

**ASSOCIATION DES CONSEILS D'ÉTAT ET DES JURIDICTIONS
ADMINISTRATIVES SUPREMES DE L'UNION EUROPEENNE**

Colloque

PREVENIR LES ARRIERES DANS LA JUSTICE ADMINISTRATIVE

Luxembourg, 7 juin 2010

QUESTIONNAIRE

I. LES TECHNIQUES POUR ENDIGUER L'AFFLUX DE RECOURS

1) La saisine du juge administratif requiert-elle le ministère obligatoire d'un avocat ? Si oui, existe-t-il des dérogations à cette exigence ? Des exigences de qualifications ou d'ancienneté de l'avocat existent-elles ?

La saisine du juge administratif requiert le ministère obligatoire d'un avocat. Aux termes de l'article 11 du CPTA (Code de procédure des tribunaux administratifs) et, subsidiairement, de l'article 32 du CPC (Code de procédure civile), la constitution d'avocat est obligatoire pour tous les contentieux administratifs, sans exception, quels que soient leur nature et leur objet, et pour toutes les parties, de telle sorte que le défaut de constitution d'avocat entraîne l'irrecevabilité de la requête par le greffe (article 80 du CPTA), la relaxe ou la non contestation des faits, si la partie est notifiée à l'effet de constituer avocat, mais ne le fait pas (art. 33 du CPC).

Toutefois, l'article 11 du CPTA n'exige pas la constitution d'avocat pour l'État, qui est représenté par le Ministère Public, dans les affaires ayant pour objet des relations contractuelles et de responsabilité, ainsi que pour les personnes morales de droit public ou les ministères, qui peuvent être représentés en justice par un diplômé en Droit exerçant des fonctions d'assistance juridique, qui n'a pas besoin d'être un avocat (cf. § 2 de l'article 11 susvisé).

Concernant l'intervention des avocats dans les contentieux administratifs, il suffit qu'ils soient inscrits à l'Ordre des Avocats. Il n'y a aucune exigence en matière d'ancienneté ou de qualification particulière.

2) La compétence de la Cour administrative suprême se limite-elle aux points de droit (« cassation administrative ») ou statue-elle également comme instance d'appel connaissant des questions de fait ?

La Cour administrative suprême est organisée par sections. En l'espèce, la 1^{ère} Section, qui est la Section du contentieux administratif, est divisée en deux sous-sections et peut aussi fonctionner en Section plénière (formation réunissant tous les juges de la 1^{ère} Section) ou en Assemblée plénière (formation réunissant des juges de la Section du contentieux administratif et de la Section du contentieux fiscal).

Lorsqu'elle statue en formation plénière, la Cour administrative suprême ne connaît que des points de droit (cf. § 3, de l'article 12 du Statut des tribunaux administratifs et fiscaux - ETAF).

Pour ce qui est du fonctionnement de la Section, celle ne connaît que des points de droit dans les recours en cassation ; dans les autres cas, elle peut connaître des questions de fait (cf. § 4, de l'article 12 susvisé).

3) Le droit d'appel devant la Cour administrative suprême est-il absolu ou connaît-il des limitations ? Si oui, dans quelles hypothèses ? Résumez brièvement la manière dont votre Cour interprète ces limitations.

La réforme du contentieux administratif a rapproché, malgré quelques écarts, le fonctionnement de la structure judiciaire administrative du régime en vigueur dans les tribunaux de l'ordre judiciaire, en procédant à une redistribution des compétences. La Cour administrative suprême ne peut plus, en règle générale, être saisie en premier ressort ; désormais elle n'exerce, en général, que des compétences essentiellement de juridiction d'appel, hormis quelques exceptions.

La Cour administrative suprême s'est donc vu réserver le rôle de régulateur du système et, dans ce contexte, il lui incombe d'examiner les *recours en uniformisation de la jurisprudence*, fondé sur la contradiction entre les arrêts, ainsi que les *recours en*

cassation, fondés sur les seules questions de droit, et ceux formés *per saltum* contre des décisions au fond rendues par les tribunaux administratifs dans les affaires d'un montant plus élevé ou indéterminable. Elle connaît aussi des recours contre les décisions rendues par la Cour administrative d'appel au 1^{er} degré de juridiction (article 24 de l'ETAF et articles 150 à 152 du CPTA).

