

## La justice administrative en Europe - Portugal

### Notice préliminaire

Le 1<sup>er</sup> janvier 2004 est entrée en vigueur la “Réforme du contentieux administratif” portugais.

Le Statut des tribunaux administratifs et fiscaux [(ETAF) *Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais*] et le Code du contentieux administratif [(CPTA) *Código de Processo nos Tribunais Administrativos*] jouent un rôle majeur dans cette réforme.

Sauf indication contraire, les réponses seront données par rapport à ce nouveau contentieux.

On suivra l'ordre du Questionnaire.

### Ouverture

1. Les grandes étapes de la justice administrative :

- 1845-1933, système de l'administrateur-juge, qui consiste à attribuer la compétence pour résoudre les questions contentieuses à un organe de l'administration active sur consultation d'un autre organe, collégial celui-ci ;

1933 – système de tribunaux administratifs – le contrôle contentieux est assuré par de vrais tribunaux, qui ont le dernier mot. Toutefois, la nomination des magistrats de ces tribunaux ne s'opère pas de la même façon que celle des juges des tribunaux judiciaires, puisqu'ils sont nommés par le gouvernement. C'est ce qui fait dire à certains que ces tribunaux étaient encore des organes de l'administration active.

- 1984 – Statut des Tribunaux Administratifs et Fiscaux [(ETAF) *Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais*], approuvé par le décret-loi 129/84, du 27 avril 1984 – système de tribunaux administratifs totalement séparés de l'administration, qui ont désormais les mêmes caractéristiques que les tribunaux judiciaires.

La procédure est centrée sur le recours contentieux en annulation (contentieux de légalité).

- 2004 - Statut des Tribunaux Administratifs et Fiscaux [(ETAF) *Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais*], approuvé par la Loi 13/2002, du 19 février 2002, modifié par la Loi 107-D/2003, du 31 décembre 2003 – Le système des tribunaux administratifs est maintenu, avec à présent des compétences de pleine juridiction.

2. Selon le Code du Contentieux Administratif [(CPTA) *Código de Processo nos Tribunais Administrativos*], approuvé par la Loi 15/2002, du 22 février 2002, et modifié par la Loi 4-A/2003, du 19 février 2003, *“les tribunaux administratifs statuent sur le respect par l’administration des normes et principes juridiques qui la lient et non sur la convenance ou l’opportunité de son action”* (article 3).

Il s’agit donc d’apprécier le respect du droit et de la loi (contrôle de légalité) et non le respect des règles de bonne gouvernance (contrôle du fond).

3. Aux termes de l’article 2, § 2, du Code de la Procédure Administrative [(CPA) *Código do Procedimento Administrativo*], approuvé par le décret-loi 442/91, du 15 novembre 1991 et modifié par le décret-loi 6/96, du 31 janvier 1995,

*“2- Aux fins du présent Code, les organes de l’administration publique sont :*

*a) Les organes de l’État et des Régions autonomes qui exercent des fonctions administratives ;*

*b) Les organes des établissements publics et des associations publiques ;*

*c) Les organes des collectivités locales et leurs associations et fédérations.*

Il faut néanmoins remarquer que les dispositions du CPA s’appliquent, d’une manière générale, *“à tous les organes de l’administration qui, dans l’exercice de l’activité administrative de gestion publique, établissent des relations avec les particuliers, ainsi qu’aux actes en matière administrative pratiqués par les organes de l’État qui, même s’ils ne sont pas intégrés dans l’administration, exercent des fonctions matériellement administratives”* (article 2, § 1) et aux *“actes pratiqués par des entités concessionnaires dans l’exercice de pouvoirs d’autorité”* (article 2, § 3).

4. Selon le CPA, l’*“activité administrative”* peut s’exercer par règlement (articles 114 à 119), par acte administratif et par contrat administratif. Cependant, il ne donne aucune définition du concept de règlement ; celle du concept d’acte administratif est donnée à l’article 120 et celle du contrat administratif à l’article 178.

## **I - Qui contrôle les actes et l’action de l’administration ?**

### **A – Les organes compétents**

5. Le contrôle juridictionnel de la légalité des actes et de l’action de l’administration est assuré par des tribunaux, complètement séparés et indépendants de l’administration.

6. Selon l'article 110 de la Constitution de la République Portugaise (CRP), du 2 avril 1976 (modifiée en dernier lieu par la Loi constitutionnelle 1/2005, du 12 août 2005), "*Les organes de souveraineté sont le Président de la République, l'Assemblée de la République, le gouvernement et les tribunaux*".

Les tribunaux sont indépendants et ne sont soumis qu'à la loi (article 203, CRP).

En plus de la Cour Constitutionnelle, il existe les catégories suivantes de tribunaux : a) la Cour suprême de justice et les tribunaux judiciaires du premier et deuxième degré ; b) la Cour administrative suprême et les autres tribunaux administratifs et fiscaux ; c) la Cour des Comptes (article 209, CRP).

La Cour administrative suprême est l'instance supérieure de la hiérarchie des tribunaux administratifs et fiscaux, sans préjudice de la compétence propre à la Cour Constitutionnelle.

Il appartient aux tribunaux administratifs et fiscaux de statuer sur les actions et les recours contentieux visant le règlement des litiges nés des relations juridiques administratives et fiscales (article 212, CRP).

La prévision constitutionnelle, brièvement indiquée, est concrétisée dans les lois infraconstitutionnelles.

Les tribunaux administratifs fonctionnent parallèlement aux tribunaux judiciaires, c'est-à-dire les tribunaux de droit commun en matière civile et pénale, et ont une structure semblable à ceux-là.

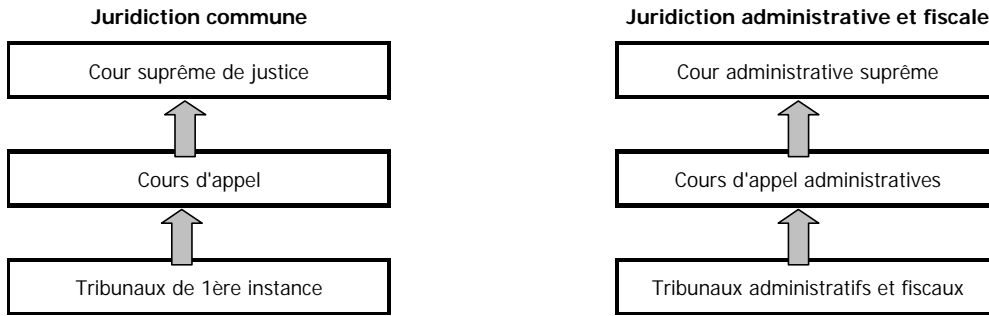
Le règlement des litiges portant sur des questions de nature juridico-administrative relève, d'une manière générale, de la juridiction administrative, même si, dans certains cas ponctuels, les tribunaux judiciaires peuvent aussi être compétents pour connaître de ces affaires.

La Cour Constitutionnelle peut être appelée à statuer sur toutes les affaires où aura été évoquée une matière de nature juridico-constitutionnelle, par exemple, lorsqu'est invoquée l'inconstitutionnalité des textes légaux à l'abri desquels s'est exercée l'activité administrative.

## ORGANISATION JUDICIAIRE PORTUGAISE

COUR CONSTITUTIONNELLE

COUR DES COMPTES



### **B – Le statut des organes compétents**

7. Aux termes de la Constitution et du Statut des tribunaux administratifs et fiscaux, les tribunaux administratifs sont, en règle générale, seuls compétents pour connaître des litiges relatifs aux questions de nature juridico-administrative ; la connaissance des litiges de cette nature par une autre juridiction suppose une attribution ponctuelle de compétence par un texte légal (c'est, par exemple, le cas des litiges sur les indemnisations des expropriations, servitudes et réquisitions administratives, dont le règlement est confié aux tribunaux judiciaires par le Code des expropriations).

8. L'existence de la juridiction (catégorie) des tribunaux administratifs et fiscaux est fondée sur la Constitution (articles 209, § 1, *b*) et 212). Ils disposent d'un statut propre, l'ETAF, approuvé par la Loi 13/2002, du 19 février 2002.

