

Droit constitutionnel étranger. Chronique de droit constitutionnel portugais

Damien Connil, Dimitri Löhrer, Mariana Melo Egídio

DANS **REVUE FRANÇAISE DE DROIT CONSTITUTIONNEL** 2020/3 N° 123 , PAGES 725 À 741
ÉDITIONS **PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE**

ISSN 1151-2385

DOI 10.3917/rfdc.123.0725

Date de mise en ligne : 24/08/2020

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2020-3-page-725?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Presses Universitaires de France.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Droit constitutionnel étranger
Chronique de droit constitutionnel portugais

DAMIEN CONNIL
DIMITRI LÖHRER
MARIANA MELO EGÍDIO

La présente chronique, dont la périodicité est annuelle, se propose de rendre compte des événements majeurs qui ont animé la vie constitutionnelle du Portugal au cours de l'année 2018 et du premier semestre de l'année 2019. Dans cette perspective, sont aussi bien analysés les éléments les plus marquants de la vie politique et institutionnelle portugaise (I) que certaines des décisions les plus significatives rendues par le Tribunal constitutionnel (II).

I – VIE POLITIQUE ET INSTITUTIONNELLE

Trois thématiques sont ici abordées : les élections et leurs conséquences sur le système politique (A), l'activité législative (B) et les organes du pouvoir politique (C).

A – Les élections et leurs conséquences sur le système politique

Au cours de la période printemps 2018/printemps 2019, une seule élection s'est déroulée au Portugal : l'élection pour le Parlement européen, le 26 mai 2019.

Le PS (Parti socialiste), avec 33,38 % des votes, a remporté 9 sièges au Parlement européen ; le PSD (Parti social-démocrate), avec 21,94 %, 6 sièges ; le BE (Bloco de Esquerdo), avec 9,82 %, 2 soit un de plus que lors des élections précédentes ; le PCP-PEV (Parti communiste et Les Verts), avec 6,19 % des votes, et le PAN (Pessoas-Animais-Natureza [Personnes-Animaux-Nature]), avec 5,08 % des votes, ont chacun obtenu un siège.

Au regard des 21 mandats attribués au Portugal, le PS et le BE ont renforcé leur position (1 siège de plus), pendant que le PSD et le PCP-PEV ont chacun perdu 1 député par comparaison avec les élections de 2014 (ainsi que le MPT-Partido da Terra, qui avait un député et se trouve maintenant sans élu au Parlement européen). La grande nouveauté a été l'élection d'un député du PAN,

ce qui démontre l'importance croissante de ce petit parti dans le cadre politique portugais et peut laisser présager un bon résultat en octobre 2019 à l'occasion des élections parlementaires¹.

Cinq eurodéputés portugais ont été élus à la vice-présidence des commissions du Parlement européen. Maria Manuel Leitão Marques et Margarida Marques (PS) seront respectivement vice-présidentes des commissions du marché intérieur et de la protection du consommateur et du budget. José Gusmão (BE) a été choisi pour le même poste à la commission des affaires économiques et monétaires. Francisco Guerreiro (PAN) sera l'un des quatre vice-présidents de la commission de l'agriculture et du développement rural et Cláudia Monteiro de Aguiar (PSD) sera vice-présidente de la commission de la pêche.

L'abstention a cependant atteint les 70 % (les votants n'étant que 30,73 % des électeurs inscrits, contre 33,84 % lors des élections de 2014). Une des explications peut être la distanciation d'une grande partie de la population d'avec la réalité européenne et de l'importance des fonctions du Parlement européen. Un autre facteur explicatif peut être les difficultés liées à l'exercice du vote par avance. En effet, ces élections ont été les premières pour lesquelles les citoyens pouvaient voter par avance (différent du vote par procuration) et près de 20 000 personnes s'étaient inscrites pour cela, ce qui a conduit à la formation de longues files d'attente dans les villes de Lisbonne, Porto et Coimbra et a révélé l'incapacité des services à répondre à la forte affluence. Le ministère de l'Intérieur a d'ailleurs déjà formulé des excuses et promis des ajustements pour les prochaines échéances électorales.

On doit noter que le vote par avance existait déjà (pour les étudiants, par exemple, ou pour les travailleurs à l'étranger le jour des élections). Il existe maintenant pour tous les Portugais inscrits sur le territoire national, qui n'ont pas à en justifier la raison. Ces élections ont aussi été une opportunité pour tester le vote électronique, avec une expérience pilote dans le district de Alentejo. Les urnes électroniques n'ont pas de connexion Internet pour ne permettre aucune attaque extérieure, « assurant » le blocus total de l'accès extérieur. L'expérience s'est avérée concluante.

Mais la principale question concernant ces élections a été l'interprétation de la CNE-*Comissão Nacional de Eleições*² du numéro 4 de l'article 10 de la loi n° 72-A/2015 du 23 juillet³ qui, selon l'interprétation de la CNE, interdisait

1. Le PAN (Pessoas-Animais-Natureza/Personnes-Animaux-Nature) se présente comme un parti de causes, animaliste et écologiste, défenseur des droits de l'homme, des animaux et de la nature. Un député de cette formation a été élu à l'Assemblée de la République au cours de la législature 2015-2019. Il a provoqué l'adoption de mesures importantes pour la défense des animaux et de l'environnement, notamment avec des propositions d'insertion de normes dans la loi du budget d'État. Son succès était déjà visible aux élections locales en 2017, mais les élections européennes de 2019 ont confirmé cette tendance.

2. La CNE est un organe indépendant qui travaille auprès de l'Assemblée de la République. Elle est l'organe supérieur de l'administration électorale, ayant compétence pour discipliner et superviser tous les actes de recensement et opérations électorales pour les organes de souveraineté élus, les régions autonomes et les autorités locales et pour le Parlement européen, ainsi que dans le cadre de référendums.

3. Qui dit que, pendant la période visée au paragraphe 1 de l'article, la publicité institutionnelle des actes, programmes, travaux ou services par les organes de l'État ou de l'administration publique est interdite, sauf en cas de nécessité publique grave et urgente. La

au Gouvernement de faire campagne depuis la date fixée pour les élections jusqu'à l'acte électoral, dans le cadre de la neutralité et de l'impartialité des entités publiques – dans le cas des élections pour le Parlement européen, du 26 février au 26 mai 2019. Cette interprétation a soulevé diverses questions (et même des menaces de modifications de la loi) notamment à propos de l'inauguration de divers centres médicaux par le Premier ministre, ce qui a motivé des plaintes par le parti CDS-PP contre le Gouvernement⁴ et a même mené la CNE à émettre une note de clarification⁵.

B – Activité législative

Entre septembre 2018 et juin 2019, ce qui correspond à la session législative du Parlement (art. 174 de la Constitution), environ 312 initiatives législatives ont été présentées et 57 lois ont été publiées.

