

Le droit de vote dans les débats parlementaires du XIX^e siècle au Portugal, 1820–1851

MARIA MANUELA TAVARES RIBEIRO

SUMMARY

The consolidation of the new liberal order in Portugal cannot be separated from electoral practices. Since 1820, elections, whose form varied throughout the nineteenth century, constituted a regular practice of citizenship. Within the constitutional monarchy in the years up to the establishment of the Republic in 1910, elections fulfilled three functions: the legitimation of power, social control and a rotation of elites. The period 1820–51 is particularly fruitful for such a study as eleven legislative elections took place, as well as other supplementary elections, and those of 1828. The latter were organized according to the traditional model. The issue of who had the right to vote originated one of the major political and cultural debates of the constitutional monarchy. Towards mid-century, the issue of universal suffrage was raised again with some vigour in parliamentary debates. One in particular took place in the Chamber of Deputies in 1848–49 following the presentation by an elected commission of a proposed electoral law. However, during the period 1820–51, before the ‘Regeneration’, elections not only represented a way of legitimizing power, but also a pretext for the systematic examination of governments and their majorities. This meant that, far from helping to discipline and pacify political life, the elections fostered anarchy and violence.

La consolidation du nouvel ordre libéral, au Portugal, est indissociable de la pratique électorale. Depuis 1820 les élections constituent une pratique régulière de l’exercice de la citoyenneté, dont la formule a varié tout au long du XIX^e siècle. Des réflexions et des études menées par quelques chercheurs dans le domaine de l’histoire et de la sociologie nous permettent de présenter ici quelques notes sur l’évolution de la question et les caractéristiques essentielles des divers moments électoraux dans la période analysée – 1820–51.¹ Au long du XIX^e siècle, les actes électoraux ont été de

Maria Manuela Taveres Ribeiro, University of Coimbra.

¹ Sur le thème on peut lire, entre autres, les études de P. Tavares de Almeida, *Eleições e caciquismo no Portugal de Oitocentos (1868–1890)* (Lisbonne, 1991); F. Piteira Santos, *Geografia e economia da Revolução de 1820*, 2nd edn (Lisbonne, 1975); S. de Miranda, *A Revolução de Setembro de 1836: geografia eleitoral*

Parliaments, Estates & Representation 28, November 2008. Published for the International Commission for the History of Representative & Parliamentary Institutions by Ashgate Publishing Ltd, Gower House, Croft Road, Aldershot, Hampshire GU11 3HR, Great Britain. © International Commission for the History of Representative & Parliamentary Institutions, 2008.

deux types: ceux qui émanèrent d'un mouvement révolutionnaire, et qui eurent pour objectif d'élaborer un texte constitutionnel légitimateur (en 1820 et en 1836); ceux qui résultèrent d'une prescription de la Charte Constitutionnelle et qui donnèrent lieu à un assez grand nombre de législatures triennales ou quadriennales à partir de 1826.

Dans la seconde moitié du XIX^e siècle, les élections pour le Parlement au Portugal changèrent de caractéristiques. L'examen de cette structure du nouvel ordre institutionnel montre que les élections accompagnent l'évolution politique de la monarchie constitutionnelle. Les élections, surtout à compter de la Régénération (1851), exerçaient une fonction de légitimation du pouvoir politique, dont la légalité n'était cependant qu'apparente. Intérêts tactiques des divers gouvernements, intégration sociale et politique de gens influents ou de chefs locaux, mobilité des élites dirigeantes, c'est ce à quoi on fit servir les élections, de multiples façons, à différents moments de la vie nationale du XIX^e siècle.

Dans le constitutionnalisme monarchique, jusqu'à l'implantation de la République (1910) les élections remplissaient trois fonctions: légitimation du pouvoir, contrôle social et rotation des élites. La période comprise entre 1820 et 1851 se montra fertile en actes électoraux puisqu'on compta 11 élections législatives, en plus d'autres élections supplémentaires et de celles de 1828, ces dernières s'étant déroulées selon le modèle traditionnel. Les élections furent donc bien 'un baromètre de l'opinion et l'un des plus importants fondements des régimes libéral ou absolutiste'.² Néanmoins il faut souligner que dans le laps de temps qui s'écoule entre 1834 et 1851, elles n'assumèrent pas ces fonctions et ne contribuèrent qu'en partie à la formation des élites politiques.

Période agitée, celle de 1820 à 1851, où proliférèrent les émeutes, les actions de guérilla, les insurrections, toutes les péripéties de la guerre civile, et où on assista à une vive compétition politique. Des facteurs économiques, des conflits sociaux, des influences internationales et la question de la légitimité du pouvoir expliquent l'instabilité politique et gouvernementale. La lutte entre les factions, plus soucieuses d'annihiler l'adversaire que de partager le pouvoir, conduit aussi à la réalisation 'd'élections frauduleuses, qui empêchent la légitimation des gouvernements'.

Divers textes règlent les élections depuis 1820. Ils prirent des formes variées: instructions, décrets et lois. La première loi électorale date du 11 juillet 1822. A

(Lisbonne, 1982); M. de Fátima Bonifácio, *A contestação das eleições antes da Regeneração: fraude eleitoral, poder ilegítimo e guerrilha política* (Lisbonne, 1989) (tese complementar de doutoramento); *Exposição. Eleições para Assembleias Constituintes. 1820-1836-1911*, Biblioteca Nacional de Lisboa, 7 a 30 de Abril de 1975; J. Tengarrinha, 'Regimes parlamentares da Monarquia Portuguesa', dans son *Estudos de História Contemporânea de Portugal* (Lisbonne, 1983), pp. 109-28; I. Nobre Vargues et M.M. Tavares Ribeiro, 'Estruturas políticas: parlamento, eleições, partidos políticos', in J. Mattoso (ed.), *História de Portugal*, vol. V (Lisbonne, 1993), pp. 183-203; R. Ramos, 'Oligarquia e caciquismo como forma de pensar: Oliveira Martins, Joaquim Costa, Gaetano Mosca no contexto da cultura política liberal da Europa do Sul (c. 1880-c.1900)', *Cultura, Revista de História e Teoria das Ideias* 16 (2003), pp. 1919-98, et M.M. Tavares Ribeiro, 'O direito de voto nos debates parlamentares de Oitocentos. 1820-1851', dans *As Cortes e o Parlamento em Portugal. 750 anos das Cortes de Leiria em 1254* (Lisbonne, 2006), pp. 263-81.

² A.H. de Oliveira Marques, 'Organização administrativa e política', dans J. Serrão and A. H. de Oliveira Marques (eds), *Nova História de Portugal* (Lisbonne, 2002), pp. 195-266.

l'instar des instructions de 1820, qui la précédèrent, elle adopta un type de suffrage ample et établit le système des élections directes. Elle attribuait le droit de vote aux citoyens portugais ou naturalisés, âgés d'au moins 25 ans, ou de 20 s'ils étaient mariés. Elle en privait, outre les domestiques et les individus sans emploi, les femmes et les moines. Cette exclusion spécifique suscita une réaction immédiate qui entraîna une dispute sur le rôle du clergé régulier dans la société. Ce fut là une vaste polémique publique et parlementaire qui traversa tout le XIX^e siècle. Le décret du 4 juin 1836 institua les élections indirectes, mais celui du 8 octobre 1836 rétablit les élections directes, entérinées par la loi d'avril 1836 tout comme par celle du 27 octobre 1840. Les élections indirectes une fois rétablies par le décret du 5 mars 1842, le décret du 28 avril 1845 ne modifia pas le système; cependant, le décret du 27 juillet 1846 vient le modifier et réintroduit les élections directes. Ce système est maintenu par le décret du 9 octobre 1846, qui sera remplacé par le décret du 12 août 1847, les élections indirectes étant réintroduites par les décrets du 20 juin et du 27 juillet 1852. Le décret du 30 septembre 1852, en accord avec l'Acte Additionnel, restaure les élections directes.