L'ETAF, conjugué avec le CPTA, permettent d'affirmer que les compétences et les fonctions des tribunaux administratifs, dans le cadre des litiges qui leur sont confiés, sont du même type que les compétences et les fonctions des tribunaux de la juridiction

civile et pénale. C'est-à-dire qu'ils disent le droit, en prononçant des jugements déclaratifs - de simples appréciation, de condamnation ou constitutifs - ou exécutoires.

## **C – L'organisation interne et la composition des organes compétents**

9. Cf. 7.

10. Aux termes de l'ETAF (article 8) les organes de la juridiction administrative et fiscale sont la Cour administrative suprême [*Supremo Tribunal Administrativo* (STA)], deux Cours administratives d'appel, du deuxième degré [*Tribunais Centrais Administrativos* (TCA)] et les tribunaux administratifs et les tribunaux fiscaux (tribunaux du premier degré)

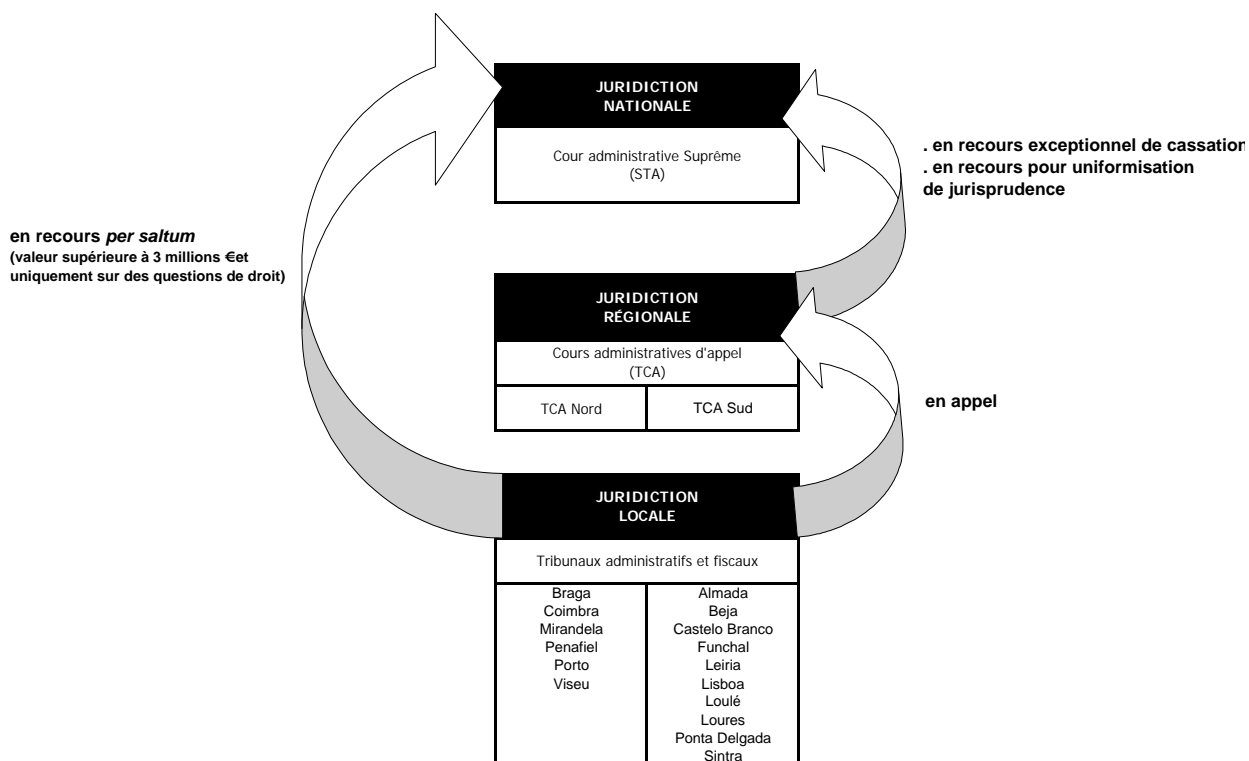
La légalité des décisions administratives est appréciée par les tribunaux administratifs et fiscaux de premier degré, avec recours devant les Cours administratives d'appel (TCA). Contre les décisions rendues par les Cours administratives d'appel un recours exceptionnel en cassation est ouvert devant la Cour administrative suprême dans les cas où la question revêt «une importance fondamentale» d'un point de vue juridique ou social ou lorsque la cassation s'impose pour «une meilleure application du droit».

Exceptionnellement, il peut y avoir lieu à un recours devant la STA pour assurer l'unité de jurisprudence lorsque, sur la même question de droit, aura été rendue une décision en sens contraire, soit par la Cour administrative d'appel soit par la STA.

Il y a d'autres situations, par exemple, dans des cas de responsabilité civile de valeur supérieure à trois millions d'euros où, la Cour administrative suprême peut être saisie *per saltum*, en cassation, si les parties ne soulèvent que des questions de droit (article 151, 1, CPTA).

Dans certains cas particuliers également, du fait de la nature des autorités qui ont pris les décisions administratives (par exemple, le Président de la République, le Premier ministre), l'appréciation en premier ressort revient d'emblée à la Cour administrative suprême, statuant en sous-section, avec possibilité de recours devant la formation plénière de la section (administrative ou fiscale).

## SCHÉMA DE L'ORGANISATION DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE



### D – Les juges

11. Les juges de la juridiction administrative peuvent être des juges des tribunaux judiciaires détachés auprès de la juridiction administrative ou bien des juges recrutés directement par cette dernière.

Leur statut correspond à celui des juges de la carrière des tribunaux judiciaires.

12. Le recrutement des juges pour les tribunaux du premier degré de juridiction se fait normalement sur concours. Le recrutement des juges pour les tribunaux supérieurs suppose une sélection professionnelle.

13. Tout comme dans les tribunaux judiciaires, pour être juge de la juridiction administrative et fiscale, il faut être citoyen portugais et avoir un diplôme de droit qui, au Portugal, sanctionne cinq années d'études universitaires. Une formation spécialisée

initiale peut également être exigée et il existe, ensuite, différentes formations complémentaires.

**14.** L'ETAF prévoit que l'avancement dans la carrière des juges de la juridiction administrative et fiscale ne relève pas du tribunal auprès duquel ils exercent leurs fonctions (article 58). Toutefois, aucun texte n'a été publié pour réglementer cette norme.

A l'heure actuelle, l'avancement dans la carrière relève directement pour l'échelon de rémunération.

Les juges deviennent juges du second degré (juge d'appel) ou de la Cour suprême (juge conseiller) sur concours ou sélection professionnelle, organisés en cas de places vacantes à pourvoir.

L'ancienneté dans la carrière est l'un des critères pris en considération, ainsi que la notation.

La nomination, l'affectation, la notation et la promotion reviennent au Conseil supérieur des Tribunaux administratifs et fiscaux (article 74 de l'ETAF).

Le Conseil supérieur des Tribunaux administratifs et fiscaux est présidé par le Président de la Cour administrative suprême (élu parmi les juges de la Cour suprême) et comprend deux membres désignés par le Président de la République, quatre élus par l'Assemblée de la République et quatre juges élus par leurs pairs (article 75 de l'ETAF).

**15.** Les juges de la juridiction civile et pénale peuvent exercer des fonctions dans la juridiction administrative, par voie de détachement, mais l'inverse n'est pas possible. Tous les magistrats peuvent exercer des fonctions dans l'administration active, par voie de détachement, moyennant autorisation des conseils de la magistrature concernés, mais le nombre de magistrats dans ce cas est très limité.

