



**Séminaire organisé par
la Cour suprême d'Estonie et l'ACA-Europe**

“Procédure régulière”

Tallinn, 18-19 octobre 2018

Réponses au questionnaire: Portugal



Séminaire cofinancé par le programme « Justice » de l'Union Européenne

Procédure régulière

Questionnaire du séminaire de l'ACA à Tallinn, 26-27 avril 2018

La Constitution de la République Portugaise (CRP) garantit à tous les citoyens, à ses articles 20, paragraphes 1 et 4, et 268, paragraphes 4 et 5, l'accès au droit et à la protection juridictionnelle effective pour la défense de leurs droits et de leurs intérêts protégés par la loi. À son tour, le Code de procédure devant les tribunaux administratifs (CPTA)¹ consacre comme principes généraux du contentieux administratif, entre autres, la protection juridictionnelle effective (article 2), la pleine juridiction (article 3), le cumul des demandes (articles 4 e 5), l'égalité des parties (article 6) et la promotion de l'accès à la justice.

Outre les principes formellement consacrés dans le CPTA, il en existe d'autres qui peuvent être tirés de ce texte légal, tel que le principe de la simplification de la structure des moyens procéduraux (adoption d'un modèle unique pour toutes les procédures déclaratoires non urgentes, qui suivent la forme de l'action administrative), et celui de l'agilité des procédures, des mécanismes et des moyens procéduraux (qui confèrent une plus grande célérité à la procédure).

Partie A

Efficacité de la procédure juridictionnelle (aux dépens des garanties procédurales)

1. Procédure simplifiée

Le droit de procédure juridictionnelle administrative de votre pays prévoit-il une possibilité de régler les affaires administratives dans le cadre d'une procédure simplifiée : au niveau de la cour administrative suprême et/ou au niveau des tribunaux ? (OUI/NON)

OUI.

- Si OUI, veuillez répondre aux questions 2-4.

2. Prérequis au recours à la procédure simplifiée

2.1 Le prérequis à l'examen de l'affaire dans le cadre d'une procédure simplifiée est-il le fait que :

- a. les litiges aient trait à certains domaines spécifiques? Veuillez préciser les domaines (par exemple, les infractions mineures en matière de circulation, les amendes administratives, certains recours en droit des étrangers, extradition etc.) ;
- b. la faible gravité de l'infraction ? Veuillez préciser les critères de gravité (par exemple, est-ce la violation du droit en question qui est faiblement prioritaire ou

¹ Approuvé par la Loi n° 15/2002, du 22 février 2002, modifiée en dernier lieu par le Décret-loi n° 214-G/2015, du 2 octobre 2015.

- le montant de la demande qui est peu élevé ; un seuil financier a-t-il été établi et, si oui, lequel ?). Si possible, veuillez donner la définition légale ou jurisprudentielle de l'infraction de faible gravité ou du montant peu élevé de la demande, ainsi que des exemples de la jurisprudence ;
- c. la solution à l'affaire soit claire et évidente ;
 - d. autre (veuillez préciser) ?

Découlant du principe de la protection juridictionnelle effective, le CPTA consacre des procédures contentieuses urgentes au principal (en plus du référé) qui permettent un règlement rapide des affaires qui ne sauraient se satisfaire de la durée normale de la procédure. L'article 36 dresse la liste des affaires urgentes :

- (i) le contentieux électoral (article 98) ;
- (ii) le contentieux des actions de groupe (article 99) ;
- (iii) le contentieux précontractuel (articles 100 à 103-B) ;
- (iv) l'injonction visant la communication d'informations, la consultation de dossiers et la délivrance de certificats (articles 104 à 108) ;
- (v) l'injonction visant la protection de droits, de libertés et de garanties (articles 109 à 111) ; et
- (vi) les procédures de référé (articles 112 à 134).

