

Un conseiller cathédocratique de l'Exécutif : la Chambre corporative sous l'*Estado Novo* portugais (1933-1974)

Oscar Ferreira

 <https://publications-prairial.fr/droit-public-compare/index.php?id=945>

DOI : 10.35562/droit-public-compare.945

Référence électronique

Oscar Ferreira, « Un conseiller cathédocratique de l'Exécutif : la Chambre corporative sous l'*Estado Novo* portugais (1933-1974) », *Droit Public Comparé* [En ligne], 6 | 2026, mis en ligne le 01 juillet 2026, consulté le 07 juillet 2026. URL : <https://publications-prairial.fr/droit-public-compare/index.php?id=945>

Droits d'auteur

CC BY-SA 4.0

Un conseiller cathédocratique de l'Exécutif : la Chambre corporative sous l'Estado Novo portugais (1933-1974)

Oscar Ferreira

PLAN

- I. *Leonina societas*. L'illusion d'un conseiller corporatiste et spiritualiste
- II. *Consiliator deorum*. La réalité d'un conseiller mandarinal et technocrate

TEXTE

- 1 Pour être utile, tout prétendant au poste de conseiller de l'Exécutif doit disposer de capacités intellectuelles ou de connaissances spécifiques faisant défaut aux gouvernants. Ce truisme pose une vraie difficulté au sein d'un régime fondé et dirigé par des experts, prétendant détenir les lumières nécessaires à la direction du gouvernement du fait de leurs diplômes. Plus qu'une épistocratie¹, le régime politique du Portugal du temps de l'Estado Novo (1933-1974) peut être défini comme une « dictature de docteurs » (suivant l'expression popularisée à son corps défendant par Salazar)² ou, de façon moins polémique, comme une cathédocratie³. Ce terme procède d'une rencontre de deux mots grecs : *kathèdra* (καθῆδρα : siège ou chaire – celle de l'évêque comme du professeur) et *kratein*, dérivé de *kratos* (κράτος), qui implique l'idée d'un pouvoir qui a sa source en lui-même. La souveraineté est ainsi remise à une classe savante et sage, qui offre comme gages de garantie sa profession d'universitaire et son grade de docteur.
- 2 Jusqu'en 1968, l'inamovible Président du Conseil António de Oliveira Salazar en est la clef de voûte. Avant de devenir despote, il occupa les chaires d'économie politique et de finances publiques de la faculté de droit de Coimbra ; ces fonctions motivèrent les militaires à l'intégrer au gouvernement afin de consolider leur dictature prétendument vertueuse (1926-1933)⁴. Le nouveau régime, dont la constitution fut conçue puis consolidée par Salazar et ses lieutenants (Domingos Fezas Vital, Mário de Figueiredo, José Alberto dos Reis...), eux-mêmes

professeurs de droit⁵, s'enorgueillit de mobiliser les élites du pays en les nommant aux postes-clés de l'administration et à la tête des ministères. Notons toutefois une surreprésentation des anciens étudiants en droit, en particulier ceux de Coimbra. Les statistiques sont éloquentes : sur toute la période, 100 % des membres du gouvernement sont diplômés du supérieur, dont 50 % en droit ; 43 % des ministres disposent même d'un doctorat⁶. Des sollicitations plus ponctuelles des universitaires – juristes du moins, compte tenu de la surveillance voire de la répression de plusieurs professeurs d'autres disciplines et de moult intellectuels⁷ – complètent ce schéma en apparence auto-suffisant. Il atteste d'une mainmise mandarinale sur la confection de la loi, fruit d'une réaction aux entreprises anticléricales de la I^{re} République (1910-1926) ; celles-ci ont en effet incité les étudiants en droit de Coimbra, dont les futurs cathédocrates, à se mobiliser en faveur de la foi catholique, avant de se projeter en politique⁸.

- 3 Pourtant, les cathédocrates ont inséré dans la Constitution de 1933 un organe faisant intervenir des experts. Nommés procureurs (*procuradores*), ceux-ci peuvent rédiger des rapports ou avis (*parecer*) sur des projets normatifs dans le cadre feutré d'une assemblée : la Chambre corporative⁹. Censée représenter les intérêts particuliers du pays, suivant les modèles corporatistes ayant fleuri en Europe dans les années 1920-1930¹⁰, cette institution a su vite se transformer en un organe consultatif technique prisé du gouvernement. L'Estado Novo abrite en effet un système parlementaire asymétrique, qui détonne dans le concert européen des régimes autoritaires de la période : la Constitution de 1933 adopte un modèle bicaméral, Salazar déjugeant la première mouture de son projet, où les représentants des intérêts particuliers (ceux des corporations morales et économiques, mais aussi des autorités locales) intègrent une chambre unique¹¹. Refuge de la représentation politique du pays, l'Assemblée nationale côtoie ainsi une Chambre corporative, initialement placée « auprès » d'elle (art. 102 de la Constitution) et chargée à l'origine de « rapporter, en donnant son avis par écrit, toutes les propositions ou projets de loi soumis à l'Assemblée nationale avant que celle-ci n'en commence la discussion » (art. 103). Le délai de restitution des rapports, fixé à

30 jours, démontre qu'ils devaient provenir de maîtres, capables de distiller leur science en un temps limité¹².

- 4 Cette nature consultative échappe vite à son orbite originelle : la compétence et la qualité des procureurs de la Chambre corporative en font des alliés précieux que le gouvernement souhaite accaparer, dans l'espoir d'une collaboration plus étendue, voire d'une conversion au salazarisme¹³. La loi n° 1963 du 18 décembre 1937 retire ainsi la mention du positionnement de la Chambre corporative « auprès de l'Assemblée nationale », pour en faire une institution pouvant être aussi sollicitée par l'Exécutif – une clarification nécessaire, eu égard à la possibilité désormais offerte de rédiger des rapports sur des décrets-lois (loi n° 1885 du 23 mars 1935)¹⁴. Libérée du calendrier parlementaire imposé à l'Assemblée nationale (loi n° 1963 du 18 décembre 1937), la Chambre corporative devient alors un organe d'expertise incontournable, pouvant évaluer tout objet (loi n° 2048 du 11 juin 1951) à toute période de l'année. Ses rapporteurs éclairèrent ainsi toutes les politiques publiques du régime¹⁵, accompagnant l'essor – modeste jusqu'aux années 1960 – de l'État-providence portugais¹⁶.
- 5 L'évolution de cet organe consultatif témoigne de la nature cathédocratique puis technocratique de l'Estado Novo. Au-delà de la légitimation de politiques publiques par des sachants, l'institution ne vise-t-elle pas à sceller les alliances au sommet de l'État, sous couvert de respecter la doctrine corporative officielle ?
- 6 En effet, la Chambre corporative fut initialement perçue comme l'emblème du corporatisme d'association : proche du Conseil national économique français et d'autres expérimentations européennes, elle devait éclairer les projets de réforme à la lumière des savoirs professionnels des sphères économiques et des partenaires sociaux (I). En pratique, comme en droit, elle a vite oublié ses racines pour muer en une institution servant de vitrine de l'alliance entre universitaires juristes et militaires, avant que l'usure des professeurs de droit – entre autres soucis liés au manque de renouvellement générationnel – ne la transforme en un organe de consultation accaparé par les ingénieurs, les économistes et les gestionnaires (II).

