



Bundesverwaltungsgericht



**Seminar organized by the Federal Administrative Court of
Germany and ACA-Europe**

**Functions of and Access to Supreme Administrative
Courts**

Berlin, 13 May 2019

Answers to questionnaire: Portugal



Seminar co-funded by the «Justice » program of the European Union

Séminaire de l'ACA-Europe sur l'accès aux Cours
Administratives Suprêmes et leurs fonctions

Berlin, 12 -14 mai 2019

Séminaire de l'ACA-Europe sur l'accès aux Cours Administratives Suprêmes et leurs fonctions

12 - 14 mai 2019

Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg
(Tribunal administratif supérieur de Berlin-Brandebourg)

Questionnaire

Introduction

L'une des principales missions de l'ACA-Europe consiste à favoriser une meilleure compréhension mutuelle de la jurisprudence des États membres. La reconnaissance et l'évaluation de la jurisprudence des Cours Administratives Suprêmes des autres États membres constituent des conditions essentielles à l'instauration d'une communauté judiciaire européenne. À cette fin, il ne suffit pas de pouvoir prendre connaissance des décisions des autres juridictions membres. Pour vraiment comprendre leur jurisprudence, il est également indispensable de comprendre les conditions dans lesquelles nos collègues exercent leurs fonctions et les traditions qui sous-tendent leurs actes.

Les conditions dans lesquelles les Cours Administratives Suprêmes travaillent dépendent largement, entre autres, du rôle spécifique qu'une Cour Administrative Suprême joue dans son système judiciaire national. Son rôle spécifique peut avoir une grande influence sur les possibilités d'accès à la Cour Administrative Suprême et sur la portée de son examen d'une affaire. Ce constat soulève un certain nombre de questions : quels « filtres », par exemple, le droit administratif procédural intègre-t-il à la procédure, le cas échéant ? Existe-t-il une procédure d'admission préalable ou toute affaire peut-elle être portée devant la Cour Administrative Suprême par les parties ? Les débats portent-ils uniquement sur les questions de droit ou les faits peuvent-ils également être abordés ?

L'étude de ces questions lors du séminaire qui se tiendra à Berlin du 12 au 14 mai 2019 devrait contribuer à une meilleure compréhension mutuelle des décisions rendues par les Cours Administratives Suprêmes des États membres. Cet objectif est également celui du séminaire étroitement lié qui se tiendra à Dublin les 25 et 26 mars 2019 et qui sera davantage axé sur le processus interne de prise de décision et étudiera la manière dont les juridictions prennent leurs décisions. Ces deux séminaires traitent de différents aspects de notre fonctionnement judiciaire, de nos délibérations et de notre raisonnement, qui sont tous importants pour comprendre la jurisprudence des différents États membres.

Les livres ne sont pas d'une grande utilité pour étudier ces questions de manière efficace, c'est pourquoi les séminaires de l'ACA-Europe sont le lieu idéal pour examiner ces aspects importants du travail quotidien du juge.

I. Fonctions de la Cour Administrative Suprême (CAS)

1. a) Combien de niveaux d'**instance** votre juridiction (administrative) compte-t-elle ?

Au Portugal, la juridiction administrative compte les tribunaux de première instance, les tribunaux de deuxième instance et la Cour Administrative Suprême.

- a) La Cour Administrative Suprême (*Supremo Tribunal Administrativo* ou STA) est l'organe suprême qui coiffe les tribunaux administratifs et fiscaux. Il est basé à Lisbonne et sa juridiction s'étend à tout le territoire portugais. Le STA est organisé en sections et en assemblée plénière. Il comprend deux sections : celle du contentieux administratif et celle du contentieux fiscal, qui fonctionnent en formation de trois juges ou en plénière.
- b) Les Cours Administratives d'Appel (*Tribunais Centrais Administrativos* ou TCA) – Cour Administrative d'Appel Nord (TCA-N) et Cour Administrative d'Appel Sud (TCA-S) – sont des juridictions du second degré. Elles sont basées à Porto et à Lisbonne et leur ressort est fixé par décret-loi. Chaque Cour Administrative d'Appel compte deux sections, celle du contentieux administratif et celle du contentieux fiscal, qui connaissent toutes deux des recours en fait et en droit.
- c) Les Tribunaux Administratifs (*Tribunais Administrativos de Círculo* ou TAC) et les Tribunaux Fiscaux (*Tribunais Tributários* ou TT) sont des juridictions du premier degré, c'est-à-dire des tribunaux locaux dont le siège et le ressort sont fixés par décret-loi, qui connaissent des actions en fait et en droit et statuent à juge unique, sauf lorsque la loi prévoit le jugement en formation collégiale. Ils peuvent être regroupés et prennent alors la désignation de Tribunal Administratif et Fiscal (TAF).

b) Votre CAS joue-t-elle également le rôle de juridiction de première instance ?

