Carlos M. HERRERA.

> *A vida é assim, está cheia de palavras que não valem a pena, ou que valeram e já não valem,*
> *cada uma que ainda formos dizendo tirará o lugar a outra mais merecedora,*
> *que o seria não tanto por si mesma, mas pelas consequências de tê-la dito*
>
> *José Saramago*

En dépit de sa modestie, ma réflexion prend pour point de départ le croissement d'une double interrogation, qui dépasse dans son ampleur le cas portugais mais dont la Constitution d'avril 1976 exprime bien les enjeux : le rapport entre historiographie et droit[1] et, d'une manière plus directe, entre révolution et constitution.

La rénovation et le dynamisme de l'historiographie portugaise sur la Révolution des Œillets en 1974 et le processus qu'elle a ouvert ont été, ces deux dernières décennies, peut-être plus profonde[2] que celle des études constitutionnelles sur la même période, sans doute pour une raison simple : les constitutionnalistes ne s'intéressent guère à une constitution qui n'est plus en vigueur. En tout cas, une excellente expression de ce renouvellement est offerte par les travaux de Raquel Varela et notamment sa vigoureuse *História do Povo na Revolução Portuguesa 1974-1975,* parue en2014. Il s'agit d'un livre important, en commençant par son hypothèse générale : la Révolution des Œillets fut « la révolution sociale la plus importante dans l'Europe de l'après-guerre jusqu'à aujourd'hui »[3]. L'étude ambitionne d'offrir une composante centrale pour une histoire *totale* de la Révolution, en privilégiant une perspective méthodologique née de l'histoire d'en bas, et devenue un genre en soi, l'histoire populaire, comme variante de l'histoire sociale. En partant de la conceptualisation de Charles Tilly et d'autres auteurs de langue portugaise (comme le brésilien Valério Arcady), le récit envisage la révolution comme un processus complexe en lui-même, qui doit être détaché, surtout, du résultat, victorieux ou non, de son programme. Sans oublier surtout qu'elle nous offre, comme corollaire de ces deux premières remarques en quelque sorte, une chronologie des conflits au jour le jour qu'elle reconstruit comme une situation de double pouvoir, la donnée qui marquerait justement d'après elle l'existence d'une révolution, par-delà les aléas institutionnels, eux-mêmes très mouvementés[4]. Cette reconstruction conduit Varela à insister sur le fait que la démocratie portugaise telle qu'elle est devenue aujourd'hui n'était pas inévitable, mais le produit du processus contradictoire post 1974, et qui finit d'après elle par une *contre*révolution.

Un problème de cette reconstruction énergique et riche peut apparaître, comme souvent dans l'historiographie générale, lorsque la question constitutionnelle rentre en scène, y compris dans sa propre historicité[5]. Dans le cas d'espèce, on pourrait penser qu'une constitution n'a pas vocation à être l'objet d'une histoire populaire. En réalité, elle va plus loin : la Constitution d'avril 1976 s'inscrit dans le processus contre-révolutionnaire, dans la mesure où elle intervient après le « coup d'État » du 25 novembre 1975, et nullement comme une continuation, encore moins une extension de la révolution[6], puis parce que la *Constituinte*, placée désormais au centre de la scène[7], incarne un mécanisme représentatif qui s'éloigne de la situation du double pouvoir et finit, au contraire, par assoir la domination de l'assemblée par deux partis politiques modérés, le Parti Socialiste et le Parti Populaire Démocratique (PPD)[8]– comme elle l'écrira plus tard, la Constitution de 1976 « representam uma rutura com a revolução ». Plus exactement, la Constitution serait, pour Varela, l'expression d'un pacte social né en 1975[9].

L'insertion de cette constitution dans un processus révolutionnaire comme celui déclenché à partir d'avril 1974, et plus fortement en mars 1975 nous permettra, dans un premier moment, d'interroger ce rapport entre révolution et constitution depuis un premier angle méthodologique plus spécifique, constitutionnel. La discussion, en effet, ne toucherait pas seulement le lien dans la genèse historique du texte mais ce qui ressort normativement comme constitution. Elle pourra être ensuite cerné par le cas portugais, dont il nous faudra isoler les traits marquants, et même nouveaux par rapport aux expériences précédentes au XX^{e} siècle.

I.

À vrai dire, cette thèse historienne qui éloigne le texte constitutionnel de 1976 de la Révolution peut être partagée par des constitutionalistes qui ont même participé directement à l'élaboration de la norme. J. Miranda, par exemple, voit dans cette Assemblée un « centre primordial de résistance aux tentatives d'implantation de régimes avant-gardistes ou basistes », au nom des « principes du constitutionnalisme démocratique de type occidental »[10]. Certainement, la rédaction finale ne remplit pas les expectatives des forces les plus à gauche, mais le principal représentant communiste à l'Assemblée mettra en avant, à l'heure du bilan, le caractère démocratique et progressiste de la Constitution plus que révolutionnaire, avec la certitude, cependant, qu'elle est incompatible avec les intérêts réactionnaires du grand capital et de la droite, en constituant même un obstacle[11].

Et il est incontestable que, au commencement du processus constituant, les partis politiques n'étaient pas, loin s'en faut, les principaux acteurs du changement constitutionnel ; au contraire, la *Plataforma de Acordo Constitucional* signée une dizaine des jours avant les élections d'avril 1975, plus connue sous le nom *Pacto MFA-Partidos*, avait montré tout le poids des officiers à l'origine de la Révolution dans un futur dessein constitutionnel révolutionnaire[12]. Mais dans les suites des évènements de novembre, un second accord, signé en février 1976, redonnait des marges plus grandes de décision à l'Assemblée en fonctions, diminuant la centralité du Conseil de la Révolution, par exemple en facilitant l'élection du

Président au suffrage universel[13].

En réalité, ce qui en ressortira comme texte définitif le 2 avril 1976, y compris son dessein institutionnel, ne peut être qu'en deçà de la Révolution comme fait, car il s'agit bien d'une norme. Mais même des constitutionnalistes, et non pas les moindres, seraient prêts à aller dans le sens d'une rupture avec le programme révolutionnaire : un ancien député communiste à l'Assemblée a pu ainsi écrire à propos du texte de 1976 qu'il s'agit de « la première constitution révolutionnaire à s'être affranchie de la volonté du groupe révolutionnaire »[14].

Toutefois, en dépit de son inscription dans la phase contrerévolutionnaire qu'elle avait bien soulignée, R. Varela admet que des transformations profondes sur le plan social continuent après l'adoption de cette Constitution, notamment sous la forme d'une législation sociale avancée[15]. Comme elle-même le souligne, d'ailleurs, la défaite de la Révolution ne diminue pas sa force, du moins automatiquement, car même la contre-révolution est un processus qui s'étend dans le temps[16].

En réalité, même la justesse de son raisonnement n'empêcherait pas de voir dans la Constitution de 1976 un texte exprimant encore les revendications révolutionnaires en langage constitutionnel, non pas comme tromperie, mais comme expression juridique d'un projet de changement, certes, dans un nouveau rapport de forces[17]. Plus encore, et toujours en prolongeant ce raisonnement, on peut donner raison à ces contemporains qui considéraient que le texte approuvé en avril était loin de constituer un obstacle pour la continuité du processus de changement, même s'il privilégiait une voie parlementaire. En tout cas, on ne doit pas considérer la Constitution de 1976 comme étant *inévitablement* ce qu'elle est devenue par la suite, à savoir une Constitution d'État de droit, dans le cadre du constitutionnalisme normatif.

Les constitutions sont aussi des objets historiques, ouvertes à des contradictions, tensions et aboutissements. Et de celle de 1976 on a pu souligner qu'il s'agit d'« uma Constituição elaborada muito sobre o acontecimento, simultaneamente sofrendo o seu influxo e reagindo e agindo sobre o ambiente político e social »[18]. Elles ne restent pas imperméables à ce contexte : ainsi, pour garder le concept clé sur lequel s'appuie R. Varela, les organes de contre-pouvoir, la Constitution de 1976 reconnaît à l'art. 55 le droit de créer des commissions des travailleurs pour la défense de ses intérêts et l'intervention démocratique dans la vie de l'entreprise, et dont l'un des objectifs était leur mobilisation « pour le processus révolutionnaire de construction du pouvoir démocratique des travailleurs »[19]. Parmi ces droits, les commissions exercent le contrôle de gestion de l'entreprise, intervenant dans la réorganisation des unités productives, tout en participant dans la législation du travail[20].

Mais nous sommes déjà rentrés dans la seconde dimension dégagée plus haut, le lien entre révolution et constitution. Quelle classe de texte constitutionnel ressort-il de ce processus ? On pourrait ici prolonger encore un jugement de R. Varela, selon lequel le Portugal occupe une place centrale dans l'histoire des révolutions mondiales, au champ constitutionnel, ainsi que le corollaire qu'elle en tire : on ne peut pas comprendre l'histoire mondiale du constitutionnalisme qui suivra sans comprendre l'histoire de la

Constitution de 1976[21].

Certainement, la théorie constitutionnelle avait isolé un genre de constitution qui incarnait ce lien depuis la fin du XVIII^{e} siècle, lui-même soumis à des mutations lors de l'évolution de la société européenne. La reconstruction donnera lieu par la suite à une variété de constitutionnalisme, qui recevra des noms différents selon les époques, le plus direct, mais non moins polysémique, étant celui de « constitutionnalisme révolutionnaire », un sujet qui a été réactivée par la doctrine anglosaxonne cette dernière décennie, toujours privilégiant pour les aborder la manière dont ces constitutions sont faites, avec une projection postérieure en termes de légitimité de l'exercice du pouvoir[22].

À vrai dire, à travers la Constitution portugaise de 1976 nous privilégierons une autre dimension de ce qui peut qualifier de « révolutionnaire » une constitution, en l'inscrivant dans un constitutionnalisme qui s'affirme explicitement comme cherchant la transformation sociale. La question pour le droit constitutionnel ne se situe donc pas principalement autour d'un fait historique qui lui donne naissance, mais devient également un problème conceptuel du point de vue juridique, à reconstruire ainsi moins par l'origine que par les mécanismes et institutions adoptés[23]. Autrement dit, le statut « révolutionnaire » est interne à la constitution comme norme juridique. En effet, à la différence d'autres approches[24], l'enjeu résiderait pour nous dans la traduction normative spécifique que cet élément révolutionnaire reçoit en matière constitutionnelle[25].

En d'autres termes, ce qui définit comme révolutionnaire un certain paradigme de constitution, au sens juridique spécifique, n'est pas fondamentalement l'origine du texte[26], un évènement ou un processus que l'on peut qualifier de « révolution »[27], mais le fait que le texte recueille, comme trait spécifique, un dispositif normatif qui permet de matérialiser dans l'ordre juridique cette révolution, cet achèvement par le droit étant le dessein conscient de la Constitution. Ce qui est révolutionnaire se trouve *dans* la constitution. Bien entendu, la profondeur du dispositif dépend non pas d'une logique juridique comme telle mais de celle du processus dont elle est elle-même issue. Insistons toutefois sur ce point : la constitution n'est pas pensée comme une digue à cette révolution, mais un instrument, plus ou moins acéré.

Historiquement, le premier concept qui a cherché à incarner ce dispositif à l'intérieur des ordres juridiques européens tournait autour d'une classe de droits, aux secours publics ou surtout « au travail », et qu'on appellera plus tard « droits sociaux », mais d'autres concepts vont agir dans la même direction, comme celui de Pouvoir constituant[28]. C'est pourquoi on parlera dès le XX^{e} siècle, dans un premier effort pour détacher l'élément révolutionnaire d'une origine, de constitution ou constitutionnalisme *social*. Plus tard, et avec un degré majeur d'abstraction, ces constitutions vont être qualifiées par la doctrine de « programmatiques », ce qui montre qu'elles *contenaient en leur sein* un programme ou modèle de société qui devait se réaliser, par les pouvoirs publics, après sa promulgation[29].

