



HAL
open science

De quelques caractéristiques du parlementarisme portugais

Damien Connil

► **To cite this version:**

Damien Connil. De quelques caractéristiques du parlementarisme portugais. Damien Connil; Dimitri Löhner. 40 ans d'application de la Constitution portugaise, 51, Institut Universitaire Varenne, pp.137-153, 2017, Colloques & Essais, 978-2-37032-150-3. halshs-02145871

HAL Id: halshs-02145871

<https://shs.hal.science/halshs-02145871>

Submitted on 11 Feb 2022

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.

De quelques caractéristiques du parlementarisme portugais

Damien CONNIL

137

« **L**'Assemblée de la République est l'assemblée représentative de tous les citoyens portugais ». À travers son article 147, c'est ainsi le principe du parlementarisme que la Constitution portugaise reconnaît. « *Un principe structurant de l'organisation du pouvoir politique* » qui repose lui-même sur plusieurs fondements : la *démocratie* dont l'élection des membres de l'Assemblée est l'une des manifestations ; la *représentation* dans la mesure où le Parlement est une institution représentative ; le *pluralisme* assurant, à la Chambre, la présence de courants politiques divers ; un *gouvernement parlementaire* qui suppose une confiance des parlementaires à l'égard du Cabinet et légitime l'éventuelle mise en jeu de sa responsabilité ; et, la *légalité de l'action étatique* dès lors qu'une compétence centrale dans l'édiction des actes législatifs est dévolue au Parlement¹.

Aux côtés du Président de la République et du gouvernement notamment, l'Assemblée de la République apparaît dans le texte constitutionnel comme l'un des « *organes de souveraineté* », l'un des « *pouvoirs publics constitutionnels* »².

¹ José Joaquim GOMES CANOTILHO et Vital MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. II, Coimbra Editora, 2010, p. 234-235.

² L'article 110 de la Constitution portugaise évoque le Président de la République, l'Assemblée de la République, le gouvernement et les tribunaux comme des « *órgãos de soberania* », traduit dans la version

Par la charge symbolique qu'il emportait dans le cadre d'un nouveau régime et du retour à la démocratie, le nom de l'Assemblée a suscité d'importantes discussions³. Si « *Assemblée nationale* » a été rapidement écarté en raison de sa connotation salazariste, les débats ont porté sur diverses expressions telles que Chambre des députés, Assemblée législative ou Parlement. Le constituant a finalement retenu la proposition de Mota Pinto : « *Assemblée de la République* ». Outre le parallèle avec l'institution présidentielle – qui représente, elle, la République portugaise (art. 120) – le terme fait écho à l'histoire du Portugal qui associe la République au progrès et à la démocratie⁴.

Nous voudrions ici tenter de dépasser les catégories classiques d'analyse du régime parlementaire pour mettre en évidence d'autres caractéristiques, plus saillantes encore et – certainement aussi – plus révélatrices des spécificités du parlementarisme portugais. Ces distinctions classiques ne seront pas écartées. Bien au contraire. Elles seront même sollicitées. Identifier le dualisme ou le monisme du régime, son caractère majoritaire voire son éventuelle rationalisation sont d'importants indices quant à la nature du parlementarisme adopté par le Portugal en 1976 et mis en œuvre depuis une quarantaine d'années. Seulement, l'analyse doit également être menée au-delà. Pour rejoindre le *droit politique* qui a « *recours à bien d'autres sources que le seul contenu des textes ou des arrêts : l'histoire, les pratiques politiques, les discours parlementaires, la doctrine, les œuvres de philosophie politique [...]. Car si la reconnaissance collective est ce qui fait le droit, la norme, prise en elle-même, importera moins pour le droit politique que la façon dont elle est admise ou récusee, comprise, discutée, décrite par les organes politiques et les sujets de l'État. La règle, en un mot, importe moins que les termes de sa réception. De même, le fait politique compte moins que la manière dont il est reconnu, ou au contraire désavoué* »⁵.

Que dire alors du parlementarisme portugais ? Peut-être avant tout, qu'il est *révélateur*. Révélateur d'abord de cette nécessité d'appréhender le droit constitutionnel tel qu'il vit et tel qu'il est vécu. Car, ce qu'il convient d'examiner, c'est « *non seulement la naissance et la mort des systèmes et des règles, mais encore – c'est le point qui nous importe surtout – leur vie, c'est-à-dire la façon dont ils ont été appliqués... ou dont ils ont été éliminés en fait par une pratique contraire* »⁶. Révélateur ensuite de ces mouvements du droit. Car, depuis

française de la Constitution de la République portugaise (disponible sur le site internet du Parlement, <http://www.fr.parlamento.pt/Legislation/CRP.pdf>) par « *pouvoirs publics constitutionnels* ».

³ *Diário da Assembleia Constituinte*, 11 mars 1976, n° 117, p. 3877-3886.

⁴ En ce sens v., en particulier, les interventions de Carlos Mota Pinto, Jorge Miranda ou José Luís Nunes.

⁵ Carlos-Miguel PIMENTEL, « Reconnaissance et désaveu : contribution à une théorie du droit politique », *Jus Politicum*, n° 1, 2008.

⁶ Charles EISENMANN, « Droit constitutionnel et science politique », in *Ecrits de théorie du droit, de droit constitutionnel et d'idées politiques*, Éd. Panthéon-Assas, 2002, p. 518.

1976, l'histoire du parlementarisme portugais montre de profondes transformations de la transition constitutionnelle (jusqu'en 1982) aux nouvelles perspectives qu'une coalition parlementaire d'un nouveau type laisse entrevoir (depuis 2015), en passant par la stabilisation du régime (à partir de 1987). Révélateur, enfin, de l'importance de comprendre les institutions, le droit constitutionnel et le droit parlementaire dans leur contexte⁷ de sorte que des données historiques et culturelles, politiques et juridiques sont à prendre en considération.

Dans cette perspective, l'expérience portugaise est riche d'enseignements et, du point de vue constitutionnel, le parlementarisme apparaît, au Portugal, délibérément monocaméral (I), en apparence négatif (II), fondamentalement coopératif (III) et essentiellement collectif (IV).

I. UN PARLEMENTARISME MONOCAMÉRAL

Plusieurs raisons, qui se complètent et à l'égard desquelles l'histoire constitutionnelle portugaise n'est pas sans incidence, expliquent le choix du monocamérisme.

