



HAL
open science

Droit constitutionnel étranger - Portugal

Damien Connil, Dimitri Löhrer, Sergio Maia Tavares Marques

► **To cite this version:**

Damien Connil, Dimitri Löhrer, Sergio Maia Tavares Marques. Droit constitutionnel étranger - Portugal. Revue française de droit constitutionnel, 2024, 140 (4), pp.1109-1127. <10.3917/rfdc.140.1109>. <hal-04863818>

HAL Id: hal-04863818

<https://hal.science/hal-04863818v1>

Submitted on 4 Jan 2025

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire HAL, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

Droit constitutionnel étranger – Portugal

Chronique

Damien Connil

*Chargé de recherche CNRS, Univ. Pau & Pays Adour, Aix Marseille Univ., Université de Toulon,
CNRS, DICE, IE2LA, Pau, France*

Dimitri Löhner

*Maître de conférences en droit public, Univ. Pau & Pays Adour, Aix Marseille Univ., Université de
Toulon, CNRS, DICE, IE2LA, Pau, France*

Sergio Maia Tavares Marques

*Assessor no Tribunal Constitucional português
Doutorando pela Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa, Escola do Porto*

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 2023 et en début d'année 2024. Dans cette perspective, comme dans les chroniques précédentes, sont aussi bien analysés les éléments les plus marquants de la vie politique et institutionnelle portugaise (I) que certaines décisions significatives rendues par le Tribunal constitutionnel (II).

I – Vie politique et institutionnelle

Au cours de la période observée, il convient de noter plus particulièrement la chute du gouvernement du Premier ministre António Costa en raison d'une enquête judiciaire aux contours controversés (A) ; la chute du gouvernement régional de la région autonome des Açores après le rejet du projet de budget annuel (B) ; la destitution du président du gouvernement régional de Madère à la suite de perquisitions policières le mettant notamment en cause pour corruption, trafic d'influence et abus de pouvoir (C). Outre les événements électoraux, on relève deux manifestations, l'une en septembre 2023 par une large mobilisation dans 20 villes du pays en faveur du droit constitutionnel au logement (D), l'autre début février 2024, une concentration néonazie contre « l'islamisation de l'Europe », initialement prévue dans une partie de la ville de Lisbonne où vivent de nombreux immigrés (E). Enfin, on notera quelques changements dans la composition des organes importants de l'État (F).

A – La chute du gouvernement du Premier ministre António Costa

Dans la matinée du 7 novembre 2023, des perquisitions policières ont été effectuées dans plusieurs ministères ainsi qu'au sein de la résidence officielle du Premier ministre (São

Bento) dans le cadre d'une enquête du ministère public, autorisée par le juge d'instruction criminelle compétent, dans deux concessions pour l'exploration du lithium (mines Romano, Montalegre et Barroso, Boticas), un projet d'hydrogène vert à Sines (candidat au projet d'intérêt européen commun) et la construction d'un centre de données dans la même ville. Le Premier ministre faisait également l'objet d'une enquête et était soupçonné d'avoir *débloqué certaines procédures administratives* dans un processus qui, par détermination de la compétence, est traité de manière indépendante devant le Tribunal suprême de Justice. En raison de ces soupçons, le Premier ministre a décidé de présenter sa démission au Président de la République, afin de préserver l'intégrité du gouvernement.

Le Président de la République, Marcelo Rebelo de Sousa, a accepté sa démission, a consulté les partis politiques et convoqué le Conseil d'État (art. 141 et s. de la Constitution). Deux voies étaient juridiquement envisageables : la nomination d'un nouveau gouvernement dans le même cadre parlementaire avec une majorité absolue du Parti socialiste ou la dissolution de l'Assemblée de la République et la convocation, en conséquence, d'élections anticipées. Le Président de la République a retenu cette dernière solution, avec une réserve inédite – et constitutionnellement non prévue – de ne pas donner effet immédiat à la dissolution, afin que le budget de l'État pour l'année 2024 puisse être approuvé. Cette action politique du chef de l'État a été sévèrement critiquée. L'un des commentaires les plus véhéments a été celui du constitutionnaliste Jorge Reis Novais (Université de Lisbonne) qui a qualifié de « fraude à la Constitution » le report de la formalisation de la démission, pourtant acceptée, par un décret présidentiel qui ne faisait pas référence au jour effectif de la démission¹. De fait, telle a été la situation : le décret du Président de la République n°112-A/2023 du 7 décembre 2023 a constaté la démission du gouvernement acceptée un mois plus tôt et indique qu'elle ne prend effet qu'au 8 décembre 2023. Le budget de l'État a été voté et approuvé le 29 novembre 2023 et les élections prévues le 10 mars 2024.

Selon le communiqué du ministère public, le jour de la démission, 17 perquisitions à domicile ont été effectuées, 5 dans un cabinet et au domicile d'avocats et 20 en dehors du domicile (ministères, Mairie de Sines et siège d'entreprises et entités publiques)². Il est également mentionné qu'ont participé à l'opération : 17 membres du ministère public, 3 juges, 2 représentants de l'ordre des avocats, 145 agents de la Police de Sécurité Publique (PSP) – alors que la Police judiciaire (PJ), compétente en matière économique, n'y a pas pris part – et 9 de l'administration fiscale. Les soupçons concernaient la pratique présumée de délits de corruption active et passive de responsables politiques, de trafic d'influence et de malversations. Le chef de cabinet du Premier ministre, Vítor Escária, le maire de Sines, Nuno Mascarenhas, deux administrateurs de l'entreprise responsable du centre de données et un consultant, l'avocat Diogo Lacerda Machado, qui avait des liens personnels avec le Premier ministre, ont été arrêtés. En plus de ceux-ci, d'autres avocats, une entreprise, le ministre des Infrastructures, João Galamba, et le président du conseil d'administration de

¹ <https://www.publico.pt/2023/11/09/politica/noticia/reis-novais-alerta-fraude-constituicao-marcelo-adiar-decreto-demissao-2069603>.

² https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/inquerito_dciap.pdf.

l'Agence portugaise de l'environnement, Nuno Lacasta, sont également visés (articles 57 et s. du Code de procédure pénale).

Lorsque ces événements ont été rendus publics, le Premier ministre a rencontré à deux reprises le Président de la République. Entretemps, Lucília Gago, Procureure générale de la République, responsable hiérarchique du ministère public, s'est également entretenue avec le Président de la République. C'est après cette séquence que le Premier ministre a fait une déclaration officielle au pays, l'informant qu'il avait présenté sa démission et qu'il ne serait pas de nouveau candidat.

Lors de l'examen des demandes de mesures coercitives (Livre IV du CPP), le Tribunal d'instruction criminelle a considéré que tous les intéressés devaient être libérés, même ceux pour lesquels le Ministère public demandait une détention préventive. Ceux-ci ont cependant été contraints de remettre leur passeport et se sont vu interdire de quitter le pays. L'un d'eux a également dû s'acquitter d'une caution de 150 000 euros. L'entreprise chargée de construire le centre de données a, quant à elle, dû payer une caution de 600 000 euros – le Ministère public demandait 19 millions d'euros. Les autres prévenus ont été soumis à la mesure dite d'identité et de résidence, mesure la moins grave d'une procédure pénale.