En fait, la majorité des actes électoraux tenus durant la monarchie constitutionnelle se déroulèrent sous la forme d'élections indirectes, imposées par la Charte Constitutionnelle de 1826, à l'occasion desquelles, à des moments distincts, les électeurs procédaient au choix de leurs élus et ces derniers choisissaient à leur tour leurs représentants. Remarquons qu'il n'y eut d'élections directes qu'à la faveur des éphémères Constitutions de 1822 et 1838.³ C'est donc le système indirect qui prévalut.⁴ En dépit du suffrage ample consacré dans la Constitution de 1822, on conserva le régime censitaire, dont la base était variable – plus rigide dans la Charte Constitutionnelle de 1826 que dans la Constitution de 1838 ou dans l'Acte Additionnel du 5 juillet 1852 qui instaura définitivement le suffrage direct.

Qui étaient les électeurs et les éligibles? Il y a des électeurs et des élus et leurs statuts distincts témoignent d'un net clivage social. La distinction entre les deux catégories se fonde essentiellement sur des quotités censitaires différentes, correspondant aux montants d'imposition, qui ne donnent aux uns que le droit d'élire un électeur, attribuant à celui-ci seul le droit d'élire un député. Soulignons que les suffrages de type censitaire et non censitaire n'ont rien à voir avec les phases politiques. Ainsi, ce n'est qu'aux élections de 1820, 1822 et aux deuxièmes élections de 1836 que l'exercice du suffrage ne fut pas soumis à des conditions économiques. Même durant le septembrisme on exigea un revenu ou le versement d'un impôt minimum pour avoir le droit de vote. Quant aux candidats à la députation, ils ne cessèrent jamais de devoir payer le cens, sauf aux élections de 1836. A vrai dire, l'élargissement du vote fut toujours soumis à certaines conditions. Par exemple en 1820, n'étaient admis à voter que les hommes âgés de 25 ans ou plus, à condition de ne pas appartenir pas au clergé régulier. Cette limite d'âge allait être abaissée aux élections suivantes jusqu'à 20 ou 21 ans dans le cas des hommes mariés, des militai-

³ Ce fut le cas des élections de 1822, 1836 (deuxièmes), 1838, 1840 et 1846. Les élections indirectes eurent lieu en 1820, 1826, 1834, 1836 (premières), 1842, 1845 et 1847.

⁴ Oliveira Marques, 'Organização administrativa e política', pp. 243–58.

res, du clergé séculier, des bacheliers et des professeurs de l'Université et des Ecoles Supérieures. Aux élections de 1826, avec l'augmentation du revenu annuel exigé, qui ne pouvait être inférieur à 100,000 *reis*, le nombre d'électeurs se trouva limité. Il est vrai que ce montant en 1838 fut ramené à 80,000 *reis*, et s'éleva à nouveau en 1842 à 100,000 *reis*. C'est ce qui explique la réduction de l'électorat.⁵

En 1834, comme l'indique très clairement une étude de João Alves Dias, 14 pour cent seulement des hommes actifs étaient électeurs. Et, en 1840, en dépit de l'abaissement du montant de revenus exigé en 1838, sur 22 des 24 circonscriptions électorales du Portugal continental, seuls votaient 6 pour cent de la population totale.⁶ Rappelons que, dans la décennie 40, la population du Portugal continental était d'environ 3,400,000, mais les citoyens recensés ne dépassaient pas les 310,000. Ce phénomène était d'ailleurs commun à d'autres pays, comme l'Espagne ou la France, du fait de restrictions plus exigeantes, comme celle de l'âge.

Au Portugal, la loi électorale de 1842 requérait pour l'exercice du droit de vote un revenu de 200,000 *reis* annuels provenant du salaire ou le versement d'un impôt minimum de 20,000 *reis* annuel sur les immeubles non loués, ou de 10,000 à 20,000 *reis* sur les immeubles, rentes, intérêts, droits et pensions. Néanmoins ces montants oscillent – plus élevés à la suite de la loi électorale de 1845, ils baissent en 1847. Cela signifie qu'environ 300,000 citoyens seulement étaient en condition de voter, autrement dit, neuf pour cent de la population. Même ainsi ce n'était pas là le nombre réel de votants.⁷

Qui étaient les éligibles? Pour être élu député ou sénateur, les restrictions étaient encore plus grandes. En 1820, aux premières élections, on n'exigeait pas encore 'de revenu annuel proportionné et provenant de biens propres'; en 1822, on demandait déjà une 'rente suffisante, venant de biens propres, commerce, industrie ou emploi'; la loi électorale de 1826 fixait le montant de la rente à 400,000 *reis* annuels, lequel se maintint avec le septembrisme et le Cabralisme, quoique, à partir de 1842, cette rente pût être remplacée par le paiement de certains impôts dûment spécifiés. Pour le Sénateur les exigences étaient plus restrictives encore: un minimum de 35 ans d'âge, le candidat devait exercer une des rares professions stipulées, entre autres: celle de professeur d'université, membre du haut clergé, grand propriétaire, etc. Ces exigences étaient rendues publiques chaque année, district par district, dans le *Journal du Gouvernement*. Les diverses études réalisées sur le processus électoral et sur les bases sociales de la pratique du droit de vote dans cette période – première moitié du XIX^e siècle – révèlent que les élus appartenaient à un groupe de hauts et moyens fonctionnaires, d'officiers de l'armée et de la marine, de membres des professions libérales, d'ecclésiastiques cultivés, en somme à une bourgeoisie qui se représentait et s'arrogeait la représentation des autres classes, surtout populaires.

Comment se préparaient et se déroulaient les actes électoraux? Leur préparation, qui avait lieu entre le moment de la dissolution de la Chambre des Députés et le

⁵ Ibid.

⁶ J.J. Alves Dias, 'As eleições de 1834', *Arquipélago: Revista da Universidade dos Açores* 5 (1983), pp. 113–56, et *Diário do Governo* du 119.9.1840, no. 90 au no. 119 du 20.5.1840.

⁷ *Collecção Official da Legislação Portuguesa* (Lisbonne, 1842), p. 103, et *Diário do Governo*, n^o. 38, 14.6.1842, p. 561.

jour marqué pour la réalisation de l'acte électoral (intervalle qui pouvait varier entre un et deux mois) entraînait une certaine agitation politique. Et si la désignation des députés dans les centres urbains passait par une campagne de presse et la mobilisation des citoyens, dans les milieux ruraux l'élection des candidats se devait surtout à l'influence des notables et des chefs locaux.

Les élections se faisaient par circonscriptions électorales et le nombre de celles-ci ne cessa de se modifier. Elles correspondaient normalement aux anciennes provinces, mais avec des variantes.⁸ Le recensement électoral fut aussi organisé de diverses manières et révèle les jeux de pouvoir des groupes sociaux et politiques. On est parti du recensement de la population de 1801, puis de 1822–28 et des recensements ultérieurs de 1836, 1838, 1842, 1845, 1846 et 1847.

C'est le curé qui élaborait les listes des électeurs et des éligibles potentiels; après 1826, c'est une commission formée par le curé, un officier civil et un autre membre désigné et, en 1838, par les assemblées (*juntas*) et les officiers civils de paroisse (*regedores*) en collaboration avec le curé; finalement, en 1846, par les mairies. Le rôle du curé fut cependant toujours important dans la première moitié du XIX^e siècle, surtout pour l'élaboration des listes, malgré le lent et graduel mouvement de laïcisation de la société. Rappelons, par exemple, que les élections de 1820 et de 1822 furent accompagnées de cérémonies religieuses – messes et homélies – et qu'après 1826 on célébrait le *Te Deum* en action de grâces.

