

## *Rapport portugais*

### 1. QUESTIONS GÉNÉRALES.

1.1 Dans le droit interne portugais il n'existe aucun mécanisme procédural comparable à celui de l'article 234 du traité instituant la Communauté européenne.

Lorsque la question posée au juge administratif dépend de la décision d'une question qui relève de la compétence d'une autre juridiction, le juge saisi au principal peut surseoir à statuer et renvoyer le jugement de la question préjudicielle à la juridiction compétente. En ce cas, il surseoit à statuer jusqu'à réception de la réponse. Mais l'inertie des parties en ce qui concerne l'introduction ou le déroulement de l'instance préjudicielle pendant plus de trois mois entraîne la poursuite du litige principal. La question préjudicielle y sera décidée sur les formes de preuve admissibles dans le contentieux administratif et avec des effets restreints à ce contentieux.

Toutefois, dans la réforme du contentieux administratif portugais qui se trouve à ce moment dans sa phase finale, il est prévu une forme particulière de renvoi préjudiciel.

Lorsqu'une question de droit nouvelle est portée devant un tribunal administratif de première instance, et que cette question suscite des difficultés sérieuses et qu'elle peut être soulevée en d'autres litiges, le président de ce tribunal peut surseoir à statuer et renvoyer le jugement à la Cour administrative suprême (STA) pour que celle-ci décide, avec autorité de chose jugée, dans le délai de trois mois, sur ladite question.

Ce renvoi ne lie pas le STA qui peut le rejeter s'il considère que les conditions qui le concernent ne se vérifient pas, ou que le peu d'importance de la question ne justifie pas la décision de la Cour sur ce point.

1.2 Non.

1.3 La législation portugaise n'a pas de règles spécifiques qui complètent les dispositions communautaires relatives au renvoi préjudiciel. Mais dans ce contexte, les règles du Code de procédure civile relatives à la suspension de l'instance sont subsidiairement applicables.

1.4 Une part des jugements des tribunaux administratifs de première instance (notamment ceux qui sont rendus en matière de fonction publique) sont susceptibles d'appel devant la Cour administrative d'appel. Dans ces cas les arrêts de cette Cour sont considérés comme décisions de dernière instance au sens de l'article 234, alinéa 3 du Traité.

1.5 Le recours à la Cour constitutionnelle n'a ici aucune importance, parce qu'il n'a pas pour objet l'interprétation des règles de droit communautaire.

Le système portugais de contrôle *a posteriori* de la constitutionnalité des lois, dans ses traits généraux, est le suivant.

Tous les tribunaux ont le pouvoir et le devoir d'examiner la constitutionnalité des normes qu'ils appliquent et de refuser l'application de celles qu'ils considèrent comme inconstitutionnelles. Sur ce point, ces décisions sont susceptibles de recours devant la Cour constitutionnelle. C'est ce qu'on appelle le *contrôle concret* (par voie d'exception) de la constitutionnalité des normes, avec une portée limitée au cas en espèce.

Mais la Cour exerce également le *contrôle abstrait* de la constitutionnalité des normes sur saisine de certaines autorités. Une norme déclarée inconstitutionnelle dans ce cadre cesse immédiatement d'être applicable à qui que ce soit. Il s'agit ici d'une véritable abrogation.

Bien que cette situation n'ait pas encore eu lieu, il existe la possibilité théorique que la Cour constitutionnelle, dans l'exercice du contrôle de la constitutionnalité d'une norme de droit interne, ait besoin d'interpréter une disposition de droit communautaire et, de ce fait, de saisir en renvoi préjudiciel la Cour de justice de la Communauté européenne (CJCE).

1.6 En principe, cette décision ne peut pas être frappée de recours, parce qu'elle découle de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire du juge (article 679 du Code de procédure civile), ce qui vaut autant pour les décisions positives de renvoi que pour les négatives.

