

Joaquim de Sousa Ribeiro

Président de la Cour constitutionnelle du Portugal,

Je voudrais commencer par saluer, en la personne de son Président, la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, à laquelle j'adresse mes plus vives félicitations pour son 25^{ème} anniversaire. C'est pour moi un honneur et un plaisir de participer à cette séance commémorative, en représentation de la Cour constitutionnelle portugaise. Je tiens à vous exprimer ma profonde reconnaissance pour cette invitation et aussi pour l'accueil qui m'a été réservé.

De nos jours, les constitutions subissent des tensions et sont soumises aux effets érosifs de multiples facteurs.

Le processus de mondialisation a réduit les marges de décision de l'État. Les actes normatifs en vigueur dans l'espace territorial et politique de l'État ne suffisent plus à réguler certains phénomènes économiques, financiers et sociaux qui dépassent de beaucoup, de par leur nature et leur portée, les frontières nationales. En marge des États et de leur souveraineté, agissent des centres de décision et de pouvoir supranationaux, souvent purement de fait et aux mains d'agents économiques, qui échappent à tout contrôle politique et à toute responsabilité politique.

En outre, dans les États, comme le portugais, qui appartiennent à l'Union européenne et à l'Eurogroupe, les décisions politiques nationales sont fortement conditionnées par un pouvoir politique supranational. La perte de souveraineté qu'entraîne ce phénomène n'est pas compensée aujourd'hui par une constitutionnalité balbutiante des structures de gouvernement européen.

Au plan national également, il y a des phénomènes de crise des mécanismes traditionnels de représentation politique. Les nouvelles réalités sociales posent un défi à la capacité d'encadrement et d'intégration du programme constitutionnel, en favorisant soit l'éloignement de la participation politique de secteurs significatifs de la population, soit l'émergence de mouvements qui prônent des politiques incompatibles avec les principes d'une démocratie saine.

Par ailleurs, en ce moment historique, des raisons de sécurité accrues se font sentir – et la sécurité est elle aussi un droit fondamental et une condition de liberté. Sont donc compréhensibles les fortes pressions visant l'adoption de nouvelles mesures de prévention et de réaction: les premières à un stade de plus en plus précoce et de portée plus large ; les secondes de plus en plus pénalisantes. Et, si l'éventuelle composition de nouveaux équilibres avec des droits de liberté en opposition doit être le résultat d'une pondération sereine, sans céder à la tentation d'une dérive sécuritaire, elle est rendue difficile par l'émotivité engendrée par les dramatiques événements auxquels nous avons assisté ces dernières années.

Enfin, tout particulièrement dans certains États qui ont des structures économiques et financières plus fragiles, la crise qui a éclaté en 2008 et qui n'a toujours pas été surmontée est venue accentuer un grave déséquilibre budgétaire. La nécessité de corriger cette situation, également imposée par les instances européennes, est à l'origine de mesures d'austérité qui remettent en cause des positions constitutionnellement garanties.

Mais si, en ce début de millénaire, le constitutionnalisme tel que nous le connaissons, fondé sur l'identité entre le pouvoir politique et l'État, est confronté à des défis, le rôle historique des constitutions modernes n'est pas encore été supplanté par des modèles alternatifs. Aujourd'hui comme

hier, il leur est avant tout demandé d'assurer l'exercice des droits fondamentaux, dans le cadre d'un État de droit démocratique.

Dans les conditions actuelles, l'exercice d'un tel rôle fait souvent peser une lourde charge sur les cours constitutionnelles, appelées à résoudre des questions d'une extrême complexité et d'une grande sensibilité politique, où se font sentir des exigences antithétiques. Dans ce contexte, seule une autoperception consolidée et ferme de leur rôle institutionnel peut leur assurer le respect absolu, mais dans une juste mesure, des fonctions qui sont les leurs. Toujours avec une totale indépendance vis-à-vis des pouvoirs constitués. Une indépendance vis-à-vis des pouvoirs externes, avec un exercice sans faiblir, dans leur champ de compétence, de la subsistante souveraineté de l'État. Une indépendance aussi vis-à-vis des contingentes majorités politiques, éventuellement tentées d'influencer des positions de collaboration infondées.

À ce propos, j'aimerais vous faire part de l'expérience récente de la Cour constitutionnelle portugaise. Dans le but de réduire le déficit budgétaire à un niveau précis, respectant la limite établie par l'Union européenne dans le cadre des règles de l'Union économique et monétaire, l'État portugais a signé des protocoles d'accord avec la Commission européenne, la Banque centrale européenne et le Fonds monétaire international. Pour honorer ces engagements, les lois du budget de l'État prévoient à partir de 2011 des mesures d'augmentation de la charge fiscale et de réduction des dépenses publiques, en particulier la baisse des salaires des fonctionnaires et des retraites. À la demande d'un groupe de députés de l'opposition et, dans un cas, du Président de la République, certaines de ces mesures ont été soumises au contrôle de la Cour constitutionnelle.

La Cour a abordé ces questions en assumant comme position de base qu'il n'y avait pas lieu d'appliquer le principe de l'interdiction du recul social. Par conséquent, les mesures tendant à réduire le niveau déjà atteint

des droits économiques et sociaux, amplement consacrés dans la Constitution portugaise, ne sont pas en soi contraires à la Constitution. En revanche, ces mesures doivent viser un objectif légitime au regard de la Constitution et respecter ses principes fondamentaux. C'est ainsi que la Cour a surtout tenu compte du principe d'égalité en combinaison avec le principe de proportionnalité et, dans le cas des retraites, du principe de protection de la confiance, ce qui a conduit à des déclarations d'inconstitutionnalité de certaines de ces normes.

Ces décisions, bien qu'elles ont été entièrement respectées, furent prises dans un contexte de pression politique, y compris de la part de certains responsables des institutions qui ont fourni aide financière à l'État portugais, et elles ont été amplement relayées par les médias, marquant le processus politique. Dans cette mission, la Cour s'est efforcée d'accorder le juste poids de pondération à la situation conjoncturelle d'urgence financière et à la période transitoire d'application de la majeure partie de la législation dont elle a été saisie. La nature temporaire de certaines solutions a été expressément invoquée pour justifier leur non inconstitutionnalité. Mais la Cour a été ferme dans sa position selon laquelle, même dans les situations exceptionnelles d'urgence, le législateur reste tenu de rechercher des remèdes et de trouver des solutions compatibles avec les impératifs constitutionnels. Elle s'est donc employée à éviter le double risque, de signe contraire, qui se fait sentir dans de tels cas : celui de franchir les limites de ses pouvoirs fonctionnels et celui de s'abstenir de les exercer pleinement.

Évidemment, toutes ces décisions n'ont pas été applaudies par la doctrine. Mais tous s'accordent à dire qu'elles ont rapproché les citoyens de « leur » Cour constitutionnelle, en conférant une plus grande visibilité au rôle de la Constitution, en tant qu'instrument suprême de garantie et de défense de leurs droits.

Je crois pouvoir affirmer que tout ce processus a permis d'accroître, dans la conscience collective, la légitimité d'exercice de la Cour et l'attachement des citoyens à la Loi fondamentale.