Le recensement volontaire, sujet à révision annuelle, de la compétence des *juntas* et des *regedores* (Loi du 16 décembre 1837), ou des mairies ou de commissions spéciales (Loi du 27 octobre 1840), restait sujet aux formes d'arbitraire les plus variées. Cependant, par ignorance, par peur, et à cause de difficultés inhérentes au processus lui-même, les réclamations étaient rares. Les recours présentés aux mairies (Instructions du 7 août 1826) n'obtenaient pas souvent de réponse. Aux maires il revenait de constituer les bureaux de vote, de désigner les églises qui allaient servir de locaux pour le déroulement de l'acte électoral et d'indiquer les paroissiens qui confirmeraient l'identité des votants. Les listes victorieuses étaient fixées sur la porte de l'église et leur acheminement jusqu'à la *junta* de la circonscription électoral, comme celui des procès-verbaux, se trouvait sous la menace des incidents les plus divers: falsifications et vols étaient fréquents. Les détournements et les fraudes sont souvent rapportés dans la presse périodique.

C'est le comité de la circonscription électoral, constitué par le maire et par les porteurs des procès-verbaux des comités électoraux, qui dresse la liste des noms de ceux qui obtiennent la majorité absolue des votes. Mais le comité peut aussi valider ou annuler les procès-verbaux reçus, autrement dit, les élections partielles, se permettant des 'acrobaties arithmétiques' de façon à ne retenir que ceux qu'il souhaite voir élus. La fraude électoral est un phénomène constant et tenace: au cours de l'opération de recensement, dans le compte des votes, dans le transport des procès-verbaux et autres documents jusqu'au siège de la circonscription et encore dans le compte final des votes par le comité de la circonscription électoral. Et si, par exemple, les élections réalisées le 12 août 1838 – où concoururent les septembristes,

⁸ Oliveira Marques, 'Organização administrativa e política', pp. 252–9.

malgré leur division, et les chartistes, les amis de l'ordre (*ordeiros*) intégrant les listes des uns et des autres – furent les plus libres, elles témoignèrent d'une exacerbation constante des conflits entre les deux grandes factions libérales. De la même façon, lors de l'acte électoral de 1840 se multiplièrent les désordres et les affrontements entre les listes concurrentes – des chartistes, des septembristes et des amis de l'ordre.

L'acte électoral était marqué pour un dimanche et se réalisait presque toujours à l'église. Le bureau de vote, où figuraient le curé et l'officier civil de paroisse, était présidé par des membres des commissions de recensement et incluait encore deux scrutateurs et deux secrétaires élus parmi les électeurs qui répondaient à l'appel à l'acte d'ouverture. Les actes électoraux commençaient à 9h du matin et la clôture avait lieu au coucher du soleil. Les urnes une fois ouvertes, on procédait au compte des votes et on affichait les résultats provisoires. Après une semaine on divulguait les chiffres et on rédigeait le procès-verbal définitif.

L'acte de scrutin, qui devait se dérouler dans la sécurité et avec gravité, était soumis à des règles destinées à empêcher les délits et les fraudes. Ainsi, le décret du 27 juillet 1846 énonçait les divers types de délits et leurs sanctions; c'est après sa reformulation par le décret du 30 décembre 1852 que sont précisées les garanties dont doivent être entourés les actes électoraux ainsi que les transgressions passibles de punitions, ces dernières étant alourdies dans des lois postérieures.

La dénonciation des fraudes et délits électoraux pouvait être faite par l'électeur et il revenait à une commission de s'assurer du bien-fondé de la plainte. Les infractions étaient punies par le paiement d'amendes, par la détention de l'infacteur ou encore par l'annulation des élections dans la circonscription où le délit avait eu lieu. Corruptions, falsification de cahiers électoraux, incitations furent constantes après 1822 et s'expliquent autant par l'existence d'un certain clientélisme, du côté du pouvoir, que par l'ignorance d'une population où sévissait un haut degré d'analphabétisme.

La monarchie constitutionnelle portugaise a ignoré la pratique du suffrage universel même si on avait fait l'expérience d'un type de suffrage plus ou moins élargi entre 1820–22 et 1836. Peu nombreux étaient les députés qui y étaient favorables, 'parce que même lorsque, sur le plan des principes, ils l'admettaient, ils y opposaient de lourdes objections: le pourcentage très élevé d'analphabètes et de gens sans culture'.⁹ Il est clair aussi que sous la monarchie constitutionnelle le pouvoir politique chercha à exercer le 'despotisme du pouvoir exécutif' sur les majorités parlementaires qu'il contrôlait. Aussi le député Passos Manuel affirmait-il, en 1856, à la Chambre des Députés:

Nous avons la liberté dans toute sa plénitude et cependant la base du système nous manque; non par la faute des hommes, mais parce que nous n'avons pas encore trouvé le moyen de réaliser une élection qui satisfasse toutes les opinions et qui nous permette de dire que la chambre élue est la fidèle expression de la volonté du pays.

Il est vrai également que les principes de séparation et d'équilibre des pouvoirs, proclamés dès le triennat 'vintista' (période correspondant à la première expérience

⁹ Tengarrinha, 'Regimes parlamentares'.

libérale, du 24 août 1820 au 3 juin 1823) par quelques constitutionnalistes, ne connurent pas, chez nous, une pratique stable au long du XIX^e siècle. Preuve en est, par exemple, le fait que des gouvernements successifs, placés devant des majorités parlementaires non favorables, ont recouru à la dissolution des chambres parlementaires ou encore aux célèbres ‘fournées’ à la Chambre des Pairs, solutions qui constituèrent pour le roi d’importants moyens de contrôle politique.

L’instrumentalisation des populations autour des élections entraîna aussi, tout au long du XIX^e siècle, l’apparition de formes variées de propagande politique, en particulier dans la presse et dans le discours parlementaire. Factions, tendances et partis politiques les utilisèrent à partir de 1820 pour se rendre favorable l’opinion publique. L’évolution de la propagande politique correspondit aux transformations qui eurent lieu au cours du siècle et aussi au degré de connaissance et de mobilisation des populations. Et si, dans la première moitié du XIX^e siècle, la propagande avait pour véhicule la presse et le discours parlementaire, plus tard se multiplièrent les comices et les *meetings*, la presse demeurant toutefois un support irremplaçable. L’expression ‘machine électorale’, pour désigner la propagande politique suscitée par les élections, n’apparaît que vers 1870.¹⁰ On voyait dans les élections, surtout durant la seconde moitié du siècle, soit un moyen de mise en ordre de la société, soit une forme de contrôle politique.

De fait, la question du droit de vote suscita un des principaux débats politiques et culturels de la monarchie constitutionnelle. Et vers le milieu du siècle la question du suffrage universel fut reprise avec une certaine vigueur dans le débat parlementaire. Rappelons certains moments de ce débat à la Chambre des Députés, en 1848–49. Le principe de la souveraineté populaire devenait, aux yeux des libéraux radicaux, un dogme politique. Le gouvernement – sous sa forme républicaine, plus conforme à leur théorie de la souveraineté populaire – assis sur une base solide, devait émaner de l’assentiment manifeste de la majorité. Et celui-ci ne pouvait être connu qu’à travers l’expression de la volonté populaire, autrement dit par le suffrage universel. Lobo d’Ávila, par exemple, considère que ‘le vote universel est, en effet, l’unique interprétation rigoureuse et réelle de la souveraineté populaire’.¹¹ L’électeur exerçait, de cette façon, un droit et accomplissait un devoir qui le rendait responsable devant la société.

Le cens électoral, dans l’optique des libéraux radicaux, consacrait le privilège d’une classe. Le capital n’était pas l’unique générateur de richesses, il y avait le travail et l’intelligence, également agents de production. Le capital engendrait plus facilement la corruption, qui ne serait diminuée, ou au moins rendue plus difficile, qu’avec un ‘bon système électoral’. Et un tel système, selon les plus radicaux, avait pour base le suffrage universel. Ainsi que l’explique, entre autres, Lobo d’Ávila:

Avec le suffrage universel, par quels emplois, promesses et menaces un gouvernement sera-t-il capable de corrompre, de séduire et d’intimider la nation entière? Comment

¹⁰ Tavares de Almeida, *Eleições e caciquismo*, pp. 119–29.