À l'intérieur de la doctrine constitutionnelle européenne un pas, quelque peu hésitant, sera franchi au

lendemain la Seconde Guerre mondiale, au moment où la naissance des constitutions des principaux pays européens occidentaux ne correspondait pas à la voie prescrite pas l'ancienne procédure mais à une rupture, bien qu'il ne s'agissait pas, au sens strict, de révolutions sociales, comme au lendemain de la Première Guerre mondiale mais de la défaite du fascisme par des interventions armées, conduit par des troupes étrangères mais avec la participation aussi de forces nationales – en fonction de leur importance, elles pouvaient faire basculer le procès en révolution, comme en Yougoslavie ou en Grèce. Toutefois, même en Europe occidentale il fallait prendre en compte, dans le cas de la France et de l'Italie, le fait que les assemblées chargées d'élaborer ces nouvelles constitutions étaient clairement à gauche, avec même, pour la première fois en Europe occidentale, de solides groupes communistes, qui, certes, ne se faisaient pas les chantres de la révolution, à différence, encore une fois, de la fin de la Première Guerre mondiale. Très vite, partisans d'un changement de ces sociétés et juristes professionnels viendront à juger que ces constitutions ne tiendraient par leurs promesses, même s'il n'est pas certain que les raisons soient purement constitutionnelles… C'est une autre sorte de constitutionnalisme, celui très limité incarné à la même époque par l'Allemagne occidentale, qui finira par s'imposer comme modèle[30].

Dans tous les cas, la portée historique de la Constitution du 2 avril 1976 peut être mesurée en elle-même dans ce contexte constitutionnel du XX^{e} siècle, et plus exactement dans la période post 1945 que l'on appelle parfois constitutionnalisme normatif. Ma thèse est que la nouveauté – en fait un renouvellement – du texte de 1976 vient premièrement de là, dans la mesure où elle s'écartait d'un cheminement qui apparaissait déjà comme bien établie à l'intérieur du constitutionnalisme européen, avant de s'incarner comme un modèle. Son actualité vient du fait qu'elle projette encore des effets constitutionnels généraux – autrement dit, ne concernant pas uniquement le Portugal mais également la discussion actuelle autour de ce constitutionnalisme qu'on appelle depuis quelques années « transformateur » (sans que l'ambiguïté soit disparue, au contraire…) – même après les révisions constitutionnelles, radicales, pour ce qui concerne sa composante révolutionnaire, qu'elle a elle-même subit à partir de 1982[31]. Cette mise en contexte suppose aussi bien entendu de revenir à d'autres constitutionnalismes d'alors, que la doctrine de l'époque classait parmi les « démocraties populaires », comme la Constitution yougoslave de 1974, et, en moindre mesure celle de l'autre Allemagne, la RDA, avec lesquelles le texte de 1976 présente des contacts nombreux. Mais là justement où la Constitution de l'Allemagne orientale préfère insister sur son caractère républicain (reprenant même des principes sociaux de la Constitution de Weimar de 1919), et celle du pays des Balkans se présente comme la constitution d'une « communauté socialiste » déjà là, la Constitution portugaise exprime un enjeu spécifique, de transition au socialisme à travers elle et par voie démocratique. C'est dans les normes qui expriment ce but, comme nous le verrons, plus loin, que se trouve en définitive son originalité dans la famille des constitutions « révolutionnaires »[32].

Pourtant, la Constitution de 1976 va être présentée comme une « constitution de compromis » dès le lendemain de son approbation. Jorge Miranda parlera même de compromis multiples suivant les différents items[33] – les normes d'orientation socialiste ou collectiviste résultant de la convergence des trois principaux partis en termes du nombre de représentants[34]. La qualification n'était pas nouvelle pour ce type de constitution : au contraire, sa signification dans le contexte portugais renvoyait à la première

grande expérience du constitutionnalisme européen du XX^{e} siècle, la Constitution de Weimar de 1919, avec l'ambiguïté qu'elle charrie selon que le qualificatif était utilisé par ses amis (comme l'un des trois principaux pères de la Constitution, Hugo Preuß) ou ses ennemis (le « compromis dilatoire » dont parlait Carl Schmitt…). Nous reviendrons en conclusion sur ce rapport clé entre compromis constitutionnel et révolution.

Quoi qu'il en soit, la Constitution du 2 avril 1976 peut être considérée comme la dernière tentative du XX^{e} siècle européen de matérialiser dans une logique d'émancipation un constitutionnalisme que la doctrine juridique avait désigné pendant longtemps comme « social », au vu du contenu de ses normes davantage que de ses visées de changement. Elle est même son expression la plus importante depuis la fin de la Seconde guerre mondiale, et à ce titre, plus significative que la Constitution italienne de 1948, qui retient encore plus fréquemment l'attention de la doctrine se penchant sur la question. Cela n'est pas une affirmation générale : le texte d'avril 1976 porte à incandescence ce que j'ai appelé jadis le « dispositif social du constitutionnalisme », comme nous le verrons plus loin[35].

La force de cette inscription sociale vient de plusieurs facteurs. Le plus immédiat est, bien entendu, le fait que la Constitution est directement issue d'un processus révolutionnaire, à l'époque toujours en cours, et qui proclamait sa rupture avec le capitalisme et son inscription dans le socialisme. Pour s'en convaincre de la portée de ce fait, il suffit de comparer ce texte de 1976 à la Constitution espagnole de 1978, qui émerge, elle, d'un processus de « transition » (le concept se généralise justement à ce moment pour illustrer une rupture sans révolution). Mais on peut remonter à des causes plus déterminantes, à la fois internes (au sens de nationales) et juridiques, du moins en termes de « culture constitutionnelle ». Concernant les premières, il faut se référer ici, paradoxalement en apparence, à la Constitution portugaise de 1933, qui est la première expression complète du constitutionnalisme corporatiste dans l'Europe de l'entre-deux-guerres, définissant le Portugal comme une « République corporative », dans laquelle « o Estado tem o direito e a obrigação de coordenar e regular superiormente a vida económica e social » (art. 31). C'est ainsi la premier texte constitutionnel portugais à développer une « constitution économique », dans la voie ouverte par Weimar, mais cette fois-ci de signe corporatiste, ancré, sur le plan social, dans l'idée de faire « prévaloir une juste harmonie des intérêts » (art. 6.2°)[36]. Il revient à l'État de « coordonner, impulser et diriger toutes les activités sociales », y compris celles de « veiller pour l'amélioration des classes sociales les plus défavorisées », les empêchant en particulier « de tomber en deçà du minimum d'existence humainement suffisant » (art. 6. 3°). De manière assez radicale, la Constitution reconnaît la fonction sociale de la propriété, du travail mais aussi du capital. Moins remarqué, il est aussi le premier texte à constitutionaliser en Europe le principe de solidarité comme tel (art. 35) et les institutions qui se dérivent sur le plan social (art. 41). Bien entendu le cadre est celui d'un régime de coopération économique propre à une économie nationale corporative. Toutefois, elle servira à acclimater dans la culture constitutionnelle portugaise, cette extension des références sociales dans une constitution, inconnue dans d'autres cultures juridiques (comme la nôtre à partir de 1875).

En définitive, la Constitution portugaise de 1976 nous permettra de réfléchir sur ce qui est une

constitution révolutionnaire sous le constitutionnalisme, en identifiant ses principales caractéristiques, notamment sa relation avec les deux grandes expériences européennes qui la précédent au XX^{e} siècle, les constitutions d'entre-deux guerres (Weimar) et post 1945 (Italie). Partant, on pourra observer les différences avec ce qu'on appelle aujourd'hui, après notamment la Constitution sud-africaine de 1996, une constitution transformatrice[37].

Mais il convient de distinguer maintenant deux grands traits constitutionnels du texte de 1976, qui seront autant de moments de notre cheminement : ceux qui s'inscrivent, tout en les renouvelant, dans la tradition révolutionnaire du constitutionnalisme, et ceux qui proviennent d'un constitutionnalisme normatif déjà consolidé, même si les innovations seront aussi à l'ordre du jour.

II.

Nous avons déjà avancé que lorsqu'on parle de « constitution révolutionnaire » il faut être conscient qu'en dépit de l'importance de ses origines, ce qui est relevant du point de vue du droit réside dans ses moyens, dans une logique constitutionnelle spécifique de transformation, dont le trait marquant est qu'elle vise un changement qui nécessairement se déploie dans une certaine durée temporelle et dans une modalité normative. Bref, cette transformation est appréhendée comme proprement juridique. D'où le premier trait qui en ressort : la révolution visée par la constitution ne peut jamais être immédiate, même en imaginant une transcription rapide, complète et intégrale, des normes et principes constitutionnels dans de normes inférieures exécutables. Il y a toujours un hiatus que l'on présente en termes de théorie du droit comme la différence entre validité et efficacité des normes.

D'autres disciplines pourront cerner comment ces changements juridiques incident réellement dans la transformation sociale effective. Ce qui compte pour nous est de reconstruire à travers le cas portugais le cheminement propre à ce constitutionnalisme de la seconde moitié du XX^{e} siècle. Dans cette histoire constitutionnelle, nous pouvons établir une cartographie où se placent certains jalons qui portent la marque juridique du changement. Nous en signalerons ici trois, qui sont typiques de constitutionnalisme européen qui suit la fin de la Deuxième guerre mondiale, i.e., dans des sociétés industrielles avancées, à savoir la définition du nouveau régime issu du changement politique, la place des droits sociaux et les mode d'intervention étatique dans une économie capitaliste dont on envisage le dépassement.

La Constitution portugaise mettra en avant l'idée de transition au socialisme, couvrant une dimension de développement pacifique du processus révolutionnaire, qu'elle cherche à définir. Sur le plan économique, « le développement de ce processus suppose l'appropriation collective des principaux moyens de production » (art. 10.2), une idée qui se répète et s'amplifie dans les fondements de l'organisation économique et sociale (art. 80). Tous les projets de constitutions avaient fait état d'une vigoureuse constitution économique, y compris les forces de droite et de centre. Mais c'est la connexion avec une certaine espèce de régime qui se révèle déterminant.

Définition du régime – Une discussion importante avait marqué le débat constitutionnel post 1945 : à différence de la période précédente, essayait d'intégrer à la définition même du régime politique la composante sociale condensant l'élément de transformation, qui ne se présente donc plus comme un élément purement extérieur, discrétionnaire, sur lequel le droit constitutionnel n'aurait guère de prise. Puisque la transformation est intégrée dans la constitution, le régime républicain devient aussi social, même s'il s'exprime toujours en langage juridique. Le point le plus haut avait été atteint par les Constitutions française de 1946 et italienne de 1948 autour, dans le premier cas, de la formalisation de la vieille idée de « République sociale », ou, dans le second, d'une « République fondée sur le travail » – en Italie, ce syntagme qui avait des lettres de noblesse constitutionnelle depuis le XIX^{e} siècle était devenue inutilisable après Salò. Une autre voie, où l'extériorité du social (ou sa séparation de l'élément proprement constitutionnel) semblait subsister encore ou, en tout cas, était plus marquée, se retrouve dans le cas allemand, avec la division entre « État de droit » et « État social » finalement réunis de manière plus ou moins aléatoire dans la notion d'État de droit social – pour la Cour constitutionnelle allemande c'est bien un principe d'État social qui en résulte. On sait le succès de cette formule dans certaines parties du globe, devenue « État de droit démocratique et social », après son adoption dans la Constitution espagnole de 1978.

Mais justement, entre ces deux moments, la Constitution de 1976 est plus explicite que toutes ces devancières quant à la composante de changement social, mettant au centre un élément que l'on pourrait qualifier de dynamique. En effet, après avoir défini le Portugal comme une « République souveraine, basée sur la dignité de la personne humaine et la volonté populaire, engagée (*empenhada*) *dans sa transformation dans une société sans classes* » (art. 1°)[38], elle se présente comme « un État démocratique (…) dont l'objet est d'assurer *la transition au socialisme* à travers la création des conditions pour l'exercice démocratique du pouvoir pour les classes travailleuses » (art. 2), un, article, peut-être convient-il de le rappeler, qui est approuvé en pleine crise de l'été 1975. Sous cette figure de transition au socialisme, très en vogue dans les débats de l'époque au sein des familles marxistes, surtout en termes économiques, le texte entend aussi retenir une modalité de transformation propre au droit constitutionnel, et qui à l'époque met encore l'accent sur l'exercice du pouvoir, bien que défini ici en terme de classes[39].