Entre-temps, comme la Cour administrative suprême conserve, dans le cadre de ses sous-sections, une compétence résiduelle au premier degré de juridiction (article 24, § 1 a) de l'ETAF), la Section plénière fonctionne comme instance d'appel, non seulement pour l'uniformisation de la jurisprudence, mais aussi pour connaître des recours formés contre les décisions rendues par les sous-sections dans ces circonstances (article 27 de l'ETAF).

La possibilité de former un recours en cassation devant la Cour administrative suprême vient introduire dans le contentieux administratif portugais une deuxième instance d'appel et, partant, un triple degré de juridiction, ce qui s'écarte de la règle générale du double degré de juridiction.

Cependant, il ne s'agit pas de généraliser le recours en cassation, en institutionnalisant le troisième degré de juridiction, qui aurait l'inconvénient de provoquer une lenteur accrue dans le règlement des litiges.

La Cour administrative suprême devra doser son intervention, de manière à permettre que cette voie joue, comme on le souhaite, un rôle de « *souape de sécurité du système* », en permettant le réexamen de l'affaire dans l'un des cas suivants : examen d'une question qui, pour son intérêt juridique ou social, revêt une importance fondamentale ou lorsque l'examen du recours par la Cour s'avère clairement nécessaire à une meilleure application du droit.

Dans le contexte particulier du recours en cassation, il convient de souligner qu'il existe une procédure d'admission préalable, dont la décision, sans appel, incombe à une formation de la Cour administrative suprême, composée de 3 juges parmi les plus anciens en exercice à la Section du Contentieux de la Cour administrative suprême.

Dans l'exercice de ses fonctions, cette formation a défini les concepts indéterminés véhiculés par le législateur, au § 1 de l'article 150 du CPTA, comme suit :

- Par questions présentant un intérêt juridique, elle considère qu'il s'agit de celles dont le règlement implique un degré de difficulté considérable, impliquant des opérations exécutives particulièrement complexes, notamment pour éclaircir, par

exemple, le sens d'un précepte légal donné ou pour établir son lien avec d'autres normes du cadre légal applicable et, au plan pratique, lorsqu'il faut s'attendre à ce que cette même question se repose à l'avenir, dans un nombre indéterminé d'autres affaires ;

- L'intérêt social doit être mesuré par l'impact communautaire exceptionnel de la situation de la vie que la ou les normes juridiques en question tendent à réguler, en dépassant significativement les intérêts des parties à l'instance ;

- Enfin, en ce qui concerne la claire nécessité d'une meilleure application du droit, il devra s'agir d'une décision juridictionnelle manifestement éloignée des paramètres juridiques, qui traduise une erreur de jugement notoire.

4) Existe-il des sanctions pour recours ou appels abusifs (amende pécuniaire pour recours téméraire ou vexatoire). Si oui, sont-elles prononcées à la demande de la partie adverse ou d'office par le juge ? La procédure respecte-t-elle le principe du contradictoire ? La décision est-elle motivée ? La formation est-elle collégiale ou à juge unique ?

La conduite exigée à tous les intervenants dans la procédure du contentieux administratif est prévue à l'article 8 du CPTA et, à titre supplétif, par les articles 266 et 266-A du CPC, à savoir qu'ils sont tenus au *principe de la coopération et au devoir de bonne foi*.

Contrairement à la procédure civile qui prévoit des sanctions en cas de mauvaise foi des parties – condamnation à une amende et à verser une indemnisation à la partie adverse, si elle la demande –, la procédure du contentieux administratif ne prévoit expressément aucun mécanisme de responsabilisation. Par conséquent, il faut appliquer à titre supplétif les dispositions du CPC, qui consacre la responsabilité en cas de mauvaise foi et permet au juge de condamner les parties et leur avocat à payer une amende et une indemnisation, aussi bien à la demande des parties que d'office, en respectant toutefois le principe du contradictoire.