Les infractions visées ont été écartées par le juge, à l'exception du trafic d'influence et de l'offre d'avantages indus. Le président de la Chambre de Sines a totalement été mis hors de cause après six jours de détention.

La Procureure générale de la République a contesté cette décision du juge d'instruction devant le Tribunal da Relação (juridiction d'appel) de Lisbonne, le 21 décembre 2023, arguant de la nécessité de mesures de coercition adéquates « en raison de la gravité très élevée des infractions imputées et des peines prévues » et demandant que la qualification de corruption soit retenue. En sens inverse, deux des intéressés ont également contesté les mesures qu'ils ont considérées comme excessives. Aucun des trois recours n'a encore été tranché par la juridiction.

L'enquête, divisée en trois parties après la première décision, a été baptisée *Opération Influenceur*. Le Tribunal suprême de Justice, examinant la procédure autonome impliquant l'ancien Premier ministre, a décidé que le dossier serait transmis au Département central d'investigation et d'action pénal (DCIAP), malgré une divergence quant au point de savoir si la compétence spéciale est de nature fonctionnelle ou personnelle, s'éteignant ou non avec la fin du mandat.

Quant aux élections à l'Assemblée de la République du 10 mars, les résultats ont été les suivants : Alliance démocratique (Aliança Democrática), coalition composée du PSD, du CDS-PP et du PPM, 28,85 % des suffrages et 80 députés (respectivement 78, 2 et 0, en considérant les 3 élus du PSD/Madeira) ; Parti socialiste, 28 % des suffrages et 78 élus ; Chega, 18,07 % et 50 mandats ; Iniciativa Liberal, 4,94 % et 8 députés ; Bloc de Gauche

(Bloco de Esquerda), 4,36 % et 5 députés, Coalition Democrática Unitária (PCP et PEV), 3,17 % et 4 députés (4 élus pour le PCP, aucun pour le PEV) ; Livre, 3,16 % et 4 élus ; PAN, 1,95 % et un mandat.

Le leader du PSD, Luís Montenegro, s'est donc présenté, les 20 et 21 mars 2024, au Palais de Belém (palais présidentiel) et a été nommé par le Président de la République au poste de Premier ministre, chargé de former le nouveau gouvernement. La composition du XXIV^e gouvernement constitutionnel a été annoncée le 28 mars 2024 et le nouvel exécutif a pris ses fonctions le 2 avril.

B – La chute du gouvernement régional des Açores

Lors des élections de 2020 dans la région autonome des Açores, le Parti socialiste a perdu la majorité absolue dont il disposait tout en restant la formation politique arrivée en tête avec 25 sièges sur les 57 qui composent l'Assemblée législative régionale. Le Parti social-démocrate a réussi à faire élire 21 députés, le CDS-PP a obtenu 3 sièges, le PPM, le BE et Chega en ont eu deux tandis qu'Initiative libérale et Peuple-Animaux-Nature en ont eu, chacun, un. Aussi, les partis de droite se sont regroupés et le PSD, le CDS-PP et le PPM ont formé un gouvernement minoritaire, avec le soutien parlementaire de Chega et Initiative Libérale.

Quelques mois plus tard, l'un des élus de Chega a cessé d'adhérer au parti et est devenu député indépendant. Le 8 mars 2023, ce même député a retiré son soutien au Président du gouvernement régional, José Manuel Bolieiro (PSD). Le même jour, le député IL s'est également écarté de l'accord parlementaire existant, critiquant la « promotion d'une clientèle partisane » aux Açores. La situation s'est maintenue ainsi jusqu'en novembre, date du vote du budget régional pour l'année 2024.

Chega et PAN s'étant abstenus et PS, IL et BE votant contre, le budget a été rejeté d'une voix. Le Président de la République a donc appelé les partis politiques à faire entendre leurs positions et le gouvernement régional a, dans un premier temps, manifesté son intention de présenter une nouvelle proposition de budget. Cependant, le Président de la République a décidé de dissoudre l'assemblée régionale et de convoquer, par décret n°115-A/2023 du 11 décembre 2023, des élections le 4 février 2024³. Pour la première fois, le mandat du gouvernement régional des Açores n'a pas atteint la fin de la législature.

Lors des élections, la coalition PSD/CDS-PP/PPM l'a emporté avec 26 élus (respectivement, 23, 2 et 1). Le PS en obtient 23, Chega 5 députés et BE, IL et PAN, 1 chacun. Le 22 février, la nouvelle assemblée a pris ses fonctions et José Manuel Bolieiro s'est vu confier la tâche de former un nouveau gouvernement régional. Cette fois, aucun accord n'a toutefois été conclu en vue de soutenir le gouvernement de coalition. Le président désigné de l'exécutif des Açores a présenté le 1er mars 2024 la composition de

³ https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/eleicoes/2024_alraa/2024_alraa_decreto_marcacao.pdf.

son gouvernement au Représentant de la République (art. 230 de la Constitution), a pris ses fonctions le 4 mars 2024 et a présenté son programme gouvernemental, qui a été voté et approuvé le 15 mars par 26 voix contre 24 (PS et BE) et 7 abstentions (CH, PAN et IL). En vertu de l'article 86 du statut politico-administratif de la région autonome des Açores⁴, le rejet du programme aurait entraîné la démission du gouvernement régional.

C – La démission du président du gouvernement régional de Madère

Le 24 janvier 2024, une nouvelle opération policière d'envergure a été lancée, cette fois dans la région autonome de Madère. La Police judiciaire a procédé à plus d'une centaine de perquisitions dans le cadre de trois procédures impliquant de l'argent public (attribution du marché) et des intérêts privés. Les soupçons portent sur trois affaires principales, dont les faits remontent à 2017 : le téléphérique Curral das Freiras, l'autorisation d'un projet de construction à Praia Formosa et de nouveaux bus pour Funchal. Des investigations ont été menées en différents endroits comme la capitale madérienne elle-même, mais aussi Ponta Delgada (Açores) et sur le continent à Lisbonne, Oeiras, Braga, Porto, etc. Il s'agit d'une « méga-opération » – la plus grande opération logistique jamais réalisée au Portugal – impliquant deux juges d'instruction, six membres du ministère public et près de 200 experts et enquêteurs, un avion de l'Armée de l'air ayant été utilisé pour transporter toutes les autorités sur l'archipel. Les infractions visées sont : corruption active et passive, malversation, obtention d'avantages indus, trafic d'influence, abus de pouvoir, participation économique illicite et atteinte à l'État de droit (par le conditionnement éditorial des médias et le contrôle financier des journaux).

Parmi les personnes arrêtées, outre des entrepreneurs, figure le maire de Funchal, Pedro Calado, qui a présenté sa démission quelques jours plus tard. Le 14 février 2024, la mesure de coercition la plus légère (identité et résidence) a été imposée, le Tribunal d'instruction criminelle n'ayant trouvé aucune preuve d'infraction. Le Ministère public a fait appel de cette décision de première instance, arguant que la mesure la plus grave, à savoir la détention préventive, devait être appliquée.