¹¹ J.T.L. d’Ávila, *Verdadeira Reforma Eleitoral ou do Suffragio Universal* (Lisbonne, 1848). Voir L.F. Colaço Antunes, ‘Direito eleitoral e pensamento político no séc. XIX’, *Economia e Sociologia* 31 (1981), pp. 69–87.

les oligarques de l'urne, les notables, les riches propriétaires pourront-ils embarquer quarante mille électeurs aussi facilement qu'ils en rassemblent quatre mille? Combien d'argent et que de moyens de séduction ne seraient-ils pas nécessaires!¹²

Loin de craindre les conséquences du suffrage universel, comme il arrivait chez les conservateurs et les modérés, les 'progressistes' les plus radicaux le définissaient comme une 'sentinelle incorruptible de la patrie' et le 'garant sacré de la paix sociale'. Ils avaient accueilli, avec enthousiasme, l'exemple des républicains français et se souvenaient que la révolution républicaine de février 1848 avait éclaté en France au cri de 'Vive la réforme électorale!' Celui-ci avait retenti de manière significative, parmi les autres clameurs, dans les revendications du peuple de Paris.

La République une fois proclamée, le Gouvernement Provisoire français consacra, sur le champ, le vote populaire, et le décret du 5 mars 1848 en établit les règles, stipulant que le suffrage serait direct et universel. Sur le système électoral et le droit de vote, la Constitution républicaine française du 4 novembre 1848 était encore plus explicite: 'L'élection s'appuie sur la population. Le vote est secret et universel; le scrutin est secret; sont électeurs, sans condition de cens, les Français de 21 ans qui jouissent de leurs droits civils et politiques; sont éligibles, sans condition de domicile, tous les électeurs âgés de 25 ans' (Arts 23^o à 26^o). On remplaçait alors le suffrage restreint qu'on avait appliqué sous la Première République, sous l'Empire, la Restauration et la Monarchie de Juillet, par le suffrage universel. Admis pour la première fois dans la Constitution Française de 1793 mais pratiqué seulement en 1848, il sera maintenu en plein exercice par la loi du 15 mars 1849 jusqu'au vote de la loi du 31 mai 1850 qui rétablissait le suffrage restreint. Elle subordonnait le droit électoral à la condition d'être domicilié depuis trois ans au moins dans le même canton ou la même commune, et vous obligeait au versement de l'impôt ou à la déclaration des ascendants familiaux ou des patrons. La loi écartait ainsi des milliers de citoyens de l'exercice du droit de vote. Elle explique, avec d'autres facteurs, un coup d'état – celui de Louis Bonaparte le 2 décembre 1851. Il avait déclaré alors dans une proclamation aux Français que le suffrage universel serait rétabli comme serait abolie la loi du 31 mai 1850. Mesure qui avait créé de fausses espérances, car elle n'était rien de plus qu'une arme du gouvernement pour ne pas laisser cet instrument d'opposition aux mains des adversaires.¹³

Or, au Portugal, et parce qu'on suivait le déroulement de 1848 en France et en Europe, la question du droit de vote était aussi à l'ordre du jour. Conservateurs, modérés et 'progressistes' faisaient état du besoin d'une nouvelle loi électorale. Principe élémentaire des gouvernements constitutionnels, et dont la pratique, dûment réglementée, était une garantie contre les excès du pouvoir, elle devait être immédiatement objet d'analyse et de discussion dans les chambres parlementaires. Un débat, long et véhément, s'ensuivit, en 1848–49, à la Chambre des Députés, à la suite de la présentation d'un projet de loi électorale élaboré par une Commission

¹² Lobo d'Ávila, *Verdadeira Reforma Eleitoral*, p. 13. On pourra lire notre étude *Portugal e a Revolução de 1848* (Coimbra, 1990), pp. 143–61.

¹³ F. Ponteil, *1848*, 4. édn (Paris, 1966), pp. 100 et seq. et pp. 155 et seq. Voir, entre autres études, M. Agulhon, *Les quarante-huitards* (Paris, 1975), p. 72.

élue. ‘La réalité du système représentatif réside dans l’élection’ – affirmait-on dans le rapport qui précédait le texte du projet. On évoquait aussi l’urgence d’une loi qui garantît le droit du plein et libre exercice des élections, de façon à les rendre inaccessibles à la fraude et représentatives des intérêts de la majorité.

Avant la publication du décret du 30 septembre 1852, renforcé par la loi du 1 juin 1853, chaque élection générale de députés était réglée par un décret spécial, publié peu de mois avant l’élection. La dernière loi électorale, du 12 août 1847, déterminait que l’élection des députés serait directe.

Le document de la Commission¹⁴ présenté à la Chambre des Députés le 27 mars 1848, et converti par la suite en projet, mérita une discussion élargie. Il considérait le système d’élection directe: ‘Ont le droit de voter tous les citoyens portugais ou étrangers naturalisés qui jouiront de leurs droits civils et politiques et qui seront âgés d’au moins 25 ans.’ On fixait les conditions de limitation de la capacité électorale, conservant le cens, s’abstenant, cependant, de l’élever:

Ont le droit de vote ceux qui, lors du recouvrement d’impôts antérieur au recensement, auront versé: 1° dix mille *reis* de décime sur intérêts, rentes foncières, pensions ou tous revenus provenant d’emplois dans les Mairies, Maisons de la Miséricorde et Hôpitaux; 2° cinq mille *reis* de décime sur immeubles ruraux et urbains loués; 3° mille *reis* de décime sur immeubles ruraux et urbains non loués, et sur tout revenu provenant de l’industrie. (Arts 1° §§ 1, 2, 3)

Toutefois, de nombreux citoyens restaient, en vertu de ces articles, écartés des urnes, sans parler de ceux que le projet discriminait explicitement: les moins de vingt-et-un (à l’exception des officiers, membres du clergé, diplômés de l’Université ou d’écoles techniques, Navale, Armée, et hommes mariés), les fils de famille qui vivaient avec leurs parents et n’exerçaient pas de charge publique; les domestiques (il y avait des exceptions), les criminels, les insolubles et les affranchis (Art. 3).

Le débat qui s’engagea alors visait deux aspects centraux de la question. Dans un sens plus large, quelques députés revendiquaient une réforme électorale de fond, d’autres n’exigeaient que le vote d’une loi; dans un sens plus restreint, on discutait le système des élections, à savoir, s’il devait être direct ou indirect. Compulsant et analysant les discours des orateurs parlementaires nous distinguons trois orientations fondamentales:

(1) Les plus conservateurs défendaient, évidemment, le système d’élections indirectes et démontraient que c’était celui que dictait la Charte Constitutionnelle de 1826. En effet, son article 63° dit: ‘Les nominations aux Cortes Générales seront faites à travers d’élections indirectes, la masse des citoyens actifs dans les Assemblées Paroissiales élisant les Electeurs de Province et ceux-ci les Représentants de la Nation.’ Les élections directes, dans leur optique, portaient atteinte à la lettre et à l’esprit de la Charte. Dans quelle mesure par conséquent la Chambre des Députés pouvait-elle voter un projet qui contrariait un article constitutionnel? La discussion

¹⁴ La Commission était constituée par António José d’Ávila, Luís Augusto Rebelo da Silva, João Francisco de Vilhena, Zeferino Teixeira Cabral de Mesquita, João Pereira Crespo et António Augusto Correia Lacerda.