Au cours de la troisième année de fonctionnement du XXI^e Gouvernement constitutionnel (novembre 2017 à novembre 2018) s'est trouvée confirmée la

période en question court à compter de la publication du décret marquant la date de l'élection. Par publicité institutionnelle on doit considérer tout acte isolé ou inclus dans des campagnes de communication, menées par des entités publiques et des ressources publiques, ayant pour objectif direct ou indirect de promouvoir l'image, les initiatives ou les activités d'entités publiques, d'atteindre une pluralité de destinataires, en utilisant un langage typique de l'activité publicitaire par quelque moyen de diffusion que ce soit indépendamment du coût d'acquisition ou de constituer des moyens propres des entités (sites institutionnels, comptes officiels sur des réseaux sociaux, panneaux publicitaires appartenant au patrimoine des entités).

4. La CNE a, en effet, conclut que la simple présence du Premier ministre lors des inaugurations ne constitue pas en soi une violation des obligations de neutralité et d'impartialité auxquelles il est tenu.

5. V. http://www.cne.pt/news/nota-de-esclarecimento-publicidade-institucional_6398 : « En faisant attention aux discussions publiques sur le sens et la portée de la norme figurant au n° 4 de l'article 10 de la loi n° 72-A/2015 (interdiction de la publicité institutionnelle par les organes de l'État et de l'administration publique des actes, programmes, travaux ou services, sauf en cas de nécessité publique grave et urgente, à compter de la publication du décret marquant la date de l'élection), la CNE clarifie, en conservant le contenu de sa première note informative, que les organes de l'État et de l'administration publique ne sont pas empêchés, dans le développement de leurs activités, de :

– la tenue ou la participation à des événements (conférences, signatures de protocoles ou inaugurations) ;

– mener des interviews, des discours ou répondre aux médias.

La CNE clarifie également, en maintenant le contenu de la note informative, que les organes de l'État et de l'administration publique ne peuvent pas utiliser :

– des supports publicitaires ou de communication (livres, magazines, brochures, flyers, invitations, affiches, annonces, mailings, etc., sous-traités à l'extérieur ou réalisés avec des moyens internes et financés sur ressources publiques) contenant notamment des slogans ou éloges et, même s'il ne contient aucun message de compliment ou d'éloge, n'a pas un caractère grave ou urgent, ou

– messages sur des comptes de réseaux sociaux officiels contenant des hashtags promotionnels, des slogans, des compliments ou des éloges.

Cette note informative, à l'instar des autres informations sur d'autres matières, vise à élucider le champ d'application de la norme juridique, en tenant compte des décisions du Tribunal constitutionnel (dans le cadre des élections municipales de 2017) et veut permettre d'identifier des situations concrètes qui entrent dans le champ d'application de la norme. »

tendance, initiée par ce même Gouvernement, à la réduction marquée des textes : 117 décrets-lois ont été approuvés (pour un total de 379 sur les trois premières années du Gouvernement).

Ainsi que cela a déjà été expliqué dans la chronique de l'année précédente, dans le cadre des politiques de *better regulation*, le Gouvernement considère que « Mieux légiférer » (*Legislar melhor*) comporte 5 piliers : (1) légiférer moins (*legislar menos*) ; (2) légiférer de façon intégrale (*legislar completo*) – cela veut dire, avec toute la réglementation nécessaire – ; (3) légiférer à temps (*legislar a tempo*) – ce qui est particulièrement important dans le cadre de la transposition des directives⁶ – ; (4) légiférer avec rigueur (*legislar com rigor*)⁷ ; et (5) légiférer clairement (*legislar claro*). En 2018, une des principales nouveautés concernant l'activité législative du Gouvernement fut l'initiative *Revoga+* (*Révoque+*), laquelle vise à contribuer à la sécurité juridique par l'abrogation expresse de 2 300 décrets-lois adoptés au cours des années 1975 à 1980. En 2019, le Gouvernement a effectué la deuxième phase de l'initiative *Revoga+*, avec l'abrogation expresse des textes déjà dépassés ou en désuétude de la période 1981-1985.

Dans le cadre du système portugais, le président de la République, recevant un texte de l'Assemblée ou du Gouvernement, a trois pouvoirs à sa disposition : la promulgation, le veto (fondé sur des raisons politiques, concernant l'opportunité ou le mérite du texte) et la procédure de contrôle de constitutionnalité. Contrairement à ses prédécesseurs, et bien que professeur de droit constitutionnel, le Président Marcelo Rebelo de Sousa continue de façon très caractéristique à ne pas envoyer de textes au Tribunal constitutionnel dans le cadre du contrôle préventif de constitutionnalité.

Depuis 2016, le président de la République a exercé son droit de veto 15 fois – trois en 2016, deux en 2017, six en 2018 et quatre en 2019. Parmi les textes concernés, 4 avaient été adoptés par le Gouvernement, contre 11 par l'Assemblée de la République. En mars 2018, après deux ans au pouvoir, le Président a estimé qu'il y avait eu « un très petit nombre de vetos » compte tenu du nombre de textes qui lui étaient parvenus et il a décrit ses relations avec d'autres organismes souverains comme pacifiques, paisibles et très cordiales.

6. En 2018, le Gouvernement a transposé 28 directives dans l'ordre juridique portugais et il a présenté à l'Assemblée de la République des propositions législatives pour la transposition de 10 autres directives. Pour assurer la transposition des directives à temps, il a fait approuver trois textes *omnibus*, une innovation juridique à travers laquelle il est possible de transposer une dizaine de directives, principalement de caractère technique, dans le même acte.

7. Cela se traduit par la mise en place de politiques d'évaluation d'impact législatif *ex ante*, notamment dans la sphère économique et concurrentielle, avec une dimension très importante, celle du calcul des charges des mesures législatives adoptées sur les entreprises. Depuis 2018, cette évaluation est devenue définitive et est aussi faite en relation avec les charges pesant sur les citoyens et sur l'Administration publique. En 2018, 114 rapports d'études d'impact sur les entreprises et 56 sur les citoyens ont été délivrés. En outre, tous les projets législatifs du Gouvernement sont actuellement analysés à l'aune de leur impact sur le genre et sur les citoyens handicapés. En 2019, sera également réalisé un projet pilote d'évaluation de l'impact législatif en termes de lutte : (1) contre la corruption et (2) contre la pauvreté.

Au cours de la période 2018-2019, certains de ces vetos présidentiels aux textes de l'Assemblée et du Gouvernement – ainsi que certains commentaires formulés à l'occasion de leur promulgation – méritent une analyse plus détaillée. Le Président a exercé plus de fois son droit de veto vis-à-vis des textes du Gouvernement que l'année précédente, mais en contrepartie les vetos exercés en lien avec l'activité de l'Assemblée ont été moins problématiques qu'en 2017-2018.

