



**HAL**  
open science

# Dictatures occidentales et consultations électorales Portugal (1926-1968/1974)

Dimitri Löhrer

► **To cite this version:**

Dimitri Löhrer. Dictatures occidentales et consultations électorales Portugal (1926-1968/1974). Florian Savonitto. “ Dictatures ” et consultations électorales en Europe et aux Amériques, L’Harmattan, pp.17, 2021, 978-2-3432-4589-8. hal-04162378

**HAL Id: hal-04162378**

**<https://hal.science/hal-04162378>**

Submitted on 14 Jul 2023

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

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

## **Dictatures occidentales et consultations électorales Portugal (1926-1968/1974)**

Dimitri Löhrer

Maître de conférences en droit public

*Univ. Pau & Pays Adour, Aix Marseille Univ., Université de Toulon, CNRS, DICE, IE2IA,  
Pau, France*

« Terre de paix, d'ordre, de prospérité et de bonheur, d'où toute politique est exclue »<sup>1</sup>. Voilà une vision bien complaisante de ce que fut le salazarisme. Loin de l'image idyllique que certains ont voulu lui prêter, l'*Estado Novo* fut bel et bien une dictature<sup>2</sup>. Une dictature au sens le plus strict du terme. Une dictature pourtant négligée dans l'étude des régimes non-démocratiques. Cette journée est donc l'occasion de rendre compte de ce qu'a été le salazarisme. A plus forte raison que l'examen du régime sous l'angle des consultations électorales est un puissant révélateur de sa nature dictatoriale. L'analyse des rapports de l'*Estado Novo* aux élections offre en effet un terreau fertile au dévoilement des soubassements dictatoriaux à l'œuvre au Portugal durant près de cinquante ans.

Afin de prendre la mesure du propos, autorisons-nous un rapide détour sur la mise en place du régime et ses principales caractéristiques.

Pour mémoire, la dictature portugaise est née du coup d'Etat organisé le 28 mai 1926 par un mouvement militaire nationaliste et antiparlementaire. Ce coup d'Etat marque la chute de la Première République en même temps qu'il y puise ses racines. En proie à une instabilité politique chronique (23 gouvernements se succèdent entre 1920 et 1926), incapable de résoudre la crise économique et financière qui touche le pays, la Première République donne en effet rapidement des signes de faiblesses. Ajoutez encore à cela l'assassinat, le 19 octobre 1921, de trois de ses fondateurs, une multiplication des attentats à la bombe et un mouvement anarcho-syndicaliste qui ne cesse de croître, il n'en faut pas plus sceller le destin du régime républicain. La jeune démocratie cède ainsi la place à une dictature qui compte parmi les plus longues d'Europe<sup>3</sup>. Elle prend successivement le nom de Dictature militaire (1926-1928), de Dictature nationale (1928-1933) et d'*Estado Novo* (1933-1974). Le principal artisan en est António de Oliveira Salazar, professeur de finances publiques et d'économie politique de l'Université de Coimbra, qui, jusqu'à son décès en 1968, gouverne sans partage le pays à la tête du conseil des ministres. Durant les six années qui suivent, Marcelo Caetano se charge de prendre sa succession et de poursuivre la politique autoritaire mise en œuvre jusqu'alors.

---

<sup>1</sup> Claude Farrère, cité par GEORGEL J., *Les eurodictatures : fascisme 1922-1945, salazarisme 1926-1968, nazisme 1933-1945, franquisme 1936-1975 : étude comparative*, Editions Apogée, 1999, p. 463.

<sup>2</sup> Sur la dictature portugaise, v. entre autres : FRIER P., MCGOWAN PINHEIRO P., *Le Portugal de Salazar*, Ruedo Ibérico, 1963 ; GEORGEL J., *Le Salazarisme. Histoire et bilan 1926-1974*, Editions Cujas, 1981 ; *Les eurodictatures, op. cit.* ; Rudel C., *Salazar*, Mercure de France, 1969 ; SOARES M., *Le Portugal bâïllonné. Un témoignage*, Calmann-Levy, 1972.

<sup>3</sup> Il s'agit de la plus longue dictature de droite qu'a connue l'Europe au XX<sup>ème</sup> siècle.

Entendons nous bien, la dictature portugaise ne fut pas pour autant un régime totalitaire. Salazar lui-même rejette toute dérive totalitariste<sup>4</sup>. L'Etat n'est pas la valeur suprême du régime. On lui préfère les valeurs éthiques et juridiques de la civilisation chrétienne<sup>5</sup>. La répression, bien que violente, est sélective. Elle ne s'applique qu'à l'encontre des adversaires actifs déclarés du régime. Par ailleurs, et contrairement aux systèmes totalitaires, le régime ne développe pas de véritable idéologie, si ce n'est le respect des traditions religieuses et le refus de la modernité<sup>6</sup>, pas plus qu'il n'opère de fusion entre la société civile et l'Etat<sup>7</sup>. « Ni doctrinaire ni idéologue, Salazar ne fut même pas l'homme d'un système »<sup>8</sup>.

Autoritaire, en revanche, le régime l'était sans hésitation possible. Il en porte les germes dès son premier jour, lesquels ne cessent de se développer sous l'impulsion de Salazar. « De l'autorité, toujours et encore de l'autorité. Au bord de l'Atlantique, le dos tourné à l'Espagne, un Etat autoritaire est en train de se former », écrit Friedrich Sieburg<sup>9</sup>. Le *Doutor*, ainsi que les portugais ont coutume de l'appeler, assume ouvertement l'autoritarisme dont fait preuve le régime. « Nous ne discutons pas l'autorité », affirme-t-il en 1936, car, « par suite du déséquilibre de l'esprit humain, l'ordre n'est pas spontané : il faut que quelqu'un commande au profit de tous, et que l'on cherche pour commander celui qui peut commander le mieux »<sup>10</sup>. Jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, il emploie même le mot dictature sans hésitation. Une « dictature de la raison et de l'intelligence »<sup>11</sup>, au service de la morale et de la religion. Ce que recherche avant tout Salazar ? Le pouvoir ; un pouvoir hypertrophié concentré entre ses mains. Aussi affiche-t-il « un refus viscéral de la démocratie et de son héritage idéologique »<sup>12</sup>. Le dictateur n'a de cesse d'instruire le procès du libéralisme, du communisme, du parlementarisme et du régime des partis. L'anomie politique de la

---

<sup>4</sup> Dans un discours du 25 mai 1934, le dictateur affirme : « Il faut éloigner de nous la tendance à la formation de ce qu'on pourrait appeler l'Etat totalitariste, l'Etat qui subordonnerait tout sans exception à l'idée de nation ou de race par lui représentée, en morale, en droit, en politique et en économie, se présenterait comme un être omnipotent, principe et fin de lui-même, auquel devraient assujetties toutes les manifestations individuelles ou collectives » (cité par GEORGEL J., *Les eurodictatures, op. cit.*, p. 218).

<sup>5</sup> En ce sens, FERREIRA O., « La doctrine constitutionnelle éclectique des cathédocrates sous l'*Estado Novo* portugais », in *Colloque international « Doctrines autoritaires et totalitaires du droit constitutionnel »*, Institut Michel Villey, Université Panthéon-Assas, Paris, 10 mai 2019. Version audio accessible en ligne sur : <http://institutvilley.com/Colloque-international-Doctrines>.

<sup>6</sup> Il est une anecdote assez symptomatique de ce refus de la modernité : l'attitude de Salazar lorsqu'il apprend la découverte du pétrole en Angola. Lui qui s'acharne à maintenir son pays dans le monde d'avant 1914, lui que toute idée nouvelle irrite ou accable, lui qui conçoit son pays comme une propriété rurale qu'il faut préserver des contagions de la civilisation extérieure, a pour première réaction : « Oh, mon Dieu ! Il ne manquait plus que cela ! » (rapporté par GEORGEL J., *Les eurodictatures, op. cit.*, p. 217).

<sup>7</sup> Raymond Aron parle d'« absorption de la société civile dans l'Etat » (*Mémoires. 50 ans de réflexion politique*, Julliard, 1983, p. 211). Or, rien de tel sous la dictature portugaise où l'on peut tout au plus observer un corporatisme exacerbé (BURDEAU G., *Traité de science politique, Tome V, les Régimes politiques*, LGDJ, 1985, 3<sup>ème</sup> éd., p. 487).

<sup>8</sup> SOARES M., *Le Portugal bâillonné, op. cit.*, p. 27.

<sup>9</sup> SIEBURG F., *Le nouveau Portugal*, Ed. de France, 1938, p. 24.

<sup>10</sup> Cité par POLIN C., *Le totalitarisme, Que sais-je ?*, PUF, 1982, 1<sup>ère</sup> éd., p. 39.

<sup>11</sup> GEORGEL J., *Le Salazarisme, op. cit.*, p. 49

<sup>12</sup> COSTA PINTO A., « Le salazarisme et le fascisme européen », *Vingtième Siècle, revue d'histoire*, n°62, avril-juin 1999, p. 17.

population est recherchée. L'exercice des droits et libertés est, sinon aboli, restreint de telle sorte que le résultat en est le même. La répression de l'opposition est permanente. La Constitution de 1933 ? Un faux-semblant de libéralisme dans laquelle il est « vain de chercher [...] des articulations qui n'y figurent pas. Le but à atteindre commande les mécanismes : il s'agit de permettre, à l'abri d'une façade démocratique constituée par une assemblée, le gouvernement du pays par un exécutif tout-puissant »<sup>13</sup>.

Et pourtant, ce régime ouvertement antilibéral, antidémocratique, fit tout pour conserver un système électoral. Plus encore, il organisa des élections d'envergure nationale avec une régularité qui n'a d'égale que celle des échéances électorales au sein des démocraties libérales. Des élections certes viciées, dont les résultats étaient courus d'avance. Mais des élections qui occupèrent une place centrale dans la vie du régime. Voilà de quoi attiser la curiosité : de quelle façon se déroulaient ces élections ? Pourquoi un régime fondé sur la concentration des pouvoirs ressentit le besoin de préserver un semblant de compétition électorale ? Quels pouvaient en être les enjeux ? En nous efforçant d'apporter des éléments de réponse à ces questions, il se peut que l'on parvienne à une meilleure compréhension du système de gouvernance salazariste.

L'ambition de notre étude ainsi identifiée, efforçons nous d'en définir le cadre d'analyse. Allons à l'essentiel pour observer que l'objet qui nous occupe ne saurait faire l'économie d'éclairages en histoire et en science politique. Le strict positivisme juridique, dont le propre est de parvenir à la connaissance du droit par la seule analyse de la signification des normes, s'avère ici insuffisant pour lever le voile sur le déroulement et les enjeux des consultations électorales au sein du régime autoritaire portugais. Dissipons néanmoins tout malentendu. Il ne s'agit pas d'exclure de notre champ d'étude le droit électoral en vigueur sous l'*Estado Novo*, mais, au contraire, de le confronter à la pratique. Cette exigence s'impose avec d'autant plus de force que, sans entrer d'ores et déjà dans les détails, la dictature portugaise s'est distinguée en raison d'un important décalage entre la règle de droit et la réalité du régime, en particulier dans le domaine électoral. C'est pourquoi la mobilisation des sciences auxiliaires du droit se révèle un outil tout à fait précieux. Etant entendu que l'on ne saurait prétendre faire œuvre de politiste ou d'historien. Notre prétention se veut plus modeste. Elle se limitera à exploiter les résultats déjà produits par la science politique et l'histoire pour en dégager des éléments éclairants au sujet des processus électoraux sous la dictature portugaise.

Sous couvert de ces précisions, on défendra la thèse selon laquelle l'étude de la dictature portugaise par le prisme des processus électoraux qui s'y déroulèrent est susceptible d'offrir, par une sorte de retour réflexif, une meilleure connaissance de la nature du régime et, plus largement, des systèmes dictatoriaux. Au soutien de cette thèse, nous souhaiterions démontrer que l'organisation à échéances régulières (I) d'un simulacre d'élections (II), loin d'être purement artificielle, répondait au contraire à des enjeux bien précis qui jouèrent un rôle déterminant dans la vie du régime ; de sa mise en place jusqu'au retour de la démocratie (III).

---

<sup>13</sup> GEORGEL J., *Le Salazarisme, op. cit.*, p. 93.