## **E – Les fonctions des organes compétents**

**16.** L'article 2 du CPTA stipule :

*“Article 2*

*Protection juridictionnelle effective*

*1 – Le principe de la protection juridictionnelle effective comprend le droit d'obtenir, dans un délai raisonnable, une décision judiciaire qui se prononce, avec force de chose jugée,*

*sur chacune des demandes régulièrement formées en justice, ainsi que la possibilité de la faire exécuter et d'obtenir les mesures d'urgence, anticipatoires ou conservatoires destinées à assurer l'effet utile de cette décision.*

*2 – À tout droit ou intérêt légalement protégé correspond la protection adéquate par les tribunaux administratifs, en particulier à l'effet d'obtenir :*

*a) La reconnaissance de situations juridiques subjectives découlant directement de normes juridico-administratives ou d'actes pratiqués en vertu de dispositions du droit administratif ;*

*b) La reconnaissance de la titularité de qualités ou du respect de conditions ;*

*c) La reconnaissance du droit à l'abstention de comportements et, en particulier, à la non-émission d'actes administratifs, lorsqu'il existe une menace d'atteinte future ;*

*d) L'annulation ou la déclaration de nullité ou d'inexistence d'actes administratifs ;*

*e) La condamnation de l'administration au paiement de sommes, à la remise de choses ou à la "prestation de faits" ;*

*f) La condamnation de l'administration à la réparation naturelle des dommages et au paiement d'indemnisations ;*

*g) Le règlement de litiges relatifs à l'interprétation, la validité ou l'exécution de contrats dont l'appréciation relève de la juridiction administrative ;*

*h) La déclaration d'illégalité de normes adoptées en vertu de dispositions du droit administratif ;*

*i) La condamnation de l'administration à pratiquer des actes administratifs légalement dus ;*

*j) La condamnation de l'administration à pratiquer les actes et les opérations nécessaires au rétablissement de situations juridiques subjectives ;*

*l) La mise en demeure de l'administration de fournir des informations, permettre la consultation de documents ou en délivrer des copies ;*

*m) L'adoption de mesures de référé appropriées pour assurer l'effet utile de la décision".*

À noter que l'appréciation de la responsabilité civile extracontractuelle de l'État et des autres personnes morales de droit public relève de la juridiction administrative, sauf lorsque cette responsabilité résulte de l'exercice de la fonction politique ou d'une erreur judiciaire commise par des tribunaux d'autres juridictions.

Il s'agit donc d'un contentieux de pleine juridiction.

**17.** L'article 15 du CPTA stipule :

*“Article 15*

*Compétence étendue à la décision sur les questions préjudicielles*

*1 – Lorsque la connaissance de l’objet de l’action dépend, en totalité ou en partie, d’une décision sur une ou plusieurs questions relevant de la compétence d’un tribunal d’une autre juridiction, le juge peut surseoir à statuer jusqu’à ce que le tribunal compétent se prononce.*

*2 – Le sursis est levé si le tribunal de l’autre juridiction compétent n’est pas saisi dans les deux mois ou si la procédure ne suit pas son cours durant ce même délai, pour cause de négligence des parties,.*

*3 – Dans le cas prévu au paragraphe précédent, la procédure du contentieux administratif doit se poursuivre et la question préjudicielle n’est tranchée qu’avec des effets la concernant”.*

Au sein de la juridiction administrative, le Code prévoit un mécanisme de renvoi préjudiciel proche de celui de l’article 234 du Traité CEE.

L’article 93 du CPTA stipule, en effet :

*“1 – Lorsqu’un tribunal administratif est saisi d’une question de droit nouvelle présentant une difficulté sérieuse et susceptible de se poser dans d’autres litiges, son président peut (...) procéder au renvoi préjudiciel devant la Cour administrative suprême, afin qu’il se prononce, par un avis contentieux, sur la question, dans un délai de trois mois.*

*2 – (...)*

*3 – Le renvoi préjudiciel prévu au § 1 ne s’applique pas aux procédures d’urgence (...). L’examen de la question peut être rejeté d’emblée, à titre définitif, lorsqu’une formation composée de trois juges, choisis parmi les plus anciens de la section de contentieux administratif de la Cour administrative suprême, considère que ne sont pas réunies les conditions exigées pour le renvoi ou que l’importance de la question n’est pas de nature à justifier l’émission d’un tel avis.*

*4 – L’avis émis par la Cour administrative suprême dans le cadre du renvoi préjudiciel ne la lie pas en ce qui concerne les nouvelles décisions qu’elle devra prendre à l’avenir sur la même question, au titre d’un renvoi ou d’un recours”.*

**18.** Les tribunaux administratifs et fiscaux n’exercent que des fonctions juridictionnelles.

**19.** Cf. **18.**

## **F – La répartition des fonctions et les rapports entre les organes compétents**

**20.** Le CPTA prévoit trois moyens d'assurer l'uniformisation de l'interprétation du droit :

- le renvoi préjudiciel, de l'article 93 du CPTA :

*“1 – Lorsqu'un tribunal administratif est saisi d'une question de droit nouvelle présentant une difficulté sérieuse et susceptible de se poser dans d'autres litiges, son président peut décider que tous les juges du tribunal interviennent dans le jugement, avec un quorum de deux tiers, ou bien, en alternative, procéder au renvoi préjudiciel devant la Cour administrative suprême, afin qu'il se prononce, par un avis contentieux, sur la question, dans un délai de trois mois.*

*2 – (...)*

*3 – Le renvoi préjudiciel prévu au § 1 ne s'applique pas aux procédures d'urgence (...). L'examen de la question peut être rejeté d'emblée, à titre définitif, lorsqu'une formation composée de trois juges, choisis parmi les plus anciens de la section de contentieux administratif de la Cour administrative suprême, considère que ne sont pas réunies les conditions exigées pour le renvoi ou que l'importance de la question n'est pas de nature à justifier l'émission d'un tel avis.*

*4 – L'avis émis par la Cour administrative suprême dans le cadre du renvoi préjudiciel ne la lie pas en ce qui concerne les nouvelles décisions qu'elle devra prendre à l'avenir sur la même question, au titre d'un renvoi ou d'un recours”.*

- le "jugement élargi" (jugement que peuvent également effectuer les tribunaux du premier degré), de l'article 148 :

*“1 – Le Président de la Cour administrative suprême ou de la Cour administrative d'appel peuvent décider que tous les juges de la section interviennent dans le jugement d'un recours, lorsque cela s'avère nécessaire ou utile pour assurer l'uniformité de la jurisprudence, selon un quorum de deux tiers.*

*2 – Le jugement réalisé dans les conditions prévues au paragraphe précédent peut également être demandé par les parties et doit être engagé par le rapporteur ou ses adjoints, notamment en cas de possibilité de victoire d'une solution juridique contraire à la jurisprudence établie précédemment dans le domaine de la même législation et sur la même question fondamentale de droit.*

*3 – (...)*

4 – L'arrêt est publié dans la 1<sup>ère</sup> ou la 2<sup>ème</sup> série du Journal officiel (Diário da República), selon qu'il est rendu par la Cour administrative suprême ou par la Cour administrative d'appel".

- le recours en uniformisation de jurisprudence, de l'article 152 :

"1 – Les parties et le Ministère Public peuvent adresser à la Cour administrative suprême, dans les 30 jours après que l'arrêt attaqué sera devenu définitif, un recours en uniformisation de jurisprudence, lorsqu'il y aura contradiction, sur la même question fondamentale de droit :

a) Entre un arrêt de la Cour administrative d'appel et un arrêt rendu précédemment par la même Cour ou par la Cour administrative suprême ;

b) Entre deux arrêts de la Cour administrative suprême.

2 – (...)

3 – Le recours est irrecevable si l'orientation suivie dans l'arrêt attaqué est conforme à la jurisprudence plus récemment consolidée de la Cour administrative suprême.

4 – Le recours est jugé par la formation plénière de la section et l'arrêt rendu est publié dans la 1<sup>ère</sup> série du Journal officiel (Diário da República).

5 – La décision favorable rendue par le tribunal supérieur ne remet pas en cause les jugements antérieurs à celui qui a été attaqué ni les situations juridiques créées en vertu de ces derniers.

6 – (...)"