Comme l'année précédente, même lorsqu'il a promulgué des textes – sans exercer son droit de veto – le Président a, en certains cas, formulé des commentaires critiques à leur égard.

Dans la liste des textes promulgués mais « commentés », on peut signaler celui par lequel le Gouvernement a établi le régime juridique des institutions consacrées à la recherche et au développement scientifique, que le Président a promulgué compte tenu de sa pertinence, de son contenu et de l'audition qui l'a précédé, mais en soulignant qu'il aurait été préférable de soumettre cette question au débat parlementaire. Également, le texte du Gouvernement qui établit l'attribution d'un bonus de temps de service pour tous les pompiers volontaires, qui a été promulgué par le Président bien que ce texte ne reflêtât pas l'intégralité des positions de la Ligue des pompiers portugais et de l'Association nationale des municipalités portugaises, « afin de ne pas nuire à la satisfaction partielle des prétentions des pompiers volontaires ».

Enfin, le Président a également promulgué le décret du Gouvernement fixant les règles d'exécution du budget de l'État pour 2019, en soulignant qu'il s'est empressé de promulguer le texte afin qu'il puisse entrer en vigueur avant le début du deuxième semestre de l'année, rappelant également que la mise en œuvre des mesures relatives à la décentralisation des pouvoirs en faveur des collectivités locales ne devrait plus être différée et en déplorant finalement le report supplémentaire de l'application des nouvelles normes comptables au sein de l'administration publique⁸.

Pour ce qui est des vetos, on doit relever :

– En décembre 2018, le Président a envoyé au Gouvernement, sans promulgation (expression que le Président préfère dans ses communiqués ou annonces publiques), le texte prévoyant la récupération partielle du temps de service des enseignants, troisième veto présidentiel d'un texte gouvernemental. Dans son argumentation, le Président a expliqué que le budget de l'État pour 2019, qui entrerait en vigueur le 1^{er} janvier, prévoyait, à son article 17, que la question était soumise à une négociation syndicale. En conséquence, et étant donné que des mesures de négociation avaient été prises avant l'entrée en vigueur susmentionnée, il renvoie au Gouvernement le texte qui atténue les effets du gel survenu entre 2011 et 2017 dans la carrière d'enseignant, afin de se conformer effectivement aux dispositions de l'article 17, à compter du 1^{er} janvier 2019. Il a finalement promulgué le texte en mars 2019, en considérant les trois raisons suivantes : (1) le Gouvernement et les syndicats ont mis en œuvre les dispositions de l'article 17 du budget de l'État pour 2019, en tenant déjà des réunions

8. Bien que louant le zèle manifesté lors de l'exécution du budget le premier semestre de 2019, dont les résultats déjà connus dépassaient les objectifs fixés.

de travail en 2019, répondant ainsi aux exigences du veto présidentiel du 26 décembre 2018 ; (2) en l'absence de négociations, si le président de la République ne promulguait pas le texte, cela pourrait conduire à laisser les enseignants sans reprise de carrière au cours de l'année 2019 ; (3) la promulgation autorisait les partis siégeant au Parlement – qui avaient déjà exprimé leurs objections au texte, car ils le jugeaient insuffisant – à exercer le droit d'appréciation parlementaire⁹, en recherchant des formules ne remettant pas en cause les limites du budget pour 2019.

Ce sujet est en effet un des plus conflictuels, opposant le Gouvernement et les enseignants tout au long du mandat du XXI^e Gouvernement. Les enseignants, avec les syndicats, demandaient le compte complet des neuf années, quatre mois et deux jours de service gelés, tandis que le Gouvernement a seulement considéré le décompte de deux ans, neuf mois et 18 jours. Le Parlement, pour sa part, voulait comptabiliser la durée totale de service des enseignants (donc les neuf ans, quatre mois et deux jours) mais quand il fut au stade d'approuver cette mesure, le Premier ministre a annoncé que si le Parlement l'approuvait effectivement, il n'aurait d'autre recours que de démissionner puisque le texte, dans la version modifiée par le PSD, BE, CDS et PCP, « met[tait] en péril la viabilité budgétaire » et nuisait à l'activité gouvernementale. Avec la pression exercée, le texte n'a pas été approuvé lors de la dernière votation, reflétant un recul de l'opposition (PSD et CDS-PP¹⁰). La position du Gouvernement – deux ans, neuf mois et 18 jours – demeure aujourd'hui en vigueur, bien que contestée par les enseignants.

– En janvier 2019, le président de la République a renvoyé sans promulgation au Gouvernement le texte qui reconnaissait l'intérêt public de l'École supérieure de la thérapie non conventionnelle, considérant que les ordres professionnels compétents n'approuvent pas l'enseignement des thérapies non conventionnelles – au motif qu'il n'existe aucune validité scientifique prouvée – et soulignant encore les revers en la matière dans les pays où leur formation a été libéralisée. Le président a souligné que seuls deux cours publics de ce type ont été autorisés dans les écoles polytechniques au Portugal, mais à titre expérimental et temporaire, ayant été refusés à d'autres universités privées, en l'absence de garanties de reconnaissance professionnelle future. Le président de la République a renvoyé le texte au Gouvernement sans promulgation, conformément à l'article 136.4 de la Constitution¹¹.

9. V. l'article 169.1 de la Constitution (Le contrôle parlementaire des actes législatifs du Gouvernement) :

« 1. Les ordonnances, à l'exception de celles prises par le Gouvernement dans l'exercice de sa compétence législative exclusive, peuvent être soumises à l'examen de l'Assemblée de la République, afin qu'elle suspende leur application ou les amende, à la demande de dix députés, dans les trente jours suivant leur publication, déduction faite des périodes de suspension du fonctionnement de l'Assemblée de la République. »

10. La chef du CDS-PP a même admis que les faibles résultats du parti aux élections européennes peuvent s'expliquer par le cas de la carrière des enseignants, vis-à-vis duquel le parti a fait des « zigzags » et changé de position, votant contre à la dernière votation.

11. Le président de la République doit promulguer tout décret du Gouvernement ou exercer son droit de veto, dans un délai de quarante jours à compter de sa réception pour promulgation ou à compter de la publication de la décision du Tribunal constitutionnel qui ne retient pas l'inconstitutionnalité de la norme. Il informera le gouvernement du sens du veto par écrit.

– En mai 2019, le président a envoyé au Parlement, en demandant des éclaircissements sur le caractère exceptionnel et unique du texte qui permet de maintenir une pharmacie délivrant des médicaments au public dans un hôpital du Service national de santé (il s'agissait du décret de l'Assemblée n° 290/XIII) – puisque l'intention originale visait un texte de portée générale et non l'application à une seule entité (dans le cas, l'Hôpital de Loures).