## I- Le recours constant aux consultations électorales

Le régime autoritaire portugais est rythmé par l'organisation, à échéances régulières, de deux consultations nationales : l'élection présidentielle et l'élection législative. A cela s'ajoute, que l'on aurait tort d'omettre tant cet événement a contribué à l'enracinement du régime<sup>14</sup>, la consultation des portugais par référendum au sujet de l'adoption de la Constitution de 1933. Ce faisant, la dictature portugaise ne semble guère éloignée d'un régime démocratique. Plus encore, elle présente ceci de remarquable que le recours aux élections, aussi bien sur le plan quantitatif (A) que celui de la périodicité (B), y est plus important qu'au sein des démocraties européennes de la même époque.

### A. Sur le plan quantitatif

C'est un fait, d'un point de vue quantitatif, le Portugal est le pays d'Europe qui a connu le plus d'échéances électorales entre 1926 et 1974. Pour s'en tenir à la seule période s'échelonnant de 1933 à 1970, le Portugal, selon l'étude de Philippe C. Schmitter<sup>15</sup>, comptabilise 17 élections d'envergure nationale contre 11 pour l'Irlande, 9 pour la France, ou encore 8 pour l'Italie et pour la Grande-Bretagne ; autant d'Etats dont le régime fut, sur cette même période, en tout ou partie démocratique. Certes, la « neutralité [du Portugal] pendant la deuxième guerre mondiale et le fait que les mandats présidentiels (7 ans) et les mandats législatifs (4 ans) ne coïncident pas, expliquent en grande partie cette fréquence particulièrement exceptionnelle »<sup>16</sup>.

Il n'empêche que, d'un point de vue strictement numérique, le Portugal devance très clairement les démocraties européennes. L'attachement du régime aux consultations électorales se manifeste d'ailleurs très tôt. Dès mars 1928, soit deux années après le coup d'Etat du 28 mai 1926 et l'instauration de la dictature militaire, sont organisées des élections présidentielles au suffrage universel direct. Elles consacrent la victoire du général Carmona, candidat unique qui, jusqu'à son décès dans l'exercice de ses fonctions en 1951, sera réélu sans difficulté. Le 19 mars 1933, les portugais sont à nouveau consultés au sujet de l'adoption du projet de Constitution de l'*Estado novo*. Seul référendum organisé au Portugal jusqu'en 1998<sup>17</sup>, cette consultation aboutit à l'approbation du texte constitutionnel qui prévoit la mobilisation du corps électoral dans le cadre de deux élections nationales d'envergure. Son article 72 précise en effet que le Président de la République est élu par la nation au suffrage direct des citoyens électeurs<sup>18</sup>, tandis que son article 85 dispose que l'Assemblée nationale est composée de quatre-vingt-dix députés élus au suffrage direct par les citoyens électeurs. Sur le

---

<sup>14</sup> V. *infra*, p. 18.

<sup>15</sup> SCHMITTER Ph. C., « Portée et signification des élections dans le Portugal autoritaire (1933-1974) », *Revue française de science politique*, XXVII (I), février 1977, p. 93.

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> Il faut en effet attendre le 28 juin 1998 pour que les portugais soient à nouveau consultés dans le cadre d'un référendum relatif à la légalisation de l'IVG.

<sup>18</sup> Puis par un collège électoral réduit à la suite de la révision constitutionnelle de 1959 (v. *infra*, pp. 9-10).

plan constitutionnel, le droit de suffrage, tant actif (droit de vote) que passif (droit d'être élu)<sup>19</sup>, est ainsi consacré. Il conduira à l'organisation de 11 élections législatives et, outre l'élection de 1928, de 7 élections présidentielles. La régularité de ces scrutins est également caractéristique du régime.

### ***B. Sur le plan de la régularité***

Prévue par la Constitution, l'organisation d'élections à échéances régulières rapproche, ici également, la dictature portugaise des systèmes électoraux en vigueur au sein des régimes démocratiques. Le chef de l'Etat est élu pour sept ans le dimanche le plus rapproché du soixantième jour précédant la fin de chaque période présidentielle (article 72). La durée du mandat des quatre-vingt-dix députés élus à l'Assemblée nationale, pour sa part, est fixée à quatre ans (article 85). Le renouvellement de l'Assemblée est intégral.

Or, aussi surprenant soit-elle pour un régime autoritaire, la pratique n'a jamais dérogé à ces règles. « Sauf à l'occasion de la mort prématurée d'un président en exercice (1951) et d'un mandat de l'Assemblée nationale écourté pour des raisons tactiques (1945), les électeurs portugais furent appelés aux urnes aux dates prévues avec une régularité qui n'a d'égale que celle de la Suisse ou de la Suède »<sup>20</sup>. Les huit élections présidentielles ont ainsi eu lieu en 1928, 1935, 1942, 1949, 1951, 1958, 1965 et 1972. Les onze élections législatives sont intervenues en 1934, 1938, 1942, 1945, 1949, 1953, 1957, 1961, 1965, 1969 et 1973.

Mais nul besoin d'insister davantage. Les élections, on le voit, sont partie intégrante du rituel du gouvernement sous la dictature portugaise. Leur statut constitutionnel, leur fréquence et leur régularité le traduisent<sup>21</sup>. D'une constance égale à celle d'un métronome, l'*Estado Novo* a systématiquement organisé des consultations électorales pour désigner les dirigeants politiques du régime. Une constance à tel point remarquable qu'elle tendrait à confondre le régime autoritaire avec une démocratie libérale. La similitude s'arrête toutefois ici. En dépit de leur périodicité régulière et de leur importance numérique, les consultations électorales sous la dictature portugaise ne satisfont à aucune des exigences en vigueur dans les régimes démocratiques pluralistes.

## **II- La dimension viciée des consultations électorales**

On ne saurait ignorer que la régularité des processus électoraux, y compris au suffrage universel direct, n'est pas un élément suffisant pour conclure à la nature démocratique d'un régime. L'expression démocratique n'est possible qu'à la condition que les échéances électorales obéissent de surcroît à des exigences de liberté et d'égalité. Liberté de candidature, d'abord, dont le corollaire n'est autre que le pluralisme, c'est à dire la formation et le

---

<sup>19</sup> Sur cette distinction, v. FAVOREU L. et alii, *Droit constitutionnel*, Dalloz, Précis, 12<sup>ème</sup> éd., 2009, p. 950.

<sup>20</sup> SCHMITTER Ph. C., « Portée et signification des élections dans le Portugal autoritaire (1933-1974) », *op. cit.*, p. 93.

<sup>21</sup> *Ibid*, p. 121

fonctionnement libres des partis politiques. Liberté de scrutin, ensuite, à travers la double exigence de secret du vote et d'égalité des conditions d'information et de propagande au cours de la campagne électorale. Liberté de suffrage, enfin, qui se décline en égalité : « un homme, une voix ».

Disons le d'emblée, la dictature portugaise ne répond à aucune de ces exigences. « Nous sommes antiparlementaires, antidémocrates, antilibéraux » proclame Salazar<sup>22</sup>. Lui qui est élu député du centre catholique pendant la période républicaine « assiste à la première séance de l'assemblée dont il est membre, puis s'en retourne à Coïmbre, dégoûté par le désordre auquel il a assisté, renforcé dans son anti-parlementarisme »<sup>23</sup>. Cette expérience lui fera prononcer cette phrase terrifiante de par sa dimension prophétique : « nous approchons de cette phase de l'évolution politique et sociale, où des partis politiques fondés sur l'individu, le citoyen ou l'électeur, n'auront plus de raison d'être »<sup>24</sup>.

Dès son accession au pouvoir, Salazar n'a en effet cessé de jeter à bas toute forme de suffrage démocratique. Le jeu électoral, profondément vicié, accouche ainsi de consultations « non concurrentielles et non libres » qui évoluent, après la Seconde guerre mondiale et sous la pression des démocraties européennes, vers des élections « asymétriquement concurrentielles et épisodiquement libres »<sup>25</sup>, sans qu'il n'en résulte quelques conséquences réelles que ce soit. Sous l'effet conjugué d'un droit (A) et d'une politique (B) foncièrement liberticides, l'*Estado Novo* demeure tout au long de son existence un régime dans lequel « être électeur c'est difficile, être éligible c'est rarissime, être élu, c'est impensable »<sup>26</sup>.

### ***A- D'un point de vue juridique***

La dimension viciée des consultations électorales ne se laisse pas immédiatement saisir tant le constituant portugais de 1933 semble avoir entendu garantir, non seulement le droit de suffrage, mais encore les corollaires nécessaires à son exercice de manière libre et concurrentielle. Outre l'élection du Président de la République et de l'Assemblée nationale au suffrage direct des citoyens électeurs, la Constitution de l'*Estado Novo* consacre ainsi à son article 8 les libertés d'expression de la pensée, de réunion et d'association. Autant de pré-requis conditionnant l'effectivité du pluralisme des courants d'idées et d'opinions politiques et, par là même, la tenue d'élections démocratiques.

Cela étant dit, on ne sache pas que la seule consécration constitutionnelle de droits et libertés suffit à en garantir l'effectivité, *a fortiori* lorsqu'il est question d'un régime autoritaire. A cet endroit, il n'est pas inconnu que la force de la Constitution de 1933 fut d'être une vitrine démocratique. Une « vitrine démocratique destinée à masquer la réalité du pouvoir personnel

---

<sup>22</sup> « Préface », in SALAZAR A. O., *Une révolution dans la paix*, 1937.

<sup>23</sup> GEORGEL J., *Le Salazarisme op. cit.*, p. 30.

<sup>24</sup> KAY H., *Salazar and modern Portugal*, Eyre and Spottiswood, 1970, p. 32.

<sup>25</sup> Nous empruntons ici la terminologie de Guy Hermet et de Philippe C. Schmitter, in SCHMITTER Ph. C., « Portée et signification des élections dans le Portugal autoritaire (1933-1974), *op. cit.*, pp. 92 et 120.

<sup>26</sup> GEORGEL J., *Le Salazarisme, op. cit.*, p. 103.

et dictatorial de Salazar »<sup>27</sup>. Le seul examen un temps soit peu poussé des énoncés constitutionnels relatifs aux libertés politiques offre à constater leur portée purement déclaratoire. Toute l'habileté du constituant fut de consacrer un libéralisme politique de façade, reposant sur des notions vagues et abstraites telles que celle de « citoyens électeurs », dont la définition des contours et la réglementation de l'exercice furent abandonnées à des « lois spéciales »<sup>28</sup>. Dans ces conditions, il importait peu que la Constitution paraisse consacrer certains aspects libéraux. Car « une liberté consacrée abstraitement par la Constitution mais organisée par la loi de manière extrêmement stricte n'existe pas en pratique »<sup>29</sup>. Salazar, en juriste de formation qu'il était, en avait conscience et prit scrupuleusement soin de réglementer l'exercice des libertés politiques constitutionnelles de telle sorte que celui-ci n'entrave pas la longévité du régime.

La promesse constitutionnelle d'une liberté d'expression, de réunion et d'association vole ainsi en éclat dès les premières années de fonctionnement régime. Une série de décrets soumet leur exercice à autorisation préalable ce qui a pour effet de les rendre inexistantes. Rien de bien surprenant à cela toutefois. Le propre des régimes autoritaires est en effet d'ériger la restriction de police en principe là où la liberté est reléguée au rang d'exception. Le *Doutor* lui-même ne s'en cache pas. Il affirme ouvertement qu'« autorité et liberté sont deux idées incompatibles. Où l'une existe, l'autre ne peut exister... Remettons donc la liberté à l'autorité, car elle seule sait l'administrer et la défendre »<sup>30</sup>.

Sans réelle surprise, la censure est l'instrument privilégié pour cadenasser la liberté d'expression et, par là même, la liberté de s'informer. Si l'ensemble des moyens d'expression sont concernés<sup>31</sup>, la presse fait l'objet d'une attention singulière. Instrument exceptionnel de diffusion des idées, le journal est en effet particulièrement redouté des dictateurs<sup>32</sup>. Il est, nous dit Salazar, « l'aliment intellectuel du peuple et doit être contrôlé comme tous les aliments »<sup>33</sup>. Ce contrôle est organisé par deux décrets en dates du 30 avril 1933 et du 23 mai 1936. Le premier soumet toute publication à la censure du ministère de l'intérieur. Le second subordonne la création d'un journal et l'exercice de la profession de journaliste à l'autorisation préalable de l'administration<sup>34</sup>. Un tel régime fera dire à Mário Soares que « la presse portugaise, pendant les quatre décennies [du règne de Salazar], fut probablement la plus monotone du monde, louant quotidiennement, uniformément, les mérites sans faille de l'homme providentiel »<sup>35</sup>.

