

Le Président de la République Portugaise, un pouvoir « neutre » ?

Paulo José CANELAS RAPAZ

ATER en Science Politique

Université Panthéon-Assas (Paris II) – Centre d'Etudes Constitutionnelles et Politiques

Le titre de cette communication, interrogatif, nécessite avant tout une généalogie. L'expression « pouvoir neutre » fait aussitôt remonter celle-là à Benjamin Constant. Dans plusieurs de ses écrits¹, l'auteur ajoute un quatrième pouvoir, « neutre » ou « royal », à la classique séparation tripartite des pouvoirs. C'est ainsi qu'il en faisait le dessin : lorsque les trois pouvoirs « dérangés s'entrechoquent et s'entravent, il faut une force qui les remette à leur place. Cette force ne peut pas être dans l'un des [pouvoirs], car elle lui servirait à détruire les autres. Il faut qu'elle soit en dehors, qu'elle soit neutre, en quelque sorte, [...] »². Si directe soit cette filiation, l'idée même de neutralité présente des ambiguïtés.

La « neutralité » implique l'existence de points de référence, conçus comme pouvant être opposés. La généalogie se brouille, le contexte devient ici déterminant. Benjamin Constant énonce sa doctrine à la poursuite d'un équilibre institutionnel que ses contemporains n'avaient pas su trouver. Alors, le parlementarisme était loin d'être stabilisé. La responsabilité politique qui règle aujourd'hui le régime parlementaire n'était qu'embryonnaire, Benjamin Constant ne fait d'ailleurs que l'entrevoir. Devenus depuis lors courroie de transmission du système, les partis politiques et leur discipline sont encore à naître. Le Portugal d'aujourd'hui présente un contexte tout autre, les points de références ne peuvent plus être les mêmes.

Comme le formule la grille d'analyse, le Portugal est à l'instar des autres Etats européens un régime dans lequel la fusion entre le Gouvernement et le Parlement au moyen d'une majorité a remplacé l'opposition principielle entre un Exécutif cherchant à s'émanciper d'une éventuelle tutelle monarchique et un Législatif s'armant d'une croissante légitimité. Or s'il en est ainsi, l'idée même de neutralité peut être remise en cause. Vouloir « « dessouder » Législatif et Exécutif » ou « « constituer d'autres pouvoirs face au bloc législatif/exécutif » au moyen d'un pouvoir « neutre » reviendrait in fine à constituer un acteur contre-majoritaire. Le Président de la République Portugaise (PR) dispose de moyens pouvant dessouder le Législatif et l'Exécutif, au premier rang desquels se trouve la possibilité de révoquer le Gouvernement³ ; disposant d'un droit de veto⁴ et d'un droit de dissolution⁵, ce même Président de la République pourrait se constituer en pouvoir face au bloc législatif/exécutif. Si l'idée de neutralité doit être maintenue, elle doit être réorientée : à l'heure où les interrogations se portent sur la soudure majoritaire et partisane entre Exécutif et Législatif, le pouvoir « neutre » ne peut trouver sa substance que s'il est rapporté à l'opposition entre la majorité soutenant le Gouvernement et la minorité qui contrôle son action.

¹ CONSTANT, Benjamin, *Fragments d'un ouvrage abandonné sur la possibilité d'une constitution républicaine dans un grand pays*, Aubier, Paris, 1991, 506 pages ; CONSTANT, Benjamin, « Réflexions sur les constitutions et les garanties avec une esquisse de constitution », pp. 165-381, in CONSTANT, Benjamin, *Cours de Politique constitutionnelle*, Tome I, Librairie de Guillaumin et Cie, Paris, 1861, 559 pages ; CONSTANT, Benjamin, « Principes de politique », pp. 305-588, in *Ecrits politiques*, Folio, Paris, 1997, 870 pages.

² CONSTANT, Benjamin, « Principes de politique », pp. 305-588, in *Ecrits politiques*, page 324, Folio, Paris, 1997, 870 pages.

³ Constitution de la République Portugaise (CRP), article 195 2.

⁴ CRP, article 136.

⁵ CRP, article 172.

Il ressort ainsi que l'identité constitutionnelle entre les compétences du « pouvoir neutre » de Benjamin Constant et celles du Président de la République Portugaise en devient également insuffisante afin de donner corps à ce qualificatif.

« Le Président de la République Portugaise, un pouvoir « neutre » ? ». A cette interrogation, une réponse première pourrait être : « oui, c'est un pouvoir « modérateur » ». Bien que plus profondément fondé, ce changement de vocabulaire permet de surmonter une dernière ambivalence du pouvoir « neutre » qui le réduirait à ne plus constituer qu'une « dignified part of the Constitution »¹. Chef de l'Etat de 1986 à 1996, Mário Soares avait perçu cette possible inclinaison de sa fonction : s'il ne récusait ni l'influence de Benjamin Constant ni l'expression originale, il a souvent tenu à préciser que la neutralité ne correspondait ni à de la passivité ni à une absence de convictions². Préemptant ainsi ce danger, Mário Soares préserve sa capacité politique d'intervention.