Les procédures urgentes au principal ne sont pas ralenties par leur nature accessoire-instrumentale, ce qui permet d'obtenir des décisions au fond dans une courte période de temps. Quant aux référés, bien qu'il s'agisse de procédures urgentes, elles ne sont pas principales, mais accessoires et ne confèrent donc pas toujours une plus grande célérité dans le règlement au fond du litige, même si elles garantissent l'effet utile de la décision.

En plus de ces types de procédures particulièrement accélérées et simplifiées, le CPTA prévoit divers mécanismes de simplification des procédures, en particulier :

- (i) la jonction d'affaires (article 28) ;
- (ii) le renvoi préjudiciel à la Cour administrative suprême (STA) (article 93) ;
- (iii) la sélection d'affaires prioritaires (article 48) ;
- (iv) le jugement en formation élargie (articles 93) ;
- (v) les décisions judiciaires simplifiées (articles 27-1/i) et 94-5) ;
- (vi) le report de l'instruction (articles 5-2 et 90-4) ;
- (vii) l'extension des effets du jugement (article 161) ;
- (viii) les significations et notifications électroniques (article 25 do CPTA)², etc.

² Cf. Arrêté ministériel n° 242/17, du 19 décembre 2017, qui règle le traitement électronique des affaires dans les tribunaux administratifs, dans les cours administratives d'appel et à la cour administrative suprême.

2.2 Les possibilités d'examen d'une affaire dans le cadre d'une procédure simplifiée sont-elles déterminées d'une façon exhaustive dans la loi ou bien c'est la jurisprudence qui joue le rôle décisif dans le recours à ce dispositif (par exemple, une décision discrétionnaire) ?

Le paragraphe 1 de l'article 36 du CPTA n'impose pas de *numerus clausus*. Il établit au contraire l'existence d'autres procédures urgentes prévues par la loi, en admettant que « en l'absence de spécification spéciale quant à leur traitement, les procédures prévues dans une loi spéciale obéissent à la procédure administrative, avec des délais réduits de moitié. Pour le reste, elles sont régies par les dispositions des paragraphes 2 et 3 du présent article et, pour ce qui est du recours juridictionnel, par les dispositions de l'article 147 » (article 36-4)

Voici quelques exemples de procédures urgentes, consacrées dans des lois distinctes :

- (i) la contestation de la décision de la Commission nationale de l'objection de conscience concernant la reconnaissance du statut d'objecteur de conscience³ ;
- (i) l'action en déclaration de déchéance de mandat ou de dissolution d'organes municipaux⁴ ;
- (ii) l'injonction judiciaire de pratiquer un acte légalement dû en matière d'urbanisme⁵ ; et
- (iii) la contestation juridictionnelle d'actes d'octroi ou de refus de protection internationale, ainsi que de retrait de la protection internationale ou d'éloignement du territoire national⁶.

2.3 La juridiction peut-elle recourir à une procédure simplifiée même si elle n'a pas obtenu le consentement des parties au procès ?

Selon le CPTA, il incombe au juge de « diriger activement la procédure et de veiller à son déroulement rapide, en ordonnant d'office les actes nécessaires à la poursuite normale de l'action, en adoptant des mécanismes de simplification et d'accélération qui assurent le règlement du litige dans un délai raisonnable » (article 7-A). Le juge exerce librement la gestion procédurale, indépendamment du consentement des parties, même si celle-ci doivent être entendues (exemples : sélection des affaires prioritaires (article 48-1) ;

3 Cf. article 27 de la Loi n° 7/92, du 2 mai 1992, telle que modifiée par la Loi n° 138/99, du 28 août 1999.

4 Cf. article 15-1 de la Loi n° 27/96, du 1^{er} août, telle que modifiée par le Décret-loi n° 214-G/2015, du 2 octobre 2015.

5 Cf. Régime juridique de l'urbanisme et de la construction, approuvé par le Décret-loi n° 555/99, du 16 décembre 1999, modifié en dernier lieu par la Loi n° 79/2017, du 18 août 2017.