---

<sup>27</sup> GARNIER R., *Un modèle européen de démocratie : le cas portugais*, LGDJ, 2005, p. 18.

<sup>28</sup> Selon les termes même de l'article 8 de la Constitution de 1933.

<sup>29</sup> GEORGEL J., *Le Salazarisme*, op. cit., p. 93.

<sup>30</sup> Cité par GEORGEL J., *Le Salazarisme*, op. cit., p. 49.

<sup>31</sup> Sur la censure des autres moyens d'expression que sont les livres, le théâtre, la télévision, v. GEORGEL J., *Le Salazarisme*, op. cit., pp. 273 et ss.

<sup>32</sup> *Ibid*, p. 273.

<sup>33</sup> FERRO A., *Salazar, Le Portugal et son chef*, Grasset, 1934.

<sup>34</sup> Cité par GEORGEL J., *Les eurodictatures*, op. cit., p. 464.

<sup>35</sup> SOARES M., *Le Portugal bâillonné*, op. cit., p. 28.

La liberté de réunion ? Formellement interdite dès lors qu'il s'agit de débattre de problématiques relatives aux affaires étatiques. Pour le reste, le décret-loi du 13 juin 1949 la règlemente de telle sorte que les autorités doivent être averties au moins deux jours à l'avance de la date, de l'heure, du lieu et du but de la réunion. Lorsque la réunion présente « un caractère politique ou social », il faut au surplus obtenir une autorisation du gouverneur civil. Et, quand bien même cette autorisation est accordée, le Conseil de sécurité publique est habilité à mettre un terme à la réunion, à fermer les locaux où elle a lieu et à fouiller le domicile des suspects d'activités subversives<sup>36</sup>.

La liberté d'association ? Soumise au même traitement. Aux termes de la loi du 21 mai 1935, toute création de groupement associatif est subordonnée à autorisation du gouvernement. Dans la mesure où Salazar tient les partis politiques en aversion, ce sont au premier chef les associations politiques qui sont visées. Pour le Président du conseil, « l'esprit de parti corrompt ou avilit le pouvoir, déforme la vision des problèmes, sacrifie l'ordre naturel des solutions, se superpose à l'intérêt national »<sup>37</sup>. L'*Estado Novo* aura d'ailleurs tôt fait de résoudre ce problème. Dans un discours en date du 23 novembre 1932, Salazar annonce une décision qui scellera l'avenir du régime : la disparition des partis politiques. A compter de cette date, la place libérée par les partis est attribuée à l'Union nationale. Créée le 30 juillet 1930, elle devient l'unique organisme politique légalement reconnu sans qu'elle puisse pour autant être assimilée à un parti politique. L'hostilité du dictateur à l'égard des partis politiques est telle qu'il lui est inconcevable que l'Union nationale puisse œuvrer pour des intérêts propres. Ses statuts la définissent comme une « organisation civique », appelée selon Salazar à rassembler ceux qui ont assez d'esprit de sacrifice pour servir l'Etat avec abnégation car elle a une inspiration plus haute que celle des partis : organiser et servir la nation<sup>38</sup>. Et pour faire taire toute forme de contestation, « le tristement célèbre "Etat sans partis" »<sup>39</sup> interdit la formation de tendances au sein même de l'Union nationale<sup>40</sup>.

Mais il y a encore autre chose. L'ensemble de ces mesures liberticides est assorti d'un arsenal répressif de nature à en garantir l'effectivité. Prenez pour seul exemple le décret du 12 mars 1956. Celui-ci prévoit des peines d'emprisonnement de six mois à trois ans, renouvelables par périodes successives de trois années, pour « tous ceux qui ont une activité subversive ou orientée vers la perpétuation de délits contre la sûreté de l'Etat ; ceux qui adhèrent à certaines associations, mouvements ou groupements, qui collaborent avec eux ou qui, avec ou sans l'accord préalable, suivront leurs instructions ; ou ceux qui, consciemment, favoriseront les activités subversives, soit en fournissant un local pour les réunions, soit en procurant des fonds ou en aidant à leur propagande ». Là encore l'objectif est clair : réduire à néant toute forme de pluralisme et d'opposition au régime.

---

<sup>36</sup> Sur ces questions, v. GEORGEL J., *Le Salazarisme, op. cit.*, p. 286.

<sup>37</sup> Cité par POLIN C., *Le totalitarisme, op. cit.*, p. 39.

<sup>38</sup> En ce sens, v. Ferro A., *Salazar, Le Portugal et son chef, op. cit.*

<sup>39</sup> FERREIRA O., « L'élection au suffrage direct du Président au Portugal : renforcer et contenir le pouvoir modérateur en République (1911-2011) », in LE POURHIET A.-M. (dir.), *La désignation du chef de l'Etat. Regards croisés dans le temps et dans l'espace*, Fondation Varenne, collection Colloques et Essais, n°3, 2012.

<sup>40</sup> En ce sens, v. GEORGEL J., *Le Salazarisme, op. cit.*, p. 110.

Salazar y parvient d'autant plus efficacement que le régime juridique des élections est conçu de façon telle qu'il garantit « la stabilité permanente des votes pour le parti du gouvernement »<sup>41</sup>. Ainsi le droit de suffrage, aussi bien actif que passif, est aménagé de manière extrêmement restrictive par le code électoral.

S'agissant du premier, le ton est donné par Salazar lui-même : « Je ne crois pas au suffrage universel, car le vote individuel ne tient pas compte des différences humaines. Je ne crois pas à l'égalité mais à la hiérarchie. Les hommes, selon moi, doivent être égaux devant la loi, mais il est dangereux d'attribuer à tous les mêmes pouvoirs politiques »<sup>42</sup>. Dans ces conditions, la notion de « citoyens électeurs » à laquelle se réfère la Constitution est interprétée on ne peut plus strictement par le code électoral. Nul suffrage universel sous la dictature portugaise. Celui-ci demeure censitaire jusqu'en 1968. Sont électeurs les portugais majeurs sachant lire et écrire ou, à défaut, qui payent un impôt équivalent à 100 escudos. Sont seules électrices les portugaises diplômées de l'enseignement supérieur et les chefs de familles si, en ce cas, elles savent lire ou écrire et versent à l'Etat une somme supérieure à 100 escudos. Appartiennent également au corps électoral les femmes mariées sachant lire et écrire et payant au moins 200 escudos d'impôts immobiliers<sup>43</sup>. Il s'ensuit que durant la première décennie de fonctionnement du régime, l'électorat inscrit n'atteint que 7 à 8 % de la population totale<sup>44</sup>. A compter de 1968, le suffrage reste restreint. La loi du 26 décembre 1968 confère certes la qualité d'électeur aux majeurs des deux sexes, mais elle exclut du bénéfice de ce droit les illettrés (38% de la population), les militaires et les personnes privées de leurs droits civiques par décision de justice<sup>45</sup>. Ainsi élargi, le corps électoral ne comprend que 20 % de la population métropolitaine (1800000 d'électeurs) et 3,8 % de la population d'outre-mer (500000 électeurs pour 13 millions d'habitants)<sup>46</sup>.

Ajoutez encore à cela la modification des modalités d'élection du chef de l'Etat par la révision constitutionnelle de 1959. L'élection au suffrage direct des citoyens électeurs dans le cadre d'un scrutin majoritaire à un tour, initialement consacrée par le texte constitutionnel de 1933, ne survit pas au « tremblement de terre »<sup>47</sup> causé par les élections présidentielles de 1958<sup>48</sup>. On se souviendra en effet que le Général Delgado, alors candidat de l'opposition lors de ces élections, assure, non sans imprudence, qu'il démettra Salazar s'il est élu<sup>49</sup>. Un important

---

<sup>41</sup> SCHMITTER Ph. C., « Portée et signification des élections dans le Portugal autoritaire (1933-1974) », *op. cit.*, p. 114.

<sup>42</sup> Rapporté par GEORGEL J., *Le Salazarisme*, *op. cit.*, p. 47.

<sup>43</sup> *Ibid*, p. 102.

<sup>44</sup> En ce sens, v. SCHMITTER Ph. C., « Portée et signification des élections dans le Portugal autoritaire (1933-1974) », *op. cit.*, p. 93.

<sup>45</sup> GEORGEL J., *Le Salazarisme*, *op. cit.*, p. 102.

<sup>46</sup> Chiffres extraits de l'ouvrage de BURDEAU G., *Traité de science politique, Tome V, les Régimes politiques*, *op. cit.*, p. 486.

<sup>47</sup> DELGADO Iva, *Humberto Delgado : as eleições de 58*, Vega, 1998.

<sup>48</sup> Sur ces élections, lire le témoignage de Mario Soares : « Le phénomène Humberto Delgado » in *Le Portugal bâillonné*, *op. cit.*, p. 91.

<sup>49</sup> GEORGEL J., *La République portugaise, 1974 – 1995*, Editions Apogée, Rennes, 1998, p. 11.

engouement populaire s'en suit<sup>50</sup> et, pour la première fois depuis trente ans, l'opposition est en passe de remporter la victoire. Ce n'est qu'au moyen d'un vaste recours à la fraude que le gouvernement parvient à faire élire son candidat – l'amiral Tomaz – et à sauver sa tête. Salazar n'en a pas moins « senti passer le vent du boulet »<sup>51</sup>. Aussi l'affaire est entendue : à l'avenir le peuple ne saurait être associé à l'élection du Président de la République. Il en va de la longévité d'un régime, dont la singularité réside dans l'absolue nécessité pour le Président du conseil de choisir un chef de l'Etat dont il peut s'assurer le soutien sans faille<sup>52</sup>. La solution ? Faire élire le Président de la République par un collège électoral réduit aux députés, aux membres de la Chambre corporative, aux représentants municipaux des districts et province d'outre-mer, enfin aux représentants des conseils législatifs et des conseils de gouvernement, soit un total de 602 personnes étroitement contrôlées puisque soumises plus ou moins directement au Président du conseil. A n'en pas douter, « cette réforme est de la part de Salazar très ingénieuse : le chef de l'Etat nomme le gouvernement, qui à son tour nomme ou fait élire les électeurs présidentiels, et dans un troisième temps ces électeurs choisissent le chef de l'Etat »<sup>53</sup>. En un mot, « le circuit est verrouillé »<sup>54</sup>.

Les choses ne sont guère plus réjouissantes s'agissant du suffrage passif. Là encore le soin est confié à une loi spéciale de déterminer les conditions d'éligibilité des députés (art. 85 de la Constitution). Sont ainsi éligibles à l'Assemblée nationale les portugais de naissance inscrits sur les listes électorales, sachant lire et écrire, possédant leurs droits civiques et ayant résidé sur territoire national au cours des cinq années précédant la consultation<sup>55</sup>. Mais le diable se niche avant tout dans les clauses d'inéligibilité prévues par le code électoral. Elles visent tous ceux qui affichent des idées contraires à l'existence du Portugal comme Etat indépendant ou aux principes fondamentaux de l'ordre établi. Eminemment subjective, ces clauses d'exclusions sont utilisées de manière extensive et sélective par les gouverneurs civils en charge de la vérification des conditions d'éligibilité<sup>56</sup>.

Certes, l'évolution du régime a conduit à des assouplissements. Jusqu'en 1945, aucune opposition n'est tolérée et il n'existe aucune campagne électorale. Les 90 députés sont élus selon un scrutin de liste majoritaire à un seul tour dans le cadre d'une circonscription unique. Inspiré de la liste de confiance nationale de Napoléon Bonaparte, ce mode de scrutin repose sur une liste unique estampillée Union nationale. Celle-ci est composée par les organismes de l'Etat, c'est-à-dire les dirigeants du régime, ce qui bien entendu ne laisse la place à aucune surprise. Les choses évoluent à la sortie de la Seconde guerre mondiale. Salazar, sujet à une

---

<sup>50</sup> Ce ne sont pas moins de 200 000 personnes à Porto et 300 000 à Lisbonne qui descendent dans la rue pour acclamer le candidat de l'opposition (GEORGEL J., *Le Salazarisme, op. cit.*, p. 96).

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 94.

<sup>52</sup> Le texte constitutionnel autorise en effet le chef de l'Etat à démettre le Président du conseil de ses fonctions (v. *infra*, p. 23).

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> GEORGEL J., *Les Eurodictatures, op. cit.*, p. 467.