I. *Leonina societas*. L'illusion d'un conseiller corporatiste et spiritualiste

- 7 De prime abord, la Chambre corporative portugaise pourrait n'être qu'un avatar de la représentation professionnelle, chargée de donner une voix aux forces vives de la Nation dans une chambre législative séparée. En théorie plus productive et plus stable qu'une assemblée politique du fait de sa composition et de la compétence technique de ses membres, cette nouvelle chambre assurerait le contrepoids de la représentation politique, jugée trop fluctuante car réagissant aux modes et aux passions portées par l'air du temps. Le cathédocrate Manuel Rodrigues Jr, le premier professeur à rejoindre les rangs ministériels sous la Dictature militaire, flétrissait ainsi les tares des parlements : ces rouages essentiels de la démocratie libérale reflètent avant tout « l'incompétence » des politiques politiques. Dans ce pays habitué depuis des siècles à se servir du droit comparé et des doctrines étrangères pour nourrir son discours doctrinal, un trait accentué par la loi de la « bonne raison » du 18 août 1769¹⁷, les professeurs empruntent volontiers les arguments mordants de nombreux collègues européens dénonçant « l'oligarchie parlementaire »¹⁸. Rodrigues Jr fustige ainsi la « grande superstition politique du présent », à savoir le « droit divin des majorités » flétri par Herbert Spencer dans *L'individu contre l'État*¹⁹. L'onction électorale, moins efficace (*sic*) que l'onction divine, le dispute ainsi aux autres maux réels ou fantasmés du parlementarisme : mainmise des factions, faiblesse du contrôle du gouvernement, nullité de ses réalisations – certes peu glorieuses au Portugal²⁰. À la crise de légitimité des assemblées, incapables, n'en déplaise à Jean-Jacques Rousseau, de représenter la raison, la justice et la volonté générale, s'ajoute donc une crise de capacité et d'efficacité, faute de résultats probants.
- 8 En Europe, ces leçons, jouant la carte de l'antiparlementarisme pour mieux nouer l'alliance (souvent léonine...) entre le politique et les forces vives de la nation, ont engendré des projets de remplacement de la chambre politique par une chambre corporative ; les fascistes

finissent par la consacrer en janvier 1939 avec la Chambre des faisceaux et des corporations²¹. Pourtant, plus que le modèle mussolinien, le Portugal salazariste semble s'inspirer de la Constitution de Weimar et des expérimentations françaises²². En promulguant le décret du 16 janvier 1925, la III^e République se dote d'un Conseil national économique (CNE), un organe consultatif dont les rapports sont publiés au Journal Officiel. Certes, le CNE fut peu sollicité en pratique. Nonobstant la loi du 19 mars 1936 qui rendit sa consultation obligatoire en matière réglementaire et la réorganisa en une assemblée générale et en sections suivant un schéma proche de la Chambre corporative portugaise, l'institution fut supprimée dès 1940²³. L'idée ne subsiste en France qu'à travers le mal-aimé Conseil économique, social et environnemental (CESE), dont l'utilité et le coût sont régulièrement contestés²⁴. La première mouture du CESE (limité en 1958 à un Conseil économique et social – CES) devint pourtant un utile point de comparaison pour les disciples des cathédocrates tel l'avocat, magistrat et ministre Joaquim Trigo de Negreiros. L'indubitable proximité institutionnelle entre le CES français et la Chambre corporative lusitane constituait pour lui un non-sens²⁵. Ces similitudes dévoilaient en effet les failles d'un État portugais se définissant comme une « république unitaire et corporative » (art. 5 de la Constitution de 1933), au rebours de la France, où le CES fait figure de relique d'un passé révolu : le corporatisme, pourtant envisagé sous Vichy²⁶ et conceptualisé de longue date par des Français (La Tour du Pin, Albert de Mun...) ²⁷, n'a jamais pu s'y enraciner. L'intérêt manifesté par les professeurs français (Jean Brèthe de La Gressaye, François Perroux...) pour le corporatisme portugais dans les années 1930-1940 n'a pas fait long feu²⁸.

- 9 Le choix portugais tient pourtant à ses postulats idéologiques. D'une part, les cathédocrates prônent un « corporatisme spiritualiste »²⁹, ne se limitant pas à englober les activités économiques et sociales : les corporations désignent un ensemble de corps intermédiaires comprenant d'autres entités au propos moins prosaïque, à l'instar des universités, des académies scientifiques, des fédérations sportives et de l'Église. L'objectif tend à perfectionner toutes les dimensions de l'être humain, afin de lui permettre d'atteindre un idéal supérieur, parfois ouvertement chrétien³⁰. Non sans lien avec la définition large

des corps intermédiaires du XVIII^e siècle³¹, cette approche vante donc les capacités des représentants des corporations, rehaussant les vertus et les savoirs de personnes naturellement prédisposées à des fonctions de conseil. D'autre part, les cathédocrates militent en faveur du corporatisme d'association, rejetant – en dehors de quelques emprunts terminologiques³² – le corporatisme d'État tel qu'il se présente dans l'Italie de Mussolini. Leurs travaux doctrinaux tentèrent néanmoins de lui attribuer une signification étendue. Selon le professeur Fezas Vital, maître d'œuvre de la Chambre corporative et son président entre 1944 et 1946, le corporatisme « subordonné » ou d'État qualifie un régime *politique* où l'organe législatif suprême est constitué et se meut sans l'intervention des corporations, déjà formées et représentées au sein d'une chambre purement consultative. Face à lui, le « corporatisme pur » désigne un régime où le poids de la chambre corporative est conséquent, puisqu'elle s'implique dans le processus décisionnel, en prenant part au vote des lois³³. Entre les deux, un système « mixte » peut s'épanouir, donnant naissance à un régime parlementaire asymétrique où la représentation politique, censée représenter l'intérêt national, cohabite avec une représentation corporatiste défendant des intérêts collectifs.

- 10 De façon réaliste, les cathédocrates n'imaginent pas pouvoir consacrer un corporatisme pur à court ou moyen terme. La réalité du système corporatiste portugais, parfois qualifié de « fraude » par les chercheurs contemporains, qui y voient un mensonge entretenu par la propagande salazariste durant 40 ans³⁴, laisse en effet entrevoir l'immaturité du programme. Sur l'ensemble de la période, environ 2 400 corporations ont vu le jour, d'ampleur très modeste de surcroît. Par conséquent, Fezas Vital doit le confesser : si une évolution plus favorable peut être envisagée à long terme, le Portugal est, dans les années 1930-1940, condamné à épouser le corporatisme subordonné. Plus exactement, un modèle où la figure du professeur doit accompagner la gestation du corporatisme, engendrant une institution au fonctionnement étrange surplombant la Chambre corporative : le Conseil corporatif.
- 11 Le « corporatisme subordonné » portugais repose en effet sur une clef de voûte. Institué par le décret n° 24362 du 15 août 1934, le Conseil corporatif devient l'institution d'orientation supérieure de

l'organisation corporative nationale³⁵. Les professeurs de droit lisboètes Marcello Caetano (successeur de Salazar en 1968 et auteur de mémoires précieux pour le sujet)³⁶ et Adriano Moreira³⁷ ont certes estimé que son action était nulle ; toutefois, leur opinion tardive ou volontiers critique de l'œuvre des professeurs de Coimbra peut ne pas correspondre à la vérité des origines, à une époque où la rareté et l'immaturation des corporations limitaient le nombre de représentants désignés par elles. Quoi qu'il en soit, s'il dispose d'un pouvoir normatif, le Conseil corporatif fut surtout influent dans la désignation des procureurs de la Chambre corporative, ce qui en fit un dénicheur de talents et un labellisateur, accordant sa confiance aux techniciens les plus talentueux en fonction des sections de l'institution. Sous couvert d'une mainmise du politique, sa composition ne saurait être plus cathédocratique : le Président du Conseil des ministres (Salazar puis Caetano)³⁸ est accompagné des ministres de la Justice, de l'Agriculture, du Commerce et de l'Industrie, des Travaux publics, et du sous-secrétaire d'État aux Corporations et à la Prévoyance, soit des portefeuilles souvent attribués à des professeurs de droit. Mieux : les deux derniers membres du Conseil doivent être les professeurs titulaires des chaires de droit corporatif des facultés de Lisbonne et de Coimbra. Dans sa thèse, Nuno Estevão Ferreira a néanmoins démontré la faible implication de ces derniers : absents des réunions jusqu'en 1945, les professeurs de droit corporatif seront même exclus du Conseil corporatif par le décret-loi n° 40324 du 6 octobre 1955, sans explication³⁹.