Oui.

c) Si tel est le cas, dans quelles circonstances votre juridiction joue-t-elle le rôle de juridiction de première instance ?

- en fonction du sujet ?
- en fonction de l'importance de l'affaire ?
- en fonction du choix du demandeur (seul) ou des parties (d'un commun accord) ?
- en fonction d'autres critères ?

Veillez expliquer.

Le STA joue le rôle de juridiction de première instance pour juger les recours contre les actes et les omissions en matière administrative, pratiqués par certaines autorités, c'est-à-dire en fonction du sujet.

La section du contentieux administratif est compétente en première instance pour les affaires suivantes :

- Recours en matière administrative contre les actes ou les omissions du Conseil des Ministres et du Premier Ministre, des organes supérieurs de l'État (Président de la République, Assemblée de la République et son Président, Tribunal Constitutionnel, STA, Cours Administratives d'Appel, Cour des Comptes, et leurs Présidents), ainsi que de certains organes constitutionnels (Conseil supérieur de la Défense nationale, Conseil supérieur des Tribunaux administratifs et son Président, Procureur général de la République et Conseil supérieur du Ministère public.
- Recours en matière d'élections prévues dans l'ETAF, notamment celles du Président et des Vice-Présidents du STA et des Présidents du TCA, et celles des juges membres du Conseil supérieur des Tribunaux administratifs et fiscaux ;
- Actions récursoires fondées sur la responsabilité fonctionnelle à l'encontre des juges du STA, des TCA et des magistrats du Ministère public qui exercent leurs fonctions auprès de ces tribunaux ou assimilés.

d) Quel est le pourcentage d'affaires jugées en première instance par rapport au nombre d'affaires total ? Veillez donner des données statistiques concernant le nombre d'affaires (et non concernant la qualité ou la charge de travail relative).

Le pourcentage est le suivant :

2016 – 7,0% ; 2017 – 6,0% ; 2018¹ – 4,5%

2.

a) Parmi les **affaires** attribuées à un juge de votre CAS, existe-t-il différents groupes d'affaires constituant le nombre d'affaires total (approche quantitative) ? Par ex. procédures en référé, procédures d'admission d'appel, procédures de première instance, autres. Quel est le pourcentage de ces groupes d'affaires dans le nombre d'affaires total ?

¹ Données provisoires

Les affaires sont classées, pour leur distribution entre les juges, selon les types de procédures fixées par la loi. Voici le pourcentage des différentes procédures, devant la section du contentieux administratif :

	2016	2017	2018 ²
Actions administratives	4,65%	4,06%	3,08%
Recours <i>per saltum</i>	0,74%	0,19%	1,45%
Pourvoi en cassation	24,76%	25,53%	25,40%
Analyse préliminaire	62,94%	65,37%	66,06%

b) S'il existe des groupes d'affaires (question a), est-il possible de classer ces affaires en fonction de leur complexité et donc du temps nécessaire à leur traitement (approche qualitative) ?

Non.

3. a) Dans les affaires en appel, votre CAS :

- examine-t-elle les décisions des juridictions inférieures en prenant en compte les faits et le droit ?
- examine-t-elle les décisions des juridictions inférieures en prenant en compte uniquement le droit ?
- répond-elle uniquement à une question de droit (abstraite) ?

Les principales fonctions du STA sont celles d'un tribunal de dernière instance, avec des pouvoirs de cour de cassation qui applique directement la loi aux faits établis.

4. Quelles sont les **finalités** du travail juridictionnel de la CAS en tant que juge d'appel ?

- l'uniformisation/l'unification du droit ?
- la justice dans le cas individuel ?
- le développement du droit ?
- le contrôle du respect des règles de procédure par les juridictions inférieures ?

Les finalités sont l'uniformisation du droit, la justice dans le cas individuel et le développement du droit.

5. a) Quelles sont les finalités du travail juridictionnel de la CAS en tant que juridiction de première instance ?

² Données provisoires

Statuer sur les demandes en annulation ou en déclaration de nullité de l'acte et en condamnation de l'autorité compétente à pratiquer un acte administratif illégalement omis ou refusé.

b) Pour quelles raisons certaines procédures sont-elles soumises à la CAS en tant que juridiction de première instance ?