– Par ailleurs, en mai, le président a renvoyé à l'Assemblée le décret n° 293/XIII, qui rétablit la Casa do Douro comme association publique et en approuve les statuts, afin de demander à l'Assemblée de la République de poursuivre la réflexion sur l'adoption de la formule de l'association publique, ses aspects concrets et, en particulier, sur l'exercice de fonctions réservées aux employeurs et aux syndicats.

– Plus récemment, le président a exercé le droit de veto sur le texte qui régle l'activité de lobbying, lequel approuve les règles de transparence applicables aux entités privées qui effectuent une représentation légitime d'intérêts auprès d'entités publiques et crée un registre de la transparence de la représentation des intérêts devant l'Assemblée de la République, soulignant « trois lacunes essentielles » de la loi en question, notamment le fait qu'elle « ne prévoit pas son application au président de la République ».

C – Les organes du pouvoir politique

1 – *Le Président et le Gouvernement*

L'interaction entre les différents organes dans le cadre du fonctionnement du système politique et des pouvoirs constitutionnels peut créer des équilibres et des relations différentes selon les circonstances.

2018 a été beaucoup plus « calme » pour les relations entre le Président et le Gouvernement que 2017, année marquée par les terribles incendies au Portugal.

Cependant, le vol d'armes à Tancos¹² en 2017 – affaire qui connut un nouveau chapitre quand, en octobre 2017, la majorité des munitions volées furent retrouvées, dans un terrain vague situé à quelques kilomètres de Tancos, après un appel anonyme – a menacé à nouveau les relations institutionnelles quand, en 2018, l'existence d'un document (le « mémo de Tancos »)¹³ a été révélée, indiquant que la récupération des armes était une mise en scène à laquelle la Police judiciaire militaire avait participé. Au-delà de la procédure criminelle, toujours en cours (qui a donné lieu à plusieurs arrestations), en novembre 2018, une commission d'enquête parlementaire¹⁴ sur les conséquences politiques et les responsabilités du vol de matériel militaire à Tancos a été constituée. Pendant six mois, des gouverneurs, l'armée, la police et des

12. 140 grenades, dont 20 lacrymogènes, 1 500 munitions de calibre 9 mm, 44 lance-grenades et 4 engins explosifs ont été volés en juin 2017 dans un dépôt de l'armée portugaise, à Tancos, dans le centre du pays.

13. Qui aurait été adressé au chef du cabinet du ministre de la Défense nationale en 2017.

14. Selon la Constitution (art. 178.5) les commissions parlementaires d'enquête jouissent des pouvoirs d'investigation propres aux autorités judiciaires.

spécialistes ont été entendus par la commission d'enquête, pour un total de 46 audiences avec des contradictions et des questions laissées sans réponse. Même le rapport final a été controversé : les partis de droite ont accusé ceux de gauche de « blanchir » l'affaire, d'essayer d'innocenter les responsabilités de l'exécutif et de désigner la Police judiciaire militaire comme bouc émissaire, puisque les conséquences politiques, qui auraient pu mettre en péril l'exécutif socialiste dans la gestion de l'affaire et proposés par la droite, ont été rejetées par la majorité de la commission.

Aussi, en octobre 2018, le Premier ministre a procédé à un remaniement ministériel, le plus important de ce Gouvernement¹⁵, considéré comme une façon de renouveler l'équipe et de préparer la dernière année du mandat, avant les élections parlementaires du mois d'octobre 2019. Ce remaniement concernait les ministères de la Défense, de l'Économie¹⁶, de la Santé et de la Culture (dont les ministres étaient plus fragiles ou moins populaires)¹⁷ et a eu un effet « boule de neige » à l'égard de plusieurs secrétaires d'État. En vérité, la principale raison de ce changement a été le vol d'armes à Tancos et les répercussions politiques pour le ministre de la Défense nationale, Azeredo Lopes, qui a démissionné en octobre 2018 et qui, en juillet 2019, a été mis en cause dans l'enquête criminelle en cours où les responsabilités de la Police, du Gouvernement ou d'autres acteurs sont interrogées.

Un moment de fragilité pour le Gouvernement a aussi été en 2019 la découverte d'un grand nombre de liens familiaux entre membres du Gouvernement et membres des cabinets ministériels¹⁸, ce qui a provoqué des accusations de népotisme dans l'opinion publique – dont la presse étrangère s'est fait écho (à travers un article complet dans le journal américain en ligne *Politico* et dans le journal espagnol *El País*). Si le Portugal ne s'est pas encore doté d'une législation comparable à la France (Loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique), l'Assemblée de la République examine des normes équivalentes¹⁹.

Un des moments les plus marquants s'agissant des relations entre les organes du pouvoir politique s'est déroulé en mai 2019 quand le Premier ministre a fait une déclaration au pays après sa rencontre avec le président de la République, à la suite de la crise provoquée par l'approbation par le Parlement de la comptabilisation totale de la durée des services gelés des enseignants, en mettant en

15. Plus important encore que celui de 2017 à l'occasion duquel la ministre de l'Intérieur avait été remplacée par le ministre-adjoint du Premier ministre, en raison de son impopularité et des critiques qui lui étaient adressées dans la gestion des incendies de 2017.

16. Le ministre-adjoint, Pedro Siza Vieira, est devenu un « super-ministre », en devenant ministre-adjoint et ministre de l'Économie.

17. Même si certains des nouveaux titulaires ont été contestés, comme Graça Fonseca, la nouvelle ministre de la Culture, jusqu'alors secrétaire d'État à la modernisation administrative et rapidement contestée pour sa politique et considérée comme un choix peu adapté au portefeuille.

18. Environ 30 cas.

19. Ce qui a déjà conduit à des doutes quant à la constitutionnalité de ces normes dans la mesure où elles concernent aussi les cabinets du président de la République et du Gouvernement alors qu'aux termes de la Constitution, les dispositions relatives à l'organisation et au mode de fonctionnement du Gouvernement relèvent de sa seule compétence législative (art. 198.2).

jeu sa démission. Cela a provoqué – comme on l’a dit plus haut – un recul de la position de l’opposition, face à la menace de démission, au risque d’instabilité pour le pays et aux conséquences négatives pour la crédibilité internationale du Portugal. Le Premier ministre avait qualifié l’adoption du texte comme une « rupture irréparable ».

2 – La Provedora de Justiça

Comme indiqué lors de la précédente chronique, Maria Lúcia Amaral a été nommée *Provedora de Justiça* en novembre 2017.

