SciencesPo
CENTRE DE RECHERCHES INTERNATIONALES

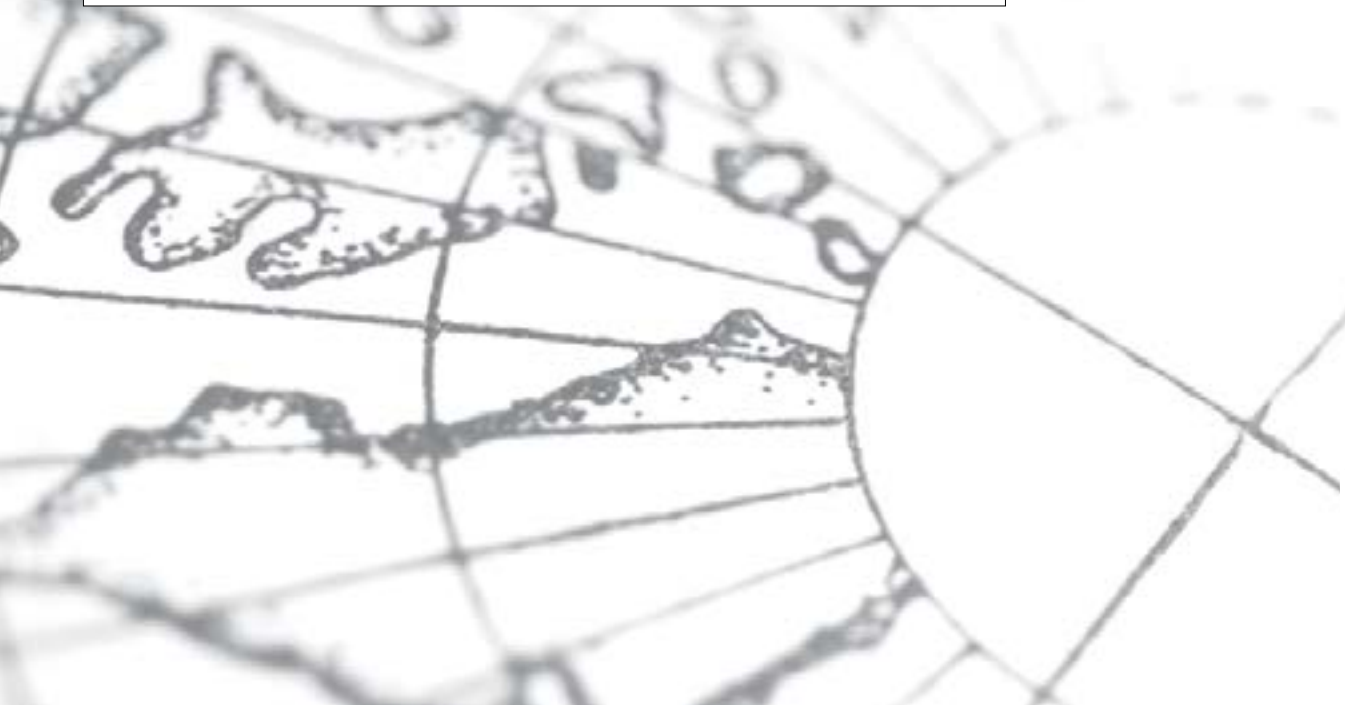
LES ÉTUDES DU CERI

N° 287 octobre 2026

L'URBANISATION CLANDESTINE DE LISBONNE (1954-1974)

Que veut dire « laisser-faire » sous un régime autoritaire ?

Béatrice Hibou



cnrs

L'urbanisation clandestine de Lisbonne (1954-1974)
Que veut dire « laisser-faire » sous un régime autoritaire ?

Résumé

Paradoxalement, c'est sous le régime autoritaire de l'Estado Novo, dont le contrôle et le maintien de l'ordre étaient des objectifs prioritaires, que Lisbonne a étendu son emprise territoriale de manière incontrôlée. Une enquête dans les archives nationales portugaises donne des clés pour comprendre la signification politique de ces extensions urbaines « clandestines » et pour appréhender les relations sociales et politiques qui les ont rendues possibles. Elle raconte les manières dont la violation de règles et de lois a été perçue, dont l'illégalité a été comprise et dont les autorités et pouvoirs publics locaux s'en sont saisis… ou ont évité de s'en saisir. Au cœur de l'affaire, il y a un homme, António Xavier de Lima qui, au début des années 1970, fut l'un des principaux acteurs de l'urbanisation récente de la capitale portugaise. Il fut autant un médiateur qu'un passeur entre des sphères sociales, des époques, des conceptions du foncier et de l'économie, des types de société et de relations sociales. Son positionnement dans le hors champ de l'urbanisation lui a permis de s'imposer comme un acteur majeur jouant sans cesse aux frontières de la légalité. En mettant en évidence ses relations avec les autres acteurs locaux, on comprend que l'urbanisation clandestine n'est en rien un espace de désordre ou de laisser-faire ; elle est au contraire le fruit de conflits, de rapports de force et de luttes, mais aussi de beaucoup d'arrangements, de compromis voire de compromissions et de négociations locales.

Illegal Urbanisation in Lisbon (1954–1974):
What does "laisser-faire" mean under an authoritarian regime?

Abstract

Paradoxically, it was under the authoritarian regime of the Estado Novo—for which control and the maintenance of order were top priorities—that Lisbon expanded its territorial reach in an uncontrolled manner. An investigation into the Portuguese National Archives provides insights into the political significance of these "clandestine" urban expansions and into the social and political relationships that made them possible. It explores how the violation of rules and laws was perceived, how illegality was understood, and how local authorities and public officials addressed—or chose not to address—these issues. At the heart of the matter is a man, António Xavier de Lima, who, in the early 1970s, was one of the key figures in the recent urbanization of the Portuguese capital. He served as both a mediator and a bridge between social spheres, eras, conceptions of land and the economy, and types of society and social relations. His position on the fringes of urbanization allowed him to establish himself as a major player constantly operating on the edge of legality. By highlighting his relationships with other local actors, it becomes clear that clandestine urbanization is by no means a space of disorder or laissez-faire; on the contrary, it is the result of conflicts, power dynamics, and struggles, but also of many arrangements, , involving compromises—or even concessions—and local negotiations.

L'urbanisation clandestine de Lisbonne (1954-1974)
Que veut dire « laisser-faire » sous un régime autoritaire ?

Béatrice Hibou, Ceri Sciences Po

Dans les années 1950-1960, l'exode rural et l'industrialisation du Portugal exercèrent une tension extrêmement forte sur l'accès à l'habitat et sur l'urbanisation du grand Lisbonne. En l'absence de programmes massifs de construction de logements et de plans d'aménagement du territoire effectifs, le nombre des constructions illégales, qui étaient apparues dans les années 1930 et s'étaient multipliées dans les années 1940, explosa et se traduisit par la constitution de lotissements d'une bien plus grande ampleur. C'est ainsi que les banlieues de la capitale, d'abord au nord du Tage puis au sud, furent l'objet d'une urbanisation largement « clandestine », pour reprendre les termes de l'époque. Ce processus se perpétua jusqu'au début des années 1980, le moment révolutionnaire en constituant l'acmée. Je voudrais me pencher ici sur la fin de la période dictatoriale (1954-1974) pour comprendre les conditions et logiques d'émergence de cette forme bien spécifique d'urbanisation.

Comment expliquer en effet qu'un régime autoritaire comme celui du Portugal de l'Estado Novo, dont le contrôle et le maintien de l'ordre figuraient parmi les objectifs prioritaires, ait laissé sa capitale s'étendre de manière incontrôlée ? L'analyse foucaldienne du laisser-faire comme mécanisme autorégulateur quand le contrôle absolu est impossible est une hypothèse de travail fructueuse[1] : le clandestin ne peut évidemment être pensé comme un instrument conçu comme tel par les politiques ; mais massivement présent dans l'économie et la société, et non maîtrisable, il peut être, partiellement et dans certaines circonstances, utilisé comme tel. Autrement dit, le

[1] Michel Foucault, *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France, 1977-1978*, Paris, Gallimard/Le Seuil, 2004 et *Naissance de la biopolitique, Cours au Collège de France, 1978-1979*, Paris, Gallimard/Le Seuil, 2004. J'ai développé cette analyse dans Béatrice Hibou, *La Force de l'obéissance. Economie politique de la répression en Tunisie*, Paris, La Découverte, 2006 et surtout dans *Anatomie politique de la domination*, Paris, La Découverte, 2011 (chapitre 8).

clandestin peut « servir », non pas en ce qu'il aurait été créé « pour rendre service à », mais dans la mesure où il peut être « utilisé dans des stratégies »[2]. Les quartiers clandestins n'ont-ils pas permis de loger des centaines de milliers de personnes sans entraîner les pouvoirs publics dans des interventions massives et dans des tensions, voire des conflits politiques ?

Face à cette évidence, une question demeure : que veut dire « laisser-faire » ? Que laisse-t-on faire et qui laisse faire ? De quoi s'agit-il au juste ? Pour le comprendre, et plus largement pour comprendre la signification politique de ces extensions urbaines que sont les quartiers et les lotissements « clandestins »[3], et ce qu'elles disent de l'exercice du pouvoir dans le Portugal de l'Estado Novo, le dossier CL 00017 du carton 425 des archives du ministère de l'Intérieur que j'ai trouvé aux Archives nationales de la Torre do Tombo, à Lisbonne, est particulièrement éclairant[4] : il constitue une fenêtre pour pénétrer dans des relations sociales et politiques locales qui ne sont pas visibles de prime abord.

Ce dossier est composé de treize documents datés de septembre 1972 à mai 1973, qui contrairement à la pratique habituelle ne sont pas classés dans l'ordre chronologique décroissant. Deux documents encadrent les autres. Il s'agit d'échanges entre le ministère et un *districto*, soit une préfecture, en l'occurrence celle de Setúbal[5], qui donnent une idée du fonctionnement quotidien de l'administration de l'Intérieur.

Le document 13, daté des 6 février et 1er mars 1973, est constitué d'une correspondance entre le *governador civil* (ou préfet), Manuel Esquível, et le chef de cabinet du ministre de l'Intérieur, Manuel Duarte Soares : le préfet demande des copies de circulaires et le secrétaire général du ministre de l'Intérieur les lui envoie toutes sauf une « qui ne concerne pas les préfectures ».

Le document 1, daté du 16 mai 1973 et qui clôt le dossier, est une lettre succincte et très générale du préfet au ministre de l'Intérieur, consacrée à l'ampleur des constructions clandestines dans sa préfecture.

Les onze autres documents sont spécifiques : ils relatent une dénonciation et une plainte ayant suscité une enquête sur les activités « clandestines » du plus grand lotisseur de la région de Lisbonne, qui œuvra à la marge de la légalité. Si le contexte général des lotissements clandestins commence à être mieux connu, y compris pour la période salazariste et marcelliste[6], il manquait une connaissance plus localisée et microhistorique de leur genèse. Les documents du carton 425 nous permettent de plonger dans les arcanes de la vente « clandestine » de lots

[2] On reconnaîtra les termes et la logique présentés par Michel Foucault dans « Pouvoirs et stratégies », *Dits et Ecrits*, III, n° 218, Paris, Gallimard, 1994, pp. 418-428.

[3] Mes remerciements chaleureux à Isabel Raposo qui, en m'intégrant dans son équipe sur les transformations des « aires urbaines de genèse illégale » et l'impact de la loi de 1995 sur leur reconversion, m'a introduite dans ce nouveau champ de recherche et m'a ouvert un nouveau terrain. Voir un premier résultat de cette recherche collective : Isabel Raposo (dir.), Áreas *urbanas de genesis ilegal na região de Lisboa. Uma perspetiva pluridisciplinaria*, Lisbonne, Faculté d'architecture, 2011, qui cependant ne couvre pas la période de l'Estado Novo.

[4] MAI_GM_CL00068, Cx 425.

[5] Sous l'Estado Novo, l'organisation administrative était très centralisée et divisée en *districtos* (districts ou préfectures), *concelhos* (communes) et *freguesias* (paroisses). Le *governador civil* (gouverneur civil, équivalent du préfet) représentait l'Etat au niveau local du district/préfecture et c'est par lui que transitaient les demandes des communes.

[6] Voir notamment Teresa Barata Salgueiro, *Bairros clandestinos na periferia de Lisboa*, Lisbonne, Centro de Estudos Geográficos, 1972 ; Tiago Castela, « A liberal space. A history of the illegalized working-class extensions of Lisbon », Thèse, University of California, Berkeley, 2011.

de terrains sur la rive sud du Tage et des relations sociopolitiques locales dans lesquelles elles se sont insérées, et d'appréhender ce personnage incontournable des lotissements clandestins des vingt dernières années de l'Estado Novo que fut António Xavier de Lima, connu sous l'acronyme « AXL ». Son rôle est largement sous-estimé dans la littérature scientifique pour deux raisons : ses activités furent « clandestines » et son ancrage essentiellement local. Pourtant, son rôle a été fondamental dans le façonnement de l'urbanisation du grand Lisbonne.

Le dossier AXL du carton 425 : une histoire banale d'illégalisme

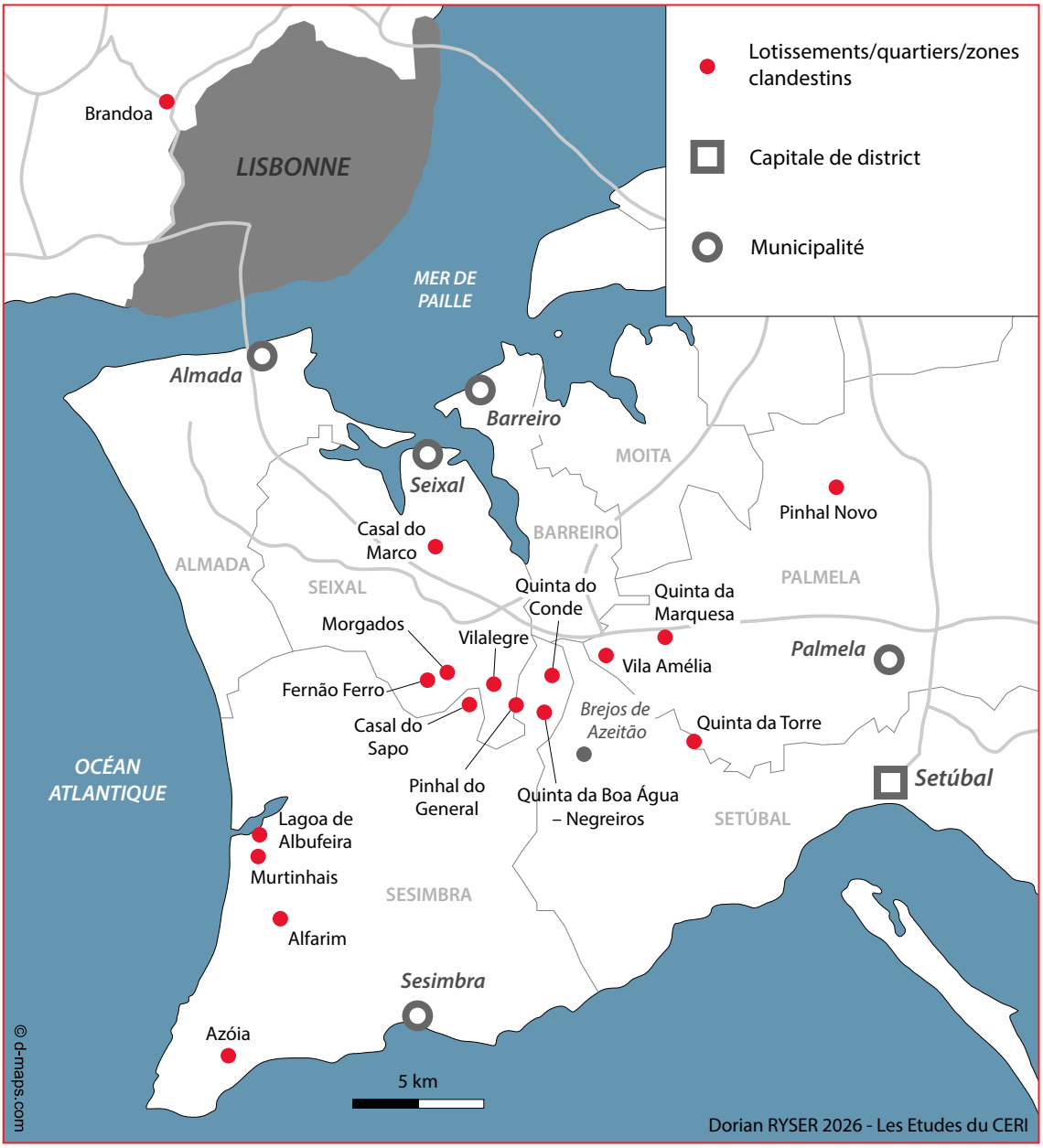
A l'origine de ce dossier, une plainte et une dénonciation qui semblent coordonnées.

Le document 3 est un télégramme reçu le 4 septembre 1972 au ministère de l'Intérieur. José Marreiras, un émigré portugais, écrit au ministre pour l'informer des pratiques de AXL et demander une réaction publique. Comme « des centaines de collègues résidant en France », il a été victime d'une fraude. AXL est accusé de vendre « des milliers de lots clandestins » dans deux endroits de la commune de Sesimbra : la Quinta do Conde et la Quinta da Boa Água-Negreiros. « Demande mesures urgentes sanctions contre vendeur clandestin ». Marreiras s'est en effet aperçu qu'il ne pouvait construire sur le terrain qu'il avait acquis, car le notaire de la localité du Barreiro, qui avait établi l'acte de vente, avait « menti » en disant que « tout était en ordre ». Le jour même, le ministère de l'Intérieur transmet ce document au préfet de Setúbal, au ministre des Travaux publics et au ministre de la Justice (document 12).

La dénonciation de Joaquim de Oliveira (document 6) est beaucoup plus détaillée. Envoyée le 6 septembre 1972, elle est tamponnée comme ayant été reçue au ministère de l'Intérieur le 11 septembre, mais on apprend qu'elle a aussi été envoyée au ministre de la Justice, au secrétaire de l'Information et du Tourisme et à l'inspection générale du Crédit et des Assurances. Joaquim de Oliveira se présente à la fois comme « vendeur » et « résident » de Palmela, et on comprend vite par sa connaissance précise, je dirai même « intime » des pratiques du lotisseur clandestin et par sa maîtrise des textes juridiques, qu'il est un ancien commercial de AXL. Il souhaite alerter au sujet des activités illégales de son ex-patron, qui vend des terrains ruraux non urbanisés et non urbanisables en les présentant comme constructibles.

Il commence par faire un état des lieux : AXL a vendu et continue de vendre des « centaines de milliers de lots » dans les grandes propriétés de la zone : Quinta do Conde (à cheval sur les communes de Palmela et Sesimbra), Quinta da Boa Água-Negreiros (commune de Sesimbra), Quinta da Marquesa et Pinhal do General (commune de Palmela), comme le montrent les plans qu'il joint à son courrier (document 8). Or aucune de ces propriétés « n'est URBANISEE » alors même qu'elles sont toutes mises en vente et décrites dans la presse, « en gros caractères » précise-t-il, comme des terrains destinés à la construction de maisons. Ces propriétés font l'objet de travaux illégaux de terrassement et d'ouverture de rues, sans plan approuvé ni infrastructures. Dans ces conditions, toutes les ventes déjà réalisées « sont CLANDESTINES » et sujettes à sanction immédiate selon le décret-loi 46.673 du 29 novembre 1965 car tous ces lots sont issus d'un fractionnement qui ne respecte pas l'aire minimale de l'unité de culture de terrains ruraux [5 000 m^2] et ne peuvent donc abriter légalement aucune construction.

Lotissements clandestins cités dans le carton 425



Il en vient ensuite aux accusations : « personne ne comprend comment les autorités (…) permettent à AXL » de réaliser non seulement ces ventes, mais aussi ces travaux et ces publicités alors que les articles 10 et 16 du décret-loi précité imposent de sévères mesures aux contrevenants. AXL n'a jamais été poursuivi pour ces activités illégales « ce qui fait croire au public que les autorités collaborent secrètement à la réalisation de ses illégalités successives ». Ce qui a enraciné encore davantage cette idée, c'est que « les notaires du Barreiro et la 14e chambre notariale de Lisbonne, qui enregistrent les actes des lots clandestins de Lima », apportent implicitement leur soutien puisqu'ils enregistrent les écritures, « allant jusqu'à "féliciter" les acheteurs pour leur "bonne et précieuse acquisition" », au lieu de les avertir des limites et contraintes de leur achat.