<sup>55</sup> Sur ce point, v. GEORGEL J., *Le Salazarisme, op. cit.*, p. 103.

<sup>56</sup> Sur cette question, v. not. : GEORGEL J., *Le Salazarisme, op. cit.*, p. 103 ; MAGALHÃES GODINHO J., *A legislação eleitoral e sua crítica*, Prêlo, 1969 ; SCHMITTER Ph. C., « Portée et signification des élections dans le Portugal autoritaire (1933-1974) », *op. cit.*, p. 95.

relative pression des démocraties, promet « des élections aussi libres que dans la libre Angleterre »<sup>57</sup>. Dans cette perspective est adoptée la loi du 25 mai 1946. Elle porte le nombre de députés élus à 120, autorise l'opposition non « subversive » – c'est-à-dire non communiste – à présenter des listes concurrentes de celle de l'Union nationale et consacre le scrutin de liste majoritaire à un seul tour dans un pays divisé en trente districts électoraux. Surtout, elle offre un mois de liberté quadriennale à l'opposition : le mois qui précède les élections, à l'occasion duquel les républicains sont autorisés à faire campagne. A l'issue du suffrage, sont élus tous les candidats de la liste qui a recueilli la majorité simple, quel que soit le total des voix obtenus par les autres listes. De nouvelles garanties sont également données en 1969 lors du décès de Salazar. L'assouplissement du code électoral consacre la liberté de vote, l'égalité des différentes tendances politiques ainsi que la possibilité pour l'opposition de contrôler la régularité du déroulement et du dépouillement du scrutin<sup>58</sup>.

Mais, disons le d'emblée, ces changements juridiques sont vides de conséquences. Ils traduisent le passage de consultations électorales « non concurrentielles et non libres » à des élections « asymétriquement concurrentielles et épisodiquement libres » sans occasionner pour le régime nulle peine même légère. Inlassablement, les résultats des échéances électorales sont en tous points identiques à ceux des premières années de fonctionnement du régime : les rangs de l'Assemblée nationale sont peuplés par l'Union nationale et les Présidents de la République élus sont ceux choisis par le régime. Pour cause ! Le peu de libéralisme dont fait preuve l'*Estado Novo* sur le plan juridique est immédiatement contenu par la politique liberticide du régime.

### ***B- D'un point de vue politique***

A n'en pas douter, la Constitution de 1933 et, plus encore, les lois spéciales qui la mettent en œuvre comportent des éléments classiques de l'autoritarisme<sup>59</sup>. Le cadre juridique de l'*Estado Novo* « est toutefois bien loin de ce que sera la réalité du régime »<sup>60</sup>, et ce pour la simple raison que ses dirigeants rejettent toute idée d'autolimitation de l'Etat par le droit. Dans ses conditions, il ne leur coûte guère de s'affranchir du droit positif. Pire, cela est même encouragé par la philosophie du régime<sup>61</sup>. La doctrine constitutionnelle des cathédocrates est à cet endroit on ne peut plus claire : « L'Etat souverain ne peut être contraint par le droit positif, seuls les préceptes éthiques et le droit naturel le limitent »<sup>62</sup>.

---

<sup>57</sup> En ce sens, v. GEORGEL J., *Le Salazarisme*, op. cit., p. 102.

<sup>58</sup> GARNIER R., *Un modèle européen de démocratie : le cas portugais*, op. cit., p. 61.

<sup>59</sup> *Ibid*, p. 55.

<sup>60</sup> *Ibid*.

<sup>61</sup> Aussi l'observateur ne sera guère surpris de constater que le contrôle de constitutionnalité des lois est remis aux mains de l'Assemblée nationale qui ne prononce qu'une seule censure durant les cinquante années de dictature (sur ce point, v. GEORGEL J., *Le Salazarisme*, op. cit., p. 114).

<sup>62</sup> Sur ce point, FERREIRA O., « La doctrine constitutionnelle éclectique des cathédocrates sous l'*Estado Novo* portugais », op. cit.

Le droit de suffrage n'échappe pas à la règle. Peu importe les promesses faites aux nations étrangères à la sortie de la Seconde guerre mondiale. Peu importe le mouvement de libéralisation entrepris en ce sens. Peu importe parce que l'essentiel est ailleurs. Dans les faits, « Salazar n'a pas renié les idées qu'il chérissait en 1925, il ne veut ni d'une démocratie libérale ni de partis politiques »<sup>63</sup>. Par voie de conséquence, tous les moyens sont mis en œuvre « pour gagner chaque élection pour chaque siège disputé »<sup>64</sup>. Et Salazar y parvient. Il y parvient au moyen d'une politique liberticide dont les principaux leviers sont la répression des opposants, le recours à la fraude électorale et la dépolitisation de la population.

Ce n'est certes point l'ouvrage d'un jour que d'épuiser cette question. Rien n'empêche en revanche d'en restituer les principaux aspects.

**La répression des opposants politiques**, en premier lieu, est permanente<sup>65</sup>. Il faut dire que recourir à la violence est chose aisée pour Salazar. Habité par l'obsession d'isoler son pays du reste du monde, le dictateur est discret. « Presque oublié sur son rectangle péninsulaire »<sup>66</sup>, il ne demande rien à personne. Et puis les démocraties ont dans un premier temps plus urgent à régler. Le *Doutor* n'est tout compte fait qu'un « simple diabolotin par rapport à Hitler et Mussolini »<sup>67</sup>. Tout le loisir lui est par conséquent donné de recourir à la violence sans être inquiété. « Les démocraties ferment les yeux et le laissent arbitrairement arrêter, interner, exiler, torturer... »<sup>68</sup>. « A peine si, au lendemain de la guerre, il a rencontré une opposition de la part des démocraties. Les Droits de l'homme n'ont jamais pesé bien lourd »<sup>69</sup>. *Para Inglês ver...* L'expression portugaise prend ici tout son sens<sup>70</sup>.

Bilan ? Dès son arrivée au pouvoir Salazar s'empresse de se doter d'une police politique composée de 12 000 agents. Si son appellation change à quatre reprises<sup>71</sup>, les atrocités commises sont toujours du même ordre. On arrête, on interroge, on défenestre s'il le faut. Son rôle ? Surveiller et contrôler la société portugaise dans ses moindres détails. 3 millions de fiches pour 7 millions de portugais sont ainsi établies. Ses locaux sont le théâtre de scènes de tortures des plus variées<sup>72</sup>. La déportation des opposants au régime est également d'usage.

---

<sup>63</sup> GEORGEL J., *Le Salazarisme*, *op. cit.*, p. 103.

<sup>64</sup> SCHMITTER Ph. C., « Portée et signification des élections dans le Portugal autoritaire (1933-1974) », *op. cit.*, p. 92

<sup>65</sup> Sur la réalité de la violence lire en particulier le témoignage poignant de Mário Soares : « La réalité du salazarisme », in *Le Portugal bâillonné*, *op. cit.*, p. 27. V. également GEORGEL J., *Le Salazarisme*, *op. cit.*, pp. 164-188.

<sup>66</sup> GEORGEL J., *Les Eurodictatures*, *op. cit.*, p. 242.

<sup>67</sup> *Ibid*, p. 211.

<sup>68</sup> *Ibid*, p. 6.

<sup>69</sup> *Ibid*, p. 530.

<sup>70</sup> Cette expression laisse entendre qu'il suffit de soigner la façade pour contenter l'observateur étranger (*Ibid*, p. 530).

<sup>71</sup> Initialement, la police politique prend le nom de police d'information. Elle emprunte par la suite et ce jusqu'en 1945 celui de police de vigilance et de défense de l'Etat (PVDE), puis celui de police internationale de défense de l'Etat (PIDE) jusqu'en 1969, enfin celui de direction générale de sécurité (DGS) lors de l'arrivée au pouvoir de Marcello Caetano.

<sup>72</sup> Il est possible de citer, à titre d'exemple, le supplice de la « statue », qui consiste à maintenir des suspects debout durant des jours, le supplice du « sommeil », destiné à empêcher le prisonnier de dormir pendant

Mário Soares peut en témoigner. Sans autre forme de procès que ce soit, l'opposant socialiste est exilé en 1968 dans la colonie portugaise de São Tomé. Ces mêmes colonies où se multiplient les camps de concentrations destinés à accueillir des militants anarchistes et communistes ainsi que des intellectuels en désaccord avec le régime. Si toutes ces mesures ne suffisent pas pour faire taire l'opposition, alors Salazar recourt à la manière forte : la disparition au sens propre des opposants. Preuve en est l'assassinat du Général Delgado<sup>73</sup> le 13 février 1965 à *Villanueva del Fresno*. Jugé trop dérangeant par le régime à la suite de sa candidature aux élections présidentielles de 1958 et sa tentative de coup d'Etat en 1962, Salazar orchestre son assassinat avec l'aide de la PIDE<sup>74</sup>. Décidément, l'*Estado Novo* n'usurpe pas son titre de dictature.

Il en fait d'ailleurs une démonstration éclatante lors des périodes de consultations électorales où la répression tend, en toute logique, à s'intensifier. A cette occasion, tout est mis en œuvre pour décourager les candidatures d'opposition. L'éteignoir policier se fait particulièrement sentir lors des élections présidentielles. L'enjeu est de taille pour Salazar. Il en va de sa permanence au poste de Président du conseil lequel peut être démis par le Président de la République. Par voie de conséquence, « la neutralisation du chef de l'Etat »<sup>75</sup> est une nécessité absolue. Et le meilleur moyen pour se faire est de s'assurer que la personnalité élue sera suffisamment malléable et docile. Ainsi, sept des huit élections présidentielles ont lieu à candidat unique. L'opposition, accablée de pressions et de poursuites, retire ses candidatures la veille du scrutin ou renonce à présenter un candidat, laissant celui de l'Union nationale se présenter seul. Le mois de liberté quadriennale offert à l'opposition à partir de 1946 n'y change pas grand-chose. Ces rares instants où respirer devient possible n'ont, à la vérité, aucun rapport avec les campagnes électorales qui se pratiquent dans les démocraties libérales de l'occident<sup>76</sup>. Sous couvert d'une libéralisation du régime, la répression policière perdure. « Quoi d'étonnant par conséquent si l'opposition a du mal à obtenir des locaux pour ses réunions – en plein air, elles sont interdites ; si la PIDE assiste aux meetings après avoir ostensiblement montré dans la rue son intimidante présence près du lieu de la manifestation ; si elle convoque les candidats pour les interroger sur leurs déclarations ; si, interprétant abusivement les textes, elle soumet la tenue des réunions électorales à l'autorisation préalable du gouverneur civil ou du commissaire de police »<sup>77</sup>. La méthode est efficace. Puisqu'il lui est impossible de faire campagne, l'opposition renonce régulièrement au jeu électoral<sup>78</sup>. Un exemple, parmi d'autres, est donné par le retrait de candidature de l'amiral Quintão Meyrelles, candidat de l'opposition du centre aux élections de 1951. Mario Soares écrit à ce sujet : « A Lisbonne, il organisa une seule réunion de propagande. A Porto, pas une : à la suite

---

plusieurs jours, ou encore le recours à des menottes électriques et à des projecteurs éblouissants (sur ce point v. not. : GEORGEL J., *Les eurodictatures*, op. cit., p. 528 ; SOARES M., *Le Portugal bâillonné*, op. cit., pp. 35 et 38).

<sup>73</sup> Pour une approche approfondie voir le témoignage de Mário Soares : « Histoire d'un crime », in *Le Portugal bâillonné*, op. cit., p. 131.

<sup>74</sup> La culpabilité de Salazar a été établie par le Tribunal militaire de Lisbonne à l'occasion du procès, achevé le 27 juillet 1981, de sept membres de la PIDE inculpés dans cette affaire.

<sup>75</sup> GARNIER R., *Un modèle européen de démocratie : le cas portugais*, op. cit., p. 57.

<sup>76</sup> GEORGEL J., *Le Salazarisme*, op. cit., p. 103.

<sup>77</sup> *Ibid*, p. 104.

<sup>78</sup> GEORGEL J., *Les eurodictatures*, op. cit., pp. 467 et 527.

de pressions officielles, il lui fut impossible de trouver un homme assez courageux pour lui céder une salle publique. Dans tout le pays le mécanisme habituel de la répression fonctionna pour empêcher la libre circulation de la propagande et des idées. Lui-même fut en butte à toutes les difficultés possibles et imaginables. Il ne lui restait donc qu'à se retirer »<sup>79</sup>. Il s'ensuit qu'en quarante années de pratique du pouvoir « Salazar n'a jamais eu à rendre compte, et c'est lui qui a choisi les chefs de l'Etat »<sup>80</sup>.