La décision rendue doit être motivée et, dans le cas de la Cour administrative suprême, elle est prise par une formation collégiale.

5) Existe-il une procédure préalable d'admission ou d'autorisation des recours devant la Cour administrative suprême ? Si oui, décrivez la procédure et les conditions de fond qui président à la non admission ou à la non autorisation (« leave of appeal ») du recours.

Il n'existe aucune procédure préalable d'autorisation du recours devant la Cour administrative suprême. En revanche, il existe une procédure qui vise à vérifier, au niveau de la juridiction attaquée, si des conditions d'admission du recours juridictionnel (délais, parties, etc.) sont réunies, mais cette décision n'engage pas la juridiction supérieure (la Cour administrative suprême). Cependant, le recours en cassation exceptionnel et *per saltum* devant la Cour administrative suprême doivent obéir à des conditions spéciales, dont la vérification incombe à une formation de la Cour administrative suprême qui rend une décision préalable, sans appel, sur l'admission de ce recours. Les conditions d'admission du recours devant la Cour administrative suprême varient donc en fonction du type de recours : *recours en cassation exceptionnel, recours en cassation per saltum devant la Cour administrative suprême, recours en uniformisation de jurisprudence, recours en révision.*

Le délai général pour former ce type de recours est de 30 jours (ou 15 jours dans le cas des procédures d'urgence) à compter de la signification de la décision attaquée (cf. article 144 CPTA) et il a, sauf autre disposition spéciale, un effet suspensif de la décision attaquée (cf. article 143).

En ce qui concerne le *recours en cassation exceptionnel*, l'article 150 du CPTA dispose que le recours devant la Cour administrative suprême doit être fondé sur une violation du droit substantiel ou processuel et lorsque l'une des exigences suivantes : examen d'une question qui, pour son intérêt juridique ou social, revêt une importance fondamentale ou lorsque l'examen du recours par la Cour s'avère clairement nécessaire pour une meilleure application du droit.

Les conditions d'admission du recours sont donc énumérées sous forme de concepts indéterminés, ce qui réserve une certaine marge de manœuvre à la Cour administrative suprême dans l'admission concrète de ce type de recours.

Par ailleurs, contrairement à la cassation civile, l'admission de cette procédure de cassation exceptionnelle ne dépend pas du montant de l'affaire (et de la succombance).

Le recours en cassation exige une décision d'admission préalable, visée au § 5 de l'article 150, rendue par une formation de trois juges, parmi les plus anciens de la Section du contentieux administratif.

Toutefois, les intérêts protégés par ce recours ne sont pas tant les intérêts des parties, en particulier du demandeur en cassation, mais plutôt la réalisation d'intérêts communautaires d'une grande importance, notamment la bonne application du droit.

Quant au *recours en cassation per saltum* il est admis uniquement si les conditions suivantes sont remplies : le recours est fondé uniquement sur la violation du droit substantif ou processuel ; le montant de l'affaire est supérieur à trois millions d'euros ou il est indéterminable ; il porte sur des questions de fond ; l'affaire ne concerne pas des questions afférentes à la fonction publique ou à la sécurité sociale (article 151). L'article 151 innove en permettant de saisir directement la Cour suprême contre une décision du premier degré, sans passer par la juridiction intermédiaire : la Cour administrative d'appel compétente.

Le recours est formé par voie de requête, adressée à la juridiction qui a rendu la décision attaquée et indiquant le type de recours formé, conformément aux dispositions de l'article 687, § 1, du CPC, ainsi qu'aux spécificités qui résultent de l'article 144, § 2, du CPTA, à savoir : présentation d'une requête qui inclut ou à laquelle sont jointes les conclusions et dans laquelle sont énoncés les vices reprochés au jugement attaqué.

Le *recours en uniformisation de jurisprudence*, prévu à l'article 148 du CPTA, succède au recours pour contradiction de jugements, afin de régler les conflits nés de l'existence de contradictions, sur la même question fondamentale, entre deux arrêts de la Cour administrative suprême et entre un arrêt de la Cour administrative d'appel et un arrêt précédent rendu par la Cour administrative suprême, non plus pour prévenir un conflit de jurisprudence, mais pour le résoudre.