Toutefois, dans la mesure où l'exercice de ce pouvoir dépend de certaines conditions - notamment si la question préjudicielle est nécessaire à la solution du litige - dont la vérification est, d'un point de vue juridique, objectivement contrôlable, la décision sur le renvoi devient susceptible de recours. Cette situation est déjà arrivée dans la pratique.

Il n'y a pas, dans le droit portugais, de recours de décisions de refus de renvoi préjudiciel rendues par une juridiction de dernière instance.

1.7 Comme il a été dit en 1.5., la Cour constitutionnelle, bien qu'elle n'ait pas encore utilisé cette faculté, peut saisir la CJCE en renvoi préjudiciel.

1.8. Les données qui suivent n'offrent pas une précision absolue parce que notre système statistique ne prévoit pas, comme une catégorie autonome, les cas d'application de droit communautaire. Les chiffres globaux de la STA - qui comprend le contentieux administratif et le contentieux fiscal sont les suivants (dans la deuxième colonne les chiffres des affaires jugées et dans la troisième les chiffres des cas d'application de droit communautaire):

1997	3.651	24
1998	3.080	39
1999	3.439	23
2000	3.498	21

1.9 Le nombre de cas d'application d'office de règles de droit communautaire dans le contentieux administratif est également très réduit du fait que les parties et le ministère public disposent de multiples interventions procédurales ou ils peuvent soulever cette application (requête, réponse, allégations finales, avis initial et final).

1.10 Dans l'organisation interne du contentieux administratif, il n'existe aucun service avec des attributions spécifiques de recherche d'éléments de droit communautaire.

Les services d'appui qui existent à la STA fournissent aux juges de la Cour les éléments de nature documentaire et technico-juridique qui leur sont demandés par les juges. Cela comprend, évidemment, le droit communautaire.

Dans ce domaine, la recherche est accomplie par les moyens habituels: les publications officielles de la Communauté existantes dans la bibliothèque de la Cour ou en d'autres bibliothèques, le site internet de la CJCE, le Bureau de documentation et de droit comparé et le Bureau pour les relations internationales européennes et pour la coopération du Ministère de la justice et les banques de données de législation de la Communauté européenne.

Généralement, les informations sur le déroulement des affaires pendantes devant la CJCE sont fournies d'office par cette Cour.

La consultation du site internet de la CJCE se révèle d'une grande utilité et d'accès facile.

Les tribunaux administratifs portugais, jusqu'à ce moment, n'ont pas essayé de recueillir des éléments législatifs et jurisprudentiels des autres pays de la Communauté sur cette matière.

Dans ce domaine, ces tribunaux n'ont pas non plus adressé de consultations auprès de la Commission. Toutes les consultations ont été accomplies dans le cadre du renvoi préjudiciel à la CJCE.

1.11 Dans le contentieux administratif portugais, il n'y a eu jamais lieu aucune demande de suspension de la production d'effets d'un acte administratif interne produit à l'abri d'un règlement communautaire dont on allègue l'illégalité.

1.12 Ce cas n'a pas encore eu lieu.

1.13 La juridiction administrative et fiscale a rendu, jusqu'au 31.12.2000, 37 décisions de renvoi préjudiciel (27 de la part de la STA et 10 de la part des autres instances de cette juridiction):  
1989 1, 1990 2, 1991 2, 1992 0, 1993 2, 1994 1, 1995 4, 1996 6, 1997 1, 1998 5, 1997 7, 2000 6.

Les renvois préjudiciels adressés à la CJCE concernent, en majeure partie, et employant la nomenclature de la banque de données de cette Cour, la "fiscalité", la "libre circulation de marchandises", l'"union douanière et le tarif douanier commun", la "politique sociale" et l'"harmonisation des législations".

Lorsque la question de droit communautaire est suscitée et discutée par les parties lors de la présentation des pièces écrites de la procédure, le renvoi préjudiciel devant la CJCE entraîne les retards procéduraux qui suivent:

- La décision de cette Cour qui prend, en moyenne, un an et demi;
- L'audition des parties sur cette décision qui, avec les actes de procédure y compris, prend environ un mois;
- Le nouvel arrêt de la juridiction nationale qui prend, généralement, un mois.