Bien entendu, dans une constitution de compromis, et dans une constituante où siègent des promissoires constitutionnalistes professionnels, le texte ne peut pas échapper complètement à la force du lexique constitutionnel de l'époque, construit de plus en plus autour de l'idée d'État de droit, très présente aussi en Espagne, mais avec des déclinaisons plus clairement à gauche[40]. Toutefois, c'est uniquement dans le Préambule, dont la force juridique était toujours en discussion dans la doctrine de l'époque, mais qui sera approuvé dans la constituante après la fin de la période révolutionnaire, que nous retrouvons la mission « d'assurer le primat de l'État de droit démocratique », en même temps que d'« ouvrir la voie pour une société socialiste ». Comme il était prévisible, les formulations socialistes disparaîtront dès la première révision constitutionnelle, tout en gardant une énonciation large de la démocratie dans l'art. 2 (« democracia económica, social e cultural » ou encore « democracia participativa ») à titre des marques de ce passé.

En termes d'institutions, « organes de souveraineté » dans le vocabulaire portugais, sans doute l'élément le plus important est la consolidation normative d'un *Conselho da Revolução*, qui devait garantir l'accomplissement de la Révolution. Le PCP soutiendra tout au long des débats constituants la centralité de sa constitutionnalisation. Né en 1975, il était vu comme une expression politique de la présence, voire de la tutelle des officiers du MFA, à l'origine de la Révolution de 1974, sur les institutions. En dépit de son pouvoir, les divisions idéologiques entre les différents secteurs qui avaient éclaté au grand jour en août-novembre 1975, puis le changement d'orientation du processus politique, faciliteront sa suppression dès 1982, face aux institutions démocratiques proprement représentatives[41].

Droits sociaux – Depuis les débats pour l'élaboration de la Constitution française de 1848 autour de l'inscription d'un « droit au travail » dans le texte, à moins qu'il nous faille remonter à la première constitution républicaine de 1793, les droits sociaux formeront la marque la plus ancienne des visées transformatrices du constitutionnalisme[42]. Nous avions analysée les raisons ailleurs de cette particularité[43]. À partir de la Constitution allemande de 1919, le catalogue des droits est en correspondance non seulement avec des formes d'intervention économique sur le régime de propriété privée, mais encore avec des institutions sociales de production juridique, le tout dans son célèbre chapitre V consacré à la vie économique[44]. Si la possibilité d'avoir une nouvelle déclaration incluant les droits économiques et sociaux avait été avortée en France après le référendum de mai 1946, l'Italie allait établir l'un des catalogues les plus systématiques de l'époque.

L'originalité du mécanisme portugais vient moins d'une longue énonciation de droits que d'un double lien, fort et spécial en quelque sorte, que la Constitution établira, d'une part, entre les droits et les obligations de l'État comme deux faces corrélées du même énoncé et, d'autre part, entre effectivité des droits et transformation économique. Certes, comme on pourrait s'y attendre, la Constitution d'avril 1976 allait emprunter cette voie en contact avec deux directions très présentes dans la discussion juridique de l'époque : l'associant aux « devoirs », d'une part, et en reprenant la terminologie du PIDESC, qui venait d'entrer en vigueur (on associe ainsi « droits économiques, sociaux et culturels »), d'autre part. Aussi consacre-t-elle un titre spécifique, le III, divisé en quatre chapitres très fournis, avec des éléments novateurs importants qui donnait chaire juridique à cette transition au socialisme. D'abord, en associant chaque droit, par exemple le « droit au travail » (art. 51) ou les « droits des travailleurs » (art. 53), aux obligations corrélatives de l'État en la matière, comme l'exécution des politiques de plein emploi pour le premier (art. 52), ou l'établissement d'un salaire national minimum pour le second (art. 54). Certains droits liés aux travailleurs, comme la création de commissions des travailleurs, la liberté syndicale, le droit d'association syndicale, le droit à la négociation collective, le droit de grève, ne prévoient pas cette contrepartie, sans doute pour insister sur l'autonomie du mouvement ouvrier. La technique de corrélation entre droits et devoir de l'État revient en matière d'autres droits sociaux comme la sécurité sociale, la santé, le logement, l'environnement, la famille, les personnes handicapées, la vieillesse, mais se relâche quelque peu en matière de maternité, enfance, jeunesse, avant de reprendre vigueur concernant la culture et surtout l'éducation (arts. 74 et 75). Nous soulignerons également l'interdiction du *Lock-out* (art. 60), dont l'existence remontait à la République corporative de la Constitution de 1933[45], mais qui présentait désormais un caractère asymétrique, c'est-à-dire, en garantissant en même temps le droit de

grève dans un article séparé.

Mais le point où la singularité apparaît plus nette à l'intérieur de ces constitutions révolutionnaires est dans le fait de rendre explicite le lien entre droits sociaux et transformation économique. En effet, la formulation se trouvait dans l'art. 50 (« Garanties et conditions d'effectivité »), qui contient un principe général établissant ce que l'on peut appeler le principe de dépendance entre le changement social et la réalisation des droits sociaux. Sa formule explicite ainsi que « *l'appropriation collective des principaux moyens de production, la planification du développement économique* et la démocratisation des institutions sont *les garanties et les conditions nécessaires à la réalisation* des droits et des devoirs économiques, sociaux et culturels ». Ce lien permettait de donner toute sa portée au catalogue des droits sociaux : leur mise en œuvre ne visait pas une logique d'intégration social-démocrate au capitalisme, mais un véritable projet d'émancipation, transcrit en langage constitutionnel[46]. La discussion à propos de la rédaction de cet article dans l'Assemblée apparaît dans un moment clé de la Révolution, à la mi-septembre 1975[47].

Surtout, on soulignera pour notre propos qu'elle dépasse le type de lien établi dans la Constitution italienne de 1948 entre institution républicaine et changement économique et social, en établissant directement une correspondance avec la transformation économique et sociale[48]. Bien entendu, l'affirmation, dans le domaine juridique concret, comportait une ambiguïté : elle pouvait également conforter l'idée, dominante dans la doctrine constitutionnelle de l'époque et sans doute encore aujourd'hui, que les droits sociaux étaient de réalisation différée, en fonction des disponibilités, préalables et variables, des conditions économiques tel que le PIDESC de 1966 l'avait consacré. D'ailleurs, dans le dispositif normatif de la Constitution de 1976, l'application directe des normes par le juge était réservée aux dispositions relatives aux droits, libertés et garanties et aux « droits fondamentaux des travailleurs », comme le fera plus tard la Constitution espagnole de 1978. Mais même en faisant une part à la fondamentalité des droits sociaux au niveau juridictionnel, elle n'absolutisait pas la justiciabilité comme forme de mise en œuvre des droits sociaux comme le feront plus tard les tenants de l'actuel « constitutionnalisme transformateur ». Bien au contraire, elle gardait cette dépendance avec une transformation qui n'était pas uniquement juridique ou dans les mains du juge. En revanche, elle supposait l'existence d'un acteur particulier, l'État dans l'ordre marchand.

Interventionnisme économique – Nous arrivons à un troisième point, concernant l'organisation économique, qui occupera la Deuxième partie de la Constitution (art. 80 et suivants)[49]. Cette organisation économique s'appuie, dit le texte, sur « le développement des relations de production socialistes, à travers l'appropriation collective des principaux moyens de production ainsi que des recours naturels » et « l'exercice du pouvoir démocratique des classes travailleuses ». En phase de transition au socialisme, la Constitution reconnaît trois formes de propriété : publique, coopérative et privée (art. 89), la propriété publique pouvant s'organiser à son tour de manière étatique, collective, autogestionnaire ou communautaire.

Son principe général, énoncé à l'art. 80, prévoit que l'organisation économique de la République s'asseoit

« no desenvolvimento das relações de produção socialistas, mediante a apropriação colectiva dos principais meios de produção e solos, bem como dos recursos naturais, e o exercício do poder democrático das classes trabalhadoras ». Nous avons ici les obligations de l'État, dégagées en termes de « missions prioritaires de l'État »[50], sur l'importance desquelles nous reviendrons. L'art. 82 établit les types d'intervention, notamment la nationalisation et la socialisation, laissant à la loi, outre le régime général, la possibilité d'exproprier les grands propriétaires fonciers ou les grands propriétaires d'entreprise ou leurs actionnaires sans aucune indemnisation. D'ailleurs l'initiative privée peut uniquement s'exercer encadrée par la Constitution et le Plan et en tant qu'instrument de progrès collectif (art. 85). Nous y trouvons aussi dans cette partie le principe de l'« irréversibilité des nationalisations » intervenues à partir du mois de mai 1974, en tant que « conquêtes des classes travailleuses »[51], laissant cependant ouverte la possibilité de réintégrer dans le privé des moyennes et petites entreprises, pourvu qu'elles soient en dehors des secteurs basiques de l'économie (art. 83).

Le titre II de cette partie est consacré à la structure de la propriété des moyens de production, du sol et des ressources naturelles en phase de transition, établissant, comme on l'a évoqué, trois espèces de régime (public, coopératif, et communautaire), avec la prééminence de la propriété sociale, dont les conditions de développement sont bâties sur « les nationalisations, le plan démocratique, le contrôle de la question et le pouvoir démocratique des travailleurs » (art. 90). Le premier régime est le plus complexe, puisqu'il suppose des spécificités de gestion liées à l'État et aux collectivités publiques, aux collectifs des travailleurs, et même aux communautés locales pour certains biens. Le plan occupera naturellement un titre spécifique de cette partie, le III (art. 91-95). Ainsi, l'art. 91 établit que pour l'édification d'une économie socialiste « l'organisation économique et sociale du pays doit être orientée, coordonnée et canalisée par le plan ». L'article suivant assure son « caractère impératif » pour le secteur public, étant obligatoire pour les autres activités d'intérêt public (à travers de « contrats-programme »), et donnait un cadre de référence auquel devaient se soumettre les entreprises privées. On distingue trois termes en matière temporelle (long, moyen et annuel), mais il est toujours élaboré par un Conseil national du plan, ouvert à la participation des organisations sociales, avant d'être approuvé par l'Assemblée nationale. L'autre grand instrument de la transition au socialisme tel que l'imaginait le Constituant déterminant dans la structure économique du pays, était la réforme agraire, présentée explicitement comme fondamentale. Le titre IV (arts. 96-104) lui est consacré. Après avoir détaillé les objectifs (art. 96[52]), il est posé le principe que l'élimination des grands domaines fonciers et des grands exploitations capitalistes constitue sa voie, avec un transfert ensuite à des petits agriculteurs, à des coopératives rurales et des unités d'exploitation collective des travailleurs.

Un autre secteur clé de cette constitution économique, en dépit de la brièveté de son régime constitutionnel, était le système financier et fiscal, qui fera partie d'une régulation spécifique aux arts. 105-108. Les deux sont structurés par la loi, le premier « afin de garantir la collecte et la sécurité de l'épargne, ainsi que l'affectation des ressources financières nécessaires au développement des forces productives, dans la perspective d'une socialisation progressive et effective de l'économie », et le second ayant en vue « une répartition équitable des richesses et des revenus ainsi que la satisfaction des besoins financiers de l'État ». L'impôt y est conçu comme progressif, privilégiant la taxation des entreprises et des

successions, suivant une politique courante dans les États sociaux avancés de l'époque, et adaptant celui sur le revenu à la disparition des inégalités et adaptant celui sur la consommation aux nécessités de socialisation de l'économie. Dernier ressort d'intervention : les circuits commerciaux et le commerce extérieur (titre IV, le plus court de cette partie) dans lesquels « l'État intervient dans la formation et la réglementation des prix » (art. 109), donnant également à l'acteur étatique des devoirs spécifiques de contrôle.

Nous devons ici aussi nous concentrer sur l'élément normatif spécifique de cette constitution révolutionnaire en comparaison à ses devancières. Bien entendu, ce mode de régulation était exceptionnel dans le constitutionnalisme de l'ouest européen, mais on le trouvait dans des constitutions socialistes qui seront une source d'inspiration pour le constituant portugais, la plus importante étant la Yougoslave de 1974. Mais ce qui donne une première particularité est que cette transformation économique prescrite dans la Constitution portugaise devait se faire sous un régime démocratique représentatif. Il faudra attendre les années 2000 et les constitutions du nouveau constitutionnalisme latino-américain pour retrouver une entreprise comparable en termes d'extension normative.

Surtout, on assiste à un changement de la technique normative employée par le constitutionnalisme d'après 1945, notamment en Italie, et qui était centrée autour des normes programmatiques, obligatoires, certes, non pas pour les particuliers mais pour les pouvoirs publics. Ce dépassement, bien plus qu'une négation, se fait à travers d'une vision plus extensive de ce que la doctrine portugaise de l'époque appellera une « constitution économique directive » ou d'un point de vue plus ancré dans la théorie constitutionnelle, « constitution dirigeante »[53].