Pour former le recours en uniformisation de jurisprudence, il faut tenir compte uniquement des décisions énoncées dans les arrêts en contradiction. Peu importe qu'il y ait des divergences d'affirmations dans les attendus des arrêts, lorsqu'elles n'influencent pas le sens de la décision.

Vu la spécificité de ce recours, il n'est pas possible d'invoquer des nullités ni des questions relatives à la constitutionnalité des normes appliquées lorsqu'elles n'ont pas de rapport avec la question fondamentale de droit sur laquelle porte la contradiction des décisions.

Ce recours est jugé par la formation plénière de la Section du contentieux administratif de la Cour administrative suprême, composée de tous les juges de la section (cf. article 17, § 3, de l'ETAF), statuant avec un quorum minimum des deux tiers.

Le *recours en révision*, prévu aux articles 154 et suivants du CPTA, est un recours extraordinaire, dans la mesure où il ne vise pas à éviter que la décision attaquée passe en force de chose jugée (comme c'est normalement le cas des recours ordinaires), mais à obtenir la rétractation d'un jugement déjà passé en force de chose jugée.

Il s'agit d'une voie de recours extraordinaire contre les décisions judiciaires, qui constitue une exception au principe de l'immutabilité des décisions passées en force de chose jugée (*res judicata pro veritate habetur*), consacré à l'article 671 du CPC. Elle vise par conséquent des situations précises d'une extrême singularité et d'exception, justifiant la dérogation à ce principe de l'intangibilité des décisions.

Ce recours comporte deux phases distinctes : une phase rescindante, de vérification de l'existence d'un vice dans la décision attaquée (*judicium rescidens*) ; et une phase rescisoire, de substitution de la décision rendue avec une nouvelle instruction et un nouveau jugement (*judicium rescissorium*).

Les fondements de la révision sont consacrés à l'article 771 du CPC, auxquels s'ajoute une situation découlant de l'élargissement de la qualité pour agir à toute personne qui n'aura pas eu l'occasion de participer à l'instance et qui a subi ou va subir les conséquences de l'exécution de la décision à réviser (cf. article 155, § 2, in fine, du CPTA).

Le § 2 de l'article 154 du CPTA apporte une innovation en permettant de demander, dans le cadre de la procédure en révision, des dommages intérêts au titre du jugement dont la révision est demandée, solution qui est compatible avec le fait que l'article 4 de l'ETAF attribue à la juridiction administrative la compétence pour statuer sur les questions de responsabilité civile extracontractuelle de l'État au titre des dommages résultant du fonctionnement de l'administration de la justice (article 4, § 1 g) de l'ETAF).

II. Les techniques visant à accélérer le déroulement de l'instance

1. **Existe-il des procédures accélérées répondant à des situations d'urgence ? (à l'exception des procédures de référé qui ne préjugent pas du fond). Si oui,**
2. **décrivez les conditions de fond, la procédure (caractère contradictoire ou non, la motivation de la décision, formation à juge unique ou non, l'intervention ou non de l'organe d'avis s'il existe, existence ou non d'une instruction, tenue ou non d'une audience, l'abrègement des délais pour dépôt de pièces ou observations, etc.).**

En plus des procédures accélérées répondant à des situations urgentes (contentieux électoral, contentieux précontractuel, injonction de fournir des informations, de permettre la consultation de documents ou de délivrer des certificats, injonction pour la défense de droits, de libertés et de garanties et référés conservatoires – prévus à l'article 36 et à l'article 97 et suivants du CPTA), il faut citer, toujours dans le but d'accélérer le déroulement de l'instance, les procédures suivantes :

- Procédures en masse « lorsque sont engagées plus de 20 procédures qui, même si elle portent sur différentes décisions de la même autorité administrative, concernent la même relation juridique matérielle ou, tout en concernant différentes relations juridiques coexistantes en parallèle, sont susceptibles d'être tranchées par l'application des mêmes normes à des situations de fait identiques, (...) » (article 48 CPTA) – sont également applicables à ce type de procédures les dispositions pour les procédures d'urgence.