Lorsque la question du renvoi est soulevée par le ministère public lors de son avis final, ou par le juge au moment de la décision du litige, il faut y ajouter l'audition des parties sur ladite question, qui prend environ un mois.

La juridiction administrative et fiscale portugaise a adressé à la CJCE 5 renvois préjudiciels en contentieux administratif et 32 en contentieux fiscal.

## 2. PRONONCÉ DE RENVOI.

2.1 Les demandes de consultation préjudicielle à la CJCE portées par les parties sont rares. En ce qui concerne le contentieux administratif, ces demandes ont lieu avec plus grande fréquence en matière de financement dans le cadre du Fonds Social européen.

La décision de rejet de la demande doit être motivée selon les règles du Code de procédure civile qui sont applicables à titre subsidiaire. La jurisprudence de la CJCE est parfois mentionnée (par exemple dans l'arrêt n° 45.423 du 03.05.00).

En général, la décision de rejet d'une demande de renvoi préjudiciel est rendue dans la décision finale. Ceci a lieu du fait que la question est souvent soulevée par les parties ou par le ministère public en une phase avancée de la procédure, c'est-à-dire, dans les plaidoiries ou dans l'avis final, ou du fait que la décision sur cette question, pour des raisons d'économie procédurale, a été reléguée par le juge à ce moment.

Mais cette décision peut également être rendue de façon autonome (interlocutoire) avant la décision finale.

Le renvoi préjudiciel à la CJCE est parfois soulevé d'office par la juridiction nationale.

2.2 Environ 5 affaires par an concernent le contentieux administratif et un nombre considérablement supérieur touchent le contentieux fiscal, encore que nous ne disposions pas d'éléments statistiques qui permettent de concrétiser ce nombre.

2.3 Il n'y a rien de particulier à signaler sur ce point. On mentionnera, en tout cas, les développements relatifs à la théorie de "l'acte clair" apportés par quelques arrêts de la STA (v., par exemple, l'arrêt n° 31.535 du 14.10.99) qui reposent, d'ailleurs, sur la jurisprudence de la CJCE.

2.4 Si la question de droit communautaire à résoudre par la juridiction portugaise est pendante devant la CJCE, le juge national sursoit à statuer jusqu'à ce que cette Cour se prononce dans l'autre affaire, lorsque, à son avis, la solution de cette question est douteuse. S'il considère que ces doutes ne sont pas raisonnables, soit par la nature intrinsèque de la question,

soit parce qu'ils ont déjà été résolus par la jurisprudence de la CJCE, le sursis à statuer n'aura pas lieu.

2.5 La règle générale suivie dans ce type de situations est celle de la suspension de l'instance jusqu'à ce que la CJCE se prononce sur la question préjudicielle déjà soulevée (v. la 1ère partie du point précédent). Mais le juge portugais, lorsqu'il décide sur le renvoi préjudiciel, ne doit pas se soucier des conséquences qui pourraient découler de cette décision sur d'autres affaires, du fait que les effets de la chose jugée sont restreints au litige dans lequel la décision a été rendue.

Ce régime s'applique également dans les cas où l'affaire se déroule devant un tribunal de première instance et le renvoi préjudiciel a eu lieu dans une autre affaire pendante devant une instance supérieure. Il faut que la connaissance de ce fait ait été apportée à l'affaire principale par recherche d'office ou par initiative des parties.

2.6 Ce cas n'est pas encore survenu.

2.7 Ce cas n'est pas encore survenu.

2.8 Le renvoi préjudiciel à la CJCE a lieu avant la décision finale, mais toujours de manière à donner aux parties la possibilité de se prononcer sur le contenu de la réponse de la Cour, celles-ci pouvant présenter l'argumentation juridique qu'elles considèrent comme convenable.