Sa première année de mandat a été marquée par son rôle dans la procédure d’indemnisation des victimes des incendies survenus en juin et octobre 2017²⁰, dont le Gouvernement a assumé la responsabilité du paiement d’une indemnité pour les décès et blessures graves²¹ subies du fait de ces incendies. Le 19 novembre 2018, cinq personnes ont perdu la vie à la suite de l’effondrement de la route 255 (EM 255), dans la région de Borba. Le Conseil des ministres a approuvé (comme il l’avait déjà fait pour les incendies) un mécanisme extrajudiciaire d’adhésion volontaire, qui permet, de manière simple et souple, le paiement d’indemnités. La *Provedora* propose le montant de l’indemnisation à verser dans chaque cas spécifique, conformément aux critères établis par elle-même, ainsi que les délais et procédures nécessaires pour que les titulaires du droit à indemnisation puissent l’exercer²². La *Provedora de Justiça* apparaît aussi comme l’une des principales voix de défense des citoyens vis-à-vis de la Sécurité sociale, en ayant reçu 923 plaintes relatives à des retards « vexatoires » dans l’attribution de pensions de vieillesse, d’invalidité et de survivants.

3 – La Procureure générale de la République

Maria Lucília Gago a été nommée, en octobre 2018, Procureure générale de la République²³, pour une durée de six ans, succédant à Joana Marques Vidal²⁴,

20. V. la résolution du Conseil des ministres n° 157-C/2017, du 27 octobre et la résolution du Conseil des ministres n° 179/2017, du 28 novembre.

21. Dans le cas de l’indemnité pour blessures graves, 194 demandes ont été reçues par la *Provedora*. La *Provedora* a aussi reçu 309 demandes d’indemnisation concernant 115 décès, ce qui signifie que le montant total de l’indemnisation pour décès s’élève à 31 millions d’euros.

22. V. la résolution du Conseil des ministres n° 4/2019, du 9 janvier.

23. Le président de la République procède à la nomination, mais les candidats sont préalablement proposés par le Gouvernement (art. 133 m) de la Constitution).

24. Comme déjà indiqué dans la chronique précédente, en janvier 2018 une controverse sur sa possible reconduction était née à l’occasion d’un entretien de la ministre de la Justice, qui avait déclaré à propos du mandat du procureur général de la République : « Dans la perspective de l’analyse juridique que je fais, il existe un mandat à long terme et unique », ce qui avait été interprété par l’opinion publique comme l’expression de la volonté du Gouvernement de ne pas reconduire Joana Marques Vidal. La polémique a pris de telles proportions que le Président a dû publier une note sur ces nominations, expliquant : « en ce qui concerne les pouvoirs constitutionnels de désigner des titulaires d’organes de l’État, qui dépendent presque entièrement d’une proposition préalable du Gouvernement, le président de la République ne traite de la question qu’au moment où cette désignation doit avoir lieu. Cette position du président de la République a d’ailleurs toujours été celle du Gouvernement ».

connue pour sa lutte contre la corruption. La nouvelle Procureure, qui était depuis deux ans, à la tête du Departamento de Investigação e Acção Penal (DIAP), a promis de poursuivre la lutte contre la corruption et de favoriser une Justice égale pour tous.

4 – *Le Tribunal constitutionnel*

En avril 2019, Mariana Canotilho a été élue membre du Tribunal constitutionnel par l'Assemblée de la République avec 148 voix pour, 35 blancs et 19 nuls. Elle remplace Catarina Sarmiento e Castro, dont le mandat de 9 ans était arrivé à son terme.

II – JURISPRUDENCE DU TRIBUNAL CONSTITUTIONNEL

Particulièrement dense²⁵, l'activité jurisprudentielle du Tribunal constitutionnel au cours de l'année 2018 et du premier semestre de l'année 2019 ne saurait évidemment faire ici l'objet d'une étude exhaustive. Par ailleurs, dans la mesure où la « Chronique Portugal » publiée au sein de l'*Annuaire international de justice constitutionnelle 2019* consiste en une présentation synthétique d'un nombre relativement important de décisions rendues par le Tribunal en 2018, le choix a ici été fait de concentrer l'analyse autour de quatre décisions majeures. La première porte sur la distinction entre taxe et impôt et ses conséquences en matière de compétence législative (A), la deuxième sur la répartition des compétences (État, Régions autonomes et communes) et l'autonomie locale (B), la troisième sur le refus de prendre connaissance d'une demande de déclaration d'inconstitutionnalité, avec portée générale et absolue, en raison du principe de sécurité juridique (C), la quatrième et dernière sur l'interprétation des règles d'interruption des délais de recours en cas de demande d'aide juridictionnelle (D).

A – Distinction entre taxe et impôt et compétence du législateur

Décision n° 367/2018 (Assemblée plénière), du 3 juillet

Dans la décision n° 367/2018, la Haute juridiction était saisie en application des articles 281-3 de la Constitution et 82 de la loi n° 28/82 relative à l'organisation, au fonctionnement et à la procédure du Tribunal constitutionnel. En vertu de ces dispositions, l'Assemblée plénière du Tribunal est amenée, dans le cadre d'un contrôle abstrait de constitutionnalité, à déclarer, « avec force obligatoire générale », l'inconstitutionnalité d'une norme ayant déjà fait l'objet, à trois reprises au moins, d'une décision d'inconstitutionnalité dans le cadre d'un contrôle concret. En l'espèce, le Tribunal devait se prononcer sur la réglementation adoptée par une commune (Vila Nova de Gaia) en vue d'instaurer une « taxe » relative à la protection civile.

Par trois décisions antérieures (les décisions n° 418/2017, 611/2017 et 17/2018 – v. égal. les décisions n° 14/2018 et 15/2018), le Tribunal constitutionnel s'était prononcé dans le sens de l'inconstitutionnalité des dispositions exa-

25. Pour la seule année 2017, ce sont 1774 décisions rendues par la juridiction.

minées. Il lui revenait donc d'apprécier, cette fois, une demande de « généralisation de la décision d'inconstitutionnalité ».

Le Tribunal reprend ici le raisonnement qui avait été le sien dans la décision n° 418/2017 dont les motifs sont largement reproduits. Dans cette décision, le Tribunal avait d'abord pris soin d'examiner en détail la structure de la « taxe » instaurée par la commune. Puis, la décision prenait elle-même appui sur la jurisprudence antérieure du Tribunal distinguant précisément « taxe » et « impôt » ; en particulier, en se référant à la décision n° 539/2015 dans laquelle le Tribunal soulignait que la « la caractérisation d'un impôt, lorsqu'il s'agit de déterminer les règles applicables en matière de compétence législative, doit répondre à un régime juridique spécifique [...] ».