- Recours en uniformisation de jurisprudence – lorsque ce recours a été formé dans le cadre d'une procédure d'urgence.

Dans ces cas également, l'article 147, § 2 du CPTA réduit de moitié le délai de recours (cf. article 144, § 1, qui fixe à 30 jours le délai général à cet effet), ainsi que les autres délais à observer pour la pratique des actes de procédure et des actes des magistrats.

Sont ainsi réduits de moitié, notamment, les délais pour le dépôt des conclusions en défense (article 145, § 1), le délai pour que le Ministère Public rende son avis (article 14, § 1), les délais d'audition des parties (article 146, § 2, 3 et 5), ainsi que le délai supplétif pour tous autres actes de procédure ou judiciaires (article 29 et articles 153 et 160 du CPC).

Il faut également appliquer à ce cas du recours en uniformisation les dispositions pour les procédures d'urgence. Tous les juges de la Section de contentieux administratif interviennent dans ces jugements.

En outre, à l'instar des procédures d'urgence, ils ne sont pas interrompus pendant les vacances judiciaires et sont dispensés de visas, même durant la phase du recours juridictionnel.

Enfin, il faut mentionner les autres procédures d'urgence prévues dans la législation éparse, comme en droit de l'urbanisme pour la délivrance des permis de construire, dans le cadre de l'octroi ou du retrait du droit d'asile ou de l'expulsion des étrangers et dans les actions en retrait de mandat des élus locaux.

Même dans les procédures d'urgence le principe du contradictoire est toujours respecté et la décision doit être motivée, à peine de nullité de la procédure.

En principe, la décision doit être prise par une formation collégiale, à moins que, s'il le considère justifié, notamment s'il s'agit d'une question simple ou pour laquelle il existe déjà une jurisprudence constante et réitérée de la Cour administrative suprême, le rapporteur ne choisisse de décider en formation à juge unique, auquel cas la partie qui ne s'y conforme pas peut saisir la formation collégiale. À ce niveau, il faut préciser que le rapporteur peut connaître de la demande d'adoption de mesures conservatoires, s'il le considère justifié, ou bien soumettre la question à la formation collégiale.

C'est ce qui découle de l'article 27 du CPTA.

Le CPTA ne prévoit pas l'intervention d'un organe consultatif.

La procédure d'urgence peut avoir une instruction, si cela s'avère nécessaire.

Dans certains cas, il peut y avoir une audience publique. Les conclusions finales sont alors présentées oralement et la décision est immédiatement rendue à la fin de

l'audience, ce qui peut se produire, par exemple, dans le cadre du contentieux précontractuel (article 103 du CPTA).

Existe-il des procédures accélérées pour des recours manifestement fondés ou manifestement mal fondés ou manifestement irrecevables ? Si oui, mêmes sous-questions que sous II, 1.

Il existe uniquement la possibilité pour le juge ou le rapporteur de rendre une décision sommaire, dans les cas où il considère que « la question de droit à trancher est simple, notamment parce qu'elle a déjà été examinée par un tribunal, de manière constante et réitérée, ou que la demande est manifestement infondée. La motivation de la décision peut être sommaire et consister en un simple renvoi à une décision précédente, dont copie jointe » (cf. article 94, § 3, du CPTA).

Il s'agit donc d'une mesure d'économie et de simplification de la procédure, tendant à accélérer le délai d'obtention de la décision finale.

De même, lorsqu'une simple analyse des motifs invoqués permet de conclure, avec certitude, que les questions soulevées sont manifestement irrecevables, le juge ou le rapporteur peut opter pour une décision sommaire.

La décision sommaire peut être prononcée par le juge unique et, dans les juridictions supérieures, par le rapporteur, ce qui n'empêche pas, dans ce dernier cas, que l'intéressé puisse saisir la formation collégiale.

4. Existe-il des procédures accélérées pour des affaires réputées simples ? Si oui, mêmes sous-questions que sous II, 1.

Dans les affaires réputées simples (notamment, lorsque les faits sont attestés pièces à l'appui et que les débats peuvent s'en tenir à ces faits), il y a la possibilité de dispense de la production de la preuve et de la présentation des conclusions, pour autant que soient réunies les conditions suivantes : accord des parties (article 83, § 2, CPTA) et possibilité de jugement par un juge unique ou un rapporteur.