**La fraude électorale**, en deuxième lieu, est d'une banalité stupéfiante. Omniprésente, elle s'exerce bien au-delà du jour du scrutin. Afin d'éviter toute mauvaise surprise, le régime développe un savoir-faire rare dans la manipulation des listes électorales. Dans un cadre juridique déjà restreint d'électeurs – on l'a vu – les fonctionnaires électoraux manipulent les listes officielles de façon éhontée afin de corriger les éventuels déséquilibres. En résulte un système assez perfectionné dans lequel « l'inclusion de certaines classes sociales dans le régime fourn[it] le vote "gouvernemental" ; l'exclusion d'autres classes about[it] à la non-inscription ; des volontés individuelles, dispersées et non conjuguées [sont] à la base du vote d'opposition ; enfin, des inerties individuelles [sont] à la base de l'abstention »<sup>81</sup>. Des « records d'incestes politiques » sont ainsi enregistrés, comme ce fut le cas au sein des 4 *freguesias* urbaines de Covilha où la moitié des personnes habilitée à voter était composé d'employés des autorités à élire<sup>82</sup>. Et c'est assurément cette nature restrictive et sélective de l'électorat, sur laquelle l'*Estado Novo* put s'appuyer avec « assiduité, régularité et confiance »<sup>83</sup>, qui participa de la viabilité des consultations électorales.

Triés sur le volet, les candidats éligibles le sont également. Les méthodes employées sont des plus grotesques. En 1969, par exemple, le gouverneur du Mozambique déclare inéligibles tous les candidats de la liste d'opposition au motif qu'ils n'ont pas prouvé, conformément aux exigences du code électoral, être citoyens portugais d'origine. Or, tout le monde sait dans le pays qu'ils le sont tant leur résidence est ancienne. Mieux, ils ont déjà été candidats lors de précédentes élections législatives<sup>84</sup>. De même, on rappellera que Salazar, au moyen d'une politique de découragement des candidats de l'opposition, est toujours parvenu à faire élire les chefs de l'Etat qu'il avait choisi.

C'est peu de choses de le dire, l'une des forces du régime est d'avoir su en permanence sélectionner les électeurs et les candidats éligibles et, par ce biais, se prémunir de toute menace ou presque. Ou presque car les seules opérations de filtrage ne suffisent pas toujours pour garantir à l'*Estado Novo* la victoire, *a fortiori* à compter de 1946 et l'assouplissement du code électoral. Certes, la plupart du temps l'opposition, victime de la répression ou résignée à l'idée de jouer le jeu d'une compétition qu'elle sait perdue d'avance, renonce à toute

---

<sup>79</sup> SOARES M., *Le Portugal bâillonné*, op. cit., pp. 84-85.

<sup>80</sup> GEORGEL J., *Les eurodictatures*, op. cit., p. 466.

<sup>81</sup> SCHMITTER PH. C., « Portée et signification des élections dans le Portugal autoritaire (1933-1974) », op. cit., p. 120.

<sup>82</sup> *Ibid*, p. 96.

<sup>83</sup> *Ibid*.

<sup>84</sup> Rapporté par GEORGEL J., *Le Salazarisme*, op. cit., p. 103.

candidature ou se retire la veille du scrutin<sup>85</sup>. De temps en temps toutefois, elle tient bon. Qu'importe, il suffit de multiplier les opérations frauduleuses le jour du scrutin. La fraude se veut d'ailleurs décomplexée. A tel point qu'elle en prend une tournure folklorique. Les élections présidentielles de 1958 en offrent une illustration topique. Face à l'opiniâtreté du Général Delgado, le régime, au pied du mur, doit réagir. Un bourrage des urnes à grande échelle, la disparition mystérieuse de stocks de bulletins et la publication d'un décret interdisant la présence de l'opposition lors du dépouillement assurent la victoire du Président sortant. L'efficacité du procédé est redoutable : l'amiral Amerigo Tomaz recueille 758 998 voix contre seulement 236 528 pour le général Humberto Delgado. A Porto, le dépouillement lui accorde moins de 9000 voix. Curieuse répartition des suffrages pour un candidat acclamait par 200 000 portuans quelques mois auparavant<sup>86</sup>. La mascarade se poursuit sous Marcelo Caetano. Le successeur de Salazar dévoile à son tour un talent certain dans l'art de la fraude. Pour prendre la mesure du propos, arrêtons-nous un instant sur les élections législatives de 1969. A leur sujet, Jacques Georgel écrit : « A l'instant du scrutin, ce qui frappe c'est d'une part l'absence d'isoloirs et d'autre part la présence d'inscriptions multiples. A Benfica, un garde forestier demande s'il ne pourrait pas voter quatre fois dans le bureau où il se trouve, car il est inscrit dans quatre localités différentes et il souhaite éviter ces multiples déplacements. Le bulletin à glisser dans l'urne n'est pas placé dans une enveloppe, et parfois l'opposition s'aperçoit qu'elle s'est "laissé-avoir", le papier qu'elle utilise pour ses bulletins étant si translucide que, même après pliage en quatre, on peut identifier la liste que l'électeur dépose, donc repérer les opposants »<sup>87</sup>.

Que dire enfin des procédures de décompte des bulletins dont le déroulement défie l'entendement. Un avant goût est donné par le référendum d'approbation de la Constitution de 1933. Sa vocation plébiscitaire conduit Salazar à faire savoir que le vote est obligatoire et que toute abstention sera considérée comme un vote favorable. Le résultat ? Sans appel. On compte à peine 6000 « non » sur un total de 1212498 électeurs<sup>88</sup>. Rarement dans l'histoire l'approbation d'une Constitution a suscité autant l'adhésion<sup>89</sup>. Par la suite, le régime conservera la main mise sur le décompte des bulletins. Il faut attendre 1969 pour que les groupes de l'opposition puissent contrôler le déroulement et le dépouillement du scrutin. Jusqu'alors aucun contrôle ne peut être exercé. D'ailleurs les résultats du scrutin ne sont pas rendus publics. On ne sait rien de plus que l'Union nationale a gagné<sup>90</sup>.

---

<sup>85</sup> GEORGEL J., *Les eurodictatures*, op. cit., p. 527.

<sup>86</sup> Sur cette question, v. : DELGADO ROSA F., *Humberto Delgado. Biografia do general sem medo*, Esfera dos livros, 2015 ; GARNIER R., *Un modèle européen de démocratie: le cas portugais*, op. cit., p. 57 ; GEORGEL J., *Le Salazarisme*, op. cit., pp. 95-96 ; « Le phénomène Humberto Delgado », in SOARES M., *Le Portugal bâillonné*, op. cit., pp. 91 et ss.

<sup>87</sup> GEORGEL J., *Le Salazarisme*, op. cit., p. 104.

<sup>88</sup> *Ibid*, p. 92.

<sup>89</sup> Cela explique très certainement que la procédure de référendum s'en soit trouvée discréditée lors du retour de la démocratie et qu'il ait fallu attendre le 28 juin 1998 pour que les portugais soient à nouveau consultés (v. *supra*, p. 4).

<sup>90</sup> En ce sens, v. GEORGEL J., *Le Salazarisme*, op. cit., p. 104.

**La dépolitisation de la population**, en troisième lieu, vise à s'assurer que le peuple ne s'imisce pas dans les affaires du régime. Quel meilleur moyen en effet que d'entretenir l'apathie politique de la société portugaise pour garantir la pérennité de l'*Estado Novo*. Salazar en est conscient et c'est pourquoi, dès son arrivée au pouvoir, il s'emploie à anéantir tout danger ochlocratique<sup>91</sup>. D'ailleurs le dictateur ne s'en cache pas vraiment. Lui qui affiche une conviction profonde au sujet de l'incapacité du peuple à se gouverner<sup>92</sup> n'a guère de mal à assumer la politique de dépolitisation mise en œuvre. Celle-ci prend les formes les plus diverses, à commencer par une importante restriction, on l'a vu, des libertés d'expression, de réunion et d'association. Par ce biais, le régime entend notamment isoler et morceler les différentes parties du corps social<sup>93</sup>. Mais la principale arme du régime est très certainement celle consistant à maintenir le peuple en situation d'obscurantisme intellectuel<sup>94</sup>. L'illettrisme est ainsi favorisé. Lors de l'accession de Salazar à la tête du Conseil des ministres, les portugais sont à 75% analphabètes<sup>95</sup>. Le *Doutor* s'évertue à maintenir cette situation, et ce quand bien même le droit à l'enseignement se trouve consacré par les articles 42 et 44 de la Constitution. Il faut attendre les années soixante pour que le régime entame une campagne d'alphabétisation qui fait descendre à 40% la proportion d'illettrés<sup>96</sup>. Voilà une politique éducative pour le moins effrayante. Elle n'en demeure pas moins habile lorsque l'on sait que les illettrés sont écartés du vote.

La volonté du régime d'encourager la stagnation de l'enseignement porte également ses fruits en termes de dépolitisation du corps électoral. En atteste au premier chef le nombre d'électeurs inscrits sur les listes, bien moindre que la faible proportion de la population autorisée à voter. Sur ce point, les travaux de Philippe C. Schmitter laissent très clairement transparaître le rôle clé joué par le processus de dépolitisation. Ainsi que le rappelle le politiste, il y avait deux procédures d'inscription sur les listes électorales : « l'inscription officielle par laquelle les autorités locales dressaient les listes de noms et vérifiaient les qualifications du droit de vote, et les demandes individuelles d'inscription, procédure que les citoyens pouvaient utiliser, s'ils "découvraient" qu'ils n'avaient pas été inscrits sur les registres. Apparemment très peu de gens profitaient de cette deuxième possibilité soit parce qu'ils ignoraient ne pas être inscrits, soit parce que le délai imparti par la loi pour demander l'inscription était trop court, ou, plus vraisemblablement, parce qu'ils se souciaient peu d'être exclus du vote »<sup>97</sup>. Autre indicateur probant de la dépolitisation du corps électoral : le taux d'abstention. Lors des élections législatives de 1945, le pourcentage de votants est seulement de 57,3 %. Il oscille entre 60 et 70 % lors des échéances électorales qui suivent.

---

<sup>91</sup> Sur cette question, v. FERREIRA O., « L'élection au suffrage direct du Président au Portugal ... », *op. cit.*

<sup>92</sup> « Préface », in Salazar A. O., *Une révolution dans la paix*, 1937.

<sup>93</sup> En ce sens, v. Ferreira O., « L'élection au suffrage direct du Président au Portugal ... », *op. cit.*

<sup>94</sup> Sur ce point, v. GEORGEL J., *Le Salazarisme*, *op. cit.*, p. 82.

<sup>95</sup> Chiffre extrait de GEORGEL J., *Les eurodictatures*, *op. cit.*, p. 61.

<sup>96</sup> Pour une approche approfondie de cette question, v. Georgel J., *Le Salazarisme*, *op. cit.*, pp. 83-84.

<sup>97</sup> SCHMITTER PH. C., « Portée et signification des élections dans le Portugal autoritaire (1933-1974) », *op. cit.*, pp. 94-95.

Mais n'insistons pas davantage. On le voit, les consultations électorales revêtent une dimension faiblement mobilisatrice<sup>98</sup>. A tel point que « le niveau de participation électorale par rapport à la population totale dans les années soixante (11 à 15 % de la population totale – 19 à 23 % de la population en âge de voter) pla[ce] le Portugal, du point de vue de la masse électorale, au 88<sup>e</sup> rang parmi les 92 Etats du monde, suivi seulement par la Sierra Leone, le Sud-Ouest africain, l'Afrique du Sud et la Rhodésie »<sup>99</sup>. Je voudrais que les portugais vivent « habituellement ». Ce mot qui associe la tranquillité à l'immobilisme est tout aussi magnifique que monstrueux<sup>100</sup>. Le souhait de Salazar n'en fut pas moins exaucé.