- 12 Cette situation ne saurait être interprétée comme un désengagement des cathédocrates – voire comme un divorce en 1955, en un temps où les corporations prennent enfin leur envol. Tout porte à croire au contraire qu'ils ont fondé leurs espoirs en la Chambre corporative pour éclairer, en tant que de besoin, leur action gouvernementale. En premier lieu, et dans la continuité du travail constituant, Salazar a conçu le règlement de la Chambre corporative avec l'appui de Fezas Vital⁴⁰. En deuxième lieu, les professeurs de droit, en retrait du gouvernement ou refusant d'y participer, accaparent bon nombre des postes de procureurs et sont souvent désignés rapporteurs⁴¹, en plus de pratiquement confisquer la présidence de la Chambre corporative. Sur les sept présidents siégeant entre 1935 et 1974, six ont été formés

au droit, dont cinq professeurs : les Coïmbriens Fezas Vital, Lumbrales et Almeida Costa⁴², ainsi que les Lisboètes Caetano et Pinto Coelho – par ailleurs ancien étudiant de Coimbra⁴³. Enfin, la collaboration des juristes a toujours été acquise à une exception près. Le seul docteur en droit à avoir eu le cran de refuser l'invitation du Président du Conseil pour des raisons expressément politiques, sous-entendant son rejet de l'*Estado Novo*, fut Isabel Magalhães Collaço⁴⁴, pourtant fille d'un professeur de droit monarchiste proche des milieux salazaristes⁴⁵. Les anciennes prises de position du professeur de droit corporatif José Joaquim Teixeira Ribeiro, qui avait rejoint le M.U.D. (Mouvement de l'Union Démocratique) en 1945⁴⁶, aurait pu être une source d'explication de l'exclusion des professeurs de droit corporatif du Conseil corporatif en 1955. Toutefois, sa réputation d'opportuniste – qui lui permit de devenir vice-premier ministre en 1975 après la révolution des Œillets – est démontrée par les archives. En 1950, le président du Suprême Tribunal administratif, Albino dos Reis, suggère son nom auprès de Salazar, estimant que s'il ne fait pas partie « des nôtres » (*sic*), son esprit n'est néanmoins pas « sectaire » (*sic*) ; et de conclure : « ce ne serait pas la première fois que la Chambre corporative servirait de portée d'entrée à des hétérodoxes en vue de futures collaborations politiques »⁴⁷. Bref, si son nom ne fut pas retenu à cette occasion, il n'est pas surprenant de le voir ressurgir plus tard, au moment de nommer une commission chargée de refondre le droit fiscal. Teixeira Ribeiro devint ainsi le principal maître d'œuvre des réformes fiscales d'un régime qu'il n'approuvait pas en son for intérieur⁴⁸.

- 13 En profitant de l'immaturité du système corporatif portugais pour appeler à la Chambre corporative des personnalités neutres voire hostiles au régime, les cathédocrates ont détourné l'institution de sa raison d'être initiale pour mieux renforcer sa force consultative. D'une capacité technique appréciée en raison de la présence mandarinale en son sein, cette chambre s'apparente à un Sénat disposant de l'*auctoritas*, ce pouvoir de « faire faire », attestant de la conformité de tel ou tel projet/proposition de loi aux principes directeurs du régime. Non sans espérer son évolution, Caetano la surnomma, de façon idoine, « l'Académie d'administration publique » auprès de Salazar⁴⁹. Le contraste n'en est que plus criant avec les positions des professeurs français : à l'exception de Maurice

Deslandres et d'Eugène Duthoit, ceux-ci méprisent les chambres corporatives⁵⁰, Roger Bonnard allant jusqu'à voir en elles le triomphe du matérialisme marxiste. Assimilant chambre corporative et représentation économique, la réflexion du doyen bordelais ne saurait certes correspondre à la vision des cathédocrates, quand bien même l'évolution du régime va conduire à une répartition des conseillers plus équilibrée, où le technocrate le dispute au mandarin. L'opportunité nous est ainsi offerte de saisir le fond de cette activité de conseil au sein d'une Chambre prétendument « corporative ».

II. *Consiliator deorum*. La réalité d'un conseiller mandarin et technocrate

- 14 Le choix portugais se justifie par la vacuité du travail parlementaire classique, suivant un constat répandu en Europe dans les années 1920-1930. Pour nous en tenir à la France, la doctrine des cathédocrates anticipe les pistes de travail du comité technique pour la réforme de l'État de Jacques Bardoux ; celui-ci réunit en 1935 de nombreux professeurs et conseillers d'État (Raphaël Alibert, Joseph Barthélemy, Roger Bonnard, Georges Gidel, Jean Laferrière, Boris Mirkin-Guetzévitch...) ⁵¹, dont certains futurs soutiens voire cadres de Vichy. En France comme au Portugal, nous observons un attrait pour l'émancipation du pouvoir réglementaire autonome et pour le développement de la délégation du pouvoir législatif (décrets-lois) ⁵², sur fond de critique des « législateurs ignorants », vilipendés par Léon Duguit une décennie plus tôt ⁵³. Ce blâme n'a pas peu contribué à la tournée triomphale du doyen bordelais au Portugal, où les facultés de droit de Lisbonne et de Coimbra le firent docteur *honoris causa* en 1923.
- 15 En France, le recours aux décrets-lois s'était banalisé en métropole dans les années 1930, peut-être en raison de l'interventionnisme de l'État dans les matières économiques, non sans lien avec le corporatisme développé par des pays voisins ⁵⁴. Au Portugal, Salazar en personne s'était fendu d'un commentaire en ce sens en 1938, légitimant de la sorte le rôle de conseiller de la Chambre corporative et la promotion d'une science de la législation :

« L'une des erreurs des régimes parlementaires a précisément été de ne pas avoir évolué, de ne pas avoir su s'adapter aux nouvelles circonstances, car il n'y a aucune comparaison possible entre les besoins législatifs d'aujourd'hui et ceux du siècle passé. D'ailleurs, les grandes réformes, même au sein des régimes parlementaires, sont aujourd'hui menées de manière dictatoriale – elles l'ont même toujours été au Portugal – par leurs gouvernements respectifs, qui s'empressent de demander les pleins pouvoirs au Parlement lorsqu'ils sont confrontés à des problèmes difficiles et délicats qui dépassent le cadre des assemblées législatives. Pourquoi jouer avec les mots ? Pourquoi les régimes parlementaires et libéraux manifestent-ils une telle horreur pour la compétence législative des gouvernements autoritaires ? La formule qui semble la meilleure, peut-être celle de l'avenir, est de laisser au gouvernement le soin de légiférer, avec la collaboration consultative de la Chambre corporative, éventuellement complétée par un conseil de techniciens juridiques »⁵⁵.

- 16 Dans l'esprit de Salazar et de ses alliés coïmbriens⁵⁶, la Chambre corporative devait devenir la pierre angulaire de la légistique, cette science perfectionnée de la confection des normes⁵⁷, déjà employée en France sous la III^e République⁵⁸. Cet exemple étranger, auquel s'ajoute la tentation d'une représentation professionnelle dès 1911, timidement consacrée par le décret n° 3997 du 30 mars 1918 (sous la brève dictature de Sidónio Pais) et par la loi n° 1154 du 27 avril 1921, explique que l'institution n'ait pas été décriée par les opposants en exil du régime. Réunis autour du professeur de droit Afonso Costa dans la *Liga de Defesa da República*, dite « Ligue de Paris », ils se sont même prononcés en faveur d'un « corps consultatif, élu par les corporations »⁵⁹. L'idée d'une chambre corporative représentant des intérêts collectifs et servant de conseiller du pouvoir participe du fonds d'idées communes dans les années 1920 et 1930, étant même présente dans la revue progressiste *Seara Nova*, principale opposante de l'Estado Novo⁶⁰. Les procureurs auraient ainsi pu évoluer en des équivalents des *parliamentary draftsmen* du monde britannique, soit des maîtres de la technologie « jurislicative » pour reprendre l'expression de Paul Amselek⁶¹, si le gouvernement n'était pas continuellement constitué des meilleurs universitaires et hauts fonctionnaires dans leurs domaines respectifs. Ainsi devaient-ils refuser d'offrir un monopole de rédaction des lois à des individus

considérés, au mieux, comme des concurrents ou de futurs successeurs à leur poste – en clair, comme de potentiels *alter ego*. Au début des années 1940, Marcello Caetano avait ainsi la réputation d'être « l'ami incommode » (*sic*) du gouvernement, en livrant des avis argumentés contredisant les dispositions des projets de lois soumis à son évaluation, quitte à heurter les ministres à leur origine⁶²... De façon objective, les statistiques des 1045 procureurs du régime – dont seulement 183 servirent de rapporteurs – démontrent ce rapprochement : la surreprésentation des diplômés du supérieur (61 % du total, en précisant que 17 % d'entre eux disposent du doctorat), des juristes (17 % du total) et des universitaires (13 %) dévoile un profil similaire à celui des membres du gouvernement⁶³. La ressemblance est accentuée en examinant les 154 procureurs des sections d'intérêts de l'ordre administratif, désignés de « procureurs politiques » par l'historiographie contemporaine⁶⁴, qui constituent l'essentiel des 183 rapporteurs de la période : 42 % de docteurs (avec une forte domination de l'Université de Coimbra jusqu'en 1942) et 39 % d'universitaires, les autres domaines professionnels surreprésentés étant les avocats (18 %), les hauts fonctionnaires (21 %) et les militaires (23 %). La présence de ces derniers s'explique par l'alliance, scellée à la fin des années 1920, entre les forces armées et l'Université.