La dispense de la preuve et des conclusions a pour conséquence immédiate que l'affaire puisse être tranchée dans l'ordonnance de mise en état (cf. article 87, § 1 b)), sans passer à la phase de l'instruction et des débats.

5. Hors les cas de référé qui ne préjugent pas du fond, existe-il des formations à juge unique et si oui pour quelles affaires ? Existe-il la possibilité pour le juge unique de renvoyer la cause à la formation collégiale ?

La formation du tribunal pour connaître des litiges dépend du montant de l'affaire, de la forme de procédure appliquée et du ressort. Dans les tribunaux du 1^{er} degré, la règle générale du § 1 de l'article 40 de l'ETAF veut que la décision soit rendue par le juge unique.

L'affaire est portée devant une formation collégiale lorsque la procédure ordinaire est applicable (dans le cadre des actions administratives ordinaires) et que l'une des parties le demande, et aussi à condition qu'aucune des parties n'ait demandé l'enregistrement de la preuve.

La formation collégiale (trois juges) peut également être saisie dans les actions administratives spéciales si le montant de l'affaire est supérieur à celui du ressort, auquel cas cette formation juge en fait et en droit.

Quant aux juridictions supérieures (Cours d'appel et Cour suprême), la règle est celle de la formation collégiale de jugement, en principe composée de trois juges (cf. notamment les articles 35, § 2, et 17 de l'ETAF).

En ce qui concerne tout particulièrement le jugement au fond ou des faits d'une affaire jugée en 1^{er} ressort devant la Cour administrative suprême, il incombe à la *formation normale des juges* de la sous-section concernée de la Section du contentieux administratif avec la présence d'un juge (qui sera le rapporteur) et de deux autres juges (qui seront les assesseurs) (cf. art. 17, § 1, de l'ETAF) ou à la formation plénière de la Section du contentieux administratif (avec intervention de tous les juges de la Section en fonctions), comme dans les cas des *procédures en masse* ou du recours en uniformisation de jurisprudence, qui ne peut statuer qu'avec un quorum minimum de deux tiers des juges (cf. article 17, § 2, de l'ETAF).

Cependant, dans certains cas, le rapporteur peut rendre seul une décision s'il estime que la question est simple, notamment parce qu'elle a déjà été tranchée judiciairement de façon constante et réitérée, ou que la demande est manifestement infondée (cf. article 27, § 1 i) du CPTA).

6. Existe-il des assouplissements à l'obligation de motivation ? (absence de l'obligation de répondre à tous les moyens ou à l'ensemble des observations ; motivation par simple référence aux dispositions pertinentes, etc.).

En règle générale, les moyens peuvent être formulés sous la forme de considérants, en énonçant les faits prouvés et en indiquant, en interprétant et en appliquant les normes juridiques correspondantes, bien que le juge ou le rapporteur puissent, quand la question de droit à trancher est simple, notamment parce qu'elle a déjà été tranchée par un tribunal de manière constante et réitérée, ou que la demande est manifestement infondée, motiver sommairement sa décision, qui peut consister en un simple renvoi à une décision précédente, dont copie jointe (cf. art. 94, § 2 et 3).

De toute façon, le tribunal n'est pas tenu de répondre à tous les moyens et à toutes les observations des parties, bien qu'il soit obligé de connaître de toutes les questions qu'elles soulèvent et pour autant qu'elles ne soient pas lésées par la réponse déjà apportée à d'autres questions examinées précédemment.

7. Existe-t-il des procédures entièrement écrites, sans tenue d'audience ?

Bien que la procédure du contentieux administratif conserve son caractère éminemment écrit, la réforme de 2002-2004 a introduit quelques modifications tendant à la simplifier et à l'accélérer, en instituant le mécanisme de l'audience publique *destinée aux débats sur les questions de fait*, afin de répondre aux exigences du principe de publicité consacré à l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, une revendication issue du débat public sur cette réforme du contentieux administratif.

