

Les enjeux institutionnels et politiques des élections législatives portugaises du 10 mars 2024

Geoffroy Herzog

Maître de conférences en droit public

OMIJ (UR 14476) – Université de Limoges

Le 7 novembre 2023, le Portugal était plongé dans la stupeur. Le Premier ministre Antonio Costa, en poste depuis 2015 et figure centrale de la vie politique portugaise, annonçait sa démission, plongeant ainsi le pays dans une crise politique majeure.

Cette démission s'explique par l'enquête pénale ouverte à son encontre à propos d'allégations relatives à une attribution irrégulière de concessions pour l'extraction de mines de lithium et la production d'hydrogène vert.

Elle a été suivie, le 9 novembre, par l'annonce de la dissolution de l'Assemblée de la République, seule chambre du Parlement portugais, par le Président de la République, Marcelo Rebelo de Sousa. Les élections législatives anticipées auront lieu le 10 mars 2024.

La démission d'Antonio Costa a été présentée comme « un séisme ». Il s'agit effectivement de la première fois qu'un chef du Gouvernement en exercice est l'objet d'une enquête pénale. Le caractère inédit de cette situation peut toutefois être rapidement relativisé. Le 12 novembre 2023, le Ministère Public portugais a ainsi admis qu'une « erreur » avait été commise lors de la retranscription des écoutes téléphonique. Le Premier ministre a en réalité été confondu avec le ministre de l'Économie, Antonio Costa Silva. Cette erreur n'aurait pas d'influence sur

la régularité de l'enquête¹. Elle n'a cependant pas conduit le Premier ministre à revenir sur sa démission, celui-ci indiquant qu'il renonçait à tous ses mandats nationaux.

Par ailleurs, il est aussi possible de relever que la démission d'Antonio Costa intervient dans un contexte particulier. D'une part, l'activité parlementaire était marquée par les débats relatifs à l'adoption de la loi de finances pour 2024. D'autre part, il existe, depuis 2019, une formation politique d'extrême droite au succès croissant, *Chega*, qui pourrait profiter de la crise actuelle. Les élections à venir vont finalement constituer un test pour la démocratie portugaise, à l'approche des cinquante ans de la Révolution des Œillets.

L'étude de cette crise politique est d'abord l'occasion de revenir sur les relations que le Président de la République et le Premier ministre entretiennent à l'intérieur du pouvoir exécutif (I). Elle permettra aussi d'envisager la manière dont le droit de dissolution est exercé (II). On pourra ainsi se rendre compte que la pratique portugaise diffère grandement de ce que connaît la Ve République alors même que les constitutions des deux pays présentent des similarités nombreuses. Enfin, on reviendra sur les interrogations que la crise politique actuelle soulève pour la stabilité de la démocratie au Portugal (III).

I. Des relations intra-exécutives originales

Au Portugal, la Constitution du 2 avril 1976 prévoit que le Président est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans. Le chef de l'État apparaît ainsi comme une figure majeure du système institutionnel. Il n'est toutefois pas le moteur du pouvoir exécutif. Ce rôle appartient au Gouvernement. Le Président est plutôt envisagé comme un pouvoir modérateur remplissant une fonction d'arbitre et une fonction de gardien². Cette fonction modératrice n'est pas mentionnée explicitement dans le texte constitutionnel portugais. Elle ressort des discours présidentiels ainsi que des analyses de la doctrine. Elle est notamment fondée sur l'article 120 de la Constitution, lequel prévoit, dans une rédaction assez proche de l'article 5 de la Constitu-

¹ Mélanie de Sousa, « La démission du Premier ministre Antonio Costa : un “séisme” dans la vie politique portugaise », *JP Blog*, 17 novembre 2023, <https://blog.juspoliticum.com/2023/11/17/la-demission-du-premier-ministre-antonio-costa-un-seisme-dans-la-vie-politique-portugaise-par-melanie-de-sousa/>.