17 Cette rivalité, savamment entretenue, motive sans doute l'esprit de la loi n° 1885 de 1935 et celui des réformes successives, qui n'ont pourtant jamais finalisé la mue esquissée par Salazar. En effet, la loi n° 1885 n'offrait aux procureurs de la Chambre corporative que la possibilité de soumettre une proposition de loi alternative à celle examinée ; les projets de loi ne pouvaient pas subir le même traitement, preuve supplémentaire de la défiance du gouvernement à l'encontre de la qualité des députés de l'Assemblée nationale (une présomption de médiocrité repose de fait sur leurs propositions...) et de son orgueil vis-à-vis de ses propres réalisations. Pour autant, peut-être par crainte de la réaction des députés, cette faculté a peu été employée. En près de 40 ans d'activité, la Chambre corporative n'a soumis que six propositions de loi alternatives sur des objets au demeurant secondaires : la réglementation de l'exercice d'entrepreneur en travaux publics et la commercialisation des conserves, toutes deux en 1955, la gestion cynégétique en 1959,

l'éducation physique en 1960 et enfin le patrimoine immobilier des maisons de miséricorde, en 1961 puis en 1962⁶⁵. Encore faut-il relever la proximité des dates de ces six propositions alternatives, qui débutent sous la VI^e législature pour se conclure avec la VIII^e. S'il fallait du temps pour inciter les procureurs à contrecarrer ouvertement les propositions de loi de l'Assemblée nationale, l'absence de toute contre-proposition sous les IX^e, X^e et XI^e législatures surprend, ce d'autant plus qu'elles correspondent au déclin des cathédocrates, symbolisé par le décès des grands membres de sa première génération (Figuereido en 1969, Salazar en 1970 – Fezas Vital étant mort prématurément en 1953).

- 18 Cette timidité tient peut-être à deux raisons. En premier lieu, à l'outrecuidance du procédé, alors qu'une voie plus souple existe pour aboutir à un résultat acceptable par tous. La loi n° 2009 du 17 septembre 1945 permet ainsi aux députés et au gouvernement d'adopter les articles alternatifs ou les amendements proposés dans les avis de la Chambre corporative (nouvel art. 103 §3 de la Constitution) : au lieu de proposer un remplacement complet, le rapporteur pouvait suggérer une réécriture d'une poignée d'articles jugés perfectibles, préservant ainsi l'honneur du député corrigé. Un procédé renforcé en 1951 : les amendements ou la proposition de loi alternatifs peuvent désormais servir de base aux discussions devant l'Assemblée nationale.
- 19 En second lieu, à la modification des profils des procureurs, de moins en moins universitaires. Afin de préserver la légitimité d'une institution censée représenter les corporations, un rééquilibrage a dû être opéré : le gouvernement impose à plusieurs reprises un quota maximal de techniciens nommés par ses soins, inséré dans la loi organique de la Chambre corporative. Nonobstant la baisse effective de ce type de membres après la I^{re} législature (1935-1938), les chiffres restent néanmoins conséquents jusqu'à la chute du régime. D'après le calcul opéré par Nuno Ferreira sur toute la période de l'Estado Novo, 45 % des procureurs de la Chambre corporative appartiennent à cette catégorie technique, avec une forte présence universitaire, 35 % représentent les intérêts corporatifs – dont un ensemble de 300 dirigeants de corporations –, les 20 % restants provenant de la haute administration⁶⁶. À ces chiffres éloquents s'ajoutent les statistiques relatives aux rapporteurs, où la proportion des

techniciens prend naturellement le dessus : les représentants des corporations ne signent qu'entre 20 et 35 % des avis suivant les législatures, tant et si bien que « le *curriculum* technique et académique a été clairement l'élément prépondérant du choix »⁶⁷.

- 20 Ces traits caractéristiques se retrouvent dans les 533 avis rédigés en près de 40 ans de fonctionnement de la Chambre corporative⁶⁸. Le cycle de vie de l'institution tient compte des fluctuations du régime : les rapporteurs s'avèrent très actifs lors de la I^e législature, afin d'accompagner la mise en place juridique du régime, ce qui explique les 123 avis rendus entre 1935 et 1938. De façon notable, la plupart des rapports sont rendus sur des projets de lois et à la demande expresse du gouvernement. Leur objet principal a trait aux politiques publiques. Les statistiques livrées par José Luís Cardoso et Nuno Ferreira s'avèrent éclairantes : en répartissant, comme eux, les avis en six catégories (économie et finances, système politique et administration, corporatisme, colonies, éducation et culture, santé et assistance), nous observons une nette attention portée sur les questions économiques et fiscales (281 avis, soit 52,7 % du total), suivies de loin par les thèmes constitutionnels et administratifs (111 avis, soit 20,8 % du total) ; les autres grands thèmes oscillent entre 5,4 et 9,6 % du total.
- 21 Le travail abattu par les cathédocrates est enfin conséquent : le dernier doyen de la faculté de Coimbra avant la révolution des Œillets, Afonso Rodrigues Queiró, signe 109 rapports, mais l'effort fourni par Fezas Vital (98), José Pires Cardoso (67), Fernando Andrade Pires de Lima (52), Marcello Caetano (30), João de Matos Antunes Varela (20) ou encore Inocêncio Galvão Telles (20) renforce le sentiment d'une œuvre doctrinale collective, peut-être unique et incomparable dans l'histoire et dans le monde. La plupart des avis sont d'ailleurs signés par plusieurs plumes, mettant juste en exergue le nom du rapporteur appelé à les défendre. Enfin, d'un point de vue formel, rien ne manque, certains poussant le mimétisme jusqu'à inclure des notes de bas de page, reléguées en fin d'avis, prenant appui sur la bibliographie correspondante tant nationale qu'étrangère (anglaise, française, allemande, italienne, espagnole...) ⁶⁹. Une déformation professionnelle, diront les députés, qui ne disposaient ni du temps, ni des lumières pour consulter les « traités » des rapporteurs de la Chambre corporative, suivant la critique du

cathédocrate Albino dos Reis⁷⁰ ; un gage de solidité scientifique, rétorquent les universitaires, consolidant les fondations du régime. Ces précautions scientifiques ne furent toutefois pas sans impact sur le service universitaire, nonobstant la compatibilité constitutionnelle et pratique entre les fonctions de procureur et de professeur⁷¹. Caetano explique ainsi qu'il a parfois dû se consacrer à temps plein à la confection des avis, eu égard au délai constitutionnel de 30 jours pour les rendre. Pour y parvenir, ses cours à la faculté de droit de Lisbonne ont dû parfois être suspendus, afin de lui permettre d'éplucher la littérature dédiée et de consulter des spécialistes de plusieurs disciplines parfois extérieures au droit⁷². Les plus consciencieux effectuaient ainsi une enquête de terrain, complétant leur savoir livresque par des données empiriques.