sur la constitutionnalité de l'article en question avait déjà eu lieu, et avec la plus grande ampleur, sa non-constitutionnalité ayant été votée (par 61 voix contre 36).¹⁵ Il est évident que les députés qui acceptaient sa constitutionnalité, parce qu'ils soutenaient que la Chambre n'avait pas de pouvoirs pour réformer la Charte, votaient maintenant, et de façon logique, pour le système des élections indirectes.¹⁶ Ils prétendaient encore que l'ignorance et l'analphabétisme du peuple portugais le laissaient sans défense contre les influences des 'caciques' locaux. Aussi Xavier da Silva affirmait-il que 'la disgrâce du pays est telle que la plupart de ceux qui votent ne savent pas pour qui ils votent, sinon pour leur *Regedor*, ou leur ami, ou leur Curé et même ainsi ils demandent si la liste comprend leur ami, ou leur Curé ou le *Regedor*'.¹⁷

Etant donné ce manque d'instruction, le vote ne serait ni spontané ni libre, autrement dit, l'individu ne déciderait pas en sa propre conscience, mais serait manipulé par les individualités locales, par une oligarchie influente. La grande majorité des citoyens, n'ayant des députés aucune connaissance personnelle, ou étant incapables de choisir les plus qualifiés, n'étaient en aucune façon habilités, faute des connaissances nécessaires, à évaluer les fonctions de la charge pour laquelle ils sélectionneraient l'individu qui les représenterait. Il leur serait plus facile de voter pour le citoyen qu'ils connaîtraient bien, en qui ils auraient confiance et qui, de son côté, choisirait le représentant qui, au Parlement, défendrait le mieux l'intérêt général. Dans cette perspective, et à en croire les arguments des conservateurs, le système électoral indirect était le système souhaitable, d'autant plus, opinait-ils, que les élections directes ne l'étaient jamais au sens plein du terme, puisqu'elles finissaient en réalité par se transformer en élections indirectes. Il ressort très clairement des discours de ces orateurs parlementaires qu'ils redoutaient un vote élargi et, en définitive, le suffrage universel. Plus effarouchés par la 'tyrannie des masses que par celle des gouvernements', ils choisissaient et défendaient un système d'élection qui, dans leur optique, assurât l'ordre public, sauvegardât la Charte Constitutionnelle et défendît la cause de la Reine et de la dynastie de Bragançe.

(2) Les plus 'progressistes', et nous faisons entrer sous cette dénomination générale les septembristes (radicaux et modérés), procédant à une analyse circonstanciée des avantages et désavantages des deux modèles d'élections, considéraient que le système direct exprimait mieux le vote populaire. Admettant que le système indirect pouvait conduire à un choix plus affiné, voire éventuellement plus réfléchi, eu égard à la philosophie du Droit public universel, ils considéraient cependant que l'élection directe était plus juste et moins corrompue.

Il faut que le Peuple – déclarait le député António Augusto Correia de Lacerda – respecte son vote, et ait conscience de sa valeur, afin qu'il nourrisse dans son coeur le saint enthousiasme de la liberté ainsi que l'attachement au Système Représentatif et à une forme de gouvernement à laquelle il concourt immédiatement. Mais pour que cet

¹⁵ *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, vol. 4, sessão no. 13, 17.4.1848, p. 23.

¹⁶ Entre autres, Agostinho Albano, *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, vol. 2, sessão no. 9, 12.2.1849, pp. 174–6; Corrêa Caldeira, sessão no. 10, 13.2.1849, pp. 188–94; Poças Falcão, sessão no. 14, 17.2.1849, pp. 233–4; Xavier da Silva, sessão no. 15, 21.2.1849, pp. 243–6.

¹⁷ *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, vol. 2, sessão n.º 15, 21.2.1849, pp. 243–6.

enthousiasme, cet attachement existe il importe qu'il élise directement ses Représentants.¹⁸

C'est que l'exercice du suffrage était vu aussi comme un processus éducatif, comme une pratique fondamentale de la citoyenneté. John Stuart Mill, des années plus tard, allait exposer cette thèse, excitant de la nécessité pour l'électeur d'être appelé à réfléchir, à prendre conscience de ses intérêts et à reconnaître l'existence des intérêts d'autrui. A ses yeux, l'enseignement universel doit précéder le suffrage universel. Il est évident que ce penseur était favorable au suffrage universel, qui donnerait à chacun la possibilité de défendre ses intérêts, mais aussi la capacité de se sentir solidaire. C'est la théorie qui fonde son utilitarisme social où le bien-être de la communauté résulte du développement des qualités d'initiative et d'indépendance des citoyens.¹⁹

D'un autre côté, si dans le pouvoir électoral, comme l'avait déjà montré Silvestre Pinheiro Ferreira, se trouve le fondement d'un des principaux droits des citoyens, car il contient le principe de la souveraineté nationale et que c'est par là que se réalise la véritable représentation du pays, on renversait cette prémisse en admettant l'élection indirecte.²⁰ Le système contraire permettait en effet, selon ses défenseurs, une proximité plus intime entre le mandataire et son mandant. Les plus 'progressistes' avançaient encore, et contrairement à la thèse des plus conservateurs, que le système direct n'était en aucun manière plus sensible aux effets nocifs de la corruption. Au contraire. Les élections indirectes étaient les moins propres 'à développer l'esprit public et l'intelligence politique'.²¹

Parmi ces députés il existait des clivages. Les uns présentaient des thèses plus modérées; d'autres, comme les septembristes radicaux, défenseurs du suffrage universel, préconisaient une *praxis* politique que condamnaient et combattaient les amis de 'l'ordre'. Des radicaux, en théorie défenseurs du suffrage universel, comme c'est le cas de Fontes Pereira de Melo, Cunha Sotto-Maior et d'autres, considéraient cependant que dans les présentes circonstances la Chambre des Députés ne l'approuverait pas. Ils finiraient donc, eux aussi, par accepter le système censitaire, tout en revendiquant des réductions substantielles du montant exigé. Ils proposèrent même un abaissement de 50 pour cent de la quotité d'imposition stipulée dans le projet de loi.²² Voyons, par exemple, comment un étudiant en Droit, Álvaro Rodrigues de Azevedo, dont les théories démo-libérales sont exposées dans sa brochure *O Communismo. Discurso proferido na aula de pratica forense da Universidade*, dénonce en 1849 l'imprudence et l'inefficacité de la pratique du suffrage universel.

Et, affirme-t-il, qu'ils n'expérimentent pas chez nous aujourd'hui le suffrage universel, le gouvernement du peuple par le peuple; comme le peuple est misérable et ignorant,

¹⁸ Ibid., p. 243.

¹⁹ John Stuart Mill, *Le Gouvernement représentatif* (Paris, 1862), pp. 197–8.

²⁰ J. Esteves Pereira, *Silvestre Pinheiro Ferreira: o seu pensamento político* (Coimbra, 1974), p. 145.

²¹ J.J. Lopes Praça, *Direito Constitucional Portuguez. Estudos sobre a Carta Constitucional de 1826 e Acto Adicional de 1852*, 2. edn, vol. 1 (Coimbra, 1879), p. 93.