Le Président du gouvernement régional de Madère, Miguel Albuquerque, a par ailleurs été accusé. Il n'a pas immédiatement présenté sa démission, mais le lendemain de l'opération, le parti PAN/Madère a annoncé qu'il ne maintiendrait un soutien au gouvernement que s'il démissionnait, considérant que Miguel Albuquerque, malgré la présomption d'innocence, ne remplissait plus les conditions politiques nécessaires à l'exercice de ses fonctions. Autrement dit, pour que l'exécutif madérien reste en fonction, un nouveau président régional devait être désigné. En effet, lors des élections législatives régionales de septembre 2023, la coalition PSD-CDS avait obtenu 23 sièges au sein de l'Assemblée régionale, soit un de moins que la majorité absolue. Le PS en avait obtenu 11 ; JPP, 5 ; Chega, 4 ; BE, IL et PAN, 1 chacun. Aussi, pour écarter le parti d'extrême droite du gouvernement, la

⁴ https://www.alra.pt/documentos/estatuto_fra.pdf.

coalition gagnante avait signé un accord parlementaire avec le PAN qui garantissait, avec son unique député, la majorité absolue.

Le 26 janvier 2024, celui qui était alors président du gouvernement régional de Madère a annoncé sa démission sans jamais, toutefois, utiliser explicitement le mot. L'idée qu'il a exprimée était la volonté de contribuer à une solution de stabilité à travers une solution gouvernementale alternative. S'est donc posée la question de savoir si de nouvelles élections allaient être organisées. En vertu de l'article 133 j), en lien avec l'article 172 de la Constitution, l'Assemblée régionale ne peut être dissoute dans les six mois suivant son élection. Cette dernière ayant eu lieu en septembre 2023, le nouveau scrutin ne pouvait se dérouler qu'à partir du 24 mars 2024. C'est par cet argument que le Président de la République a justifié sa position de non-ingérence, s'en remettant à la responsabilité du Représentant de la République qui détient la compétence de nomination du gouvernement régional et à celle de l'Assemblée qui peut alors adopter une motion de censure obligeant à une nouvelle désignation (art. 231 de la Constitution).

Une telle attitude politique du Président de la République contraste avec celle qu'il avait adoptée deux ans plus tôt, à l'occasion de la cérémonie d'investiture du gouvernement national, le 30 mars 2022, lorsqu'il avait déclaré que le Premier ministre António Costa, compte tenu de la stabilité de la majorité absolue, obtenue grâce à un vote sur sa personne, devait exercer son mandat jusqu'au terme, indiquant qu'il n'aurait pas accepté que le gouvernement fût dirigé par quelqu'un d'autre. Dans l'hypothèse où le Premier ministre n'irait pas au terme de son mandat en 2026, il était clair que des élections anticipées seraient convoquées. Le Président de la République avait déclaré, à propos du Premier ministre, qu'il ne serait pas « facile politiquement de le remplacer par une autre personnalité à mi-parcours »⁵.

À ce moment-là, le Président de la République ne pouvait pas, non plus, dissoudre constitutionnellement l'Assemblée de la République, mais n'avait pourtant pas manqué de signaler les conditions de son geste politique. Il n'en a pas été de même dans la situation de Madère, où il n'a rien déclaré de tel publiquement.

Le 29 janvier 2024, le président du gouvernement régional a, formellement, présenté sa démission au Représentant de la République, Irineu Barreto. Miguel Albuquerque a démissionné, mais le Représentant de la République a indiqué que sa démission ne devait pas prendre effet immédiatement en raison de la nécessité d'adopter le budget régional pour 2024. La démission est devenue effective avec la publication, le 5 février 2024, du décret du Représentant de la République pour la région autonome de Madère n°1-A/2024⁶.

⁵ <https://www.presidencia.pt/atualidade/toda-a-atualidade/2022/03/discurso-na-cerimonia-de-tomada-de-posse-do-xxiii-governo-constitucional/>.

⁶ <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-representante-republica-para-regiao-autonoma-madeira/1-a-2024-840405885>.

Le 17 février 2024, le Représentant de la République a annoncé sa décision de maintenir en fonction le gouvernement démissionnaire, sans remplacer ses membres, à commencer par le président régional. Il a cependant indiqué que le gouvernement de Madère limiterait son action aux actes de *gestion* des affaires publiques au sens des articles 186-5, 195-1, b) et 234-2 de la Constitution.

Le Représentant de la République a déclaré que cette décision s'appliquerait jusqu'à la date à partir de laquelle le Président de la République serait en mesure de prononcer la dissolution de l'Assemblée régionale et convoquer de nouvelles élections. Dans l'hypothèse où le Président de la République déciderait de ne pas dissoudre l'Assemblée, il reviendra *in fine* au Représentant de la République de nommer un nouveau chef de gouvernement régional pour la fin de la législature. Autrement dit, les effets de la démission – présentée en deux temps, les 26 et 29 janvier 2024 – ont été reportés sans fondement constitutionnel. De sorte que la démission apparaît nominale. Il est certain qu'il était constitutionnellement impossible de convoquer immédiatement de nouvelles élections dans la région. Cependant, une solution conforme au texte constitutionnel aurait exigé, après la démission du gouvernement, soit que celle-ci prenne effet à compter de sa formulation, en attendant que le Président de la République exerce son pouvoir de dissolution, soit la nomination par le Représentant de la République d'un nouveau gouvernement, même pour une durée limitée, avec le risque d'une motion de censure et qui aurait, par conséquent aussi, été simplement chargé de la gestion des affaires courantes.

On observe ainsi de nombreuses similitudes entre la situation régionale et la situation nationale.

Des élections internes au PSD régional ont été prévues le 21 mars 2024 pour choisir le leader du parti. Le 19 février 2024, Miguel Albuquerque avait déclaré qu'il avait l'intention de se porter à nouveau candidat. Au sein du parti, il a battu son concurrent, Manuel António Correia, par 2246 voix contre 1854, et a été réélu président du PSD/Madère. Le 27 mars 2024, après avoir consulté le Conseil d'État⁷ et les partis représentés à Madère, le Président de la République a dissous l'Assemblée législative régionale et a convoqué des élections pour le 26 mai, qui ont mené à la reconduction de Miguel Albuquerque comme président du gouvernement régional dans une hypothèse politique sans majorité (avec 19 élus), instable et sans accord avec les autres partis. Son programme de gouvernement a été approuvé par la plus petite des marges (22 voix pour, 21 contre).

D – Manifestation populaire pour le droit constitutionnel au logement

Le 30 septembre 2023 s'est déroulée la deuxième grande manifestation populaire en faveur du droit constitutionnel au logement (art. 65 du CRP). La première s'était tenue en avril 2023. Impulsée par les groupes *Casa para Viver* (qui regroupe près de 100 organisations de la société civile) et *Their Time to Pay*, auxquels se sont joints d'autres tels que *Porta a Porta* –

⁷ <https://www.presidencia.pt/atualidade/toda-a-atualidade/2024/03/reuniao-do-conselho-de-estado/>.

casa para todos et *Vida Justa*, cette deuxième manifestation a réuni des milliers de personnes qui sont descendues dans les rues de 24 villes portugaises, dont Lisbonne, Porto, Aveiro, Coimbra, Braga, Barreiro, Covilhã, Faro, Beja et Évora.