Comme on le voit, l'initiative du renvoi préjudiciel relève des seuls tribunaux, lesquels partagent avec les parties la possibilité d'engager un jugement élargi ; les parties et le Ministère Public sont seuls habilités à former un recours en uniformisation.

## **II – Comment les actes et l'action de l'administration sont-ils contrôlés par les tribunaux**

### **A – L'accès au juge**

21. Le CPTA stipule : "Même s'ils font l'objet d'un recours administratif, peuvent être attaqués les actes administratifs ayant une efficacité externe, en particulier ceux dont le contenu est susceptible de porter atteinte à des droits ou à des intérêts légalement protégés" (article 51, 1).

Au regard de ce précepte, la notion de "définitivité" horizontale, en tant que condition de recevabilité du recours, semble avoir été abolie.

En revanche, pour ce qui est de la "définitivité" verticale, qui était une condition préalable dans l'ordre précédent, la situation n'a pas encore été entièrement clarifiée.

L'article 59, § 5, du CPTA, peut laisser entendre que, en règle générale, le recours administratif est facultatif. Mais on peut aussi comprendre que demeurent en vigueur, ou peuvent être établies, des dispositions exigeant un recours administratif préalable (le cas de l'application de certaines peines disciplinaires, selon le Statut Disciplinaire concerné, d'exclusion ou d'homologation de la liste du classement final, dans le cadre des concours de recrutement de personnel, conformément au décret-loi 204/98).

Les modifications apportées par le CPTA quant à cette matière exigent la modification conséquente du CPA.

**22.** La qualité pour agir est amplement conférée. Le CPTA l'aborde, d'une manière générale, à son article 9, puis dans chaque type de procédure.

*"Article 9*

*Qualité pour agir*

*1 – Sous réserve des dispositions du paragraphe suivant, des dispositions de l'article 40 du présent Code [qualité pour agir dans les actions relatives aux contrats] et de celles concernant l'action administrative spéciale y établie, le demandeur a qualité pour agir lorsqu'il allègue être partie dans la relation matérielle controversée.*

*2 – Indépendamment de l'intérêt personnel dans l'instance, toute personne, ainsi que les associations et fondations de défense des intérêts en cause, les collectivités locales et le Ministère Public ont qualité pour engager (et y intervenir), conformément aux dispositions légales, dans les procédures principales et de référé visant la défense de valeurs et de biens protégés par la Constitution, tels que la santé publique, l'environnement, l'urbanisme, l'aménagement du territoire, la qualité de vie, le patrimoine culturel et les biens de l'État, des Régions autonomes et des collectivités locales".*

En ce qui concerne l'action en annulation d'actes administratifs, l'article 55 stipule :

*"1 – Ont qualité pour attaquer un acte administratif :*

*a) Quiconque allègue être titulaire d'un intérêt direct et personnel, notamment parce que l'acte porte atteinte à ses droits ou intérêts légalement protégés ;*

*b) Le Ministère Public ;*

*c) Les personnes morales publiques et privées, quant aux droits et intérêts qu'elles sont chargées de défendre ;*

*d) Les organes administratifs, concernant des actes pratiqués par d'autres organes de la même personne morale ;*

*e) Les Présidents des organes collégiaux, concernant les actes pratiqués par leur organe respectif, ainsi que toutes autres autorités, en défense de la légalité administrative, dans les cas prévus par la loi ;*

*f) Les personnes et entités visées au § 2 de l'article 9'*

### **23. Cf. 22.**

**24.** Il faut distinguer essentiellement :

- Ce que le CPTA désigne par "action administrative commune" – comprend les procédures visant la reconnaissance de situations subjectives, de qualités, la condamnation ou l'abstention de comportements par l'administration, la responsabilité civile, l'interprétation, la validité et l'exécution des contrats ;

- Ce que le CPTA désigne par "action administrative spéciale" – comprend les actions visant au principal l'annulation d'un acte administratif, ou la déclaration de nullité ou d'inexistence juridique d'un tel acte ; la condamnation à pratiquer un acte administratif légalement dû ; la déclaration d'illégalité de normes ; ainsi que les actions dont le principal porte sur l'annulation d'actes administratifs.

L'action administrative commune peut être introduite à tout moment, sous réserve des dispositions de la loi substantive (prescription, caducité). Cependant, les recours en annulation de contrats doivent être formés dans les six mois à compter de la signature du contrat ou, à l'égard des tiers, de la date à laquelle ils en auront pris connaissance (article 41).

Quant aux actions administratives spéciales, tendant le plus souvent à l'annulation ou à la déclaration de nullité d'actes administratifs, l'article 58 stipule :

*"1 – Le recours contre des actes nuls ou inexistantes n'est soumis à aucun délai.*

*2 – Sauf disposition contraire, le recours contre des actes annulables doit être formé dans les délais suivants :*

*a) Un an, s'il est introduit par le Ministère Public ;*

*b) Trois mois, dans les autres cas.*

*3 – Le calcul des délais visés au paragraphe précédent obéit au régime applicable aux délais prévus dans le Code de Procédure Civile pour introduire les actions.*

4 – Pour peu que n'ait pas encore expiré le délai d'un an, le recours sera recevable, au-delà du délai de trois mois fixé à l'alinéa b) du § 2, s'il est démontré, selon le principe du contradictoire, que, en l'espèce, l'introduction de l'action dans le délai fixé n'aurait pu être exigée à un citoyen normalement diligent, au motif que :

a) la conduite de l'administration a induit l'intéressé en erreur ;

b) le retard doit être considéré excusable, au regard de l'ambiguïté du cadre normatif applicable ou des difficultés suscitées, en l'espèce, par l'identification de l'acte attaqué ou par sa qualification en tant qu'acte administratif ou en tant que norme ;

c) une situation d'empêchement justifié s'est produite".

Et puis, il y a différents délais, selon la demande ou la portée (par exemple dans le contentieux pré-contractuel, dans les injonctions).

**25.** Les actes administratifs sont attaquables, sans restrictions, aux termes de l'article 51, 1, du CPTA susvisé (cf. réponse **21.**). Sont également attaquables les décisions matériellement administratives rendues par des autorités administratives ou par des entités privées agissant en vertu de normes du droit administratif (article 51. 2). De cette façon, est donc respectée une imposition constitutionnelle (article 268, § 4).

L'article 4, § 2, de l'ETAF exclut du champ de la juridiction administrative et fiscale les litiges portant sur "les actes pratiqués dans l'exercice de la fonction politique et législative".

Ce qui ne veut pas dire que ces actes ne puissent pas être attaqués dans d'autres juridictions. Par exemple, la Constitution de la République Portugaise confie à la Cour Constitutionnelle le jugement des "recours relatifs à la perte de mandat et aux élections réalisées à l'Assemblée de la République et dans les Assemblées législatives régionales", ainsi que des "actions en contestation d'élections et de délibérations d'organes de partis politiques, pour lesquelles la loi prévoit une possibilité de recours" (article 223).

**26.** Devant la juridiction administrative de premier ou de second degré, il n'existe pas de procédure de filtrage.

Devant la STA il existe une procédure de filtrage dans les trois domaines suivants :

- Renvoi préjudiciel de l'article 93 du CPTA (cf. réponse 20) :

l'appréciation de la question est rejetée d'emblée, à titre définitif, lorsqu'une formation composée de trois juges parmi les plus anciens de la section de

contentieux administratif de la Cour administrative suprême considère que ne sont pas réunies les conditions exigées pour le renvoi ou que l'importance de la question n'est pas de nature à justifier l'émission d'un avis ;

- Recours exceptionnel en cassation de l'article 150

*“Article 150*

*Recours en cassation*

*1 – Exceptionnellement, un recours en cassation des décisions rendues en 2<sup>ème</sup> ressort par la Cour administrative d'appel peut être formé devant la Cour administrative suprême, lorsqu'il s'agit d'apprécier une question qui, pour sa pertinence juridique ou sociale, revêt une importance fondamentale ou lorsque la recevabilité du recours s'avère clairement nécessaire pour une meilleure application du droit.*

*(...)*

*5 – La décision quant à la question de savoir si, en l'espèce, les conditions du § 1 sont réunies appartient à la Cour administrative suprême et doit faire l'objet d'un examen préalable sommaire, par une formation composée de trois juges parmi les plus anciens de la Section de contentieux administratif”.*

- Recours en uniformisation de jurisprudence de l'article 152 (cf. réponse **20**.)