Il poursuit en listant les lésés de ces ventes illégales. Il y a d'abord les acheteurs : sur les propriétés en question, ce sont avant tout des émigrés portugais. Il y a aussi l'Etat, pour diverses raisons : d'abord parce que AXL « capte ainsi l'argent des émigrés et leurs devises » alors que la nation a un besoin urgent d'investissements ; ensuite parce que l'Etat se voit dépossédé de recettes fiscales dans la mesure où les propriétés sont vendues non urbanisées, donc moins chères, ce qui diminue d'autant l'impôt sur les « plus-values ». En outre, la nation tout entière pâtit de ces activités illégales puisqu'elles heurtent le « développement harmonieux d'ensembles touristiques » et alimentent les habitations clandestines « en créant de nouvelles Brandoa »[7]. Il cite enfin la Junta de Colonização Interna[8] qui s'efforce de « respecter la loi de démembrement » alors que AXL parcellise ces propriétés agricoles « selon son bon vouloir » en lots extrêmement exigus. Et d'achever son raisonnement sur un ton très accusateur en se demandant si « les affairistes qui ont volé d'importants capitaux aux imprudents » n'ont pas « l'aval des autorités » : « C'est le doute qui circule ».

Il conclut sa lettre par trois demandes : que soit menée une « enquête immédiate et rigoureuse » sur l'implication des différentes municipalités (en l'occurrence Sesimbra et Palmela) et que soient mises en place des « mesures coercitives et préventives » pour paralyser les activités de AXL ; que le ministère public exige que les tribunaux de ces localités poursuivent AXL en justice et que les « ventes déjà réalisées SOIENT ANNULEES étant donné qu'aucune construction n'a été effectuée sur des centaines de lots vendus il y a plus de trois ans » en respect de l'article 1.379 du Code civil ; qu'une enquête soit diligentée sur les notaires.

Les documents qu'il joint à cette lettre d'accusation sont manifestement issus de son travail antérieur en tant que vendeur pour AXL. Il donne comme preuves les plans de certaines propriétés mises en vente à la découpe (document 8), en l'occurrence ceux de Pinhal do General, Quinta da Marquesa, Quinta da Boa Água-Negreiros et Quinta do Conde. Ces pièces se présentent comme des plans de lotissement légaux, à deux différences près : d'une part l'espace y est exploité dans le moindre recoin et la densité prévue est donc particulièrement élevée ; d'autre part aucun équipement n'est prévu, si ce n'est ici ou là un rond-point. Il y a ensuite le tableau des prix de vente des parcelles de chaque propriété à la date du 12 août 1972, et les conditions de paiement. On y voit qu'il est prévu une sorte de crédit à l'habitation (document 7) et l'on comprend pourquoi Joaquim de Oliveira a également prévenu l'Inspection générale du crédit et des assurances. Les acheteurs peuvent en effet acquérir leur parcelle au comptant, mais ils peuvent aussi ne verser que la moitié de la somme à la signature du contrat de promesse d'achat-vente puis verser des mensualités pendant un an, sans intérêts.

Le document 11 est la transmission par le chef de cabinet du ministre de l'Intérieur de la déclaration et des documents adressés par Joaquim de Oliveira au préfet de Setúbal, au ministre des Travaux publics et au ministre de la Justice leur demandant de fournir des informations sur le sujet. Elle est datée du 11 septembre, le jour même de la réception de la dénonciation. Trois mois plus tard, le 12 décembre, le préfet réagit en faisant suivre les « réponses » des présidents des conseils municipaux des deux communes incriminées (document 10).

[7] Du nom du premier grand quartier clandestin de Lisbonne, sur la rive nord du Tage, qui a fait prendre conscience, dès le tout début des années 1960, de l'importance de cette urbanisation illégale.

[8] Organisme créé en 1936, dépendant du ministère de l'Agriculture, dont la mission est de coloniser les terres incultes, les terrains publics et les propriétés privées bénéficiant d'infrastructures hydrauliques afin de soutenir l'activité agricole.

La réponse du président du conseil municipal de Palmela, Manuel Joaquim Guerreiro Batista Ataz, au préfet de Setúbal, son supérieur hiérarchique, datée du 5 décembre 1972, est succincte malgré le temps pris pour l'écrire, ce qui suggère un malaise (document 4). De façon générale il entend se disculper d'au moins trois manières. D'abord en minimisant l'illégalité : l'édile affirme que AXL possède, dans la commune de Palmela, des études urbaines approuvées par le conseil municipal pour les propriétés Pinhal Novo en date du 10 décembre 1964, Quinta da Torre en date du 5 mars 1970, Hospício en date du 16 avril 1970 et Vila Amélia en date du 14 mai 1970, bien que cela soit fait, concède-t-il, « sans l'avis du cabinet du Plan directeur de la région de Lisbonne ». Ensuite en se blanchissant personnellement : il précise que ces études ont été approuvées avant sa nomination en tant que président du conseil municipal (en omettant que, durant cette période, il en était le vice-président, lui aussi nommé) et que depuis lors aucun permis d'occupation des sols n'a été délivré à AXL. Il précise que plusieurs notifications ont été faites pour « tentative de lotissement », en suivant l'article 12 du décret-loi 46.673 du 29 novembre 1965 et envoyées au tribunal (en suivant l'article 14), et même que « quelques démolitions » ont été réalisées dans le lotissement Vila Amélia. Enfin en rappelant des actions préventives qu'il vient d'entamer : le conseil municipal a fait publier dans « les journaux du pays et dans toute la presse régionale » des avis appelant les personnes à la recherche de terrains à se renseigner au préalable en mairie pour vérifier la légalité des transactions offertes.

En revanche la réponse du président du conseil municipal de Sesimbra, Fernando Mata da Costa Gaspar, au préfet (document 5), datée du 18 septembre 1972, est beaucoup plus argumentée. Le maire commence par reconnaître que AXL est « un authentique spéculateur » et qu'il vend ces terrains « en toute illégalité à l'intérieur de la commune depuis le milieu de l'année 1969 ». Il explique que AXL poursuit ses ventes et les fait enregistrer par des notaires (de la 14e chambre notariale de Lisbonne et surtout du Barreiro), trompant une « masse de personnes non averties qui font confiance à la soixantaine de vendeurs au service de AXL » qui leur garantit (avec la confirmation desdits notaires) qu'il y a permission de construire. Après avoir précisé lui aussi que durant la période incriminée il n'était pas encore président du conseil municipal de Sesimbra, il note que « ce lotisseur illégal » réalise ses activités grâce à ses « nombreuses promesses et quelques cadeaux à la municipalité », à l'instar d'un camion de ramassage d'ordures. C'est ainsi que les propriétés de Casal do Morley-Azoia (dont les constructions ont été mises un temps sous embargo par le ministre des Travaux publics), de la Lagoa de Albufeira, de Murtinhais, de la Quinta do Conde et de Negreiros ont été « aménagées » clandestinement. De fait, souligne l'édile, le terme d'« urbanisation » doit être considéré avec précaution : les ouvertures de routes et le dessin des rues sont réalisés « selon le bon vouloir » de AXL sans aucune conformité aux normes d'aménagement urbain. En outre, dans les zones mentionnées par Joaquim de Oliveira, AXL a profité des litiges autour des limites de la commune : grâce à des permis délivrés par la municipalité voisine du Seixal, il a élargi ces zones clandestines en profitant de la confusion. Il ajoute qu'il est « alarmé par la situation », comme il l'a dit aux autorités (le préfet précédent et le sous-directeur général de l'urbanisation) après sa visite à la Quinta do Conde. Le sous-directeur lui a conseillé « de procéder à des démolitions », mais le préfet d'alors, Cardoso Ferreira, l'a « alerté sur les problèmes d'ordre social qui pourraient alors advenir ». C'est pourquoi il lui a été plutôt suggéré de mener une campagne de lutte contre

les constructions clandestines en organisant une table ronde à la télévision et en publiant une publicité dans la presse. Mais, rappelle-t-il, tout ceci « n'est resté qu'au stade de la suggestion ».

Le maire poursuit en racontant qu'il a « réussi à arrêter AXL en personne alors qu'il était à la Quinta do Conde pour voir l'état d'avancement de l'élargissement d'une zone clandestine supplémentaire », dont il a immédiatement fait arrêter les travaux.

> « J'ai ensuite remis au délégué du ministère public de la circonscription (Seixal) Monsieur Lima en personne, qui a été entendu dans le cadre d'un procès-verbal de déclaration, et j'ai envoyé quelques jours plus tard le procès-verbal administratif que j'avais moi-même dressé ».

Il souligne la faiblesse des moyens à sa disposition, en termes de ressources humaines au sein de la municipalité, mais aussi du fait du refus des autorités centrales de lui accorder des effectifs permanents de la gendarmerie. Il conclut ainsi :

> « Il est dommage que mon attitude, qui s'est pour le moins distinguée par son intrépidité face à un véritable "gangster" de la rive sud du Tage, n'ait pas été suivie [sous-entendu par les autorités judiciaires et centrales] [car] les maisons, les murs, les baraques, les préfabriqués continuent à naître des façons les plus variées, construits en fin de semaine dans une zone qui aurait encore pu bénéficier d'un aménagement urbain officiel au bénéfice de tous [...] Les solutions ne peuvent être isolées et le fait de telle ou telle municipalité. Il faut des mesures drastiques prises en haut lieu ».

Le 28 décembre 1972, le chef de cabinet du ministre de l'Intérieur fait suivre les réponses municipales aux chefs de cabinet du ministre des Travaux publics et du ministre de la Justice (document 9). Seul ce dernier répond, le 24 février 1973 (document 2) par un rapport rédigé par l'adjoint du procureur de la République de la juridiction de Setúbal transmis le 9 février à sa hiérarchie. Ce rapport se présente comme une contribution destinée à « rectifier la situation » car « le ministère public a des pouvoirs limités » sur cette question et « ne voit pas comment il pourrait agir directement » pour en finir avec « les activités indiscutablement illégales de AXL » et « remédier aux actions de ces dernières années dans le lotissement clandestin ». Il note que les activités de AXL ont déjà fait l'objet de procédures pénales devant les tribunaux de Seixal et de Setúbal, à l'occasion desquelles il a été accusé d'avoir commis des délits définis à l'article 12 du décret-loi 46.673, et que le ministère public a accompagné l'autorité (généralement les conseils municipaux ou la direction générale des services d'urbanisation) qui le poursuivait. Dans certains cas, il a même effectué les enquêtes préparatoires qu'il jugeait nécessaires pour renforcer les rapports desdites autorités.

Le document affirme que « des solutions existent mais elles ne dépendent pas du ministère public » car l'impunité des délits non couverts par ces procédures (c'est-à-dire la quasi-totalité des ventes) doit être imputée aux organes qui, selon l'article 17 du décret-loi 46.673, « ont une compétence spécifique pour rédiger ces avis ». L'acte juridique accompagnant la vente de lots divisés illégalement des propriétés rustiques est « nul et non avenu » et c'est pourquoi le ministère public estime ne pas être « légitime à agir en annulation » contrairement à ce qu'insinue Joaquim de Oliveira qui pense – et on sent ici tout le mépris de l'establishment juridique pour un *quidam* inculte juridiquement – que les actes en question sont « annulables ».

Parmi les acteurs responsables et les actions possibles, le document pointe en premier lieu les autorités fiscales : elles « pourraient refuser d'évaluer et de percevoir les contributions »

assises sur les terrains et les maisons construites étant donné que la transaction juridique viole les dispositions du décret-loi. Le document cible ensuite les notaires qui devraient « se récuser » et « refuser de faire ces écritures de lots détachés d'immeubles rustiques » alors que certains les font en mentionnant expressément que « l'autorisation de lotir n'a pas encore été obtenue ». La police judiciaire est également épinglée : c'est elle qui devrait mener des enquêtes sur les activités de AXL, le ministère public ne disposant pas des ressources nécessaires. Les municipalités sont désignées comme les autres grands responsables : elles devraient « prendre des mesures correctives pour empêcher la construction urbaine sur les parcelles vendues » en émettant des avis d'infraction pour violation du décret-loi. Enfin, les autorités qui contrôlent l'activité publicitaire sont accusées de ne rien faire, sans que des organes spécifiques soient ici nommés, même si on comprend qu'il s'agit à la fois du secrétariat d'Etat à l'Information et au Tourisme et des services de la censure.

Jouer avec les règles

Le dossier AXL du carton 425 nous raconte donc une histoire assez banale : celle des manières dont la violation de règles et de lois est appréhendée, dont l'illégalité est comprise et dont les autorités et pouvoirs publics locaux s'en saisissent… ou évitent de s'en saisir.

Comme le suggèrent tous les documents du dossier, le phénomène du « clandestin » est de notoriété publique, connu alors depuis des années par les acteurs étatiques[9]. Dans le document 1, le préfet rappelle au ministre de l'Intérieur qu'ils ont souvent évoqué ce sujet ensemble, et il évoque une autre affaire (celle de la Lagoa de Albufeira – une lagune très connue et prisée qui fait également l'objet de lotissements clandestins) à propos de laquelle il lui a écrit quatre mois plus tôt. Le ministre de la Justice évoque des cas passés devant les tribunaux depuis des années et diffuse ce type d'informations à ses collègues des autres ministères, comme le montre le rapport de l'adjoint du procureur analysé ici. J'ai ainsi retrouvé ce même document dans les archives du ministère de la Justice avec la mention qu'il était envoyé, outre au chef de cabinet du ministre de l'Intérieur, au chef de cabinet du secrétaire d'Etat au budget et au directeur général des Registres et du Notariat[10]. La municipalité de Palmela énumère quant à elle le nombre de propriétés urbanisées en dépit de l'absence d'avis positif du Plan directeur de la région de Lisbonne et mentionne que ce processus a commencé en 1964, avec le lotissement de Pinhal Novo. La municipalité de Sesimbra qualifie AXL d'« authentique spéculateur » et même de « gangster » qui « agit en toute illégalité à l'intérieur de la commune » depuis au moins 1969, ce qui est corroboré par la dénonciation de Joaquim de Oliveira qui rappelle que les lots sont vendus depuis plus de trois ans. Cette information est évidemment partagée par toute la société, ou du moins par un certain nombre de ses segments, à commencer par les classes populaires à la recherche de logements. Les Portugais vivant à l'étranger sont eux aussi au courant de ces activités,

[9] Cela est également souligné par T. Castela dans « A liberal space », thèse citée.

[10] PT/SGMJ/GMJ/10-008-01609.

puisqu'ils comptent, du moins en ce qui concerne cette partie de la banlieue de Lisbonne et l'un des lotissements de AXL (la Quinta do Conde), parmi les principales « victimes » (ou « bénéficiaires ») du lotisseur.

Si le phénomène est connu, l'éventail des acteurs concernés par le phénomène l'est moins, et le dossier AXL a l'avantage de les mettre au jour dans leurs interactions. La présence des présidents et des membres des conseils municipaux, qui sont les ordonnateurs de l'aménagement du territoire au niveau local, et celle des notaires, qui rédigent les actes des transactions, était attendue ; il n'est pas étonnant non plus d'y avoir également trouvé les services de contrôle et de répression, en l'occurence les gendarmes de la GNR (Guarda Nacional Republicana, équivalent de la gendarmerie en France), la police judiciaire et les tribunaux. En revanche, il est plus surprenant de voir mentionnés les services fiscaux, le secrétariat à l'Information et au Tourisme ou encore la Junta de Colonização Interna. Et peut-être plus encore de constater de grands absents : au niveau local, les policiers de la PSP (Polícia de Segurança Pública, équivalent de la police nationale en France), et surtout les contrôleurs municipaux ; au niveau central, le ministère des Travaux publics qui, bien qu'il ait été sollicité par le ministère de l'Intérieur et par le gouverneur, semble n'avoir pas répondu. En tout état de cause, aucune réponse n'a été archivée dans le dossier, ce que l'on peut interpréter de deux façons au moins si l'on met de côté l'hypothèse selon laquelle le document aurait été perdu ou classé dans un autre dossier : soit le ministre des Travaux publics a estimé le sujet tellement délicat qu'il a préféré faire une réponse orale et ne pas laisser de traces ; soit il a choisi de maintenir une certaine ambiguïté qui ne peut être mieux servie que par le silence.

Le plus intéressant dans ce registre est évidemment de voir comment les différentes institutions et entités publiques tentent de se disculper et de se renvoyer la responsabilité. Les présidents de conseil municipal de Sesimbra et Palmela plaident pour des interventions centralisées et des actions « en haut lieu » alors que le préfet les interpelle directement. L'adjoint du procureur de la République de la juridiction de Setúbal pointe le fisc (qui collecte des impôts sans se soucier de la légalité des transactions et des biens taxés) et les notaires (qui passent des écritures sur des transactions « nulles et non avenues » et sont donc corrompus), mais aussi les représentants du secrétariat d'Etat à l'Information (qui tolèrent des publicités dans les journaux et à la télévision) et implicitement la police judiciaire (qui ne mène pas d'enquête globale) et plus généralement tous « les organes qui, selon l'article 17 du décret-loi 46.673, ont une compétence spécifique pour rédiger ces avis ». Il s'agit en l'occurrence des conseils municipaux mais aussi du ministère des Travaux publics, notamment sa direction générale des services d'urbanisation.

Ces documents permettent donc d'appréhender des pratiques et des comportements qui, au niveau local, expliquent le développement des lotissements clandestins dans cette zone au sud de Lisbonne. La corruption en premier lieu, comme on peut bien l'imaginer dans de telles situations[11] : ici sont mentionnés des « camions de ramassage des ordures », et de façon plus

[11] Ce que notent également T. Castela dans sa recherche sur les quartiers clandestins (« A liberal space », thèse citée) mais aussi les chercheurs ayant travaillé sur des communes rurales dans les années 1960 : José Cutileiro, *A Portuguese Rural Society*, Oxford, Clarendon Press, 1971 (traduit en portugais avec une postface inédite sous le titre *Ricos e pobres no Alentejo. Uma sociedade rural portuguesa*, Lisbonne, Sá da Costa, 1977, et Joyce Riegelhaupt, « In the shadow of the city », thèse en anglais non publiée, mais qui a été publiée en portugais plus de soixante ans après sa soutenance sous le titre de *Na sombra da cidade. Integração de uma aldeia portuguesa*, Etnográfica Press, 2025, **https://books.openedition.org/etnograficapress/11163?lang=fr**

vague des « promesses et quelques petits cadeaux », mais on peut imaginer bien d'autres facilités et connivences. C'est d'ailleurs ce que laisse transparaître la réponse du président du conseil municipal de Palmela lorsqu'il affirme être intervenu « directement auprès de AXL », laissant supposer qu'il le connaît très bien. Mais ces collusions et cette corruption ne sont pas les ressorts les plus importants ni les plus intéressants pour comprendre le phénomène clandestin. Ce qui l'est, c'est l'existence de dispositifs qui permettent de jouer avec les règles et donc de lotir illégalement sans trop de difficultés. Les documents du carton 425 montrent ainsi des conseils municipaux qui approuvent des lotissements en « oubliant » (ou négligeant, ou évitant…) de prendre en compte les exigences du Plan directeur de la région de Lisbonne. Ou encore un lotisseur et certains notaires qui jouent sur le flou entre les limites de municipalités pour obtenir des autorisations ou bénéficier du laisser-faire des plus laxistes ou des mieux disposées d'entre elles[12].

