout ce qui a trait à la protection des libertés et des droits individuels dans des dimensions jusque-là inconnues (libertés politiques, droits du travailleur). Les garanties inhérentes à l'État de droit s'y distinguent, à travers un système d'application renforcée de la constitution.

À cet égard, une des innovations de la Constitution de 1976 les moins remarquées tient à son champ d'application. Elle n'est pas circonscrite à la mécanique institutionnelle, centrée sur l'organisation du pouvoir public et ses rapports avec les citoyens ; ses efforts portent aussi sur les relations entre particuliers. La constitutionnalisation des droits sociaux le démontre. Plusieurs d'entre eux sont des droits du salarié à l'encontre de son employeur, en particulier l'art. 18 n°1 de la Constitution, selon lequel les droits, libertés et garanties « sont directement applicables et s'imposent aux organismes publics et privés ».

La traditionnelle séparation stricte entre la constitution, qui régit les relations au sein du pouvoir public et avec lui, et le droit privé, qui règle les rapports entre particuliers (droits civil, commercial, *etc*.) et se laisse porter par la liberté contractuelle, n'est plus respectée. L'interprétation de l'ensemble de l'ordre juridique, Code civil compris, s'effectue désormais à l'aune de la Constitution de 1976. Les relations d'ordre privé (au sein des familles, des entreprises, des partis, des syndicats, des Églises, *etc*.) doit ainsi en tenir compte, en respectant notamment le principe de non-discrimination.

Ce n'est donc pas un hasard si la Constitution de 1976 a cessé d'être qualifiée de « constitution politique », ce qui la distingue des précédentes : la doctrine parle de plus en plus d'une « constitutionnalisation du droit ». Ce n'est certainement pas là l'un des aspects les moins novateurs de cette révolution constitutionnelle. La constitution cesse d'être uniquement le statut juridique du pouvoir politique pour devenir aussi le fondement de tout l'ordre juridique de la communauté nationale.

On ne peut manquer de souligner l'importance de cette dimension extrapolitique de la constitution lorsqu'on aborde sa légitimité. À partir du moment où la constitution cesse d'être le statut juridique de la superstructure politique pour devenir *aussi* la norme fondamentale d'une société bien ordonnée, elle devient le patrimoine de tout le monde, ce qui suppose son acceptation par tous.

e) Démocratie libérale et État social

Tout en s'inscrivant, à l'instar des constitutions révolutionnaires précédentes, dans la lignée du libéralisme politique, par la consécration des droits et libertés individuels, désormais étendus à la sphère

politique, la Constitution de 1976 est la première loi fondamentale portugaise à instaurer un État social exigeant. Ceci se perçoit à travers un vaste catalogue de droits des travailleurs et de droits sociaux universels (droits à la sécurité sociale, à la santé, à l'éducation, *etc*.), qui ne se rencontre ni dans les constitutions nationales antérieures, ni dans celles des autres nations européennes.

Par conséquent, pour la première fois dans l'histoire portugaise, la constitution n'est pas seulement la charte de la liberté individuelle : elle est aussi la garantie de la dignité au travail et d'une vie à peu près décente pour tous, ce qui en fait une constitution « sociale-démocrate », par opposition à une constitution purement libérale.

f) La constitution comme facteur d'intégration politique

Grâce à divers mécanismes, pour la plupart sans précédent, la Constitution de 1976 veille à promouvoir et à garantir la cohésion politique de la communauté portugaise, au-delà des divergences et des luttes propres à toute démocratie libérale. Plusieurs d'entre eux se distinguent, certains découlant de révisions constitutionnelles ultérieures :

– la garantie, offerte pour la première fois, des droits des travailleurs, des droits sociaux et de l'égalité des sexes, en tant qu'instruments de cohésion économique et sociale ;

– la décentralisation territoriale et le principe de subsidiarité de l'État central, en tant qu'instruments de cohésion territoriale ;

– le principe de la séparation entre les Églises et l'État, sans la dimension anticléricale observée sous la I^re^ République : ce nouveau climat de liberté et de tolérance religieuses, apte à accepter le pluralisme confessionnel, a permis de résoudre la sempiternelle et si pernicieuse question religieuse au Portugal ;

– la subordination des militaires au pouvoir civil, ce qui comprend l'interdiction explicite de toute intervention politique et leur dépolitisation, concrétisée par une dérogation à leur capacité d'exercer des droits politiques et par la nomination des chefs militaires par le président de la République, sur proposition du gouvernement. Ceci contribue à mettre fin à la tentation séculaire d'une intervention militaire dans la sphère politique ;