L'histoire constitutionnelle portugaise apporte un argument supplémentaire en faveur du pouvoir « modérateur ». Dans la Charte Constitutionnelle, octroyée en 1826, le Roi se voyait attribué un tel pouvoir³. Calquée sur la première constitution du Brésil indépendant, délivrée par le même auteur⁴, sa relation à Benjamin Constant et au pouvoir « neutre » est directe. Le sillon laissé par ce texte ne doit pas être négligé étant donné qu'il s'agit de la loi fondamentale la plus durable de l'histoire portugaise.

S'il s'était étioilé au fil d'une monarchie déclinante, s'il est venu à manquer à la Première République marquée du sceau de l'instabilité, s'il n'a pu que timidement s'immiscer pendant le consulat de Salazar, le pouvoir « modérateur » retrouve son expression avec les débats constitutants, en 1976 originaires, en 1982 dérivés.

Loin de s'épuiser dans un texte et son esprit, le pouvoir « neutre » ou son acclimatation lusitaine exigent un examen pratique afin de vérifier leur réalité. Une variable temporelle s'introduit alors : il faut s'interroger non seulement sur la « neutralité » ou la « modération » de l'action présidentielle dans une situation donnée mais aussi sur la « neutralité » ou la « modération » de la figure présidentielle telle qu'elle a été construite depuis que la fonction s'est civilisée. Plus expressif que l'original, l'adjectif « modérateur » laisse apparaître une forte dimension téléologique de ce pouvoir, à la fois « modéré » et « modérant »⁵.

Quand bien même la réponse au titre de cette communication ne peut être qu'une réponse à posteriori, quand bien même cette réponse ne nie pas que la donnée constitutionnelle ait fait l'objet d'enjeux d'interprétation, il est visible que les constitutants originaires et dérivés ont voulu extraire le Président de la République du monde partisan et du pouvoir exécutif (I). Les impératifs constitutionnels dessinant un portrait avant tout en creux, Mário Soares, Jorge Sampaio son successeur et aujourd'hui Aníbal Cavaco Silva ont su aller au-delà du droit afin de donner un contenu positif à leur pouvoir « modérateur » (II).

¹ BAGEHOT, Walter, *The English Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001, 253 pages.

² SOARES, Mário, « prefácio », pp. 13-31, in SOARES, Mário, *Intervenções 8*, page 26, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, Lisboa, 1994, 595 pages.

³ Charte Constitutionnelle, article 71.

⁴ Il s'agit de Pierre Ier du Brésil, Pierre IV du Portugal.

⁵ Saint-Simon utilise cette expression : SAINT-SIMON, Claude-Henri de Rouvroy, Comte de, *De la réorganisation de la société européenne ou de la nécessité et des moyens de rassembler les peuples de l'Europe en un seul corps politique en conservant à chacun son indépendance nationale*, page 31, Les Presses Françaises, Paris, 1925, 100 pages.

I/ Un Président en dehors

Les constituants portugais ont voulu éloigner le Chef de l'Etat de la direction politique du pays. Souvent constitutionnalistes et politistes¹, conscients du lien majoritaire qui unit Législatif et Exécutif dans les régimes parlementaires contemporains, ils éloignent le Président du pouvoir gouvernemental (A) et l'extirpent du monde partisan (B).

A/ En dehors de la direction politique du pays

Il serait facile de clore ce sujet par une lecture qui s'arrêterait aux définitions que donne la Constitution du Président de la République² et du Gouvernement³. Le droit constitutionnel français nous apprend que cela est insuffisant. L'éloignement du Président Portugais du pouvoir gouvernemental trouve sa consistance dans une série de dispositions constitutionnelles qu'il faut mettre en résonance.

Une disposition, annexe de prime abord, est révélatrice d'un tel éloignement : il s'agit de l'obligation du Premier Ministre (PM) « d'informer le Président de la République des questions relatives à la conduite de la politique interne et extérieure du pays »⁴. En d'autres termes, si le PR doit être informé de la conduite de la politique gouvernementale, c'est qu'il en est écarté. Corrélativement, plusieurs PR et plusieurs Premiers Ministres ont souligné l'importance de cette information : les premiers étant donné que seule une information exhaustive leur permet d'exercer pleinement ses compétences ; les seconds parce qu'ils se mettraient en défaut vis-à-vis d'une autorité devant laquelle ils sont responsables. Ce devoir d'information s'exerce avant tout au cours des auditions hebdomadaires du Premier Ministre par le PR au Palais de Belém⁵.

Ces réunions ont lieu après le Conseil des Ministres qui se tient en absence du Chef de l'Etat. Il ne peut y assister (pour le présider) que sur invitation du PM⁶. Il aurait d'ailleurs été étonnant que participant au Conseil des Ministres, le PR bénéficiât encore du droit d'être informé de la politique gouvernementale. Les débats constituants enseignent que cette absence présidentielle a été adoptée afin que le PR n'évoque pas la politique gouvernementale au moyen de la présidence du Conseil des Ministres. C'est aussi une mesure de tranquillité du

¹ A titre d'exemple : les professeurs Jorge Miranda et Vital Moreira.