En définitive, la dictature portugaise est parvenue pendant près de cinquante ans à remporter l'ensemble des échéances électorales par le biais d'un recours systématique à la répression, la manipulation, la fraude et la dépolitisation de la société. Quand bien même le régime s'orienta vers des élections asymétriquement concurrentielles et épisodiquement libres à la sortie de la Seconde Guerre mondiale, les résultats des processus électoraux demeurèrent inchangés. Jamais un opposant n'entra à l'Assemblée nationale de 1933 à 1973. Jamais un chef de l'Etat ne fut élu sans être choisi par l'Union nationale. « Mais alors, puisque le contexte électoral était si étroitement contrôlé et si peu représentatif, quelle pouvait bien être la fonction d'élections aussi fréquentes qui ne pouvaient produire que des résultats aussi rituels et aussi dépourvus de surprises ? »<sup>101</sup>. La vérité est que ce simulacre d'élections joua un rôle déterminant de la mise en place du régime jusqu'au retour de la démocratie.

### **III- Le rôle déterminant des consultations électorales**

Concédon-le, le temps et les moyens manquent pour une analyse exhaustive du rôle des consultations électorales sous la dictature portugaise. Rien ne nous empêche en revanche de rendre compte des principaux aspects de cette problématique. Les travaux de Philippe C. Schmitter constituent à ce titre une prémisse intéressante. Selon le politiste, les élections sous l'*Estado Novo* peuvent être qualifiées de « Significatives en contrepoint »<sup>102</sup>. Par ces termes, l'auteur entend souligner que l'organisation à échéances régulières de processus électoraux viciés, loin d'être sans enjeux, remplissait au contraire des fonctions bien précises. Des fonctions inavouables pour le régime qui, en raison de leur dimension cachée, œuvrèrent en faveur de sa longévité. Ce sont précisément ces ressorts inavouables et cachés sur lesquels nous souhaiterions lever le voile (B). Etant entendu que le rôle des consultations électorales ne s'arrête pas là. Il trouve également à s'apprécier dans la mise en place du régime (A) et le retour de la démocratie (C).

#### ***A- Dans la mise en place du régime***

---

<sup>98</sup> En ce sens, v. COSTA PINTO A., « Le salazarisme et le fascisme européen », *op. cit.*, p. 17.

<sup>99</sup> SCHMITTER PH. C., « Portée et signification des élections dans le Portugal autoritaire (1933-1974) », *op. cit.*, pp. 93-94.

<sup>100</sup> GEORGEL J., *Le Salazarisme*, *op. cit.*, p. 53.

<sup>101</sup> SCHMITTER PH. C., « Portée et signification des élections dans le Portugal autoritaire (1933-1974) », *op. cit.*, p. 96

<sup>102</sup> *Ibid.*

La dictature portugaise ne naît pas à proprement parler de consultations électorales. Elle est le fruit d'un coup d'Etat militaire orchestré le 28 mai 1926 par le général Gomes da Costa, dont il résulte une dictature militaire qui accouchera successivement de la Dictature nationale et de l'*Estado Novo*. Cela étant gardé à l'esprit, on observera que ces deux régimes sont, pour leur part, nés de processus électoraux. La Dictature nationale est issue de l'élection au suffrage universel direct du Président de la République Oscar Carmona en mars 1928. L'*Estado Novo* découle de l'adoption par référendum de la Constitution de 1933. Or, ces deux consultations électorales ont clairement contribué à la mise en place de la dictature portugaise. Trois facteurs permettent de s'en convaincre.

Tout d'abord, il ne fait guère de doute que l'une des fonctions de l'élection présidentielle de 1928 et du référendum constitutionnel de 1933 fut de légitimer le coup d'Etat de 1926. A peine dissimulée, leur vocation plébiscitaire transparaît dans le mode de scrutin retenu. Nul suffrage censitaire ou restreint comme cela sera le cas par la suite. Afin de donner du crédit aux résultats et, de façon concomitante, à l'orientation autoritaire du régime, il importe de s'assurer une base électorale la plus large possible. Dans cette perspective, le suffrage universel est consacré. Il est même étendu aux femmes, et ce pour la première fois dans l'histoire du Portugal, s'agissant du référendum de 1933. Le pari consistant à consolider la dictature par la voie des urnes est malheureusement réussi. Oscar Carmona, dont les vellétés dictatoriales sont on ne peut plus claires, est élu Président de la République avec un score plus important que celui obtenu par Sidónio Pais – Président à l'origine d'un virage autoritariste sous la I<sup>ère</sup> République – en 1918<sup>103</sup>. Au moyen du procédé de comptabilisation des votes que l'on connaît, les résultats du référendum constitutionnel de 1933 sont sans appel. Preuve en est, si l'on en doutait, que « le suffrage universel est parfaitement dissociable des exigences de l'idéal démocratique, de la préoccupation de limiter le pouvoir des gouvernants »<sup>104</sup>. Cette vocation plébiscitaire des consultations électorales se retrouvera d'ailleurs dans les premières années de fonctionnement de l'*Estado Novo*<sup>105</sup>. Dans un discours prononcé à la veille des élections pour la seconde législature, Salazar affirme : « Le renouvellement de l'Assemblée nationale a, d'après l'esprit de la Constitution et d'après notre système électoral, un caractère essentiellement plébiscitaire. L'acte électoral n'a pas tant pour objet de désigner les députés que de reconnaître solennellement les bienfaits du régime politique et d'affermir la confiance du pays en la réalité toujours féconde des principes de la révolution nationale »<sup>106</sup>.

Ensuite, l'élection présidentielle de 1928 a clairement facilité l'accession de Salazar, principal artisan de la dictature, au pouvoir. Ce n'est autre qu'Oscar Carmona, fraîchement élu Président de la République, qui appelle Salazar au ministère des finances le 18 avril 1928. Principal soutien du nouvel grand argentier, c'est également lui qui offre, le 25 juin 1932, le

---

<sup>103</sup> En ce sens, v. ARAUJO A. et MATIAS G., « Le pouvoir présidentiel au Portugal : entre l'histoire politique et le droit constitutionnel », in CONNILL D. et LÖHRER D. (dir.), *40 ans d'application de la Constitution portugaise*, Institut Universitaire Varenne, Collection Colloque et Essais, n°51, 2017, p. 122.

<sup>104</sup> BRAUD PH., *Le suffrage universel contre la démocratie*, PUF, 1980, p. 64.

<sup>105</sup> En ce sens, v. COSTA PINTO A., « Le salazarisme et le fascisme européen », *op. cit.*, p. 17.

<sup>106</sup> cité par GEORGEL J., *Le Salazarisme*, *op. cit.*, p. 111.

poste de chef du gouvernement au jeune professeur de l'Université de Coimbra. En l'espace de quatre ans et à force de crises ministérielles qu'il a lui-même suscité, Salazar a tant développé sa puissance qu'il atteint, par l'intermédiaire de Carmona, le but qu'il s'était fixé<sup>107</sup>. On connaît la suite : la Constitution de 1933 jettera les bases de l'*Estado Novo*, les deux hommes ne quitteront plus leurs fonctions respectives jusqu'à leurs décès et le Portugal vivra « bâillonné »<sup>108</sup> durant près d'un demi-siècle. En somme, la victoire de Carmona en 1928 a incidemment scellé le sort du pays.

Enfin, les consultations électorales de 1928 et 1933 ont joué un rôle central dans l'enracinement de la dictature. Gardons en effet à l'esprit que la dictature militaire faisant suite au coup d'Etat de 1926 est agitée par une très grande instabilité politique. Certes, on concèdera volontiers que le virage autoritaire s'opère dès cette période. On en veut pour preuve les premières mesures adoptées par le général Gomes da Costa. La République tout juste renversée, celui-ci dissout le Parlement, suspend la Constitution et 1911 ainsi que les libertés politiques et individuelles. En cela, la Dictature nationale et l'*Estado Novo* ne sont que la continuité de la dictature militaire. Reste que le régime mis en place en 1926 se révèle tout aussi instable que la I<sup>ère</sup> République et ne parvient pas à résoudre les problèmes économiques et financiers du pays. Il en résulte une dictature fragile, à la merci de toutes formes d'instabilités et de conspirations, si bien que le retour de l'ordre républicain n'est pas exclu. Ce n'est qu'en 1928 et, de façon définitive, en 1933 que le Rubicon est franchi. En 1928 en ce que la légitimité nouvellement acquise par Carmona et la nomination de Salazar au ministère des finances permet au régime de gagner en stabilité institutionnelle et économique. Salazar, au prix d'une politique de grande rigueur budgétaire, réussit le tour de force de rétablir l'équilibre des finances publiques. Fort d'un tel succès, il prend une place prééminente au sein de la Dictature nationale est renforce son caractère autoritaire. En 1933 car l'adoption du texte constitutionnel assure la pérennité du nouveau régime<sup>109</sup>. Cette Constitution de façade, destinée à masquer la réalité de l'exercice du pouvoir au sein de l'*Estado Novo*, permet, par sa dimension insidieuse, de sédimenter la dictature.

Loin d'être étrangères à l'instauration du régime autoritaire portugais, les consultations électorales ont également joué un rôle déterminant dans sa longévité.

### ***B- Dans la longévité du régime***

Le fait pour un régime autoritaire « d'organiser des élections, de leur donner telle ou telle forme, et de les tenir à un moment donné ne constitue jamais une manifestation gratuite de pouvoir »<sup>110</sup>. Quand bien même ces élections se déroulent à candidature unique et ne constituent, en raison de leur caractère vicié, aucune menace effective, leur récurrence,

---

<sup>107</sup> *Ibid*, pp. 39 et ss.

<sup>108</sup> SOARES M., *Le Portugal bâillonné*, op. cit.

<sup>109</sup> En ce sens, v. GARNIER R., *Un modèle européen de démocratie : le cas portugais*, op. cit., p. 55.

<sup>110</sup> Guy Hermet, cité par SCHMITTER PH. C., « Portée et signification des élections dans le Portugal autoritaire (1933-1974) », op. cit., p. 97.

comme ce fut le cas au Portugal, ne saurait s'expliquer « par le simple goût de la mascarade »<sup>111</sup>. « Si on décide de les organiser, c'est que cela répond à quelque raison ou à quelque motif ; elles doivent permettre dans une certaine mesure de soutenir le type de domination politique en vigueur »<sup>112</sup>. Bref, le recours à des processus électoraux par les gouvernements autoritaires n'est jamais anodin. Il remplit des fonctions bien précises au service des intérêts du régime, en particulier sa longévité et celle de ses dirigeants. La dictature portugaise n'échappe pas à la règle. A bien y réfléchir, cette perspective fonctionnaliste y fut probablement d'autant plus prégnante que l'on connaît l'hostilité de Salazar à l'égard de la compétition électorale. Or, lorsqu'il élaborait la Constitution de 1933, il y maintint, assurément à dessein, les élections.

Reste à savoir de quelle façon ce simulacre d'élections, que le régime fit tout pour conserver, œuvra en faveur de la longévité du régime ? Les travaux de Philippe C. Schmitter sont à cet endroit particulièrement éclairant<sup>113</sup>. Ils offrent à constater les enjeux singulièrement retors qui sous-tendent les processus électoraux sous la dictature portugaise. Car, retors, Salazar l'était incontestablement. Aussi le sens qu'il donnait aux élections ne se laisse pas immédiatement saisir. C'est d'ailleurs là une des originalités de l'*Estado Novo* de ne pas épouser les fonctions classiquement attribuées aux processus électoraux au sein des régimes autoritaires<sup>114</sup>.

Ainsi, la fonction de légitimation du régime, pour ne pas être négligeable, ne semble pas avoir été déterminante. S'agissant des premières années de la dictature, la volonté d'afficher aux yeux de l'occident libéral une façade démocratique n'est pas une réponse très plausible compte tenu de l'aversion exprimée par Salazar vis-à-vis des régimes libéraux-démocratiques et de l'état d'esprit du milieu des années 1930<sup>115</sup>. Elle devient, en revanche, plus évidente à la sortie de la Seconde Guerre mondiale où, on l'a vu, la communauté internationale exerce une certaine pression sur Salazar. Quant à la fonction de légitimation interne des élections, le Portugal y a été moins sensible que d'autres régimes autoritaires « plébiscitaires ». Autant elle a pu être mobilisée en 1928 et 1933 afin de sédimer la dictature, autant elle a pour ainsi dire été délaissée à la suite des premières élections législatives. Il faut dire que la structure même du corps électoral – restreint, grossièrement sélectionné et abstentionniste – ne permettait pas de remplir cette fonction. Salazar lui-même le concède à demi-mots à la suite des élections présidentielles de 1958. Alors que la candidature d'Humberto Delgado a bien

---

<sup>111</sup> BRAUD Ph., *Sociologie politique*, LGDJ, 7<sup>ème</sup> éd., 2004, p. 365.