Mais les lotisseurs illégaux savent aussi jouer avec les règles et les vides juridiques. Ainsi, lorsque AXL vend ses parcelles, il ne fait jamais écrire dans les contrats de promesse d'achat-vente que celles-ci ont été légalisées et que les constructions urbaines sont possibles ; au contraire, il y est toujours stipulé que la licence de lotissement « n'a pas (encore) été présentée » ou que « l'autorisation de lotir n'a pas encore été obtenue »[13]. De ce fait, il n'y a littéralement pas de délit de fraude, comme le souligne le document du ministère de la Justice, qui au passage se dédouane. Surtout, les comportements des différentes autorités et personnalités apparaissent en décalage et surtout ambigus. C'est ainsi que l'on voit les autorités locales avertir la justice et rédiger des procès-verbaux qui restent lettre morte, tant au niveau du tribunal de la circonscription qu'à celui de la municipalité qui continue de laisser se construire des maisons. De même, le président du conseil municipal ne cesse de demander une « présence permanente de la GNR » sans être entendu de ses supérieurs hiérarchiques, c'est-à-dire du préfet. Les décisions des autorités centrales semblent elles aussi mouvantes puisqu'elles appellent les municipalités à être strictes, ou même à démolir, tout en ne leur en donnant pas les moyens, notamment en termes de contrôle et de répression, voire en les incitant à la clémence au nom de l'ordre public. Et comme les ventes déjà effectuées sont « nulles et non avenues », le ministère public s'estime incapable de proposer des actions « en annulation » (le rapport de l'adjoint du procureur commence par cette phrase : « je ne vois pas dans quelle mesure [le ministère public] peut agir directement »), tout en estimant que les activités de AXL « sont indiscutablement illégales » et que c'est aux municipalités d'empêcher les constructions en émettant des avis d'infraction. Par ailleurs, les fonctionnaires de la préfecture, à commencer par le préfet en personne, éprouvent le même tiraillement à l'égard des autorités locales, entre volonté de respecter et de faire respecter les textes et la loi (qui les amène à demander une stricte application des règles et normes publiques) et souci de l'ordre tant public que social (qui les pousse à tolérer les constructions clandestines et à ne pas donner effet aux embargos et autres mises en demeure), et préfèrent mener des « opérations de sensibilisation » dans la presse et à la télévision.

[12] Sur le conflit de l'époque entre les limites de ces deux communes, voir par exemple *O Sesimbrense* du 21 mai 1972. Mais ce conflit est récurrent depuis les années 1950 (voir, dans les archives Salazar, le dossier sur le sujet : AOS/IN-9-2 Pt 6 (1954-55) Cx 323) puis ressurgit de façon régulière. Pour 1970, voir *Diário de Noticia*, 4 mars 1970 ; « Fonte de Telha de Almada ou Sesimbra ? », *Diário de Noticias*, 7 mars 1970 ; *A Capital (Lisboa)*, 30 août 1970.

[13] Corroboré par des entretiens avec des juristes ayant travaillé avec l'entreprise AXL (juillet 2009, Lisbonne) mais aussi avec des fonctionnaires de conservation de registres et de cadastres (Barreiro et Setúbal, octobre 2008).

Emerge de la lecture de ces documents un double constat : d'une part, la profusion d'acteurs et d'intérêts divers, parfois contradictoires mais tous ambigus au regard du « clandestin » ; d'autre part, la pression du « terrain » et du local sur les autorités centrales. Au-delà des « victimes » de ces transactions illégales qui en appellent au ministre de l'Intérieur pour résoudre leur problème personnel, les remarques du préfet de Setúbal en témoignent lorsqu'il insiste lui aussi auprès du ministre de l'Intérieur pour que la question des constructions, des quartiers et des lotissements clandestins soit « résolue ». Il mentionne ouvertement que « politiquement, il faut trouver une solution urgente » et rappelle qu'il a déjà écrit à Marcello Caetano, le président du Conseil des ministres, pour « demander au gouvernement d'autoriser la légalisation des logements déjà construits, en acceptant la responsabilité du paiement total ou partiel du coût des infrastructures indispensables à la réhabilitation de cette zone urbaine ». Le préfet apparaît comme un intercesseur du local auprès du pouvoir central, ce qui n'est pas stipulé dans les dispositions légales qui définissent son rôle, dans une conception autoritaire et descendante du pouvoir[14]. Même s'il est moins explicite, le président du conseil municipal de Sesimbra exprime également une telle compréhension de la situation lorsqu'il évoque la tension entre la répression (notamment sous forme de démolition) au nom de la loi, et la tolérance du phénomène des clandestins au nom de l'ordre public, laissant entendre que cette dimension l'emporte largement avec la bénédiction et l'incitation explicite du préfet.

La légende AXL

Au cœur de l'affaire, il y a un homme : António Xavier de Lima, que tout le monde connaît et évoque par ses initiales. Qui est-il ? Au début des années 1970, AXL est l'un des principaux personnages impliqués dans l'urbanisation récente de la capitale portugaise, même s'il procède illégalement. Comme le dit Joaquim de Oliveira, son ancien commercial, « AXL a un volume de ventes clandestines supérieur à celui de J. Pimenta », ce dernier étant l'un des principaux promoteurs immobiliers œuvrant dans la sphère légale. Même si cette appréciation, émanant probablement d'un employé licencié voulant se venger, est à prendre avec précaution, il ne fait aucun doute que AXL ait joué un rôle fondamental dans la transformation du grand Lisbonne, et qu'il ait été le lotisseur le plus important de sa rive sud. A sa mort, en 2009, il était le premier propriétaire de terrains rustiques du pays, terrains dont il avait fait l'acquisition principalement avant la révolution[15].

AXL fut un individu haut en couleur qui sut construire le mythe d'un homme ayant « construit un empire à partir de rien », travailleur infatigable, génial en affaires, serviable avec les pauvres et bienfaiteurs généreux, même s'il avait « un caractère difficile » et qu'il fallait

[14] Sur la période considérée de l'Estado Novo, le préfet est le représentant du gouvernement au niveau du district et y est l'autorité policière ; il contrôle les activités des présidents de conseils municipaux de son district qui sont nommés par le ministre de l'Intérieur sur recommandation du gouverneur civil. A propos des gouverneurs et des présidents de conseils municipaux, voir Maria Antonia Pires de Almeida, « O poder local do Estado Novo à Democracia : Presidentes de câmara e governadores civis, 1936-2012 », Lisbonne, CIES-ISCTE-FCT, 2013 (Projeto FCT : PTDC/CPJ-CPO/119307/2010).

[15] Entretien (Lisbonne, juillet 2009) avec un juriste qui a travaillé avec lui dans les années 2000.

« savoir comment et quand s'adresser à lui ». On sait peu de choses de lui avec certitude : il est né le 15 août 1925 à Brejos de Azeitão[16], dans le district de Setúbal, sur la rive sud du Tage, là où il fit ses plus grosses affaires, et est mort le 2 février 2009 tout près, à Vila Amélia, à Palmela. Il a commencé à acheter et vendre des terrains dans le milieu des années 1950 (un journal mentionne 1954 comme l'année de création de son entreprise[17], ce que je n'ai pas pu vérifier) dans les zones de Caxias, Alfarim, Azoia et Fernão Ferro, avant d'investir massivement dans les grandes propriétés de la région[18], comme la Quinta do Conde, Pinhal do General, la Quinta da Marquesa ou la Lagoa de Albufeira, ce qui le fit connaître du grand public. Ses affaires se sont développées dès le début des années 1960 et ont explosé avec l'ouverture du pont Salazar[19] qui relie les deux rives du Tage à Lisbonne. Dans les procès-verbaux de contraventions comme dans les documents de la police politique (PIDE : Polícia Internacional e de Defesa do Estado)[20], la profession mentionnée est « propriétaire », ce qui correspond à ce qu'il a fait toute sa vie : acheter de vastes propriétés et les revendre en parcelles (et non les urbaniser). Les récits populaires font circuler beaucoup d'informations : il aurait été « analphabète » ou « extrêmement peu instruit » mais « très fort en mathématiques ». Il aurait été vu lisant le journal à l'envers et ne sachant pas signer un chèque… Il aurait vendu dans les rues des légumes (ou des fraises selon d'autres récits) dans sa charrette ; il aurait surtout été berger, gardant des moutons et des chèvres de grands propriétaires, et « c'est en gardant ces troupeaux qu'il aurait compris la valeur des terrains », ou plus précisément compris qu'il pouvait faire des affaires avec toutes ces terres « peu productives ». Il aurait, dit-on, commencé dès ce moment-là à en acheter. Lui-même a fait circuler des histoires alimentant cette légende, récits repris par son fils après son décès : il aurait en fait commencé sa vie professionnelle en s'occupant, à 15 ans, d'une plantation de tomates en train de péricliter et l'aurait sauvée ; puis il aurait loué des terres pour faire pousser des choux et des fraises. Il se rendait en charrette au Barreiro pour vendre ses produits et, grâce à ses gains, il aurait acheté une camionnette et se serait mis à approvisionner la Ribeira, le principal marché sur les quais de Lisbonne. Et il aurait appris à lire et à écrire à l'armée. En revanche, aucun de ces récits ne raconte le démarrage effectif de ses affaires dans le foncier. Ils reprennent une fois notre personnage installé et son succès reconnu : il aurait eu des milliers de vendeurs, une centaine de chauffeurs équipés de Mercedes noires, comme celles de l'Etat, la blanche lui étant réservée. Les vendeurs faisaient visiter les parcelles disponibles à la vente et allaient chercher les ouvriers, petits fonctionnaires et commerçants intéressés par l'achat d'un lot au port de Cacilhas, les émigrés arrivant de France, d'Allemagne, de Luxembourg et de mille autres provenances – ou même les colons d'Angola

[16] Selon sa carte d'identité émise le 27 juin 1956 et dont les informations sont retranscrites dans le document de la PIDE l'autorisant à avoir un passeport : PIDE/SC, Boletim 306458, NT8231.

[17] *Correio do Vouga* du 26 février 1971.

[18] Selon les dires de son fils. Voir *Diário de noticias*, 2 février 2019.

[19] Pont qui sera renommé, après la révolution, « pont du 25 avril ». Il fut ouvert à la circulation en 1966 mais les travaux commencèrent en 1962 et la décision de le construire fut prise en 1960. Ces différentes dates sont importantes car elles expliquent la valorisation de ces terrains bien avant l'inauguration du pont, surtout pour des professionnels à l'affût de tous les changements.

[20] Voir les différents procès-verbaux d'infraction trouvés par exemple dans les archives de Sesimbra : « Notificação 1963-1970 n° 865 » (FCMS/B/B/08/01/Cx 01 1963-70) ; « Autos de transgressão policial 1965/69 n° 3102 » (FCMS/I/011/ Cx 015 1965/69). Pour la PIDE, documents 1 et 2 de PIDE/SC/CI(2)2315/NT7166.

pour lesquels AXL organisait le voyage[21] – à l'aéroport. Lors de la révolution, il aurait fui au Brésil (d'autres récits disent au Brésil et en France) – mais certains de mes interlocuteurs, assez proches de lui, et surtout sa famille démentent cette information[22] : il se serait tout simplement retiré à Miramar, au Portugal, avec l'aide d'amis et « le plus loin qu'il serait allé est la Galice, en Espagne ». Quoi qu'il en soit, son entreprise a subi une intervention étatique entre 1975 et 1978[23], et lors de son retour triomphal[24] dans son entreprise et dans les affaires en 1978, il a repris ses activités de manière moins flamboyante mais tout aussi méthodique et fructueuse, du moins jusqu'au milieu des années 1980[25], au point qu'à sa mort, comme je l'ai dit, il était le plus grand propriétaire foncier privé du pays.

Les mythes alimentent des appréciations opposées. Pour certains, AXL fut « un authentique spéculateur », un « lotisseur clandestin » qui a réussi grâce à des « fraudes » et à la corruption, distribuant facilement de l'argent pour acheter les uns (les édiles municipaux principalement) et pour semer la zizanie parmi d'autres (les héritiers des grandes propriétés afin de pouvoir les leur acheter plus facilement et à meilleur prix). Il aurait même commencé ses affaires dans l'achat et la vente de terrains en trompant ses proches[26]. Quoi qu'il en soit, il serait resté un « commerçant » : ce qu'il faisait – « très bien » – c'était vendre des lots avec un minimum d'infrastructures, voire pas du tout à part une voie ouverte[27]. Pour d'autres au contraire – et c'est une appréciation très largement dominante, notamment parmi ceux qui lui ont acheté des parcelles – AXL était un homme bon, qui a permis à des centaines de milliers de personnes de se loger, qui n'a rien fait d'illégal mais était « juste malin et astucieux ». Il n'a jamais été vu par cette frange de la population comme un spéculateur, un riche, un privilégié, un profiteur. Parce qu'il a permis aux moins dotés de payer à crédit sans taux d'intérêt, et fait de nombreux dons, aux pompiers en premier lieu mais aussi aux associations en tout genre, il est considéré comme un homme de bien, un homme capable de faire des affaires tout en « aidant beaucoup de gens », un homme « accessible », qui a « remplacé un Etat défaillant ». Ces appréciations valent aussi bien à la

[21] Nombreux entretiens à Lisbonne, Sesimbra, Palmela, Barreiro, Seixal entre mai 2008 et juin 2015, corroborés par des articles de presse (par exemple *Voz de Palmela*,31 août 1972). Voir également Jorge Gaspar (dir.), *Clandestinos em Portugal. Leituras*, Lisbonne, Livros Horizonte, 1989.

[22] Nombreux entretiens entre mai 2008 et juin 2025 ainsi que, pour le récit familial, *Diário de Noticias*, 2 février 2019.

[23] Pour les textes sur l'intervention étatique de l'entreprise individuelle AXL : décret-loi 660/74 du 25 novembre 1974 et 222-B/75 du 12 mai 1975, résolution du Conseil des ministres du 20 mai 1975 publié au J.O. du 17 juin 1975 (**https://files.diariodarepublica.pt/1s/1975/06/13700/08240825.pdf**).Pour la « désétatisation » : décret-loi 422/76 du 29 mai 1976 et résolution 79/78 du 24 mai 1978 (**https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao/79-1978-233083**).

[24] Marco Lima, son fils, raconte que le 26 mai 1978, AXL et sa femme arrivent, très inquiets (d'autres récits disent « accompagné de gros bras armés jusqu'au cou » – entretien juillet 2009), mais qu'ils sont reçus triomphalement, des centaines de personnes voulant embrasser Lima qui est « porté en triomphe à l'intérieur de l'édifice ». Voir *Diário de Noticias*, 2 février 2019.

[25] Les affaires de AXL étaient florissantes jusqu'à la révolution, mais elles ont explosé en 1974, profitant tout à la fois de la légitimité politique donnée au « droit au logement », à l'ambiance de liberté et à la volonté de nombreux propriétaires fonciers de se défaire de leurs terres (parfois avant leur départ du Portugal). Après 1978, il a continué ses activités qui se sont ralenties après 1984 du fait principalement de la baisse de la croissance démographique et de la fin du boum de la demande de lotissements et de l'urbanisation de la métropole. Voir Maria Ioannis Baganha et Maria Margarida Marques, « Lisbon : Social differentiation and the formation of labour markets », in Pedro Telhado Pereira et Maria Eugenia Mata (eds.), *Urban Dominance and Labour Market Differentiation of a European Capital City, Lisbon 1890-1990*, Londres, Kluwer Academic Publishers, 1996, pp. 75-122.

[26] Entretien (Palmela, juin 2025) avec un ancien conseiller municipal de Palmela.

[27] Entretien (Setúbal, octobre 2008) avec un architecte impliqué dans les programmes de reconversion de ces quartiers.

grande époque du lotissement clandestin, dans les années 1960-1980[28], qu'aujourd'hui. Lors des entretiens que j'ai pu mener[29], j'ai souvent entendu dire que « AXL a été un bienfaiteur », que certes « il a profité de la dictature mais il a aidé les gens », que « j'ai beaucoup de respect pour lui », parce qu'« il a aidé beaucoup de personnes, et les plus pauvres », que ceux qui le critiquent ne sont autres que ceux qui lui doivent encore de l'argent ; et que ceux qui le traitent de « voyou » se trompent de cible : AXL a toujours été clair et net, ce sont ses vendeurs qui ont fait des mauvais coups et des arnaques dans son dos, « se jouant de sa générosité », notamment en vendant deux fois le même lot ou en promettant des choses qui n'existaient pas.

Ce qui est certain, c'est qu'AXL a fait sa fortune dans l'achat-vente de propriétés, souvent grandes, qui appartenaient à la noblesse et à la haute bourgeoisie, comme le montrent les noms de ces domaines, désormais devenus des quartiers officiels, ou qui ont même acquis le statut de *vila* (village) ou de *freguesia* (paroisse) pour certaines d'entre elles : Quinta do Conde, Quinta da Marqueza, Pinhal do General… Ces opérations avaient notamment lieu lors de successions : les héritiers ne s'entendaient pas forcément ou avaient besoin d'argent, les familles étant souvent en décadence à cette époque. AXL découpait les propriétés pour les vendre en toutes petites parcelles, à la hauteur des moyens des gens qui n'étaient pas dans la misère la plus terrible (ceux-là habitaient dans des bidonvilles sur des terrains publics aux abords de Lisbonne ou s'entassaient dans des chambres insalubres dans le centre de la capitale), mais qui n'avaient les moyens ni de louer des logements décents, ni d'aquérir des terrains urbains. Ces terrains rustiques s'achetaient relativement bon marché car ils étaient non urbanisables, et AXL revendaient les parcelles en faisant une marge confortable mais à un prix bien moindre que s'il s'était agi d'une parcelle d'un lotissement légal[30]. Il faisait ouvrir une route principale, parfois des rues, et dessinait ensuite les parcelles les unes à côté des autres, le plus densément possible, sans prévoir d'équipements et surtout sans réaliser les infrastructures en eau, électricité, assainissement, ni les égouts, ni même les trottoirs. Parfois les plans mentionnaient par une croix une église qui n'était pas édifiée. A la Quinta do Conde, le plus important de ces lotissements illégaux, un réservoir d'eau avait été construit ; mais il était beaucoup trop petit pour alimenter toutes les parcelles, et le raccordement n'avait pas été fait. Il était là pour donner l'illusion d'une urbanisation légale et rassurer les acheteurs de lots. Les moins dotés commençaient par construire une baraque puis, au fur et à mesure, une habitation en dur, d'abord le rez-de-chaussée, puis un étage, avec ou sans annexe au fond du terrain. Venus de l'intérieur du pays, ils avaient souvent commencé par migrer seuls et vivre dans une chambre d'un logement plus ou moins salubre ; lorsqu'ils faisaient venir la famille, il leur fallait trouver un logement plus grand malgré la faiblesse de leurs revenus. Les autres construisaient directement une petite maison. Et les plus aisés achetaient parfois plusieurs lots pour investir et spéculer. Selon les zones, il s'agissait d'une résidence principale ou d'une maison secondaire.

[28] Comme le relatent les chercheurs qui ont travaillé sur le sujet à cette époque : voir notamment T. Barata Salgueiro, *Bairros clandestinos na periferia de Lisboa*, *op. cit.*, et J. Gaspar (dir.), *Clandestinos em Portugal, op. cit.*

[29] Entretiens menés entre 2007 et 2009 dans les quartiers lotis illégalement par AXL avec des habitants de longue date qui avaient directement traité avec lui ou ses vendeurs, ou avec leurs descendants.

[30] Voir T. Barata Salgueiro, *Bairros clandestinos na periferia de Lisboa*, *op. cit.*, et J. Gaspar (dir.), *Clandestinos em Portugal, op. cit.*, ainsi que Luis Jorge Bruno Soares, Urbanizaçao clandestina e politica urbana », *Sociedade e Territorio*, 1, 1984, et *Transformaçao informal do territorio. Situaçao na area metropolitana de Lisboa*, Lisbonne, Centro de Estudos dos Povos de Expressao Portuguesa, 1987.

Il est certain aussi que AXL donnait beaucoup. Il donnait aux pompiers ; il donnait aux municipalités, comme le rappelle le président du conseil municipal de Sesimbra dans son courrier au préfet de Setúbal, des équipements ou des terrains, ou encore de l'argent ; il donnait à l'équipe de football de Setúbal, l'alors fameux Vitória, dont il fut un temps le président, de juin 1973 à la révolution[31] ; il contribuait à l'organisation de courses cyclistes réalisées sous son haut patronage[32], ou aux fêtes populaires de la région ; il donnait à des associations diverses[33]… Il donnait et le faisait savoir dans la presse régionale (ce qu'il n'a plus fait après la révolution).

Lors de son décès, en 2009, il est frappant de constater que les articles publiés dans la presse ont tous été élogieux et n'ont jamais mentionné le caractère illégal ou clandestin de ses activités[34], ils rappelaient parfois de façon très vague une ou deux « controverses », qui n'avaient pas empêché sa reconnaissance publique, bien au contraire. Le jour de son enterrement, les pompiers lui attribuèrent la plus grande distinction de leur corporation, l'insigne d'or (*crachá de ouro*). Dix ans après sa mort, en février 2019, la Junta de Freguesia de la Quinta do Conde lui a rendu hommage en donnant son nom à la plus grande avenue de la localité[35]. Et en 2022, l'année de sa création, le Rotary club de la Quinta du Conde l'a honoré en tant que « professionnel de l'année » à titre posthume, lui « qui a fait naître la Quinta do Conde » et su « accompagner l'explosion démographique de Lisbonne » en étant « en avance sur son temps », lui qui avait eu « l'esprit entrepreneurial et du service public »[36] et su comme personne « valoriser la région et le pays »[37].