Dans un contexte économique caractérisé par une augmentation sans précédent des prix de location des maisons et du mètre carré à vendre – bien supérieure à la croissance des revenus des personnes –, une hausse des taux d'intérêt et une limitation de l'accès au crédit résultant des règles de la Banque centrale européenne, la rareté de l'offre de logements, accentuée par la quasi-inexistence d'un parc national de logements publics, s'avère en effet criante. Le constat est d'autant plus alarmant dans les centres historiques des plus grandes villes en raison de la concurrence entre les résidents locaux et les touristes, de l'hébergement de courte durée et de la pression sur les actifs immobiliers exercée par les hôtels et les résidents non nationaux qui disposent d'un plus grand pouvoir d'achat et qui bénéficient de régimes fiscaux avantageux. Le marché du logement s'en trouve faussé et cela nuit aux travailleurs les plus jeunes et les plus âgés qui, sans disposer de conditions financières suffisantes, sont poussés dans le processus de gentrification.

Dans le manifeste rédigé pour cette manifestation⁸, on peut lire que l'accès au logement est une « urgence nationale » aggravée par « l'augmentation générale des prix de l'énergie, de l'alimentation et des produits essentiels ». Réagissant contre la « spéculation », le texte affirme par ailleurs que la « maximisation du profit » régit « les inégalités sociales dans l'accès au logement et la dégradation des conditions de vie », de la même manière que la précarité énergétique pour les personnes confrontées au froid et à la chaleur dans leur logement. Le programme de la manifestation embrassait en outre l'agenda de la crise climatique et de la migration des réfugiés climatiques, ainsi que « l'aménagement du territoire, l'énergie propre, l'efficacité énergétique, la nourriture de qualité et les soins de base ».

À cet endroit, la liste des revendications comprenait la fin des expulsions, le contrôle des prix des loyers et, dans les secteurs essentiels, la réduction des échéances de crédit au logement, la révision des licences touristiques, l'utilisation des propriétés vacantes, la création urgente de résidences universitaires pour lutter contre la précarité étudiante, la fin des visas dits dorés et des avantages fiscaux pour les résidents non habituels, des nomades numériques, des fonds d'investissement et de l'immobilier de luxe.

Certaines des expressions les plus utilisées lors des manifestations étaient « le logement est un droit, sans lui rien ne peut être fait », « une maison est faite pour y vivre, pas pour spéculer », « des millions vont aux banques, des centimes nous reviennent » et « pas de personne sans maison, pas de maison sans personne ». Il est important d'ajouter que cette mobilisation a émergé dans le cadre des *Housing Action Days 2023 – European Action Coalition for the Right to Housing and the City*. Les manifestants défendaient la fin de la privatisation des espaces publics, dans la logique du droit à la ville, ainsi que la démocratisation du territoire urbain et rural afin de répondre aux besoins des personnes et de l'environnement, avec des

⁸ Disponible sur <https://www.casaparaviver.pt/>.

transports publics gratuits et de qualité. Ils critiquaient la libéralisation, la soumission au marché, les bas salaires et l'augmentation du coût de la vie. À noter, de surcroît, un rejet des espaces publics homogénéisés, dépourvus d'établissements traditionnels, au profit de villes agréables avec des espaces partagés, de coexistence et d'interculturalité. En d'autres termes, les manifestants luttaienent contre la vulnérabilité sociale qui suppose au premier chef la défense du droit d'accès au logement.

Le problème – également présent dans une grande partie de l'Union européenne – est structurel et collectif. Il converge vers une conception du bien commun et de la qualité de vie dans une société caractérisée par la durabilité et la dignité, c'est-à-dire une vie dans des conditions matérielles décentes et sans privations. Il trouve son fondement dans l'article 65-1 de la CRP, selon lequel « toute personne a droit, pour elle-même et sa famille, à un logement de taille adéquate, dans des conditions d'hygiène et de confort et qui préserve l'intimité personnelle et familiale ».

E – Rencontre néo-nazie contre « l'islamisation de l'Europe »

Une manifestation organisée par des mouvements d'extrême droite a été convoquée, pour le 3 février 2024, aux alentours de la place Martim Moniz et de l'avenue Almirante Reis/rue Benfornoso, à Lisbonne, avec pour devise « contre l'islamisation de l'Europe ». La localisation (Mouraria) n'est pas anodine dans la mesure où, historiquement, plusieurs communautés de migrants vivent dans ce quartier de la capitale.

Les premiers signes de planification de cette manifestation remontaient au mois d'octobre 2023 lorsqu'un criminel néo-nazi reconnu coupable de crimes de haine et de violences a annoncé sur les réseaux sociaux la création d'un groupe appelé Grupo 1143 qui tenait des réunions dans les villes d'Évora, Sintra et Porto. En décembre de la même année, des informations ont été publiées au sujet d'un projet visant à organiser la marche haineuse susmentionnée contre le multiculturalisme (vidéos en ligne montrant la préparation du matériel, notamment des affiches et des torches). Fin janvier 2024, le projet de manifestation est rendu public dans les journaux. Il est annoncé que la marche est prévue pour le 3 février.

Immédiatement, de nombreuses organisations antiracistes ont promu une lettre ouverte, intitulée « Contre le racisme et la xénophobie, nous refusons le silence », adressée au Président de la République, au Président de l'Assemblée de la République, au gouvernement, aux tribunaux, au ministère public et aux autorités policières afin d'empêcher la tenue de cette manifestation en raison de sa contrariété à la loi (article 240 du Code pénal). Le texte rendait par ailleurs hommage aux victimes de crimes de haine au Portugal.

Selon l'article 45-1 de la CRP, « les citoyens ont le droit de se rassembler, pacifiquement et sans armes, même dans les lieux ouverts au public, sans avoir besoin d'aucune

autorisation ». La procédure habituelle, prévue par le décret-loi n°406/74 du 29 août⁹, prévoit comme seule exigence une déclaration préalable auprès des autorités locales de la ville afin que ces dernières puissent aménager l'espace public en matière de circulation, de fermetures de rues, de surveillance, tout en préservant le droit de manifester. La déclaration doit être délivrée par écrit au maire du conseil municipal au moins deux jours ouvrables avant la tenue de la réunion (art. 2-1). Elle est signée par trois des promoteurs, dûment identifiés par leur nom, leur profession et leur adresse, ou, s'il s'agit d'associations, par leurs administrateurs respectifs (art. 2-2). L'avis indique l'heure, le lieu et le but de la réunion et, en cas de manifestations ou de défilés, le parcours à suivre (art. 3-1 à 6). En outre, les réunions ne peuvent être interdites que si elles sont contraires à la loi, aux bonnes mœurs, aux droits des personnes physiques ou morales, à l'ordre et à la tranquillité publics (art. 1, n°1-3, n°2-5). Les autorités locales peuvent, pour des raisons de sécurité, interdire la tenue de réunions, de rassemblements, de manifestations ou de défilés dans certains lieux (art. 13).