Les parties sont toujours entendues sur l'utilité du renvoi préjudiciel, parce qu'il s'y agit d'un incident qui entraîne un détournement du déroulement normal de la procédure. Lorsqu'elles sont entendues, les parties peuvent présenter des suggestions de questions à poser à la CJCE, qui seront ou non acceptées par le juge renvoyant.

2.9 La décision de renvoi préjudiciel est rendue à titre interlocutoire par le même juge (le juge singulier dans les tribunaux de première instance) ou par la même formation de jugement (dans la STA et dans la Cour d'appel) saisis au principal.

2.10 Au Portugal, n'ont été établis, aucune règle ou critère en ce qui concerne la rédaction et la motivation des ordonnances de renvoi. Elles dépendent entièrement de la juridiction renvoyante.

L'extension de ces textes est variable, selon la complexité des questions soulevées. Il n'est pas habituel que la juridiction nationale présente à la CJCE son avis en ce qui concerne la question qui fait l'objet du renvoi.

La rédaction de ces ordonnances ne révèle pas le souci de rendre facile de leur traduction en des langues étrangères.

2.11 Cette situation n'est pas encore survenue dans le contentieux administratif portugais parce que, en règle générale, la totalité du dossier de l'affaire n'est pas envoyée à la CJCE,

mais seulement les pièces indispensables au jugement de la question préjudicielle. Ainsi, en principe, on ne remettra pas de documents confidentiels. Toutefois, s'il faut le faire, ces documents seront envoyés en appelant l'attention de la CJCE sur cette circonstance.

2.12 Les tribunaux administratifs portugais n'ont jamais adressé à la CJCE aucun de renvoi préjudiciel en urgence. Dans les cas de renvoi préjudiciel qui ont eu lieu jusqu'à présent, le retard prévisible de leur accomplissement sur le jugement principal n'a pas eu d'influence sur la décision d'ordonner le renvoi.

2.13 Dans le système procédural portugais, une fois que l'instance est suspendue pour motif de renvoi préjudiciel à la CJCE, l'affaire ne peut pas se poursuivre. Seuls peuvent être accomplis les actes procéduraux urgents destinés à prévenir un dommage irréparable (article 283 du Code de procédure civile).

2.14 Quant à ce point, v. ce qui a été dit en 2.11.

### 3. LES MESURES PRISES PAR LE JUGE NATIONAL PENDANT LA PROCEDURE DEVANT LA CJCE.

3.1 Ce cas n'est pas encore survenu.

3.2 Ce cas n'est pas encore survenu.

3.3 Ce cas n'est pas encore survenu.

3.4 La suspension de l'instance ne découle pas automatiquement de la loi, elle est expressément ordonnée dans chaque affaire par le juge ou par la formation de jugement (v. supra 2.9.) Les parties sont toujours entendues sur la suspension de l'instance.

3.5 L'article 104, paragraphe 5 du Règlement de la CJCE n'a entraîné aucune adaptation des règles procédurales internes, du fait que, comme il a été dit en 1.3., le droit portugais n'a pas de normes de procédure spécifiques sur cette matière.

### 4. LE PROCÉS, SUITE À LA DÉCISION SUR LE RENVOI.

4.1 Après la décision de la CJCE sur la question préjudicielle, les parties ont la possibilité de présenter des allégations sur cette décision. Ensuite, le juge saisi au principal tranchera le litige.

4.2 Ce cas n'est pas encore survenu.

4.3 Ce cas n'est pas encore survenu.

4.4 La technique employée est, généralement, la suivante:

Dans le rapport de l'arrêt, on fait une brève mention de la suspension de l'instance provoquée par la décision de renvoi. Dans la motivation juridique de la décision du litige, on expose, en détail, la position de la CJCE quant à la question de droit communautaire envisagée, ce qui inclut, dans la majorité des cas, la transcription intégrale de la décision préjudicielle.

4.5 La CJCE est informée, au moyen de l'envoi d'une copie, de la teneur de l'arrêt final prononcé dans le litige où la question préjudicielle a été soulevée.