6 Cf. article 84 de la Loi n° 27/2008, du 30 juin 2008, tel que modifiée par la Loi n° 26/2014, du 5 mai 2014.

anticipation de la solution du litige au fond (article 121) ; levée des mesures conservatoires (article 123-3) et ordonnance provisoire de mesures conservatoires (article 131).

2.4 L'individu peut-il contester l'application de la procédure simplifiée séparément de la décision définitive de la juridiction ?

Les mesures de simplification de la procédure ne peuvent être contestées que dans les cas où elles portent atteinte aux principes de l'égalité ou du contradictoire, à l'acquisition procédurale des faits ou à la recevabilité de moyens de preuve (article 630 do CPC).

2.5 Est-il possible de passer d'une procédure simplifiée à une procédure générale et vice versa ?

Le CPTA prévoit l'ordonnance de mesures provisoires dans les cas où, d'office ou à la demande des parties, le juge estime qu'il y a une urgence qualifiée passible d'entraîner une situation de fait accompli en cours de procédure (article 131).

Par ailleurs, le tribunal peut rendre la décision au fond en même temps qu'il statue sur la mesure conservatoire (anticipation du jugement au fond), permettant la conversion de la procédure de référé en procédure principale. Pour cela, il faut que soient remplies certaines conditions : (a) l'action au fond a été introduite ; (b) le dossier contient tous les éléments pertinents ; (c) l'affaire est simple ou urgente ; et (d) l'audition des parties dans le délai de 10 jours sur le recours à ce mécanisme (article 121).

En matière de protection des droits, des libertés et des garanties, le législateur prévoit la possibilité de conversion de la procédure d'injonction en une procédure de référé, en déterminant que, si une urgence particulière le justifie, le juge doit, dans le même jugement avant dire droit, et sans autres formalités, ordonner les mesures provisoires jugées utiles, en appliquant dans ce cas les dispositions de l'article 131 (article 110-A).

3. Nature de la procédure simplifiée

3.1 Quelles exigences de la procédure juridictionnelle administrative sont contraignantes dans une procédure simplifiée (par exemple, l'audition, les principes généraux de la procédure juridictionnelle administrative, etc.) ?

La culture de l'urgence reflétée dans le CPTA – procédures urgentes au principal (article 97) ; décisions au fond dans l'ordonnance de mise en état (article 88); audience orale sur les faits et plaidoiries (article 91) ; affaires prioritaires (article 48), entre autres – a entraîné l'abandon de certains principes classiques sans pour autant remettre en cause la justice administrative. Les procédures urgentes respectent le principe de la protection juridictionnelle effective, qui garantit leur caractère équitable et contradictoire. Dans l'injonction tendant à la protection des droits, des libertés et des garanties (dans les cas

d'urgence qualifiée), le juge peut ordonner l'audition du défendeur par tout moyen de communication (article 110-3/b)). Il en est de même pour l'ordonnance de mesures conservatoires provisoires pouvant être précédée de l'audition du défendeur, aux termes de l'article 131, n 3). Par ailleurs, l'obligation de motiver les décisions judiciaires (article 154 du Code de procédure civile⁷ *ex vi* article 1^{er} du CPTA) – permet le contrôle de la décision par voie de recours – est une garantie de la transparence procédurale, obligatoire dans le cadre des procédures urgentes.

3.2 Quelles règles générales de la procédure juridictionnelle administrative ne doivent pas être suivies dans une procédure simplifiée (par exemple, est-ce qu'il existe des dérogations en matière de rédaction du procès-verbal, de délais de procédure, d'exigences formelles, de remise de pièces de procédure, de procédure préalable, de formalisation de la décision, de formation de jugement, de tenue d'une audience orale, la prononciation en audience publique, etc.).