² CRP, article 120

³ CRP, article 182

⁴ CRP, article 201 1 c).

⁵ Le palais de Belém est fort éloigné du Parlement et du siège du Gouvernement qui se trouvent côte à côte.

⁶ CRP, article 133 i).

système, les possibles conflits entre un PR et un Gouvernement de couleur politique différente au sein d'un même conseil ayant été craints.

Il faut aussi prendre en compte l'article 140 de la CRP relatif au contreseing ministériel. Celui-ci est imposé au Président lorsque la politique gouvernementale est en cause, c'est-à-dire les nominations¹, mais surtout la promulgation des lois et décrets². En revanche, la dissolution ou la révocation du Gouvernement ne sont pas soumises à contreseing.

A ces deux compétences délivrées de l'intervention ministérielle, il faut ajouter le droit de veto³. Le PR pourrait y entrevoir une arme contre-majoritaire, un moyen d'entraver l'action gouvernementale voire de faire venir à lui la direction politique du pays. A contrario, il pourrait être fait mention du caractère suspensif du veto à l'égard des normes votées par le Parlement afin d'en minorer les potentialités dangereuses pour le couple Gouvernement-majorité. Reste que s'il peut se montrer inefficace quant au dénouement du processus législatif, il n'en est pas moins une médiatisation d'un désaccord, éventuel écho d'une opposition parlementaire ou de l'opinion publique, ainsi légitimées et augmentées de la prise de position présidentielle.

L'exercice du droit de veto ne s'est pourtant pas développé dans un sens contre-majoritaire. En effet, Mário Soares et ses successeurs ont affirmé⁴ que la promulgation n'équivalait pas un accord sur le fond de la norme. En d'autres termes, ces différents présidents se refusent à s'immiscer dans le domaine gouvernemental au moyen du veto. La logique du contreseing lors de la promulgation est d'ailleurs ainsi respectée. Symétriquement, ils se sont abstenus de proposer des alternatives concrètes aux normes retournées à leur auteur étant donné qu'il s'agit du devoir de l'opposition et non du Chef de l'Etat, comme là encore ces mêmes présidents l'ont affirmé⁵.

En conséquence, l'exercice du veto s'est développé en dehors de l'opposition quotidienne entre majorité gouvernementale et opposition. Les différents vetos ont construit un corpus « para-constitutionnel » appelant au plus grand consensus parlementaire possible, parfois élargi à l'ensemble de la société. Particulièrement exigeant en matière de lois électorales⁶, ce corpus a permis à Jorge Sampaio⁷ et à Aníbal Cavaco Silva⁸ de considérer la surveillance de l'activité normative de l'Exécutif et du Législatif comme une garantie politique de la CRP, la garantie juridique étant le monopole du Tribunal Constitutionnel.

La responsabilité du Gouvernement devant le PR⁹ et la possibilité pour ce dernier de le démettre constituent le dernier point qu'il faut éclaircir concernant les relations entre l'Exécutif et le Président de la République. La révision constitutionnelle de 1982 est ici d'une importance première. Elle a retiré un adverbe et ajouté une proposition subordonnée. Depuis 1982, le Gouvernement et le Premier Ministre¹⁰ ne sont plus responsables « politiquement »

¹ CRP, article 133 m), p).

² CRP, article 134 b).

³ Plus précisément, les messages qui les accompagnent.

⁴ A titre d'exemple : CAVACO SILVA, Aníbal, « Prefácio », pp. 11-25, in CAVACO SILVA, Aníbal, *Roteiros I*, page 14, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, Lisboa, 2007, 333 pages.

⁵ A titre d'exemple : SOARES, Mário, *Lei sobre Alteração do regime do direito de asilo (Lei de autorização legislativa)*, 3/VIII/1993.

⁶ A titre d'exemple : SOARES, Mário, *Lei « alteração à Lei n°14/87, de 29 abril – Lei Eleitoral para o Parlamento Europeu »*, 26/I/1989.

⁷ SAMPAIO, Jorge, « Prefácio », pp. 13-35, in SAMPAIO, Jorge, *Portugueses – Volume I*, page 20, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, Lisboa, 1997, 627 pages.

⁸ CAVACO SILVA, Aníbal, *Comunicação ao País do Presidente da República sobre o Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores*, 31/VII/2008.

⁹ CRP, article 190

¹⁰ CRP, article 191 1.

devant le PR. Le lien de responsabilité est ainsi devenu indéfini. Depuis 1982, le Président de la République ne peut plus démettre le Gouvernement que « lorsque cela s'avère nécessaire afin d'assurer le fonctionnement régulier des institutions démocratiques »¹. Le pouvoir de révocation est ainsi devenu matériellement conditionné. Pouvoir jusqu'à aujourd'hui inutilisé², cette condition n'a pas encore pris corps, in abstracto elle n'est que conjecture. Elle n'oblige le Président qu'à se justifier. La concomitance de ces deux modifications constitutionnelles indique pourtant la teneur que la justification ne doit pas avoir. La révocation du Gouvernement par le Président de la République ne doit pas se fonder sur des divergences relatives « la conduite de la politique interne et extérieure du pays » et donc se confondre avec une arme contre l'Exécutif³.