- 22 *Brevitatis causa*, nous n'insistons pas sur les rapports portant sur les thèmes économiques et financiers, au cœur de l'attention de José Luís Cardoso et de Nuno Ferreira⁷³. En examinant leur contenu, ceux-ci ont pu observer la liberté de ton des critiques formulées par d'anciens dignitaires du régime, tel Pedro Teotónio Pereira, contre l'évolution dirigiste du système salazariste. Ils ont aussi pu souligner l'implication accrue des ingénieurs et des gestionnaires diplômés d'instituts techniques, dont deux futurs ministres : José de Nascimento Ferreira Dias⁷⁴ et José Gonçalo Correia de Oliveira. Ainsi fut scellée l'alliance entre cathédocrates et technocrates en 1958, guidée par la foi en la planification⁷⁵, qui caractérise la dernière phase de vie de l'Estado Novo suite au déclin irrémédiable de la « phalange » professorale⁷⁶.
- 23 Nous préférons ouvrir le dossier des avis liés à la sphère constitutionnelle et administrative. Deux traits caractéristiques de la cathédocratie peuvent ici être observés. D'un côté, la mainmise attendue des professeurs de droit, en particulier sur tous les rapports relatifs aux révisions constitutionnelles : chasse gardée de Fezas Vital entre 1935 et 1938, elles sont ensuite rapportées par Caetano en 1951⁷⁷ et par Rodrigues Queiró en 1959 et 1971. Quoique technique, leur contenu abrite une franchise d'expression peu banale dans un régime autoritaire, où s'amoncellent les disputes doctrinales visant expressément un collègue de l'autre faculté de droit⁷⁸... La survie du constitutionnalisme atypique de l'Estado Novo, qui se dit limité par « la morale et le droit » (art. 4 de la Constitution), motive sans doute

ces querelles⁷⁹. De l'autre, une implication des hauts magistrats – également observable au Brésil, du temps de l'Estado Novo (1937-1945), période de vie de « l'oligarchie de la toge »⁸⁰ – pour les sujets en lien avec l'application quotidienne du droit. Ceci explique leur sollicitation pour évaluer la création du tribunal de famille en 1970 ou encore la réforme du droit pénal en 1973, restée inaccomplie faute d'accord sur un nouveau code : sa gestation bien compliquée n'a pu aboutir qu'en 1982, via des disciples (pas forcément renégats) des cathédocrates déchus⁸¹.

- 24 Faute d'espace, nous n'analyserons qu'un seul avis de cet ensemble, le plus atypique au prisme du droit comparé européen : celui sur le Code administratif de 1936⁸². Son rapporteur s'avère juge et partie, puisqu'il s'agit de Fezas Vital, qui a rédigé ce code avec Caetano... La forme du rapport, tout d'abord, est fidèle aux convictions doctrinales des cathédocrates : d'un format copieux de 37 pages, il comporte 51 notes de bas de page mobilisant les textes de lois en vigueur, les archives parlementaires, la jurisprudence et la doctrine, tant contemporaine (M. Caetano, Machado Villela, Alberto Sampaio, Salazar...) qu'ancienne (Lôbo de Ávila). Le droit comparé n'est pas en retrait ; sont ainsi cités le traité de droit administratif du professeur espagnol José Gascón y Marín, les principes du régime municipal du professeur argentin Rafael Bielsa, le droit administratif du professeur italien Luigi Raggi, le droit politique et administratif du juriste galicien Leopoldo Calvo Sotelo et le rapport sur le régime municipal dans divers pays, rédigé à l'issue du III^e congrès international des villes (Paris, 1925) par George Montagu Harris. La profusion d'œuvres en d'autres langues, habituelle chez les cathédocrates et en particulier chez le francophile Fezas Vital⁸³, n'en demeure pas moins relative, compte tenu de l'absence de codification administrative dans le reste de l'Europe. En France, par exemple, nonobstant quelques essais privés (Bonnin, Gérando et Blanchet), l'idée fut abandonnée à la fin du XIX^e siècle⁸⁴ : « on ne peut codifier un droit en formation », trancha Théophile Ducrocq⁸⁵, qui se disait renforcé par l'absence de code administratif dans le monde⁸⁶. D'autres n'en souhaitaient pas, tels Foucart et Schützenberger, qui redoutaient la tentation exégétique accompagnant toute adoption d'un code, avec le risque d'étouffer la science du droit.

- 25 Dans sa brève introduction mêlant idéologie et histoire du droit, Fezas Vital célèbre donc la singularité portugaise. Le Portugal adopta en effet neuf codes depuis 1836, d'abord dans une optique libérale⁸⁷ : l'objectif premier fut de prévenir l'arbitraire des administrateurs, en souvenir des épisodes de contrôle du pays pendant l'exil des rois (1807-1820), du temps de Junot et de Beresford⁸⁸. Il convenait d'enserrer leur action, plus redoutée que celle du juge, au rebours du cas français qui préféra s'armer d'un Code civil plutôt que d'un Code administratif. Ducrocq ne pouvait donc pas saisir la finalité des codes portugais, en affirmant qu'ils ne sont pas de vrais codes, étant limités à l'organisation administrative et par conséquent proches de la loi du 28 pluviôse an VIII qui leur servirait de modèle⁸⁹. Sa mésentente provient des buts assignés à un code administratif et, à travers lui, de la double raison d'être d'un droit administratif dissocié du droit civil. Fezas Vital rappelle l'évidence : collé au politique, le droit administratif soutient une idéologie, légitimant ainsi les expérimentations en des sens divers (centralisateur ou non, reconnaissant ou non des juridictions spécialisées etc.). Loin de renforcer l'État, la codification vient affermir les droits des administrés, en respectant l'héritage médiéval des « libertés ibériques ». Loin de satisfaire les technocrates, la codification sert de propédeutique aux administrés dans leur accès à la vie politique. Fezas Vital en vient donc au point d'importance : dans la continuité des précédents codes portugais, le Code de 1936 propose de « codifier le droit administratif local ou, mieux, le droit relatif à l'administration locale »⁹⁰. Pas de « code de l'administration centrale » donc, car l'objectif est de s'intéresser aux « personnes administratives territoriales » et aux « corporations administratives »⁹¹.
- 26 Fezas Vital appuie la méthode du gouvernement, réduisant les idéaux des cathédocrates en deux points. D'abord, l'absence de confiance en des assemblées politiques incompetentes, toute grande norme devant être élaborée dans la sérénité par un groupe restreint d'experts ; ensuite, le rejet de « l'esprit de système »⁹², c'est-à-dire des réformes conçues sans prise en compte des données historiques et sociologiques du pays, fidèles en cela à l'esprit des siècles défendu par Salazar et hérité de Montesquieu et de Portalis⁹³. À l'aune de ces guides, Fezas Vital livre un rapport passant en revue les thèmes et

principes directeurs du nouveau code. Au-delà d'un examen de la constitutionnalité de certaines dispositions, s'y love aussi un jugement en opportunité⁹⁴, qui prône la mise en conformité de l'armature et du droit administratifs avec les valeurs de l'État corporatif de la Constitution de 1933. L'immaturité reconnue du système corporatif portugais ne saurait néanmoins autoriser la mutation du projet de corporatisme d'association en un corporatisme étatique, quand bien même nul ne songe désormais à « placer la *démocratie* au-dessus de l'*efficacité*, ou les intérêts municipaux au-dessus du bien commun et de l'intérêt national »⁹⁵ ; raison pour laquelle le code est vu comme une nécessité, permettant aux collectivités territoriales de participer, sur une base juridique renouvelée mêlant élection et nomination des équipes et dirigeants locaux, à la régénération corporatiste des institutions. La conclusion du rapport reste fidèle à cet état d'esprit, en condensant sur deux pages des suggestions de modifications, tantôt techniques, tantôt idéologiques.

- 27 Cet échantillon peint les traits saillants du rôle de conseiller dévolu aux rapporteurs de la Chambre corporative. Sous couvert d'une représentation des intérêts d'entités collectives, nullement réduites aux groupements professionnels, cette institution présente avant tout deux intérêts pour le pouvoir en place. D'une part, elle sert d'antichambre voire de propédeutique de la cathédocratie : les professeurs et les ingénieurs les plus prometteurs, pourvu qu'ils soient ouverts à une collaboration politique future, y faisaient leurs gammes, avant de pouvoir prétendre à une place au gouvernement si leur travail et leur personnalité répondaient aux attendus de Salazar. De l'autre, elle se présente comme un sénat doté de l'*auctoritas* : un lieu de retraite pour cathédocrates (momentanément) usés par l'exercice du pouvoir, qui n'hésitaient pas, en retour, à livrer le fond de leur pensée sur les réformes proposées par leurs successeurs au gouvernement. À croire qu'un bon conseiller est forcément un bon gouvernant en puissance, autrement dit son *alter ego*...