² Roxane Garnier, *Un modèle européen de démocratie : le cas portugais*, LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, t. 116, 2005, p. 325.

tion de la France, que « *le Président de la République représente la République portugaise. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'unité de l'État et du bon fonctionnement des institutions démocratiques et il est de droit le chef des armées* ».

Le Président possède plusieurs compétences pour concrétiser son rôle de modérateur. Au titre de la fonction arbitrale, il dispose de prérogatives lui permettant d'être l'arbitre de la vie politique puisqu'il peut dissoudre librement l'Assemblée de la République ou révoquer le Gouvernement. Au titre de la fonction de gardien, il bénéficie du droit de veto et de la possibilité de saisir le Tribunal constitutionnel. Il s'agit de prérogatives qui ont vocation à n'être utilisées que de manière ponctuelle, en cas de crise institutionnelle.

En période normale, le chef de l'État n'intervient donc pas dans l'exercice de la fonction gouvernementale. Le Président de la République se doit effectivement d'être « le Président de tous les Portugais ». L'idée que la majorité qui porte le Président au pouvoir s'éteint après le vote a ainsi été acceptée unanimement par tous les chefs de l'État³. Son éloignement de l'activité quotidienne du Gouvernement est aussi renforcé par la déconnection entre l'élection présidentielle et les élections législatives. La durée des mandats ne coïncide pas et les deux scrutins doivent être éloignés d'au moins 90 jours⁴. C'est donc le Gouvernement qui assure la direction politique du pays. Il en assume la responsabilité devant l'Assemblée de la République. De son côté, le Président joue un rôle actif sans pour autant empiéter sur les compétences du Gouvernement. Des désaccords peuvent avoir lieu à l'intérieur du pouvoir exécutif, mais le chef de l'État ne cherche pas à se substituer au Premier ministre.

II. Le droit de dissolution comme moyen de résoudre les crises institutionnelles

Depuis la révision constitutionnelle de 1982, l'usage du pouvoir de dissolution est libre. Il ne dépend pas d'une proposition du Gouvernement, ou de son chef, et n'est pas soumis à contreseing. Le Président doit simplement consulter les partis représentés à l'Assemblée de la

³ Damien Connil, « Les figures contemporaines du Chef de l'État en régime parlementaire. Le cas du Portugal », in V. Barbé, B-L. Combrade, B. Ridard (dir.), *Les figures contemporaines du chef de l'État en régime parlementaire*, Bruylant, coll. Études parlementaires, 2023, p. 168.

⁴ Article 125§2 de la Constitution du Portugal du 2 avril 1976.

République ainsi que le Conseil d'État⁵. Ce dernier est un organe politique qui doit être saisi par le Président dans un certain nombre de cas déterminés par la Constitution⁶. Une restriction temporelle est prévue car l'Assemblée ne peut pas être dissoute dans les six mois qui suivent son élection, ni au cours du dernier semestre du mandat du Président de la République⁷. En dehors de cette dernière limite, le droit de dissolution est facilement mobilisable, à l'image de ce que prévoit l'article 12 de la Constitution de la France.

C'est donc la pratique qui a été amenée à déterminer les conditions dans lesquelles la dissolution pouvait être utilisée, formant alors une véritable convention de la Constitution. Or, cette convention s'est structurée autour de l'idée que « *la dissolution intervient dans des situations d'impasses parlementaires [...] [si le Président] estime que le Gouvernement n'a plus les moyens de gouverner* »⁸. Au Portugal, il n'y a donc « *point de dissolution mitterrandienne* » par laquelle le chef de l'État s'efforce de susciter une majorité parlementaire qui lui soit favorable⁹. Ce sont uniquement les situations de crises politiques frappant le Gouvernement qui poussent le Président modérateur portugais à organiser la tenue d'élections parlementaires anticipées.