– le principe d'égalité des droits civils pour les résidents étrangers. Celui-ci ne prohibe pas pour autant la confection de statuts spéciaux, bénéficiant aux citoyens originaires de pays lusophones (« citoyenneté lusophone ») et de l'Union européenne (citoyenneté européenne), pouvant inclure des droits politiques sous réserve de réciprocité. Ces nouveautés contribuent à faciliter l'intégration de ces résidents dans la communauté nationale, tout en permettant de lutter contre les doctrines nationalistes identitaires ou ethnocentriques. Comme on peut le constater, l'intégration politique, fondée sur un sentiment d'appartenance, constitue un facteur décisif pour la stabilité politique et constitutionnelle.

4.3.2. Légitimité du régime politique

La légitimité du régime politique constitué dépend également de plusieurs facteurs : (a) sa base démocratique ; (b) la responsabilité politique du gouvernement ; (c) les limites du pouvoir public. Examinons chacune de ces conditions séparément.

a) Un système bi-représentatif

Toutes les constitutions révolutionnaires antérieures fondaient la légitimité du pouvoir institué sur le principe représentatif (*representative government*), découlant de l'élection d'une assemblée législative et de la subordination du gouvernement à la constitution et aux lois. La I^re^ République ajouta naturellement la responsabilité politique du gouvernement devant le parlement, et non devant le roi, propre à une monarchie constitutionnelle. Toutefois, dans toutes ces constitutions, le plus haut magistrat, qu'il s'agisse du roi ou du président de la I^re^ République, n'obéissait pas au principe représentatif : le premier n'était pas élu ; le second ne l'était que par le parlement.

La Constitution de 1976 fut la première constitution révolutionnaire portugaise à instituer un système de représentation dualiste, en faisant élire le parlement et le président de la République au suffrage direct (système bi-représentatif). Dans ce modèle, le parlement représente les citoyens dans leur diversité partisane, tandis que le second représente l'unité de la république, au moyen d'une élection personnelle censée s'effectuer en marge des tractations des partis.

Pour préserver sa nature apolitique, placée au-dessus des partis, le président de la République est doté, par contraste avec la Constitution de 1911, d'un pouvoir propre : il exerce officieusement un *quatrième pouvoir* superposé aux trois pouvoirs classiques. La doctrine le désigne sous le nom de « pouvoir modérateur » en référence au pouvoir royal défini dans la Charte de 1826, nonobstant quelques différences substantielles. Il est ainsi chargé de veiller au respect de la constitution et de garantir le bon fonctionnement des institutions.

b) La démocratie politique

La Constitution de 1976 est la première loi fondamentale portugaise à consacrer expressément un régime politique démocratique et à le faire de manière renforcée, via plusieurs dispositions constitutionnelles (articles 2, 10 et 108). En voici un bref aperçu :

– la reconnaissance, pour la première fois de son histoire, des droits politiques (droit de vote, droit de créer des partis, *etc.*), érigés en droits fondamentaux bénéficiant d'une protection renforcée ;

– la démocratie électorale, par le biais d'élections périodiques, au scrutin secret et au suffrage universel, comme fondement du pouvoir politique ;

– la démocratie semi-directe, concrétisée par le recours possible au référendum – un procédé rajouté par des révisions constitutionnelles successives, qui l'ont autorisé aux différents échelons territoriaux ;

– la démocratie participative, permise par divers procédés : propositions de loi émanant du peuple, référendums, participation à des organes consultatifs (Conseil économique et social…) voire délibératifs (gouvernement de la sécurité sociale, écoles publiques, *etc*.), participation des comités de quartier au pouvoir local, *etc*. ;

– la soumission des organisations sociales politiquement sensibles (partis, syndicats…) aux règles démocratiques jusque dans leur organisation et leur fonctionnement internes.

Le système électoral de l'Assemblée de la République a hérité du mode de scrutin utilisé pour l'élection de la Constituante de 1975 : suffrage universel pour les plus de 18 ans, candidatures partisanes, système proportionnel inspiré de la méthode de Hondt, circonscriptions plurinominales calquées sur les anciens districts de la métropole et sur les régions autonomes d'outre-mer. Parmi les différences, nous pouvons noter l'augmentation de la représentation des citoyens résidant à l'étranger. L'idée de parlements représentatifs, distincts de leurs organes exécutifs collégiaux, est reprise par la constitution en ce qui concerne le pouvoir local et les régions autonomes des îles des Açores et de Madère.

c) Responsabilité politique du Gouvernement

Dans la définition originelle de l'État constitutionnel représentatif, la légitimité électorale ne s'imposait qu'au pouvoir législatif, c'est-à-dire au parlement, en général élu au suffrage restreint. Dans les monarchies constitutionnelles, en effet, le pouvoir exécutif, attribué au monarque, ne se soumettait pas à une telle exigence, de sorte que la légitimité du roi découlait de son respect de la constitution et de la loi votée par le parlement, sans pour autant dépendre de la confiance des assemblées.