Premièrement, cette option n'était pas totalement étrangère au Portugal. La première Constitution moderne du pays, en 1822, retenait un tel principe. Une seule chambre, une assemblée de députés, élue au suffrage direct pour une durée de deux ans, exerçait alors, dans une conception « *vintiste* », le pouvoir législatif. L'expérience fut certes de courte durée. Dès 1826, un bicamérisme est organisé par un nouveau texte – la Charte constitutionnelle – avec une Chambre des députés, élue, et une Chambre de Pairs, aristocratique, dont les membres sont nommés par le Roi ; de même, en 1911, la I^e République retient également un bicamérisme dans lequel le Congrès de la République (ainsi nommé en référence à la Constitution brésilienne de 1891) est composé de deux chambres qui partagent assez largement leurs compétences législatives, la Chambre des députés et le Sénat. Cependant, les débats de l'Assemblée constituante de 1911 révèlent des échanges quant à la possibilité d'une chambre unique, des questionnements sur la présence d'une seconde chambre et sur sa signification au sein du régime politique⁸. De sorte que – là réside l'essentiel – l'interrogation sur la pertinence du bicamérisme et, par suite, la possibilité d'un Parlement monocaméral n'étaient

⁷ Sur l'idée de « droit en contexte », v. en langue française, le dossier de la *Revue interdisciplinaire d'études juridiques* (RIEJ), 2013/1, vol. 70).

⁸ En ce sens v. not. Fernando CATROGA, « O Republicanismo Português (Cultura, história e política) », *Revista de Faculdade de Letras - História - Porto*, III Série, vol. 11, 2010, p. 95, spéc. p. 112-115.

pas absentes de la réflexion constitutionnelle portugaise. La question n'était donc pas nouvelle en 1976.

Deuxièmement, une autre motivation se trouve dans la réaction au régime de Salazar. La Constitution de 1933 présente l'Assemblée nationale comme une chambre « *délibérative* » unique. Or, « *mise en sommeil jusqu'en 1935, puis privée de tout réel pouvoir après la révision de 1945* », cette Assemblée n'est « *qu'une façade impuissante à masquer réellement l'absence de débat et de vie démocratique dans le Portugal de Salazar* »⁹. La critique ne portait donc pas sur son caractère monocaméral mais sur l'inexistence même de ses pouvoirs. Aussi, le principe du monocamérisme n'a pas été remis en cause par la Révolution des Œillets. D'autant qu'un autre argument intervenait. Le régime salazariste avait ajouté au dispositif une chambre corporative, aux fonctions consultatives, dépourvue de pouvoir législatif et qui a discrédité l'idée même d'une seconde chambre¹⁰. Dans le contexte de la transition, le choix du monocamérisme était donc envisageable à condition de répondre – également – aux préoccupations nouvelles du constituant : éviter toute reviviscence de cette forme de représentation des intérêts que revendiquait l'*Estado Novo*, écarter toute idée de chambre de réflexion qui, par sa composition, aurait pu apparaître plus conservatrice et davantage cause d'immobilisme¹¹ et favoriser l'émergence d'une assemblée à même d'adopter les mesures nécessaires à l'avènement du nouveau régime.

Troisièmement, la forme de l'État a certainement compté. L'absence de structure fédérale, la taille relativement modeste du pays¹² et une certaine homogénéité en son sein ont pu être des facteurs favorables à l'option monocamérale. On retrouve là des arguments classiques. Tirant enseignement du droit comparé, le constituant portugais semble avoir été sensible à l'idée selon laquelle le bicamérisme se justifie pleinement dans le cas d'un État fédéral – en permettant la double représentation des citoyens et des entités fédérées – mais n'apparaît pas indispensable dans les États unitaires, même en cas de décentralisation ou de régionalisation. Aussi, en l'absence de justification particulière à l'existence d'une seconde chambre, la forme de l'État

⁹ Roxanne GARNIER, *Un modèle européen de démocratie : le cas portugais*, LGDJ, 2001, p. 58.

¹⁰ Art. 102 de la Constitution de 1933 : « *Après de l'Assemblée nationale siège une Chambre corporative composée de représentants des autorités locales et des intérêts sociaux, ces derniers considérés dans leurs branches fondamentales d'ordre administratif, moral, culturel et économique ; la loi désigne ceux à qui incombe cette représentation ou bien la manière de les choisir, et la durée de leur mandat* ».

¹¹ Sur ce point, v. par exemple José Joaquim GOMES CANOTILHO et Vital MOREIRA, *Fundamentos da Constituição*, Coimbra Editora, 1991.

¹² L'argument est souvent avancé pour associer monocamérisme et États faiblement peuplés ou de superficie modeste. En réalité, « *il est difficile dans ces conditions d'établir une corrélation exacte entre la superficie ou la démographie d'un État et la structure de son organe législatif, même si l'on doit relever que l'assemblée unique a plutôt la faveur des 'petits' États* » (Julie BENETTI, « Et si le Sénat n'existait pas ? », *Pouvoirs*, n° 159, 2016, p. 7-8). Dans le cas du Portugal, l'argument a pu jouer mais ne paraît pas, en tout état de cause, avoir été déterminant.

est souvent présentée par la doctrine portugaise comme l'un des éléments d'explication du choix du monocrisme.

Il faut toutefois reconnaître que cette question n'a guère retenu l'attention du constituant de 1976. Il ne semble pas y avoir eu de débat véritable sur l'opportunité d'un bicamérisme. Le choix de l'assemblée unique paraît s'être imposé assez naturellement. Cela laisse alors penser à une culture parlementaire monocrimale relativement ancrée dans les mœurs politiques et institutionnelles du Portugal. Au cours des débats au sein de l'Assemblée constituante, les députés se sont davantage penchés sur le nom de la future assemblée législative que sur la possibilité de créer, à côté d'elle, une autre chambre. Plus encore, pour Paulo Otero, la nature monocrimale de l'Assemblée de la République a pu, à l'origine au moins, renforcer l'institution. « *Exprimant la volonté politique de la société, [l'Assemblée] était le seul organe de souveraineté intégralement dominé par la légitimité démocratique* » face à d'autres pouvoirs – Président de la République, Conseil de la Révolution – marqués par leur dimension militaire¹³.

Des débats existent pourtant quant à l'éventuelle création d'une seconde chambre. Depuis l'entrée en vigueur de la Constitution, diverses propositions ont été formulées – principalement par les partis de droite ou de centre-droit : les unes envisagent la représentation des autorités locales et/ou des régions à travers un Sénat voire une Chambre des Régions¹⁴ ; d'autres préconisent, plus largement, l'institution d'une chambre de réflexion, au rôle modérateur et dont la composition différerait de celle de l'Assemblée de la République¹⁵.