Au-delà du mythe, AXL incarne la figure historique du médiateur

Si un mythe entoure son ascension, il me semble que AXL a assumé une fonction bien réelle de passeur, de médiateur. Dans de très belles pages, Gabriella Gribaudi a montré, à propos de Naples, que les médiateurs se trouvaient au point de suture, de jonction et de communication de sphères et mondes différents, entre société et marché, entre niveau central et niveau local, mais aussi entre différentes strates de la société. Les médiateurs sont ceux-là

[31] « AXL novo presidente da direção do Vitória », *O Setubalense*, 27 juin 1973. Après la révolution, il sera le président du club de football d'Amora, localité dont dépendait sa résidence, mais « son » club est resté le Vitória. Il faut dire que ce dernier était d'une tout autre envergure et que les années 1960-1970 furent celles de son âge d'or : il fut plusieurs fois troisième au championnat portugais et connut de bons résultats au niveau européen, allant jusqu'aux quarts de finale.

[32] *Voz de Palmela,* 2 juin 1972.

[33] *O Setubalense*, 2 février 1973.

[34] **https://www.dn.pt/arquivo/diario-de-noticias/xavier-de-lima-o-homem-humilde-que-era-excentrico-nos-negocios-10511534.html#goog_rewarded** ; **https://expresso.pt/sociedade/antonio-xavier-de-lima-1926-2009=f496023**; **https://www.cmjornal.pt/portugal/detalhe/adeus-a-antonio-xavier-de-lima** ; **https://bombeirospinhalnovo.com/28985-2/**

[35] *Diário de Noticias*, 2 février 2019.

[36] *O Setubalense*, 23 mars 2022.

[37] **https://www.rostos.pt/inicio2.asp?cronica=15002275&mostra=2&seccao=postais&titulo=Rotary-Club-da-Quinta-do-Conde-Sesimbr**

mêmes qui ont la capacité de parler le langage de chacun, de gérer les différents niveaux et les différents systèmes en présence ; ils savent capter les opportunités extérieures et faire fructifier les ressources relationnelles à chaque niveau nécessaire[38]. Ces médiateurs ne se contentent pas de faire passer des messages, des politiques, des interventions venus de l'extérieur, ils les traduisent en idiomes locaux compréhensibles de tous et, ce faisant, deviennent les premiers acteurs des transformations qui en découlent. Et c'est ce que AXL fit brillamment pendant une quinzaine d'années, parce qu'il arrivait à jouer sur différents niveaux.

Dès le début des années 1960 et particulièrement à partir de la fin de la décennie, à travers la parcellisation toujours plus poussée des propriétés, AXL a permis à des centaines de milliers de personnes d'avoir accès au foncier urbain, c'est-à-dire simultanément accès à la ville pour les ruraux, à la propriété de la terre pour les non-possédants et à un lieu d'investissement et/ou aux conditions de retour au pays pour les émigrés. Le phénomène des quartiers clandestins était en effet intimement lié à la structure de la propriété, et en cela, les zones de l'aire métropolitaine de Lisbonne appartenaient incontestablement au sud du pays, avec de grandes propriétés et un régime latifundiaire qui a ouvert la voie à de grandes opérations de lotissement (contrairement au nord du pays où ce phénomène a aussi existé mais a concerné une multitude de petites, voire très petites propriétés)[39]. AXL est donc médiateur entre deux sphères sociales : le monde des propriétaires latifundiaires et le monde des classes populaires, et plus précisément à la fois le monde de ces populations rurales qui arrivaient en ville, qui étaient pauvres mais en voie d'ascension économique et sociale, et le monde des « petits moyens »[40], ces petits fonctionnaires, commerçants et artisans, ouvriers qui cherchaient à mieux se loger en famille sans avoir de quoi louer ni acheter dans le légal. Tous cherchaient à réaliser le rêve de la « maison portugaise »[41] qu'ils partageaient avec les autorités, et fuyaient le logement vertical disponible via des opérations publiques sur la rive nord du Tage (à Sintra ou à Loures par exemple). Il a donc été le médiateur entre le monde des privilégiés en voie de « déclassement » et le monde des « exclus » en voie d'ascension. Issu de ce dernier, AXL a su anticiper un mouvement socioéconomique de fond et a pu déployer son talent précisément parce qu'il savait convaincre les classes populaires et parler leur langage, qu'il arrivait à toucher la population susceptible d'acheter, qu'il n'appartenait pas au monde des puissants et pouvait donc s'impliquer dans un jeu pas toujours respecté ni respectable, souvent situé aux marges de la légalité, tout en étant capable de les mettre en confiance et plus encore de les intéresser.

[38] Gabriella Gribaudi, *Mediatori. Antropologia del potere democristiano nel mezzogiorno*, Turin, Rosenberg & Sellier, 1991 (1re édition, 1980). Voir également son *A Eboli. Il mondo meridionale : Cent'anni di trasformazioni (1880-1980)*, Venise, Marsilio, 1990, livre dans lequel elle approfondit son analyse du travail de traduction et d'invention des médiateurs.

[39] L. J. B. Soares, « Urbanizaçao clandestina e politica urbana », art. cité.

[40] Pour reprendre l'expression de Marie Cartier, Isabelle Coutant, Olivier Masclet et Yasmine Siblot dans *La France des « petits moyens ». Enquête sur la banlieue pavillonnaire*, Paris, La Découverte, 2008.

[41] Même si l'idée de « maison portugaise » a émergé dès la fin du XIXe siècle, elle a été érigée comme forme idéale de logement par le régime salazariste qui en a fait l'un de ses leitmotivs, surtout avant la Seconde Guerre mondiale. Cette conception doit évidemment être lue à la lumière de la primauté donnée à la propriété privée, de l'idéologie de la convergence des classes (« une maison pour tous les Portugais ») et du rejet des grands ensembles et autres modèles de logement « collectivistes » considérés comme dangereux politiquement. Voir José Callado, « A Casa portuguesa », *Cidade Campo, Cadernos da Habitação ao Território*, n° 1, février 1978, pp. 84-100. Pour la mise en récit des ventes de AXL comme accession au rêve de la « maison portugaise », voir par exemple *Correio da Beira (Guarda)* du 28 janvier 1971.

En proposant aux propriétaires fonciers un prix supérieur au prix du terrain rustique mais bien moindre que celui du terrain urbain, il valorisait sa capacité de transformation et de valorisation de terrains à valeur quasi nulle au bénéfice des latifundiaires (grande bourgeoisie et noblesse en déclin trouvaient ainsi des revenus complémentaires), des migrants (qui accédaient ainsi à la ville et à la propriété urbaine, autrement inaccessible) et plus encore de lui-même.

Ce faisant, AXL est devenu un acteur majeur, pour ne pas dire premier, de la transformation urbaine du grand Lisbonne. En faisant la jonction de mondes différents et en facilitant le passage du monde rural au monde urbain, il a rendu socialement et politiquement tenable un mouvement qu'aucune politique publique claire n'accompagnait. Et dans ce mouvement, AXL a en réalité été un médiateur entre trois univers sociaux dans la mesure où les divisions de propriétés et les lotissements étaient des opérations d'une telle envergure que les pouvoirs publics ne pouvaient pas ne pas être au courant de ce qu'il advenait sur des parties aussi importantes du territoire. Dans le Portugal de l'Estado Novo, la formation de la classe supérieure et la domination politique étaient largement issues du régime foncier en général, et plus précisément du régime latifundiaire[42]. Dans les années 1950-1960, même si les propriétaires terriens étaient pour nombre d'entre eux en situation économique descendante, leur capacité d'influence et leur position sociale restaient fortes[43] : du fait de la perte de rentabilité de leurs productions agricoles et de la politique d'industrialisation, particulièrement dans cette partie du territoire, leur pouvoir économique s'érodait et c'est la raison pour laquelle ils vendaient leurs terres ; mais les liens historiquement tissés avec le capital financier, avec les forces armées et avec la haute fonction publique demeuraient. Ils faisaient partie d'un même milieu social, fréquentaient les mêmes cercles, avaient souvent fait leurs études ensemble, notamment dans l'agronomie et le droit. Cette interpénétration était renforcée par la rareté de la classe moyenne dans les zones rurales. De sorte que l'administration locale tendait à servir les intérêts des propriétaires terriens, d'autant plus que dans le système corporatiste, les intérêts agricoles étaient exclusivement représentés par les grands propriétaires. Ces liens perdurèrent dans les phases de retrait, comme le suggère la tolérance *de facto* du phénomène tout à fait visible de parcellement et de lotissement illégal : la presse fit régulièrement des campagnes sur le sujet à partir des années 1960 ; les « lotisseurs illégaux » publiaient des annonces dans les journaux et même parfois à la télévision comme le rappelle notre dossier ; les administrations centrales travaillaient sur le sujet et menaient des études, y compris par le truchement d'universitaires[44].

[42] Sur ce point, l'ethnographie de J. Cutileiro sur l'Alentejo (*A Portuguese Rural Society, op. cit.*) est fondamentale. Il y mentionne par exemple que, dans les années 1960 encore, les échanges entre les grands propriétaires et latifundiaires et les autorités gouvernementales avaient moins lieu au Parlement, dans les ministères, dans les *grémios* et autres instances institutionnalisées que dans les diners et parties de chasse. Voir également José Manuel Sobral (« Family, power and property. Ascendency and decline of a rural elite », in João de Pina Cabral et Maria Antónia Pedroso de Lima (dir.) *Elites. Choice, Leadership and Succession*, Londres, Routledge, 2000, pp. 149-163) et Oliveira Baptista (« A agricultura e a questão da terra. Do Estado Novo à Comunidade Europeia », *Análise Social*, 1994, XXIX, 128, pp. 907-921) pour l'importance politique de l'élite rurale et du foncier au-delà même de leur poids économique et politique local, en forte chute.

[43] Outre les références ci-dessus, voir Hermínio Martins, « Classe, status e poder em Portugal », texte de 1971 initialement écrit en anglais, reproduit en portugais dans *Classe, status e poder*, Lisbonne, ICS, 2006 (2e éd.), pp. 105-108.

[44] Voir les travaux accompagnant la planification urbaine (AOS/CO/PC-59 Cx 633, Pt 7, Rapport de la Comissão encarregada de estudar os problemas relativos aos « bairros de lattas », mars 1958 ; AOS/CO/PC-59 Cx 633, Pt 7, Rapport de la Comissão encarregada de estudar os problemas relativos aos « bairros de lattas », mars 1958 ; AOS/CO/OP-12 Pt 1 (1967) Cx 485, Correspondance à propos du Plan directeur de développement

On comprend dès lors pourquoi, en cas de critiques publiquement exprimées, les « fautes » étaient reportées sur les notaires et les conservateurs, rarement sur les « lotisseurs clandestins », jamais sur les propriétaires fonciers qui vendaient pourtant leurs terres et parfois parcellisaient directement leur propriété. Il est également intéressant de noter, *a posteriori*, qu'à l'inverse des passeurs des migrants clandestins[45], les « lotisseurs illégaux » ne furent pas criminalisés et stigmatisés, bien au contraire. Ainsi AXL était-il présenté, dans les années 1960-1970 comme « le grand urbaniste » (« *o grande urbanizador* » ou « *o grande urbaniste* »). Il était accepté lors des rencontres officielles[46], n'hésitait pas à organiser des visites guidées de ses opérations foncières et immobilières, à orchestrer un concours du meilleur article les concernant, ni même à éditer un livre à sa gloire[47] . Et en dépit de quelques affaires transmises aux tribunaux locaux, il n'y eut jamais de poursuites à son encontre, comme le laissent entendre les affirmations du président du conseil municipal de Sesimbra et du représentant du ministère de la Justice archivées dans le carton 425. On peut même aller jusqu'à dire que le rôle de médiation de AXL (comme des autres « lotisseurs clandestins ») jouait aussi en sens inverse, dans la mesure où son truchement permettait que le régime accepte, de façon tacite, l'exode rural et l'urbanisation, fût-elle illégale.

Il a donc permis aux populations émigrées, à celles qui fuyaient le monde rural et aux classes populaires d'avoir accès à la terre, mais aussi d'éviter de se confronter directement à une administration bureaucratique et formelle, opaque et souvent peu compréhensible, hiérarchisée et élitaire, à eux inaccessible en termes économiques et plus encore sociaux[48]. Comme l'ont montré des travaux consacrés à la période de la dictature, l'Etat était souvent vu par les classes populaires comme un obstacle à l'ascension sociale, voire comme un ennemi et en tout cas comme une entité abstraite et insaisissable qu'il valait mieux éviter[49]. Dans la mesure où l'Etat et ses agents étaient perçus comme les alliés des riches et des

urbain de la région de Lisbonne de 1967 ; Antonio Fonseca Ferreira, *Por uma nova politica de habitaçao*, Porto, Afrontamento, 1987 ; ainsi que T. Barata Salgueiro, *Bairros clandestinos na periferia de Lisboa, op. cit.* ; et les travaux de groupes d'architectes dans le cadre du LNEC (Laboraratório Nacional de Engenharia Civil) ou du GPA (Gabinete de Planeamento e Arquitectura) où l'on retrouve tous les architectes, sociologues, géographes qui après la révolution seront très actifs sur les questions de logement et d'aménagement urbain comme Nuno Portas, Helena Roseta, Luis Jorge Bruno Soares, Fernando Gonçalves… Sur le LNEC, voir Patricia Bento d'Almeida, Teresa Marat-Mendes et Michel Toussaint, *Investigar Arquitectura no LNEC*, Lisbonne, Caleidoscópio, 2024, et *Memórias do LNEC*, Lisbonne, Caleidoscópio, 2024. Sur le GPA, « Memorias descritivas, Luis Jorge Bruno Soares, Arquiteto urbanista », chapitre 2, « Experimentaçao 1967-1976 », Gabinete de Planeamento e Arquitetura, 2021, pp. 68-73.

[45] Victor Pereira, « L'Etat portugais et les Portugais de France de 1957 à 1974 », thèse de doctorat en histoire, IEP de Paris, Centre d'Histoire de Sciences Po, 2007, ou sa version publiée, *La Dictature de Salazar face à l'émigration : l'Etat portugais et ses migrants en France (1957-1974)*, Paris, Presses de la FNSP, 2012.

[46] A l'instar de la rencontre de novembre 1970, sous le patronage du secrétariat d'Etat à l'Information et au Tourisme, de la municipalité d'Almada, et du Syndicat national de la presse non quotidienne.

[47] António Xavier de Lima, « O Homem e os Emprendimentos », Cova da Piedade, Emprendimentos António Xavier de Lima, 1971.

[48] Sur le foncier illégal, Isabel Guerra et Nelson Matias, « Elementos para uma analise sociológica do movimento clandestino », in J. Gaspar (dir.), *Clandestinos em Portugal*, *op. cit.* ; Victor Pereira développe un même argument de façon particulièrement détaillée et convaincante à propos de l'émigration illégale : *La Dictature de Salazar face à l'émigration, op. cit*.

[49] Pedro Ramos Pinto, « Housing and citizenship : Building social rights in twentieth-century Portugal », *Contemporary European History*, 18 (2), 2009, pp. 199-215 ; Nuno Domingos et Victor Pereira (dir.*), O Estado Novo em questao*, Lisbonne, Ediçoes 70, 2010 et notamment le chapitre d'Inês Brasao, « Serviço doméstico em Portugal : lugares de origem, êxodo e itinerários urbanos (anos quarenta a sessenta) », pp. 81-110.

puissants, où les rapports avec l'administration consistaient en autant de confrontations avec la corruption et l'humiliation, l'intermédiation était indispensable. De fait, les municipalités, les gouvernements locaux, l'administration fiscale étaient historiquement les symboles de cette mise à distance bureaucratique, les lieux de la domination sociale, l'espace qui renforçait le sentiment d'infériorité d'une population qui ne comprenait pas les demandes, ne savait pas remplir les formulaires, ignorait quels documents communiquer, ne maîtrisait pas les manières de répondre et d'argumenter. Les administrations incarnaient également le monde de l'attente, qui favorise la domination : l'arbitraire et l'imprévisibilité en étaient les caractéristiques. L'opacité des procédures donnait l'impression aux populations concernées que les administrations fonctionnaient à leur guise, et d'abord les faisaient attendre. En passant avant tout par des intermédiaires informels, par ses « vendeurs » qui étaient souvent eux-mêmes des acheteurs de lots, en tout cas des « égaux » des acheteurs potentiels et par des notaires soudoyés, AXL fournissait l'accès à la terre à travers des relations informelles et personnalisées rassurantes. Le fait d'avoir un réseau solide de personnes solvables était une condition indispensable pour devenir vendeur d'un grand lotisseur illégal comme lui, ce qui explique la composition des quartiers par affinités, en particulier régionales, et le rôle des liens professionnels dans leur expansion. Ces liaisons sociales expliquent également le grand nombre d'émigrés portugais, notamment en France, devenus propriétaires de multiples lots, que l'on retrouve à la base du dossier du carton 425 : ces émigrés rêvaient de posséder une propriété privée et n'avaient que peu de temps (pendant leurs vacances) et aucun bagage pour « affronter » l'administration. Cette médiation antibureaucratique si l'on peut dire, anti-formelle en tout cas, est consubstantielle au caractère illégal des opérations : les lotissements n'en étaient pas vraiment puisqu'ils n'avaient pas d'infrastructures ou qu'elles étaient très nettement insuffisantes et que les règles administratives et urbanistiques n'étaient pas respectées. Mais ces inconvénients n'étaient pas forcément perçus comme tels[50] : les segments de population ciblés par AXL étaient soit des gens de la campagne qui n'avaient pas la maîtrise des normes urbaines et des règles publiques minimales de la vie urbaine, soit des urbains très pauvres qui fuyaient l'insalubrité de leurs maisons et qui, quoi qu'il en soit, vivaient dans de bien meilleures conditions dans ces quartiers ; il pouvait également s'agir d'émigrés qui cherchaient des opportunités d'investissement et voulaient « aller vite ». AXL répondait à cette demande : les notaires notamment, du moins ceux que AXL privilégiait et conseillait à ses acheteurs, pouvaient rédiger des actes en deux ou trois jours[51]. L'illégalité et le non-respect des normes étaient avantageux pour tous, principalement parce qu'ils évitaient le coût, en termes financiers autant qu'en termes de temps et de relations sociales, des procédures à suivre, des papiers à fournir, des autorisations à demander[52].

[50] Voir un article de *A Voz de Palmela* du 1er novembre 1973 critiquant la bureaucratie municipale de Palmela qui empêche les gens de bien vivre.

[51] Entretiens avec deux juristes (Lisbonne, mai 2009), un conservateur (Sesimbra, octobre 2010) et un conseiller municipal (Palmela, juin 2015).

[52] Sur la réticence, voire la peur de la bureaucratie et la préférence pour une régularisation après coup, grâce au versement de sommes plus ou moins importantes, voir J. Riegelhaupt, *Na sombra da cidade*, *op. cit.* Pour beaucoup de Portugais, il était difficile de respecter toutes les règles, extrêmement nombreuses, souvent méconnues et en tout cas rendues difficilement « respectables » en raison de cette extranéité et peur de la bureaucratie.

La médiation était également financière. En cela aussi AXL fut le premier et le plus important des lotisseurs illégaux, le plus emblématique de leur capacité de médiation, capacité à comprendre les besoins des uns et des autres, à analyser le plus finement possible les ressources comme les limites de leur clientèle. Or celle-ci était pauvre, elle ne bénéficiait d'aucune garantie, elle ne recevait pas forcément de salaire fixe ou alors ce dernier était si bas qu'il ne permettait pas d'accéder aux banques et encore moins au crédit. Dans une société qui ne s'était pas encore convertie à la consommation, le crédit était impossible pour ce segment de la population. C'est ce qui explique que AXL ait été non seulement lotisseur illégal, mais également banquier illégal : il a permis l'achat à crédit, à travers notamment les contrats de promesse d'achat-vente qui, je l'ai noté en décrivant le document 7 du carton 425, permettaient aux acheteurs de différer dans le temps, théoriquement un an, le versement de la somme due, sans intérêts. En réalité ces délais de paiement étaient beaucoup plus longs, et renouvelables. Lors des premiers entretiens que j'ai réalisés sur le sujet, en 2008 et 2009, j'ai rencontré des personnes qui devaient encore de l'argent à AXL et qui riaient en me racontant que, lorsqu'ils le rencontraient, ce dernier prenait un malin plaisir à leur dire : « ta maison t'appartient mais n'oublie pas que le terrain est à moi ! ». Car AXL ne mettait pas forcément de pression pour être remboursé : s'il ne prenait pas d'intérêts, il calculait les sommes manquantes non sur le prix de vente de l'époque de la signature du contrat de promesse d'achat-vente mais sur le prix du terrain à la date du remboursement effectif… qui avait évidemment explosé avec la consolidation du quartier et du lotissement, voire avec sa légalisation ou du moins son aménagement plus ou moins effectif.