Ce dualisme ne se rencontre pas dans les régimes présidentiels, où le pouvoir exécutif incombe au Président directement élu (ou semi-directement comme aux États-Unis), ce qui lui confère une légitimité électorale directe ; il n'existe pas non plus dans les régimes parlementaires, où les gouvernements sont nommés en fonction des résultats électoraux et de la majorité parlementaire, ce qui leur offre une légitimité électorale indirecte. Dans les régimes mixtes, parfois qualifiés de « semi-présidentiels » suivant le modèle français de la V$^{e}$ République, le gouvernement tire sa légitimité tant du parlement que du président de la République ; il dépend de la confiance des deux.

Dans la version initiale de la Constitution de 1976, le gouvernement était à la fois responsable devant l'Assemblée de la République et devant le président de la République ; il pouvait être révoqué par les deux en cas de défiance politique. Néanmoins, la révision constitutionnelle de 1982 a bouleversé ce modèle : le gouvernement cesse en effet d'être *politiquement* responsable devant le Président, qui ne peut plus le révoquer en cas de désaccord politique. Le gouvernement n'est désormais politiquement responsable que devant le parlement. Contrairement aux systèmes présidentiels et semi-présidentiels, le

président de la République portugaise n'est ni titulaire, ni co-titulaire du pouvoir exécutif ; il n'en est guère plus le tuteur.

La révision de 1982 maintient toutefois une hypothèse d'école : le gouvernement continue d'être *institutionnellement* responsable devant le président de la République, qui veille au « bon fonctionnement des institutions ». S'il y contrevient, le gouvernement pourrait donc en théorie être révoqué par le Président – un cas jusqu'à présent inédit.

d) Les limites du pouvoir politique

Les constitutions libérales ne se sont pas contentées de définir l'organisation et le fonctionnement du pouvoir politique ; elles ont également veillé à en fixer les limites, que ce soit au nom de la défense des libertés individuelles ou pour empêcher une « dictature de la majorité ». Ce risque a toujours été l'argument principal formulé par le libéralisme contre la démocratie, afin de faire barrage à sa dégénérescence ochlocratique. C'est pourquoi la démocratie libérale, en tant que compromis entre libéralisme et démocratie, implique toujours de fixer des limites à la démocratie absolue.

Ce souci est patent au terme de la révolution des Œillets : plus que toute autre loi fondamentale portugaise, la Constitution de 1976 a pris soin de définir avec zèle les bornes du pouvoir politique, en particulier celles enserrant les majorités parlementaires. Énumérons les principales d'entre elles :

– un vaste catalogue de libertés individuelles (droits de la personne, libertés publiques, libertés économiques, *etc*.) et la règle, sans précédent au Portugal, selon laquelle les normes constitutionnelles qui les garantissent sont directement applicables et lient les organismes publics et privés (art. 18 n°1 de la Constitution) ;

– la séparation horizontale des trois fonctions classiques de l'État en autant d'organes (Assemblée de la République, gouvernement, tribunaux), prévenant ainsi les dangers de la concentration des pouvoirs. S'y ajoute un quatrième pouvoir propre au président de la République, destiné à veiller au respect de la constitution et à garantir le bon fonctionnement des institutions ;

– le droit « d'action populaire », accessible à tous, permettant de contester judiciairement les actes publics portant atteinte aux intérêts de la communauté politique, tels que la santé publique, l'environnement, le patrimoine culturel et les biens publics ;

– la « séparation verticale » du pouvoir public en trois niveaux territoriaux (local, régional, national), l'établissement des principes d'autonomie et d'autogouvernance des niveaux infranationaux, ainsi que le principe de subsidiarité, selon lequel l'État n'intervient qu'à titre supplétif dans les échelons infranationaux ;

– la représentation proportionnelle au sein des parlements des différents niveaux (assemblées locales,

régionales, Assemblée de la République), afin de garantir une représentation multipartite et d'empêcher l'hégémonie d'un parti ;