Cet approfondissement du versant programmatique s'exprimera dans la Constitution de 1976 par la mise en avance du concept des « tâches » (*tarefas*) et missions (*incombências*) de l'État. L'élément novateur ne résidait pas tant dans une meilleure détermination du caractère obligatoire de ces normes en matière économiques et sociales que dans le type de lien qui est établi entre la fin explicitement recherchée avec un moyen qui apparaît comme inséparable de sa réalisation. Autrement dit, l'importance réside dans la non séparation des deux dimensions, moyen et fin, du moins dans certaines situations déterminées par la Constitution[54]. Ainsi, l'art. 9 définit parmi les « tâches fondamentales de l'État », – à côté de la garantie de l'indépendance nationale et la participation organisée du peuple dans la résolution des problèmes, et la défense de la démocratie politique et le respect de la légalité démocratique –celles de « *la socialisation des moyens de production et la richesse* moyennant des formules adaptées aux caractéristiques de l'actuelle période historique », de « *créer les conditions qui permettent de promouvoir le bien-être et la qualité de vie du peuple, en particulier pour les classes laborieuses* », et de « mettre fin à l'exploitation et l'oppression de l'homme par l'homme » (art. 9. C).

La Constitution d'avril 1976 précise à plusieurs reprises le régime des modes normatifs d'intervention de l'État en matière sociale et économique, en distinguant, de manière explicite mais pas aussi systématique que l'on pourrait s'y attendre, plusieurs catégories d'obligations, d'où il en ressort une certaine hiérarchie entre tâches et missions, établissant à l'intérieur des premières d'autres catégories (fondamentales,

générales). En ce sens on peut penser que dans le texte se distinguent les « tâches » des « missions prioritaires de l'État » de l'art. 81[55] par l'absence de ce lien avec le moyen qu'expriment les premières.

III.

Les proclamations révolutionnaires d'une constitution acquièrent une portée spécifique dans le langage constitutionnel, notamment lorsqu'elles se pensent comme *garanties* du nouvel ordre. On pourrait dire que ce sont *des moyens spécifiques* à travers lesquels la constitution envisage sa permanence ou la maitrise de son éventuelle évolution. Ils sont surdéterminés par cette grammaire constitutionnaliste à laquelle nous nous sommes déjà référés. Toutefois, le hiatus entre une norme et son efficacité peuvent montrer ici une dimension différente d'autres pans de la constitution révolutionnaire, ne serait-ce du fait que nous sommes ici dans une logique de limitation.

Même placé à l'intérieur de la tradition du constitutionnalisme social européen, le Constituant portugais essayait sans doute de dépasser une aporie qui avait marqué, voir condamné les expériences d'avant-guerre, et qui consistait à promouvoir une constitution programmatique (avec un contenu matériel dans la constitution) tout en prônant en même temps la flexibilité des formes juridiques qui permettait l'inclusion de ces contenus économiques et sociaux, et leur activation par l'action des pouvoirs publics, dans un texte constitutionnel qui, en doctrine, les avait « interdits » jusqu'alors.

Lors du travail en commission, puis dans le débat à l'Assemblée, même les députés communistes vont insister sur la problématique de la « défense de la constitution », qui était séparée du contrôle de constitutionnalité des lois, également reconnu dans le projet. Cela supposait de ne pas la rapporter au problème des garanties, mais à la fermeté des principes fondamentaux – politiquement, la défense était associée à la question d'une contre-révolution fasciste, en prônant la constitutionnalisation de la base sociale de la constitution, pour exclure – sans préciser des modalités normatives spécifiques comme dans les vieilles constitutions soviétiques – notamment la bourgeoisie monopoliste et les grands propriétaires terriens.

Dans tous les cas, nous voyons la différence de statut par rapport aux normes en matière économique et sociale qu'on a analysé précédemment. Celles du *dispositif social* veulent toujours assurer un passage vers un nouvel ordre des choses, une modification, tandis que celles qui nous retiennent maintenant visent à conserver les acquis, qui peuvent être factuels (des changements déjà produits) ou simplement déclaratifs (la direction socialiste que la Constitution entend consacrer).

Et comme il a été souligné souvent par la doctrine portugaise[56], un trait d'originalité de la Constitution portugaise d'avril 1976 réside dans la volonté des constituants de lui assurer une grande efficacité à son orientation politique démocratique et socialiste[57] à travers des mécanismes spécifiques de garantie. Il est clair, à la lumière de son évolution postérieure, que ces énoncés ont failli dans leur but d'assurer des buts socialistes, mais ce n'est peut-être pas le droit comme tel qui est en cause mais la prétention d'y

réussir par des techniques constitutionnelles de garantie.

Cela n'enlève pas pour autant de son intérêt pour la théorie constitutionnelle, du moins prises comme telles[58]. On va privilégier deux stratégies d'analyse : une abstraite, liée aux déclarations et clauses d'éternité qui cherche à assurer l'intangibilité du modèle[59], et l'autre concrète, ancrée dans le contrôle de constitutionnalité.

L'intangibilité du modèle à travers des clauses d'éternité – La voie la plus simple d'entourer les proclamations révolutionnaires du langage intrinsèque de la Constitution est de procéder à des « clauses d'éternité », dans le cas d'espèce sous la forme de « déclarations d'irréversibilité ». Mais il faut insister sur le terme « déclaration », pour cerner l'efficacité normative qui sera dans les faits très limitée dans le cas portugais. Elles concerneront essentiellement les nationalisations qui avaient eu lieu après le 25 avril 1974, et dont l'art. 83, comme nous l'avons vu, assurait ce caractère en tant que conquêtes des classes travailleuses.

Ce type d'instruments pourrait être bien entendu plus efficace s'il était associé à des limitations plus strictes en termes de contraintes (elles-mêmes d'espèces diverses : temporelles, de majorité, etc.). Sur un point, on peut dire que la Constitution de 1976 cherche à innover d'une manière radicale par rapport à la tradition des constitutions révolutionnaires européennes du XX^{e} siècle, dont la plasticité revendiquée pouvait être à double tranchant : si elle permettait d'élargir le contenu des règles constitutionnelles, elle empêche d'imaginer des formes de protection et conservation autres que démocratiques (majoritaires).

La première technique, qui consistait simplement à différer dans le temps les éventuelles réformes du texte, était connue du constitutionnalisme du XVIII^{e} siècle : la révision ne pouvait avoir lieu qu'à partir de la deuxième législature (art. 286)[60]. Elle ne tient pas au contenu comme tel, puisqu'il est établi que les révisions suivantes doivent respecter un délai de 5 ans après la dernière, une limitation qu'une majorité de 4/5^{e} de l'Assemblée pouvait cependant soulever (art. 287.2).

Mais le Constituant portugais ira plus loin et cherchera à établir des limites matérielles, certes, assez amples, à la révision constitutionnelle en termes de contenu, dont une partie concernait directement le programme économico-social de la Constitution, avec une plus grande précision. En effet, l'art. 290 originel plaçait sous le régime d'intangibilité, à côté des principes plus classiques du constitutionnalisme (unité nationale, république, séparation de l'Eglise et de l'État, droits et libertés, indépendance des tribunaux), le principe d'appropriation collective des principaux moyens de production et des recours naturels, et l'élimination des monopoles et des latifundios (alinéa f) ainsi que l'appropriation démocratique de l'économie (alinéa g). Mais la révision de 1989 va justement modifier les … règles intangibles, et notamment celles correspondantes aux lettres f) et g), qui deviennent, dans un nouvel article 288, respectivement la coexistence du secteur public, du secteur privé, du secteur coopératif et social de propriété des moyens de production et l'existence des plans économiques dans le cadre d'une économie mixte[61].

Si, comme il arrive toujours avec cette classe de normes en matière constitutionnelle, elle va se révéler de très peu efficace, le lien très direct qui existait entre un dessein social de ce type et des circonstances politiques et économiques, plus direct encore, en tout cas, que peut l'être l'idée de république ou de démocratie, rendait la prétention d'efficacité encore plus fragile. Dès que la période de carence prévue par la Constitution arrivera à échéance, en octobre de 1980, les projets de révision vont se multiplier. Les deux premières révisions du texte, en 1982 et en 1989, puis celle de 1997, vont procéder à une modification en profondeur du modèle économico-social, et dans certains points, iront jusqu'à le renverser. D'ailleurs, la formule du constituant était faible (« les lois doivent respecter »), ce qui ouvre un espace très large d'interprétation sur la signification juridique dudit « respect ».

Le contrôle de constitutionnalité et le problème de l'omission – Dès son adoption, en avril 1976, la Constitution avait donné une large place au contrôle de constitutionnalité, prévoyant pour s'acquitter de cette fonction trois organes dont l'étendue était différente : le Conseil de la Révolution, la Commission constitutionnelle et les tribunaux[62], avec une grande variétés d'action et des modalités.

Outre le Conseil de la Révolution opérant comme gardien de la constitution, il faut s'arrêter sur cette Commission constitutionnelle qui siégeait à ses côtés. Elle était parfois présentée comme ayant des fonctions hybrides, en tant qu'organe consultatif du Conseil de la Révolution en matière abstraite, et organe de jugement pour le contrôle diffus exercé par les tribunaux, de manière concrète[63]. Mais pour ne pas perdre de vue sa fonction, au demeurant cohérente, avec le dessein originel, il convient peut-être de souligner que cette Commission avait la particularité d'être intégrée aussi par des citoyens dont les mérites étaient reconnus (4, sur 9 membres « professionnels » : un militaire et 4 juges). Outre les jugements des questions que lui étaient soumises, elle devait donner une opinion obligatoire dans le cas de l'omission.

Mais plutôt que les autorités susceptibles d'exercer ce contrôle, l'attache la plus déterminante avec le caractère de cette constitution s'exprimait dans une modalité particulière d'inconstitutionnalité, l'omission des mesures législatives, prévue à l'art. 279[64]. La connexion avec le programme socialiste de transformation qui était au cœur même du dessein constitutionnel peut être attestée déjà par le simple fait que son origine est à trouver dans la Constitution socialiste de la Yougoslavie de 1974, qui donnait à la Cour constitutionnelle des facultés spécifiques concernant la mise en œuvre de la Constitution, et notamment la possibilité d'informer l'Assemblée si la Cour constatait qu'un organe compétent n'avait pas mis en œuvre ses préceptes (art. 376 et 377)[65]. Comme il sera observé par la propre Commission constitutionnelle portugaise dans l'exercice de ses attributions, en mars 1977, cette technique de contrôle était « particulièrement ajusté à une constitution programmatique qui définit un nouveau modèle de société »[66]. Précédemment, la Commission avait affirmé que la violation constitutionnel par omission n'était pas appréciée au regard du système constitutionnel en « bloc » mais en relation d'une norme[67]. Nous avons ainsi ces traits bien dégagés : cette modalité est liée à la fonction transformatrice de la société que l'on donnait au texte constitutionnel, à travers un ensemble de normes assez précises, fixant explicitement un certain objectif, ou certain droit ou un certain organe de son programme, qui dépend de dispositions prévoyant les voies ou les instruments appropriés à cet effet,

par rapport à laquelle se juge l'action du législateur (et l'éventuelle violation par absence des mesures législatives. Autrement dit, ce type de contrôle était conçu comme une conséquence de l'existence des normes programmatiques, qui exigeaient de l'État une action positive, notamment par voie législative[68]. L'inaction en ces matières, par l'absence de normes ou politiques, ou leur insuffisance, déficience ou inadéquation, revenait à une violation de la Constitution.

Comme l'on sait, la révision constitutionnelle de 1982 qui met fin au Conseil de la Révolution, et transforme la Commission constitutionnelle en une cour dans la personne du Tribunal Constitutionnel, conserve l'action par omission dans l'actuel art. 283[69]. Le juge constitutionnel peut toujours constater la non-exécution de la Constitution par le non-développement des normes prévues dans le texte constitutionnel, notamment en matière sociale ou économique. Bien entendu, la doctrine va ouvrer pour éloigner la technique de l'idée de la transformation, même après que les révisions aient supprimé les normes constitutionnelles du programme de transformation[70].