Il en advient que si le Président et le Gouvernement restent institutionnellement interdépendants, la CRP soutient l'existence d'une autonomie fonctionnelle des mêmes. Or celle-ci n'aurait pu être préservée si la pratique présidentielle était allée dans un sens contre-majoritaire. Par ailleurs, cette absence de coresponsabilité quant à la politique gouvernementale aurait perdu de sa force si le PR s'était rangé aux côtés de l'opposition. Les locataires du Palais de Belém ont donc tout intérêt à s'extraire de la dichotomie parlementaire – de la politique politicienne parfois – faute de quoi ils ne seraient plus en mesure de sauvegarder leur capacité d'intervention. La construction de leur légitimité électorale s'inscrit dans le même mouvement.

B/ En dehors des partis

Depuis 1986 et rompant une tradition vieille de soixante ans, le Président de la République est un civil. Tous les candidats comme les élus ont un passé de militant et de responsable au sein de leur parti, tous les élus ont eu des responsabilités nationales de premier plan. Si ces derniers ne les exerçaient plus lors de leur candidature⁴, ce laps de temps ne correspondait qu'à quelques mois pour Mário Soares. Aussi s'impose la question des relations du PR avec les partis qui animent le pôle parlementaire du régime, soit la question de la difficile neutralité face à la forte dichotomie qui anime ce pôle.

A cette interrogation, la CRP répond par une construction en miroir de l'élection présidentielle et des élections pour l'Assemblée de la République. Le scrutin présidentiel est un scrutin uninominal majoritaire à deux tours⁵, les députés sont élus au moyen d'un scrutin proportionnel selon la méthode Hondt⁶. Les partis politiques disposent d'un monopole sur la constitution des listes des candidats à la députation⁷. Les candidatures présidentielles sont d'initiative citoyenne⁸, les partis ne soutenant les candidats qu'à posteriori⁹.

¹ CRP, article 195 2.

² Jorge Sampaio l'a évoqué lors du désaccord avec le Gouvernement à propos de l'envoi de troupes portugaises en Irak.

³ A titre d'exemple, Jorge Sampaio ne dit pas autre chose : RTP1, *Até ao fim*, Rádio Televisão Portuguesa, 9/III/2006.

⁴ En 1986, Mário Soares est allé jusqu'à déchirer publiquement sa carte de militant.

⁵ CRP, article 126.

⁶ CRP, article 149.

⁷ CRP, article 151.

⁸ CRP, article 124.

⁹ Ces appuis peuvent changer. En 1986, Mário Soares a été soutenu par le Parti Socialiste ; en 1991, le Parti Social-Démocrate l'a soutenu aussi.

Le discours présidentiel a conforté ce jeu de miroirs, les différents présidents ont souligné la singularité de leur légitimité et de leur mandat¹ : le PR est le seul organe de souveraineté unipersonnel, l'AR ne l'est pas ; sa légitimité et sa représentation sont unitaires, celles de l'AR se fondent dans la diversité. Ces conceptions se voient renforcées lorsque les différents présidents ont nié la fonction électorale du Parlement quant au poste de Premier Ministre².

Ces discours n'effacent pourtant pas le mode de scrutin. Le Président est nécessairement élu par une majorité, inexorablement accompagnée d'une minorité. Les élections présidentielles sont les seules élections portugaises qui poussent à la bipolarisation. Par ailleurs, le parti politique d'origine des candidats demeure une variable du choix électoral³. Il revient à Mário Soares d'avoir su dépasser cet obstacle à l'affirmation d'une neutralité partisane. Elu en 1986 à la suite d'une campagne et de résultats très serrés, dès le soir de sa victoire, il établit un précédent en tant que premier Président civil, en déclarant que la majorité qui l'avait élu s'éteignait de ce fait ; un précédent repris par ses successeurs. C'est d'ailleurs au titre de ces déclarations que Mário Soares s'est refusé à une dissolution d'alignement majoritaire⁴, c'est au même titre que Jorge Sampaio s'est gardé de voir dans le droit de dissolution une possibilité de gains politiques partisans⁵.

L'établissement de ce précédent et son respect au cours du mandat se retrouvent dans la difficulté des candidats lorsqu'ils affrontent un Président sortant. Tendanciellement bipolaire, l'élection présidentielle oblige ces candidats à cliver alors même que la variable déterminante de cette élection est la capacité du candidat à s'extraire des clivages partisans. S'est alors établi la coutume que le mandat présidentiel est de deux fois cinq ans. La neutralité face aux partis est ainsi dans l'intérêt des présidents.

Malgré l'absence d'incompatibilités relatives aux partis dans le statut présidentielle, la CRP développe sa réponse grâce au calendrier électoral. Celui-ci est dessiné en vue de découpler les élections législatives et les élections présidentielles et ainsi découpler les majorités. Mieux, la loi fondamentale portugaise protège l'élection présidentielle des enjeux de campagne liés au choix d'une politique gouvernementale.