Le STA est compétent pour connaître en premier ressort des recours dirigés contre les actes administratifs des organes suprêmes de l'État, à condition que ces affaires aient une grande portée nationale ou une grande valeur financière, mais aussi en fonction de la dignité des fonctions en cause.

6. a) Existe-t-il un tribunal constitutionnel distinct dans votre pays ?

Oui. Le Tribunal Constitutionnel occupe une place spéciale et autonome dans l'ordre constitutionnel des tribunaux.

b) La CAS dans votre pays joue-t-elle le rôle de tribunal constitutionnel ?

Non.

c) Dans quelle mesure votre CAS prend-elle en considération le droit constitutionnel, en particulier les droits fondamentaux ?

Les tribunaux de la juridiction administrative et fiscale ne peuvent pas appliquer de normes qui enfreignent la Constitution ou les principes qui y sont consacrés. Ils doivent apprécier la constitutionnalité des normes uniquement par rapport au cas d'espèce.

d) S'il existe un tribunal constitutionnel distinct, existe-t-il un recours spécial/extraordinaire contre les décisions (définitives) de la CAS devant le tribunal constitutionnel pour violation du droit constitutionnel ?

Oui. Le Tribunal Constitutionnel peut être saisi des recours contre les arrêts rendus par le STA qui appliquent des normes dont l'inconstitutionnalité a été soulevée durant le procès, ou qui refusent d'appliquer des normes sur le fondement de leur inconstitutionnalité. Ce recours est limité aux questions d'inconstitutionnalité normative.

e) S'il existe un tribunal constitutionnel distinct et que votre juridiction prend également en compte le droit constitutionnel, de quelle manière votre juridiction aborderait-elle une affaire si elle estime qu'une loi en particulier est contraire à la constitution ?

Dans le jugement d'une affaire, le STA peut refuser d'appliquer des normes qu'il considère anticonstitutionnelles. Dans ce cas, il y a saisine obligatoire du Tribunal Constitutionnel par le Ministère public.

f) S'il existe un tribunal constitutionnel distinct dans votre pays, les demandeurs peuvent-ils contester les actes administratifs également devant le tribunal constitutionnel (c'est-à-dire sans porter l'affaire devant la CAS en premier lieu) ? Si tel est le cas, de quelle manière les actions devant le tribunal constitutionnel sont-elles liées à la procédure introduite devant la CAS ?

Non. Les parties doivent d'abord soulever la question de l'inconstitutionnalité normative durant le procès devant le STA, et seulement après saisir le Tribunal Constitutionnel contre la décision du STA.

II. Accès à la CAS

1. a) Une partie doit-elle être **représentée par un praticien du droit** devant la CAS ?

Oui. La représentation est obligatoire devant les juridictions administratives.

b) Si tel est le cas, le représentant doit-il être un avocat/avoué/conseil ?

Oui.

c) Existe-t-il des avocats/avoués/conseils spécialement admis à plaider devant la CAS ?

Non.

d) D'autres praticiens du droit sont-ils admis à agir en qualité de représentants ? Par ex. juristes, représentants d'ONG, ... ?

Oui. Les autorités administratives peuvent être représentées par des avocats, des avoués ou des juristes exerçant des fonctions de conseil juridique.

e) Des règles spécifiques (différentes) s'appliquent-elles pour les représentants d'autorités administratives ?

Les juristes exerçant des fonctions de conseil juridique qui représentent des autorités administratives doivent être expressément désignés pour les représenter. Dans le cadre du procès, ils sont tenus aux mêmes devoirs déontologiques que le représentant de l'autre partie, notamment au secret professionnel.

2. a) Quelles sont les **exigences formelles** pour un appel devant la CAS (par ex. demande précise, raisonnement, ...) ?

L'appel est formé par une requête qui contient les moyens de droit, l'exposé des vices imputés à la décision et les conclusions.

b) Votre CAS est-elle tenue (et doit-elle se limiter à) d'examiner l'affaire selon des objections spécifiques (sur le droit procédural et/ou le droit matériel) de l'appelant ?

Non. Le STA applique définitivement le régime juridique qu'il estime adapté à l'affaire.

c) Si tel est le cas, de quelle manière votre CAS se conforme-t-elle à l'obligation de soumettre une décision préjudicielle à la CJE qui lui incombe en vertu de l'art. 267 du TFUE ?

3. Concernant le rôle de **juge d'appel** de la CAS dans votre pays (c'est-à-dire, lorsqu'elle ne joue pas le rôle de juridiction de première instance) :

a) Toutes les parties à la procédure de niveau d'instance inférieur sont-elles en droit de saisir la CAS contre tous types de décisions de la juridiction d'instance inférieure ?