<sup>112</sup> SCHMITTER PH. C., « Portée et signification des élections dans le Portugal autoritaire (1933-1974) », *op. cit.*, p. 97.

<sup>113</sup> *Ibid.*

<sup>114</sup> Sur ces fonctions, v. HERMET G., « L'analyse des élections non concurrentielles : la problématique d'intervention du pouvoir central », Fondation nationale des sciences politiques, table ronde des 17 et 18 mai 1976, document préparatoire). Par ailleurs, et sans qu'il soit nécessaire d'insister sur ce point, la raison d'être des consultations électorales sous la dictature portugaise n'est pas à « chercher dans la mission habituellement impartie aux élections libres : légitimer le régime, ou faire surgir un homme d'Etat, ou encore donner la parole au peuple » (GEORGEL J., *Le Salazarisme*, *op. cit.*, p. 105).

<sup>115</sup> Nous souscrivons en ce sens à l'analyse de SCHMITTER PH. C., « Portée et signification des élections dans le Portugal autoritaire (1933-1974) », *op. cit.*, p. 98.

failli balayer le régime, le Président du Conseil proclame : « La comparaison des résultats obtenus par l'opposition et par le candidat gouvernemental montre sans équivoque la légitimité d'un mandat qui s'appuie sur plus des trois quarts de l'électorat, et sur l'adhésion massive de tous ceux — en fait le plus grand nombre — qui n'avaient pas la possibilité d'exprimer leur suffrage »<sup>116</sup>. Un aveu de faiblesse ? La manœuvre consistant à comptabiliser les non-participants aux votes, c'est-à-dire le plus grand nombre, comme des soutiens au régime est à tout le moins maladroite. Elle révèle la faiblesse de la stratégie électorale comme moyen de légitimation.

Les fonctions « anesthésique » et de communication généralement attachées aux élections non concurrentielles ne tombent pas plus sous le sens<sup>117</sup>. La première a pour objet de fournir aux masses des occasions de se « purger », à l'occasion des périodes électorales, des ressentiments accumulés afin d'obtenir d'elles, dans l'intervalle de deux consultations, une meilleure obéissance. Pour avoir cours, elle implique toutefois l'existence d'une opposition, ce qui n'est pas le cas au Portugal jusqu'en 1945. De sorte que si les élections ont pu produire une fonction d'anesthésie, ce ne put être le cas qu'après la Seconde Guerre mondiale, mais de façon incidente et sans que cela ne soit un objectif initialement recherché par le *Doutor*. La seconde instrumentalise les élections afin de « transmettre des "mots d'ordre" à la population et/ou aux élites locales ». Or, « cette hypothèse ne trouve guère de confirmation dans le cas du Portugal » où le processus électoral « était conduit si discrètement et d'une manière si ritualiste par le parti du gouvernement, qu'aucun mot d'ordre compréhensible ne pouvait être véhiculé »<sup>118</sup>. Un aspect plus insoupçonné de la fonction de communication des élections contribua néanmoins à la longévité du régime. Le mois de « liberté » offert à partir de 1945 a fourni au régime l'occasion de mettre à jour ses registres de police en surveillant les citoyens qui exprimaient leur soutien pour le candidat de l'opposition.

Mais passons. L'organisation des élections sous la dictature portugaise, on le voit, n'obéit que de très loin aux schémas fonctionnels classiques des consultations électorales au sein des régimes autoritaires. Cela posé, essayons nous à une analyse plus poussée. Car, si des élections avaient lieu, c'est qu'elles devaient satisfaire à certains besoins impérieux des dirigeants. En réalité, l'enjeu principal des consultations électorales fut de servir de contrepoint au régime en rassemblant ses partisans et en dispersant ses opposants. En somme, et pour emprunter à la terminologie de Philippe C. Schmitter, « unir pour régner » et « diviser pour régner »<sup>119</sup>.

« Unir pour régner », d'un côté, en ce que les élections furent le moyen « de construire une coalition dominante avec les segments d'une élite politique divisée et avec les fractions

---

<sup>116</sup> Cité par SCHMITTER PH. C., *op. cit.*, p. 99.

<sup>117</sup> Pour une approche approfondie, nous renvoyons le lecteur aux travaux de SCHMITTER PH. C., *op. cit.*, pp. 100 et ss.

<sup>118</sup> *Ibid*, p. 102.

<sup>119</sup> *Ibid*, p. 105.

rivales de la classe économique dominante »<sup>120</sup>. Par des gratifications mineures, par des mesures garantissant des statuts acquis, elles permirent de rassembler un ensemble hétérogène de partisans aux affinités idéologiques divergentes. L'Union nationale elle-même servit ce projet<sup>121</sup>. Elle fut créée pour empêcher la dislocation des tendances extrêmement diverses qui soutenaient l'*Estado Novo*. La mission lui était ainsi impartie de coordonner l'ensemble des courants de la pensée nationaliste et ce n'est pas un hasard si ses statuts interdisaient la formation de tendances. La précaution était avisée tant les premières années du régime furent agitées par diverses factions nationalistes. Par le biais des élections, l'Union nationale permit de surcroît de coopter un nombre substantiel de républicains, conservateurs ou nationalistes, qui avaient été actifs sous l'ancien régime parlementaire. Ce faisant, elle parvint à contenir l'opposition potentielle à la jeune dictature.

« Diviser pour régner », d'un autre côté, parce qu'en encourageant à compter de 1945 l'opposition à participer à un processus électoral irrégulier, dont les résultats étaient courus d'avance, le régime réussit à affaiblir ses rangs. Plutôt que de se forger une unité clandestine dans l'adversité, les opposants « surgissaient périodiquement à la surface de la vie politique, et, ce faisant, d'une part, ils s'offraient en cible au pouvoir en place qui les ridiculisait, d'autre part, ils s'engageaient dans un mécanisme embarrassant à travers lequel ils pouvaient découvrir la diversité de leurs réactions et des programmes qu'ils proposaient pour s'opposer au régime autoritaire et à l'ordre économique »<sup>122</sup>. En d'autres termes, l'opposition, qui ne pouvait exister au-delà du mois de liberté électorale, montrait au grand jour sa faiblesse et son incapacité à forger des alliances réalistes fondées sur un programme réfléchi de gouvernement. Puisqu'elle n'avait aucune espérance de participation au système de pouvoir, elle se confinait dans un intellectualisme abstrait et idéologique. Sur le long terme, s'en suivit d'importantes divisions qui contribuèrent encore davantage à renvoyer d'elle une image d'impuissance. Les élections législatives de 1969 en offre un exemple flagrant. Malgré le décès de Salazar et un nouvel assouplissement du code électoral, en dépit des préconisations de la convention socialiste de juin 1967<sup>123</sup>, les groupes de l'opposition ne parvinrent pas à surmonter leurs divergences en vue de présenter une liste unique. Ce sont ainsi deux, parfois même trois, listes qui furent présentées face à la liste unique de l'Union nationale<sup>124</sup>. On imagine aisément que le régime en place sortait renforcé de telles confrontations.

En somme, le rôle et les conséquences du système électoral de l'*Estado Novo* « doivent être appréciés, moins en fonction de ce qu'il accomplit ouvertement et positivement, mais en tenant compte de ce qu'il empêche subrepticement et négativement d'arriver. [...] ses

---

<sup>120</sup> *Ibid.*

<sup>121</sup> En ce sens, v. : COSTA PINTO A., « Le salazarisme et le fascisme européen », *op. cit.*, p. 18 ; GEORGEL J., *Le Salazarisme*, *op. cit.*, p. 108 ; SCHMITTER PH. C., « Portée et signification des élections dans le Portugal autoritaire (1933-1974) », *op. cit.*, pp. 106-107.

<sup>122</sup> SCHMITTER PH. C., *op. cit.*, p. 108.

<sup>123</sup> Il s'agissait de promouvoir un regroupement aussi large que possible des forces d'opposition au régime afin que, dans toutes les circonscriptions électorales, les candidats défendent un programme commun revendiquant l'instauration des libertés essentielles (GARNIER R., *Un modèle européen de démocratie : le cas portugais*, *op. cit.*, p. 61).

<sup>124</sup> *Ibid.*

fonctions les plus importantes ont été négatives et inavouables : elles ont servi à identifier, à isoler, à désagréger les éléments d'une opposition potentielle en les forçant à "participer" à un jeu structurellement truqué »<sup>125</sup>.

Rassembler les partisans, disperser les opposants, c'est finalement là que réside le principal enjeu des consultations électorales sous la dictature portugaise. De cette fonction, il en résulte que le régime ne fut jamais inquiété. Et c'est bien évidemment ce que recherchait Salazar. En dissipant toute menace en provenance de l'opposition et de ses propres rangs, le *Doutor* put, sans la moindre difficulté, assouvir sa soif de pouvoir. Nul velléités fascistes ou totalitaires chez le dictateur, pas même d'ambitions idéologiques, « sa seule boulimie [fut] le pouvoir »<sup>126</sup>. Un pouvoir qu'il lui fallait concentrer et conserver pour mettre en œuvre sa politique autoritaire, ce que ne lui permettait pas le seul texte constitutionnel. Rappelons en effet que, « dans la forme, la Constitution de 1933 semblait correspondre à un modèle de type présidentieliste »<sup>127</sup>. Le président du Conseil, responsable de la politique du gouvernement devant le Président de la République, était librement nommé et révoqué par ce dernier<sup>128</sup>. En revanche, le jeu électoral auquel prirent part opposants et partisans du régime, associé au vaste dispositif de fraude et de répression que l'on connaît, contribua très largement à asseoir la domination de Salazar. Libéré de toute forme d'opposition, il put se soustraire au texte constitutionnel et réduire les institutions présidentielle, gouvernementale et parlementaire à un rôle purement décoratif. Choisis par Salazar, les chefs de l'Etat occupèrent ainsi un poste protocolaire. Et si par malheur ils se révélaient plus sourcilleux que prévu vis-à-vis du texte constitutionnel, comme cela fut le cas de Craveiro Lopes, Salazar choisissait une personnalité plus docile et obéissante<sup>129</sup>. De sorte que dans la pratique il y eut, pour reprendre les mots de Marcelo Caetano, un « présidentielisme du Premier ministre ». Le gouvernement n'ayant pas de caractère parlementaire, Salazar en fit un organe davantage administratif que politique. A vrai dire Salazar ne travaillait que très peu en Conseil des ministres. Il n'hésitait pas à cumuler des portefeuilles ou à faire signer par un seul ministre un texte qui devait être approuvé au Conseil. De même il refusait que soient contresignés les actes qu'il adoptait en tant que chef de l'Etat intérimaire. De cette façon, il montrait que seule son opinion comptait. Rien ne se faisait contre lui, rien ne se faisait sans lui<sup>130</sup>. Ses rapports avec le Parlement le confirment. Convaincu de la fin du parlementarisme, Salazar expose, le 9 décembre 1934, la conception qui est la sienne des assemblées législatives. Devant les membres de l'Union nationale, il souligne que le législateur doit servir de simple complément du gouvernement, qu'il ne doit plus légiférer parce qu'il ne le peut plus, qu'il ne doit plus renverser le gouvernement parce

---

<sup>125</sup> SCHMITTER PH. C., « Portée et signification des élections dans le Portugal autoritaire (1933-1974) », *op. cit.*, pp. 120-121.

<sup>126</sup> GEORGEL J., *Les eurodictatures*, *op. cit.*, p. 217.

<sup>127</sup> ARAUJO A. et MATIAS G., « Le pouvoir présidentiel au Portugal : entre l'histoire politique et le droit constitutionnel », *op. cit.*, p. 122.

<sup>128</sup> C'est ce que prévoient les articles 106 et 107 de la Constitution de 1933.

<sup>129</sup> En ce sens, v. : ARAUJO A. et MATIAS G., « Le pouvoir présidentiel au Portugal : entre l'histoire politique et le droit constitutionnel », *op. cit.*, p. 122 ; GARNIER R., *Un modèle européen de démocratie : le cas portugais*, *op. cit.*, p. 57.