²² On lira les discours de Cunha Sotto-Maior, Rebelo da Silva e de Fontes Pereira de Melo, *Diario da Câmara dos Senhores Deputados*, vol. 2, sessão no. 9, 12.2.1849, pp. 176–9; sessão no. 13, 16.2.1849, p. 220 et sessão no. 14, 12.2.1849, pp. 225–32.

cette formule aurait pour résultat l'esclavage, qui est le fruit de la misère, l'obscurantisme, qui est l'apanage de l'ignorance ... Le cens est donc une garantie nécessaire dans les conditions actuelles, comme le constitutionnalisme fut un des grands faits de notre siècle.²³

(3) Les chartistes, et nous englobons sous cette désignation les cabralistes et ceux qui s'opposaient au gouvernement, admettaient pour la plupart l'élection directe. Ils pesaient les pour et les contre des deux systèmes électoraux. Comme libéraux modérés et défenseurs de la souveraineté nationale et de l'état représentatif, ils opinaient que le citoyen devait choisir lui-même ses représentants. Sans transiger avec la légalité constitutionnelle, hostiles à sa violation, ils jugeaient ne pas pouvoir voter contre le système électoral consigné dans la Charte. Mexia Salema, à la séance du 16 février 1849, est tout à fait explicite: 'Je proteste devant vous, devant la Chambre, et la Nation que je voterai la Loi Electorale, la plus libérale qui se présente ici, dès lors qu'elle reste dans l'orbite de la Charte Constitutionnelle.'²⁴ Opinion semblable à celle qu'exprimaient Silva Cabral, Faria Barbosa et d'autres députés.²⁵

Nous pouvons donc conclure que dans la discussion du projet de loi électorale, en 1848-49, s'affrontent, fondamentalement, le courant conservateur-libéral, tenant pour le maintien du suffrage censitaire, et le courant septembriste, dont se détachaient cependant des éléments radicaux qui, selon leur idéologie révolutionnaire, fondée sur la défense de la liberté, de l'égalité et de la fraternité, plaidaient pour l'égalité de vote, en d'autres mots pour le suffrage universel. S'ils ne revendiquaient pas, dans l'immédiat, comme je l'ai souligné, l'abolition du système censitaire, ils proposaient, en revanche, des réductions appréciables du montant du cens.

Ceux qui soutenaient que le droit électoral s'ancrait dans la fortune, demandaient à ce qu'il soit réglé conformément aux prescriptions constitutionnelles (Arts 65°, 66° et 67°) et admettaient le précepte positif selon lequel, pour son exercice, fussent habilités les citoyens disposant de moyens économiques considérables et d'une position sociale qui leur fit désirer l'ordre et un bon gouvernement du pays, sans être soumis à aucune influence étrangère pouvant porter atteinte à la cause publique. Parmi eux, les plus conservateurs exigeaient, comme c'est le cas du député Xavier da Silva, que le droit de vote restât fonction du paiement de l'impôt.²⁶ Dans cette perspective, l'exigence de ce paiement effectif était la façon la plus efficace et la plus incontestable de prouver qu'on jouissait bien du revenu exigé par la loi et qui, en définitive, conférait le droit de vote.

Cette théorie vient de la doctrine de Benjamin Constant. Il tenait pour les élections directes et n'accordait le droit de vote qu'à ceux qui possèdent 'une propriété,

²³ Á. de Azevedo, *O Communismo: discurso proferido na aula pratica forense da Universidade* (Lisbonne, 1849), pp. 24-5.

²⁴ On lira le discours de Mexia Salema dans le *Diario da Câmara dos Senhores Deputados*, vol. 2, sessão no. 13, 16.2.1849, pp. 220-25.

²⁵ On pourra lire leurs discours dans le *Diario da Câmara dos Senhores Deputados*, vol. 2, sessão no. 10, 13.2.1849, pp. 184-6 et sessão no. 11, 14.2.1849, pp. 205-13.

²⁶ On lira les discours de Xavier da Silva Agostinho Albano, Castro Ferreri et Castro Pilar, *Diario da Câmara dos Senhores Deputados*, vol. 3, sessão no. 23, 27.3.1849; sessão no. 24, 28.3.1849, pp. 321-2, pp. 325-7 et pp. 328-9.

payent un impôt déterminé, ou une ferme'. Il est clair que l'auteur des *Principes de politique* n'était pas à proprement parler le défenseur d'une classe possédante ou un adepte de la ploutocratie. Lorsqu'on analyse sa conception de la propriété, on constate que celle-ci était, dans son optique, une convention sociale:

La propriété n'est point antérieure à la société ... n'est point indépendante de la société ... La propriété existe de par la société; la société a trouvé que le meilleur moyen de faire jouir ses membres des biens communs à tous était d'en concéder une partie à chacun, ou plutôt de maintenir chacun dans la partie qu'il se trouvait occuper ...²⁷

Initialement il ne considérait que la propriété foncière, mais il reconnut ensuite l'importance de la propriété industrielle et mobilière.²⁸ Quant à la propriété intellectuelle, Constant l'excluait, car, bien qu'il en admît l'intérêt social, il considérait que les intellectuels étaient, souvent, des utopiques et n'avaient pas toujours le jugement nécessaire pour se prononcer sur les intérêts politiques des hommes: 'les sciences qui, dans les agitations politiques disposent quelquefois les hommes à des idées de liberté impossibles, les rendent d'autres fois indifférents et serviles sous le despotisme. Les savants proprement dits sont rarement froissés par le pouvoir même injuste.'²⁹

Mais si pour Benjamin Constant seuls les propriétaires étaient détenteurs du droit de vote, le suffrage devenait extrêmement restrictif. Il excluait les salariés et tous les non-propriétaires qu'il définissait comme 'ceux que l'indigence retient dans une éternelle dépendance'. Sans déprécier les classes laborieuses, il affirmait que, par le travail, elles deviendraient un jour propriétaires, ce qui les rendrait conscientes de leur propres intérêts.

Quant à la quotité censitaire, Constant ne la précise pas. Il la définit en termes vagues, ni trop élevée pour ne pas être injuste, ni trop restrictive pour ne pas être purement illusoire. Le cens exigé par la Charte Constitutionnelle de 1814, en vigueur alors en France, fixait à 300 francs le montant d'imposition pour les électeurs et à 1,000 francs pour les éligibles. La théorie de ce penseur politique ne fut pas immuable, car en 1830 il prescrivit un élargissement de l'électorat par l'extension du suffrage et, bien qu'il considérât alors le vote universel comme une mesure démagogique, il ne le qualifie pas cependant d'impossible, comme l'avait déclaré Guizot en 1847. Bientôt toutefois le déroulement des événements en France allait lui démontrer le contraire.

Au Portugal, les modérés, en prenant appui sur une idéologie autoritaire et conservatrice qui assurât le maintien de l'ordre public, se plaçaient néanmoins dans une position intermédiaire, en accord avec leur théorie centriste, c'est-à-dire du *juste milieu*. Ils s'opposaient naturellement à ce que la loi électorale se transforme aussi en une loi financière ou fiscale, soutenant qu'exiger le paiement de l'impôt et en faire dériver le droit électoral était non seulement inconstitutionnel mais restreignait

²⁷ B. Constant, *Cours de politique constitutionnelle de la France*, 2^e edn (Genève-Paris, 1982), pp. 112–13.

²⁸ Ibid., pp. 55 et seq. et p. 251.

²⁹ Ibid., pp. 61–2. Cf. P. Bastid, *Benjamin Constant et sa doctrine*, 2 vols (Paris, 1966) et P. Bénichou, *Le temps des prophètes: doctrines de l'âge romantique* (Paris, 1977), pp. 33–8.

d'emblée la liberté de vote.³⁰ Dans la ligne de la pensée de Royer-Collard et de Guizot, les chartistes faisaient dépendre la capacité électorale d'un critère fortement censitaire et capacitaire. Conformément à la théorie de Royer-Collard encore, ils cherchaient à contenir le suffrage censitaire, qui était nécessairement un système éliminant les incapacités. Ce 'légitimiste libéral' français, selon l'expression de Faguet, en admettant la pluralité des intérêts, justifiait l'existence d'un système à deux chambres: 'la Chambre des Pairs représente les intérêts, qui ne sont pas communs à tous. Elle est l'inégalité reconnue, consolidée, érigée en pouvoir social et par là rendue inviolable et immortelle.' Mais la Chambre des Députés, parce qu'elle représentant les intérêts communs des citoyens, doit être élective, car elle est 'l'organe légal des vœux et des intérêts présents du pays'. Selon Royer-Collard, les députés étaient les mandataires de la Charte et, de cette façon, l'élection apparaissait 'non à tous comme l'exercice d'un droit mais à quelques-uns seulement comme une fonction'. Théorie de l'électorat-fonction qui se fondait sur le principe électoral rationaliste de Locke. Partant de ce présupposé, la charge de député ne pouvait être confiée qu'aux citoyens faisant preuve de la capacité nécessaire pour l'exercer, autrement dit, 'un certain degré de richesse personnelle est nécessaire aux yeux de la loi pour fonder la présomption d'un jugement libre et éclairé. Partout où cette présomption se rencontre elle déclare l'aptitude personnelle et l'aptitude est le fondement du droit; elle est le droit lui-même.'³¹