Outre une durée de mandat différente, la CRP éloigne les échéances électorales présidentielles et législatives dans le temps. L'élection présidentielle ne peut avoir lieu dans les quatre-vingt-dix jours avant ou après les élections pour l'Assemblée de la République⁶. Les semestres blancs pendant lesquels la dissolution est prohibée contribuent également à cet éloignement⁷. Une trop grande proximité de ces élections aurait pu créer un effet d'entraînement et le couplage des majorités, le présidentielisme majoritaire n'aurait plus été très loin : le Chef de l'Etat aurait été incapable de s'extirper du monde partisan dans ce cas.

Cet éloignement calendaire se renforce d'une non-contamination de la campagne présidentielle par des enjeux d'ordre gouvernemental. Soit l'élection présidentielle a lieu trois mois avant ou après l'élection des députés, soit le calendrier normal prévoit l'élection

¹ A titre d'exemple : *Entretien avec Monsieur Jorge Sampaio, Président de la République Portugaise (1996-2006)*, 13/III/2007.

² SAMPAIO, Jorge, « Prefácio », pp. 13-24, in SAMPAIO, Jorge, *Portugueses – Volume IX*, page 22, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, Lisboa, 2006, 613 pages.

³ Les propos soaristes concernant la faveur des portugais envers des œufs situés dans des paniers différents ont été depuis démenties.

⁴ Lors de sa première élection en 1986.

⁵ SAMPAIO, Jorge, « Prefácio », pp. 13-22, in SAMPAIO, Jorge, *Portugueses – Volume VI*, page 15, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, Lisboa, 2003, 709 pages.

⁶ CRP, article 125 2.

⁷ CRP, article 172 1.

présidentielle au cours de cette période. Dans ce cas, la CRP prescrit l'antériorité des élections législatives, l'élection présidentielle se voyant repoussée à cent jours après l'élection des députés¹. Cette présence législative préserve la campagne présidentielle des débats programmatiques propres aux campagnes législatives. Elle participe aussi de la sélection des candidats : l'entraînement électoral ne pouvant se faire au profit d'un PR récemment élu, les élections législatives préservant leur monopole sur le choix de la politique gouvernementale, les dirigeants des partis politiques sont portés à rechercher un poste gouvernemental, notamment le premier, et non la présidence.

Ces prescriptions temporelles empêchent le titulaire de la fonction présidentielle de trouver des ressources politiques dans les partis politiques et les échéances qui leur sont propres. Elles l'empêchent de s'arroger la direction de la politique gouvernementale au moyen de la puissance majoritaire.

De ce double éloignement, il résulte que toute idée de « présidentialisme majoritaire » et de « cohabitation » est un contre-sens si elles étaient appliquées au Portugal. L'une et l'autre impliquent le partage du pouvoir exécutif, la première nécessite la concordance des majorités, la seconde leur antagonisme. Aucun de ces cas de figure n'est présent en terre lusitaine, le pouvoir exécutif n'est pas partagé, la majorité présidentielle s'éteint avec l'élection. Cela n'est possible que grâce à des cohérences multiples. Les différentes dispositions de la CRP semblent aller dans le sens du double éloignement, la cohérence du discours présidentiel avec le texte lui fournit une réalité.

Loin d'être abstraites, ces cohérences sont la traduction d'un échange politique construit : le PR protège ses capacités d'intervention et y adapte sa légitimité au prix de son exclusion du jeu parlementaire. Le pouvoir « neutre » ou « modérateur » lui accorde cette possibilité tant qu'il n'est pas dénaturé en arme contre-majoritaire, tant qu'il n'évoque pas la direction de la politique gouvernementale.

Dans la CRP le Président de la République dispose surtout de capacités d'intervention ponctuelles et « politiquement conformatrices »², les titulaires de la fonction ont su développer leur champ d'intervention au-delà du texte constitutionnel.

¹ CRP, article 125 3.

² LOBO ANTUNES, Miguel, in AA. VV., *Etudes de droit constitutionnel franco-portugais*, page 144, Economica, Paris, 1992, 476 pages.

II/ Une magistrature d'influence

Cette expression trouve son origine dans le discours de Quimper du Président Vincent Auriol¹. Elle fut reprise par Mário Soares pour qualifier la voie d'action présidentielle, voire la nature de son mandat. Jorge Sampaio l'a qualifiée de magistrature « d'influence et d'initiative ». La parole présidentielle est au centre de cette expression. Encore faut-il préciser que cette parole présidentielle peut être le silence dont tous, auteurs de différente nature, font un instrument très efficace de l'action présidentielle. La prise de parole reste plus analysable. Fut-elle artificielle, la division entre les discours présidentiels (A) et un autre outil de la magistrature d'influence, les « présidences ouvertes » (B), permet une meilleure perception du « pouvoir d'orientation générale » du pays évoqué par les titulaires de la fonction.

A/ Les discours

Le format de la communication ne permet pas une analyse détaillée des différents thèmes des prises de parole présidentielle. Il est néanmoins possible d'en dessiner un cadre général en prenant appui sur trois discours présidentiels, ceux du 25 avril lors de l'anniversaire de la Révolution des Œillets, ceux du 10 juin pour la Fête Nationale², et ceux du 5 octobre commémorant la proclamation de la République.