Certes, on peut penser que la retranscription du mécanismes dans le cadre du constitutionnalisme normatif, autour du contentieux constitutionnel, changerait le caractère de l'institution. Plus encore, un juriste traditionnel pourrait avoir la confirmation du caractère peu constitutionnel des dispositions que l'on vient de rappeler, en soulignant la survie de la Constitution de 1976 une fois que ses normes ouvrant vers une transformation socialiste de la société furent supprimées par la propre procédure de révision prévue dans le texte. Ce serait pourtant mal connaître le caractère d'un texte constitutionnel. En tout cas, l'importance de cette inscription sociale fera que des « restes » de radicalité survivront même après leur suppression, ne serait-ce que dans une modalité défensive.

Ce seront eux qui vont même alimenter, après la première grande révision de 1982, une autre forme de contentieux constitutionnel, le principe de non régression, qui recevra toute son importance, comme garantie négative, dès le début de la crise de l'État social dans la jurisprudence du nouveau Tribunal constitutionnel portugais. Dans une décision célèbre de 1984, la haute instance établira que l'État, y compris en matière sociale, ne peut pas revenir en arrière, se plaçant à nouveau dans la situation de débiteur[71]. Le lien avec l'idée de tâche est directement affirmé, car selon le Tribunal, lorsque l'on parle, comme dans le cas d'espèce, d'un droit à la santé, il implique une tâche de l'État, destinée à réaliser un droit. Et il ne s'agit pas d'une norme abstraite, une norme programmatique, mais « une obligation constitutionnelle de l'État, concrète et permanente ». Si la Constitution impose à l'État la réalisation d'une tâche déterminée – la création d'une certaine institution, une modification déterminée dans l'ordre juridique –, quand elle est exécutée, elle passe sous le régime de la protection directe de la constitution. Ce qui était une obligation de faire devient une obligation de ne pas intervenir…[72]

Finalement, et encore plus sous le régime du constitutionnalisme normatif dans lequel cette Constitution a fini par rentrer à partir de la première révision de 1982, on peut imaginer que seuls les mécanismes de justice constitutionnelle sont déterminants pour ce type d'énoncé voulant garantir un contenu, y compris des déclarations des droits, par voie constitutionnelle –en clair, pour assoir leur efficacité il faut un moyen qui correspond à ce type de constitutionalisme plus traditionnelle, laissant au découvert une

certaine circularité.

*

L'intérêt de revenir sur une constitution dont la validité, dans sa rédaction originelle, sera très limitée dans le temps réside, bien entendu, non plus dans le contenu comme tel, mais dans la structure qu'elle avait dégagée.

Même les reconstructions théoriques et doctrinales qui avaient tenté de systématiser cette vision dans une théorie de la constitution dirigeante, affirmant une catégorie spécifique de constitution qui ne chercherait pas à garantir le présent mais à produire un changement social, finiront par être abandonnées explicitement par leurs partisans dans les années 1990, déclarant la constitution dirigeante « morte »[73]. *A fortiori*, quand on analyse la Constitution portugaise de 1976 depuis l'étranger, on ne met plus l'accent sur ce qui était à l'époque son trait essentiel. Il resterait, certes, toujours une forme de *curiosa* constitutionnelle pour l'historien, celle d'un texte qui prenait place dans un monde révolu, s'arrêtant tout au plus sur l'existence d'un autre constitutionnalisme d'empreinte socialiste, que l'on prenait plus ou moins au sérieux s'agissant de l'Union soviétique après l'expérience de 1936, mais qui présentait d'autres expressions dans cette Europe de Guerre froide dans des pays qui avaient échappé au « Grand frère », comme cette Constitution yougoslave de 1974 qui prenait place dans la catégorie « démocratie populaire », dont on cherchait à présenter les contours (tout en se montrant dubitatif sur sa portée réelle).

C'est sous cet angle que l'on peut interroger à nouveaux frais la question du rapport entre compromis et révolution en matière constitutionnelle. On peut penser que « compromis » et « transformation » se confondent dans une constitution qui doit régir l'avenir, sous un régime démocratique. D'ailleurs, toutes les constitutions sociales furent définies par le compromis (la mexicaine de 1917, l'Allemande de 1919, l'italienne de 1948 et même, comme l'a vu, cette Constitution portugaise de 1976). Et elles ne produiront pas de révolution, constitutionnelle ou autre[74]. Alors seule serait révolutionnaire la constitution qui consacre un ordre nouveau déjà existant dans les faits, dont il s'agirait d'assurer sa garantie, sa défense, ou sa légitimité?[75]. Cela impliquerait de placer la révolution comme un fait *ex ante*, externe, dont la constitution viendrait remplir la fonction traditionnelle de garantie (une constitution ne pourrait pas être révolutionnaire que par son origine et/ou son idéologie proclamée).

En réalité, c'est le caractère du compromis en question qui doit être mieux cerné, surtout devant le défi de savoir s'il est toujours concevable aujourd'hui d'imaginer une constitution qui contiendrait une promesse d'avenir de transformation sociales approfondie, dans les cadres et par les mécanismes qu'elle définit. S'il s'agit des compromis entre forces politiques démocratiques, on peut penser qu'il n'est pas incompatible avec une transformation radicale, même quand ce compromis est structurel, du fait qu'il n'y a pas une force politique capable d'imposer ses vues dans un cadre démocratique[76]. En revanche, c'est le compromis entre capital et travail, sur lequel se construira le programme social-démocrate, qui

semblerait aujourd'hui de plus en plus épuisé, qui peut rendre illusoire une transformation en termes constitutionnels. En réalité, si comme il a été signalé, tous les mouvements révolutionnaires tombent dans une sorte d'idéalisme de la praxis, qui tend à sous-évaluer le poids et la résistance de l'objectivité sociale[77], elle ne peut être que plus grande dans la lettre d'une constitution. Les échecs des expériences appuyées sur ce genre de compromis non constitutionnel ne rendent pas pour autant obsolète l'idée d'une constitution révolutionnaire pour la théorie constitutionnelle. Elle se définirait par ses propres mécanismes, ce qui ne veut point dire qu'une transformation articulée par des biais juridiques pourrait suffire – ce sont les forces sociales, pas les normes, qui font les révolutions. Il va de soi que même des mécanismes avancés ne suffisent pas à produire la transformation.

N'empêche, on pourrait toujours conclure à l'inanité d'un tel exercice, surtout qu'il aura suffi d'une utilisation d'un mécanisme interne au texte, à travers une série des révisions, pour enlever le caractère révolutionnaire du texte de 1976 et le faire rentrer dans le canon du constitutionnalisme normatif. Ce serait peut-être oublier trop vite que l'importance de cette architecture normative peut être mesurée par le nombre des révisions constitutionnelles qui ont été nécessaires pour la changer : après celle de 1982, il faudra compter avec les deux grands approfondissements de 1989 et de 1997, qui renverseront l'élément finaliste, sans oublier celle de 1992.

On peut cependant répondre à cette objection, sur un plan général, d'abord, en soulignant qu'il n'y pas de fin de l'histoire et la crise actuelle du constitutionnalisme (libéral) en Europe pourrait laisser la porte ouverte à d'autres perspectives. Puis, plus concrètement, que cette constitution a éclairé, y compris dans son échec, une question centrale du constitutionnalisme actuel, celle du rapport des fins et moyens dans ses normes – on peut dire qu'elle est au cœur même du projet du constitutionnalisme depuis toujours…

Il n'est pas certain, donc, que la question du rôle d'une constitution dans une transformation sociale soit une question du passé. On sait que ces catalogues amples de droits sociaux qui apparaissent après 1945 cherchaient à donner un soubassement, plus politique que juridique au fond, à la tentative de rendre compatibles le capitalisme et la démocratie à travers eux, servant de garde-fous contre une excessive inégalité qui finirait, au contraire, par rendre impossible une société démocratique. En dépit de son échec donc, la densité historique de ce croisement entre révolution et constitution qui illustrait en son temps la Constitution portugaise de 1976 permet d'éviter le jugement anachronique, pourtant courant aujourd'hui, qui consiste à situer ses fondements dans la démocratie représentative et la liberté politique[78]. Encore plus en ce moment, où la crise de ce paradigme européen qui visait à rendre possible cette réunion du capitalisme et de la démocratie montre des signes de plus en plus inquiétants d'épuisement. La Constitution de 1976 sera là pour rappeler aux constitutionalistes qu'il y a une autre manière d'envisager leur objet, faisant du changement, plus que la garantie d'un présent de plus en plus improbable, le moteur de son action.

Carlos M. HERRERA

CY Cergy Paris Université.

* L'auteur remercie les très riches remarques d'Oscar Ferreira (Dijon, IUF) et de David Fonseca (Evry) sur une première version de ce texte.

[1] À ne pas confondre avec la question plus abstraite de l'historicité constitutionnelle. Pour une analyse du problème en référence au cas portugais, v. J. J. Gomes Canotilho, « A historicidade como "topos" categorial da teoria da constituição do constitucionalismo », *in* Id., "*Brancosos*" *e interconstitucionalidade. Itinerario dos discursos sobre a historicidade constitucional*, Coimbra, Almedina, 2012, p. 21-27.

[2] Si l'on ne voudrait retenir qu'une synthèse de ce renouveau, voir le monumentale A. Reis, M. I. Rezola, P. Borges Santos (dir.), *Diccionário de História de Portugal : o 25 de Abril*, Lisbonne, Figueirinhas, 2016.

[3] R. Varela, R. della Santa, « A 50 años de la Revolución de los Claveles : de África a Lisboa, rasgos de une revolución ultramoderna », *Archivos de Historia del Movimiento Obrero y de la Izquierda,* n° 25, 2025, p. 154 (cet article synthétise et actualise les thèse du livre paru une décennie auparavant). Plus précisément, « ce fut une révolution ultramoderne au sein d'une formation sociale hyper-arriérée : elle a combiné la révolution anticoloniale en Afrique et la révolution antidictatoriale au Portugal, la révolution politique et la révolution sociale ; la volonté des ouvriers manuels et la raison des travailleurs intellectuels ; les prolétaires et les paysans » (p. 155). En ce sens, il parler d'une gestation de 13 ans, à partir des soulèvements en Angola, Guinée-Bissau et Mozambique.

[4] R. Varela, *História do Povo na Revolução Portuguesa 1974-1975*, Lisbonne, Bertrand, 2014, p. 258. Voir aussi le corolaire méthodologique qu'elle en tire à la p. 494. Toutefois, pour elle, le contrôle ouvrier, qui exprime cette dualité des pouvoirs, c'est une situation, et non pas une structure ou institution. C'est l'autogestion qui constituerait une forme (cf. R. Varela, R. della Santa, « A 50 años de la Revolución de los Claveles …», *cit*., p. 167).

[5] En vérité, la Constitution de 1976 n'est pas prise comme objet en tant que telle, même si elle souligen à travers une citation, une reconnaissance des droit sociaux jamais connue auparavant (R. Varela, *História do Povo …*, *op. cit.* p. 308), qu'elle associe au concept d'État social, qui peut prêter à confusion.

[6] *Ibid*., p. 485, p. 498. Mais comme elle précise ensuite, la Révolution tardera 10 ans à être vaincue (p. 486). La difficulté vient du fait d'associer la Constitution avant tout à la démocratie représentative, elle-même attachée conceptuellement à la contrerévolution.

[7] Il intervenait d'ailleurs après que les 12-13 novembre de 1975 une manifestation ouvrière avait conduit l'encerclement de l'Assemblée constituante, ce qui avait laissé croire un court moment à une

réactivation du *Verão Quente,* qui avait vu la multiplication des conflits dans le monde du travail et de l'indiscipline au sein des Forces armées à travers les SUV. Toutefois, l'été avait vu la division définitive au sein du MFA entre diverses sensibilités de gauche (notamment un secteur proches des idées sociales-démocrates, connu sous le nom du « Groupe des neuf », qui deviendra désormais dominant sur celui qui présentait une sensibilité proche du Parti Communiste Portugais et soutenait le gouvernement de Vasco Gonçalves, et celui le plus à gauche, organisé autour d'Otelo Saraiva de Carvalho). Dès septembre, le V^{e} gouvernement provisionnel tombé en fin août, était remplacé par un secteur plus modéré.