Défenseur des élections directes et du suffrage censitaire, Royer-Collard dénonce cependant leurs inconvénients, notamment celui de favoriser la corruption. Mais, comme nos députés modérés, il se maintient fidèle à la lettre et à l'esprit de la Charte, où il voyait un texte sacré. Il ne s'avisa pas toutefois qu'un tel système électoral creusait davantage le fossé entre l'électorat et le reste de la Nation et qu'il deviendrait un des facteurs décisifs de la chute de la dynastie des Bourbons. C'est aussi sur la base de la capacité du citoyen que Guizot bâtit sa théorie électorale, fondée sur le suffrage censitaire. N'étaient électeurs, dit-il, que les 'hommes investis d'une indépendance réelle, disposant librement de leur personne, de leurs biens et en position de s'élever à quelques idées d'intérêt social'.³²

N'acceptant ni le droit divin ni la souveraineté populaire, Guizot croit en la souveraineté de la raison, du droit et de la justice. Il répudiait le gouvernement absolu et l'envisage soit comme fondé sur la souveraineté populaire, soit comme établi sur la tyrannie du roi; la meilleure forme de gouvernement est, pour lui, celle qui conduit le mieux et le plus rapidement à l'idéal recherché par l'humanité – la raison, la vérité et la justice – à savoir le gouvernement représentatif. C'est celui-ci qui, dans son optique, 'provoque la société tout entière, ceux qui exercent des pouvoirs et ceux qui possèdent des droits, à chercher en commun la raison et la justice'.³³ Partant de

³⁰ On lira les discours des députés Carlos Bento, João Pedro de Almeida Pessanha, Rebelo da Silva et J.J. de Melo, *Diario da Câmara dos Senhores Deputados*, vol. 3, sessão no. 23, 27.3.1849, pp. 315-17 et d'António Lacerda, sessão no. 24, 28.3.1849, pp. 322-3.

³¹ On lira les extraits des textes de Royer-Collard chez G. Rémond, *Royer-Collard: son essai d'un système politique* (Paris, 1933), pp. 49-66.

³² F. Guizot, *Histoire des origines du gouvernement représentatif en Europe*, Vol. 2 (Brussels, 1851), p. 171.

³³ *Ibid.*, vol. 1, p. 93.

ce principe, il était nécessaire que les représentants de la nation fussent dûment choisis, sur la base d'un critère de capacité et de loyauté: 'Il [le système représentatif] cherche ensuite la majorité parmi les capables ... c'est le gouvernement de la majorité des capables.'³⁴ Comme pour Royer-Collard, c'est l'indépendance économique et le développement intellectuel qui conféraient à l'individu les conditions de 'librement et rationnellement' exercer la charge politique pour laquelle il était élu. Le droit de vote, comme nous le voyons, n'est pas pour Guizot un droit individuel, mais la capacité qui confère ce droit: 'La limite du droit a été posée où cessait la capacité. Dans l'intérieur de cette limite, le droit a été égal.'³⁵ La détermination des conditions de la capacité électorale était, selon le ministre français, flexible, c'est-à-dire variable comme devaient l'être évidemment ses exigences légales, dans le temps comme dans l'espace.

En fondant philosophiquement les deux systèmes électoraux, Guizot part de la prémisse que toute élection est un résultat d'influences, mais la vérité de l'élection naît précisément du combat des influences. Dès lors, il opte pour le système direct qui garantit les résultats de l'élection faite par la majorité. L'élection indirecte, au contraire, opérant une plus grande épuration, éliminant un pourcentage très supérieur de citoyens. Comme il la définit lui-même, 'elle intervient dans la sphère de ces capacités pour en chasser une partie de la minorité, donner à la majorité une force factice, et porter ainsi atteinte à la vérité des choses'.³⁶

Or, au Portugal, soit la Charte Constitutionnelle de 1826, qui restait en vigueur, soit le projet de loi électorale en discussion à la Chambre des Députés en 1848–49, et qui prétendait faire observer le régime censitaire, excluaient du droit de vote de nombreux citoyens. La vérité est que les libéraux les plus radicaux ne votèrent pas l'abolition de ce système; ils exigeaient cependant, comme je l'ai fait remarquer, la réduction du cens et indiquaient comme mesure nécessaire, pour éviter la corruption électorale, la capacité intellectuelle des électeurs. A leurs yeux, l'éducation généralisée et l'instruction étaient indispensables. La Charte Constitutionnelle (Art. 65° §1) excluant les moins de vingt-cinq ans, ouvrait une exception pour les licenciés, les membres du clergé et les officiers de l'armée âgés de plus de vingt et un ans; le projet de loi ajoutait encore les diplômés des Universités ou des Académies étrangères. On veillait ainsi à ce que les citoyens dotés d'instruction et de capacité intellectuelle reconnue, fussent habilités à exercer le droit de vote. Nous constatons encore que, selon certains orateurs parlementaires, on ne devrait exiger dans ce dernier cas aucune limite d'âge, car les titres littéraires et scientifiques conféraient, en eux-mêmes, le droit électoral.³⁷ L'Acte Additionnel de 1852 imposait la majorité (21 ans) pour ce type d'électeurs, les exemptant toutefois de 'toute preuve de cens'.

Apologistes en théorie du suffrage universel, les libéraux radicaux avaient conscience du fait que sa pratique absolue exigeait plus d'éducation et d'instruction

³⁴ Ibid., vol. 1, p. 94.

³⁵ Ibid., vol. 2, p. 171.

³⁶ Ibid., vol. 2, p. 193.

³⁷ On lira, entre autres, l'intervention d'António José d'Ávila, *Diário da Câmara dos Senhores Deputados*, vol. 4, sessão no. 1, 2.4.1849, p. 14.

chez les citoyens. Comme l'affirme clairement Serpa Pimentel: 'ce n'est que lorsque l'instruction et un certain esprit politique ont pénétré la masse d'une nation qu'il est possible de songer à faire reposer sur elle l'institution démocratique du suffrage universel'.³⁸ En évoquant la théorie de Bentham, il se souvenait que le théoricien anglais dans sa *Carta à Nação Portuguesa*, de 1821, avait condamné le système des élections indirectes.³⁹ Défenseur de la souveraineté populaire, soutien de sa doctrine utilitariste, il croyait que le peuple pourrait et devrait choisir les hommes qui le représenteraient. Posant le principe de l'universalité et de l'égalité du suffrage, l'unique exigence que formulait Bentham pour la pratique du droit de vote était que le citoyen sût lire. Au contraire de Mill, la théorie benthamienne n'excluait pas les pauvres. Le bonheur du plus pauvre constituait, selon lui, une partie aussi considérable dans le bonheur universel que celui du riche.

Mais l'utilitariste Mill allait soutenir, quelques années plus tard, que la démocratisation devait être progressive. Il plaide alors en faveur du suffrage universel, prévoyant cependant les risques qui pourraient résulter d'une majorité ignorante. Dans ces conditions, les citoyens devaient posséder les connaissances élémentaires: lire, écrire et compter.