Cette audience peut avoir pour objectifs :

(i) d'apporter au juge une meilleure connaissance de l'affaire concernant les questions de fait : c'est le cas de l'article 91 du CPTA, qui prévoit la possibilité de réalisation d'une audience publique *destinée aux débats sur les questions de fait*. Après la phase de production de preuves, si le juge estime que la complexité factuelle de l'affaire n'a pas été complètement élucidée, il peut ordonner (d'office ou à la requête des parties) la réalisation d'une audience publique.

(ii) ou bien d'assurer les principes de la concentration et de l'oralité, avec des répercussions évidentes au plan de la célérité de l'instance. C'est le cas de l'article 111 du CPTA, qui prévoit pour les procédures de référé particulièrement urgentes, lorsqu'il existe un risque d'atteinte imminente et irréversible au droit, à la liberté ou à la garantie, la possibilité pour le juge de pouvoir ordonner une audience orale, à l'issue de laquelle il rendra aussitôt sa décision (cf. article 111 do CPTA).

L'article 103 du CPTA prévoit lui aussi que, lorsque le tribunal considère qu'elle est recommandée pour un éclaircissement rapide de la question, il peut ordonner, d'office ou à la requête de l'une des parties, la réalisation d'une audience publique sur les questions de fait et de droit. Les parties y présentent leurs conclusions finales et le jugement est rendu à la fin de l'audience.

En concentrant les débats et le jugement en une seule phase, par l'adoption du principe de l'oralité, l'audience publique pallie la lenteur qui résulterait de la nécessité de respecter les délais de dépôt des pièces si la forme écrite était adoptée.

8. Existe-t-il des sanctions à l'encontre de la partie qui ne collabore pas à la procédure ?

La procédure du contentieux administratif est fondée sur le principe absolu de la *coopération et de la bonne foi*, un principe qui repose essentiellement sur l'idée selon laquelle tous les intervenants dans la procédures, magistrats, avocats et parties, doivent coopérer entre eux afin de parvenir le plus vite possible à un règlement efficace du litige (cf. article 8 du CPTA).

La partie qui, délibérément ou par négligence grave, manque au devoir de coopération peut être considérée comme plaideur de mauvaise foi et condamnée à payer une amende et des dommages intérêts à la partie adverse (cf. article 456 du CPC).

9. Le juge qui soulève un moyen d'office est-il tenu dans tous les cas à ordonner la réouverture des débats ou à autoriser les parties à déposer de nouvelles conclusions ?

Le principe du contradictoire, prévu au § 3 de l'article 3 du CPC, applicable en vertu des dispositions de l'article 1^{er} du CPTA, interdit aux tribunaux de statuer sur des

questions de fait ou de droit, même soulevées d'office, sans que les parties aient eu la possibilité de se prononcer à leur sujet. Cette règle s'applique aussi bien aux juridictions du 1^{er} degré qu'aux juridictions supérieures.

Au fond, le législateur veut éviter les « décisions surprises ».

10. La procédure autorise-t-elle l'abrégement des délais de dépôt des mémoires et pièces ?

Les procédures d'urgence ont des caractéristiques qui justifient l'obtention d'une décision judiciaire au fond plus rapidement que par la procédure normale. Elles ont été instituées pour permettre l'obtention rapide d'un jugement au fond.

Les délais pour former les recours sont réduits de moitié (15 jours au lieu des 30 jours de délai général fixés par l'article 144, § 1), ainsi que les autres délais à observer pour la pratique des actes de procédures.

11. La procédure autorise-t-elle la communication de la requête, des mémoires et pièces par la voie électronique ?

La réforme de la justice administrative, qui est entrée en vigueur le 1.1.2004, a voulu doter les tribunaux d'outils électroniques et de nouvelles technologies. Le Service d'informatisation des tribunaux administratifs et fiscaux – SITAF – traite sur une plate-forme informatique toutes les affaires du 1^{er} degré.

Ainsi, toutes les pièces écrites du dossier ont été dématérialisées, à l'exception des documents trop volumineux et qui ne peuvent pas être numérisés.