[8] Lors des élections de mars 1975, qui avaient connu un taux de participation de 91%, le PS était arrivé en tête avec 38% des voix et 116 députés, suivi du PPD, une force créée en 1974, s'affichant à l'époque social-démocrate (son premier programme défendait « les valeurs du socialisme », qui présentait comme démocratique et humaniste, considérant le respect de la dignité de la personne humaine comme « le principe fondamental de tout ordre social »), mais dont l'identité sera mise en cause par les élus socialistes dans l'Assemblée [Par exemple, *Diário da Assembleia Constituinte*, n° 70, p. 2217] et incarnait un centre-gauche modéré et libéral, avec 26% des suffrages et 81 sièges. Contrairement à ce que l'on avait pu espérer du fait qu'il s'agissait de la force politique la plus structurée à échelle nationale et celle qui mieux incarnait la résistance à la dictature, le Parti Communiste, prosoviétique davantage qu'eurocommuniste, n'obtenait que 12% des bulletins exprimés et 30 représentants. Le tableau était complété par les démocrates chrétien du CDS, avec 7% et 16 députés, le seul groupe qui votera contre la Constitution dans l'Assemblée, et le 4%, et ses 5 élus du Movimento Democrático Português/Comissão Democrática Eleitoral (MDP/CDE), un conglomérat d'opposants à la dictature et proche du PCP, qui avait éveillé une certaine expectative dans des secteurs militaires de gauche proche du premier ministre Vasco Gonçalves. Finalement, on doit compter aussi un parti d'extrême gauche, l'União Democrática Popular, qui présentera un projet de constitution, et se fera sentir dans les débats, en dépit de n'avoir obtenu qu'un seul représentant. Cette configuration politique (à laquelle il faut ajouter encore un député pour Macau), était assez différente de celle des assemblées constituantes en France en 1945-1946 ou en Italie en 1946, en raison notamment d'une plus grande faiblesse du Parti communiste au Portugal, mais qui se montrera néanmoins très actif dans l'Assemblée. D'ailleurs, ses représentants n'hésitaient pas à qualifier la composition de l'assemblée comme majoritairement « démocratique et de gauche ».

[9] R. Varela, *História do Povo …*, *op. cit*, p. 503. Bien entendu, une telle caractérisation vise davantage le contenu que la forme.

[10] J. Miranda, *Da Revolução à Constituição. Memórias da Assmbleia Constituinte*, Lisbonne, Principia, 2015, p. 118. Miranda est un personnage clé de notre récit, à la fois protagoniste de l'Assemblée constituante en tant que député du PPD et resté fidèle à son idéologie – Il se définira lui-même comme un « social-démocrate d'inspiration chrétienne » (*Ibid*., p. 33) et interprète autorisé ensuite du droit constitutionnel portugais dans le canon européen.

[11] Voir le discours de V. Moreira (*Diário*, n° 132, p. 4439-4440). En dépit des formulations équivoques, il salue tout particulièrement l'objectif socialiste dans l'appropriation des moyens de production, ainsi que

la reconnaissance du rôle du MFA par l'institutionnalisation du Conseil de la révolution. Avant lui, Octávio Pato, le chef du groupe communiste à l'Assemblée et futur candidat à la présidentielle en 1976, avait valorisé la Constitution plus directement en termes de contenu, notamment la consécration des droits fondamentaux des travailleurs, l'établissement des nationalisations comme conquêtes irréversibles, la sanction de la réforme agraire et le contrôle ouvrier, qui mettaient le pays d'après lui dans la voie d'une société socialiste. Il croyait même pouvoir affirmer que « a Constituição é o fruto do labor revolucionário da classe operária, dos trabalhadores, dos militares, de todo o povo laborioso do nosso Portugal ». (*ibid*., p. 4427-4428, p. 4429). En revanche, pour le représentant de l'UDP, ce n'était même pas une constitution populaire, encore moins ouvre-t-elle une voie socialiste. Il votera néanmoins « pour », puisque selon son jugement elle n'empêchera pas la lutte populaire contre le fascisme.

[12] Selon J. Miranda, ce pacte avait un contenu doctrinal socialiste. En fait, toujours selon l'auteur, les militaires avaient même une conception du droit qui se matérialisait dès le lendemain de la Révolution, dans le Programme du MFA. Cf. J. Miranda « A Constituição de 1976 no âmbito do constitucionalismo português », *in* Mário Batista Coelho, (dir.), *Portugal, Sistema Político e Constitucional. 1974-1987*, Lisbonne, Instituto de Ciências Sociais, 1989 (trad. *Revista de estudios politicos*, 1988, p. 588).

[13] Finalement, l'art. 10 de la Constitution de 1976 parlera d'une alliance entre le MFA, les partis politiques et les organisations démocratiques pour « assurer le développement pacifique du processus révolutionnaire ».

[14] V. Moreira, « A fuga da Constituição da República Portuguesa de 1976 à "maldição" das constituições revolucionárias anteriores », *Polis*, n° 13, 2026, p. 8 [trad. franç. dans ce dossier]

[15] R. Varela, *História do Povo na Revolução Portuguesa*, *op. cit.*,p. 305-309, p. 500. Dans sa reconstruction, la période révolutionnaire, « objectivement socialiste », irait de mars à novembre 1975 (p. 480). Par la suite il n'y aura pas nécessairement une fin de la conflictualité sociale mais les actions acquièrent un caractère différent en termes de demandes, d'organisation et de direction. Entre 1975 et 1986 prédomine un pacte social par lequel les travailleurs jouissent d'importants bénéfices à condition que ses organisations renoncent à la prise du pouvoir et au changement du régime de propriété (p. 499-500). Ainsi, c'est ce pacte social qui fut consacré par la Constitution de 1976 (p. 503).

[16] R. Varela, R. della Santa, « A 50 años de la Revolución de los Claveles…», *op. cit.*, p. 170. Parfois, elle parle d'une durée de 19 mois (*ibid*., p. 155).

[17] C'est certain que, en lisant les pages du *Diário*, les représentants communistes, la force la plus nombreuse à gauche du PS, changeront subtilement de ton, cherchant à assurer désormais un maximum de contenu révolutionnaire (la perspective est confirmée par J. Miranda, *Da Revolução à Constituição…, op. cit,* p. 278.

[18] J. Miranda, « A originalidade e as principais características da costituição portuguesa », *Cuestiones*

constitucionales, 16, 2007, p. 256.

[19] « Para defesa dos seus interesses e intervenção democrática na vida da empresa, visando o reforço da unidade das classes trabalhadoras e a sua mobilização para o processo revolucionário de construção do poder democrático dos trabalhadores ». C'est un droit que dans la technique législative que nous verrons plus tard en prévoit le détail des obligations de l'État

[20] Varela rappelle d'ailleurs une phrase célèbre de Trotski dans un texte sur « Le contrôle de la production par les travailleurs » d'aout 1931, qui laisse ouvert la possibilité d'une révolution sous la Constitution de Weimar, en discussion avec les gauchistes allemands (https://www.marxists.org/archive/trotsky/germany/1931/310820.htm).

[21] R. Varela, R. della Santa, « A 50 años de la Revolución de los Claveles…», *op. cit.*, p. 170-171.

[22] Voir notamment le livre de B. Ackerman, *Revolutionary Constitutions*, *Charismatic Leadership and the Rule of Law*, Cambridge/London, Harvard University Press, 2019. Voir aussi l'article de St. Gardbaum « Revolutionnay Constitutionalism », *International Journal of Constitutional Law*, 173, 2017, également avec l'accent sur la *constitution-making*, et avec un critère formel de révolution. Mais ces textes qui contiennent uniquement des références en anglais sont, en dépit des apparences liées à leur grande diffusion, d'un intérêt limité à cause de cette restriction.

[23] Bien entendu, il faudrait rendre compte des différences en termes de révolutions sur le plan constitutionnel, un peu à la manière de Hannah Arendt, qui distinguait, comme l'on sait, la Révolution américaine et sa constitution de l'expérience française. Nos réflexions s'appuient, en revanche, sur le caractère social de ces révolutions tel qu'il se traduit dans les constitutions. Dans la suite d'Arendt, un influent publiciste conservateur de Guerre froide, S. P. Huntington, classait les révolutions française, russe, chinoise, mexicaine et cubaine. Cf. S. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven, 1968, p. 134.

[24] On pourrait se confronter ici qu'avec l'essai intelligent d'A. Vidal Naquet, « Révolutions et Constitutions : une analyse comparée », (*Confluence des droits_La revue*, 2022). Les moyens qui introduisent à l'intérieur d'une constitution la possibilité d'une révolution semblent jugés négativement du point de vue du constitutionnalisme. Les aspects formels sont réduits essentiellement au processus d'élaboration, d'adoption, etc., séparés des éléments matériels, abordés dans un sens purement descriptif, et dont le contenu tournerait autour de l'inscription textuelle de la Révolution dans préambules, déclarations, etc. En revanche, l'analyse fait ressortir une marque plus importante de ce constitutionnalisme dans le texte : « la protection substantielle par l'intermédiaire de clauses spécifiques ». Au final, l'étude semblerait remettre en doute l'hypothèse d'une spécificité du constitutionnalisme révolutionnaire. Mais, en langue française, voir avant tout L. Megahed, N. Pauthe, (dir.), *Mouvements révolutionnaires et droit constitutionnel*, IFJD, 2023, qui présente plusieurs déclinaisons du sujet, de la légitimité au coup d'État, de la révolution constitutionnelle au populisme.

[25] Ce qui explique le bien-fondé de la doctrine, qui ne retient pas à l'époque la catégorie de constitution révolutionnaire, qui insiste somme toute sur un élément externe, mais plutôt celles de constitutionnalisme social ou constitutionnalisme programmatique, plus susceptible d'une approche interne, formelle.

[26] C'est la perspective adoptée récemment à propos du Portugal par D. Connil, D. Löhrer, « Ce que la Constitution de 1976 retient de la révolution des Œillets. Analyse juridique du processus et des débats constituants », *Lusotopie*, XIII (1-2), 2024. Pour un regard historien plus détaillé, M. I. Rezola, « "Antes da ordem do dia": a revolução na Assembleia Constituinte », *Língua−lugar: Literatura, História, Estudos Culturais*, n° 3, juin 2021.

[27] Une preuve de la difficulté des juristes avec ce problème est que, de plus en plus, on fait rentrer dans cette catégorie d'évènement ce que l'on appelle les « transitions », ce qui prouve qu'ils considèrent comme révolution tout changement qui ne suit pas les voies normatives de la révision prévues par la Constitution, dans un biais formaliste caractéristique.

[28] Comme nous l'avions écrit ailleurs, ce dernier est plus sujet à se retrouver à l'extérieur du dispositif, et coïncide davantage avec cette approche qui place le caractère révolutionnaire dans l'origine du texte.

[29] Dans sa théorie de la conception dirigeante, le juriste portugais J. J. Gomes Canotilho va insister fortement sur cet aspect à propos du texte de 1976 : il s'agit d'une constitution qui ne cherche pas à uniquement garantir le présent mais offre un programme pour le futur, elle est donc un programme d'action pour le changement de la société, même s'il refuse de placer les deux alternatives comme antinomiques. Gomes Canotilho avait fait partie de la commission du PCP qui rédige le projet de constitution présenté à l'Assemblée.

[30] Voir C. M. Herrera, « Provincialiser l'État de droit », *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, 2023.

[31] Selon une reconstruction convaincante de la doctrine portugaise, la première de ces réformes est présentée comme la fin de narratives émancipatoires (du type « société sans classe » ou « transition au socialisme ») et donc de la légitimité révolutionnaire, tandis que la deuxième impliquerait la réversibilité de la constitution économique, dans un sens libéral (supprimant, par exemple, le caractère irréversible des nationalisations ou les références à la réforme agraire). Cf. J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitutional e Teoria da Constituição*, Coimbra, Almedina, 2002, p. 207-215.

[32] Cette perspective semble aujourd'hui parfois oubliée. Un exemple très récente est l'essai de G. Moreno González, « La Constitución portuguesa de 1976: impetu revolucionario y consolidación de la democracia » en *La Constitución portuguesa de 1976*, Sevilla Athenaica, 2023, qui diminue, de manière anachronique l'importance de l'élément social, auquel il consacre une page. En revanche, nous n'avons pas la place ici pour analyser le croissement spécifique entre ce caractère et sa dimension postcolonial,

tel qu'elle s'exprimera dans les constitutions des anciennes colonies portugaises devenues des États. Le signalement factuel est fait par O. Ferreira, « Le pouvoir modérateur dans les pays africains de langue officielle portugaise. Panorama d'un modèle constitutionnel programmatique » *in* D. Connil, D. Löhrer (dir.), *Etudes de droit constitutionnel lusophone. Réflexions sur le modèle constitutionnel des pays de langue portugaise*, IFJD, 2023, p. 35, n. Ce sera l'objet d'un travail postérieur.