*“Article 152*

*(...)*

*3 – Le recours est irrecevable si l'orientation suivie dans l'arrêt attaqué est conforme à la jurisprudence la plus récemment consolidée de la Cour administrative suprême”.*

Dans le cas le plus typique de la procédure de filtrage, qui est celui du recours exceptionnel en cassation, de l'article 150, la durée moyenne entre l'introduction d'un recours et son rejet, est d'une semaine.

La procédure de filtrage a été introduite avec la «Réforme du contentieux administratif»  
La légalité de la procédure n'a pas encore été mise en cause.

**27.** Il n'existe aucun formulaire spécial pour les requêtes introductives d'instance ni pour les recours juridictionnels.

Cependant, dans le cas de l'acte introductif d'instance, le demandeur doit indiquer un ensemble d'éléments concernant l'identification du tribunal saisi, les parties

défenderesses, les faits et moyens sur lesquels s'appuie la prétention ainsi que la prétention.

Le recours juridictionnel est formé par requête contenant les conclusions et dans laquelle sont énoncés les vices imputés au jugement.

**28.** Les tribunaux de la juridiction administrative et fiscale procèdent à la gestion informatique des dossiers (de ceux reçus à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2004).

Les pièces et les documents sont présentés par voie électronique, par courrier électronique ou par transmission électronique de données. La présentation par transmission électronique de données exige l'utilisation d'une signature électronique avancée du signataire.

La présentation des pièces et documents en support physique implique leur numérisation par le greffe, sauf dans les cas de dispense de numérisation.

**29.** Les procédures judiciaires impliquent le paiement de dépens et frais de justice. Pour introduire les actions et les recours il faut payer des droits (taxe de justice initiale).

**30.** Dans le cadre de chaque procédure relevant de la juridiction administrative le requérant doit être assisté obligatoirement d'un avocat.

Aucune spécialisation n'est exigée aux avocats.

**31.** Toute personne dépourvue de biens peut accéder à une procédure gratuite.

L'admission au bénéfice de l'aide juridictionnelle est décidée par le directeur des services de sécurité sociale du lieu de résidence ou du siège social du requérant. En cas de refus, le justiciable peut saisir les tribunaux.

**32.** Aucune sanction particulière n'est prévue en cas de demande injustifiée ou abusive.

## **B. Le procès**

**33.** La CRP consacre le droit de tous à ce qu'une cause les concernant fasse l'objet d'une décision prononcée dans le cadre d'un procès équitable. Le CPTA stipule que le *“tribunal assure un statut d'égalité effective des parties au procès, tant en ce qui concerne l'exercice de facultés et l'utilisation de moyens de défense que sur le plan de*

*l'application d'injonctions ou de sanctions"* (article 6). La loi prévoit les cas exceptionnels dans lesquels des mesures peuvent être prononcées contre une personne sans qu'elle ait été entendue. Le CPTA impose expressément le devoir de coopération et de bonne foi entre tous les intervenants au procès.

Dans le cas particulier des recours en annulation, le CPTA, après avoir établi que le tribunal doit se prononcer sur toutes les causes d'invalidité qui auront été invoquées contre l'acte attaqué, à moins qu'il ne puisse pas disposer des éléments indispensables à cet effet, stipule que le tribunal *"doit identifier l'existence de causes d'invalidité autres que celles qui auront été invoquées"* (article 95).

**34.** Aux termes constitutionnels et légaux, les tribunaux sont indépendants et ne sont soumis qu'à la loi. Toujours aux termes constitutionnels et légaux, les juges sont inamovibles et ne peuvent être tenus pour responsables de leurs décisions, sous réserve des exceptions consignées dans la loi. Les juges en exercice ne peuvent exercer aucune autre fonction, hormis l'enseignement et la recherche scientifique. En outre, la nomination, l'affectation, la mutation et la promotion relèvent de la compétence des organes collégiaux constitutionnellement prévus.

L'impartialité du procès est garantie par les dispositions procédurales relatives aux cas d'empêchement – aucun juge ne peut statuer sur une affaire dans laquelle lui-même ou un membre de sa famille est partie, ou dans lequel il devra intervenir à un autre titre – et aux cas de suspicion – cas de la moindre possibilité de partialité, par exemple inimitié grave ou grande intimité entre le juge et l'une des parties.

**35.** En général, et dans les limites du pouvoir de connaissance de chaque tribunal et du moyen en cause, des faits constitutifs, modificatifs ou extinctifs peuvent être évoqués après l'introduction de la requête ou du pourvoi.

Il existe également des situations particulières de modification objective de l'instance. Par exemple, *"Lorsque n'aura pas été prononcée, à titre conservatoire, la suspension de la procédure dans laquelle s'insère l'acte attaqué, et que celle-ci suive son cours pendant l'instance, l'objet de celle-ci peut être étendu à l'annulation de nouveaux actes qui seront pratiqués dans le cadre de cette procédure, ainsi qu'à la formulation de nouvelles prétentions qui pourront être cumulées"* (article 63, 1, CPTA).

**36.** Dans les actions administratives communes, ce sont les règles générales de la procédure civile qui s'appliquent.

Dans les actions administratives spéciales, en particulier celles visant l'annulation d'actes administratifs, en plus de l'intervention de l'autorité administrative, les tiers concernés peuvent intervenir, c'est-à-dire ceux qui pourraient être lésés si l'action aboutit.

**37.** L'intervention du Ministère Public est plus limitée que par le passé. Il peut présenter ses conclusions dans la défense des droits fondamentaux des citoyens, d'intérêts publics particulièrement importants, ou concernant la santé publique, l'environnement, l'urbanisme, l'aménagement du territoire, la qualité de vie, le patrimoine culturel et les biens de l'État, des Régions autonomes et des collectivités locales. Cette intervention a lieu dix jours après la notification de la jonction de la procédure administrative ou de la présentation des conclusions du défendeur et elle est signifiée aux parties.

**38.** Auparavant (affaires engagées avant 2004), le Ministère Public auprès d'un tribunal administratif, y compris la Cour administrative suprême, présentait ses conclusions dans toutes les procédures où il n'était pas requérant. Il ne le peut plus et il n'y a aucune autre entité pouvant le faire.

**39.** Le procès peut s'achever sans décision judiciaire, pour différentes raisons, telles que désertion, désistement, impossibilité ou non-lieu à statuer. Mais peuvent aussi empêcher la poursuite de l'instance, par exemple, demande initiale entachée d'un vice, défaut de personnalité ou de capacité judiciaire du demandeur, caractère inattaquable de l'acte attaqué, défaut de qualité pour agir du demandeur ou du défendeur, illégalité de la coalition, non-identification des tiers concernés, illégalité du cumul des prétentions, forclusion, litispendance et chose jugée.

**40.** Sauf cas particuliers (procédures d'urgence, par exemple), c'est le greffe qui procède, d'office, à la citation de l'autorité publique défenderesse et des tiers concernés, ainsi qu'à la signification du recours.

**41.** Les parties doivent indiquer les faits et les moyens de droit sur lesquels ils fondent leurs conclusions, ainsi qu'offrir la preuve de ces faits.

Dans le cadre de ses pouvoirs d'enquête, le juge peut ordonner les recherches de preuve qu'il juge nécessaires à la manifestation de la vérité (par ex. article 90 CPTA). La charge de la preuve est répartie conformément à la loi substantive.

**42.** La clôture des audiences est suivie du délibéré des juges tenus de se prononcer. Lorsqu'il s'agit de délibérer sur un fait, les juges statuent aussitôt après l'audience publique concernée.