La dissolution prononcée par Marcelo Rebelo de Sousa le 9 novembre 2023 s'inscrit pleinement dans cette pratique dans la mesure où c'est la démission d'Antonio Costa qui a conduit le Président à organiser des élections législatives anticipées. Le chef de l'État aurait effectivement très bien pu nommer un nouveau Premier ministre issu de la majorité en place. Cependant, exerçant son rôle de modérateur, il a considéré que l'organisation de nouvelles élections était le moyen le plus démocratique de répondre à la crise institutionnelle. Un nouveau Premier ministre nommé sans élections préalables aurait bénéficié d'une légitimité insuffisante compte tenu des circonstances politiques. Si ce choix correspond à la pratique habituelle du droit de dissolution, il ouvre toutefois une ère d'incertitudes pour la vie politique portugaise.

⁵ Article 133 e) de la Constitution du Portugal du 2 avril 1976.

⁶ Sa composition et ses attributions sont énoncées aux articles 141 à 146 de la Constitution du Portugal du 2 avril 1976.

⁷ Article 172§1 de la Constitution du Portugal du 2 avril 1976.

⁸ En ce sens, Roxane Garnier, *Un modèle européen de démocratie : le cas portugais*, *op. cit.*, p. 342.

⁹ Paulo José Canelas Rapaz, *Le Président de la République Portugaise. La construction de la figure présidentielle depuis 1986*, thèse dact., Université Paris II, 2012, p. 156.

III. Les enjeux politiques des élections législatives à venir

Les élections législatives portugaises du 10 mars 2024 s'inscrivent dans un contexte particulier : celui de la croissance de l'extrême droite. Apparu en 2019, le parti *Chega* a connu une percée importante en quelques années. La formation est entrée au Parlement dès les élections législatives de 2019. Ses progrès électoraux ont ensuite pu être observés lors de l'élection présidentielle de 2021 et des élections législatives de 2022. Lors du premier scrutin, son président, André Ventura, est apparu comme l'opposant principal au chef de l'État sortant, Marcelo Rebelo de Sousa. Sa campagne réussie l'a conduit à la troisième place de l'élection, avec 12 % des suffrages, talonnant la candidate du Parti socialiste. Lors du second scrutin, *Chega* a confirmé sa place de troisième force politique du pays en obtenant 7,5 % des voix et douze députés¹⁰.

Le parti d'extrême droite a construit ses premiers succès électoraux en s'appuyant sur une rhétorique anti-élite. Les circonstances de la démission du Premier ministre constituent ainsi une aubaine pour la campagne de *Chega* qui dénonce la « *corruption des élites* » et appelle à faire « *une grande lessive* »¹¹. Il est crédité d'environ 15 % d'intentions de vote dans les sondages.

Dans le même temps, *Chega* pourrait aussi profiter de la faiblesse de la droite et de la division de la gauche. Le Parti social-démocrate connaît une crise de leadership depuis les élections législatives de 2015. Il est aussi victime de la concurrence de l'extrême droite. À gauche, si le Parti socialiste a désigné son nouveau secrétaire général, Pedro Nuno Santos, la possibilité d'une alliance avec le Bloc de Gauche paraît encore incertaine. La question des alliances semble donc centrale puisqu'aucune formation politique ne paraît capable de remporter les élections et de gouverner seule¹².

En fin de compte, si la dissolution décidée par le Président Rebelo de Sousa lui a permis de se comporter comme le garant de la stabilité

¹⁰ Sofia Serra-Silva, Nelson Santos, « The 2021 Portuguese Presidential Elections under extraordinary circumstances : Covid-19 and the rise of the radical right in Portugal », *Mediterranean Politics*, 13 décembre 2022.

¹¹ Yves Léonard, « Portugal : élections sous haute tension », *The Conversation*, 21 janvier 2024, <https://theconversation.com/portugal-elections-sous-haute-tension-221186>.

¹² *Ibid.*

institutionnelle, le résultat des élections du 10 mars 2024 pourrait conduire le Portugal dans une période d'incertitudes politiques.