AXL apparaît ainsi comme la figure historique du médiateur, du passeur entre deux et même trois mondes sociaux (celui des élites sociales, celui de l'administration publique, celui de l'*habitus* rural), entre deux époques (l'une dominée par le rural et l'agricole, l'autre par l'urbain et l'industriel), entre deux conceptions du foncier (l'une fondée sur la richesse agricole et forestière, l'autre perçue comme une réserve urbaine), entre deux économies (l'une presque autosuffisante et en tout cas peu tournée vers la consommation et l'accumulation, l'autre, capitaliste, centrée sur le crédit), entre deux types de société (une société élitaire et une société en voie de démocratisation), entre deux mondes de relations sociales (celui de l'écrit et celui de l'oral ; celui de la bureaucratie et celui des arrangements informels), entre deux temps (le temps immuable du monde rural et le temps de la croyance en une transformation de ces territoires en monde urbain). Mais cette action médiatrice, qui traduit une rupture, était simultanément fondée sur des valeurs consensuelles en vigueur dans la société portugaise. Comme l'a magistralement montré Giovanni Lévi à propos du Piémont du XVII^e^ siècle, le médiateur n'a pas forcément un rôle de conservation de l'ordre social ; il peut endosser un rôle beaucoup plus dynamique[53]. Et c'est ce que nous donne à voir l'action de AXL : il ne fait pas partie du monde des entrepreneurs ni des grandes fortunes, de l'establishment ni des « grandes familles » qui font l'économie portugaise, et son ascension illustre une sorte de démocratisation du monde des affaires[54] ; ce faisant il est un acteur incontournable de l'ascension sociale et remet en question

[53] Giovanni Lévi, *Le Pouvoir au village. Histoire d'un exorciste dans le Piémont du XVII^e^ siècle*, Paris, Gallimard, 1985.

[54] Maria Antonia Pedroso de Lima, *Grandes familias, grandes empresas. Ensaio antropologico sobre uma elite de Lisboa*, Lisbonne, Publ. Dom Quixote, 2003, et Filipe S. Fernandes, *Os empresarios de Marcello Caetano. Os grandes anos de investimento publico e privado entre 1968-1974, e as guerras empresariais*, Lisbonne, Alfragide, 2018. A ma connaissance, Fernandes est le seul auteur qui ait analysé et mentionné l'action de AXL dans ce

les structures qui ont longtemps présidé à la reproduction des statuts et des rôles assignés dans et par la société ; il donne accès à la propriété foncière à ceux qui en étaient jusque-là exclus, totalement ou du moins en ville[55] en contribuant à redéfinir la structure foncière et en offrant pour la première fois la possibilité du crédit à l'habitation hors du monde rural ; il ne cible pas les populations considérées comme solvables par les institutions bancaires ou les grandes entreprises immobilières, mais les catégories inférieures – les migrants intérieurs, les petits fonctionnaires, les petits commerçants ou les émigrés – qui possèdent un faible pécule (puisqu'ils peuvent envisager d'acheter) mais ne sont pas suffisamment riches pour passer par les institutions formelles. Il diversifie les modalités de commercialisation et de prospection des marchés en s'appuyant sur un vaste réseau de recruteurs rémunérés à la vente effective et en transformant les acheteurs en recruteurs. Il a donc innové et est devenu un modèle et une avant-garde d'une mutation qu'il a su le premier sentir et exploiter. Même si, d'une certaine manière, on peut dire qu'il a échoué à faire de ses affaires un empire économique et à stabiliser le pouvoir de son groupe et de sa famille[56], il a contribué à préparer le changement : il a ainsi ouvert la voie à José de Sousa Cintra, son grand rival sur la rive sud du Tage, de quelques années plus jeune que lui, qui est arrivé à s'affranchir de ce modèle en diversifiant ses affaires[57] ; mais aussi à d'anciens employés qui se sont émancipés et ont fondé leur propre entreprise, à l'instar de PIOL, créée en 1970, qui n'hésite pas à se réclamer de « la méthode AXL »[58] ; ou encore des entrepreneurs de moindre envergure, restés dans l'anonymat, et plus rarement de certains paysans ayant profité de leur proximité avec Lisbonne pour démanteler leur petite propriété[59]. Mais cette innovation s'est faite en prenant appui sur les valeurs en vigueur dans la société. AXL n'était pas un révolutionnaire, loin de là. Il était farouchement anticommuniste, et outre l'aversion pour tout ce qui pouvait s'apparenter à du « socialisme » ou du « collectivisme », il partageait aussi avec le pouvoir le mythe de la « maison portugaise » qui « fait l'homme, la famille et la société[60] » et se traduit par une même apologie de l'autoconstruction : à l'image

processus de démocratisation du monde des affaires (p. 369).

[55] En effet, ces migrants portugais ne sont pas des déshérités ; certains font partie de la petite classe moyenne émergente ; d'autres ont émigré à l'étranger et ceux-là étaient souvent de tout petits propriétaires du monde rural car comme on le sait, hier comme aujourd'hui, ce ne sont pas les plus pauvres qui émigrent. Dans les archives que j'ai dépouillées, la mention de personnes qui disent avoir vendu de la terre ou une petite maison à la campagne pour s'acheter leur lot dans le quartier clandestin est très fréquente.

[56] Après un ralentissement à partir du milieu des années 1980, un véritable déclin s'enclenche dans les années 2000 avec la décision de AXL de se lancer dans des affaires extravagantes qui échouent ou périclitent. Depuis sa mort en 2009, on peut parler de la fin de l'« empire », même si l'entreprise poursuit son activité, à une échelle désormais modeste, en exploitant le patrimoine constitué par AXL.

[57] Comme AXL, il a été le patron d'un grand club de football, le Sporting, de 1989 à 1995 (après son retour du Brésil) ; il a investi dans les eaux minérales et la bière, et plus récemment dans la prospection pétrolière.

[58] Entretien (le 7 juillet 2009 à Loures) avec Monsieur Matos, fondateur avec trois associés en 1970 de l'entreprise Predial Ideal dos Olivais, Lda (PIOL, toujours en activité en 2026). Il a travaillé pendant cinq ans chez AXL, où il a « appris à lotir illégalement », ce qu'il a fait pour son propre compte de 1970 à 1973 à Lisbonne sur la rive nord (Vila Franca de Xira et Loures principalement). Il a, selon ses dires, cessé d'agir illégalement après la promulgation de la loi 284/73 de 1973.

[59] Parmi d'autres, voir le cas que j'ai trouvé dans les archives de Sesimbra (FCMS/J/01/Cx 04 : Correspondencia com o tribunal de Seixal/Almada 1965-72) de Manuel Francisco Júnior, un petit propriétaire à Azoia, dans la commune de Sesimbra, qui avait loti illégalement sa propriété en douze lots de 500 m^2 (correspondances entre le tribunal et la municipalité en février-mars 1973).

[60] Assemblée nationale, Diário das sessões n° 21 du 1er février 1958.

des municipalités qui vendaient des terrains pour autoconstruction, AXL vendait ses lots pour que ses acheteurs construisent peu à peu leur maison. Il est l'expression même de l'initiative privée et de l'individualisme au fondement de l'ordre social de l'Estado Novo, qui entendait poursuivre ses propres intérêts sans considération de l'intérêt général ; il ne parlait pas de ses affaires, ne donnait pas d'informations sur ses activités et tenait avant tout au secret ; il travaillait d'une façon très centralisée ; il partageait le paternalisme de l'élite et participait à cette société inégalitaire qui croit davantage aux libéralités et à la bienfaisance qu'au paiement des impôts et à l'intervention publique ; il faisait des dons à l'Eglise et aux associations, religieuses ou non, dans une vision très conservatrice de la charité chrétienne…

On peut se demander si l'inscription de AXL dans le clandestin, en tout cas dans les marges, n'est pas l'une des conditions qui lui ont permis d'innover : situé dans le hors champ des politiques et des possibles, AXL (comme ses lotissements clandestins) a incarné « l'imaginaire de la marginalité » comme « puissance centrifuge »[61] qui finit par façonner l'espace : les banlieues actuelles de Lisbonne sont directement issues de ces lotissements illégaux, du moins dans les zones au sud du Tage. Si des aménagements ont été faits au cours des reconversions et parfois de la légalisation, la trame urbaine actuelle est bien celle des dessins rudimentaires qu'avait fait dessiner AXL. Dans ce contexte, et dans un sens évidemment différent du qualificatif qui lui était attribué au début des années 1970 dans les articles hagiographiques, AXL est bien un « grand urbaniste »[62] : même si on peut le déplorer, il ne fait aucun doute qu'il a considérablement, et pour longtemps, influencé la configuration urbaine de la rive sud.

Le réseau de relations sociales locales de AXL

Pour le comprendre, il faut détecter la manière dont AXL, en dépit de son extraction sociale, a réussi à s'imposer dans le paysage de l'urbanisation de Lisbonne.

En abordant cette enquête, je me suis d'abord interrogée sur le rapport qu'il avait entretenu avec ceux qui lui avaient vendu leurs grandes propriétés, tous issus de la noblesse et de la très haute bourgeoisie.

Comment un homme parti de rien, analphabète, vendeur ambulant de légumes et berger a-t-il pu approcher ce segment de l'élite, peu ouvert sur le reste de la société ? Certes, ces grands propriétaires avaient besoin d'interlocuteurs issus d'un autre milieu social que le leur, des intermédiaires susceptibles de s'occuper d'opérations triviales avec discrétion[63], mais le fait même de pouvoir les contacter supposait d'avoir de l'entregent. Deux de mes interlocuteurs,

[61] Marie Kondrat, *Le Hors champ. Extensions d'un lieu*, Paris, Le Seuil, 2025, p. 22.

[62] Au cours d'un entretien (Lisbonne, 12 novembre 2025), l'architecte Luis Jorge Bruno Soares (qui a travaillé sur les quartiers clandestins dès 1968) m'a ainsi dit « je trouve – et je l'ai dit plusieurs fois à la faculté d'architecture – que l'on devrait étudier AXL. Parce qu'il est l'un des principaux urbanistes de Lisbonne, il a marqué la structure de l'aire métropolitaine. Ce sont des gens comme lui – et lui en tout premier lieu – qui ont vraiment marqué. Je ne connais aucun travail sur lui ».

[63] Démarche classique que l'on retrouve en France, sous l'Ancien Régime, chez les financiers du royaume, voir Daniel Dessert, *Argent, pouvoir et société au Grand Siècle*, Paris, Fayard, 1984.

qui avaient travaillé avec AXL et le connaissaient bien, m'ont fourni une réponse, corroborée par le récit officiel de son fils, qui ne l'a rendu public que dix ans après la mort de son père[64] : sa pauvreté initiale était largement un mythe. En effet, le père de AXL était le régisseur (*feitor*) d'une grande propriété agricole à Brejos de Azeitão, au cœur de la zone qu'il allait lotir au fil du temps. Enfant d'employé, il avait donc eu accès, très tôt, à l'élite. Ces grandes familles n'étaient pas du tout insérées localement et elles avaient besoin de relais pour faire passer les ordres, mais aussi contrôler la main-d'œuvre et parler à des paysans très pauvres et sans terre[65]. C'est sans doute à partir de l'une d'entre elles que AXL a construit ses relations d'affaires. Par la suite, le bouche à oreille et la recherche d'un intermédiaire discret par ces familles en quête de revenus ont fait le reste. L'hypothèse me semble confirmée par le fait qu'un vice-président du conseil municipal de Sesimbra, Manuel da Silva Cachão, démis de ses fonctions en 1971 pour avoir précisément eu des relations d'affaires et avoir favorisé des lotisseurs et entrepreneurs privés[66] (sans doute AXL en premier lieu) a le même type de profil : parti de rien, il aurait réussi à force d'intelligence à être administrateur de la Casa Palmela, et serait devenu « millionnaire » en réussissant à s'imposer face aux « enfants incompétents » et en étant « récompensé » pour avoir évité « la perte de la maison »[67]. L'un comme l'autre avait ainsi pu entrer en relation avec ce monde des transactions foncières. Cette relation de connaissance et de confiance était d'autant plus nécessaire que, surtout au début de ses affaires mais aussi à l'occasion de la vente de très grandes propriétés comme la fameuse Quinta do Conde, AXL a opéré comme un simple intermédiaire garantissant la transaction. Il promettait au(x) possesseur(s) de la Quinta de négocier pour eux la vente d'une partie de la propriété ; lorsqu'il avait réussi à engager la transaction d'un certain nombre de lots (généralement une dizaine) qu'il proposait à la vente comme s'ils étaient à lui, il établissait l'acte de vente entre les nouveaux acquéreurs et le ou les propriétaire(s). Les traces de ces enregistrements dans les archives locales indiquent que le vendeur de la Quinta do Conde, par exemple, est le représentant des héritiers de la propriété, en l'occurrence João António de Meneses Pitta e Castro da Penha e Costa, et non pas AXL[68].

Quoi qu'il en soit, étant donné les liens historiquement tissés entre d'une part cette élite sociale et d'autre part les acteurs économiques, notamment financiers, les forces armées, la haute fonction publique et les politiques, on peut imaginer qu'un personnage comme AXL a

[64] Entretiens avec les conseillers municipaux de Sesimbra, très impliqués dans la reconversion des lotissements clandestins, y compris parce qu'ils y habitaient : M. Alexandrino, Sesimbra, 2008 ; Vítor Antunes, Quinta do Conde, 2009 et juin 2025. Voir également le récit du fils de AXL dans *Diário de noticias* du 2 février 2019.

[65] Il existe très peu d'informations sur ces *feitores*, mais les quelques lignes à leur sujet de J. Cutileiro sont éclairantes. Voir *A Portuguese Rural Society*, *op. cit.*, pp. 65-66, et « Ricos e pobres no Alentejo », *Análise Social*, IX, 34, 1972, pp. 265-292.

[66] Dissolution du conseil municipal de Sesimbra publiée au Journal officiel du 23 août 1971 et dans de nombreux journaux régionaux et nationaux : *Diário de Lisboa* et *Diário popular* du 23 août 1971 ; *Jornal de Noticias* et *Comercio do Porto, Novidades et O Seculo* du 24 août 1971 ; O Setubalense du 25 août 1971 ; *Diário de Noticias, O Seculo* et *Jornal do Comercio* du 26 août 1971.

[67] *Actualidades* (Lisboa) du 28 août 1971. Sur la proximité entre le pouvoir et les propriétaires de la Casa Palmela, voir AOS/CO/OP-10 Pt 19 CX 484.

[68] Ce processus est aussi relaté dans Vítor Antunes, *Quinta do Conde. Origens e percurso* , Quinta do Conde, Junta de Freguesia da Quinta do Conde, 2012.

eu accès à eux. Et que loin d'être « ignoré »[69] par les institutions et les acteurs publics, il en était connu. Ainsi, dans un article publié en décembre 1970, une photo le montre embrassant chaleureusement Duarte Bernardes Benavente, alors président du conseil municipal de Palmela. La légende dit : « l'étreinte de deux amis »[70].

Selon les interlocuteurs avec qui j'ai pu discuter de la question, AXL était un homme peu ouvert qui ne participait pas à la sociabilité de la notabilité locale dont il ne partageait ni les manières ni les intérêts. Mais il ne rechignait pas à organiser des événements dans le cadre de ses activités, comme la venue de représentants publics au restaurant de la Quinta do Conde, à commencer par le préfet en personne, notamment en 1973, soit une année seulement après l'enquête que relatent les documents du carton 425. La dixième rencontre de la presse non quotidienne des 27 au 29 novembre 1970 en est aussi une magnifique illustration. Initiative d'un des journaux locaux, le *Jornal de Almada*, sous le haut patronage du conseil municipal de Almada, du secrétariat d'Etat à l'Information et au Tourisme et du Syndicat de la presse non quotidienne (Grémio Nacional da Imprensa Não Diária), la rencontre s'est avérée être un événement à la gloire de AXL, au cours duquel des orateurs ont prononcé des discours vantant des réalisations du « grand urbaniste » qui transformait radicalement le pays[71]. Nombre d'articles en ont rendu compte[72], et j'y lis deux informations. D'une part, outre les journalistes (plus de quatre-vingts, de soixante journaux différents, dont un nombre conséquent de représentants de régions du nord du Portugal aux côtés d'un grand nombre de locaux), on trouve parmi les personnalités qui ont participé à cette rencontre le directeur des services de l'Information, représentant le secrétaire d'Etat à l'Information et au Tourisme, le président en exercice du Syndicat de la presse non quotidienne, le président du conseil municipal d'Almada avec ses conseillers, le président du conseil municipal de Palmela, le gouverneur général à l'Information, le consul du Venezuela, le secrétaire de la chambre de commerce luso-allemande, l'attaché militaire du Venezuela (et sa fille dont on fête l'anniversaire). D'autre part, la façon dont les activités de AXL sont relatées leur donne de l'envergure : elles sont présentées au même niveau et au même titre que les chantiers navals, puisque le 27 novembre est consacré à la visite des chantiers de la Lisnave tandis que le 28 est dédié à « la visite des lotissements immobiliers de AXL (…) un déjeuner et un dîner dans ses installations à la Quinta do Conde[73] » et que le 29 novembre, après une messe dans la nouvelle église d'Almada, un circuit touristique est organisé avant une session de clôture et un banquet offert par le secrétariat d'Etat à l'Information et au Tourisme.

[69] Lors de nos rencontres, nombre de mes interlocuteurs m'ont affirmé qu'avant la révolution, AXL avait été « ignoré » ; que pendant la révolution, il était considéré comme « le diable », tandis qu'aujourd'hui, il serait regardé comme « un visionnaire », un homme qui a fait « beaucoup de bien » (par exemple entretien avec Vítor Antunes, ancien élu communiste de Sesimbra, 4 juin 2025).

[70] *Jornal de Almada*, 5 décembre 1970.

[71] *Jornal de Almada*, 5 décembre 1970.

[72] *O Distrito de Setúbal*, 1er décembre 1970 ; *Jornal do Barreiro*, 3 décembre 1970 ; *Jornal de Almada*, 5 décembre 1970. Voir également l'introduction (« A razão deste livre ») à *António Xavier de Lima. O Homem e os Emprendimentos, op. cit.*

[73] *Jornal do Barreiro*, 3 décembre 1970.

AXL a donc très bien su entretenir des relations avec ceux qui comptaient, y compris par le biais de sa politique de « dons » et de services rendus. C'est ainsi qu'il a pu imposer son agenda. En offrant une route asphaltée (reliant Setúbal à Palmela au niveau de Vilalegre) au réseau national ou un préfabriqué pour en faire une école primaire, en équipant les pompiers municipaux de voitures et camions et les équipes techniques municipales de camions-poubelles, en dotant des localités d'un centre communautaire de promotion sociale, d'une église ou d'une salle des fêtes, en prêtant gracieusement ses machines à l'Office autonome des routes du district de Setúbal (Junta Autónoma das Estradas do Distrito de Setúbal)[74], il a pu légitimer ses activités et faire accepter *in fine* ses processus d'urbanisation. Ce faisant, il a obtenu des municipalités et des organismes publics nationaux que soient réalisés des travaux et des aménagements (améliorant par exemple le réseau routier ou permettant que des machines de la municipalité soient utilisées pour ouvrir des voies) et contribué à transformer des parcelles perdues au milieu de nulle part en lotissements urbains viables, très bien reliés aux infrastructures nationales[75]. Dès 1970, la municipalité du Seixal a ainsi légalisé *a posteriori* les lotissements Morgados I et II par le permis de lotissement n° 9 du 20 mars 1970 au bénéfice de AXL, à condition que ce dernier exécute les infrastructures conformes aux projets précédemment approuvés, qu'il verse une garantie bancaire comme caution de 2 400 000 escudos (soit environ 20 % des travaux) et que les travaux soient réalisés dans les cinq ans[76]. Avec cette même municipalité, AXL a signé un mémorandum pour la zone de Fernão Ferro. Une majorité des terrains y avaient été expropriés en novembre 1954 par la Junta de Colonização Interna, et rétrocédés aux « colons » pour qu'ils poursuivent leurs activités horticoles[77] ; AXL avait acquis des parcelles et avait été autorisé, en 1969, à les lotir, mais il avait étendu le lotissement à des zones alentour. Dans ce mémorandum jamais mis en œuvre en raison de la révolution (il faudra attendre 1981 pour que la municipalité prenne en charge le raccordement à l'eau), la municipalité avait décidé de légaliser ces zones adjacentes sous conditions[78]. A Sesimbra, des permis de lotir furent octroyés sans délibérations municipales ni avis du Plan, et en 1970 des dizaines de permis furent approuvés « en douce », entre la mort du président du conseil municipal et la nomination de son successeur[79]. Cependant, les archives donnent rarement à lire de tels contrats ou

[74] *O Jornal do Reguengo*, 1er janvier 1971 ; *Distrito de Setúbal*, 27 novembre 1973 ; J. Gaspar (dir.), *Clandestinos em Portugal*, *op. cit*.