Le Tribunal rappelle que « l'impôt constitue un prélèvement pécuniaire obligatoire et unilatéral nécessaire à la perception de recettes destinées à répondre aux besoins financiers de l'État et d'autres entités publiques et qui n'a, donc, pour contrepartie que le fonctionnement général des services publics » alors que « la taxe est un prélèvement pécuniaire obligatoire, exigée par une entité publique, en contrepartie d'une prestation [...] ». La Haute juridiction multiplie les références à sa jurisprudence antérieure et cite, à de nombreuses reprises, différents travaux de la doctrine pour examiner en détail les critères permettant de distinguer les « taxes » des « impôts ». D'autant que l'article 165-1 alinéa i) de la Constitution, réservant à l'Assemblée de la République la compétence de légiférer en matière de « création d'impôt » ou de « régime général des taxes », introduit une autre catégorie de « contributions financières en faveur des entités publiques ». Appréciant notamment le caractère commutatif de la contribution demandée, le Tribunal estime qu'il ne s'agit pas d'une taxe mais d'un impôt. Dans sa décision du 3 juillet 2018, le Tribunal évoque, en outre, une autre décision rendue dans une affaire comparable, à propos d'un dispositif adopté par la ville de Lisbonne (décision n° 848/2017²⁶), pour insister sur cette exigence.

Au-delà de la définition et de la distinction entre « taxe » et « impôts », la décision est surtout importante pour les conséquences que cela implique, et spécifiquement l'intervention du législateur lorsqu'il s'agit d'impôt. Le Tribunal conclut ainsi à l'inconstitutionnalité des dispositions en cause en raison en raison de l'atteinte portée aux articles 103-2 et 165-1 alinéa i) de la Constitution prévoyant respectivement que « les impôts sont créés par la loi qui détermine leur assiette, leur taux ainsi que les avantages fiscaux et les garanties des contribuables » et que l'Assemblée de la République, sauf habilitation législative accordée au gouvernement, est compétente pour légiférer en matière de « création d'impôt et système fiscal ainsi que de régime général des taxes et autres contributions financières en faveur des entités publiques ».

B – Répartition des compétences et autonomie locale

Décision n° 420/2018 (Assemblée plénière), du 9 août 2018

L'affaire à laquelle était confronté le Tribunal constitutionnel dans sa décision n° 420/2018 était particulièrement complexe car elle impliquait de

26. Sur cette décision, v. M. Nogueira de Brito et J. Silva Sampaio, *Annuaire international de justice constitutionnelle* 2017, vol. XXXIII, Economica-PUAM, 2018, p. 931-932.

démêler les règles de répartition des compétences entre l'État, la Région autonome de Madère et les communes. La décision n'est ici évoquée que dans ce seul aspect.

Le Tribunal souligne que la question qui lui était posée revient à se demander si les dispositions qui lui sont soumises relèvent de la compétence législative réservée à l'Assemblée de la République en application de l'article 165-1 alinéa q) de la Constitution en vertu duquel, sauf habilitation législative accordée au gouvernement, il lui appartient de légiférer en matière de statut des collectivités locales, notamment pour ce qui est du régime des finances locales. Cela est important car les articles 227-1 alinéa b) et 228-1 ajoutent que certaines matières – parmi lesquelles, celles visées à l'article 165-1 al. q) – sont réservées aux organes de souveraineté. De sorte que les Assemblées législatives des Régions autonomes ne peuvent en connaître ; l'autonomie législative des régions autonomes ne concernant que les matières n'étant pas réservées aux organes de souveraineté (point 17).

Le Tribunal précise également que « si la doctrine observe la difficulté d'identifier les critères de délimitation des matières réservées à l'Assemblée de la République pouvant faire l'objet d'une délégation aux Assemblées législatives des Régions autonomes de celles qui ne le peuvent pas [...], il est certain qu'en ce qui concerne les domaines de l'article 165-1 alinéa q), [le constituant] a entendu les réserver aux organes de souveraineté (Assemblée de la République et Gouvernement, sur habilitation parlementaire) sans possibilité de délégation au niveau régional » (point 18). Aussi, la question était bien de savoir si les dispositions contestées relevaient de ces matières réservées.

Le Tribunal insiste alors sur le principe d'autonomie locale ainsi garanti. Le juge constitutionnel rappelle sa jurisprudence et notamment sa décision n° 494/2015 : « l'autonomie locale est l'un des piliers fondamentaux sur lesquels repose l'organisation territoriale de la République portugaise, conformément à l'article 6-1 de la Constitution ». Cet article dispose, en effet, que « l'État est unitaire et respecte, dans son organisation et son fonctionnement, le régime autonome des régions insulaires et les principes de subsidiarité, d'autonomie des collectivités locales et de décentralisation démocratique de l'administration publique ». Le Tribunal rappelle, en outre, que la question de la compétence réservée à l'Assemblée de la République aux termes de l'article 165-1 alinéa q) a déjà fait l'objet de nombreuses décisions de sa part aussi bien en contrôle *a priori* qu'en contrôle *a posteriori* et à propos de textes nationaux ou régionaux (v. not. les décisions n° 452/87, 329/99, 674/95, 39/17, 288/2004, 4/2000, 415/2005). En particulier, la détermination des pouvoirs des autorités locales ainsi que des compétences de leurs organes ressortit du statut et se trouve donc soumise à la réserve de compétence du législateur national.

Le Tribunal examine donc la norme objet du contrôle au regard du sens et de la portée des principes préalablement exposés. Pour la Haute juridiction, les dispositions contestées, adoptées par l'Assemblée législative de la Région autonome de Madère et relatives au « statut social des pompiers de la Région », affectaient les finances locales en retenant un tarif social pour la fourniture de services d'eau s'imposant aux communes. L'Assemblée législative de la Région autonome ne pouvait donc pas légiférer en la matière, réservée à la compétence de l'Assemblée de la République. Par conséquent, le texte porte atteinte aux

articles 165-1 alinéa q), 227-1 et 228-1 de la Constitution et le Tribunal décide de prononcer son inconstitutionnalité.

C – Refus de prendre connaissance d'une demande de déclaration d'inconstitutionnalité, avec portée générale et absolue, en raison du principe de sécurité juridique

Décision n° 426/2018 (Assemblée plénière), du 20 septembre 2018

Dans le cadre de cette affaire, le Tribunal constitutionnel était saisi par le Premier ministre, conformément à l'article 281-2-c) de la Constitution²⁷, d'un recours en inconstitutionnalité abstrait contre l'article 2 de la loi n° 17/2018, du 19 avril. Cette disposition, venant ajouter un alinéa 6 nouveau à l'article 5 du décret-loi n° 15/2018, du 7 mars, modifiait, pour l'année 2018, le régime spécifique de recrutement des enseignants de l'enseignement artistique scolaire en musique et en danse afin de remédier aux difficultés générées par le concours général pour la mobilité interne, auquel participent les enseignants qui souhaitent se rapprocher de leur lieu de résidence, organisé en 2017.

Contrairement à la procédure suivie les années précédentes, l'attribution d'horaires incomplets avait en effet été exclue du concours de 2017 sans que ce changement ait été correctement rendu public et, donc, perçu par tous les enseignants. Plus précisément, la Direction générale de l'administration scolaire avait pris la décision de ne pas établir dans cette procédure tous les horaires indiqués par les écoles, mais seulement les horaires complets, les horaires incomplets n'étant renseignés que dans la première réserve de recrutement. La conséquence de cette décision est que de nombreuses affectations ne respectèrent pas l'ordre concurrentiel fondé sur le diplôme, de sorte que des enseignants moins diplômés furent placés dans la première réserve de recrutement dans des écoles que les enseignants les plus diplômés avaient choisies de manière préférentielle.