Le choix portugais invite aussi à s'interroger – en retour – sur les justifications du bicamérisme. Questionnant l'existence du Sénat français et examinant cette idée selon laquelle l'examen des textes par deux chambres améliore leur qualité, Julie Benetti se demande « *à quelle qualité supérieure la législation française peut-elle prétendre face à celle des pays scandinaves où le monocrisme est pourtant devenu la règle ? Peut-on continuer de prétendre que le bicamérisme est gage de bonne législation lorsque par ailleurs chacun s'accorde en France sur la crise de la loi, le déclin de son autorité et les malfunctions dont elle est affectée ? [...] L'exemple du monocrisme scandinave vient ici au rebours des idées reçues : une assemblée unique n'empêche pas que la loi*

13 Paulo OTERO, *Direito constitucional português*, vol. II, Almenida, 2010, p. 263.

14 Pour deux exemples, v. le projet de révision constitutionnelle présenté par le CDS en 1992 (Projecto de revisão constitucional n° 5/VI, *Diário da Assembleia da República*, II Série-A, n° 51, 16 juillet 1992) ou le projet présenté en 2003 par le PSD et le CDS-PP (Projecto de revisão constitucional n° 3/IX, *Diário da Assembleia da República*, II Série-A, n° 14, 21 novembre 2003).

15 En ce sens, v. Marcelo REBELO DE SOUSA, « Uma revisão por Portugal », in André FREIRE, António ARAÚJO, Cristina LESTON-BANDEIRA, Marina COSTA LOBO et Pedro MAGALHÃES, *O Parlamento Português: uma reforma necessária*, Imprensa de Ciências Sociais, 2002, p. 37.

puisse faire l'objet de plusieurs lectures (trois au Danemark comme en Islande) ni qu'une autre organisation du travail parlementaire fondée sur de grandes commissions soit mise en place pour tempérer la toute-puissance de l'Assemblée plénière. Les conditions de vote en séance publique peuvent aussi être renforcées pour certaines matières législatives (ainsi en Suède les transferts de compétences à une organisation internationale) ou faute de consensus en commission »¹⁶. L'examen du monocamérisme portugais confirme le propos. Des mécanismes comparables sont à observer avec un examen des textes en plusieurs lectures et plusieurs phases, le rôle primordial des commissions, l'exigence de majorité qualifiée dans certains domaines, etc.¹⁷. Au fil des modifications du Règlement de l'Assemblée de la République, on note même une transformation de l'organisation du travail parlementaire au profit des commissions¹⁸.

Le caractère monocaméral du parlementarisme est sans doute, au Portugal, un élément important de la culture parlementaire et si son principe est parfois remis en question, il n'en a pas moins façonné et modelé la pratique du Parlement depuis l'entrée en vigueur de la Constitution.

II. UN PARLEMENTARISME NÉGATIF

Si l'on s'en tient au facteur juridique et observé en fonction de « *la plus ou moins grande exigence posée à l'ancrage du ministère vis-à-vis du Parlement* »¹⁹, le parlementarisme portugais relève plutôt, à la lecture de la Constitution, d'une logique négative. Cela mérite d'être expliqué.

Considéré comme un régime d'union des pouvoirs, le régime parlementaire repose sur la solidarité qui unit la majorité prise en ses deux branches (parlementaire et gouvernementale). Dans cette perspective, un parlementarisme négatif « *n'impose qu'une faible légitimation du gouvernement et de ses actions par le Parlement* » tandis qu'un parlementarisme positif suppose « *une forte dépendance juridique et politique de l'Exécutif vis-à-vis du Parlement* »²⁰. Or, dans cette perspective, le Portugal révèle, à première vue, un parlementarisme négatif reposant sur un très faible entrelacement du Cabinet et du Parlement.

¹⁶ Julie BENETTI, art. cit. (n. 12), p. 9-10.

¹⁷ L'article 168 de la Constitution énumère un certain nombre de ces mécanismes.

¹⁸ En ce sens, v. par exemple Cristina LESTON-BANDEIRA, *Da Legislação à Legitimação : o Papel do Parlamento Português*, Imprensa de Ciências Sociais, 2002, p. 85-93.

¹⁹ Armel LE DIVELLEC, « Vers la fin du 'parlementarisme négatif' à la française ? », *Jus Politicum*, n° 6, 2011.

²⁰ *Ibid.*

Sur le plan formel, la Constitution portugaise correspond à une hypothèse de parlementarisme négatif telle que l'expression « *est parfois employé[e] par la doctrine constitutionnelle scandinave, notamment au Danemark et en Norvège, pour souligner que prévaut, dans ces deux monarchies parlementaires construites sur le dualisme classique, le principe de la confiance présumée pour la formation du gouvernement* »²¹. Comme l'explique parfaitement Torbjörn Bergman²², dans les pays nordiques, les règles de formation des gouvernements sont énoncées de manière négative en ce sens que le gouvernement n'a pas à obtenir l'investiture du Parlement et n'a besoin que d'être « *toléré* » par lui²³. La Constitution de 1976 prévoit précisément cela. Ses dispositions n'organisent pas la désignation directe du gouvernement par l'Assemblée de la République. En vertu de l'article 187, le Premier ministre est nommé par le Président de la République et son investiture parlementaire n'est pas requise. L'article 192 ajoute simplement que « *le programme du Gouvernement est soumis à l'examen de l'Assemblée de la République par une déclaration du Premier Ministre, dans les dix jours qui suivent sa nomination* » et que, le cas échéant, « *le programme du Gouvernement est rejeté à la majorité absolue des députés en exercice* ».

Ce schéma parlementaire permet, notamment, la constitution de gouvernements minoritaires qui peuvent exercer leur responsabilité tant que ne se forme pas, contre eux, une majorité alternative. L'option semble avoir été un choix délibéré du constituant portugais²⁴ et la fonction élective du Parlement énoncée dès 1867 par Walter Bagehot²⁵ – entendue en son sens négatif – constitue bien, au Portugal, une clé de lecture importante du régime. Elle permet de comprendre les conditions dans lesquelles ont pu être désignés des gouvernements minoritaires²⁶, les conditions dans lesquelles des soutiens

21 *Ibid.*

22 Torbjörn BERGMAN, « Formation rules and minority governments », *European Journal of Political Research*, n° 23, 1993, p. 55 et « Constitutional Design and Government Formation: The Expected Consequences of Negative Parliamentarism », *Scandinavian Political Studies*, n° 4, 1993, p. 285.

23 Torbjörn BERGMAN, « Formation rules... », art. cit. (n. 22), p. 57 : « *Bien sûr, le choix du chef de l'État est contraint (et souvent déterminé) par le Parlement. Cependant, [...] un gouvernement reste au pouvoir jusqu'à ce que l'opposition obtienne un vote de défiance ou que le gouvernement démissionne. Un vote de défiance [vote of no confidence] (ou de censure) est un vote déterminant si, oui ou non, le gouvernement en fonction est toléré par le Parlement.* »

24 V. Jorge MIRANDA et Rui MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, vol. II, Coimbra Editora, 2006, p. 663 ou José Joaquim GOMES CANOTILHO et Vital MOREIRA, *op. cit.* (n. 1), p. 452.