[75] Voir par exemple *Distrito de Setúbal*, 28 août 1973, à propos de l'amélioration des routes et du remodelage du croisement de Coina, et l'entretien (juillet 2009) avec un juriste ayant travaillé pour AXL, à propos des aides de la municipalité du Seixal.

[76] On connaît cet accord grâce à l'action en justice que la municipalité du Seixal intenta à l'entreprise AXL en 1976. En effet, ces conditions n'ont jamais été remplies et c'est pourquoi, en 1976, la municipalité du Seixal a demandé qu'en compensation l'entreprise AXL (alors sous intervention étatique) lui cède des terrains, que la garantie bancaire soit exécutée et que les travaux soient mis à concours. Ce fut le début d'un long processus judiciaire. Voir Archives du ministère de la Justice PT/SGMJ/GMJ/10-008-14817.

[77] Sur la période d'expropriation et les conflits suscités, voir AOS/CO/PC-44B. Pt 6°.

[78] Sur ce long processus, entretien avec un juriste de l'entreprise AXL, juillet 2009. Voir également, « História de Fernão Ferro » (**https://www.jf-fernaoferro.pt/territorio/historia**) dans lequel on lit entre les lignes la dimension illégale de l'urbanisation.

[79] *Actualidades* (Lisboa) du 28 août 1971.

mémorandums : le plus souvent, ces promesses n'étaient pas écrites[80] ; il s'agissait d'accords oraux entre, d'une part, AXL qui s'engageait à construire écoles, parcs sportifs, église… et, d'autre part, l'une ou l'autre de ces municipalités qui promettait de faciliter l'accès à l'eau et à l'électricité, d'aider à la construction de la voirie et surtout d'entamer des processus de légalisation ou d'approbation de lotissements en cours[81]. Comme me l'a dit un juriste qui avait travaillé pour lui en juillet 2009 à Lisbonne, AXL était « un homme de parole » qui « vivait de sa parole », car ses interlocuteurs (essentiellement ses clients) venaient eux aussi d'un monde de la parole et de l'honneur.

Pour mettre en œuvre ce que l'on pourrait appeler des échanges de bons procédés, les fonctionnaires municipaux étaient des chevilles ouvrières incontournables. Agissant de leur propre chef ou sous l'incitation, explicite ou tacite, des édiles, ils étaient concrètement ceux-là mêmes qui permettaient les arrangements avec les textes et avec les règles. Les contrôleurs municipaux pouvaient « ne pas voir » ou faire payer des amendes sans appliquer l'embargo ou la sanction maximale (la démolition), ouvrant la porte à ce qui était communément connu comme « la construction à l'amende ». Les techniciens de la mairie (et de ses services urbains lorsqu'ils existaient) pouvaient être mis à contribution par le lotisseur illégal pour faire le tracé des rues, prodiguer des conseils permettant au plan de lotissement d'apparaître dans les normes, accélérer le processus d'approbation… Ils pouvaient également subir la pression d'un notable ayant de l'influence pour faire accepter des dossiers[82]. Il est d'ailleurs frappant de noter que les enquêtes pour « irrégularités » menées par les autorités centrales à l'encontre des municipalités aboutissaient généralement au licenciement de techniciens – ingénieurs, topographes, dessinateurs, architectes, contrôleurs[83]. Bien sûr, ils pouvaient être des fusibles, voire des boucs émissaires des membres du conseil municipal, mais il ne fait aucun doute qu'ils étaient aussi facilement « achetables » étant donné la faiblesse de leur salaire et les sommes qu'ils pouvaient gagner grâce à ces petits coups de pouce au lotisseur illégal, voire aux nouveaux propriétaires qui voulaient à tout prix construire leur maison. Les techniciens n'avaient cependant pas besoin d'être corrompus (et ils ne l'étaient pas forcément) pour jouer un rôle central dans ce processus : les difficultés techniques de ces dossiers étaient telles que leur intervention était incontournable. Les plans étaient souvent obsolètes, les textes et les lois se superposaient sans que l'on sache toujours quelle était la règle à suivre[84]. Les techniciens possédaient donc un pouvoir d'interprétation important qui l'était d'autant plus quand ils étaient aiguillonnés par des membres du conseil municipal sensibles aux questions de logement, aux recettes fiscales supplémentaires que ces nouvelles constructions pouvaient générer, voire aux avantages personnels qu'ils pouvaient en retirer.

[80] Outre les cas déjà relatés de Fernão Ferro et Morgados, il existe quelques exceptions très intéressantes comme celles à propos de Casal do Sapo, un autre lotissement clandestin de AXL situé dans la commune de Sesimbra (Proc. 316/64U), j'y reviendrai.

[81] Divers entretiens avec d'anciens conseillers municipaux, des architectes et des juristes, Lisbonne, Palmela et Sesimbra, juin et novembre 2025.

[82] *Jornal do Barreiro*, 14 mai 1970, « Lettre d'un lecteur qui veut alerter les imprudents ».

[83] *A Republica* (Lisboa), 21 août 1970 ; *Vida Mundial*,3 septembre 1971.

[84] Entretiens (octobre 2008 puis juin et octobre 2025) avec des architectes ayant travaillé dans des municipalités, Palmela et Sesimbra, et *Miradouro*, 20 novembre 1970.

Parmi ces techniciens, il faut mentionner plus particulièrement les techniciens du droit et de la fiscalité. Les juristes, et notamment les notaires, n'étaient pas les moindres des alliés de AXL, à la fois notabilités locales et acteurs institutionnels détenant une charge publique. Ils étaient considérés comme des représentants de l'Etat, des figures d'autorité, et ils accordaient crédit et légitimité à ses affaires[85], rassurant les acheteurs de lots qui ne pouvaient pas savoir que « le grand urbaniste » payait des dessous-de-table pour qu'ils enregistrent des actes pourtant problématiques. Si ces actes concernaient en général les seuls terrains, à partir de 1973, ils se sont également appliqués à des habitations et à des locaux professionnels, à commencer par ceux de AXL lui-même ou de ses associés[86], construits sur des terrains toujours considérés comme illégaux. Quant aux fonctionnaires chargés de la fiscalité, ils jouaient un rôle fondamental dans la reconnaissance tacite du clandestin, et donc sa légitimation. En effet, que la construction soit légale ou illégale, le fisc percevait l'impôt sur la transaction et les municipalités percevaient celui sur l'habitation, outre l'impôt foncier. Mais surtout, en l'absence de ressources propres, les amendes sur les constructions clandestines (qui revenaient pour 50 % à la municipalité et pour 50 % au ministère des Finances) constituaient des recettes intéressantes et souvent recherchées pour les municipalités, ce dont attestent les primes que recevaient les contrôleurs financiers pour la verbalisation des constructions clandestines. C'est ce qui explique le caractère central de la « construction à l'amende » mais aussi le fait que la question de la fiscalité soit l'une des seules (avec la présence de policiers et gendarmes comme habitants des quartiers clandestins) à faire l'objet de censure dans les journaux[87].

La panoplie des interlocuteurs de AXL ne s'arrêtait pas à ces acteurs plus ou moins liés aux municipalités ou aux institutions étatiques. Ses réseaux s'étendaient à ce que nous appelons aujourd'hui la « société civile », dans toute sa variété. A commencer par l'Eglise et les hommes de religion. AXL, on l'a vu, ne construisait pratiquement jamais d'équipements, mais lorsqu'il en construisait, c'était une église, qu'il s'empressait de remettre au patriarcat de Lisbonne. Tel fut le cas à Fernão Ferro[88]. Il avait une religiosité populaire[89] et ne rechignait pas à voir ses activités caritatives mais aussi professionnelles bénies par un prêtre[90]. Les on-dit, principalement de la part de ses détracteurs, évoquent la présence d'au moins un prêtre parmi ses relais et

[85] Selon la réflexion d'un ancien conseiller municipal de Palmela, Palmela, juin 2025.

[86] *O Sesimbrense*, 23 décembre 1973, dans lequel est publié un acte notarial de Sesimbra qui relate la constitution d'une société dont le siège est à la Quinta do Conde (commerce de boissons gazeuses, jus de fruits…). Cette information est intéressante car l'acte notarial du 17 décembre 1973 concerne un lot qui n'est pas reconnu (Quinta do Conde, lote 543). De la même manière et dans les mêmes conditions de non-légalisation du terrain, est publié dans *O Sesimbrense*, 25 décembre 1973, l'avis de constitution d'une société commerciale – activités hôtelières dont le siège se situe à la Quinta do Conde par le secrétariat notarial de Sesimbra.

[87] Voir la censure partielle de l'article « Brandoa : o mal já feito » publié dans *Observador*, n° 104, février 1973 dans les archives de la censure : PT/TT/SNI-DSC/12/2 (SNI/Censura Cx 265).

[88] *O Jornal do Reguengo*, 1er janvier 1971 : AXL a construit à Fernão Ferro un centre communautaire et de promotion sociale, une belle et fonctionnelle chapelle qu'il a remise au patriarche de Lisbonne.

[89] Une belle anecdote nous a été racontée lors d'un entretien avec Vítor Antunes, ancien élu communiste de la Quinta do Conde (juin 2025) réalisé avec ma collègue Isabel Raposo. Quand nous lui avons demandé si AXL avait des accointances politiques, il nous a répondu (à propos, évidemment, de la période post-25 avril) : « non, politiquement, il était anticommuniste, mais il s'en fichait de la politique et il a aussi très bien travaillé avec des mairies communistes. Un jour il m'a montré une petite image de sainte et il m'a dit : "voilà mon parti" ». Il a raconté la même histoire à la journaliste qui a écrit l'article sur AXL à l'occasion du dixième anniversaire de sa mort dans le *Diário de noticias*, 2 février 2019.

[90] *Jornal de Almada*, 5 décembre 1970.

vendeurs[91]. Et il avait l'habitude de faire de généreux dons aux institutions caritatives, en particulier à la Santa Casa da Misericórdia de Lisboa[92]. Ces comportements correspondaient à l'*ethos* de l'époque, qui voyait dans la charité chrétienne une pratique caractéristique de la respectabilité et de la notabilité et étaient perçus par les populations comme l'expression de la générosité, de la vertu et de la bonté. Mais il est certain que ces dons permettaient aussi à AXL de se faire accepter dans les cercles de sociabilité, et plus encore de faire accepter ses pratiques aux marges de la légalité. Au-delà des institutions religieuses ou d'inspiration caritative, AXL était un donateur régulier aux associations les plus diverses. Les pompiers étaient sans aucun doute ses bénéficiaires préférés : dans toute la péninsule, d'Almada à Setúbal, il a doté leurs associations de locaux, de véhicules et de dons en argent[93]. Le sport (les courses cyclistes, et, on l'a dit, le football) avait également ses faveurs : il donnait beaucoup à « son » club, le Vítoria de Setúbal, dont il fut le président à partir de 1973[94]. Cette activité lui permettait de côtoyer et d'entretenir les meilleures relations avec les notabilités locales, comme le président du conseil municipal de Setúbal, Manuel José Constantino de Goes. Il pouvait à l'occasion, au gré de ses relations et des sollicitations, donner à différentes associations caritatives.

L'article du *Setubalense* du 2 février 1973, « António Xavier de Lima encore plus lié à Setúbal avec l'inauguration de magnifiques installations », mérite d'être longuement cité : il donne à voir une grande partie des liens tissés dans la société locale par AXL, qui lui permettaient de réussir dans ses affaires. S'entremêlent notabilités, artistes, associations, monde économique. Le journaliste (anonyme, comme la quasi-totalité des articles de la presse locale) commence par tresser des louanges à cet « administrateur » et « grand urbaniste », « homme bon qui a son portefeuille toujours ouvert » pour ceux qui en ont besoin. A l'occasion de l'inauguration de ses nouveaux locaux, quelques-unes de ses bonnes actions dans toute la péninsule sont rappelées, à travers l'exemple des pompiers volontaires de Setúbal, Palmela, Almada, Cacilhas… Puis on en vient à l'événement lui-même :

> « Xavier de Lima a inauguré hier de magnifiques installations dans l'avenue du 22 décembre, juste à côté des CTT [équivalent des PTT en France], installations préparées avec beaucoup de goût et de compétence par l'artiste de Setúbal, Rogério Chora. Pour marquer l'événement, la délégation de Setúbal de l'Association des parents et amis des enfants handicapés mentaux a reçu un cadeau de Xavier de Lima : un véhicule destiné au transport des enfants. De nombreuses personnes étaient présentes lors de cet événement et, au moment du baptême du véhicule, elles ont clairement exprimé toute leur gratitude. Avant que la jeune Maria José Novais, marraine du véhicule, ne verse la traditionnelle bouteille de mousseux, Mme Maria Virginia Bastos Nogueira Seco et M. Rui Vitorino, responsables de la délégation, ont adressé leurs remerciements publics à M. Xavier de Lima. Les mères des enfants lui ont offert de magnifiques bouquets de fleurs, mais cet homme, la voix étranglée et les larmes aux yeux, s'est contenté de rendre ces remerciements en

[91] Entretiens (juin 2024 et novembres 2025) avec une universitaire ayant travaillé sur le sujet et avec un professionnel ayant participé à l'intervention de l'Etat dans l'entreprise AXL en 1975-76. Cette participation n'est pas étonnante si l'on se rappelle le rôle de médiateur des curés au niveau local sous l'Estado Novo. Voir par exemple J. Riegelhaupt, *Na sombra da cidade, op. cit.*

[92] *Distrito de Setúbal*, 31 août 1971 et *Vida Mundial*, 3 septembre 1971.

[93] *O Jornal do Reguengo*, 1er janvier 1971, qui relate la générosité de AXL et notamment la construction à ses frais à Fernão Ferro du local de l'association des pompiers et du Ginásio Clube do Sul.

[94] « AXL novo presidente da direção do Vitória », *O Setubalense*, 27 juin 1973.

remettant un chèque de 50 contos à l'institution qui lui témoignait tant de gratitude. S'ensuivit une visite des locaux de la délégation dans le bâtiment de la chambre des industriels de la conserve de poisson (*Grémio dos Industriais de Conservas de Peixe*), lesquels, selon l'ample vision de Xavier de Lima, semblent insuffisants, raison pour laquelle il s'est immédiatement proposé d'offrir toute sa collaboration morale, technique et matérielle pour une construction plus adéquate. »[95]

Les débats structurants des rapports de force…

Durant ses premières années d'activité, AXL s'est accommodé de la discrétion et de petits aménagements locaux. Mais à la fin des années 1960 et au début des années 1970, sa visibilité a considérablement grandi, et la réussite de ses affaires a suscité des réactions, voire des conflits. Dans ces conditions, il doit changer de braquet, construire un rapport de force pour consolider ses affaires, assurer sa stratégie d'urbanisation à tout va et faire accepter les conséquences de ses activités, soit obtenir la reconnaissance des nouveaux centres urbains en train de s'ébaucher. Pour ce faire, il utilise notamment les journaux locaux qui, pour asseoir son image de « grand urbaniste », usent essentiellement de deux arguments. Il s'agit tout d'abord de qualifier ses réalisations, en mobilisant la rhétorique du gouvernement, tout en s'inscrivant localement. AXL est ainsi celui qui s'est consacré « au problème du logement avec acharnement et détermination », en orientant « ses efforts pour se rendre utile aux autres[96] » en « construisant la "maison portugaise" » pour ceux qui la cherchent dans « le meilleur endroit des terres de la Patrie »[97] et en contribuant « au développement de la terre où il est né et où il s'intègre »[98].

« Dans un moment où il est tant besoin de donner des logements à tous. AXL, en concevant et dessinant les plans, n'a pas fait cela par simple divertissement (…) il valorise la province de Setúbal et rend le Portugal plus beau à cet endroit (…) on ne peut que demander à AXL qu'il continue à donner de son meilleur pour son œuvre et qu'il la fasse croître intrépidement. Tous les Portugais le remercient. »[99]

Cette œuvre est d'autant plus à saluer que :

« Contrairement à ce qui se passe ailleurs (…), rien n'est improvisé dans notre région parce que nos urbanistes ne se limitent pas à laisser des espaces pour les rues entre les maisons ; ils construisent les rues avec les bandes de circulation et les finitions les plus modernes ; ils canalisent les égouts, découvrent l'eau et font les canalisations ; ils préparent l'électricité pour le branchement au réseau général (…) Et ils ne laissent pas ces préoccupations aux autres. (…) Vila Amélia, parcelle de la Quinta da Torre témoigne de ce que nous affirmons (…) C'est un hommage à l'urbaniste António Xavier de Lima (…) qui fait tout pour valoriser la région où il est né mais est

[95] *O Setubalense*, 2 février 1973.

[96] *Correio do Vouga*, 26 février 1971.

[97] *Correio da Beira*, 28 janvier 1971.

[98] *Correio do Vouga*, 26 février 1971.

[99] *Comercio de Guimarães*, 27 février 1971.

mal compris (…) Xavier de Lima a réussi à canaliser vers le Portugal les revenus de nos émigrants alors que beaucoup des magnats portugais font fuir leur argent en dehors du pays en le déposant dans des banques étrangères. »[100]

Dans ces conditions, et c'est le second argument, au lieu de le condamner, il faut le louer et surtout l'aider : « L'œuvre d'un homme de condition modeste mais doté de qualités exceptionnelles d'entrepreneur [pourra devenir] une œuvre encore plus grandiose s'il est aidé et compris »[101]. De fait, « des entreprises comme celle-là devraient mériter l'appui non seulement des particuliers mais aussi de l'Etat lui-même »[102]. Car, après des années d'oubli et de décadence l:

« [l']heure de cette région est en train d'arriver ; le mouvement sera encore plus intense quand les structures juridiques (espérons bientôt) avanceront pour ouvrir le chemin à l'initiative privée et permettront la construction. Alors la richesse de ces terres augmentera, terres si peu rentables aujourd'hui. »[103]

Bien que « des études [soient] en cours pour les zones non encore urbanisées mais qui sont toutes urbanisables », il suffit de se mettre au diapason d'un monde nouveau qui apparaît et que AXL a plus que d'autres anticipé[104]. Pour ce faire, et afin de surmonter la surcharge de travail des municipalités tout en répondant aux nombreux propriétaires qui ne demandent qu'à vendre leurs terrains, la solution est simple :

« Il suffirait d'autoriser l'urbanisation au lieu de l'interdire. Si les municipalités n'ont pas la possibilité de fournir des infrastructures, la loi peut très bien définir qu'elles soient réalisées par d'autres puis sujettes à approbation des autorités compétentes. L'entreprise AXL s'est proposée de mettre à profit cette région de pins pour la construction de maisons individuelles et s'est engagée à construire des infrastructures de routes, eau, électricité, égouts… facilitant les aménagements sans alourdir le budget municipal. Et ce démarrage audacieux aboutira finalement à un embellissement et à une richesse accrue pour la région. Bien exploitée, elle sera le lieu de prédilection pour l'habitation de nombreux habitants et le régal des yeux de tous ceux qui passeront par-là. »[105]

Bien entendu, quelques rares voix discordantes se font entendre, parfois de façon virulente. La lettre d'un lecteur du journal local de Sesimbra, dont dépend la Quinta do Conde, est particulièrement éloquente :

« Quinta do Conde (à qui de droit)

Dans la vaste Quinta do Conde, se déroule un processus impuni de destruction de la forêt luxuriante (par abattage et incendie). Cela s'est accéléré ces derniers mois avec les constructions clandestines des plus divers styles, en vastes lots de 300 m^2 dont le prix ne cesse d'augmenter au fur et à mesure que les constructions s'érigent. Or, malgré cela, cela fait longtemps que dans cette vaste zone on ne voit plus d'agents de contrôle enquêtant sur la "liberté" qui y règne. Et comme la

[100] *A Voz de Palmela*, 1er novembre 1973.