Il semble que l'interdiction des manifestations est légitime s'il y a : (i) violence, ce qui ne se produit que pendant l'événement, (ii) non-respect de la loi au regard de l'objectif poursuivi, (iii) menace à la sécurité comme fondement de l'interdiction préventive dans les hypothèses géographiques prévues par l'article 13 du décret-loi précité. D'autre part, l'avis n°11/2021 du Conseil consultatif du Parquet général suggère que le président du Conseil municipal peut, dans des cas extrêmes, interdire par anticipation de tels actes en cas de non-respect du principe de légalité¹⁰.

Une autre forme de surveillance des manifestations consisterait pour les autorités locales, dès réception de la déclaration requise, à analyser la situation et éventuellement à informer les organisateurs que l'objet de la manifestation pourrait constituer un crime et que la police et le ministère public la surveilleront, à l'aide d'un important dispositif de sécurité pour contrôler toute incitation à la haine, afin d'enregistrer et transmettre aux services d'enquête compétents les infractions pénales éventuellement constatées. C'est une manière en démocratie de traiter les actes racistes comme un crime, sans remettre en cause et vider de son contenu le droit fondamental de réunion et de manifestation. Le caractère paisible suppose une appréciation qu'un jugement *a priori* rend difficile. Une manifestation perd son caractère pacifique précisément lorsqu'elle devient violente. Comment peut-on légalement qualifier de violent un acte qui n'a pas encore eu lieu, même s'il contient des signes sérieux, voire des preuves, d'une certaine forme de violence (discours de haine, messages xénophobes, insultes racistes) ? Dans le cadre juridique portugais, cela impliquerait une nouvelle réglementation qui harmoniserait l'évaluation *a priori* avec la dispense constitutionnelle d'autorisation.

Pour revenir au cas qui nous intéresse ici, le Conseil municipal de Lisbonne, après avoir reçu la déclaration préalable de réunion et fait circuler la lettre ouverte susmentionnée, a

⁹ Il convient de noter que ce décret-loi est antérieur à la Constitution de la République portugaise et qu'il traite d'une matière dont la compétence relève exclusivement de l'Assemblée de la République, ce qui soulève des doutes quant à sa constitutionnalité.

¹⁰ V. <https://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/pp2021011.pdf>.

approuvé une motion de désapprobation de l'action néonazie, proposée par les conseillers du groupe des Citoyens pour Lisbonne et du Bloc de Gauche. Leur position consistait alors à « répudier et condamner toute manifestation de nature violente, raciste ou xénophobe dans la ville de Lisbonne, en affirmant son caractère interculturel et la défense sans compromis d'une ville ouverte, sans murs ni créneaux ». Dans le même temps, le Conseil municipal de Lisbonne a entendu la Police de Sécurité Publique, qui a émis un avis avertissant du danger pour l'ordre public et la tranquillité de la manifestation. Bien que ce document n'ait pas été publié, on a appris qu'il ne proposait pas d'interdire la réunion, mais recommandait qu'elle ait lieu ailleurs dans la ville, étant donné le risque élevé d'incidents violents et les conditions du terrain, avec des passages étroits et des rues très fréquentées, qui rendraient l'action de la police plus difficile. Sur le fondement de ces éléments, le Conseil municipal de Lisbonne a finalement décidé de « ne pas autoriser » la marche, même si l'article 45 de la Constitution affirme qu'aucune autorisation de ce type n'est nécessaire.

Les organisateurs de la manifestation suprémaciste ont introduit un recours devant le Tribunal administratif de Lisbonne, appelé citation à comparaître pour la défense des droits, libertés et garanties (art. 109 à 111 du CPTA), en vue d'obtenir l'annulation de la décision du Conseil municipal. Cependant, avant même que le tribunal rende sa décision, ils ont décidé de déplacer le lieu de la manifestation à Largo Camões pour s'assurer qu'elle se déroule vers le siège du Conseil municipal. La décision du tribunal a confirmé que « les conditions pour [sa] réalisation n'étaient pas réunies », considérant que « le droit de manifester n'est pas absolu » et que les autorités administratives peuvent agir en vue d'éviter des atteintes à l'ordre public, comme ce serait ici le cas ainsi que l'a anticipé la Police de la Sécurité Publique. Ainsi, en raison, d'une part du risque élevé causé par « la concentration de personnes pratiquant la religion islamique à Lisbonne et, d'autre part, des fortes répercussions sociales que [la réunion] aurait », source d'escalade des provocations, le tribunal a rejeté la demande. Aucun appel n'a été déposé. La manifestation a eu lieu le jour prévu, dans le nouveau lieu, avec une centaine de participants. Bien que la police ait renforcé ses patrouilles, rien n'indique que les comportements préjugés, qui comprenaient des discours nativistes, des insultes contre des journalistes, des torches allumées et des gestes nazis-fascistes, aient donné lieu à des enquêtes criminelles.

En réponse à l'extrême droite, à Largo do Intendente et à Martim Moniz, plusieurs mouvements contre le racisme et la xénophobie et pour la démocratie, la pluralité et l'inclusion se sont réunies le même jour dans une fête interculturelle qui a attiré plus d'un millier de personnes. Des pancartes avec des messages tels que « égalité », « immigrants bienvenus », « non à la haine » et « les fascistes ne passeront pas » ont été brandies.

F – Modifications dans la composition des organes importants de l'État

Il convient de souligner ici les points suivants.

Le 26 janvier 2024, le président du Conseil économique et social, Francisco Assis, en poste depuis 2020, a adressé sa démission au président de l'Assemblée de la République, avec effet au 8 février, en raison de sa candidature en tant que tête de liste du Parti socialiste pour la circonscription de Porto en vue des élections législatives. Il estimait que ce cumul d'activité était éthiquement incompatible. La vice-présidente, Sara Falcão Casaca, l'a remplacé par intérim, avant que Luís Pais Antunes prenne ses fonctions au mois de juillet 2024.

Le 14 février 2024, le Président de la République a reçu la démission d'António Damásio de ses fonctions de membre du Conseil d'État¹¹. En raison de ces fonctions, il a été obligé de soumettre une déclaration de revenus et de patrimoine au Tribunal constitutionnel, ce qu'il a toujours refusé de faire depuis son entrée au Conseil. Son argument était que ses sources de revenus étaient étrangères, tout comme sa résidence, et qu'il ne serait donc pas soumis à l'obligation de déclaration. Le Tribunal constitutionnel a fait connaître son désaccord et António Damásio a choisi de quitter l'organe consultatif. La chef d'orchestre Joana Carneiro a été nommée à sa place.

Le 19 février 2024, la page institutionnelle de l'Entité pour la Transparence est entrée en activité¹² et le 6 mars a été mise en place la plateforme informatique EpT, un système chargé de recevoir la déclaration unique des titulaires de fonctions politiques, de hautes fonctions publiques et de fonctions assimilées (Loi n° 52/2019, du 31 juillet)¹³. Le 6 mars 2024 a été publié le Règlement n°258/2024, approuvant le Règlement uniformisant les procédures d'enregistrement informatisé des déclarations uniques de revenus, de patrimoine, d'intérêts, d'incompatibilités et d'empêchements des titulaires de fonctions politiques, de hautes fonctions publiques et assimilées¹⁴.