25 Walter BAGEHOT, *The English Constitution*, Chapman & Hall, 1867. Pour une présentation en français, v. Armel LE DIVELLEC, « Le Gouvernement, portion dirigeante du Parlement. Quelques aspects de la réception juridique hésitante du modèle de Westminster dans les États européens », *Jus Politicum*, n° 1, 2008, et « Bagehot et les fonctions du Parlement (britannique). Sur la genèse d'une découverte de la pensée constitutionnelle », *Jus Politicum*, n° 7, 2012.

26 Par exemple, les premiers gouvernements de Mario Soares (avril 1976 - novembre 1977) ou d'Aníbal Cavaco Silva (octobre 1985 - avril 1987).

alternatifs (variant en fonction des votes) ont pu être recherchés²⁷ ou les conditions dans lesquelles des coalitions ont pu être formées²⁸. Ce trait explique aussi pourquoi, à l'inverse, l'avènement, à partir de 1987, de majorités absolues, homogènes au sein de l'Assemblée de la République a pu être regardé comme la caractéristique d'un parlementarisme stabilisé.

D'autres dispositions réduisent encore l'entrelacement organique qui pourrait exister entre le gouvernement et le Parlement. Pour un exemple, citons l'incompatibilité des fonctions de ministre et de député²⁹, qui instaure inévitablement une distance entre les membres du gouvernement et les membres du Parlement³⁰.

Sur le plan fonctionnel, le choix de la fusion des pouvoirs n'a pas non plus été retenu. Bien au contraire.

Tout d'abord, les dispositions précisant les conditions dans lesquelles les ministres peuvent participer aux travaux de l'Assemblée de la République sont significatives. Si les membres du gouvernement ont le droit d'assister aux séances plénières de la chambre et peuvent y prendre la parole conformément au Règlement de l'Assemblée, des séances en présence des membres du gouvernement sont prévues afin que ceux-ci répondent aux questions et demandes d'éclaircissement des députés, les ministres peuvent demander à participer aux travaux des commissions et doivent se présenter devant elles lorsqu'elles le leur demandent (art. 177).

Ensuite, « *contrairement à son homologue français, le gouvernement portugais, lorsqu'il souhaite voir aboutir au plus vite l'un de ses projets de lois, ne dispose pas du même arsenal juridique redoutable. La Constitution de 1976 garantit avec soin l'autonomie de décision du Parlement. Il n'existe pas, par exemple, d'équivalent du vote bloqué. Les moyens juridiques à la disposition du gouvernement dans la direction de la procédure parlementaire sont donc respectueux des droits des députés* »³¹.

Enfin, si « *le degré d'autonomie des corps législatifs s'évalue en grande partie par l'étendue avec laquelle les commissions effectuent les tâches parlementaires* »³²,

27 V. en ce sens Roxanne GARNIER, *op. cit.* (n. 9), p. 238.

28 Pour deux illustrations très différentes, v. les gouvernements de Francisco Sá Carneiro et Francisco Pinto Balsemão (janvier 1980-juin 1983) et le gouvernement formé en novembre 2015 par António Costa.

29 Art. 154 : « *Les députés qui sont nommés membres du gouvernement ne peuvent exercer leur mandat avant d'avoir cessé leurs fonctions gouvernementales.* »

30 Sur la critique de cette incompatibilité organisée, en France, sous la V^e République par l'article 23 de la Constitution de 1958, v. Damien CONNIL, « À propos de l'article 23 de la Constitution, fonctions et dysfonctions d'une disposition constitutionnelle », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 92, 2012, p. 733.

31 Roxanne GARNIER, *op. cit.* (n. 9), p. 257, nous soulignons.

32 Céline VINTZEL, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative*, Dalloz, 2011, p. 39 : « *Ainsi, pour mesurer les moyens dont un Gouvernement dispose dans la procédure législative, il est utile d'établir si ce dernier a affaire à une chambre-oriented legislature (c'est-à-dire à un corps législatif où l'Assemblée plénière est privilégiée) ou à une committee-oriented legislature (autrement dit à un corps*

le passage « *d'une domination de l'Assemblée plénière à une valorisation des commissions* »³³ mérite d'être souligné. Au cours de ses premières années de fonctionnement, l'Assemblée portugaise était principalement concentrée sur la séance plénière au sein de laquelle se déroulaient les différentes étapes du processus législatif. Les premières révisions d'ampleur de son Règlement (en 1985, 1988, 1991 et 1993) ont consacré le rôle des commissions parlementaires. En réalité, la Constitution prévoyait dès l'origine le principe d'un vote des textes par article en commission (art. 168-3³⁴) mais la pratique n'a été systématisée qu'à partir des années quatre-vingt-dix et la révision du Règlement en 1993 y a largement contribué.

À première vue donc, un parlementarisme négatif apparaît, avec un faible degré d'entrelacement et d'interdépendance des pouvoirs. Cependant, ces différents indices ne sauraient être exagérés dans l'appréciation du parlementarisme portugais car celui-ci repose réellement sur une logique plus positive qu'il n'y paraît.

III. UN PARLEMENTARISME COOPÉRATIF

Si des indices de parlementarisme négatif peuvent être décelés à la lecture des dispositions de la Constitution portugaise, une observation plus attentive de la culture institutionnelle et du parlementarisme portugais révèle, en réalité, une logique coopérative. Car, en effet, ce n'est pas seulement pour des raisons de droit mais « *pour des raisons historiques, juridiques et politiques, [qu'une] culture institutionnelle est elle-même plus ou moins fusionnelle ou au contraire conflictuelle et agit donc sur le degré d'entrelacement entre le Gouvernement et les assemblées* »³⁵.

La question des modalités de formation du gouvernement doit alors être relativisée. Dans les pays scandinaves eux-mêmes, au Danemark en particulier, la notion de parlementarisme négatif est circonscrite aux règles procédurales de désignation du Cabinet. En revanche, les techniques traditionnelles sont complétées voire remplacées par des textes et/ou des pratiques qui traduisent une logique positive³⁶.

législatif où les commissions occupent le devant de la scène). » L'auteur s'appuie notamment sur les travaux de Philip NORTON à ce sujet, en particulier, « *Nascent Institutionalisation: Committees in the British Parliament* », *The Journal of Legislative Studies*, n° 1, 1998, p. 143.