[101] *Brados de Alentejo*, 10 janvier 1971.

[102] *Noticias da Minha Terra*, 15 janvier 1971.

[103] *O Montemorense*, 10 janvier 1971.

[104] *Correio do Vouga*, 26 février 1971.

[105] *A Defesa*, 13 février 1971.

> presse de la capitale a déjà qualifié d'"urbaniste" le principal auteur de ces monstruosités et loué sa libéralité, il semble que cette libéralité ait favorisé ceux dont la fonction est d'empêcher de tels abus. C'est une honte. Qui sont les responsables ? Qui a fermé les yeux face au scandale patent ? Qui permet un tel scandale ? Qui a approuvé et autorisé les constructions érigées à la hâte ces derniers mois à la Quinta do Conde ? »[106]

Dans les colonnes de la presse et au sein d'un même journal, on voit donc s'affronter ceux qui légitiment l'urbanisation clandestine au nom du besoin cruel de logement, et justifient le « laisser faire » tout en appelant à la légalisation, et ceux qui demandent davantage de répression. Ainsi en avril 1972, à une semaine d'intervalle, le journal *O Setubalense* publie-t-il deux articles opposés sur les quartiers clandestins, à propos du Casal do Marco, un autre lotissement de AXL. Le 22 avril, le premier article rappelle que plus de dix mille lots ont été vendus et que deux-cents maisons sont déjà construites, mais que les conditions de vie y sont très précaires car elles n'ont pas d'eau, et ne sont reliées à aucun réseau d'assainissement. La municipalité a envoyé six gendarmes et huit policiers pour démolir ces maisons mais au terme de conflits et de discussions, « les constructions ont fini par rester intactes ». Et le journaliste de commenter : l'option de démolition aurait été une « flagrante injustice » au regard de la pauvreté des résidents et il est donc équitable de permettre ces constructions même si elles ne respectent pas le Plan directeur de la région de Lisbonne. La « vérité » est que « tant que les pouvoirs publics n'arriveront pas à accompagner le rythme de croissance en constructions adéquates, la première solution [la démolition] est difficile à assumer ». Et d'appeler à l'option « la plus humaine » : « légaliser pour éviter la marginalisation et faire attention que cela ne se renouvelle pas ». Selon le journaliste, le maire de Seixal, l'ingénieur Barata Correia, estime que la légalisation est possible si les populations participent financièrement aux infrastructures. Quoi qu'il en soit, la seule solution est de construire massivement et d'agir pour éviter de telles situations[107].

Mais le 29 avril, le deuxième article défend la position inverse et estime que le problème des constructions clandestines « exige une répression énergique et rapide » en distinguant les plus pauvres, qui construisent illégalement parce que l'Etat ne bâtit pas assez de logements et qu'ils n'ont pas les moyens de payer des loyers en constante hausse, des lotisseurs illégaux qui créent de véritables zones urbaines. Et dans ce cas, il faut être « implacable » car il s'agit de spéculation.

> « [Les lotissements clandestins constituent] un simple tracé de lots sans infrastructures ; or ce sont ces dernières qui sont coûteuses et donnent le prix au terrain. Fuir les lois, les plans et développer une vision du logement capitaliste de profit exige une répression rapide. »

Le journaliste incrimine l'Etat central : les députés, « notamment Peres Claro qui en parle depuis 1969 » mais aussi le préfet et les maires en sont conscients, mais ils sont impuissants à agir contre les « puissants qui s'appuient sur des bases solides mais douteuses ». Il parle de véritable « pillage » du district de Setúbal dont Casal do Marco n'est qu'une illustration à côté de beaucoup d'autres comme la Quinta do Conde.

[106] *O Sesimbrense*, 17 décembre 1972.

[107] *O Setubalense*, 22 avril 1972.

> « La répression doit venir d'en haut, des structures étatiques qui peuvent mieux interpréter les lois et punir les infractions. Sinon le risque est qu'elles soient étranglées par les mains omnipotentes d'une demi-douzaine d'individus qui profitent du *statu quo* national. La répression doit être dure. Et immédiate. L'offensive a commencé par Setúbal et s'étend à Palmela, Barreiro, puis Seixal et maintenant Sesimbra. Mais il ne faut pas laisser leurs présidents seuls face aux dangereuses tâches d'assainissement qui s'imposent. Qu'ils ne soient pas les seuls héros... »[108]

Notons que ce plaidoyer impitoyable en faveur de la répression est publié dans un numéro où s'étalent des publicités pour les lotissements de AXL, publicités qui relatent des événements à la gloire du « grand urbaniste »… ce qui laisse peu de doutes quant au choix et à la priorité des journaux locaux, c'est-à-dire des notabilités locales.

Or derrière ces prises de position générales pour ou contre l'urbanisation clandestine s'expriment aussi deux conflits, sur des sujets très concrets d'organisation de la vie locale et d'aménagement du territoire.

Le premier est un conflit d'autochtonie si l'on peut dire. Les différents édiles, responsables administratifs et commentateurs, s'opposent sur la priorité à donner soit aux anciens quartiers des municipalités, soit au contraire aux extensions en cours, peuplées de migrants, essentiellement de l'Alentejo, venus pour profiter du boum économique et de l'industrialisation de la région. Ceux qui critiquent le laxisme et les compromissions face aux lotissements clandestins le font évidemment au nom du respect de la loi et de l'ordre, mais évoquent souvent aussi les quartiers historiques de la ville dont les conditions de vie doivent être améliorées. C'est le cas à Sesimbra par exemple : au moment de l'entrée en fonction de la commission administrative en août 1971, des intérêts prennent appui sur l'enquête ayant abouti à la destitution de l'ancien conseil municipal pour rappeler les urgences : assainir les quartiers de Santana, de Cotovia et de Castelo, et les raccorder aux égouts. Et plus généralement les électrifier et améliorer les routes existantes[109]. Et non pas dépenser des sommes exorbitantes à la réalisation de réservoirs d'eaux ou de routes dans des zones quasiment non peuplées qui valorisent des terrains non urbanisés… mais dont on imagine qu'ils le seront rapidement, et de façon clandestine.

Le second conflit est certainement le plus important, ou du moins est-ce ce qui ressort le plus clairement des archives. Il est souvent sous-jacent dans les débats qui traitent de l'occupation du territoire, et oppose deux priorités : la place laissée au rural et celle donnée au tourisme.

Sur le premier point, le débat s'articule sur la qualité des terres. Le discours de AXL – très largement relayé dans la presse locale – est centré sur la valorisation de terres stériles par des aménagements permettant l'implantation d'industries et surtout de lotissements urbains. Or des voix s'élèvent, notamment lors des négociations entre différents acteurs institutionnels[110], pour rappeler l'importance de l'agriculture et du monde rural, et sensibiliser à la « mauvaise

[108] *O Setubalense*, 29 avril 1972.

[109] Voir par exemple *Actualidades* (Lisboa), 14 novembre 1970 et 28 août 1971, et *A Capital* (Lisboa), 1er septembre 1971.

[110] Par exemple le discours du président de l'ANP pour le district de Setúbal en juin 1971 (mentionné par *O Setubalense* du 24 juin 1971), la visite du secrétaire d'Etat à l'Urbanisme et à l'Habitation dans la région et la réunion de travail qu'il a eue à Almada avec toutes les municipalités de la rive sud du Tage (relatée dans *O Setubalense* du 27 octobre 1972) ou la visite du secrétaire d'Etat à l'Agriculture, l'ingénieur Mendes Ferrão, au sujet de la nécessité de défendre les terres rentables pour l'agriculture (dont le récit apparaît dans *O Setubalense* du 24 juin 1971).

occupation des sols » afin de « définir les règles pour que les meilleures terres pour l'agriculture soient sauvées et que l'implantation des industries partout sur le territoire se fasse ailleurs que sur ces bonnes terres[111] » et d'orienter « l'urbanisation vers les seuls terrains stériles et donc non rentables pour l'agriculture »[112]. Il est notamment affirmé que « la distribution anarchique des nouvelles industries et une urbanisation effrénée risquent de compromettre l'économie de l'espace rural par une occupation injustifiée des bonnes terres »[113] et que, dans ces conditions, « l'explosion de l'urbanisme doit tenir compte de la valeur de la nature »[114].

Mais c'est le second point qui apparaît crucial : sur la rive sud du Tage, des intérêts antagoniques et des visions différentes s'affrontent sur les places respectives du tourisme et de l'habitation. Tourisme dont on a vu qu'il était mentionné comme l'une des victimes des activités de lotissement de AXL par son ancien vendeur dans le carton 425 analysé en introduction. Lorsque les lotissements clandestins sont dénoncés, c'est avant tout en raison du non-respect des textes et des lois : les permis et les autorisations ne peuvent être concédés car ce sont des zones non urbanisables et les conditions de leur parcellisation non remplies. Mais si « les municipalités doivent à tout prix éviter que de nouvelles agglomérations ou même des constructions dispersées » se créent, c'est fondamentalement parce que « la région est consacrée au tourisme »[115]. Cette rhétorique est très tôt utilisée aussi bien à l'Assemblée nationale que dans les colonnes des journaux locaux, et devient plus explicite avec le temps. En 1968, à Brejos de Azeitao, la localité qui a vu naître AXL et où l'on peut penser qu'il a fait ses premiers pas dans la vente de terrains, la référence au tourisme est masquée : après plusieurs années de laisser-faire, lit-on dans les colonnes du *Setubalense*, « les services municipaux sont devenus plus exigeants et plus inflexibles pour éviter des complications ultérieures » et ont ordonné quelques démolitions. Et l'on comprend qu'il s'agit moins d'une question de légalité que d'un conflit d'intérêts à propos de l'aménagement du territoire lorsque l'on sait qu'à cette période les « grands plans n'ont pas encore été conçus »… mais que le tourisme est « l'activité du futur pour la région »[116]. Deux ans plus tard, en 1970, ces intérêts s'expriment beaucoup plus ouvertement. A l'Assemblée nationale, le député Rogério Peres Claro critique les constructions tous azimuts et déplore que sa « si belle région » ne soit plus que « des maisons, rien que des maisons ! »[117], après avoir regretté, quelques jours plus tôt, qu'un « acheteur de terrains connu » soit sur le point d'acquérir une grande propriété pour la découper et créer des problèmes aux municipalités, « détruisant la nature magnifique » de cette région[118]. En 1972, il plaide pour un renforcement des investissements touristiques à Sesimbra[119]. Et dans

[111] *O Setubalense*, 27 octobre 1972.

[112] *A Voz de Palmela*, 1er novembre 1973.

[113] *O Setubalense*, 27 octobre 1972.

[114] *O Setubalense*, 24 juin 1971.

[115] *O Setubalense*, 3 avril 1968.

[116] *O Setubalense*, 3 avril 1968.

[117] Cité dans *O Distrito de Setúbal*, 5 mai 1970.

[118] Assemblée nationale, diário das sessões, n° 45, 30 avril 1970.

[119] Assemblée nationale, diário das sessões, n° 207, 14 décembre 1972 (relayé dans la presse régionale, notamment *O Setubalense*, 18 décembre 1972).

le conflit qui oppose deux journaux, le *Sesimbrense* (journal local de Sesimbra, comme son nom l'indique) et *Actualidades* (journal national), il n'hésite pas à dire que « la prolifération » des maisons construites clandestinement « sans respect des intérêts de la localité (…) a déjà empêché que de grands complexes touristiques acquièrent des terrains »[120]. En août 1971, au moment de la mise en place de la commission administrative gouvernant Sesimbra après la déposition du conseil municipal, des priorités différentes sont affirmées, et l'on voit ces intérêts s'opposer. Si le député José Barreiro Proença, membre de la commission, n'hésite pas à dire que la question de l'habitation et du logement est primordiale, le président de la commission (Almeida Lucas) déclare que la priorité est donnée à l'industrie de la pêche et à celle du tourisme, et « c'est surtout sur ce dernier que se concentrera l'action de la commission administrative »[121]. AXL lui-même ne s'y est pas trompé, qui n'a eu de cesse de présenter ses projets en puisant également dans le registre du tourisme. Dans toutes ses publicités et dans la rhétorique qu'il déploie à destination des journalistes, cette dimension est avancée comme un atout offert par ses investissements, et il insiste sur l'existence, ici d'une piscine, là d'un zoo, ou encore en soulignant les beautés de la côte – même si les lotissements contredisent totalement ce discours.

… qui tournent rapidement en faveur de l'urbanisation

Dans ces rapports de force, les députés de la circonscription et les représentants de l'Etat au niveau local ne sont donc pas absents mais semblent aller dans le sens « de l'histoire », c'est-à-dire de l'urbanisation à tout va. Le député Rogério Peres Claro qui en 1970 dénonçait encore les constructions clandestines de façon particulièrement claire et renseignée devient totalement silencieux sur le sujet à partir de 1971, comme s'il s'était finalement rallié à une position d'acceptation tacite de la situation, d'acceptation d'une situation qui s'imposait à lui et à la région – ce qui finalement a grandement joué en faveur de AXL et des grands lotisseurs de la zone. Ainsi, en 1970 il dénonçait les « annonces spectaculaires dans les journaux ou des faux informateurs », « les notaires peu scrupuleux », le « pillage » de la région, demandant « l'intervention de l'Etat » et l'accélération de la publication du Plan directeur du grand Lisbonne « maintes fois discuté et toujours pas approuvé par le gouvernement », ce qui ne ferait qu'apporter des complications : « là où on pensait qu'il y avait encore des terrains pour l'industrie, il y aura en fait un quartier de maisons ; là où on pensait faire une zone verte, il y aura des rues et des voitures et des terres déchirées par l'action brutale des bulldozers… »[122]. En 1972 en revanche, il ne parle plus directement des lotissements clandestins, mais prenant acte de ce « nouvel urbanisme » et déplorant la perte « du sens du rapport à l'autorité » qu'il engendre, il en analyse les conséquences sociopolitiques :

[120] *Actualidades* (Lisboa), 14 novembre 1970.

[121] *A Capital* (Lisboa), 1er septembre 1971.

[122] Cité dans *O Distrito de Setúbal*, 5 mai 1970.

> « La vie dans ces quartiers qui n'ont rien (pas de travail, seulement la maison) [provoque] la panique de l'isolement [et explique que les populations] ne connaissent pas le pouvoir contraignant de l'autorité qui peut parfois aboutir à la révolte mais donne finalement une sensation de sécurité dont tout homme a besoin. [Ce nouvel urbanisme rend les gens] insensibles à la structure socio-politico-administrative qui a été faite pour la ville ancienne, [ce qui plaide pour] de nouvelles structures adaptées à la ville nouvelle. Et même si chaque cellule urbaine devient un bourg indépendant, il faut inventer de nouvelles structures car ces villes ne sont plus construites à partir d'un centre. »[123]

Les préfets de Setúbal, aussi bien José Cardoso Ferreira (1968-1972) que Manuel Esquível (1972-1974), sont plus clairs encore : s'ils transmettent toujours aux municipalités les demandes de respect des textes en provenance des ministères de l'Intérieur ou des Travaux publics, ils n'hésitent pas à plaider auprès de ces deux entités pour qu'une solution soit trouvée. Leurs discussions avec les acteurs locaux, notamment les conseils municipaux et les notabilités locales, les amènent à ce qu'ils prennent au sérieux la demande populaire de logements au nom de l'ordre public et de la tranquillité sociale, et *in fine* à plaider pour la légalisation, comme nous l'avons vu dans le dossier AXL du carton 425.

Car les négociations priment, quelles que soient les situations, et les voix locales dominantes finissent par l'emporter, ou du moins à infléchir durablement les positions en leur faveur. En dépit des recommandations faites en octobre 1972 par le secrétaire d'Etat à l'Urbanisme et à l'Habitation lors d'une visite à Almada pour que soient respectées les règles, que l'industrie et l'urbanisation ne se fassent pas au détriment des bonnes terres et que le clandestin ne gagne pas en force[124], le même secrétaire d'Etat réalise quelques mois plus tard, en juillet 1973, une visite de travail à Sesimbra pour traiter des « problèmes complexes d'urbanisation du conseil de Sesimbra » et n'hésite pas à se déplacer à la Quinta do Conde et à la Lagoa d'Albufeira, deux lieux emblématiques des lotissements clandestins de AXL. Il y est reçu dans le restaurant[125] qui appartient au « grand urbaniste » par le biais de prête-noms ou d'affidés, et dont l'ouverture a été approuvée par la municipalité en dépit de l'illégalité du lotissement[126]. Cette inflexion n'est pas le fait des institutions centrales qui auraient changé l'orientation des politiques publiques en faveur d'une tolérance vis-à-vis de l'urbanisation clandestine. En témoignent les différences entre localités : les politiques menées dans les municipalités du district de Setúbal, qui partagent donc le même préfet, ne sont pas identiques. Un article de 1973 met lui aussi en perspective de manière ironique ces discordances[127]. Si Sesimbra n'a pas (encore) légalisé les lotissements clandestins, « les maisons sont construites et habitées par des ouvriers qui y vivent merveilleusement » ; à Moita il n'y a « pas une démolition » ; à Brejos de Azeitão, au Barreiro ou à Setúbal, il y a « des constructions partout » alors même que partout il y a « des pancartes "Zones interdites

[123] Intervention du député Peres Claro à l'Assemblée nationale le 9 mars 1972 (qui ne se trouve pas sur le site des archives de l'Assemblée nationale mais que O *Setubalense* du 15 mars publie dans sa totalité).

[124] *O Setubalense*, 27 octobre 1972.

[125] *Distrito de Setúbal*, 3 juillet 1973.

[126] Dans les archives de Sesimbra, on peut trouver la décision de légalisation dudit restaurant, avec une demande portée par Joaquim da Costa Mota, mais le dossier de suivi du processus apparaît sous le nom de AXL (Câmara municipal do concelho de Sesimbra, P° n° 84/71).

[127] *A Voz de Palmela*, 22 novembre 1973.

à la construction" ». Mais à Palmela, pas une construction n'est autorisée dans ces zones. Et l'article de conclure : « Morale de l'histoire : les présidents des municipalités de Setúbal, Sesimbra, Barreiro ou Moita ignorent-ils les lois, ou bien Palmela est-il un Etat indépendant ? »

L'inflexion naît plutôt des négociations entre acteurs locaux. Celles-ci ont toujours existé. Dès 1969, les journaux relaient le fait que les municipalités mènent des enquêtes en vue d'élaborer un plan directeur d'aménagement et qu'elles étendent ces enquêtes « à tous les propriétaires de lots non approuvés » afin que « soit étudiée la possibilité de leur intégration dans le plan directeur »[128]. Cette direction a été, bon an mal an, maintenue, mais elle est en réalité bien antérieure. Dans les archives de Sesimbra par exemple, j'ai retrouvé des avis publics datant de 1962, signés du président du conseil municipal d'alors, Mário Augusto Torres Águas, qui entendent « attirer l'attention de toutes les parties concernées sur l'opportunité de consulter au préalable la mairie, afin de s'informer non seulement sur la faisabilité de leur projet, mais aussi sur les conditions dans lesquelles la construction pourrait être autorisée », laissant déjà ouvertes de telles possibilités[129]. Et l'avis de 1969 relayé par la presse avait été précédé d'avis similaires en 1968, qui précisait : « Aucun travail d'aménagement urbain sur des terrains privés ne peut débuter sans que la déclaration requise ait été déposée auprès de nos services », et en 1964 :

> « Il est déconseillé d'acquérir des parcelles de terrain [à Herdade da Aiana et Pinhal] car les personnes intéressées risquent de ne pas pouvoir construire, et des sanctions seront appliquées à quiconque réaliserait des constructions illégales. De même, les personnes intéressées par l'acquisition de terrains dans cette commune sont invitées à consulter les services techniques de la municipalité quant à la possibilité de construire, afin d'obtenir des éclaircissements et de ne pas courir le risque de voir leurs demandes rejetées. »[130]

Les négociations et les rapports de force en faveur de la tolérance et de la régularisation (à défaut de légalisation) de ces quartiers et lotissements s'expriment donc à travers cette ambiguïté : l'urbanisation est illégale mais les avertissements ne font que « déconseiller » d'acheter des lots ; les acheteurs risquent de ne pouvoir construire mais il s'agit d'un « risque » et non d'une certitude, et des « éclaircissements » peuvent être obtenus auprès de la municipalité pour « connaître les conditions » (ce qui peut donc être interprété qu'à certaines conditions il est possible de construire) ; ceux qui ont contrevenu à la loi en achetant des lots, voire en construisant, peuvent envisager de voir « étudiée la possibilité de leur intégration dans le Plan » ; etc. Et de fait, si les constructions illégales explosent sur la rive sud au tournant des années 1960-1970, c'est bien parce que les gens savent qu'en réalité ils ne risquent pas grand-chose[131].