Dans les tribunaux supérieurs (STA et cours administratives d'appel), les séances sont présidées par leurs présidents ou vice-présidents et les autres juges de la section peuvent y être présents.

Jusqu'en 1984, et dans les tribunaux supérieurs, le représentant du Ministère Public était présent lors du délibéré.

### **C. Le jugement**

**44.** La sentence ou l'arrêt commence par identifier les parties et l'objet de l'affaire, ainsi que les questions que le tribunal doit trancher. Viennent ensuite les motifs et la décision finale. Les motifs peuvent être formulés sous la forme d'attendus, en détaillant les faits établis. Le jugement doit également indiquer, interpréter et appliquer les normes juridiques applicables.

Lorsque le juge ou le rapporteur considère que la question de droit à trancher est simple, notamment parce qu'elle a déjà été appréciée par un tribunal, de manière uniforme et réitérée, ou que la demande est manifestement infondée, la motivation de la demande peut être succincte, et peut simplement consister en un renvoi à la décision antérieure, avec copie jointe.

Le jugement doit indiquer les motifs de fait et de droit qui ont été déterminants pour la décision, à peine de nullité. Il peut également être entaché de nullité s'il ne se prononce pas sur toutes les questions qui auraient dû être appréciées.

La jurisprudence établit une distinction systématique entre questions et arguments. Le tribunal doit apprécier les questions, mais il n'est pas tenu de se prononcer sur les arguments des parties.

**45.** La juridicité des actes attaqués est essentiellement appréciée au regard du droit national (constitutionnel, légal ou réglementaire) et de la jurisprudence des tribunaux

nationaux. Mais il existe aussi de nombreux cas d'invocation des instruments du droit communautaire (par exemple, en matière de marchés publics) ou international, ainsi que de la jurisprudence de différentes instances, surtout la CJCE et la CEDH (par exemple, en matière disciplinaire).

**46.** Comme nous l'avons vu (2.), *“les tribunaux administratifs statuent sur le respect par l'administration des normes et principes juridiques qui la lient et non sur la convenance ou l'opportunité de son action”* (article 3).

En matière de contrôle de la légalité, l'appréciation par le tribunal ne comporte aucune limite autre que celle de ses propres moyens d'enquête.

La distinction entre actes pratiqués dans l'exercice de compétences liées et actes pratiqués dans l'exercice de compétences discrétionnaires tend à s'estomper, en ce qui concerne la vérification des vices. En effet, certains aspects qui étaient considérés autrefois comme relevant de l'utilité de l'acte sont désormais considérés comme relevant du bloc de légalité. C'est par exemple le cas du principe de la justice, du principe de la proportionnalité.

Dans certains cas, l'appréciation de l'erreur dans les paramètres retenus peut se confondre avec le contrôle de la marge même de libre appréciation ou prérogative d'évaluation de l'administration. Par exemple, dans le cas de la notation attribuée à un fonctionnaire. La jurisprudence tend à affirmer que dans ces situations, le tribunal ne peut contrôler l'appréciation portée par l'autorité administrative à moins qu'il n'y ait une erreur manifeste ou grossière.

Le tribunal doit se prononcer sur toutes les causes d'invalidité qui auront été invoquées, tout comme il doit identifier lui-même l'existence de causes d'invalidité autres que celles qui auront été invoquées (article 95, CPTA).

**47.** Sauf dispositions contraires, les parties à l'instance doivent payer des dépens. Ces dépens comprennent la "taxe de justice" et les frais de procédure. La taxe de justice est calculée en fonction du montant de l'affaire. Les frais de procédure sont tous les frais engagés par la partie ayant obtenu gain de cause. Le montant de la condamnation au titre des frais de représentation (honoraires d'avocat) est fixé par le tribunal entre un dixième et un quart de la taxe de justice à payer.

En général, la partie qui succombe supporte les dépens de la procédure. Si une partie obtient partiellement gain de cause et succombe partiellement, les dépens doivent être repartis proportionnellement.

Les dispenses subjectives et objectives sont fixées par la loi.

**48.** À la Cour administrative suprême et dans les Cours administratives d'appel, l'affaire est jugée par une formation collégiale ; dans les tribunaux administratifs, elle l'est par un juge unique ou une formation collégiale, selon le type d'affaire et son montant.

**49.** Dans toutes les instances de la juridiction administrative les opinions séparées sont autorisées.

**50.** Les sentences ou arrêts sont rendus par écrit, puis signifiés aux parties. Dans certains cas, la sentence peut être dictée au greffier à l'issue de l'audience publique de jugement portant sur les faits, s'il y a également eu des débats oraux portant sur l'aspect juridique de la cause (par ex., articles 659, 4, do CPC, 103 do CPTA).

#### **D. Les effets et l'exécution du jugement**

**51.** Les décisions des tribunaux lient toutes les entités publiques et privées.

Mais il existe une multitude de cas. Par exemple :

- Dans une action en condamnation au paiement d'une indemnisation pour responsabilité civile, le jugement, dès lors qu'il n'est pas susceptible d'appel, a force obligatoire générale : il n'y a lieu à aucun autre débat, dans aucune autre instance ;
- Dans un recours en annulation, le jugement portant annulation de l'acte administratif, pour un vice précis, n'empêche pas l'administration de pratiquer un acte ayant le même contenu, dès lors que le vice en question n'est pas répété.

Par ailleurs, le CPTA prévoit à l'article 161 que les effets d'un jugement devenu définitif ayant annulé un acte administratif défavorable ou reconnu une situation juridique favorable à une ou plusieurs personnes peuvent s'étendre à des tiers se trouvant dans la même situation juridique, qu'ils aient ou non saisi la justice, dès lors qu'il n'existe aucune sentence devenue définitive concernant ces derniers. Ceci vaut uniquement pour les cas parfaitement identiques, notamment dans le domaine de la fonction publique et des concours, et uniquement lorsqu'auront été prononcés, dans le même

sens, cinq jugements devenus définitifs ou, en cas de procès de masse, lorsqu'auront été tranchées trois affaires dans ce même sens.

**52.** Dans le recours formé contre les normes édictées en vertu de dispositions du droit administratif, le tribunal peut décider que, pour des raisons de sécurité juridique, d'équité ou d'intérêt public d'une importance exceptionnelle, sa déclaration d'illégalité ayant force obligatoire générale ne produira d'effets qu'à partir de l'expiration du délai d'appel.

**53.** L'exécution des décisions des tribunaux administratifs à l'encontre des autorités administratives est prévue de façon détaillée dans le CPTA (articles 157 à 179).

L'exécution des décisions des tribunaux administratifs à l'encontre des particuliers obéit aux règles de procédure civile, mais relève également des tribunaux administratifs.

Les jugements condamnant l'administration à la prestation de faits ou à la remise de choses doivent être exécutés spontanément par l'administration elle-même dans un délai maximum de trois mois, sauf en cas de motif légitime d'inexécution.

À défaut d'exécution spontanée, le tribunal peut fixer une astreinte jusqu'à l'exécution, ainsi que le contenu même des actes et opérations qui doivent être adoptés.

Les sentences condamnant l'administration à payer un montant précis doivent être exécutées par l'administration elle-même dans un délai de 30 jours.

À défaut d'exécution spontanée, le tribunal peut saisir le Conseil Supérieur des Tribunaux Administratifs et Fiscaux qui décide sur une dotation inscrite au Budget de l'État.

L'annulation d'un acte administratif entraîne pour l'administration le devoir de rétablir la situation qui existerait si l'acte annulé n'avait pas été pratiqué. Elle dispose de trois mois pour le faire. À défaut d'exécution par l'administration, le tribunal peut préciser le contenu des actes et des opérations à adopter.

Dans tous les cas, l'inexécution illicite des décisions engage la responsabilité civile de l'administration et des personnes qui y exercent des fonctions, ainsi que leur responsabilité disciplinaire.

**54.** L'un des desiderata proclamés dans la "Réforme du contentieux administratif", évoquée dans l'introduction, est celui de la diminution de la lenteur des procédures. À cet effet, le nombre de tribunaux administratifs a augmenté. Cependant, dans le même

temps, la compétence d'attribution de cette juridiction a été élargie et les moyens procéduraux disponibles ont augmenté.