Nous pouvons donc conclure que dans les discours des orateurs parlementaires portugais, qui discutaient le projet de loi électorale en 1848–49, et dans les théories des penseurs qui leur servaient de modèle, malgré les petites différences qu'ils présentent, se trouve un dénominateur commun – le suffrage universel et absolu était irréalisable dans un pays où sévissait un si fort indice d'analphabétisme. Les uns voulaient une restriction excessive du droit de vote, le limitant à une minorité, d'autres prétendaient, au moins, son élargissement au plus grand nombre possible, à l'instar de la pratique des États-Unis d'Amérique où, selon de Tocqueville,

l'élection qui produit la chambre des représentants est directe; celle dont le sénat émane est soumise à deux degrés ... Les sénateurs expriment donc, quoique indirectement, le résultat du vote universel, car la législature qui nomme les sénateurs n'est point un corps aristocratique ou privilégié ... elle dépend essentiellement de l'universalité des citoyens ...⁴⁰

Après des débats successifs, le projet de loi électorale subit des changements. En premier lieu, on vota le système d'élections indirectes, en deuxième lieu, on exigea le paiement effectif de l'impôt et non pas seulement que les citoyens fussent imposés selon le montant spécifié dans le projet. La discussion fut donc ajournée. Comme l'a noté avec perspicacité Fontes Pereira de Melo, le gouvernement, craignant les conséquences des événements de France et leur impact au Portugal, jugeait opportun de présenter au Parlement un projet de loi électorale, mais il ajoutait: 'depuis qu'a cessé le péril, le Gouvernement a considéré qu'il ne devait pas faire un pas de

³⁸ A. de Serpa Pimentel, *Questões de política positiva. Da nacionalidade e do governo representativo* (Coimbra, 1881), p. 205.

³⁹ Jeremy Bentham, *Essais de Jérémie Bentham sur la situation politique de l'Espagne, sur la constitution et sur le nouveau code espagnol, sur la constitution du Portugal, etc.*, traduit de l'anglais (Paris, 1823), pp. 245–58.

⁴⁰ A. de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, vol. 1 (Paris, 1951), pp. 317–18.

plus dans cette voie, et la loi électorale est restée sous une énorme pierre'.⁴¹ La discussion interrompue, un rapport (no. 6) allait être à nouveau présenté à la Chambre des Députés en février 1851. Il incluait les articles issus des scrutins des séances de 1849 et, comme on l'affirmait dans un rapport présenté par la nouvelle Commission, on ne pouvait élargir la base de capacité électorale, celle-ci étant bien précisée dans les Articles 65^o et 67^o de la Charte Constitutionnelle. On n'avait non plus fait mention du montant minimal d'impôts sur les revenus non dérivés de l'industrie et de la propriété, mais, uniquement du cens relatif aux salaires de l'Etat.⁴²

Les orateurs parlementaires, les plus radicaux en particulier, qui s'étaient battus pour le système des élections directes, repoussant le projet antérieur, prenaient maintenant une position différente. Ils professaient en théorie la même doctrine mais appuyaient le projet de loi, en arguant qu'il était plus important de l'accepter même avec des 'vices radicaux' que d'abandonner le processus électoral à l'arbitraire du pouvoir exécutif. C'est dans ce sens que vont clairement les paroles de Cunha Sotto-Maior, le 6 février 1851: 'J'ai jusqu'à présent combattu le Gouvernement. J'ai déjà déclaré ici que je n'approuverais aucune mesure venue du Ministère, parce que je redoute, ce faisant, de céder à son système; mais cette Proposition est si hautement réclamée par le Pays tout entier, que je sacrifie sans hésiter mon amour propre à cette exigence nationale'.⁴³

Il était trop urgent de voter la plus importante loi organique de la constitution de l'Etat pour maintenir l'exigence d'une loi 'totalement libérale'. N'oublions pas se préparait déjà le coup d'Etat militaire de Saldanha contre le gouvernement cabraliste, qui allait survenir en avril 1851. La période était politiquement agitée. Devant le triomphe des forces 'progressistes', il était pressant de procéder à des élections. Rien d'étonnant donc à ce que des éléments de l'opposition cabraliste, des esprits plus 'progressistes' et des septembristes, qui en 1848–49 avaient défendu à la Chambre basse le système d'élections directes, infléchissent leur position et acceptent le projet qui présentait le système électoral opposé. Les paroles prononcées, deux ans plus tard, à la Chambre des Députés par Vicente Ferrer Neto Paiva sont à cet égard très éclairantes:

Quant il s'agit de décider si un article est ou n'est pas constitutionnel, il n'est pas nécessaire de considérer sa plus ou moins grande importance, il suffit de regarder la forme de gouvernement et si, ce système ou cette doctrine qui se prétend constitutionnel, est ou n'est pas en situation d'être tenu pour principe ou base fondamentale, parce ce n'est qu'ainsi qu'il doit être représenté dans la Constitution de l'Etat, en écartant tous les autres, qu'ils soient d'une plus grande ou d'une moindre importance ... Ce n'est pas du côté de l'importance qu'une doctrine peut être considérée comme constitutionnelle, mais bien sous l'aspect de l'organisation et de l'harmonie d'un système, renfermant les principes qui sont essentiels, afin d'élever sur eux l'édifice de ce même système.⁴⁴

⁴¹ F. Pereira de Melo, *Diario da Câmara dos Senhores Deputados*, vol. 1, sessão no. 11, 15.1.1849, p. 48.

⁴² On lira les discours dans le *Diario da Câmara dos Senhores Deputados*, vol. 2, sessão no. 3, 6.2.1851, p. 33.

⁴³ On lira, entre autres, les discours de Cunha Sotto-Maior, Carlos Bento et Fontes Pereira de Melo, *Diario da Câmara dos Senhores Deputados*, pp. 53, 54, 59.

⁴⁴ V.F. Neto Paiva, *Diario da Câmara dos Senhores Deputados*, vol. 1, sessão no. 3, 5.1.1852, pp. 31–2.

Effectivement, le projet devint le décret du 20 juin 1851, on conserva néanmoins le système d'élections indirectes. Une discussion similaire eut lieu parmi les députés, en 1852, jusqu'au vote, le 5 juillet, de l'Acte Additionnel qui décidait (Art. 4^o) la nomination des députés par élection directe. Le décret du 30 septembre 1852 allait régler le droit électoral 'de façon définitive et permanente, en accord avec les principes de la Charte Constitutionnelle de la Monarchie et dans l'Acte Additionnel de celle-ci'.

Le député José Maria do Casal Ribeiro évoque, une fois encore, les exemples de la France et de l'Angleterre, et souligne de manière incisive, à la Chambre des Députés, la nécessité d'élargir – et non de restreindre – le droit de vote, conséquence immédiate de l'exigence d'une quotité censitaire élevée. On fixa, finalement, le cens à cent mil *reis* (soit dans l'Acte Additionnel, soit dans le décret du 30 septembre, Art. 5^o, I). L'exemption de son paiement pour l'éligibilité fut proposée par Passos Manuel et, à nouveau, par Almeida Garrett, mais refusée par la majorité de la Chambre. Conformément aux doctrines de divers publicistes, notamment de Benjamin Constant qui, comme nous l'avons rappelé plus haut, posait la nécessité d'un revenu, soit pour les électeurs soit pour les éligibles, et malgré les articles de certaines constitutions européennes, particulièrement belge et française, la suppression du cens pour l'éligibilité ne fut pas acceptée, sauf pour les diplômés de l'Université. Comparant les principales clauses de la Charte Constitutionnelle de 1826 et celles de l'Acte Additionnel de 1852 sur les élections, on peut conclure que ce dernier permet un élargissement de l'électorat.

En définitive, la question du droit de vote constitua un des principaux débats politico-culturels de notre monarchie constitutionnelle. Cependant, entre 1820 et 1851, avant la Régénération, les élections représentèrent non seulement un moyen de légitimation du pouvoir, mais un prétexte pour l'examen systématique des gouvernements et de leurs majorités. Ce qui signifie que, loin d'aider à discipliner et à pacifier la vie politique, elles fomentèrent l'anarchie et la violence.⁴⁵

⁴⁵ De Fátima Bonifácio, *A contestação das eleições*.