– l'exigence de majorités parlementaires qualifiées (majorité absolue ou des deux tiers), non seulement pour la révision constitutionnelle, mais aussi pour l'adoption de lois sur des questions politiques sensibles, à l'instar des les lois électorales, ce qui oblige à conclure des accords multipartites pour leur adoption ;

– les pouvoirs de contrôle du président de la République sur les organes politiques, ce qui comprend le veto législatif, le pouvoir de dissolution et, à titre exceptionnel, la destitution directe du gouvernement ;

– l'application directe des conventions internationales dans l'ordre interne, notamment les conventions relatives aux droits de l'homme, et leur primauté sur les lois nationales ;

– la soumission du pouvoir législatif à la constitution ; l'assujettissement du gouvernement et de l'administration à la constitution et à la loi ; le contrôle judiciaire de constitutionnalité et de légalité des actes législatifs et administratifs, respectivement par la Cour constitutionnelle et les tribunaux administratifs.

4.3.3. Fonctionnement du système politique en conformité avec la constitution

Une autre condition de la légitimité du régime dérive de sa conformité à la constitution. Une condition remplie depuis 50 ans : la Constitution de 1976 est la première vraie constitution *normative*, c'est-à-dire contraignante pour les pouvoirs publics.

Deux aspects méritent d'être rehaussés. En premier lieu, le régime politique de cet État démocratique, libéral et social est resté fidèle au cadre constitutionnel. Aucun fossé ne s'est creusé entre la constitution normative et la « réalité constitutionnelle » ; aucune « mutation constitutionnelle » profonde ne s'est produite sous l'effet de pratiques politiques et de conventions de la constitution déviantes. La Constitution de 1976 n'est jamais devenue une constitution nominale ou « sémantique » (Karl Loewenstein), donc sans incidence sur le fonctionnement du système politique. En second lieu, contrairement à ce qui s'est si souvent produit dans l'histoire portugaise, aucune interruption de la normalité constitutionnelle n'a été observée, que ce soit sous la forme d'un coup d'État ou d'une dictature exécutive[9]. Les élections législatives ont toujours été convoquées et les gouvernements nommés conformément à la constitution. Il y a certes eu des controverses politiques à maintes reprises, mais les controverses constitutionnelles ont été occasionnelles et, en général, sans fondement.

Quatre illustrations apportent la preuve concluante du fonctionnement régulier des institutions. Premièrement, bien que les actes politiques au sens propre (ceux du président de la République, de l'Assemblée de la République et du gouvernement) ne soient pas contestables juridiquement – seuls les actes normatifs sont soumis au contrôle de constitutionnalité –, il y a rarement eu d'accusation fondée sur leur non-conformité constitutionnelle. Deuxièmement, il n'y a jamais eu non plus de situation dans

laquelle le président de la République aurait pu invoquer une violation du fonctionnement régulier des institutions pour révoquer directement le gouvernement sur le fondement du nouvel art. 195, n° 2 de la Constitution. Troisièmement, il n'y a jamais eu de cas d'accusation du président de la République pour des crimes commis dans l'exercice de ses fonctions, hypothèse prévue à l'art. 130 de la Constitution. Quatrièmement, il n'a jamais été nécessaire de recourir à la déclaration de l'état d'exception pour « menace grave ou perturbation de l'ordre constitutionnel » suivant les termes de l'art. 19 de la Constitution.

4.3.4. Révision et stabilité constitutionnelle

Aucune constitution, en particulier quand elle présente une forte densité normative, ne peut perdurer indéfiniment sans être révisée, que ce soit pour supprimer ou corriger des dispositions désuètes ou pour surmonter de nouveaux défis.

Le contraste est ici saisissant, dans la mesure où les constitutions révolutionnaires précédentes n'ont pas duré assez longtemps pour nécessiter une révision (Constitutions de 1822 et de 1838) ; seule celle de 1911 fait exception, mais n'a été rapiécée que de façon minime. La Constitution de 1976, en revanche, a déjà fait l'objet de sept révisions entre 1982 et 2005, dont trois courtes (1992, 2001 et 2005) et quatre de plus grande envergure (1982, 1989, 1997 et 2004). Les deux premières se distinguent par l'ampleur des modifications apportées. Celle de 1982 était obligatoire, destinée à gommer les dispositions transitoires du Pacte MFA-partis. Les autres poursuivaient divers objectifs : adaptation de la loi fondamentale aux exigences de la CEE puis de l'UE, à laquelle le Portugal a adhéré en 1986 ; réécriture de parties obsolètes, à l'instar de l'ordre économique constitutionnel ; réponse aux nouveaux défis constitutionnels, tant internes (l'approfondissement de l'autonomie locale et régionale par exemple) qu'externes (à l'instar de la ratification du Statut de Rome de la Cour pénale internationale).