Il n'est pas encore possible d'avoir une notion complète du résultat de cette réforme.

## **E – Les voies de recours**

**55.** Dans la quasi-totalité des affaires les parties saisissent les tribunaux administratifs de premier degré (TAC) (article 44 de l'ETAF) ; les cours administratives d'appel (TCA) ainsi que la Cour suprême administrative (STA) fonctionnent, essentiellement, comme tribunaux de recours.

Les Cours administratives d'appel peuvent statuer en premier ressort dans quelques rares cas – par exemple, les actions en retour fondées sur la responsabilité civile des juges et des magistrats du Ministère Public près les tribunaux administratifs (TAC).

La STA peut statuer en premier ressort, essentiellement dans les procédures relatives à des actions ou des omissions, en matière administrative, des autorités suivantes :

Président de la République ; Assemblée de la République et son Président ; Conseil des Ministres ; Premier Ministre ; Cour Constitutionnelle et son Président, Président de la Cour Administrative Suprême ; Cour des Comptes et son Président ; Président de la Cour Militaire Suprême ; Conseil Supérieur de la Défense Nationale ; Conseil Supérieur des Tribunaux Administratifs et Fiscaux et son Président ; Procureur Général de la République ; Conseil Supérieur du Ministère Public.

Dans les actions en retour fondées sur la responsabilité civile des juges et des magistrats du Ministère Public auprès de la Cour administrative suprême et les Cours administratives d'appel.

En tant que tribunaux de recours, les Cours administratives d'appel fonctionnent, règle générale, comme tribunaux d'appel et la STA comme cour de cassation.

**56.** À chaque affaire doit être attribué un montant, qui représente l'utilité économique de la demande.

Le recours contre les décisions ayant jugé au fond, au premier degré de juridiction, peut être formé dans les affaires d'un montant supérieur à celui du ressort du tribunal dont le jugement est attaqué.

Le taux de compétence des tribunaux administratifs est actuellement de 3.740,98 €, celui des TCA est de 14.963, 34 €

Lorsque les juridictions d'appel et de cassation statuent en premier ressort, leur taux de compétence est celui des tribunaux administratifs de premier degré.

Sont considérées d'un montant indéterminable les affaires relatives à des biens immatériels et à des normes émises dans l'exercice de la fonction administrative. Dans ces cas, le recours est toujours recevable.

Il est également possible de former un recours, par exemple, contre les décisions en matière sanctionnaire ou qui mettent un terme à la procédure sans se prononcer au fond.

Les tribunaux du second degré (Cours administratives d'appel – TCA), qui statuent sur les appels formés contre les décisions des tribunaux administratifs, jugent les faits et le droit (article 149 CPTA).

La Cour administrative suprême (STA), qui statue sur les pourvois formés contre les décisions des TCA ou celles de la STA ayant statué en premier ressort (pourvoi devant la formation plénière), ne juge que le droit (article 12 de l'ETAF).

## **F. Les procédures d'urgence et les référés**

**57.** Le CPTA établit une distinction entre procédures d'urgence et les procédures de référés. Elles sont toutes deux plus accélérées que la normale. Le tribunal compétent pour les référés est celui qui est compétent au fond. Toutes les instances sont sujettes à la même réglementation dans le cadre des référés.

**58.** Les procédures d'urgence prévues sont les suivantes : recours contre des actes administratifs en matière électorale ; recours contre des actes administratifs relatifs à la passation de marchés de travaux, de concession d'ouvrages publics, de prestation de services et de fourniture de biens ; injonctions pour la communication d'information, la consultation de dossiers et la délivrance de copies et injonction pour la protection de droits, libertés et garanties.

Dans le cas des recours, la demande est en annulation ou en déclaration de nullité. En ce qui concerne les injonctions, la demande varie en fonction de l'objet du litige. Dans le

cas des injonctions visant la protection d'un droit et qui revêtent une urgence particulière, le tribunal peut statuer en 48 heures.

En général, les actions, les recours et les injonctions prévues dans le CPTA n'ont pas d'effet suspensif. Mais le CPTA prévoit que l'intéressé puisse demander l'adoption de mesures de référé, anticipatoires ou conservatoires, de nature à assurer l'utilité de la sentence qui sera rendue. Parmi ces mesures figurent : le sursis à exécution d'un acte administratif ou d'une norme ; l'admission provisoire à des concours et des examens ; l'attribution provisoire de la jouissance d'un bien ; l'autorisation provisoire pour démarrer ou poursuivre une activité ou pour adopter une conduite ; le règlement provisoire d'une situation juridique, notamment par l'imposition à l'administration du paiement d'un acompte sur des prestations prétendument dues ou à titre de réparation provisoire ; injonction d'adopter une conduite ou de s'en abstenir adressée à l'administration ou à un particulier, notamment un concessionnaire, pour violation ou crainte fondée de violation des normes du droit administratif.

Normalement, le requérant doit faire la preuve de l'existence de dommages difficilement réparable ; la mesure est ordonnée si elle n'est pas susceptible d'entraîner des dommages pour l'intérêt public ou des intérêts privés supérieurs aux dommages du requérant (article 120).

**59.** La réglementation des référés est la même pour les litiges opposant les particuliers et l'administration, que pour les litiges concernant les différentes collectivités de droit public.

### **III – Les litiges administratifs peuvent-ils être réglés par des instances non juridictionnelles ?**

**60.** Comme nous l'avons vu (cf. **21.**), on peut considérer que, d'une manière général, le recours administratif est facultatif. Mais on peut également considérer que demeurent en vigueur, ou peuvent être établies, des dispositions exigeant un recours administratif préalable (cas de l'application de certaines peines disciplinaires, selon le Statut Disciplinaire concerné, d'exclusion ou d'homologation de la liste du classement final,

dans le cadre des concours de recrutement de personnel, conformément au décret-loi 204/98).

Que le recours administratif préalable soit obligatoire ou facultatif, l'administration peut rendre une décision favorable au requérant et régler ainsi le litige.

**61.** Le CPTA prévoit la possibilité de réunir une cour d'arbitrage pour trancher les questions suivantes : a) questions afférentes à des contrats, y compris l'appréciation d'actes administratifs relatifs à leur exécution ; b) questions de responsabilité civile extracontractuelle, y compris l'exercice du droit de retour ; c) questions relatives à des actes administratifs pouvant être révoqués pour un motif autre que leur invalidité, aux termes de la loi substantive.

Dans tous ces cas, s'il existe des tiers concernés, il faut qu'ils acceptent eux aussi le traité d'arbitrage.

Il existe d'autres instances de régulation indépendantes, dans divers domaines (presse, médias, marché boursier, assurances), mais leurs décisions matériellement administratives peuvent, en tout état de cause, faire l'objet d'un recours juridictionnel.

Le médiateur de la République (*provedor de justiça*) examine les plaintes des citoyens et formule des recommandations, mais il n'a pas de pouvoir de décision.