[33] Selon son inventaire, « les droits, libertés et garanties, ainsi que la démocratie politique telle qu'elle est définie dans la Constitution, sont le fruit d'une convergence entre le PS, le PPD et le CDS ; que le socialisme est issu de la convergence entre le PS, le PPD et le PCP ; que les aspects collectivistes résultent de la convergence entre le PPD et le CDS ; et que les droits sociaux, l'autogestion et la planification démocratique ont été mis en avant par le PS ; l'importance du Parlement, les autonomies régionales et locales ainsi que les garanties juridictionnelles ont été l'œuvre avant tout du PPD ; la défense des nationalisations, de la réforme agraire et des organisations populaires de base a été défendue par le PCP ; la Déclaration universelle des droits de l'homme et l'initiative privée ont été défendues par le CDS ». J. Miranda, « A Constituição de 1976 no âmbito do constitucionalismo português », *cit*.

[34] Cf. J. Miranda, *Manual de direito constitutional*, Coimbra, Coimbra editora, 1981, t. 1, p. 304, p. 317. Pour Miranda, même le CDS, qui, comme nous l'avons déjà rappelé, sera la seule force qui votera contre la Constitution dans son ensemble, participerait des compromis en matière de collectivisation. Cela pouvait se produire au prix d'une certaine distension du terme socialiste. Déjà, tous les projets de constitution présentés à l'Assemblée s'ouvraient par des déclinaisons du terme socialisme dans la définition du régime politique, y compris celui du CDS, qui le voyait compatible avec une économie sociale de marché – l'exception était celui de la force la plus à gauche de l'Assemblée, l'UDP, ce qui n'est pas surprenant au fond : il préfère insister sur le grand courant populaire révolutionnaire des masses travailleuses. Ainsi, l'un des députés du CDS, lors de la discussion du Préambule mettra en corrélation « les idéaux de justice sociale et égalité » avec la « société sans classes »… En réalité, même quand ce consensus autour du « socialisme » s'affirme dans les forces à droite du PS, les différences s'inscriront dans « une vision marxiste du monde ». Ainsi le propre J. Miranda en tant que député constituant, pourra opposer « société socialiste » et « société sans classes ». À la limite, même le Parti Socialiste, très entouré de l'Internationale Socialiste et de la SPD allemande, avançait une conception large (« la construction, par une voie pluraliste et dans le respect de la volonté populaire, du socialisme, entendu comme le pouvoir démocratique des travailleurs, dans le cadre d'une collectivisation progressive des moyens de production et d'un régime de démocratie politique, en vue de l'instauration d'une société sans classes »).

[35] C. M. Herrera, « Sur le statut des droits sociaux – La constitutionnalisation du social », *Revue Universelle des Droits de l'Homme*, vol. 16, n° 1-4, 2004, p. 32-39.

[36] La Constitution de Weimar était qualifiée de « socialiste » par un commentateur autorisé du texte de 1933, le successeur de Salazar à la tête de l'État, Marcello Caetano, qui soulignait dans le même ordre

d'idées l'importance des théories de L. Duguit, très lu dans le Portugal de l'époque, dans un projet qui restait pour lui éclectique, mais orienté à promouvoir la collaboration des portugais. Cf. M. Caetano, *Minhas memorias de Salazar*, Verbo, 1977, p. 55. Toutefois, l'idée d'un rapprochement de fond entre la Constitution de Weimar et celle de 1933 (v. J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitutional e Teoria da Constituição*, *op*. *cit*., p. 182 *sqq*), notamment dans le sens ou cette dernière assumerait le conflit social (v. R. Varela, *História do Povo* …, *op. cit*, p. 50-51), me semble problématique, dans la mesure où le texte portugais vise explicitement un social dompté, débarrassée de conflictualité, dans une logique d'intégration sociale. Tout au plus, on devrait parler d'« appropriation négative » cf. P. Borges Santos, « La Constitución de Weimar y el constitucionalismo del autoritarismo portugués » *in* L. Álvarez Álvarez (dir.), *Estado y Constitucion en la República de Weimar*, Madrid, Marcial Pons, 2021, p. 302. Pour une synthèse de la signification e la Constitution de 1933, v. P. Ferreira da Cunha, « Da Constituiçao do Estado Novo Português (1933) », *Historia Constitucional*, n° 7, 2006. Sur la doctrine constitutionnelle qui entoure cette constitution O. Ferreira « Un héritage indicible du constitutionnalisme octroyé ? La doctrine constitutionnelle éclectique des cathédocrates sous l'État nouveau portugais », *Jus Politicum*, n° 25, 2021, p. 64.

[37] Pour une discussion générale, cf. C. M. Herrera, « Constitution et transformation, de Weimar à nos jours », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n° 125, 2021, p. 227-248. Pour une comparaison dans le contexte portugais, M. Canotilho, « "Constitucionalismo Dirigente" and Transformative Constitutionalism: Common Elements, Differences, and Methodological Challenges », *Verfassung und Recht in Übersee/World Comparative Law*, 56, 2023, p. 506 et sqq.

[38] Plus qu'aucun autre, l'art. 2 sera un compromis entre le PS et le PCP, qui cèdent respectivement dans leurs formulations, avec l'opposition du PPD sur la partie qui proclame que la République est « empenhada na sua transformação numa sociedade sem classes », puisqu'il trouvera la formulation de société sans classes marxiste, comme synonyme de société communiste. Cf. *Diário*, n° 28, session du 7/8/75, p. 708.

[39] Outre les Constitutions soviétiques de 1918 et 1936, nous avions eu un débat important lors de l'élaboration de la Constitution espagnole de 1931, mais qui n'avait pas le même sens.

[40] C'était dans le projet du PPD, qui comptait dans ses rangs de jeunes constitutionnalistes qui feront ensuite une carrière importante comme professeurs de droit (et même comme hommes politiques), comme le déjà rappelé J. Miranda ou encore Marcelo Rebelo de Sousa, que le concept était proposé. Cependant, à la fin des travaux, le chef socialiste Mario Soares soulignera que la Constitution institue un État de droit, mais également un démocratie avancée, en voie au socialisme. *Diário*, n° 132, p. 4431. À l'opposé, J. Miranda, fait état dans ses mémoires de son regret d'avoir inclut l'expression « État socialiste » dans son projet de constitution (*Da Revolução* …, cit. p. 107).

[41] Pour l'histoire, v. D. Castaño, M. I. Rezola, *Conselho da Revolução, 1975-1982. Uma biografia*, Lisbonne, Edições 70, 2021.

[42] Cf. C. M. Herrera, « La naissance des droits sociaux : 1793, 1848, 1946 ? », *Questions constitutionnelles. Revue de droit constitutionnel*, le 9 mars 2025 https://questions-constitutionnelles.fr/la-naissance-des-droits-sociaux-1793-1848-1946/.

[43] C. M. Herrera, « Sur le statut des droits sociaux – La constitutionnalisation du social », *cit*.

[44] Si deux années auparavant la Constitution mexicaine avait devancé le texte de Weimar, l'importance de ce dernier tient au fait qu'au même temps qu'il crée des organisations sociales spécifiques avec rang constitutionnel, il esquisse des droits sociaux qui iraient au-delà de la condition de travailleur, du moins explicitement, reconnaissant aussi un droit au logement, un droit des jeunes, etc. L'art 151 en donnait le fondement, en présentant ses droits reconnus comme l'expression recherchée d'un ordre juste fondé sur la dignité de la vie humaine.

[45] Son art. 39 établissait que « nas relações económicas entre o capital e o trabalho não é permitida a suspensão de actividades por qualquer das partes com o fim de fazer vingar os respectivos interesses ».

[46] Bien entendu, nous restons dans une discussion de technique constitutionnelle, sans analyser ici les visées intégrationnistes du PS portugais, bien engagées depuis sa refondation, dans une dynamique atlantiste, autour de Mario Soares. Sur la question v. Avant tout David Castaño, *Mário Soares e a Revolução*, Alfragride, Don Qixote, 2012, et, du même « Mário Soares e o sucesso da transição democrática », *Ler História*, 63, 2012. V. Aussi A. M. Fonseca, « O apoio da social-democracia alemã a democratização portuguesa (1974-1975) », *Ler História*, 63, 2012, Id. « Os Partidos Socialistas e as transições democráticas europeias. A transição portuguesa como lição para a revolução europeia de 1989 », *Relações Internacionais*, 43, 2014, Id., « A Constituição de 1976 A visão de Bona », *Relações Internacionais*, 49, 2016 ; A. Muñoz Sánchez, « Entre solidaridae e *Realpolitik*. A social-democrácia alemã e o socialismo portugués da ditadura à democracia », F. Pereira Marques (dir.), *O socialismo e o PS em Portugal*, Lisbonne, Áncora, 2017.

[47] Lors de sa défense devant l'Assemblée constituante, le député V. Moreira (PCP) met en avant que les opposants cherchent à retirer à ces droits leur caractère de classe, « como direitos desvinculados da luta de classes e da construção da sociedade socialista ». En effet, ces droits ne sont pas reconnus par une soi-disant solidarité sociale qui n'existe pas. Même si la rédaction est présentée par ses opposants comme une copie des constitutions soviétiques, V. Moreira préférera parler d'une « conception politique ». Il fustige aussi l'attitude du PPD (qui demandera sa suppression, avant de proposer une nouvelle formulation proche de la rédaction finale) et du CDS (qui propose une rédaction alternative en clé modérée, allant uniquement sur l'extension de la propriété sociale des principaux moyens de production). *Diário*, n° 46, 13/9/1975, p. 1321-1326, n° 47, 17/9/75, p. La rédaction originelle, exclusivement économique (« Os direitos económicos, sociais e culturais serão efectivados pela extensão da propriedade social dos meios de produção e pela planificação do desenvolvimento económico, visando o crescimento das forças produtivas »), sera emmené dans le sens de la proposition du Parti Socialiste, qui introduit l'élement démocratique, mais précise aussi l'étendue de ces conditions (« garantia e condição da

efectivação » contre l'idée directe d'effectivisation).

[48] L'art. 3.2 de la Constitution italienne établit qu'il appartient à la République « d'éliminer les obstacles d'ordre économique et social qui, en limitant de fait la liberté et l'égalité des citoyens, entravent le plein développement de la personne humaine et la participation effective de tous les travailleurs à l'organisation politique, économique et sociale du pays ».

[49] Tous les projets avaient donné une place très importante à l'organisation économique dans la Constitution. Lors du débat, nous trouverons une alliance entre le PS, à l'origine de la proposition, et le PCP pour finaliser la formulation, avec le soutien du PPD, qui se dit conforme avec la précision du groupe socialiste selon laquelle l'appropriation collective ne signifie pas étatisation, tandis qu'une version plus radicale de l'UDP, axée sur la confiscation des biens et fortunes des capitalistes, est rejetée (cf. *Diário da Assembleia Constituinte*, n° 70, 25/10/1975).

[50] a) Promover o aumento do bem-estar social e económico do povo, em especial das classes mais desfavorecidas; b) Estabilizar a conjuntura e assegurar a plena utilização das forças produtivas; c) Promover a igualdade entre os cidadãos, através da transformação das estruturas económico-sociais; d) Operar as necessárias correcções das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento; e) Orientar o desenvolvimento económico e social no sentido de um crescimento equilibrado de todos os sectores e regiões; f) Desenvolver as relações económicas com todos os povos, salvaguardando sempre a independência nacional e os interesses dos portugueses e da economia do país; g) Eliminar e impedir a formação de monopólios privados, através de nacionalizações ou de outras formas, bem como reprimir os abusos do poder económico e todas as práticas lesivas do interesse geral; h) Realizar a reforma agrária; i) Eliminar progressivamente as diferenças sociais e económicas entre a cidade e o campo; j) Assegurar a equilibrada concorrência entre as empresas, fixando a lei a protecção às pequenas e médias empresas económica e socialmente viáveis; I) Criar as estruturas jurídicas e técnicas necessárias à instauração de um sistema de planeamento democrático da economia; m) Proteger o consumidor, designadamente através do apoio à criação de cooperativas e de associações de consumidores; n) Impulsionar o desenvolvimento das relações de produção socialistas; o) Estimular a participação das classes trabalhadoras e das suas organizações na definição, controlo e execução de todas as grandes medidas económicas e sociais.