À l'exception des révisions de la « constitution économique », aucun autre chapitre n'a subi de modifications susceptibles d'altérer l'identité originelle de la Constitution de 1976. Bien qu'étendues voire profondes, ces révisions n'ont pas entraîné un changement de constitution. En dehors de la constitution économique, les modifications les plus substantielles ont trait à la construction européenne, en raison du partage de souveraineté, du système de pouvoir à plusieurs niveaux et de la primauté du droit de l'UE dans l'ordre interne. Toutefois, les fondements politiques de l'UE ne différant guère de ceux de la Constitution de 1976, ces modifications furent de faible portée : l'intégration européenne n'a pas eu pour effet de subvertir la norme fondamentale portugaise.

En corrigeant les dispositions désuètes et en répondant aux nouveaux défis, les révisions ont été un outil essentiel pour redynamiser la légitimité constitutionnelle, permettant ainsi de renforcer la stabilité et d'assurer la pérennité de la constitution. Pour autant, et de façon curieuse, aucune révision n'a été effectuée depuis 2005. Cette période de stabilité constitutionnelle, qui dure depuis plus de 20 ans, ne s'était plus observée au Portugal depuis 1885 !

# 5. Conclusion

Nous sommes partis du constat que, contrairement aux précédentes constitutions révolutionnaires portugaises, la Constitution de 1976 a résisté à l'épreuve du temps, puisqu'elle est toujours en vigueur un demi-siècle après son adoption (1976-2026). Notre objectif était de savoir si, parmi les facteurs expliquant cette disparité, figurent non seulement les caractères propres aux constitutions, mais aussi les différences relatives aux processus révolutionnaires et constituants qui les ont fait naître.

Ainsi, après avoir décrit les différentes expériences historiques, permettant d'observer la vie courte et mouvementée des Constitutions de 1822, 1838 et 1911 d'un côté et la vie longue et tranquille de la Constitution de 1976 de l'autre, nous avons pu établir un parallèle entre leurs processus d'élaboration respectifs. L'exposé a cerné leurs similitudes et leurs dissemblances, en énumérant parmi ces dernières : (a) la nature du groupe révolutionnaire ; (b) la relation entre l'acte révolutionnaire et le processus révolutionnaire qui s'ensuit (ou l'absence de celui-ci) ; (c) l'implication du groupe révolutionnaire dans le gouvernement provisoire et dans l'assemblée constituante ; (d) l'ampleur de la base sociale et électorale de la Constituante, découlant de l'étendue du droit de vote et du mode de scrutin ; (e) la relation entre le projet révolutionnaire et la constitution finalement adoptée.

Les disparités des processus révolutionnaire et constituant sont à l'origine d'une autre différence, plus profonde, quant à la légitimité constitutionnelle, tant des constitutions elles-mêmes que du régime politique qu'elles ont institué. En guise de bilan, nous soutenons qu'en vertu de la dissemblance des relations entre le pouvoir révolutionnaire et la constitution, la Constitution de 1976 et le régime politique qu'elle a instauré bénéficient d'une légitimité et d'une capacité d'intégration politique plus large et plus profonde que tous leurs prédécesseurs.

En parallèle à d'autres facteurs externes favorables (triomphe international de la démocratie libérale, avec la « troisième vague de démocratisation », meilleures conditions économiques et sociales, alphabétisation accrue, changements démographiques, urbanisation de la population, implantation des partis politiques, intégration européenne, *etc*.), des conditions propres à la révolution des Œillets et au processus constituant de 1975-1976 expliquent à notre sens le succès de la Constitution de 1976 et de son ordre politico-institutionnel démocratique.

Dans son discours d'ouverture à la Constituante du 2 juin 1975, le président élu de l'assemblée, Henrique de Barros, a formulé le vœu que les députés constituants sachent doter le pays « d'une Constitution qui, dans son essence, parvienne à résister à l'épreuve du temps »[10]. Son vœu s'est pleinement réalisé. Ayant atteint un demi-siècle d'existence, par contraste avec les autres constitutions nationales d'origine révolutionnaire, et ayant manifestement préservé son essence originelle malgré sept révisions, la Constitution de 1976 a brillamment résisté à l'épreuve du temps – et continuera d'y être soumise.