Enfin, ont pris leurs fonctions de juges conseillers au Tribunal constitutionnel, Rui Guerra da Fonseca, João Carlos Loureiro, Carlos Carvalho en avril 2023 et Dora Lucas Neto en décembre 2023.

II – Jurisprudence du Tribunal constitutionnel

Dans la mesure où la « Chronique Portugal » publiée au sein de l'*Annuaire international de justice constitutionnelle* consiste en une présentation synthétique d'un nombre relativement important de décisions rendues annuellement par le Tribunal, le choix a ici été fait – comme dans les chroniques précédentes – de concentrer l'analyse autour de quatre décisions. La première concerne les compétences du Tribunal en matière de contrôle des statuts des partis politiques (A). La deuxième a trait aux conséquences d'une condamnation pénale sur l'acquisition de la nationalité portugaise (B). La troisième est relative à la durée du mandat

¹¹ <https://www.presidencia.pt/atualidade/toda-a-atualidade/2024/02/substituicao-no-conselho-de-estado/>.

¹² <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/file/Draft%20Press%20Release.pdf?src=1&mid=7995&bid=6645>.

¹³ <https://entidadetransparencia.pt/>.

¹⁴ https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/ept/file/ept_regulamento_258_2024.pdf?src=1 & mid=8005 & bid=6651.

des membres du Tribunal constitutionnel (C). La quatrième porte sur l'évolution du régime des sanctions pour possession de drogue et la consultation des régions autonomes (D).

A – Compétence du Tribunal constitutionnel en matière de contrôle des statuts des partis politiques

Décision n°122/2023 (Ass. plénière) du 21 mars 2023

Cette décision est une illustration des compétences de la Haute juridiction au-delà du contrôle de constitutionnalité de la loi. En application de l'article 222-3, al. e) de la Constitution, il appartient, notamment, au Tribunal constitutionnel « de contrôler la légalité de la création des partis politiques et de leurs coalitions, ainsi que la légalité de leurs dénominations, sigles et symboles, et d'ordonner leur extinction, dans les conditions prévues par la Constitution et par la loi ». Ces dispositions sont complétées par celles de l'article 9, al. a) à c) de la Loi relative au Tribunal constitutionnel. En l'espèce, le Tribunal était saisi de la modification des statuts du CDS-PP, intervenue à la suite du Congrès national du parti.

La décision rappelle, au préalable, le cadre juridique dans lequel le Tribunal intervient en la matière. *Primo*, prenant appui sur la jurisprudence antérieure (en citant en particulier la décision n°766/2021), elle souligne que les partis politiques se constituent librement, mais que leur rôle, qui est de « concourir démocratiquement à la formation de la volonté du peuple et à l'organisation du pouvoir politique » (art. 51-1 de la Constitution), implique une signification constitutionnelle particulière. Le Tribunal utilise la formule de « *relevância constitucional imediata* », la reprenant de la décision précitée. La juridiction poursuit en soulignant que les partis doivent donc répondre aux « principes de transparence, d'organisation et de gestion démocratique et de participation de leurs membres » (art. 51-5) et qu'en découlent « des exigences formelles, procédurales et matérielles », en se référant aux articles 1, 10 et 51 du texte constitutionnel. *Secundo*, la décision explique que, dans cette perspective, « la Loi relative aux partis politiques établit un ensemble de règles et de principes fondamentaux qu'ils [les partis] doivent respecter depuis leur constitution jusqu'à leur éventuelle disparition, leur garantissant ainsi la libre poursuite de leurs "objectifs sans ingérence des pouvoirs publics, à l'exception des contrôles juridictionnels prévus par la Constitution et la loi" (art. 4 de la Constitution) ». Enfin, *tertio*, la décision rappelle que « chaque parti politique doit communiquer ses statuts au Tribunal constitutionnel [...], après leur approbation et après chaque modification » et qu'il appartient à ce dernier de contrôler que « les règles statutaires sont conformes aux exigences découlant de la Constitution et de la loi ».

Après ce rappel, le Tribunal vérifie le respect des conditions formelles de modification des statuts qui lui étaient présentés. De ce point de vue, la Haute juridiction constate que les exigences en la matière ont été respectées, constatant notamment quorum et majorité lors de l'adoption des modifications.

Le Tribunal examine donc, ensuite, lesdites modifications dont certaines sont formelles ou de rédaction et regroupe l'analyse des plus substantielles autour de trois objets : « (i) changement du nom et de l'acronyme du parti ; (ii) création de nouveaux organes du Parti et modification de la composition et/ou des pouvoirs des organes existants du Parti ; et (iii) modification du régime des sanctions ». Ces trois objets sont successivement examinés par la Haute juridiction. Sur la dénomination et l'acronyme du parti, tout d'abord, le Tribunal signale une confusion de la part de la formation politique (et cite à l'appui de sa motivation deux décisions, n°246/1993 et n°242/2017). Sur l'organisation interne du parti, ensuite, le Tribunal considère les différents organes et modalités de désignation de ceux-ci que la modification concerne et estime que les statuts du CDS-PP sont conformes aux exigences de la Loi relative aux partis politiques. Sur le régime des sanctions, enfin, le Tribunal explique la nature et les limites de son contrôle, reprenant les exigences déjà exposées dans sa jurisprudence antérieure (voir les décisions n°387/2021 et n°486/2022). Il examine plus particulièrement la classification des fautes disciplinaires identifiées qui ne pose pas de difficulté et la répartition des compétences disciplinaires au sein des organes du parti à propos de laquelle le Tribunal constate la non-conformité avec les exigences de la Loi relative aux partis politiques.

B – Condamnation pénale et opposition à l'acquisition de la nationalité portugaise

Décision n°127/2023 (1^e section) du 29 mars 2023

Cet arrêt présente un intérêt particulier en ce qu'il s'inscrit dans le prolongement d'un mouvement jurisprudentiel plus global entrepris par le Tribunal constitutionnel depuis 2016 au sujet de dispositions normatives se fixant pour objet de restreindre l'accès à la nationalité portugaise en raison d'une condamnation pénale. Saisi ici dans le cadre d'un contrôle concret, le Tribunal était appelé à se prononcer sur la conformité à la Constitution de l'article 9 al. b) de la loi n°37/81 du 3 octobre sur la nationalité, telle que modifiée par la loi organique n°2/2006 du 17 avril, et de l'article 56-2 al b) du règlement sur la nationalité portugaise, approuvé par le décret-loi n°237-A/2006 du 14 décembre, aux termes desquels une condamnation pénale définitive pour un crime passible d'une peine d'emprisonnement égale ou supérieure à trois ans constitue un motif d'opposition à l'acquisition de la nationalité portugaise. Si des dispositions ont depuis lors été modifiées par le législateur (loi organique n°2/2018 du 5 juillet), elles n'en ont pas moins donné lieu à des contentieux dont le juge constitutionnel continue de connaître à ce jour dans le cadre de son contrôle concret. La décision n°127/23 en est une illustration. Elle mérite une attention particulière en ce qu'elle confirme la jurisprudence du Tribunal constitutionnel en la matière tout en la précisant.