Cette situation engendra de nombreuses protestations formalisées, notamment, par une pétition discutée lors d'une séance plénière de l'Assemblée de la République du 8 février 2018. S'ensuivit une résolution parlementaire par laquelle il fut recommandé au gouvernement d'organiser rapidement un concours interne d'enseignants, en respectant les règles générales du concours. C'est ainsi que fut adopté le décret-loi n° 15/2008, du 7 mars, supposé résoudre, pour 2018, les difficultés engendrées par le concours de 2017. Certains groupes parlementaires demandèrent toutefois d'examiner le décret-loi au motif qu'il ne permettait pas de résoudre les problèmes posés par le concours de 2017, mais avait au contraire tendance à les pérenniser. C'est dans ce contexte que fut adopté, à la majorité, l'article 2 de la loi n° 17/2018 contesté. Ajoutant un alinéa 6 nouveau à l'article 5 du décret-loi n° 15/2018, cette modification législative se proposa de remédier aux difficultés survenues lors du concours de 2017 comme suit : « Dans le cadre du concours de mobilité interne, tous les

27. Cette disposition habilite, entre autres, le Premier ministre à demander au Tribunal constitutionnel la déclaration d'inconstitutionnalité ou d'illégalité, avec force obligatoire générale, de toute norme.

temps complets et incomplets collectés par la direction générale de l'administration scolaire sont pris en compte, sur proposition de l'organe de direction du groupement scolaire ou de l'école non regroupée. »

Or, selon le Premier ministre, une telle intervention du législateur méconnaîtrait la Constitution à double titre : d'une part, car elle s'inscrirait en contradiction avec le principe constitutionnel « à travail égal, salaire égal » (art. 59-1-a) de la Constitution), corollaire du principe d'égalité (art. 13 Constitution), d'autre part, car elle porterait atteinte à la compétence de direction et de contrôle de l'activité de l'administration du gouvernement (art. 199-d) de la Constitution).

Le Tribunal constitutionnel, et c'est précisément en cela que sa décision mérite l'attention, a toutefois refusé de prendre connaissance de la demande du Premier ministre de déclaration d'inconstitutionnalité, avec portée générale et absolue, de l'article 2 de la loi n° 17/2018 en raison du principe de sécurité juridique.

Pour parvenir à cette conclusion, le Tribunal observe tout d'abord que la disposition législative contestée ne vise pas à établir, de manière permanente, une nouvelle règle. Il s'agit d'une mesure provisoire dont l'application se limite aux seuls concours du personnel enseignant organisés en 2018. Or, la procédure de mobilité interne pour 2018 étant achevée à la date d'examen du recours en inconstitutionnalité²⁸, la norme juridique contestée a cessé de produire ses effets juridiques. Par voie de conséquence, le Tribunal constitutionnel en conclut que l'examen de constitutionnalité ne présente un intérêt qu'à la condition de lui donner une portée rétroactive. Il rappelle à ce titre que, conformément à l'article 282-1 de la Constitution²⁹ et selon une jurisprudence constante et uniforme³⁰, la révocation d'une règle qui fait l'objet d'une demande de déclaration d'inconstitutionnalité n'exclut pas, en soi, son éventuelle déclaration d'inconstitutionnalité, avec force obligatoire générale. En effet, si la révocation a, en principe, une efficacité prospective (*ex nunc*), la déclaration d'inconstitutionnalité d'une règle a, en principe, une efficacité rétroactive (*ex tunc*). Il peut donc y avoir un intérêt ou une utilité à éliminer les effets produits par la règle abrogée lorsqu'elle était en vigueur.

Cela étant gardé à l'esprit, le Tribunal constitutionnel rappelle également que, conformément à l'alinéa 4 du même article 282, il peut attribuer aux effets de l'inconstitutionnalité une portée plus restrictive que la rétroactivité « si des raisons de sécurité juridique, d'équité ou d'intérêt public d'importance exceptionnelle, dont le motif sera mentionné, l'exigent ». Dans de telles situations, il est clair que le Tribunal viderait de tout sens utile la déclaration d'inconstitu-

28. Le Tribunal relève que cette procédure et, de façon concomitante, la disposition législative contestée ont pris fin le 30 août 2018, lors de la publication sur le site web de la direction générale de l'administration scolaire des listes définitives de classement, d'exclusion, de placement et de non-placement approuvées par le directeur général de l'administration scolaire.

29. « La déclaration d'inconstitutionnalité ou d'illégalité avec force générale obligatoire produit ses effets dès l'entrée en vigueur de la norme déclarée inconstitutionnelle ou illégale et entraîne la remise en vigueur des normes qu'elle aurait éventuellement abrogées. »

30. En ce sens, v. not. les décisions n° 497/97, 531/00, 32/2002, 404/2003, 76/2004, 19/2007 et 497/2007, 31/2009.

tionnalité qu'elle pourrait rendre lorsque la norme contestée a cessé de produire ses effets juridiques. Par voie de conséquence, il est tout à fait justifié de conclure, dès le départ, qu'une décision sur le fond est inutile. Dit autrement, et ainsi qu'a pu l'affirmer le Tribunal par le passé, il n'y a pas d'intérêt juridique pertinent à ce que la demande soit portée à sa connaissance³¹.

C'est précisément la conclusion à laquelle parvient le Tribunal constitutionnel dans le cadre de la décision qui nous occupe. Après avoir constaté que l'article 2 de la loi n° 17/2018 contesté a cessé de produire ses effets à la date d'examen du recours en inconstitutionnalité, le Tribunal estime qu'octroyer une portée rétroactive à son contrôle aurait pour effet de frapper de nullité la procédure de nomination des enseignants au concours de mobilité interne pour l'année scolaire 2018/2019. En résulterait la nécessité d'organiser un nouveau concours qui, compte tenu de la durée de la procédure, conduirait à reporter d'une année scolaire la nomination d'un nombre important d'enseignants. Or, cela impliquerait de graves perturbations pour le fonctionnement régulier de l'année scolaire 2018/2019, sur les fonctions du personnel enseignant et, surtout, sur l'apprentissage des élèves. Aussi le Tribunal estime que le principe de sécurité juridique justifie de limiter les effets dans le temps de son contrôle (seulement pour l'avenir) et, ce faisant, la décision de ne pas accéder à la demande du Premier ministre qui ne présente plus d'intérêt juridique pertinent.