33 Cristina LESTON-BANDEIRA, *op. cit.* (n. 18), p. 85.

34 « *Si l'Assemblée en délibère ainsi, les textes approuvés à l'issue du débat général font l'objet d'un vote par article en commission, sans préjuger de la possibilité pour l'Assemblée de procéder elle-même au vote par article et au vote final sur l'ensemble du texte.* »

35 Céline VINTZEL, *op. cit.* (n. 32), p. 37.

36 Armel LE DIVELLE, art. cit. (n. 19).

Ainsi alors que la lecture des articles 187 et 190 de la Constitution portugaise – « *le Premier ministre est nommé par le Président de la République en fonction des résultats électoraux et après avoir entendu les partis représentés à l'Assemblée de la République* » et « *le Gouvernement est responsable devant le Président de la République et devant l'Assemblée de la République* » – fait apparaître un dualisme classique³⁷, leur mise en œuvre montre un « *parlementarisme dualiste renouvelé* »³⁸ dans lequel le chef de l'État et le Parlement sont élus au suffrage universel direct mais avec une pratique moniste³⁹.

La transition constitutionnelle de 1976 à 1982 montre tout à la fois une Constitution dont la lettre est très clairement dualiste, une tentative politique cherchant à faire du Président de la République un acteur dont la confiance était nécessaire au gouvernement puis, finalement, une pratique moniste. Les premières années du régime ont été décisives à cet égard. De 1976 à 1979, le Président Eanes a essayé de jouer un rôle politique de premier plan face à un gouvernement minoritaire dont les marges de manœuvre étaient relativement réduites. Le Président de la République a même procédé à la nomination de trois gouvernements ne reposant pas sur les partis de l'Assemblée. N'ayant pu obtenir la confiance des parlementaires, cela avait entraîné, en juillet 1979, la dissolution de l'Assemblée de la République. Les mots de Mario Soares résument la période : « *s'il n'est pas facile de gouverner sans l'appui explicite du Président de la République, il est pratiquement impossible de le faire contre la volonté des partis représentés dans cette Assemblée* »⁴⁰. Au vu des résultats électoraux, l'autorité présidentielle est affaiblie et, à partir de cette date, une pratique moniste s'impose. Le cœur de la vie politique portugaise se déplace alors vers le Parlement et les élections législatives deviennent le véritable enjeu de direction de la politique gouvernementale dans la mesure où le Cabinet est nécessairement issu de l'assemblée élue⁴¹.

Dès lors, le parlementarisme portugais repose sur les ressorts du régime parlementaire, régime d'unité de la majorité, et sur le soutien parlementaire au gouvernement, la nature de ce soutien constituant un « *facteur explicatif déterminant dans la pratique du régime parlementaire* »⁴². Au Portugal, cette

37 Sur la distinction monisme/dualisme et leurs transformations respectives, v. Denis BARANGER et Armel LE DIVELLEC, « Régime parlementaire » in Michel TROPER et Dominique CHAGNOLLAUD (dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, t. 2, Dalloz, 2012, p. 184.

38 Philippe LAUVAUX, *Le parlementarisme*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1997 et Philippe LAUVAUX et Armel LE DIVELLEC, *Les grandes démocraties contemporaines*, PUF, 2015.

39 Contrairement à la V^e République française qui, dans un schéma comparable de parlementarisme dualiste renouvelé, retient une pratique effectivement dualiste.

40 Discours prononcé le 14 septembre 1978, *Diário da Assembleia da República*, I Série, n° 99, 15 septembre 1978, p. 3678.

41 On retrouve, par là, la fonction élective du Parlement.

42 Jean-Claude COLLIARD, *Les régimes parlementaires contemporains*, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, 1978, p. 22.

pratique – en réalité encouragée par certaines dispositions de la Constitution – s'avère coopérative.

L'exercice du pouvoir législatif est assez révélateur. Comme dans la plupart des démocraties occidentales, l'exécutif y joue un rôle important. Mais, contrairement à d'autres constitutions, le texte portugais n'occulte pas cet aspect. La Constitution prévoit un « *exercice partagé du pouvoir législatif* » où l'Assemblée de la République reste « *l'organe législatif principal* » aux côtés duquel se trouve le gouvernement⁴³. Pour le Tribunal constitutionnel, « *le cadre prévu par la Constitution ne consiste pas en une compétence législative parlementaire limitée par la possibilité d'intervention du gouvernement dans certaines matières, mais en une compétence législative concurrente des deux organes limitée par la réserve parlementaire* »⁴⁴. La Constitution prévoit l'adoption de la loi – *lei* – par l'Assemblée de la République (art. 161 c) et des décrets-lois – *decretos-leis* – par le gouvernement (art. 198) ainsi qu'une réserve absolue de compétence législative pour les matières sur lesquelles seule l'Assemblée de la République peut légiférer (art. 164) et une réserve relative pour les matières dans lesquelles l'Assemblée peut intervenir sous réserve des autorisations législatives qu'elle aurait accordées au gouvernement (art. 165).

Par ailleurs, et au-delà de la seule répartition des compétences législatives, le fonctionnement du Parlement portugais traduit une « *variante moderne* »⁴⁵ du parlementarisme rationalisé. *Primo*, le gouvernement dispose des prérogatives traditionnellement reconnues aux cabinets dans un régime parlementaire⁴⁶. Par exemple, l'initiative des lois qui, au Portugal, est également partagée⁴⁷. L'Assemblée de la République est d'ailleurs un Parlement actif avec un nombre significatif de propositions de lois *in fine* adoptées même si, à partir de 1987, le nombre de projets de lois a augmenté⁴⁸. Par exemple encore, le droit d'entrée et de parole dans l'Assemblée⁴⁹ ou le droit de poser une question de confiance⁵⁰. Mais, *secundo*, à cela s'ajoutent des pratiques informelles d'échanges et

⁴³ Les expressions sont empruntées à Roxanne GARNIER, *op. cit.* (n. 9), p. 133-139.

⁴⁴ Décision n° 142/85.

⁴⁵ Céline VINTZEL, *op. cit.* (n. 32), p. 708.

⁴⁶ *Ibid.*, « *systématiquement, le droit d'initiative législative, le droit d'entrée et de parole dans les assemblées et, fréquemment, la possibilité de poser une question de confiance formelle sur le vote d'un texte, la faculté de dissoudre la ou les Chambres, ainsi que le droit d'amendement.* »

⁴⁷ Art. 118 du Règlement de l'Assemblée de la République : « *L'initiative de la loi appartient concurrentement aux députés, aux groupes parlementaires, au Gouvernement, à chaque Assemblée législative des régions autonomes et aux groupes de citoyens électeurs, en application de la loi.* »

⁴⁸ Marine COSTA LOBO, António COSTA PINTO et Pedro MAGALHÃES, « *As instituições políticas da democracia portuguesa* », in Manuel VILLAVERDE CABRAL, Marina COSTA LOBO et Rui GRAÇA FEIJO (dir.), *Portugal: uma democracia em construção. Ensaio de homenagem a David B. Goldey*, Imprensa de Ciências Sociais, p. 141.