Par trois décisions antérieures, la Haute juridiction, saisie de divers cas de figure des dispositions normatives ici mises en cause, s'est en effet déjà prononcée dans le sens de leur inconstitutionnalité.

Dans son arrêt n°331/16, tout d'abord, le Tribunal constitutionnel a ainsi jugé inconstitutionnelles, pour violation de l'article 30-4 de la Constitution (« Aucune peine n'implique, comme effet nécessaire, la perte de droits civils, professionnels ou politiques »), les dispositions litigieuses lorsque le mécanisme d'exonération de la peine trouve à s'appliquer.

Sa décision n°479/19 (rectifiée par l'arrêt n°589/19), ensuite, conclut également à l'inconstitutionnalité du dispositif lorsque la peine infligée est suspendue dans son exécution en vertu de l'article 50-1 du Code pénal et qu'il a été décidé de ne pas transcrire la décision de condamnation en vertu de l'article 17-1 de la loi n°57/98, telle que modifiée par la loi n°144/2009 du 22 septembre. En application de l'article 18-2 de la Constitution relatif à l'exigence de proportionnalité des restrictions portées aux droits fondamentaux, le Tribunal constitutionnel a considéré que, dans cette hypothèse, interdire l'accès à la nationalité portugaise porterait une atteinte disproportionnée aux articles 30-4 et 26-1 de la Constitution (« Le droit à la citoyenneté est reconnu à chacun »).

Enfin, la décision n°534/21 a conduit le Tribunal constitutionnel à connaître de l'application de l'article 9 al. b) de la loi n°37/81 à un autre cas de figure. Celui dans lequel trouve à s'appliquer le mécanisme de substitution d'une amende à la peine de prison conformément aux dispositions de l'article 43 du Code pénal. Le Tribunal reprend le fondement de sa décision n°479/19 et estime qu'interdire l'acquisition de la nationalité portugaise dans une telle situation serait constitutif d'une atteinte disproportionnée aux articles 30-4 et 26-1 de la Constitution.

Dans la présente décision n°127/2023, la Haute juridiction était saisie d'un cas similaire à celui jugé dans son arrêt n°534/21 : le requérant visé par la procédure administrative de refus d'attribution de la nationalité portugaise avait été condamné à des amendes (dont une avec sursis pour une durée de 2 ans) pour délits de « coups et blessures simples ». Cela posé, le Tribunal rappelle que la loi sur la nationalité prévoit à son article 6-1 al. d), en parallèle à la règle ici mise en cause et consacrée par son article 9 al. b), que la nationalité portugaise est accordée, par naturalisation, aux étrangers qui n'ont pas été définitivement reconnus coupables d'un délit passible d'une peine d'emprisonnement de trois ans ou plus en vertu de la loi portugaise. En outre, et dans la mesure où l'affaire dont il est saisi est similaire à celles de ses décisions ultérieures, singulièrement à celle relative à son arrêt n°534/2021, le Tribunal estime que la jurisprudence qui est la sienne depuis 2016 lui est transposable. Aussi la décision conclut à l'inconstitutionnalité de l'article 9 al. b) de la loi n°37/81 du 3 octobre sur la nationalité, telle que modifiée par la loi organique n°2/2006 du 17 avril, et de l'article 56-2-b) du règlement sur la nationalité portugaise, approuvé par le décret-loi n°237-A/2006 du 14 décembre. Le fondement de la décision est toujours le même : une atteinte disproportionnée aux articles 30-4 et 26-1 de la Constitution.

Toutefois, et pour conclure, la décision n°127/2023 se distingue des précédentes en ce que l'affaire dont avait cette fois-ci à juger le Tribunal constitutionnel ne concernait pas une hypothèse de modélisation de la peine. Les trois premiers arrêts rendus par la Haute juridiction renvoyaient en effet à des situations d'annulation de la peine (arrêt n°331/2016), de suspension de l'exécution et de non-transcription de la peine (arrêt n°497/2019) et de remplacement de la peine d'emprisonnement par une amende (arrêt n°534/2021). Or, dans le cas présent, les amendes infligées au requérant contre lequel la demande d'opposition à l'acquisition de la nationalité portugaise a été déposée étaient, contrairement à l'arrêt n°534/2021, toutes éteintes. En jugeant de ce nouveau cas de figure, le Tribunal constitutionnel précise par conséquent un peu plus encore le champ de sa jurisprudence relative à la procédure de refus d'octroi de la nationalité portugaise en raison d'une condamnation pénale.

C – Durée du mandat des membres du Tribunal constitutionnel

Décision n°386/2023 (3e section) du 7 juin 2023

Dans cette affaire, le Tribunal constitutionnel était confronté à une question assez atypique du point de vue du contentieux constitutionnel. En l'espèce, la Haute juridiction était saisie d'une demande de nullité d'une de ses précédentes décisions, la décision n°95/2023, au motif, selon les requérants, d'une contrariété de l'article 21-1 de la Loi relative au Tribunal constitutionnel (LTC) avec les articles 222-3 et 110-2 de la Constitution.

L'article 21-1 LTC dispose que « Les juges du Tribunal constitutionnel sont nommés pour une période de neuf ans, à compter de la date de leur investiture, et cessent d'exercer leurs fonctions à la date d'entrée en fonction du juge nommé pour occuper le siège correspondant ». L'article 21-2 prévoit, par ailleurs, que leur mandat n'est pas renouvelable et l'article 21-3 porte sur la possibilité pour les magistrats de carrières d'exercer leur mandat de juge constitutionnel au-delà de 70 ans. Les articles 222-3 et 110-2 de la Constitution précisent, quant à eux, que « La formation, la composition, la compétence et le mode de fonctionnement des pouvoirs publics constitutionnels sont définis par la Constitution » (art. 110-2) et que « Le mandat des juges du Tribunal constitutionnel a une durée de neuf ans et il n'est pas renouvelable » (art. 222-3).

Pour les requérants, la décision contestée avait été signée par des membres du Tribunal qui ne pouvaient plus alors exercer leurs fonctions car leur mandat avait, selon eux, expiré de sorte que cette circonstance entachait de nullité ladite décision. Pour cela, ils s'appuyaient sur les dispositions de l'article 615 du Code de procédure civile, applicables au procès constitutionnel en vertu de l'article 69 LTC qui indique que « Les règles du Code de procédure civile, notamment celles relatives aux recours, s'appliquent subsidiairement aux recours devant le Tribunal constitutionnel ». Or, l'article 615 CPC prévoit notamment la nullité des décisions de justice si « a) elle ne porte pas la signature du juge [...] ».