[51] R. Varela insistera sur le caractère complexe de l'histoire des nationalisations car, bien que demandées par les travailleurs eux-mêmes, elles ont pu servir également à contourner le contrôle ouvrier, c'est-à-dire à substituer une gestion étatique aux formes de contrôle de la production développées par les travailleurs eux-mêmes, ce qui mérite attention. Cf. R. Varela, *História do Povo* …, *op. cit*, p. 290. Mais nous voulons affirmer surtout l'importance du mécanisme dans l'économie de la constitution.

[52] Ils sont : « a) Promover a melhoria da situação económica, social e cultural dos trabalhadores rurais e dos pequenos e médios agricultores pela transformação das estruturas fundiárias e pela transferência

progressiva da posse útil da terra e dos meios de produção directamente utilizados na sua exploração para aqueles que a trabalham, como primeiro passo para a criação de novas relações de produção na agricultura; b) Aumentar a produção e a produtividade da agricultura, dotando-a das infraestruturas e dos meios humanos, técnicos e financeiros adequados, tendentes a assegurar o melhor abastecimento do pais, bem como o incremento da exportação; c) Criar as condições necessárias para atingir a igualdade efectiva dos que trabalham na agricultura com os demais trabalhadores e evitar que o sector agrícola seja desfavorecido nas relações de troca com os outros sectores ».

[53] Une première conceptualisation se trouve chez V. Moreira, *Economia e Costituição*, Coimbra, Coimbra editora, 1979, p. 136-143, qui distingue entre constitution économique statutaire et constitution économique directive, tandis que la seconde notion reste associée au nom de Gomes Canotilho et sa thèse doctorale publiée sous le titre de *Constituição dirigente e vinculação do legislador : contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas*, Coimbra, Coimbra Editora, 1982 (nous citons par la 2e édition, de 2001 incluant une « Préface » de prise de distance avec le concept). Les deux contributions trouvent un terreau commun dans les doctrines italiennes et allemandes. Les critiques vont dénoncer une prétention de tout constitutionnaliser, qui vide sa substance politique, et permette au juge de se transformer en figure essentielle. V. G. Bercovici, « Revolution trough Constitution: the Brazilian's directive Constitution debate », *Revista de Investigações Constitucionais*, 2024. Pour une autre discussion, voir le dossier, « The Directive Constitution in the Varieties of Constitutionalism », *Verfassung und Recht in Übersee/World Comparative Law*, 2023/3.

[54] Gomes Canotilho insiste sur le fait que ce caractère obligatoire s'exprime par un lien (*vinculação*) des organes « concrétisateurs » par les normes avec des programmes conditionnants, qui prévoyaient un rapport étroit avec un résultat, et sont donc plus contraignantes, et des programmes fins, plus généraux, plus indéterminés. C'est de toute façon au législateur que revient d'instaurer une hiérarchie des biens constitutionnels. Dans tous les cas, l'attachement constitutionnel se fait toujours par des fondements matériels, non pas par des simples limitations, ou la réalisation des fins trop générales (du type « bien commun », « solidarité », « qualité de vie »). La constitution définit « plus ou moins en détail, les fins de l'État, les principes matériels qui orientent leur réalisation, et les tâches des organes étatiques » (*Constituição dirigente e vinculação do legislador, op. cit.*, p. 249). La direction politique est dès lors comprise comme « tâche globale de planification, fixation et exécution des fins constitutionnellement normativisées » (p. 179). Gomes Canotilho liera sa théorie de la constitution a une modalité d'État interventionniste « tout puissant », ce qui le conduira *a posteriori*, avec la transformation de celui-ci dans le cadre de la construction européenne et de la globalisation, à décréter la caducité de sa vision. D'une manière générale, sa vision s'appuyait davantage sur l'élément programmatique, même conçu normativement, que sur les mécanismes formels (il s'agirait d'établir « un véritable ordre matériel, dans lequel la dimension programmatique fournisse les lignes directives à la politique », *ibid.* p. 478), ce qui l'affaiblissait de l'intérieur en quelque sorte.

[55] Elles sont « a) Promover o aumento do bem-estar social e económico do povo, em especial das classes mais desfavorecidas; b) Estabilizar a conjuntura e assegurar a plena utilização das forças

produtivas; c) Promover a igualdade entre os cidadãos, através da transformação das estruturas económico-sociais; d) Operar as necessárias correcções das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento; e) Orientar o desenvolvimento económico e social no sentido de um crescimento equilibrado de todos os sectores e regiões; f) Desenvolver as relações económicas com todos os povos, salvaguardando sempre a independência nacional e os interesses dos portugueses e da economia do país; g) Eliminar e impedir a formação de monopólios privados, através de nacionalizações ou de outras formas, bem como reprimir os abusos do poder económico e todas as práticas lesivas do interesse geral; h) Realizar a reforma agrária; i) Eliminar progressivamente as diferenças sociais e económicas entre a cidade e o campo; j) Assegurar a equilibrada concorrência entre as empresas, fixando a lei a protecção às pequenas e médias empresas económica e socialmente viáveis; l) Criar as estruturas jurídicas e técnicas necessárias à instauração de um sistema de planeamento democrático da economia; m) Proteger o consumidor, designadamente através do apoio à criação de cooperativas e de associações de consumidores; n) Impulsionar o desenvolvimento das relações de produção socialistas; o) Estimular a participação das classes trabalhadoras e das suas organizações na definição, controlo e execução de todas as grandes medidas económicas e sociais ».

[56] J. Miranda, « A originalidade et as características… », cit., p. 268.

[57] L'art. 185.2 etablit que le Gouvernement définit et exécute sa politique "com respeito pela Constituição, por forma a corresponder aos objectivos da democracia e da construção do socialismo".

[58] Mais sans doute, comme me le signale David Fonseca dans sa lecture du texte il serait aussi important de comprendre si elles pouvaient concilier trois exigences potentiellement contradictoires : préserver les conquêtes révolutionnaires, respecter le principe démocratique, empêcher le retour à un ordre social que la Constitution entendait dépasser

[59] A. Vidal Naquet, « Révolutions et Constitutions : une analyse comparée », *op. cit.*, p. 10.

[60] La question avait fait l'objet des amples discussions dans l'Assemblée.

[61] Avec cette réforme, la doctrine portugaise la plus favorable au projet originaire considère que la directrice socialiste disparaît définitivement, Cf. J. J. Gomes Canotilho, Vital Moreira, *Fundamentos da Constituição*, Coimbra Editora, 1991, p. 24.

[62] Lors de la discussion dans l'Assemblée constituante, J. Miranda, au nom du PPD, soulignera que même si cela n'était pas une solution optimale à l'égard de l'État démocratique de droit, qui devrait s'appuyer sur une fiscalisation juridictionnelle à travers un tribunal constitutionnel, le système était un progrès dans la protection des droits fondamentaux. *Diário da Assembleia Constituinte*, 10/3/1976, p. 3827.

[63] Gomes Canotilho, Vital Moreria, *Fundamentos*…, *op. cit.*, p. 238.

[64] On notera qu'elle était entourée de la protection de l'art. 290.

[65] L'art. 204, qui ouvrait le chapitre IV de la Constitution de la Yougoslavie prévoyait que la protection de la constitutionnalité et de la légalité devait être garantie afin de mettre en œuvre les relations socio-économiques et politiques définies par la Constitution et la loi, et de protéger les libertés de l'homme et du citoyen, l'autogestion, la propriété sociale etc. Dans ces mouvements typiques du constitutionnalisme, et qui échappe à la causalité historique générale, la Constitution portugaise va inspirer, à son tour, une traduction plus radicale dans la Constitution brésilienne de 1988 (art. 103, § 2), sous la forme d'un mandat d'injonction.

[66] *Parecer* n° 8/77, Comissão constitucional. A propos d'une éventuelle violation de l'art. 104 (participation des organisations rurales dans la définition et exécution de la réforme agraire) et le Conseil décide de ne pas formuler de recommandation de légiférer. *Pareceres da Comissão constitucional*, vol. 1. Les questions sur inconstitutionnalité par omission seront nombreuses en ces années-là, même si elles seront résolues surtout de manière négative.

[67] *Parecer* n° 4/77, Comissão constitucional. « Todavia, a análise da norma constitucional não exequível por si mesma revela dois comandos: um primeiro comando, que substantivamente fixa certo objectivo, atribui certo direito, prevê certo órgão; e um segundo comando, implícito ou não, que exige dos órgão que forem competentes a realização desse objectivo, a efectivação desse direito, a constituição desse órgão, mas que fica dependente de normas que disponham as vias ou os instrumentos adequados a tal efeito ».

[68] Lors du débat à l'Assemblée, Miranda soulignera aussi le caractère novateur de l'omission. *Diário da Assembleia Constituinte*, n° 116, 10/3/1976. V. Moreira, au nom du PCP, mettra en avant son intérêt politique: « numa Constituição caracterizada por um grande número de importantes normas directivas ou programáticas esta disposição pode ter uma grande importância para efeitos de cumprimento da Constituição », même s'il regrettera que le Conseil de la Révolution ne puisse pas directement substituer l'organe législatif compétents en cas de non-respect de la recommandation (*ibid*., p. 3830)

[69] Avant la révision de 1982, c'était le Conseil de la Révolution qui exerçait la fonction, avec l'appui de la Commission constitutionnelle, qui émettait pour lui des « *pareceres* » constitutionnels non obligatoires, qu'il avait l'habitude de suivre en général. Voir D. Castaño, M. I. Rezola, *Conselho da Revolução..., cit*. Selon Gomes Canotilho y Vital Moreira, cette révision ne comportait pourtant pas une rupture avec la constitution initiale. Cf. *Fundamentos …*, *op*. *cit*., p. 20-21.

[70] Ainsi, J. Miranda considère que « la vérification de l'existence d'une inconstitutionnalité par omission *ne modifie pas l'ordre juridique*, elle n'est qu'un facteur – à ajouter probablement à d'autres- susceptible de porter les organes législatifs à transformer leur comportement de négatif en positif : ceci en vertu d'un besoin d'équilibre entre le principe de garantie de la Constitution, incarné dans le Tribunal constitutionnel, et le principe démocratique, incarné dans les organes législatifs » (*Manuel*, p. 49).

[71] Dans sa décision n° 39/84 (Service national de santé), du 11 avril 1984, le Tribunal précise que « à partir du moment où l'État accomplit (total ou partiellement) les tâches constitutionnelles imposées pour réaliser un droit social, le respect constitutionnel d'un tel droit ne consiste plus en une obligation positive, pour se transformer (ou passer à être également) une obligation négative. L'État qui était obligé d'agir pour satisfaire un droit social, est désormais obligé à s'abstenir d'agir contre la réalisation donnée à ce droit social ».

[72] Ainsi, le Tribunal porte une triple précision à ce type de normes : « a) Ce sont des véritables "impositions constitutionnelles" et non pas de simples "normes programmatiques" ; b) Elles prescrivent des tâches constitutionnelles concrètes et définies à l'État, et non pas des lignes de direction vagues et abstraites ; c) Elles constituent des moyens de réalisation des droits fondamentaux ».

[73] Cela ne touchait pas aux révisions mais avait des causes plus profondes, liées aux transformations de l'État.

[74] Même dans la première perspective, la nouveauté qu'elle pouvait incarner serait entamée par son échec, et les restes finiront par être absorbés dans un constitutionnalisme plus intégral.

[75] C'était l'idée qu'avance Costantino Mortati quand il analysait les expériences de l'entre-deux-guerres. Cf. C. M. Herrera, « Constitution et transformation, de Weimar à nos jours », cit.

[76] C'était le cas du Portugal, ce qui explique la relative facilité pour produire tout de suite des révisions constitutionnelles en profondeur, qui démontait l'élément émancipateur pour le transformer en intégrateur.

[77] D. Losurdo, *La lotta di classe. Una storia politica e filosofica*, Laterza, Bari, 2013, p. 242-243 (il y a traduction française).

[78] J. Miranda, « A originalidade et as características… », cit., p. 257. Pour lui, du point de vue politique et axiologique, « l'option pour la pensée constitutionnaliste libérale et démocratique » prévalait sur la pensée marxiste, comme le montrait la systématisation même adoptée en 1976, par laquelle les droits fondamentaux venaient avant l'organisation économique. En réalité ceci sera le résultat du rapport de force qui s'engage dès la fin 1975, et qui touche également une dimension internationale et européenne.