La Révolution du 25 avril 1974 permit le retour à la démocratie, elle fut aussi idéologiquement marquée. L'architecture de ces discours tient des deux, mais au fur et à mesure que cette révolution s'éloigne dans le temps, les références à son orientation politique s'effacent. Elles ont néanmoins servi d'appui à Mário Soares notamment pour se prononcer sur la situation économique et sociale du pays : les promesses révolutionnaires servaient d'aune. Ce thème a moins servi à critiquer la politique gouvernementale que d'obliger l'éventail politique à se prononcer sur le jugement présidentiel.

La geste du retour à la démocratie permet tout autant de s'interroger sur la réalité de l'idéal démocratique dans le Portugal quotidien. Développement créé par Jorge Sampaio³, accéléré par son successeur⁴, la mobilisation des citoyens, des personnes physiques et morales, dans la vie associative, caritative et politique est demandée par le Chef de l'Etat. L'apparente apathie politique et sociale de la jeunesse est jugée préoccupante et a petit à petit constitué une ligne de force des discours présidentiels à cette occasion.

Ces deux temps du discours présidentiel lors du 25 avril tiennent à une nouvelle lecture présidentielle de la Révolution des Œillets. Tournée de plus en plus vers l'ensemble de la société, les partis politiques n'en restent pas moins mis en demeure de se prononcer. Enfin

¹ AURIOL, Vincent, *Discours de Quimper*, 1/VI/1948.

² Dont le nom officiel est : Jour du Portugal, de Camões et des Communautés Portugaises.

³ SAMPAIO, Jorge, « Sessão solene comemorativa do 30º aniversário do 25 de Abril », pp. 27-47, in SAMPAIO, Jorge, *Portugueses – Volume IX*, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, Lisboa, 2006, 613 pages.

⁴ CAVACO SILVA, Aníbal, *Discurso do Presidente da República na 34ª Sessão Comemorativa do 25 de Abril*, 25/IV/2008.

cette évolution caractérise une pacification idéologique de la société et de l'éventail politique portugais¹, le discours présidentiel se devait d'être réorienté afin de maintenir une pertinence.

Le 10 juin, le Chef de l'Etat prononce plusieurs discours, ceux analysés correspondent à l'allocution présidentielle au pays. Commémorant notamment la mort du poète Luís Vaz de Camões, auteur de l'épopée nationale *Os Lusíadas*, le discours présidentiel s'inscrit dans l'histoire portugaise et notamment dans la période des « Découvertes ».

Le PR utilise cette histoire, constitutive de l'identité portugaise, moins pour la commémorer que pour mobiliser des « forces vives de la Nation » au moyen de son glorieux passé. Moins ancrés dans la réalité quotidienne que les discours du 25 avril ou du 5 octobre, les discours du 10 juin constituent une déclinaison du caractère unitaire de la représentation présidentielle qui, d'ailleurs, n'hésite pas à se réclamer héritière de la monarchie. La précipitation de la Nation portugaise étant d'origine étatique cette réclamation est pas induite et exprime fortement dimension intégratrice de la fonction présidentielle.

Les discours présidentiels du 5 octobre ont connu une évolution dont ceux de Mário Soares correspondent à un premier état. Ses discours du 25 avril se concentrant sur l'économique et social, le 5 octobre lui permettait d'évoquer la démocratie portugaise dans la continuité avec la Première République².

Ses deux successeurs ont argumenté leur prise de parole sur une « éthique républicaine » qui leur a permis d'interroger le fonctionnement du système politique et ses acteurs. Le thème de la corruption présente une parfaite continuité entre Jorge Sampaio et l'actuel PR : elle a abouti à une législation relative au financement de la vie politique. La succession de ces discours participe de la garantie du fonctionnement régulier des institutions démocratiques, charge qui incombe constitutionnellement au PR.

Au-delà de ces échéances, l'ensemble de l'œuvre discursive présidentielle s'est constitué en une réflexion sur les différents aspects de la réalité portugaise. Ce corpus questionne moins l'Exécutif et sa majorité que l'ensemble du personnel politique et de la société, c'est pourquoi il prend appui sur le long terme ainsi que sur des valeurs à partager par tous.

Plus qu'un simple magistère de la parole, sécurisant pour les titulaires de la fonction, le discours présidentiel a dégagé les problématiques traversées par le Portugal sous l'expression de « grands desseins nationaux ». Multiples, ils traduisent une fonction de « mise à l'agenda politique » dont s'est habillé le PR vis-à-vis du pôle parlementaire du système politique. La réponse à ces problématiques a parfois été la constitution d'accords politiques entre majorité et opposition sur des politiques publiques³ grâce à l'intercession du Président de la République. Les « présidences ouvertes » participent de la même volonté.

¹ La révision de la CRP de 1989 a presque totalement supprimé le caractère « socialiste » de la Constitution.

² A titre d'exemple : SOARES, Mário, « A democracia moderna e as lições do passado », pp. 61-71, SOARES, Mário, *Intervenções*, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, Lisboa, 1987, 225 pages.