⁴⁹ Art. 177.

⁵⁰ Art. 193.

d'interactions qui complètent les procédures formelles. Roxanne Garnier constate ainsi, d'une part, que « *les députés de la majorité sont toujours associés en amont et parallèlement aux décisions gouvernementales, ils le sont donc, a fortiori, au cours de la procédure parlementaire. [...] Cette concertation préalable entre le gouvernement et les parlementaires est porteuse d'une signification constitutionnelle profonde. Elle entraîne des conséquences sur le déroulement de la procédure parlementaire officielle* »⁵¹. D'autre part, au Portugal, l'opposition parlementaire « *tente, dans la mesure du possible, d'agir de façon constructive et de peser sur les décisions* »⁵². Or, cette pratique tient aussi bien à des facteurs juridiques que politiques⁵³. *Tertio*, surtout, l'Assemblée elle-même joue, pour le compte du gouvernement, un rôle premier dans la mise en œuvre des mécanismes de rationalisation du parlementarisme. C'est en ce sens qu'il faut comprendre l'analyse de Cristina Leston-Bandeira qui observe une transformation du Parlement portugais passant « *d'une fonction de législation à une fonction de légitimation* »⁵⁴, c'est-à-dire d'une fonction d'élaboration de la loi à une fonction de légitimation de l'action gouvernementale ainsi soutenue (et enrichie) par l'Assemblée de la République qui joue alors un rôle d'influence sur la politique menée⁵⁵.

Le parlementarisme portugais apparaît donc coopératif assumant une séparation organique des pouvoirs mais intégrant pleinement la logique parlementaire qui repose sur l'unité de la majorité en ses deux branches et complétant les mécanismes classiques par la pratique. Bien qu'aujourd'hui datée, l'étude du « *Nouveau Parlement portugais* » publiée en 1978 par Walter Opello reste pertinente, au moins, sur un point : celui du constat d'équilibre recherché par le constituant quant à l'institution parlementaire ; un régime de « *compromis entre la suprématie de l'assemblée et la domination de l'exécutif* »⁵⁶.

51 Roxanne GARNIER, *op. cit.* (n. 9), p. 252-253.

52 *Ibid.*, p. 299.

53 « *Parmi les contraintes juridiques, il faut mentionner le mode de scrutin, les lois renforcées celles exigeant une majorité qualifiée, les procédures relatives aux traités et à la construction européenne. Les éléments politiques renvoient au type de compétition politique d'une part et au niveau de polarisation idéologique d'autre part* » (Roxanne GARNIER, *op. cit.* [n. 9], p. 300).

54 Cristina LESTON-BANDEIRA, *op. cit.* (n. 18).

55 En ce sens également, v. Cristina LESTON-BANDEIRA, « Relationship between Parliament and Government in Portugal: An Expression of the Maturation of the Political System », in Philip NORTON (dir.), *Parliaments and Governments in Western Europe*, Frank Cass, 1998, p. 142.

56 Walter OPELLO, « The New Parliament in Portugal », *Legislative Studies Quarterly*, n° 2, 1978, p. 309, spéc. p. 326-328.

IV. UN PARLEMENTARISME DE GROUPES

Le Parlement portugais est organisé autour des groupes parlementaires. La pratique le montre. Les textes le prévoient. Cette caractéristique, conjuguée à l'importance des partis politiques (qui ont été déterminants dans la transition et dans la consolidation démocratique du pays⁵⁷) et à la reconnaissance constitutionnelle de l'opposition, incite à parler d'un parlementarisme collectif, de groupes.

Le rôle des partis politiques est fondamental au sein du régime parlementaire portugais. Aux termes de l'article 151 de la Constitution⁵⁸, les candidatures à l'Assemblée de la République doivent être présentées par les partis politiques, isolément ou en coalition. Le texte constitutionnel instaure ainsi un « véritable monopole partisan »⁵⁹ et réserve aux formations politiques la sélection des candidats⁶⁰. Dans le cadre d'un scrutin proportionnel, cela n'est pas sans incidence sur la composition de l'assemblée parlementaire. L'article 160 prévoit, quant à lui, qu'un député perde son mandat parlementaire s'il devient membre d'un autre parti que celui qui l'avait présenté aux élections⁶¹. L'élu qui décide de quitter son parti (ou qui en est exclu) ne perd donc pas son mandat parlementaire à condition de rester indépendant et de ne pas venir renforcer une autre formation. Dans cette dernière hypothèse, il doit rendre son siège de député. Longuement débattu au sein de l'Assemblée constituante⁶², l'enjeu souligne les préoccupations du constituant quant au rôle des partis politiques. Au-delà des justifications avancées⁶³, la mesure renforce nettement la fonction de structuration de la vie institutionnelle qui leur est ainsi reconnue.

57 Sur ce point, v. not. Marina COSTA LOBO, « The Role of Political Parties in Portuguese Democratic Consolidation », *Party Politics*, n° 5, 2001, p. 643.

58 Art. 51-1 : « Les candidatures [à l'Assemblée de la République] sont présentées, dans les conditions prévues par la loi, par les partis politiques, isolément ou en coalition. Les listes pourront comprendre des citoyens non-inscrits dans ces partis. »

59 José Joaquim GOMES CANOTILHO et Vital MOREIRA, *op. cit.* (n. 1), p. 251.

60 Les listes présentées par les partis politiques peuvent toutefois comprendre des candidats n'étant pas membres de ces formations et, une fois élus, les députés ne sont jamais tenus de s'inscrire dans le groupe parlementaire que forme le parti qui les avait présentés.

61 Art. 160, al. c : « Perdent leur mandat, les députés qui [...] adhèrent à un parti différent de celui qui les a présentés aux élections. »

62 La possibilité d'un abandon automatique du mandat parlementaire dès lors que l'intéressé quittait son parti avait été envisagée. Membre de l'Assemblée à l'époque, Vital Moreira avait exposé ses craintes à l'égard d'une telle disposition en dénonçant une « hiperpartidarização » de la vie politique (*Diário da Assembleia Constituinte*, 10 février 1976, n° 111, p. 3657).

63 Jorge Miranda et Rui Medeiros évoquent un moyen de préserver la volonté populaire exprimée lors des élections ainsi qu'un impératif d'ordre éthique (Jorge MIRANDA et Rui MEDEIROS, *op. cit.* [n. 24], p. 489).

D'autant que cela s'inscrit dans un cadre parlementaire qui fait des groupes politiques le pivot et le cœur de la vie du Parlement et du fonctionnement de l'Assemblée de la République.