Pour les procédures urgentes au principal, le CPTA admet (article 36-2) de déroger à certaines règles générales en matière de délais de procédure (article 29), suspension des délais pendant les vacances (article 138-1) et recueil des visas (article 657 du CPC, *ex vi* article 140 du CPTA). Autrement dit, les délais sont réduits de moitié, ils courent pendant les vacances, avec dispense de visas préalables (même en phase de recours juridictionnel) et les actes du greffe sont pratiqués le jour même, avec priorité sur tous les autres (article 36-2). Par ailleurs, aux termes de l'article 147, le délai pour former un recours juridictionnel est réduit de moitié et fixé à 15 jours (par opposition au délai de 30 jours⁸).

Dans les procédures de groupe également, il existe une règle spéciale de présentation des mémoires. Aux termes de l'article 99-3, du CPTA, le modèle auquel doivent obéir les mémoires des parties est établi par arrêté du membre du Gouvernement en charge de la Justice⁹.

3.3 Existe-t-il des différences dans l'utilisation de la procédure simplifiée entre les instances ?

Les particularités signalées plus haut, associées aux procédures urgentes, sont applicables quelle que soit l'instance saisie.

3.4 Quelles sont les limitations à l'exercice des voies de recours dans le cas d'une procédure simplifiée ? Une affaire administrative, réglée dans le cadre d'une procédure simplifiée, est-elle susceptible de recours jusqu'à la plus haute instance administrative ? S'il existe des différences par rapport à la procédure générale,

⁷ Approuvé par la Loi n° 21/2013, du 26 juin 2013, modifiée en dernier lieu par la Loi n° 114/2017, du 29 décembre 2017.

⁸ Fixé à l'article 82 du CPTA.

⁹ Pas encore publié.

veuillez décrire le parcours d'une affaire, qui fait l'objet d'une procédure simplifiée, dans le système judiciaire (par exemple, le recours est déposé directement auprès de la plus haute instance, etc.).

Certaines décisions judiciaires rendues dans le cadre de procédures urgentes ne sont pas susceptibles de recours, telles que :

- a) les procédures urgentes ne font pas l'objet de renvoi préjudiciel devant la Cour administrative suprême (article 93-2) ;
- b) les ordonnances de mesures conservatoires provisoires (article 131-4).
- c) les décisions qui accordent ou qui refusent des mesures conservatoires, ainsi que celles qui ordonnent la levée de la mesure ordonnée ou sa modification et celles qui anticipent la décision au fond sur l'action principale, dans les procédures de référé dont le montant ne dépasse pas le ressort de la juridiction attaquée (article 629-1, du CPC, applicable par renvoi de l'article 142 du CPTA) ;
- d) les décisions qui, au premier degré de juridiction, ont statué au fond dans une action administrative urgente ou dans une procédure d'injonction (articles 97 à 111) dont le montant ne dépasse pas le ressort de la juridiction attaquée (article 142-1) ;
- e) les arrêts rendus par la Cour administrative d'appel ou par la Cour administrative suprême au second degré de juridiction, excepté les décisions de la Cour administrative d'appel susceptibles de pourvoi (articles 24-1/g), 25-1/a) et 37/a), du Statut des tribunaux administratifs et fiscaux et 150 du CPTA).

Dans les procédures urgentes, le CPTA détermine que « les recours sont formés dans le délai de 15 jours, dans la procédure principale ou secondaire où la décision a été rendue, lorsque la procédure est close devant la juridiction attaquée, ou par recours séparé si ce n'est pas le cas » (article 147-1).

Par ailleurs, le jugement par la juridiction supérieure est prioritaire sur les autres affaires. Il a lieu à l'audience qui suit la clôture de la procédure en vue de la décision et les délais à observer durant le recours sont réduits de moitié (article 147-2), notamment pour que les défendeurs au recours présentent leur mémoire (article 145-1), pour que le Ministère public rende son avis (article 146-1), pour l'audition des parties (article 146, paragraphes 2, 3 et 5), ainsi que le délai supplétif pour tous actes procéduraux ou judiciaires (article 29 et articles 149 et 156 du CPC).