NOTES

- 1 A. VIALA, *Faut-il abandonner le pouvoir aux savants ? La tentation de l'épistocratie*, Paris, Dalloz, 2024.
- 2 Discours du 22/11/1951 en ouverture du III^e Congrès de l'União Nacional : A. de OLIVEIRA SALAZAR, *Discursos e notas políticas. 1928 a 1966*, Coimbra, Coimbra editora, 2015, p. 751. Il détourne une expression attribuée à des critiques étrangers. Les traductions sont nôtres.
- 3 O. FERREIRA, *L'Universitaire au pouvoir. Le discours juridique du professorat salazariste (1926-1974)*, Paris, Classiques Garnier, 2023. Le terme cohabite avec l'expression « fascisme de la chaire » lancée dès les années 1930 : J. PAIS DE SOUSA, *O fascismo catedrático de Salazar*, Coimbra, Imprensa da Universidade, 2011.
- 4 Y. LÉONARD, *Salazar. Le dictateur énigmatique*, Paris, Perrin, 2024. Sur le discours de légitimation des dictatures militaires, voir O. FERREIRA, F. HOARAU (dir.), *Les forces armées, gardiennes des institutions et des libertés*, Paris, Classiques Garnier, 2023.
- 5 A. ARAÚJO, *A lei de Salazar. Estudos sobre a Constituição política de 1933*, Lisbonne, Tenacitas, 2007.
- 6 A. COSTA PINTO, « Os ministros portugueses 1851-1999 », in P. TAVARES DE ALMEIDA et al. (dir.), *Quem governa a Europa do sul ?*, Lisbonne, ICS, 2006, notamment p. 37-44.
- 7 L. REIS TORGAL (dir.), *Brandos costumes... O Estado Novo, a PIDE e os intelectuais*, Lisbonne, Temas e Debates, 2022.
- 8 O. FERREIRA, « De la "loi à la main" à la loi dans la main. La mobilisation des cathédocrates portugais en faveur de la foi catholique », *Cahiers Jean Moulin*, n° 10, 2024 [en ligne] ; O. FERREIRA, « Un jumeau régaliste de la loi de 1905 : la "loi" portugaise de séparation des Églises et de l'État de 1911 », *Annuaire Droit et Religions*, n° 7, 2013-2014, p. 211-248.
- 9 N. E. FERREIRA, *A Câmara corporativa no Estado Novo*, thèse Université de Lisbonne, 2009 ; J. L. CARDOSO, N. E. FERREIRA, « A Câmara corporativa », in P. TAVARES DE ALMEIDA (dir.), *O Parlamento Português – vol. III : Estado Novo*, Lisbonne, Assembleia da República, 2023, p. 105-183.

- 10 D. MUSIEDLAK (dir.), *Les expériences corporatives dans l'aire latine*, Berne, Lang, 2010.
- 11 Sur l'évolution de l'institution dans les projets conçus par Salazar et ses lieutenants : N. E. FERREIRA, *A Câmara corporativa*, op. cit., p. 13-54.
- 12 *Brevitatis causa*, et compte tenu de l'angle prôné par le dossier d'études, notre propos n'abordera pas de front le fonctionnement institutionnel de la Chambre corporative. Nous renvoyons ici encore à la thèse de Nuno Estevão Ferreira.
- 13 J. TAVARES CASTILHO, *Os procuradores da Câmara Corporativa (1935-1974)*, Lisbonne, Assembleia da República e Texto editores, 2010.
- 14 Cette subordination initiale explique une singularité maintenue jusqu'en 1954 : le registre officiel de la Chambre corporative est inséré au *Diário das Sessões* de l'Assemblée nationale [désormais cité : DS]. Créés par le décret-loi n° 39487 du 29/12/1953, les *Atas da Câmara Corporativa*, illustrant l'indépendance de l'institution, débutent leur publication en 1954. Ils remontent jusqu'au 25/11/1953, date du début de la VI^e législature.
- 15 J. L. CARDOSO, N. E. FERREIRA, « A Câmara Corporativa (1935-1974) e as políticas públicas no Estado Novo », *Ler História*, n° 64, 2013, p. 31-54 [en ligne].
- 16 F. de AREDE NUNES, *A construção jurídico-política do Estado social em Portugal durante o Estado Novo (1933-1974)*, Lisbonne, AAFDL, 2018.
- 17 P. CARIDADE DE FREITAS, A. CALDEIRA FOUTO (dir.), *A lei da boa razão de 18 de Agosto de 1769 : 250 anos depois*, Lisbonne, AAFDL, 2022.
- 18 R. CARRÉ DE MALBERG, *La loi, expression de la volonté générale*, Paris, Sirey, 1931, p. 215. Voir J. ESTEVE PARDO, *La pensée antiparlementaire et la formation du droit public en Europe*, Paris, L'Harmattan, 2025.
- 19 « Beaucoup de gens rient, car il semble extraordinaire, pour nombre d'entre eux, qu'en d'autres temps, quelqu'un ait eu la compétence de gouverner parce qu'il était oint du Seigneur. Mais dans le régime démocratique libéral, c'est pareil. Untel est élu ; le voilà aussitôt compétent ». M. RODRIGUES JR, *Política, direito e justiça*, Lisbonne, Empresa Jurídica, 1934, p. 22.
- 20 Selon Rodrigues Jr (*ibid.*, p. 24), en un siècle d'histoire parlementaire portugaise, seul le Code de commerce fut le fruit de l'assemblée ; les autres grandes lois et codes furent engendrés par des dictatures (au sens romain).

- 21 Fr. PERFETTI, *La Camera dei fasci e delle corporazioni*, Rome, Bonacci, 1991.
- 22 Suivant le témoignage de M. CAETANO, *Minhas memórias de Salazar*, Lisbonne, Verbo, 1977, p. 337.
- 23 A. CHATRIOT, *La démocratie sociale à la française. L'expérience du Conseil national économique 1924-1940*, Paris, La Découverte, 2002.
- 24 A. CHATRIOT, « Enjeux historiques et contemporains du CESE », in M. CRETIN SOMBARDIER, Cl. SAUNIER (dir.), *Anatomie et fonctions des corps intermédiaires*, Paris, Dalloz, 2025, p. 47-55.
- 25 J. TRIGO DE NEGREIROS, *A ordem jurídica e a revolução*, Lisbonne, Panorama, 1966, p. 28-29.
- 26 Cl. BENELBAZ, *Les doctrines du corporatisme : Vichy et les Républiques*, Paris, L'Harmattan, 2025.
- 27 St. KAPLAN, Ph. MINARD (dir.), *La France, malade du corporatisme ? XVIII^e-XX^e siècles*, Paris, Belin, 2004.
- 28 Voir par exemple la lettre de Brèthe de La Gressaye adressée le 07/02/1938 à M. Caetano, reproduite en annexe dans O. FERREIRA, « De la “loi à la main” à la loi dans la main », art. cit.
- 29 « En résumé, le marxisme est matérialiste et le corporatisme spiritualiste ; le premier croit en la domination, presque absolue, des forces matérielles, le second en la primauté des forces spirituelles ». D. FEZAS VITAL, *Curso de direito corporativo*, Lisbonne, s. e., 1940, p. XX.
- 30 O. FERREIRA, *L'Universitaire au pouvoir*, op. cit., p. 201-227.
- 31 L. BÉLY, « Corps, compagnies, communautés », in L. BÉLY (dir.), *Dictionnaire de l'Ancien Régime*, Paris, PUF, 2^e éd., 2003, p. 343. De nos jours, leur définition reste imprécise : P. ROSANVALLON, *Le modèle politique français*, Paris, Seuil, 2004, p. 11.
- 32 D. FEZAS VITAL, *Curso de direito corporativo*, op. cit., p. 45-46. Il insiste sur leurs divergences de doctrine, ne reconnaissant que la récupération de la technique juridique.
- 33 *Ibid.*, p. 61-66.
- 34 Á. GARRIDO, « Le corporatisme de l'État Nouveau portugais », *Storicamente*, n° 11, 2015, p. 6.
- 35 Art. 1 du décret n° 24362.