Oui, toutes les parties déboutées en première instance peuvent faire appel.

b) Existe-t-il certains types de décisions des juridictions inférieures (par ex. décisions provisoires, certains domaines du droit, ...) qui ne peuvent pas être contestées devant la CAS ?

Oui.

4. Dans la mesure où, de manière générale, les parties à la procédure devant la juridiction inférieure peuvent saisir la CAS (en tant que juge d'appel) :

a) ce droit est-il limité par un **filtre** prévu par la législation (quantitatif, par ex. en fonction de la valeur du litige, ou qualitatif, par ex. dans certains domaines du droit, en fonction d'une analyse préliminaire) ?

En contentieux administratif, l'admission des recours contre les décisions de deuxième instance est limitée par un filtre prévu dans la législation et fait l'objet d'une procédure d'analyse préliminaire.

En contentieux fiscal, la recevabilité des recours dépend de critères automatiques fixés par la loi, notamment du montant de l'affaire.

b) Si une analyse préliminaire est réalisée, veuillez indiquer :

- Quelle juridiction décide (juridiction inférieure ou CAS) ?

Le STA.

- Si la juridiction inférieure admet une affaire à la CAS, cette décision lie-t-elle la CAS ?

Non.

- Si la CAS décide, existe-t-il une procédure spécifique d'admission devant la CAS ? Veuillez donner des précisions.

Les critères d'admission du recours font l'objet d'une analyse préliminaire par une formation composée de trois juges, parmi les plus anciens de la section du contentieux administratif.

- Si la juridiction inférieure décide (et refuse), la CAS peut-elle malgré tout connaître de l'affaire ?

Le STA peut être saisi d'un recours contre la décision de refus.

- Si la juridiction inférieure décide, décide-t-elle d'admettre un appel d'office ou uniquement sur demande ?

c) Existe-t-il des règles spécifiques pour l'application de filtres dans certains domaines du droit (par ex. droit d'asile, ...) ?

Non.

d) Si votre juridiction applique une procédure d'admission d'appel, quelles sont les exigences générales à respecter pour qu'une affaire puisse être soumise à la CAS ?

Quand la question en cause revêt une importance fondamentale au plan juridique ou social ou lorsque l'admission du recours est clairement nécessaire à une meilleure application du droit.

e) S'il existe plus de deux niveaux d'instance dans votre pays, est-il possible de faire appel de décisions de la juridiction de première instance directement devant la CAS ? En respectant quelles conditions ?

Oui. Il peut y avoir un recours *per saltum* contre les décisions au fond, mais uniquement lorsque sont soulevées des questions de droit et que le montant de l'affaire est

supérieur à 500.000€ ou indéterminé, notamment dans les procédures en déclaration d'illégalité d'une norme ou en déclaration d'illégalité pour omission d'une norme. En matière de contentieux fiscal, le montant minimum de l'affaire pour le recours est nettement inférieur.

f) Des exigences spécifiques s'appliquent-elles dans certains domaines du droit ?

Ce recours ne s'applique pas aux procédures qui visent des actes administratifs concernant l'emploi public ou des formes publiques ou privées de protection sociale.

g) Si votre juridiction applique une procédure d'admission d'appel, quel est le pourcentage d'affaires pour lesquelles l'admission est accordée ?

Le pourcentage d'appels admis est le suivant :

2016 – 37,89%; 2017 – 38,37%; 2018³ – 42,81%

5. Si la législation ne prévoit aucun filtre (Q. II.4.), votre CAS a-t-elle établi une jurisprudence sur la recevabilité (l'irrecevabilité) des appels ou d'objections spécifiques (voir également Q. II.2.b)) ayant l'effet d'un filtre dans les faits, par ex. en les rejetant au motif qu'ils sont abusifs ou en écartant les affaires mineures ?

6. Compte tenu du rôle de juge d'appel joué par votre CAS (Q. I. 3.), quel est le lien entre ce rôle et les restrictions de l'accès à la CAS évoquées à la Q. II.4.), le cas échéant ?

Plutôt que de juger un grand nombre d'affaires, il s'agit de faire en sorte que le STA puisse guider les juridictions inférieures, en définissant le sens que doit prendre la jurisprudence dans les questions qu'il considère les plus importantes, indépendamment du ressort. Cette considération ne peut pas être intégralement transposée dans le contentieux fiscal, étant donné la nature du système de recours dans ce domaine.

7. a) La constitution de votre pays prévoit-elle une instance d'appel ?