D – Inconstitutionnalité de l'interprétation des règles d'interruption des délais de recours en cas de demande d'aide juridictionnelle

Décision n° 567/2018 (2^e section), du 7 novembre 2018

Par sa décision n° 567/2018 du 7 novembre, le Tribunal constitutionnel s'est prononcé sur la conformité à la Constitution des dispositions de l'article 24, n° 5, al. a) de la loi n° 34/2004 prévoyant que les délais de recours visés, interrompus par une demande d'aide juridictionnelle, commencent le cas échéant à courir à compter de la notification à l'avocat de sa désignation.

En l'espèce, le Tribunal constitutionnel était saisi par le ministère public d'une procédure d'appel à l'encontre de l'ordonnance rendue le 8 mai 2018 par le tribunal judiciaire du district d'Aveiro. Dans le cadre de l'affaire ayant donné lieu au prononcé de cette ordonnance, le tribunal judiciaire avait eu à connaître de la situation d'une personne qui avait formulé une demande d'aide juridictionnelle afin de bénéficier des services d'un avocat. Cette demande lui avait été octroyée mais ne lui avait été notifiée que 15 jours après la notification à l'avocat de sa désignation, de sorte que les délais de recours, suspendus durant l'examen de la demande d'aide juridictionnelle, avaient recommencé à courir sans qu'elle en soit informée. Le Tribunal avait par conséquent conclu que la règle interprétée, en ce sens que le délai interrompu court à compter de la notification à l'avocat de sa désignation même si le demandeur de l'aide juridictionnelle n'en a pas été informé,

31. En ce sens, v. par ex. les décisions n° 142/2002 et 244/2017.

est inconstitutionnelle en ce qu'elle porte atteinte au droit d'accès au juge et à la protection juridictionnelle garantie par l'article 20-1 et 4 de la Constitution³².

Il revenait alors au Tribunal constitutionnel de confirmer ou d'infirmier l'ordonnance rendue par le Tribunal judiciaire du district d'Aveiro.

Pour ce faire, le Tribunal constitutionnel rappelle qu'il a déjà eu l'occasion d'examiner la question de la conformité à la Constitution de l'article 24, n° 5, a) de la loi n° 34/2004. À l'occasion de sa décision n° 461/2016, il a en effet jugé inconstitutionnelle, en raison de sa contrariété avec l'article 20-1 et 4 de la Constitution, l'interprétation normative de la règle selon laquelle le délai interrompu court à compter de la notification à l'avocat de sa désignation même si le demandeur de l'aide juridictionnelle n'en a pas été informé³³.

Pour parvenir à cette conclusion, le Tribunal constitutionnel souligne que dans le cadre d'une demande de nomination d'un avocat au titre de l'aide juridictionnelle, l'interruption des délais obéit à la nécessité de préserver la possibilité pour le demandeur d'accéder, au même titre et dans les mêmes conditions que l'autre partie, à un technicien du droit. Pour les mêmes raisons, la reprise des délais interrompus doit se faire dans des conditions qui garantissent l'effectivité de l'assistance juridique demandée, ce qui suppose que les deux entités – demandeur de l'aide et avocat – aient simultanément connaissance de l'avocat désigné au titre de l'aide juridictionnelle. Le but étant que le justiciable et l'avocat désigné puissent, dès la reprise du délai de recours, immédiatement communiquer entre eux.

Or, tel n'est pas toujours le cas en pratique. Lorsque la demande de désignation d'un avocat au titre de l'aide juridictionnelle est accordée, il revient à l'Ordre des avocats portugais de désigner l'avocat qui assurera la défense du demandeur de l'aide et d'en assurer la notification auprès du demandeur et de l'avocat lui-même. Historiquement, cette procédure de notification n'a que très rarement posé de difficultés dans la mesure où, hormis quelques situations occasionnelles, les notifications auprès de l'avocat désigné et du bénéficiaire de l'aide intervenaient simultanément. Le problème est venu de l'introduction croissante de mécanismes d'automatisation et de dématérialisation de la procédure de nomination et de notification de l'avocat désigné, qui se traduit par l'envoi de courriers électroniques par le système informatique spécifique de l'Ordre des avocats portugais, tandis que la notification du bénéficiaire de l'aide judiciaire continue de suivre la voie postale recommandée. Or, il en résulte bien souvent un important décalage temporel entre l'automatisation de la notification dématérialisée à l'avocat et la notification par lettre recommandée, par définition plus longue, au bénéficiaire de l'aide juridictionnelle.

Dans de telles hypothèses, le justiciable bénéficiaire de l'aide juridictionnelle est lésé à double titre. D'une part, car il n'est pas en mesure de savoir que

32. Art. 20 de la Constitution :

« Accès au droit et tutelle juridictionnelle effective

1. L'accès au droit et aux tribunaux pour la défense de ses droits et de ses intérêts protégés par la loi est garanti à toute personne. La justice ne peut être refusée pour insuffisance de moyens économiques.

[...]

4. Toute personne a droit à ce qu'une affaire à laquelle elle prend part soit jugée dans un délai raisonnable et selon une procédure équitable. »

33. Dans le même sens, v. les décisions n° 298/2018 et 307/2018.

l'interruption des délais a cessé ce qui entraîne une perte de temps dans la préparation de son dossier judiciaire. D'autre part, car il ne connaît pas l'identité de son avocat et, ce faisant, n'est pas en mesure de lui apporter la coopération et les informations nécessaires à la présentation de sa réclamation. S'ensuit une rupture de l'égalité du point de vue de l'accès matériel à la justice entre les justiciables tributaires du dispositif de l'aide juridictionnelle et ceux qui disposent de moyens financiers suffisants pour engager immédiatement une action en justice sans avoir à recourir à ce dispositif.

Certes, rien n'empêche l'avocat désigné, dès l'instant où il reçoit notification de sa désignation, de prendre contact avec le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle non encore informé. Pour autant, et ainsi que le relève le Tribunal constitutionnel, il n'existe aucune prescription juridique de nature à garantir que cela se fasse dans tous les cas. Et il va sans dire que lorsque ce n'est pas le cas, le justiciable désargenté pâtit d'un raccourcissement, voire d'un épuisement, du délai pour organiser et exercer sa défense en justice avec l'aide d'un représentant qualifié pour ce faire. Tel était le cas en l'espèce où la notification postale était intervenue 15 jours après la notification électronique adressée à l'avocat désigné.

Pour l'ensemble de ces raisons, le Tribunal constitutionnel rejette l'appel du ministère public contre l'ordonnance rendue par le Tribunal judiciaire du district d'Aveiro et, conformément à sa jurisprudence, conclut à l'inconstitutionnalité, en raison de sa contrariété avec l'article 20-1 et 4 de la Constitution, de l'interprétation normative de l'article 24, paragraphe 5, point a), de la loi n° 34/2004, selon laquelle le délai interrompu court à compter de la notification à l'avocat de sa désignation même si le demandeur de l'aide juridictionnelle n'en a pas été informé.