Cela n'allait pas forcément de soi. La tradition constitutionnelle portugaise ne portait jusqu'alors qu'un intérêt très relatif aux groupes. Les expériences parlementaires passées valorisaient avant tout les droits individuels des membres du Parlement. Quant au régime salazariste, il niait la possibilité même de tels groupes. Le choix du constituant de placer les groupes parlementaires au cœur de l'Assemblée de la République et de les inscrire dans le texte constitutionnel est donc remarquable. L'article 180 de la Constitution leur est consacré.

« *Les députés élus pour chaque parti ou coalition de partis peuvent se constituer en groupe parlementaire* » (art. 180-1). S'inscrire dans un groupe reste donc une faculté et non une obligation. Les groupes ont le droit de disposer de locaux de travail au siège de l'Assemblée ainsi que du personnel administratif et technique de leur choix et ils s'organisent librement (art. 180-3 de la Constitution et art. 7 du Règlement). La formation des groupes parlementaires se fait par la signature, par les élus intéressés, d'une déclaration politique adressée au Président de l'Assemblée (art. 6 du Règlement). Aucun seuil n'est exigé quant au nombre de membres d'un groupe. Si un député seul ne peut former un groupe, il peut en revanche être reconnu comme le représentant unique d'un parti et disposer, à ce titre, d'un droit de parole (art. 10 du Règlement)⁶⁴. Les membres de l'Assemblée peuvent également n'appartenir à aucun groupe ; des droits et des garanties minimaux étant assurés aux députés non-inscrits (art. 180-4 de la Constitution et art. 11 du Règlement).

La Constitution reconnaît surtout des droits aux groupes parlementaires eux-mêmes (art. 180-2)⁶⁵. C'est là que réside la particularité du parlementarisme portugais. À la logique individuelle de consécration et de garantie

64 La treizième législature est de ce point de vue significative. Elle compte six groupes parlementaires dont un groupe de deux députés (le groupe PEV) et un député représentant seul un parti, le PAN (PPD/PSD : 89 députés ; PS : 86 ; BE : 19 ; CDS-PP : 18 ; PCP : 15 ; PEV : 2 ; et, PAN : un représentant unique).

65 « *Chaque groupe parlementaire dispose des droits suivants : a) de participer aux commissions de l'Assemblée en fonction du nombre de ses membres, en désignant ses représentants aux commissions ; b) d'être consulté sur la fixation de l'ordre du jour et de faire appel devant l'Assemblée réunie en séance plénière de l'ordre du jour fixé ; c) de provoquer le débat, en présence du gouvernement, sur des questions d'intérêt public actuel et urgent ; d) de provoquer, par l'interpellation du gouvernement, l'ouverture de deux débats par session législative sur un sujet de politique générale ou sectorielle ; e) de demander à la commission permanente de procéder à la convocation de l'Assemblée ; f) de réclamer la constitution de commissions parlementaires d'enquête ; g) d'exercer l'initiative législative ; h) de présenter des motions de rejet du programme du gouvernement ; i) de présenter des motions de censure du gouvernement ; j) d'être tenu informé, régulièrement et directement, par le gouvernement, de l'évolution des principaux sujets d'intérêt public.* »

des droits de chacun des parlementaires s'ajoute ainsi une logique collective fondée sur les droits attribués aux groupes parlementaires en tant que tels. De sorte que « *l'Assemblée de la République fonctionne bien davantage comme un ensemble de groupes parlementaires que comme un ensemble de députés* »⁶⁶. Aux droits reconnus par la Constitution, le Règlement de l'Assemblée de la République fait écho en identifiant tout à la fois des pouvoirs (art. 8⁶⁷) et des droits (art. 9) pour les groupes⁶⁸.

La caractéristique du parlementarisme portugais ne tient pas tant dans les tâches effectuées par les groupes parlementaires. Ces derniers, de manière comparable à ce qui se fait dans la plupart des régimes parlementaires, participent à la composition des organes du Parlement, interviennent tout au long de la procédure législative et concourent activement au contrôle de l'action gouvernementale⁶⁹. La particularité tient dans cette reconnaissance *explicite* par le droit constitutionnel et le droit parlementaire de ces fonctions aux groupes eux-mêmes, *ès qualités*, aux côtés des droits individuellement reconnus aux députés et, par conséquent, dans la capacité d'action, d'intervention et de mise en œuvre des mécanismes parlementaires par les groupes en tant qu'entités parlementaires. C'est pourquoi les groupes sont essentiels au fonctionnement de l'Assemblée et sont de véritables acteurs du processus parlementaire.

De plus, leur rôle ne s'arrête pas aux questions procédurales ou formelles. Il est aussi politique. Il l'était dès l'origine pour le constituant. Dans un contexte d'incertitude et en présence d'institutions relevant du pouvoir militaire, le choix d'ancrer les formations politiques dans la vie

⁶⁶ José Joaquim GOMES CANOTILHO et Vital MOREIRA, *op. cit.* (n. 1), p. 402.

⁶⁷ « *Les pouvoirs des groupes parlementaires sont les suivants : a) prendre part aux commissions parlementaires en fonction de leur nombre de membres, en désignant leurs représentants pour chacune d'elles ; b) arrêter l'ordre du jour d'un certain nombre de séances plénières, en application de l'article 64 ; c) provoquer des débats d'urgence, avec la présence du Gouvernement, en application de l'article 74 ; d) provoquer deux débats, au cours de chaque session législative, durant lesquels il est possible de poser des questions au Gouvernement sur un sujet de politique générale ou sectorielle ; e) provoquer des débats d'actualité, en application de l'article 72 ; f) exercer l'initiative législative ; g) présenter des motions tendant à rejeter le programme du Gouvernement ; h) présenter des motions de censure contre le Gouvernement ; i) demander la création de commissions parlementaires d'enquête ; j) donner des explications de vote orales, après chaque vote final, en application de l'article 155.* »

⁶⁸ « *Chaque groupe parlementaire a les droits suivants : a) élire sa direction, ainsi que fixer son organisation et son règlement ; b) choisir la présidence des commissions parlementaires et des sous-commissions, conformément aux articles 29 et 33 ; c) être consulté sur la fixation de l'ordre du jour et saisir l'Assemblée plénière pour contester l'ordre du jour arrêté ; d) demander à la Commission permanente de convoquer l'Assemblée plénière ; e) effectuer des déclarations politiques devant l'Assemblée plénière, en application de l'article 71 ; f) demander la suspension de la séance plénière, en application de l'article 69 ; g) être informé, régulièrement et directement, par le Gouvernement, sur l'évolution des principales questions d'intérêt public ; h) disposer de locaux de travail au siège de l'Assemblée, ainsi que de personnel technique et administratif de sa confiance, conformément à la loi.* »