³ Appelés « pactes de régime ».

B/ Les « présidences ouvertes »

A l'origine, cette expression désignait la façon dont Mário Soares concevait son mandat¹, elle a rapidement désigné un outil particulier de la fonction présidentielle. S'il en est à l'origine, les « présidences ouvertes » ont beaucoup évolué notamment dans leur forme jusqu'à s'appeler aujourd'hui « itinéraires »².

La première a eu lieu à Guimarães, première capitale du Portugal. S'il est possible de donner un thème aux « présidences ouvertes » de Mário Soares - la première pourrait être l'identité nationale - les siennes ne l'étaient pas³. Celles de Jorge Sampaio et Aníbal Cavaco Silva l'ont toujours été.

Déplacement et séjour de la présidence de la République dans une région du pays, elles ont permis à Mário Soares un plus grand contact avec les populations et autorités locales, leur durée pouvant dépasser deux semaines.

Parfois accompagné de membres du Gouvernement, toujours relayé par les médias, Mário Soares a créé un instrument focalisant l'attention sur le Président de la République. Non dénuées d'un caractère électoral, elles participent d'une mise en scène du Chef de l'Etat dans un quotidien. Mário Soares les a dirigées dans un sens parfois polémique. Si les « présidences ouvertes » ont permis de mettre en avant, en image, les préoccupations présidentielles quant aux « grands desseins nationaux », Mário Soares a souligné de plus en plus les difficultés quotidiennes des Portugais. A Lisbonne, celle qu'il a effectuée se transforma en une caisse de résonance pour les différentes oppositions à un Gouvernement déclinant⁴.

Créées par Mário Soares, ses successeurs les ont modifiées. Les critiques adressées à l'attitude présidentielle lors de la « présidence ouverte » dans la capitale en est une des raisons.

Jorge Sampaio a systématisé l'existence d'un thème⁵, toujours en lien avec un des « grands desseins nationaux » dégagés par lui. Leurs caractères spatio-temporels sont néanmoins restés inchangés : le PR se déplace et séjourne de façon continue dans une région. Les visites, les audiences présidentielles donnent corps au thème. De telles « présidences ouvertes » permettent au PR de concentrer et développer sa réflexion sur les « grands desseins nationaux » au contact de la société. Cette évolution leur permet de mieux s'insérer dans la gamme des interventions présidentielles.

Tout autant relayées par les médias que celles de son prédécesseur, Jorge Sampaio n'a jamais exploré leur potentialité polémique. Il a même défendu l'idée⁶ d'une plus grande efficacité de « présidences ouvertes » montrant « les bons exemples » plutôt que les difficultés quotidiennes en vue de mobiliser les différents acteurs politiques et sociaux. Cette mise en valeur de l'exemplarité va de pair avec une magistrature d'influence qui avec Jorge Sampaio est aussi devenue « d'initiative ».

¹ BAPTISTA Coelho Mário, *Mário Soares, uma presidência aberta 1986-1991*, page 262, Inquérito, Lisboa, 1991, 351 pages.

² Le mot portugais utilisé est « roteiros » (il s'agit d'un pluriel) , il pourrait aussi se traduire pas « feuilles de route ».

³ Sauf la dernière consacrée à l'environnement.

⁴ Il profita d'ailleurs de la récente apparition de chaînes de télévision privées.

⁵ A titre d'exemples : l'Education, l'Intériorité.

⁶ SAMPAIO, Jorge, « Prefácio », pp. 15-46, in SAMPAIO, Jorge, *Portugueses – Volume II*, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, Lisboa, 1998, 801 pages.

La dimension thématique a été renforcée par Aníbal Cavaco Silva en modifiant radicalement le déroulement de ses « présidences ouvertes », devenues des « itinéraires ». La présidence de la République ne s'installe plus de façon continue en dehors de la capitale. Les déplacements présidentiels, devenus courts et étalés dans le temps, ne sont plus liés que par le thème de « l'itinéraire ».

Dans le choix de ses visites, Aníbal Cavaco Silva a aussi renforcé la dimension de l'exemplarité. L'actuel PR ne se borne pas à suivre Jorge Sampaio sur ce point. La mobilisation des institutions et des individus a été la ligne de force de la campagne et du mandat d'Aníbal Cavaco Silva.

Les « présidences ouvertes » ont permis à Mário Soares d'inventer un moyen d'intervention supplémentaire pour le PR mais sa pratique s'est retrouvée prisonnière d'une « magistrature d'interférence ». Il revient donc à Jorge Sampaio de les avoir orientées vers une plus grande cohérence avec les différents moyens d'intervention présidentielle, Aníbal Cavaco Silva renforce cette orientation. Qu'il s'inscrive dans une commémoration solennelle, dans un déplacement, dans une « présidence ouverte », le discours présidentiel a ainsi pour qualité de solliciter les institutions chargées de la conduite générale du pays et l'ensemble de la société. En somme, le Président de la République a su construire un véritable pouvoir tribunicien dont la finalité première est l'intégration du plus grand nombre aux valeurs et aux institutions que le Chef de l'Etat a constitutionnellement la charge de défendre.