<sup>130</sup> GEORGEL J., *Le Salazarisme*, *op. cit.*, p. 99.

qu'il le peut trop<sup>131</sup>. Ce schéma prévaudra tout au long de la dictature portugaise. Dès la révision constitutionnelle du 23 mars 1935, l'Assemblée nationale, où la durée des sessions ordinaires ne dépasse pas trois mois, perd toute initiative en matière financière. S'agissant du domaine qui lui est réservé pour légiférer, celui-ci est « progressivement absorbé, tacitement, par le gouvernement, avec d'autant plus de facilité que les députés de l'Union nationale, dociles, n'utilisent pas leur droit d'initiative législative, et ne légifèrent qu'à la demande du gouvernement »<sup>132</sup>. Ayant ainsi renoncé à son pouvoir législatif, l'Assemblée nationale devient une simple chambre d'enregistrement des textes du gouvernement. Les chiffres sont éloquents : pour un total de 29 textes lors de la première législature, les députés présentent seulement 3 textes en moyennes par an ultérieurement. En 35 ans, l'Assemblée vote 271 lois, soit une moyenne de 7 par an, tandis que 600 décrets-lois et décrets simples sont adoptés chaque année lors des dernières années du régime<sup>133</sup>. Face à un tel constant, on ne peut que souscrire à la réflexion désabusée de Silva Pinto : « A la chambre, rien ne s'accomplit effectivement »<sup>134</sup>. Il va s'en dire, en revanche, que sa composition politique facilita le fonctionnement de l'*Estado Novo*<sup>135</sup>. Salazar n'eut d'ailleurs aucun scrupule à soumettre la pratique législative à son humeur en oubliant ou en tardant d'édicter les règlements d'application des lois<sup>136</sup>.

En définitive, le système électoral tel que conçu par Salazar lui permit de s'assurer une hyper-concentration du pouvoir qu'il exerça jusqu'à sa mort, avant que Marcelo Caetano ne prenne le relai. Le rôle des consultations électorales se mesure également, dans une proportion certes moindre, dans le retour de la démocratie.

### ***C- Dans le retour de la démocratie***

Nul ne conteste que la chute de l'*Estado Novo* n'est pas le fruit de consultations électorales. Certes, les élections, notamment dans les dernières années de fonctionnement du régime, ont pu apporter quelques mauvaises surprises. Dès l'instant où Marcelo Caetano attacha, contrairement à son prédécesseur, de plus en plus d'importance à la fonction de légitimation interne des élections, elles devinrent, de ce point de vue, contre-productives. « L'une après l'autre, chaque élection, organisée suivant les vieilles règles et avec les mêmes vieux acteurs "délégitimait" davantage le mode existant de domination »<sup>137</sup>. Elles constituèrent notamment « un facteur de blocage de la tentative entreprise par Caetano de "rénovation dans la continuité" »<sup>138</sup>. Mais, autant qu'on le sache, rien n'autorise à penser qu'elles contribuèrent à libérer le Portugal de la dictature. Cette libération est en réalité le fruit d'un coup d'Etat

---

<sup>131</sup> *Ibid*, p. 111.

<sup>132</sup> *Ibid*, p. 113.

<sup>133</sup> *Ibid*, pp. 114-115.

<sup>134</sup> SILVA PINTO J., *Ser ou não ser deputado*, éd. Arcadia, Lisboa, 1973, p. 106.

<sup>135</sup> En ce sens, v. DU SAUSSAY Ch., *L'évolution constitutionnelle du Portugal contemporain*, th. multigraphiée, Nice, 1973, p. 635.

<sup>136</sup> Rapporté par GEORGEL J., *Le Salazarisme*, *op. cit.*, p. 113.

<sup>137</sup> Schmitter Ph. C., « Portée et signification des élections dans le Portugal autoritaire (1933-1974) », *op. cit.*, p. 100

<sup>138</sup> *Ibid*, p. 97.

militaire, que l'on nomme communément Révolution des œillets, orchestré par le Mouvement des Forces Armées (MFA). Empêtrés dans une guerre coloniale qu'ils tiennent pour responsable des maux du régime, les militaires révoltés du MFA renversent le 25 avril 1974 le gouvernement de Marcelo Caetano<sup>139</sup>.

Cela posé, prendre un peu de recul n'est pas inutile. Si l'on peut difficilement attribuer quelconque rôle aux élections dans la chute de l'*Estado Novo*, on plaidera en revanche qu'elles ont facilité le retour à la démocratie. A cet endroit, il importe de rappeler que la Révolution des œillets, certes marque le coup d'arrêt d'un régime autoritaire instauré cinquante ans plus tôt, mais ne scelle pas pour autant le sort du pays. Au contraire, le salazarisme mis à bas, le Portugal rencontre les plus grandes peines pour s'organiser en tant qu'Etat démocratique. Sans aucun doute l'objectif initial du MFA, alors représentant légitime du pouvoir dont il confie l'exercice à la Junte de Salut National, est le rétablissement de la démocratie et la délégation du pouvoir aux civils<sup>140</sup>. Son manifeste, rédigé quelques semaines avant la révolution, est sans équivoque : « sans démocratisation du pays, il n'est pas possible de penser à une solution valable des très graves problèmes qui se sont abattus sur nous »<sup>141</sup>. Aussi, au lendemain du 25 avril, est prévue la convocation dans un délai de 12 mois d'une Assemblée nationale constituante élue au suffrage universel direct et secret. Le problème est venu de ce que cette révolution, qui a jeté à bas le régime de Caetano en quelques heures, s'est tout au long des deux années suivantes développée et radicalisée<sup>142</sup>. A tel point qu'en réaction au coup d'Etat raté du Général conservateur Spínola<sup>143</sup> elle s'institutionnalise. Par la loi constitutionnelle du 14 mars 1975, le MFA met en place le Conseil de la Révolution. Exclusivement composé de militaires non élus, cet organe concentre presque tous les pouvoirs : ceux de la Junte de Salut National, ceux du Conseil des chefs d'Etat-major et ceux du Conseil d'Etat, qui s'était lui-même vu confier quelques temps plus tôt les pouvoirs constituants du MFA. Or, certaines factions du Conseil de la Révolution, qui n'est autre qu'un prolongement du MFA, ne sont pas insensibles aux idées du Parti communiste qui, après avoir joué un rôle modérateur pendant la phase de décolonisation, affiche une attitude beaucoup plus offensive<sup>144</sup>. Son ambition ? Instaurer un régime révolutionnaire socialiste et populiste sous l'égide des militaires. Au prix d'un accord arraché de justesse au MFA le 13 avril 1975<sup>145</sup>, les partis politiques parviennent néanmoins à s'assurer que la date des élections de l'Assemblée constituante, prévue pour le 25 avril 1975, soit respectée. Or, la tenue de ces

---

<sup>139</sup> Pour une approche approfondie des facteurs à l'origine de la Révolution des œillets, v. SCHMITTER PH. C., « Liberation by Golpe : retrospective thoughts on the demise of authoritarian rule in Portugal », *Armed Forces and Society*, II, 1, automne 1975, p. 5.

<sup>140</sup> En ce sens, v. GARNIER R., *Un modèle européen de démocratie : le cas portugais*, op. cit., p. 67.

<sup>141</sup> Manifeste intitulé *Mouvement des Forces Armées de la Nation*, approuvé le 5 mars 1974 à Cascais.

<sup>142</sup> GEORGEL J., *La République portugaise. 1974-1995*, Editions Apogée, 1998, p. 25.

<sup>143</sup> Putsch militaire du 11 mars 1975.

<sup>144</sup> GARNIER R., *Un modèle européen de démocratie : le cas portugais*, op. cit., p. 78.

<sup>145</sup> Plate-forme d'accord constitutionnel qui a notamment pour objet de permettre au MFA de conserver un rôle politique en ne laissant pas immédiatement le pouvoir aux partis politiques et qui limite, à ce titre, les pouvoirs de la future Assemblée constituante qui devra s'engager dans la voie d'un modèle constitutionnel socialisant (en ce sens, v. : GARNIER R., *Un modèle européen de démocratie : le cas portugais*, op. cit., pp. 82-83 ; PEREIRA V., « Une Constitution pour un pays en transition ? La Constitution de 1976 lue par Duverger », in CONNIL D. et LÖHRER D. (dir.), *40 ans d'application de la Constitution portugaise*, op. cit., p. 28).

élections, d'une part contribue à l'apaisement d'un climat politique tendu dont beaucoup craignaient qu'il s'achemine vers une guerre civile<sup>146</sup>, d'autre part marque un premier pas vers le retour à la démocratie en ce qu'elle consacre la victoire des « modérés ». Le Parti socialiste récolte la majorité des suffrages (38%), suivi du Parti populaire démocrate (26,4%), tandis que le Parti communiste portugais est relégué à la troisième place (12,5%). La branche communiste du MFA désavouée, les partis favorables à la mise en place d'une démocratie parlementaire, forts de cette légitimité fraîchement acquise<sup>147</sup>, peuvent reprendre l'initiative dans le processus de transition démocratique.

Il serait toutefois erroné d'affirmer que les élections du 25 avril 1975 marquent le retour immédiat de la démocratie. Très rapidement après sa mise en place, l'Assemblée constituante se heurte à la résistance des communistes et à leurs soutiens militaires majoritaires au sein du MFA. En juillet 1975, un *Guide de l'Alliance Peuple/MFA*, adopté non sans réserve par l'Assemblée du MFA, propose l'instauration d'un modèle militaire et populiste. Un climat insurrectionnel plane sur Lisbonne. Le destin du pays se joue finalement la nuit du 25 novembre 1975 où les militaires d'extrême gauche cherchent à s'emparer du pouvoir par la force. Ne trouvant ni l'appui du peuple portugais, qui a exprimé quelques mois plus tôt sa volonté par la voie des urnes, ni celui des militaires modérés, qui se sont ralliés au Parti socialiste, ils sont rapidement neutralisés<sup>148</sup>. La légitimité des élections l'emporte ainsi et met un terme aux risques de dérives antidémocratiques. Le retour à la démocratie est juridiquement consacré dans les mois qui suivent lors de l'approbation de la Constitution du 2 avril 1976. Une démocratie néanmoins placée à « l'ombre des épées », selon la célèbre métaphore de Maurice Duverger<sup>149</sup>. Le maintien du Conseil de la Révolution, en charge de garantir le fonctionnement régulier des institutions démocratiques et le respect de la Constitution, conduit en effet les militaires à exercer une présence tutélaire à la tête de l'Etat. En cela, la légitimité révolutionnaire de l'armée semble une fois de plus l'emporter sur la légitimité civilo-démocratique<sup>150</sup>. Il faut attendre la révision constitutionnelle de 1982 pour que le Portugal devienne un « modèle européen de démocratie »<sup>151</sup>. En supprimant le Conseil de la Révolution, alors remplacé par le Tribunal constitutionnel, elle sonne le retour de l'armée dans les casernes et, par voie de conséquence, le « rétablissement de la légitimité et de la légalité démocratiques »<sup>152</sup>. Or, cette révision est incidemment le fruit d'une consultation électorale. En 1980, le Président de la République sortant, António Ramalho Eanes, décide de se représenter aux élections présidentielles. Pour s'assurer la victoire, il sollicite le soutien de

---

<sup>146</sup> PEREIRA V., *op. cit.*, p. 28.

<sup>147</sup> Légitimité d'autant plus forte que les électeurs et les électrices ce sont massivement déplacés pour voter. On enregistre un taux de participation de 91,66% des citoyens inscrits sur les listes électorales, soit l'élection qui a enregistré le plus de votants dans l'histoire de la démocratie portugaise (ARAÚJO A. et MATIAS G., « Le pouvoir présidentiel au Portugal : entre l'histoire politique et le droit constitutionnel », *op. cit.*, p. 125).

<sup>148</sup> Sur cette question, v. GARNIER R., *Un modèle européen de démocratie : le cas portugais*, *op. cit.*, pp. 88-91.

<sup>149</sup> DUVERGER M., *Echec au roi*, Albin Michel, 1978, p. 36.

<sup>150</sup> Sentiment au demeurant renforcé par le Préambule du texte constitutionnel. Celui-ci ne fait nullement référence à la lutte menée par certains partis politiques contre le régime autoritaire, pas plus qu'aux résultats des élections d'avril 1975 ; seule mention est faite du rôle du MFA dans la libération du Portugal de la dictature.

<sup>151</sup> GARNIER R., *op. cit.*

<sup>152</sup> GEORGEL J., *La République portugaise. 1974-1995*, *op. cit.*, p. 99.

Mario Soares. Le secrétaire général du Parti socialiste le lui accorde mais en le monnayant. Le prix en sera la suppression du Conseil de la Révolution<sup>153</sup>. Définitivement, les consultations électorales auront pesé de tout leur poids sur la dictature portugaise et le processus de transition vers la démocratie.

---

<sup>153</sup> *Ibid*, pp. 20-21.