**62.** Cf. **61.**

#### **IV – Administration de la justice et données statistiques**

##### **A. Les moyens mis à disposition de la justice dans le contrôle de l'administration**

**63.** Les données relatives aux budgets annuels (années 2003, 2004 et 2005) du Ministère de la Justice, des tribunaux de la juridiction commune et de la juridiction administrative et fiscale sont résumées dans les tableaux qui suivent :

<b>Budget du Ministère de la Justice (M€)</b>			
	2003	2004	2005*
Personnel	769,2	788,8	940,9
Dépenses courantes	254,6	226,3	245,5
Capital	5,2	5,4	6,6
<b>Total Fonctionnement</b>	<b>1029</b>	<b>1020,5</b>	<b>1193</b>
Investissement	102,6	88,7	86,6
<b>Total Ministère Justice</b>	<b>1131,6</b>	<b>1109,2</b>	<b>1279,6</b>
% MJ du Budget de l'Etat	2,3	2,3	2,5

\*budget corrigé en septembre 2005

<b>Juridiction commune</b>			
Budget de la Cour suprême de justice**, Cours d'appel et tribunaux de 1ère instance (M€)			
	2003***	2004	2005*
Personnel		391	375,7
Dépenses courantes		104	97,8
Capital		0,5	1,9
<b>Total Fonctionnement</b>		<b>495,5</b>	<b>475,4</b>
Investissement			
<b>Total Ministère Justice</b>		<b>495,5</b>	<b>475,4</b>

\*budget corrigé en septembre 2005

\*\* a partir de 2005, la CSJ ne fait plus partie de la structure du Ministère

\*\*\* jusqu'en 2003 les dépenses en personnel étaient comprises dans une rubrique plus vaste, ce qui ne permet pas une désagrégation correcte

<b>Juridiction administrative et fiscale</b>			
Budget de la Cour administrative suprême, Cours administratives d'appel et tribunaux administratifs et fiscaux de 1ère instance (M€)			
	2003**	2004	2005*
Personnel		18,9	22
Dépenses courantes		0,8	1
Capital			0,1
<b>Total Fonctionnement</b>		<b>19,7</b>	<b>23,1</b>
Investissement			
<b>Total Ministère Justice</b>		<b>19,7</b>	<b>23,1</b>

\*budget corrigé en septembre 2005

\*\*\* jusqu'en 2003 les dépenses en personnel étaient comprises dans une rubrique plus vaste, ce qui ne permet pas une désagrégation correcte

**64.** Le 31 décembre 2004, la juridiction administrative e fiscale comptait 189 magistrats (38 juges conseillers, 28 juges de 2<sup>ème</sup> instance et 123 juges de 1<sup>ère</sup> instance), dont 25 juges conseillers, 16 juges de 2<sup>ème</sup> instance et 85 juges de 1<sup>ère</sup> instance dans le domaine administratif.

La juridiction commune comptait, le 31 décembre 2004, 1776 magistrats (75 juges conseillers, 360 juges de 2<sup>ème</sup> instance et 1341 juges de 1<sup>ère</sup> instance).

**65.** Le 31 décembre 2004, le pourcentage de magistrats affectés au contrôle de l'administration était de 10,6% (juridiction administrative et fiscale) par rapport au nombre total de magistrats, toutes juridictions confondues.

**66.** La Cour administrative suprême dispose d'un Cabinet de soutien technique et documentaire, auquel sont affectés 12 assistants formés en droit, qui assistent les juges conseillers dans leur travail, et 8 assistants administratifs dans le traitement informatique des arrêts.

**67.** La bibliothèque de la Cour administrative suprême dispose d'une vaste collection d'ouvrages, essentiellement en langue portugaise, ainsi que de nombreuses collections de périodiques juridiques.

**68.** Tous les magistrats disposent de moyens informatiques, fixes et portables, intégrés dans un réseau.

Par ailleurs, et outre l'accès à *internet*, tous les magistrats et fonctionnaires de ont libre accès à diverses bases de données de législation, jurisprudence et doctrine.

En termes de procédure, la Cour administrative suprême dispose d'une application informatique de gestion des dossiers, étant en cours d'étude une nouvelle application qui permettra aussi à cette Cour suprême la gestion de tous les dossiers en format exclusivement numérique.

**69.** La juridiction administrative et fiscale dispose, en outre des sites des Cours supérieures, d'une page d'accès à la juridiction administrative et fiscale, intégrée dans le Système Informatique des Tribunaux Administratifs et Fiscaux (SITAF), lequel a pour objectif l'informatisation de tous les actes de procédure et de la gestion des dossiers qui sont présentés devant les tribunaux de la juridiction administrative et fiscale.

**70-72.** Données concernant les affaires enregistrées, traitées et en stock, pour les années de référence 2003 et 2004 (en raison de l'application du SITAF (v. **69**), ne sont pas encore disponibles les données relatives aux tribunaux de première instance pour l'année 2004) :

<b>COUR ADMINISTRATIVE SUPRÊME</b>				
Années de référence	Stock (affaires non-traitées)	Entrées (affaires enregistrées)	Sorties (affaires traitées)	
2003	2.412	2.356	2.521	
2004	1.530	1.685	2.024	

<b>COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL</b>				
Années de référence	Stock (affaires non-traitées)	Entrées (affaires enregistrées)	Sorties (affaires traitées)	
2003	4.010	3.146	2.503	
2004	4.494	2.550	2.546	

<b>TRIBUNAUX DE PREMIÈRE INSTANCE (ADMINISTRATIFS)</b>				
Années de référence	Stock (affaires non-traitées)	Entrées (affaires enregistrées)	Sorties (affaires traitées)	
2003	7.475	5.713	3.952	

<b>TRIBUNAUX DE PREMIÈRE INSTANCE (FISCAUX)</b>				
Années de référence	Stock (affaires non-traitées)	Entrées (affaires enregistrées)	Sorties (affaires traitées)	
2003	26.688	11.053	37.438	

73. En ce qui concerne la durée moyenne des affaires, par instance :

COUR ADMINISTRATIVE SUPRÊME			2003		2004*	
Espèce (par type)	Espèce	Objet de l'action (par type)	Nombre d'affaires	Durée moyenne (en mois)	Nombre d'affaires	Durée moyenne (en mois)
Exécutions	Exécution contentieux administratif	Autres	19	11	15	19
Actions spéciales	Recours	Normes	..	..	..	..
		Actes administratifs	331	22	320	22
	Autres actions spéciales	Contentieux électoral	..	..	..	..
Procédures d'urgence	Procédure d'urgence	Procédures d'urgence	117	2	10	2
Recours juridictionnels	Autres recours	Non-spécifiés	2.011	8	1.632	9
Autres	Autres affaires	Conflits	4	3	7	5
			20	11	25	10
		Autres	..	..	..	..
			17	5	5	2

\*Données provisoires

.. Donnée nulle/protégée par secret statistique

COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL				2003		2004	
COUR	Espèce (par type)	Espèce	Objet de l'action (par type)	Nombre d'affaires	Durée moyenne (en mois)	Nombre d'affaires	Durée moyenne (en mois)
COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL NORD	Recours juridictionnels	Autres recours	Non-spécifié			292	4
	Recours juridictionnels	Autres recours	Non-spécifié			1334	15
COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL SUD	Exécutions	Exécution contentieux administratif	Autres			17	10
			Normes			7	29
	Actions spéciales	Recours	Actes administratifs			721	27
	Procédures d'urgence	Recours	Procédures d'urgence			22	3
			Conflits			3	9
		Autres	Autres affaires	Autres			..
COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL	Recours juridictionnels	Autres recours	Non-spécifié	1807	10		
	Exécutions	Exécution contentieux administratif	Autres	3	15		
			Normes	7	23		
	Actions spéciales	Recours	Actes administratifs	583	25		
	Procédures d'urgence	Procédures d'urgence	Procédures d'urgence	89	2		
			Conflits	4	8		
	Autres	Autres affaires	Autres	10	10		

\*Données provisoires

.. Donnée nulle/protégée par secret statistique

TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS DE 1ÈRE INSTANCE			2003	
Espèce (par type)	Espèce	Objet de l'action (par type)	Nombre d'affaires	Durée moyenne (en mois)
Actions spéciales	Recours	Normes	3	24
		Actes administratifs	13	18
			1.712	18
	Autres actions spéciales	Responsabilité civile	363	27
		Respect de contrats/autres obligations	81	32
		Reconnaissance d'un droit/Comportement de l'Administration	111	25
	Contentieux électoral	5	4	
Autres	Autres affaires	Autres	1.662	4

**74-75.** Information non disponible.

**76.** Ce que l'on peut dire est que l'on ne voit pas formulée une préoccupation particulière des juridictions en ce qui concerne les effets des condamnations sur les budgets publics. Ceci dit, naturellement que dans certains cas le tribunal juge en équité, tenant compte, dans ces cas, de la situation économique aussi bien de la victime que de l'agent.