3.5 Dans une procédure simplifiée, le jugement peut-il se limiter au dispositif du jugement (sans aucun considérant) ? (OUI/NON)

NON.

- Si NON, pourquoi une telle possibilité n'est pas prévue ?

La transparence procédurale, garantie de tout État de droit, est assurée par l'exigence de motivation des décisions judiciaires. C'est ainsi que l'article 205-1 de la CRP exige que toutes les décisions judiciaires, même avant dire droit, soient motivées, excepté les décisions de simple administration. Néanmoins, en ce qui concerne la forme de la motivation, la CRP admet une certaine marge en laissant à la loi le soin de la fixer. Le CPTA prévoit la possibilité de rendre des jugements simplifiés « lorsque le juge ou le rapporteur considère que la question de droit est simple, notamment parce qu'elle a déjà été tranchée par une autre juridiction, de façon uniforme et réitérée, ou que la demande est manifestement infondée, la motivation de la décision peut être sommaire et consister en un simple renvoi à la décision précédente, dont une copie est jointe » (article 94-5).

4. La procédure simplifiée dans la jurisprudence

4.1 Quelle est la proportion des affaires réglées dans le cadre d'une procédure simplifiée par rapport au nombre total des affaires réglées ? (%)

Nous ne disposons pas d'éléments nous permettant de répondre précisément à cette question.

4.2 La jurisprudence de votre pays a-t-elle mis en exergue des problèmes relatifs à la procédure simplifiée et, si oui, lesquels ? Veuillez donner un maximum de 3 exemples.

Nous n'avons trouvé aucune jurisprudence en la matière.

Partie B

Droit à une audience publique

1. Existe-t-il des types d'affaires administratives ou des instances judiciaires, où seule la procédure orale est applicable (c'est-à-dire la procédure écrite ne peut pas être utilisée) ?

Il n'existe aucun type d'affaires administratives où seule la procédure orale est applicable.

2. Dans quelles circonstances l'affaire peut-elle être réglée dans le cadre d'une procédure écrite? Une telle décision peut-elle être imputable, par exemple, au fait qu'il s'agit de :

- a. questions purement juridiques ;
- b. questions très techniques ;

- c. l'affaire ne soulève pas de questions factuelles ou juridiques, qui ne peuvent pas être réglées d'une façon adéquate sur la base des éléments du dossier et sur les positions écrites des parties ;
- d. autre fondement, par exemple, le souhait d'une des parties au procès ?

La procédure administrative est une procédure essentiellement écrite, avec quelques moments d'oralité. En règle générale, l'action administrative comprend une audience orale, consacrée à l'audition des témoins, des parties ou des experts (articles 91-3). Cependant, lorsque la complexité de l'affaire le justifie ou que l'une des parties le demande, à la fin de l'audience, le juge exige que les plaidoiries prévues à l'article 91-3/e) soient présentées par écrit dans le délai de 20 jours (articles 91-5 et 91-A du CPTA).

3. L'audience d'une affaire étant réglée dans le cadre d'une procédure orale, peut-elle être menée également par vidéoconférence (c'est-à-dire de façon qu'une partie au procès, son agent ou son conseiller se trouve dans un autre lieu lors de l'audience et effectue des actes de procédure depuis cet endroit en temps réel par le biais d'une transmission audiovisuelle) ? (OUI/NON)

OUI.

- Si OUI, veuillez préciser :

- a. quelles sont les limites légales (par exemple, dans quel type d'affaires ce n'est pas permis) ?