# Bibliographie sommaire

Domingues, José/Moreira, Vital (2025) – «No quinquagésimo aniversário da Assembleia Constituinte de 1975 (I) – As Cortes Constituintes do século XIX», *JN História*, n.º 52, fevereiro de 2025, pp. 51-63.

Domingues, José/Moreira, Vital (2025) – «No quinquagésimo aniversário da Assembleia Constituinte de 1975 (II) – As Assembleias Constituintes do século XX», *JN História*, n.º 53, abril de 2025, pp. 40-63.

Moreira, Vital (1993) –– «Institucionalização do sistema democrático», *in* João Medina, *História de Portugal,* vol. XIV *(Portugal Democrático)*, pp. 265-296. Lisboa: Ediclube.

Moreira, Vital (1998) – «A instituição da democracia: A Assembleia Constituinte e a Constituição de 1976», *in* F. Rosas (coord.), *Portugal e a transição para a democracia (1974-1976)*, I Curso Livre de História Contemporânea, Lisboa, Colibri, pp. 193-210.

Moreira, Vital (1998) (2005) – «Evolução do sistema democrático em Portugal 1974-2002: Traços e impasses», *in* V. Moreira (coord.), *Crise e reforma da Democracia,* V Curso Livre de História Contemporânea, Lisboa, Colibri, 2005, pp. 11-34.

Moreira, Vital/Domingues, José (2023) – *História Constitucional Portuguesa II: Constituição de 1822*, Lisboa, Assembleia da República: Divisão de Edições.

Vital MOREIRA,

Universidade de Coimbra / Universidade Lusíada, Porto.

---

(*) Ce texte est une version revue et approfondie d'un article publié récemment : « A fuga da Constituição de 1976 à "maldição" das constituições revolucionárias anteriores », *Polis*, *2* (13), 2026, e2026–007. La traduction est assurée par Oscar Ferreira.

[1] La Charte constitutionnelle fut octroyée le 29 avril 1826 à Rio de Janeiro par l'Empereur du Brésil D. Pedro. Ce dernier devint brièvement roi de Portugal sous le nom de D. Pedro IV, suite au décès de son père, D. João VI, à Lisbonne. En effet, si les deux États se séparèrent en 1822, après l'indépendance unilatérale du Brésil, la question dynastique ne fut pas tranchée de façon satisfaisante. Quoi qu'il en soit, cette Charte resta en en vigueur jusqu'à la proclamation de la République en 1910, nonobstant deux

interruptions (1828-1834 et 1838-1842) ; elle servit ainsi de fondement constitutionnel à une monarchie très conservatrice.

[2] La Constitution du 11 avril 1933 était la Constitution du régime autocratique et autoritaire dit de « l'État Nouveau » (*Estado Novo*) ; elle a été rédigée et « octroyée » par l'architecte du régime, António de Oliveira Salazar, bien qu'elle ait été soumise à un pseudo-référendum, alors que la dictature, déjà en place, privait les Portugais de toute liberté politique. La Constitution de 1933 est restée en vigueur jusqu'à la révolution du 25 avril 1974.

[3] Par ailleurs sœur de Fernando VII d'Espagne.

[4] Nous dénombrons dix dissolutions parlementaires et 25 gouvernements depuis 1976.

[5] Bruce Ackerman, *Revolutionary Constitutions*, *Charismatic Leadership and the Rule of Law*, Cambridge/London, Harvard University Press, 2019.

[6] R. Leite Pinto, « As eleições para a Assembleia Constituinte de 1911 », *in* V. Moreira/J. Domingues, *Dois séculos de constitucionalismo eleitoral em Portugal, 1820-2020*, Lisboa, Univ. Lusíada, 2021, p. 427.

[7] Le Sanhédrin était une association secrète, d'abord composée de magistrats, de commerçants et d'avocats, fondée à Porto en 1818 et destinée à préparer la révolution. Des militaires ont complété son organisation en temps utile.

[8] Elle sévissait depuis les années 1960 dans trois colonies portugaises d'Afrique (Angola, Guinée-Bissau, Mozambique).

[9] Souvent pratiquée à la fin de la monarchie constitutionnelle portugaise, la dictature exécutive consiste à dissoudre l'assemblée sans convoquer de nouvelles élections, tout en maintenant en l'état le gouvernement.

[10] *Diário da Assembleia Constituinte*, n°1, 2/6/1975, p. 3.