Le raisonnement des requérants était subtil et reposait, en particulier, comme le souligne la décision commentée, sur deux éléments : d'une part, une lecture *a contrario* des dispositions constitutionnelles applicables aux membres du Tribunal constitutionnel et aux mandats du Président de la République, des membres de l'Assemblée de la République et des Assemblées législatives régionales, des membres du Conseil d'État et des Représentants de la République dans les Régions autonomes ; d'autre part, une lecture combinée des articles 110-2 et 222-6 les conduisant à interpréter ces dispositions constitutionnelles comme excluant du statut fonctionnel des juges du Tribunal constitutionnel la question de la durée de leur mandat.

Le Tribunal rappelle d'abord le contenu de l'article 222 de la Constitution et précise que le texte réserve à la loi le soin de préciser les éléments qui ne pourraient être contenus dans la norme suprême. Le Tribunal répond ainsi directement à l'argument des requérants en estimant que « si le législateur constituant avait effectivement voulu établir le modèle de l'expiration immédiate du mandat (comme c'est le cas, par exemple, de l'article 135 de la Constitution italienne), il l'aurait fait lors de la quatrième révision constitutionnelle – en 1997, alors que la disposition en question de la Loi relative au Tribunal constitutionnel était déjà en vigueur – en modifiant matériellement la durée du mandat des juges du Tribunal. Au lieu de cela, [la révision] s'est contentée de prolonger la durée du mandat et d'en interdire le renouvellement ». Le Tribunal estime que la solution correspond à une recherche de « continuité du fonctionnement régulier du Tribunal » et considère que la solution inverse, celle des requérants (de date à date) emporte d'importants inconvénients et risques, de « blocage » de l'Institution notamment.

Pour le Tribunal, l'article 21-1 LTC n'est donc pas en contradiction avec les dispositions constitutionnelles et la Haute juridiction conclut au rejet de la demande qui lui était présentée. Cette solution est reprise dans une autre décision du Tribunal rendue le 11 juillet 2023 (décision n°505/2023).

D – Évolution du régime de sanctions pour possession de drogue et consultation des régions autonomes

Décision n°524/2023 (Assemblée plénière) du 29 août 2023

L'Assemblée plénière du Tribunal constitutionnel était ici saisie d'un recours en inconstitutionnalité *a priori* contre les articles 1 à 4 du décret de l'Assemblée de la République n°77/XV en date du 19 juillet 2023 procédant à la clarification du régime de sanctions relatif à la possession de drogues destinées à la consommation et établissant des délais pour leur mise à jour régulière.

En l'occurrence, le Président de la République auteur de la saisine contestait la constitutionnalité desdites dispositions en raison de leur contrariété supposée avec le droit constitutionnel à la consultation préalable, par les organes de souveraineté de l'État, des

organes de gouvernement des régions autonomes sur les questions qui les concernent. Pour rappel, le Portugal compte deux régions insulaires autonomes – les Açores et Madère – dont l'autonomie, organisée par le Titre VII de la Constitution de 1976, n'est pas seulement administrative, mais encore politique. De cette autonomie politique, il en résulte, aux termes des articles 227-1 al. v) et 229-2 du texte constitutionnel, une obligation pour les organes de souveraineté de l'État portugais, sur les questions relevant de leur compétence, de consulter les organes de gouvernement des deux archipels dès lors que ces questions les concernent. Or, en l'espèce, le chef de l'État contestait précisément le fait que les régions autonomes n'avaient pas été consultées par l'Assemblée de la République dans le cadre de la procédure d'adoption du décret n°77/XV visant à modifier le régime de sanctions relatif à la possession de drogues destinées à la consommation. Selon le Président de la République, cette consultation aurait pourtant dû être organisée dans la mesure où le texte mis en cause, d'une part, emporte d'importantes conséquences en matière de santé publique avec des spécificités régionales reconnues et, d'autre part, suppose pour les régions autonomes un travail de coordination avec la législation régionale sur les infractions administratives déjà existante.

Afin de rendre sa décision, le Tribunal constitutionnel rappelle que, dès son avis n°2/1982 du 12 janvier 1982, la Commission constitutionnelle a précisé le champ d'application de l'article 229-2 de la Constitution en ce sens que l'obligation pour les organes de souveraineté de consulter les régions autonomes concerne les « *questions qui présentent une certaine spécificité pour ces régions, c'est-à-dire qui ne les affectent pas de manière générique, de la même façon que les autres "régions" du pays* »¹⁵. La question qui se posait par conséquent ici au Tribunal était de déterminer si le décret de l'Assemblée de la République n°77/XV portait sur une question impliquant un traitement spécifique pour les deux archipels portugais. En d'autres termes, s'il s'agissait d'une question présentant une incidence particulière sur leur territoire.

Ces précisions apportées, la Haute juridiction observe que l'objet du texte dont elle était saisie – la clarification du régime de sanction relatif à la possession de drogues destinées à la consommation – relève du domaine de compétence législative réservé à l'Assemblée de la République sans qu'il établisse pour autant de quelconques spécificités à l'égard des régions autonomes de Madère et des Açores. Il s'agit, en somme, d'un texte qui concerne et traite également l'ensemble du territoire national, sans énonciation d'aucune particularité vis-à-vis de ses territoires insulaires. Certes, le Tribunal concède volontiers que l'insularité peut poser des défis supplémentaires en termes de prévention et de lutte contre le trafic et la consommation de drogues. De même, il est raisonnable de penser que le changement législatif opéré pourra avoir des implications sur l'organisation administrative régionale. Des circonstances qui, aux termes de la décision, auraient sans aucun doute rendu opportune l'audition des organes compétents des régions autonomes.

¹⁵ D. Connil et D. Löhrer, « L'autonomie des îles portugaises – Açores et Madère », *Revue française de droit administratif*, 2023, p. 437-445.

Toutefois, et le Tribunal insiste longuement sur ce point, une simple possibilité d'audience ne peut être confondue avec l'obligation constitutionnelle d'être entendu. En l'espèce, en effet, les conditions de mise en œuvre de l'article 229-2 de la Constitution n'étaient pas réunies. Les mesures législatives dont la constitutionnalité était contestée visaient avant tout à clarifier le droit antérieurement en vigueur et applicable à l'ensemble du territoire national. Elles n'impliquaient pas, à l'échelon des régions autonomes, la création d'organismes ou de services propres, mais visaient seulement à clarifier un cadre juridique préexistant et dont l'impact organisationnel potentiel, au demeurant hypothétique, se fera sentir sur un service déjà établi. En outre, l'augmentation de la prévalence de la consommation de drogue est certes significative dans les régions autonomes, mais constitue une tendance observable sur l'ensemble du territoire national. Là encore, il n'existe pas d'intérêts ou des particularités spécifiques à ces régions.

Pour l'ensemble de ces raisons, le Tribunal constitutionnel parvient à la conclusion que le décret de l'Assemblée de la République n°77/XV, non seulement concerne l'ensemble du territoire national, mais encore ne comporte aucune disposition spécifique aux régions autonomes et différentes de la législation applicable en la matière pour le reste du territoire national. Il n'existait, par conséquent, aucune obligation constitutionnelle pour l'Assemblée de la République de consulter les régions autonomes. La décision se prononce en faveur de la constitutionnalité des dispositions du décret mis en cause.