36 M. CAETANO, *Lições de direito corporativo*, Lisbonne, Moraes, 1935, p. 102. Ses mémoires reviennent sur le fonctionnement de la Chambre corporative, du temps où il en fut procureur (dès sa première session en 1935-1936, en tant que membre élu, puis de nouveau en 1942-1944) puis président (de 1949 à 1955).

37 A. MOREIRA, *Direito corporativo*, Lisbonne, ISEU, 1951, p. 142.

38 Fort impliqué dans la désignation des procureurs, comme en témoigne sa correspondance, au contraire de Caetano : N. E. FERREIRA, *A Câmara corporativa*, *op. cit.*, p. 212-232.

39 *Ibid.*, p. 83-84.

40 *Ibid.*, p. 192-203.

41 Les statistiques (*ibid.*, p. 325-326) ne mentent pas : le groupe des rapporteurs comporte 32,5 % de professeurs d'université. Des chiffres extravagants pour une chambre censée représenter tous les intérêts du pays.

42 Décédé le 06/08/2025, ce professeur d'histoire du droit était le dernier cathédocrate encore vivant.

43 Seul le général Eduardo Augusto Marques, président de la Chambre corporative entre 1935 et 1944, fait figure d'intrus ; un choix stratégique, consolidant la collaboration avec les militaires. En pratique, lors de ce mandat, la Chambre corporative était toutefois aux mains de son vice-président : Fezas Vital.

44 Voir la lettre justifiant son refus aux archives de Salazar déposées aux Archives nationales Torre do Tombo, présente sous la nouvelle cote AOS/PC-48A, cx. 519, pt. 10, feuilles 235-238 (lettre désormais numérisée, en ligne : < <https://digitalq.arquivos.pt/fileViewer/143fba0dc49943d08e796905f65e9d65?isRepresentation=false&selectedFile=64828830&fileType=IMAGE> >). Nous remercions Ana Isabel Fernandes et l'équipe des conservateurs des Archives nationales portugaises pour l'aide apportée à l'actualisation de ces données (en plus du travail de numérisation d'une bonne partie de ce fonds).

45 O. FERREIRA, « De la "loi à la main" à la loi dans la main », *art. cit.*, §22, 27-28 et 34.

46 M. MATOS E LEMOS, *1945 – Estado Novo e oposição. O Movimento de Unidade Democrática e o inquérito às suas listas*, Coimbra, Palimage, 2018, Créé en 1945, le M.U.D. sera dissout en 1947. Deux professeurs de droit (Manuel de

Andrade et Teixeira de Ribeiro) et deux aspirants professeurs (Eduardo Correia et António Ferrer Correia) ont rejoint ce mouvement politique alternatif ; seuls les candidats au professorat auront une sanction, en étant, pendant un temps, interdits de se présenter au concours.

47 Lettre du 04/11/1950, archives Salazar, disponible sous la nouvelle cote AOS/CP-235, cx. 1092, feuilles 553-554 (lettre désormais numérisée, en ligne : < [https://digitarq.arquivos.pt/fileViewer/d53227d591304efb9c0c3319495a1602?](https://digitarq.arquivos.pt/fileViewer/d53227d591304efb9c0c3319495a1602?isRepresentation=false&selectedFile=11696004&fileType=IMAGE)

[isRepresentation=false&selectedFile=11696004&fileType=IMAGE](https://digitarq.arquivos.pt/fileViewer/d53227d591304efb9c0c3319495a1602?isRepresentation=false&selectedFile=11696004&fileType=IMAGE) >).

48 O. FERREIRA, *L'Universitaire au pouvoir*, op. cit., p. 138-142.

49 Lettre de Caetano à Salazar, 07/05/1951, in J. FREIRE ANTUNES (éd.), *Salazar/Caetano. Cartas secretas (1932-1968)*, Lisbonne, Circulo de leitores, 1993, p. 292.

50 D. DEROUSSIN, « L'idée corporative saisie par les juristes : de la corporation au pluralisme juridique ? », *Les Études Sociales*, n° 157-158, 2013, p. 172-173.

51 St. PINON, *Les réformistes constitutionnels des années trente*, Paris, LGDJ, 2003.

52 E. QUINART, *L'émancipation du pouvoir réglementaire (1914-1958)*, Paris, Dalloz, 2021.

53 O. FERREIRA, *Histoire contemporaine des sources du droit*, Paris, Ellipses, 2^e éd., 2023, p. 78-83.

54 N. ROUSSELLIER, *La force de gouverner*, Paris, Gallimard, 2015, p. 474-486.

55 A. de OLIVEIRA SALAZAR, entretien avec A. FERRO, *Diário da Manhã*, 23/10/1938, reproduit dans A. FERRO, *Salazar, o homem e a sua obra*, Lisbonne, Pereira, 1982, p. 274.

56 La même thèse se rencontre à maintes reprises sous la plume des cathédocrates et de leurs anciens élèves. En 1945, le licencié en droit Carlos Alberto Lopes Moreira, devenu haut fonctionnaire et député, affirma lors du II^e congrès de l'*União Nacional* (le « parti unique » du régime) : « La fonction législative doit relever essentiellement du Gouvernement, qui l'exercera sur la base de l'étude et des avis de la Chambre corporative, sauf en cas d'urgence reconnue », *Diário das Sessões*, supplément au n° 176, 16/06/1945, p. 6 et 13.

57 Ch. TOBOUL, *Légiférer et réglementer. Concevoir un texte normatif et comprendre la légistique*, Paris, Dalloz, 2024.

- 58 M. MILET, « La fabrique de la loi. Les usages de la légistique sous la III^e République (1902-1914) », in O. IHL *et al.* (dir.), *Les sciences de gouvernement*, Paris, Economica, 2003, p. 123-141.
- 59 A. de OLIVEIRA MARQUES (dir.), *A Liga de Paris e a Ditadura militar (1927-1928)*, Lisbonne, Europa-América, 1976, p. 67.
- 60 M. CAETANO, *Minhas memórias de Salazar*, *op. cit.*, p. 55 et 337. Voir. O. Ferreira, « “Sauvons le parlementarisme.” Défense puis répudiation du corporatisme dans la revue progressiste *Seara Nova* (Portugal, années 1920-1940) », à paraître dans les actes du colloque sur le corporatisme de gauche que nous préparons pour 2027.
- 61 P. AMSELEK, « La part de la science dans les activités des juristes », *Recueil Dalloz*, Chroniques, 1997, p. 337-342.
- 62 M. CAETANO, *Minhas memórias de Salazar*, *op. cit.*, p. 156-157 (heurtant de front Joaquim Diniz da Fonseca, alors sous-secrétaire d'État et disciple des cathédocrates coïmbriens).
- 63 Statistiques empruntées à J. TAVARES CASTILHO, *Os procuradores da Câmara Corporativa*, *op. cit.* Même lors des rares débats à la Chambre corporative, la mainmise des cathédocrates fut évidente : « Bien sûr, ce sont les hommes de lois, et surtout les professeurs de droit, qui intervenaient le plus » (M. CAETANO, *Minhas memórias de Salazar*, *op. cit.*, p. 348).
- 64 J. TAVARES CASTILHO, *Os procuradores da Câmara Corporativa*, *op. cit.*, p. 134-137.
- 65 N. E. FERREIRA, J. L. CARDOSO, « A Câmara corporativa », *art. cit.*, p. 120-121.
- 66 *Ibid.*, p. 111.
- 67 *Ibid.*, p. 113. Voir aussi M. CAETANO, *Minhas memórias de Salazar*, *op. cit.*, p. 348, qui justifie la désignation des rapporteurs, du temps où il était président de la Chambre corporative, sur la base de leur « expérience juridique et administrative ».
- 68 L'intégralité des statistiques et des classements est empruntée à J. L. CARDOSO, N. E. FERREIRA, « A Câmara Corporativa (1935-1974) e as políticas públicas no Estado Novo », *art. cit.*, §20-37. Nous y renvoyons pour les tableaux détaillés.
- 69 La pratique est très variable, mais nous la trouvons dès la I^{re} législature, par exemple dans l'avis sur la proposition de loi n° 68 relative à la réforme du ministère de l'Instruction publique, dont le rapporteur est Gustavo

Cordeiro Ramos mais qui est aussi signé par Fezas Vital : DS, n° 72, 05/02/1936, p. 384-387. S'y rencontrent des références allemandes, anglaises et françaises (en l'occurrence, la traduction de *Le siècle du corporatisme* de l'économiste roumain M. Manoilescu, un incontournable des doctrines corporatistes).