La Constitution de la République Portugaise (CRP) ne consacre pas expressément l'exigence du double degré de juridiction, mais elle prévoit l'existence de tribunaux de première et de deuxième instance.

³ Données provisoires

b) Si tel est le cas, la constitution de votre pays prévoit-elle un examen complet de la décision rendue en première instance ou l'accès à une procédure d'admission d'appel en seconde instance ?

Non. La CRP laisse à la loi infra-constitutionnelle le soin de fixer les conditions de recours contre les décisions des tribunaux.

8. Une éventuelle réforme de l'accès à la CAS (par ex. introduction de filtres, restriction du filtre, assouplissement du filtre) fait-elle l'objet d'un débat dans les milieux politiques ou universitaires ?

Oui, mais sans grande signification.

III. Mise en œuvre/aspects procéduraux

1. Dans la mesure où votre CAS joue le rôle de juridiction de première instance : quel est le **contenu possible des décisions** de votre CAS :

- cassation de l'acte administratif ?
- obligation de l'autorité administrative d'émettre un acte administratif ?
- obligation de l'autorité administrative de rendre une nouvelle décision discrétionnaire ?
- obligation de l'autorité administrative d'agir d'une certaine manière (autrement que par un acte administratif : paiement, omission...) ?
- émission d'un acte administratif elle-même ?
- prononcé d'une décision discrétionnaire de sa propre initiative ?
- renvoi devant le tribunal constitutionnel ?
- autre ?

Les décisions du STA sont essentiellement l'annulation ou la déclaration de nullité de l'acte administratif et la condamnation de l'autorité administrative à émettre un acte.

2. Dans la mesure où votre CAS joue le rôle de juge d'appel :

a) Quel est le **contenu possible des décisions** de votre CAS :

- cassation de la décision de la juridiction inférieure et renvoi de l'affaire à la juridiction inférieure ?
- cassation de l'acte administratif ?
- obligation de l'autorité administrative d'émettre un acte administratif ?
- obligation de l'autorité administrative de rendre une nouvelle décision discrétionnaire ?
- obligation de l'autorité administrative d'agir d'une certaine manière (autrement que par un acte administratif : paiement, omission...) ?
- émission d'un acte administratif elle-même ?
- prononcé d'une décision discrétionnaire de sa propre initiative ?
- renvoi devant le tribunal constitutionnel ?

- émission d'un avis juridique/d'une interprétation du droit faisant autorité sans lien avec une affaire en particulier ?
- autre ?

Les décisions du STA peuvent être la cassation de la décision attaquée et l'annulation ou la déclaration de nullité de l'acte administratif, mais il peut aussi renvoyer l'affaire devant la juridiction inférieure pour l'ampliation des faits.

b) Dans quelle mesure votre CAS peut-elle ou doit-elle se baser sur les faits tels qu'ils ont été analysés et déterminés par la juridiction inférieure ?

Le STA applique définitivement le régime juridique qu'il juge adéquat aux faits déterminés par la juridiction inférieure.

3. a) Lorsque votre CAS joue le rôle de juridiction de première instance, applique-t-elle les mêmes règles de procédure que les juridictions de première instance de droit commun ?

Oui.

b) Si tel n'est pas le cas, quelles sont les différences ?

4. Dans la mesure où il existe une procédure spécifique d'admission des appels devant la CAS, existe-t-il, pour ces procédures d'admission, des règles de procédure différentes de celles des procédures des appels admis ?

5. Des audiences (obligatoires, facultatives) sont-elles organisées dans les procédures d'admission et les procédures d'appels admis ?

Non.

6. Les décisions de la CAS ont-elles une incidence sur des affaires autres que l'affaire jugée ?

Oui. Dans certaines conditions, les effets d'une décision passée en force de chose jugée ayant annulé ou déclaré nul un acte administratif peuvent être élargis à d'autres personnes ayant fait l'objet d'un acte administratif identique.

a) Les juridictions d'instance inférieure sont-elles légalement tenues de suivre les décisions de la CAS dans d'autres affaires (similaires) ?

Les juridictions inférieures sont tenues de suivre uniquement la décision rendue par le STA dans l'affaire en question.

b) Si tel est le cas, dans quelles conditions peuvent-elles déroger à une décision de la CAS ?

c) La CAS est-elle légalement tenue de suivre ses propres décisions antérieures ?

Non.

d) Si tel est le cas, dans quelles conditions peut-elle déroger à ses décisions antérieures ?

7. Les juges de votre CAS sont-ils liés par les décisions d'autres divisions de votre CAS ?

Non.