Le Code de procédure civile, applicable à titre supplétif, permet à son article 500 que « les témoins puissent déposer personnellement à l'audience ou par vidéoconférence, sauf dans les cas suivants a) audition anticipée, aux termes de l'article 419 ; b) audition par commission rogatoire adressée à un consulat portugais qui ne dispose pas de moyens techniques pour l'audition par vidéoconférence ; c) audition au domicile ou à la résidence de fonction, aux termes de l'article 503 ; d) impossibilité de comparution devant le tribunal ; e) audition par écrit, aux termes de l'article 517 ; f) déposition par écrit, aux termes de l'article 518 ; g) éclaircissement fournis aux termes de l'article 520 ».

Quant à l'article 502, il prévoit « l'audition par des moyens technologiques », sous réserve des exceptions établies au paragraphe 5, à savoir que, devant les tribunaux des aires métropolitaines de Lisbonne et de Porto, il n'y a pas d'audition par des moyens technologiques permettant la communication visuelle et sonore en temps réel, lorsque le témoin à interroger réside dans la même aire métropolitaine, sous réserve des cas prévus à l'article 520, à savoir l'impossibilité ou la grande difficulté de comparaître à l'audience. Dans ce cas, le juge peut, si les parties sont d'accord, ordonner que le témoin soit entendu par téléphone ou autre moyen de communication directe avec le tribunal.

Le CPTA détermine aussi que le juge puisse, dans le cadre de la procédure « d'injonction tendant à la protection des droits, des libertés et des garanties », si une urgence particulière le justifie, avec risque d'atteinte imminente au droit, ordonner l'audition du défendeur par tout moyen de communication jugé adéquat (article 110-3/b)). Par ailleurs, pour l'ordonnance de mesures conservatoires provisoires devant être précédée de l'audition du défendeur, celle-ci peut être réalisée par tout moyen de communication jugé nécessaire (article 131, n 3).

- b. les risques des vidéoconférences et la protection des droits de la personne ont-ils été discutés ? Quelles sont les principales positions en la matière ?

La vidéoconférence permet de recueillir les témoignages ou les déclarations sans la présence physique du témoin, à travers des moyens techniques de transmission à distance de son et d'images, en temps réel. Si, d'une part, la vidéoconférence confère célérité et efficacité à la procédure, d'autre part, elle peut aussi compromettre le principe de l'immédiateté de la preuve. En effet, la preuve recueillie par ce moyen n'assure pas une relation de proximité entre le tribunal et les participants, ce qui empêche la connaissance immédiate des réactions humaines (comportements psychologiques) qui tracent le profil de la personne interrogée. Le contact direct et immédiat entre le juge et le témoin est donc toujours préférable, car il permet d'interroger, d'observer et de tirer des déclarations et des réactions une plus forte conviction sur la réalité des faits.

4. L'audience d'une affaire étant réglée dans le cadre d'une procédure orale, peut-elle être menée hors de la cour (dans une institution pénitentiaire, à l'hôpital, etc.) ? Dans quelles circonstances ?

Dans l'ordre juridique portugais, les moyens de preuve permettent de démontrer ou de prouver les faits indispensables à la solution du litige. Selon le Code de procédure civile, applicable à titre supplétif, les moyens de preuve sont : la preuve littérale (article 423 à 451) ; l'aveu (article 452 à 465) ; la déclaration de la partie (article 466) ; l'expertise (article 467 à 489) ; l'enquête judiciaire (article 490 à 494) et la preuve testimoniale (article 495 à 526), etc..

Lorsque les circonstances de l'espèce le justifient, le juge peut (d'office ou à la demande des parties) se rendre sur le lieu des faits ou faire procéder à la reconstitution des faits, s'il le juge nécessaire (article 490). Il peut également « interroger les témoins sur le lieu des faits » (article 501).

Par ailleurs, si l'impossibilité de comparution devant le tribunal pour raison de santé concerne les parties, les dispositions de l'article 45 du CPC s'appliquent ; en revanche, si cette impossibilité concerne un témoin, ce sont les dispositions de l'article 457 qui

s'appliquent et le juge procède alors à l'interrogatoire et effectue les actes de procédure, comme établi à l'article 506.