⁶⁹ Pour l'étude du rôle des groupes parlementaires sous la V^e République, nous nous permettons de renvoyer à Damien CONNIL, *Les groupes parlementaires*, LGDJ, coll. « Systèmes », 2016.

parlementaire du pays n'était pas anodin. Par ailleurs, il ne faut pas oublier l'observation de Pierre Avril soulignant que « *ce qui fait qu'un parti 'compte', c'est sa représentation parlementaire* »⁷⁰ et la double formule de Manuel Braga da Cruz à propos du Parlement portugais, « *partidarização parlamentar e parlamentarização partidária* »⁷¹. Mais, au-delà du prolongement parlementaire des partis politiques, les groupes sont aussi – et surtout – un instrument de cohésion⁷². Ils exercent une fonction de coordination et sont structurés à cette fin aussi bien dans la majorité que dans l'opposition. Cela est particulièrement manifeste dans le cas du Portugal où les groupes sont omniprésents. Ils encadrent et orientent l'activité de leurs membres. Une prise en charge collective est assurée par le groupe et c'est l'une des raisons pour lesquelles l'Assemblée de la République est souvent présentée comme un Parlement discipliné⁷³. De ce point de vue, si « *ce sont les contraintes politiques et le poids des groupes dans la procédure parlementaire qui font du vote une prérogative en réalité plus collective qu'individuelle* »⁷⁴, alors l'exemple du Portugal est tout à fait topique.

Le statut constitutionnel du « *droit d'opposition démocratique* »⁷⁵ participe également de cette logique collective. L'opposition parlementaire bénéficie ainsi à travers diverses dispositions de la Constitution de garanties lui assurant sa capacité d'action⁷⁶. En reconnaissant, en outre, des prérogatives à l'ensemble des groupes, la Constitution institutionnalise l'opposition qui s'exerce par l'intermédiaire de l'entité collective.

Par là, le droit constitutionnel portugais a pris acte de la logique parlementaire du régime. À la séparation organique des pouvoirs législatif et exécutif s'ajoute – sinon se substitue – une logique de répartition des tâches entre la majorité (parlementaire et gouvernementale) et l'opposition. À la

70 Pierre AVRIL, *Essai sur les partis*, LGDJ, 1986, p. 149.

71 Manuel BRAGA DA CRUZ, « Sobre o Parlamento português: partidarização parlamentar e parlamentarização partidária », *Análise Social*, n° 100, 1988, p. 97.

72 Sur cette fonction des groupes parlementaires en France, v. Damien CONNIL, *op. cit.* (n. 69), p. 105-114.

73 Ce qui ne signifie pas l'absence de désaccords. Cristina LESTON-BANDEIRA l'a parfaitement mis en évidence dans une étude portant sur la période 1976-1999, « Dissent in a Party-Based Parliament: The Portuguese Case », *Party Politics*, n° 6, 2009, p. 695. L'auteur identifie d'ailleurs sept moyens mis en œuvre par les députés portugais pour exprimer un désaccord avec leur groupe : a) l'absence volontaire ; b) la substitution temporaire ; c) l'explication de vote ; d) l'intervention au cours des débats ; e) la proposition de texte ; f) le communiqué de presse ; g) le vote dissident.

74 En ce sens, v. Priscilla MONGE, *Les minorités parlementaires sous la V^e République*, Dalloz, 2015, p. 323.

75 Art. 114 : « 1. Les partis politiques participent aux organes élus au suffrage universel et direct, au prorata de leur représentativité électorale. 2. Le droit d'opposition démocratique est reconnu aux minorités, conformément à la Constitution et à la loi. 3. Les partis politiques représentés à l'Assemblée de la République et qui ne font pas partie du Gouvernement jouissent, notamment, du droit d'être informés, régulièrement et directement, sur l'évolution des principales questions présentant un intérêt public. »

76 On pense en particulier aux dispositions des articles 176-3, 180-2, 192-3 ou 194-1 de la Constitution.

première, un rôle de direction politique ; à la seconde, celui du contrôle⁷⁷. Le droit parlementaire a donc développé divers instruments de contrôle⁷⁸. Si cette activité n'était pas au cœur du Parlement au cours de la première décennie du régime, elle a pris de l'ampleur et de l'importance au cours des années quatre-vingt. L'utilisation croissante de divers instruments de contrôle à partir de la V^e Législature (c'est-à-dire à partir de 1987 au moment où la logique majoritaire du régime se fait plus prégnante avec l'apparition de majorités absolues) en témoigne⁷⁹.

Par ses caractéristiques, le parlementarisme portugais – monocaméral, négatif, coopératif, collectif... – interroge. L'observateur est forcément conduit, d'abord, à de nombreux questionnements sur le régime parlementaire lui-même, sur sa logique et ses exigences, sur ses limites et ses perspectives. L'observateur constitutionnaliste, ensuite, est immanquablement invité à apprécier les transformations d'une forme de gouvernement, le gouvernement parlementaire, au-delà de la stricte lecture du texte constitutionnel pour en comprendre aussi la mise en œuvre et examiner ainsi son objet d'étude tel qu'il vit et tel qu'il est vécu. L'observateur comparatiste, enfin, est nécessairement poussé à appréhender une culture parlementaire et institutionnelle et à se demander ce qui en explique ou en justifie les développements. Porter son regard sur quarante ans d'application de la Constitution portugaise ouvre donc de nouveaux horizons dans l'étude du parlementarisme, dans la compréhension de ses mécanismes et de ses enjeux. Quarante ans d'application de la Constitution. Quarante ans de mise en œuvre du parlementarisme. Quarante ans d'expérience à observer et à analyser.

77 Explicitement en ce sens, José Joaquim GOMES CANOTILHO et Vital MOREIRA, *op. cit.* (n. 1), p. 94.

78 Outre la mise en œuvre de motions tendant à rejeter le programme du gouvernement (*moções de rejeição ao programa do Governo*) ou de motions de censure (*moções de censura ao Governo*), signalons la possibilité de poser des questions au gouvernement (*perguntas*), de lui présenter des requêtes (*requerimentos*), de provoquer des débats d'urgence, des débats thématiques ou des débats d'actualité (*debates*), d'interpeller le gouvernement (*interpelação ao Governo*) ou de demander la réunion de commissions d'enquête (*comissões parlamentares de inquérito*).

79 Pour une analyse de ce développement de l'activité de contrôle, v. not. Cristina LESTON-BANDEIRA et André FREIRE, « Internalising the lessons of stable democracy: The Portuguese parliament », *Journal of Legislative Studies*, n° 2, 2003, p. 56.