[128] Pour la municipalité de Sesimbra, voir par exemple *Diário de Lisboa,* 1er septembre 1969, et *Jornal de Noticias* (Porto), 2 septembre 1969.

[129] Avis public du 30 mars 1962 du conseil municipal de Sesimbra : « Editais interna 1961/69 » BA/CMS n° 3880 et FCMS/B/A/05/Cx 05 1961/69.

[130] Avis publics respectivement du 6 décembre 1968 et du 13 juin 1964 du conseil municipal de Sesimbra : « Editais internas 1961/69 » BA/CMS n° 3880 et FCMS/B/A/05/Cx 05 1961/69.

[131] Cette explosion a eu lieu plus tôt sur la rive nord du Tage (voir la série d'articles du *Diário Ilustrado* de janvier-février 1962) et la même dynamique de « normalisation » se retrouve sur la rive sud.

Ce glissement vers une tolérance et une régularisation de l'urbanisation clandestine se réalise également par le biais du pouvoir de « dénomination légitime »[132] des autorités publiques elles-mêmes. Ces lotissements et quartiers perdent facilement le qualificatif de « clandestin » dès lors que les principaux responsables des municipalités utilisent des circonvolutions ou des sous-entendus. Ainsi en octobre 1971, lors d'un entretien au journal local, le président du conseil municipal de Sesimbra, l'ingénieur Almeida Lucas, refuse de parler de « lotissements clandestins » alors même qu'il a été nommé président du conseil municipal à l'occasion d'un scandale sur le sujet. Face à l'insistance du journaliste, il répond : « Rien n'a été fait dans la commune de Sesimbra sans l'avis favorable du cabinet du Plan directeur de la région de Lisbonne ». Et quand le journaliste insiste en disant qu'après une baisse du rythme de construction pendant quelques mois, celui-ci reprend de plus belle, il réplique : « Il n'y a pas à Sesimbra de constructions inachevées qui abondent malheureusement dans d'autres communes »[133]… ce qui est une autre façon d'acter l'impunité dont bénéficient les constructions clandestines. Manuel Ataz, le président du conseil municipal de Palmela, le dit plus clairement encore à la même époque : on ne peut pas parler de « clandestinité » de ces constructions, dit-il, mais de leur « impraticabilité » dès lors qu'elles ont été réalisées avec l'autorisation de la municipalité mais sans l'avis et à l'encontre du Plan directeur. Un petit glissement sémantique qui ne l'empêche pas, simultanément, de critiquer les intérêts personnels et spéculatifs, de mettre sous embargo des constructions problématiques le temps de négocier avec le ministère des Travaux publics[134]. On voit là sur le vif les méandres de la négociation et de la construction des rapports de force : non seulement avec les intérêts fonciers des grands lotisseurs, en l'occurrence AXL, et avec les institutions étatiques, mais aussi avec les populations « mécontentes » qui poussent à cette reconnaissance et à l'amélioration de leurs conditions de vie. Mais les représentants du ministère de l'Intérieur ne sont pas en reste qui, dans des affaires de corruption et de pratiques illégales qui les embarrassent politiquement, peuvent parler d'« attitudes personnelles qui, sans être malhonnêtes en soi, donnent une très mauvaise impression »[135].

Ces négociations et ces rapports de force en faveur de la tolérance ont également profité du flou, et pour tout dire d'une certaine indistinction entre légal et illégal, ou plutôt d'une évolution temporelle qui a brouillé les frontières et rendu illégales des opérations auparavant tolérées[136], et s'est traduite par une production législative[137]. Le décret-loi 46.673 de novembre 1965 a défini pour la première fois la notion de « lotissement urbain » (entendu comme fractionnement, par vente ou location de terrains situés dans des zones urbaines ou rurales), et ouvert la voie à leur

[132] Jean-François Bayart, *L'Energie de l'Etat. Pour une sociologie historique et comparée du politique*, Paris, La Découverte, 2022.

[133] Entretien avec Almeida Lucas, *O Setubalense*, 20 octobre 1971.

[134] Entretien avec Manuel Ataz, *O Setubalense*, 29 septembre 1971.

[135] Voir par exemple les rapports du ministère de l'Intérieur sur les tensions liées aux malversations des président et vice-président du conseil municipal du Seixal en 1960-1961, qui aboutit à leur destitution par le gouverneur civil : AOS/CO/IN-13 Pt 2 (1960-61) Cx 327 : « Substitution du président du conseil municipal de Seixal ».

[136] C'est dans ce contexte que Tiago Castella parle d'un processus d'illégalisation de l'informel : T. Castela, « A liberal space », thèse citée.

[137] Sur les législations et les jeux sur ses trous, voir Manuel Costa Lobo et Teresa Craveiro, « Origens do processo em Portugal : os "clandestinos" », chapitre 2 de I. Raposo (dir.), Áreas urbanas de genesis ilegal na região de Lisboa, *op. cit.*

réalisation par les acteurs privés. Suscité par la multiplication des opérations illégales de lotissement et la visibilité croissante de ces zones, à l'image de Brandoa, qualifié à l'époque de « plus grand quartier clandestin d'Europe », il a autorisé le lotissement par des privés en décrétant que celui-ci nécessitait une autorisation municipale. Mais les législateurs sont restés silencieux en cas de non-respect de cette formalité. Autrement dit, la loi n'affirmait pas la nullité en cas de violation des textes. Les « lotisseurs illégaux » s'engouffrèrent dans cette voie, soit en déposant une demande à la mairie puis en agissant sans attendre la réponse (qui ne venait souvent pas ou très longtemps après), soit en vendant des parcelles qui restaient dans les limites de la définition d'une propriété rustique (5 000 m^2), ce qui était légal tout en transférant l'illégalité sur les nouveaux acheteurs qui ensuite parcellisaient cette propriété, soit, enfin, en développant les contrats d'achat-vente et les contrats de promesse d'achat-vente, jouant cette fois-ci encore sur un vide juridique. Aucune de ces opérations ne franchissait la ligne de l'illégalité, tout en la provoquant inévitablement.

Prenant acte de ces insuffisances, le législateur a décidé en 1973 de « discipliner » les lotissements, c'est-à-dire de réglementer la division des terrains pour permettre la construction : l'autorisation de la mairie devint nécessaire et obligatoire, et une infraction fut prévue en cas de violation de cette règle[138]. L'article 27 de la loi 289/73 posa à la fois la nullité des actes sans numéro et sans autorisation de lotissement et des amendes et peines de prison pour parcellement et vente sans licence. Mais les lotisseurs clandestins trouvèrent une nouvelle ruse pour ne pas être eux-mêmes dans l'illégalité et pour transférer l'infraction sur les autres : ils développèrent la vente en millièmes, c'est-à-dire une vente en copropriété, de fait autorisée par le Code civil : elle n'est que l'une des applications du principe de l'achat d'un bien à plusieurs. Evidemment la part légale s'arrêtait là car les constructions non autorisées ne l'étaient pas, de même que les partages physiques des terrains non autorisés. Ce flou entre légal et illégal était d'autant plus prégnant que l'absence d'autorisation et de légalisation n'empêchait pas l'Etat et les municipalités de taxer ces terrains et ces habitations, alimentant une confusion sur leur reconnaissance. Par ailleurs, les habitants historiques des quartiers illégaux étaient souvent de petits fonctionnaires des services de sécurité (GNR, PSP, voire PIDE) ou des municipalités, ou encore des employés d'entreprises publiques (comme la Carris) ou de grandes entreprises (comme les sous-traitants de la CUF – Companhia União Fabril), ce qui contribuait à euphémiser la nature illégale de l'opération. En outre, dans les nouveaux quartiers légaux situés sur les terrains cédés par la municipalité pour l'autoconstruction ou dans les zones où des investisseurs privés construisaient légalement des maisons à loyers modérés, on assistait à des violations de règles et de normes assez similaires. En l'absence de contraintes de la part des municipalités, les constructeurs privés « oubliaient » de faire des rues, des trottoirs, d'asphalter, d'électrifier et d'assainir[139].

Enfin et surtout, ces ambiguïtés n'étaient pas que discursives et intentionnelles, elles étaient matérielles et effectives. Le dépouillement des procès-verbaux d'infraction de la municipalité de Sesimbra laisse ainsi apparaître une diversité de situations permissives[140] :

[138] *Ibid.*

[139] A propos de Setúbal, voir par exemple *O Setubalense* du 21 février 1972. Sur les acteurs légaux qui travaillent également dans l'illégal, voir par exemple le dossier Loturba dans les archives du ministère de la Justice (PT/SGMJ/GMJ/10-008-01692), du nom d'une grande entreprise légale qui a aussi loti illégalement sur la rive nord du Tage.

[140] Ce qui ressort du dépouillement de plusieurs volumes de notifications et procès-verbaux d'infractions : « Notificação 1963-1970 n° 865 » (FCMS/B/B/08/01/Cx 01 1963-70) ; « Autos de transgressão policial e Autos de

– les procès-verbaux d'infraction aboutissaient le plus souvent à la seule amende (et parfois même pas, en raison de « l'absence du propriétaire ») ;

– le paiement de l'amende n'entraînait pas d'autre conséquence, ce qui alimentait la fameuse « construction à l'amende », c'est-à-dire au paiement régulier d'amendes au fur et à mesure de la construction, jusqu'à sa finalisation et *de facto* sa tolérance ;

– lorsque les amendes ou les avis d'embargo et/ou de démolition émis n'étaient pas suivis d'effets, les cas n'étaient jamais transmis à la justice ;

– quand la GNR ou la PSP intervenaient pour une démolition, les négociations pour l'éviter étaient courantes et aboutissaient généralement à l'obtention de délais ;

– l'autorisation *de facto* de la construction de maisons et même de locaux d'activités économiques, selon des critères pas toujours compréhensibles à la seule lecture des documents, autorisation qui advenait (parfois, ou souvent, difficile de le dire) une fois les travaux déjà réalisés. C'est dans ce cadre par exemple que la municipalité avait accordé l'autorisation de construction du restaurant de la Quinta do Conde dès 1970[141].

Ces processus de légalisation *ex-post* ont commencé très tôt. Le cas du Casal do Sapo, lui aussi situé dans la commune de Sesimbra, est très intéressant. En dépit des demandes répétées de la direction générale des services d'urbanisation du ministère des Travaux publics de suivre les textes et de réprimer les lotissements et constructions clandestins, la municipalité entama dès la fin de l'année 1966 un processus de légalisation rampante, avec une « révision expérimentale d'une urbanisation clandestine » dont le mémoire descriptif et justificatif fut publié le 17 février 1967 et aboutit, le 23 février 1968, à la signature d'un « permis » (*alvará*), qui était en réalité une sorte d'accord entre la municipalité et AXL. Dans ce document, la reconnaissance *in fine* de cet aménagement est assujettie :

– à la cession à la municipalité de toute une série de terrains pour des équipements, y compris une église ;

– à l'engagement de déposer à la municipalité des projets de voierie, adduction, électrification, assainissement ;

– à l'engagement de présenter des projets et de construire des parcs sportifs dans un délai d'un an ;

– à l'obligation de faire les écritures de cession de terrains dans les six mois au bénéfice du patrimoine municipal ;

– d'intégrer dans le domaine public toutes les aires de voierie, de parcs et espaces libres prévues dans l'étude municipale[142].

---

notificação 1964/69 n° 4034 » (FCMS/I/011/Cx 014 1964/69) ; « Autos de transgressão policial 1965/69 n° 3102 » (FCMS/I/011/ Cx 015 1965/69) ; « Autos de transgressão 1973/74 » (FCMS/C/D/D01/Cx 03 1973/74).

[141] Obtention d'une autorisation de travaux pour une construction déjà réalisée : Câmara municipal do Conselho de Sesimbra, processo para obtenção de licença para obras, 1971, P° n° 84/71.

[142] Voir notamment « Memoria descritiva e justificativa- Revisão experimental de uma urbanização clandestina : Casal do Sapo – Sesimbra », 14 février 1967 et « Registo integral do alvará » n° 52, 23 février 1968, in Câmara municipal do concelho de Sesimbra, Secretaria, Assunto : « António Xavier de Lima – Casal do Sapo » Proc. 316/64U.

Lotissement clandestin et pluralisme autoritaire : une remise en forme des lignes de la domination

Revenons donc à notre question initiale. L'analyse du carton 425 et des lotissements clandestins de la rive sud du Tage à Lisbonne suggère que le « laisser faire » n'est ni « ne rien faire » ni « laisser tout faire » et que les acteurs de ce « laisser faire » sont innombrables. Le « laisser faire » apparaît comme le fruit de conflits, de rapports de force et de luttes, mais aussi de beaucoup d'arrangements, de compromis voire de compromissions et de négociations locales. Il est un ensemble d'actions et d'actes passifs, de rapports juridiques mais surtout de relations sociales, dont la cohabitation est soutenue par une certaine idée de l'ordre. Car de fait, le « clandestin » n'est pas un espace de désordre. A l'opposé des travaux inspirés de James Scott ou d'Albert Hirschman qui le voient comme de la résistance ou de l'opposition, comme la vengeance de la société, il apparaît comme la « formation » (et non la « construction »[143]) d'un ordre sociopolitique, qui s'affranchit de l'ordre juridique et se réalise dans les interstices des règles et des relations de pouvoir. Cet ordre joue sur les ambiguïtés des règles et des décisions en situation d'incertitude, sur les incohérences entre système de règles et sanctions, et sur les ambivalences du langage.

Dans ce « jeu », les notables locaux occupent un rôle central. Comme je l'ai montré à partir du travail d'archives et d'entretiens, on y voit rarement l'Etat central imposer ses positions. Ce que l'on perçoit plutôt dans le contexte d'incertitude et de doute, de tension et d'hésitations au sein des institutions étatiques, ce sont les stratégies propres d'acteurs locaux qui jouent dans les interstices des relations de pouvoir[144]. C'est donc d'une certaine manière une force du local que l'on pourrait comprendre, avec Guy Hermet, comme l'expression d'une forme particulière de « pluralisme autoritaire »[145]. Car ce que l'on voit à l'œuvre n'est en aucun cas la remise en cause de l'ordre politique : on l'a constaté, les piliers du régime que sont les grands propriétaires terriens ne sont jamais mentionnés dans les débats et dans la presse, mais ils ne sont pas plus visés dans les actions et les tentatives de régulation. Les notables locaux ne sont pas, non plus, mis en danger : bien sûr, tel ou tel personnage peut être démis de son poste de président du conseil municipal comme on l'a vu à Sesimbra, Palmela ou au Seixal, mais ils ne sont pas sanctionnés, et en tant que groupe, ils restent des acteurs incontournables. De fait, les maires sont nommés et non pas élus, ils ne sont pas rémunérés non plus et sont donc choisis dans les cercles les plus puissants socialement mais aussi économiquement : ils doivent avoir d'importants revenus, parfois en poursuivant leur profession en parallèle. De sorte que « seuls les citoyens fortunés pouvaient se permettre le luxe de diriger les collectivités locales » et que la gestion municipale était « un passe-temps réservé aux grands propriétaires terriens oisifs[146] » et à leurs alliés, familiaux ou non

[143] Selon la distinction proposée par John Lonsdale, dans John Lonsdale, « The conquest state of Kenya, 1895-1905 », in Jaap A. de Moor et Henk L. Wesseling (eds), *Imperialism and War. Essays on Colonial Wars in Asia and Africa*, Leiden, Brill, 1989 et Bruce Berman et John Lonsdale, *Unhappy Valley. Conflict in Kenya and Africa, Eastern African Studies*, Londres, James Currey, 1992, 2 volumes.

[144] Pour reprendre la belle expression de Giovanni Lévi dans *Le Pouvoir au village, op. cit.*

[145] Guy Hermet, « L'autoritarisme », in Madeleine Grawitz et Jean Leca (dir.), *Traité de science politique*, tome 2 : *Les régimes politiques contemporains*, Paris, PUF, 1985, pp. 269-312.

[146] Citation de António de Araujo, « Mandarins, senhores da terra e politicos », in António Costa Pinto et André Freire (dir.), *Elites, Sociedade e Mudança Politica*, Oeiras, Celta Editora, 2003, pp. 131-148. Voir aussi Maria Antonia Pires de Almeida, « O poder local do Estado Novo à démocratie », rapport cité, pp. 28-30 et 137-138.

devrait-on ajouter. Les activités des *outsider*s ne remettent pas non plus en cause cet ordre, y compris lorsqu'ils participent activement au « désordre » urbain. Ainsi notre « grand urbaniste » n'inquiète absolument pas les dirigeants de l'Estado Novo, aussi bien à l'apogée du régime que dans la période marcelliste de fragilité et d'incertitude. Les trois seuls dossiers dans les archives de la PIDE que j'ai pu trouver sont particulièrement éloquents en la matière, et malgré quelques affaires adressées aux tribunaux de la zone, il n'a jamais été poursuivi. Le 24 mars 1961, alors même que ses activités de lotissements clandestins sont déjà de notoriété publique, la PIDE ne voit pas d'objection à lui fournir un passeport, car « il n'est pas prévu qu'il émigre »[147]. Le 23 juin 1964, une lettre de la GNR à la PIDE mentionne que deux « lettres clandestines » ont été envoyées à AXL l'intimant de déposer dans une pineraie une somme de 100 000 escudos en faveur du FALN[148]. La GNR dit avoir enquêté dans les environs du lieu et n'avoir pu « identifier les auteurs des lettres », et la PIDE ne donne pas suite[149]. Mais c'est le dernier document qui est le plus intéressant pour notre propos : par un courrier de novembre 1972, la délégation de Coimbra de la direction générale de la Sécurité transmet les inquiétudes du « milieu politique » du district qui trouve étrange que « quelqu'un de connu pour lotir clandestinement » soit reçu en grande pompe par les notabilités locales, politiques, sociales et religieuses d'Arganil, et interpelle la PIDE. Cette dernière répond que « les registres de cette direction générale ne contiennent aucune mention défavorable concernant AXL »[150]. Cet épisode suggère qu'au niveau national, AXL n'était pas vu comme un problème sociopolitique, bien au contraire ; mais il témoigne aussi d'une autre facette de la force du local : ce qui apparaît comme étant de « l'ordre des choses » dans la péninsule de Setúbal et plus largement dans le grand Lisbonne ne l'est pas ailleurs. En revanche, ce qui pourrait remettre en cause l'ordre politique, ce sont les conséquences économiques des activités de AXL. Dans ses recherches, la seule mention à AXL qu'ait trouvé Victor Pereira dans les archives nationales[151] est un document dans lequel les autorités publiques s'inquiétaient des effets potentiellement inflationnistes du crédit proposé par AXL pour l'achat des terrains…

[147] PIDE/SC/Boletim 306458/NT8231. Il faut rappeler qu'à l'époque l'émigration était soumise à autorisation et constituait un autre haut lieu de l'activité clandestine. Voir V. Pereira, *La Dictature de Salazar face à l'émigration, op. cit*.

[148] Le FALN n'existe pas. Il est peu probable qu'il s'agisse du FPLN (Font patriotique de libération nationale) et encore moins du FLNA (Front de libération national d'Angola, qui n'a jamais opéré de cette manière). Le plus probable est qu'il s'agisse uniquement d'une tentative d'escroquerie. Quoi qu'il en soit, cette déposition de AXL auprès de la gendarmerie démontre ses rapports et en tout cas son aisance et sa tranquillité face à une institution représentant l'ordre public.

[149] Document 2 du dossier PIDE/SC/CI(2)2315/NT7166.

[150] Document 1 du dossier PIDE/SC/CI(2)2315/NT7166.

[151] Je ne saurais trop remercier Victor Pereira pour les recherches qu'il a menées pour moi en 2010 sur AXL dans les archives de Lisbonne, alors que les archives de la PIDE n'étaient pas encore totalement ouvertes (contrairement à ce dont j'ai pu bénéficier en 2024 et 2025), et plus généralement pour son aide dans mes premiers pas dans les archives de la Torre do Tombo.

Les Etudes du CERI
Directrice de collection : Stéphanie Balme
Rédactrice en chef : Judith Burko