70 Rapporté par M. CAETANO, *Minhas memórias de Salazar*, op. cit., p. 359-350. Albino dos Reis présidait alors l'Assemblée nationale. Caetano assimile lui-même les avis à « [d']authentiques traités » (*ibid.*, p. 348), mais dans un sens laudatif, critiquant en retour la paresse intellectuelle des députés.

71 Soulignée par Caetano (*ibid.*, p. 455), par contraste avec les fonctions de député et de ministre.

72 *Ibid.*, p. 156 : l'anecdote a trait à un avis sur la réforme des services d'assistance sociale, qui l'a conduit à interroger de nombreux médecins et personnels des services hospitaliers. Le travail fut néanmoins récompensé : d'après Caetano, son rapport servit de base à l'action gouvernementale pendant plusieurs années.

73 J. L. CARDOSO, N. E. FERREIRA, « A Câmara Corporativa (1935-1974) e as políticas públicas no Estado Novo », art. cit., §59-87.

74 Auteur du livre *Linha de Rumo*, que M. Caetano surnomme la « bible des technocrates portugais » : *Minhas memórias de Salazar*, op. cit., p. 402.

75 *Ibid.*, p. 403-409.

76 O. FERREIRA, *L'Universitaire au pouvoir*, op. cit., p. 492-495.

77 Il revient longuement sur cet épisode, eu égard à sa dimension politique, la révision impliquant l'insertion de l'Acte colonial dans la Constitution : M. CAETANO, *Minhas memórias de Salazar*, op. cit., p. 353-358.

78 La franchise ne bénéficie pas uniquement aux professeurs et aux technocrates. L'avis livré par Humberto Delgado sur la création de l'armée de l'air prouve que tous les rapporteurs expriment le fond de leur pensée, quitte à se fâcher avec tout le monde... Voir M. CAETANO, *Minhas memórias de Salazar*, op. cit., p. 351-352. Sur cette liberté de ton admise par Salazar (afin de légitimer des institutions décriées ?) : *ibid.*, p. 358-360.

79 O. FERREIRA, « Un reliquat indicible du constitutionnalisme octroyé ? La doctrine constitutionnelle éclectique des cathédocrates sous l'État Nouveau portugais », *Jus Politicum*, n° 25, 2021, p. 27-64.

80 L. ROSENFELD, « A encruzilhada da Justiça no Estado Novo (1937-1945). O Supremo Tribunal Federal e a idéia de Oligarquia da Toga », *Revista de*

direito da UFU, vol. 48, n° 1, 2020, p. 134-155. L'expression provient d'un professeur de droit, Oliveira Vianna, partisan et soutien de la dictature de Vargas.

- 81 O. FERREIRA, *L'Universitaire au pouvoir*, *op. cit.*, p. 373-485.
- 82 DS, supplément au n° 75, 08/02/1936, p. 446-A à 446-LL.
- 83 Grand lecteur de Duguit, Fezas Vital adopte une lecture du droit administratif très française dans ses œuvres doctrinales.
- 84 Voir M. TOUZEIL-DIVINA, *La doctrine publiciste 1800-1880*, Paris, MDD, 2009, p. 33-52 ; G. GUGLIELMI, « L'idée de codification dans la construction du droit administratif français », *Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte*, n° 8, 1996, p. 109-133.
- 85 Th. DUCROCQ, *Cours de droit administratif et de législation française des finances avec introduction de droit constitutionnel et les Principes du Droit Public*, t. I, Paris, Fontemoing, 7^e éd., 1897, p. XVI.
- 86 *Ibid.*, p. VI.
- 87 DS, supplément au n° 75, 08/02/1936, p. 446-A. M. Caetano en a conté l'histoire : *A codificação administrativa em Portugal (um século de experiência : 1836-1935)*, Lisbonne, ENP, 1935. Sur la codification administrative sous l'Estado Novo (un autre code venant dès 1940), voir O. FERREIRA, *L'Universitaire au pouvoir*, *op. cit.*, p. 321-331.
- 88 P. OTERO, « Revolução liberal e codificação administrativa: a separação de poderes e as garantias dos administrados », in *Estudos em memória do Professor Doutor João de Castro Mendes*, Lisbonne, Lex, 1995, p. 603-645.
- 89 Th. DUCROCQ, *Cours de droit administratif...*, *op. cit.*, t. I, p. 471-472.
- 90 DS, supplément au n° 75, 08/02/1936, p. 446-A.
- 91 *Ibid.*, p. 446-B.
- 92 *Ibid.*, p. 446-D.
- 93 Voir O. FERREIRA, *L'Universitaire au pouvoir*, *op. cit.*, p. 96-117.
- 94 DS, supplément au n° 75, 08/02/1936, p. 446-B et C.
- 95 *Ibid.*, p. 446-G. Il souligne. Ceci justifie aussi sa défense de la non-rémunération des conseillers locaux, ce qui évite de surcroît une « bureaucratisation trop grande de la vie administrative locale » et la surcharge des finances publiques locales. *Ibid.* p. 446-J.

RÉSUMÉS

Français

L'article analyse la Chambre corporative sous l'Estado Novo portugais (1933-1974) comme organe consultatif au service de l'Exécutif. Initialement conçue comme institution représentative des intérêts corporatifs, elle s'est rapidement transformée en un instrument d'expertise juridique et technique au profit du gouvernement salazariste. L'auteur montre que cette évolution s'inscrit dans une logique de « cathédocratie », caractérisée par la prééminence des universitaires dans la production normative. La Chambre a progressivement perdu sa vocation corporatiste pour devenir un sénat consultatif. Ses avis, particulièrement nombreux en matière économique, constitutionnelle et administrative, ont contribué à la consolidation doctrinale et pratique du régime. L'étude met ainsi en lumière la fonction de la Chambre comme lieu de légitimation scientifique de l'action gouvernementale, mais aussi comme espace de sélection des élites appelées à exercer le pouvoir. Elle révèle enfin le passage d'un modèle mandarin à une technocratisation croissante de la décision publique.

English

This article analyzes the Corporate Chamber under Portugal's Estado Novo (1933-1974) as an advisory body serving the executive branch. Initially conceived as an institution representing corporative interests, it quickly transformed into an instrument of legal and technical expertise serving the Salazarist government. The author demonstrates that this evolution fits within a logic of "cathedocracy", characterized by the preeminence of academics in the production of legislation. The Chamber gradually lost its corporatist vocation to become a consultative senate. Its opinions, particularly numerous in economic, constitutional, and administrative matters, were instrumental in the consolidation of the regime's doctrine and practice. The study therefore highlights the Chamber's role as a venue for the scientific legitimization of government action, but also as a space for selecting the elites destined to exercise power. Finally, it reveals the transition from a mandarin model to an increasing technocratization of public decision-making.

INDEX

Mots-clés

Estado Novo, Chambre corporative, Salazar, corporatisme, expertise juridique, technocratie

Un conseiller cathédocratique de l'Exécutif : la Chambre corporative sous l'Estado Novo portugais (1933-1974)

Keywords

Estado Novo, Corporate Chamber, Salazar, corporatism, legal expertise, technocracy

AUTEUR

Oscar Ferreira

Membre senior de l'Institut Universitaire de France – CREDESPO, Université Bourgogne Europe.

IDREF : <https://www.idref.fr/156905418>

ORCID : <http://orcid.org/0000-0002-3336-7517>

HAL : <https://cv.archives-ouvertes.fr/oscar-ferreira>