Conclusion

La conception de la prise de parole présidentielle est un reflet des pouvoirs propres les plus importants du Chef de l'Etat, ainsi le veto sollicite les mêmes institutions, la dissolution sollicite l'ensemble des citoyens. De cette cohérence profonde naît le « pouvoir d'orientation générale » du pays évoqué par les titulaires de la fonction présidentielle. Son efficacité est au prix d'une absence de pouvoirs gouvernementaux et d'un retrait du jeu majorité/opposition. En d'autres termes, le concept de « pouvoir modérateur » permet de qualifier l'autonomie d'intervention que les différents présidents ont su bâtir et préserver. Téléologique, le concept indique une marche à suivre.

Une précision historique et comparatiste se doit d'être ajoutée. Contrairement à la Cinquième République et malgré les ressemblances textuelles, le Portugal redevenu démocratique n'avait pas à exorciser un régime parlementaire instable mais un pouvoir personnel incarné par Salazar (Président du Conseil). La mise en place d'une verticale du pouvoir au profit du Chef de l'Etat aurait ainsi constitué une contradiction. Il faut aussi se rappeler l'instabilité délétère de la Première République parlementaire, une des origines de l'Etat Nouveau. Un Chef de l'Etat « symbolique » aurait pareillement constitué une contradiction. Le « pouvoir neutre » du Président de la République Portugaise et sa légitimité électorale directe doivent être interprétés au regard des deux excès du régime parlementaire. L'un et l'autre ont pour point commun de faire obstacle à la réalisation des valeurs proclamées par la CRP. Il revient ainsi au PR de préserver le système politique de la tyrannie de la majorité personnifiée par le couple Exécutif-majorité. De même il lui revient de préserver le système politique des effets d'un Parlement éclaté et de dynamique centrifuge.

Cette conception de la fonction présidentielle laisse enfin poindre une intuition, nébuleuse par nature, hasardeuse quant à son contenu. Le « ceteris paribus » lui est donc

accolé. Dans une vision plus statique de la fonction présidentielle ici dégagée, une troisième expression pourrait l'englober : « gardien de la Constitution »¹.

Bibliographie

- AURIOL, Vincent, *Discours de Quimper*, 1/VI/1948.
- BAGEHOT, Walter, *The English Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001, 253 pages.
- BAPTISTA Coelho Mário, *Mário Soares, uma presidência aberta 1986-1991*, Inquérito, Lisboa, 1991, 351 pages.
- CAVACO SILVA, Aníbal, *Comunicação ao País do Presidente da República sobre o Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores*, 31/VII/2008.
- CAVACO SILVA, Aníbal, *Discurso do Presidente da República na 34^a Sessão Comemorativa do 25 de Abril*, 25/IV/2008.
- CAVACO SILVA, Aníbal, *Roteiros 1*, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, Lisboa, 2007, 333 pages.
- CONSTANT, Benjamin, *Fragments d'un ouvrage abandonné sur la possibilité d'une constitution républicaine dans un grand pays*, Aubier, Paris, 1991, 506 pages.
- CONSTANT, Benjamin, « Principes de politique », pp. 305-588, in *Ecrits politiques*, Folio, Paris, 1997, 870 pages.
- CONSTANT, Benjamin, « Réflexions sur les constitutions et les garanties avec une esquisse de constitution », pp. 165-381, in CONSTANT, Benjamin, *Cours de Politique constitutionnelle*, Tome I, Librairie de Guillaumin et Cie, Paris, 1861, 559 pages.
- LOBO ANTUNES, Miguel, in AA. VV., *Etudes de droit constitutionnel franco-portugais*, Economica, Paris, 1992, 476 pages.
- RTP1, *Até ao fim*, Rádio Televisão Portuguesa, 9/III/2006.
- SAINT-SIMON, Claude-Henri de Rouvroy, Comte de, *De la réorganisation de la société européenne ou de la nécessité et des moyens de rassembler les peuples de l'Europe en un seul corps politique en conservant à chacun son indépendance nationale*, Les Presses Françaises, Paris, 1925, 100 pages.
- SAMPAIO, Jorge, *Portugueses – Volume I*, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, Lisboa, 1997, 627 pages.
- SAMPAIO, Jorge, *Portugueses – Volume II*, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, Lisboa, 1998, 801 pages.
- SAMPAIO, Jorge, *Portugueses – Volume VI*, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, Lisboa, 2003, 709 pages.

¹ Expression utilisée par Carl Schmitt.

- SAMPAIO, Jorge, *Portugueses – Volume IX*, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, Lisboa, 2006, 613 pages.
- SOARES, Mário, *Intervenções*, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, Lisboa, 1987, 225 pages.
- SOARES, Mário, *Intervenções 8*, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, Lisboa, 1994, 595 pages.
- SOARES, Mário, *Lei « alteração à Lei n.º 14/87, de 29 abril – Lei Eleitoral para o Parlamento Europeu »*, 26/I/1989.
- SOARES, Mário, *Lei sobre Alteração do regime do direito de asilo (Lei de autorização legislativa)*, 3/VIII/1993.