Le système a évolué de telle sorte que l'on cherche actuellement à mettre en place une plate-forme commune aux tribunaux administratifs et aux tribunaux judiciaires, par le biais du programme CITIUS.

Par ailleurs, l'arrêté ministériel n° 1417/2003 du 30 décembre 2003 prévoit qu'à partir de janvier 2004 toutes les pièces de procédure déposées auprès des tribunaux administratifs du 1^{er} degré soient transmises par voie électronique.

Le législateur a créé dans le contentieux administratif une procédure dématérialisée qui est la seule possible au 1^{er} degré de juridiction. Elle doit être appliquée également dans les juridictions supérieures, mais elle n'a pas encore été mise en œuvre au niveau de ces instances.

Pour les tribunaux de droit commun, le système informatique CITIUS permet aussi une organisation numérisée du dossier, qui est en application.

12. Le dépôt des mémoires et pièces est-il assujéti au respect de délais de rigueur, prescrits à peine d'irrecevabilité ? Si oui, existe-t-il des exceptions à cette règle ?

La procédure du contentieux administratif assujéti à des délais le dépôt des pièces de procédure et, en général, tous les actes de procédure. Sauf autre disposition spéciale, le délai général suppléti pour le dépôt des pièces est de 10 jours (cf. article 29 du CPTA).

Ces délais sont péremptoires dans la mesure où ils se destinent à fixer la période de temps durant laquelle doit être pratiqué un acte de procédure, à peine de forclusion du droit de pratiquer cet acte.

Pendant, la loi prévoit que les actes de procédure puissent être pratiqués hors délai en cas d'empêchement justifié.

Hormis ce cas d'empêchement justifié, les actes peuvent encore être pratiqués dans les trois premiers jours ouvrables qui suivent l'expiration du délai, contre paiement immédiat d'une amende, fixée par la loi (cf. article 145 du CPC).

Il faut préciser que la possibilité de pratiquer l'acte au-delà de son délai légal en vertu de l'article 145, § 5 du CPC se rapporte aux délais de procédures.

13. Le nombre de mémoires est-t-il limité ? Existe-t-il la possibilité de déposer des mémoires et pièces complémentaires ?

En plus des pièces de procédure normale dans chaque affaire, la loi prévoit la possibilité de présenter des mémoires complémentaires, postérieurs à l'expiration du délai fixé pour le dépôt de la requête (en ce qui concerne les moyens invoqués par le demandeur) ou pour le dépôt du mémoire en défense (en ce qui concerne les moyens invoqués par le défendeur).

Ces mémoires complémentaires sont toutefois exceptionnels, dans la mesure où ils ne sont autorisés que si se sont produits des faits constitutifs, modificatifs ou extinctifs postérieurs à l'expiration des délais prévus pour le dépôt des pièces de procédure habituelles (cf. article 86, § 1 du CPTA) et à condition d'en apporter la preuve (cf. article 86, § 2).

14. La procédure prévoit-elle l'obligation de déposer un mémoire de synthèse ?

La procédure du contentieux administratif prévoit la nécessité de formuler des synthèses dans leurs conclusions finales (cf. article 91, § 5 du CPTA). Toutefois, la loi ne prévoit aucune sanction si les parties ne le font pas.

De même, en ce qui concerne le mémoire de recours contre un jugement rendu dans une action en annulation, dans lequel le demandeur ne fait que réaffirmer les vices imputés à l'acte attaqué, sans formuler de conclusions ou sans qu'il soit possible d'en déduire quels sont les aspects concrets de fait qu'il estime avoir été mal jugés ou les normes juridiques qu'il estime avoir été violées par la juridiction inférieure, le rapporteur doit l'inviter à déposer, à compléter ou à éclaircir les conclusions formulées, dans un délai de 10 jours, à peine d'irrecevabilité de la partie concernée du recours (cf. article 146, § 4, du CPTA).

On reconnaît donc dans ces cas l'existence d'une incorrection formelle, qui doit uniquement conduire la juridiction de recours à rendre une ordonnance de perfectionnement qui permette au demandeur d'imputer les vices à la décision attaquée.

15. Peut-on déposer in extremis, après clôture de l'instruction, de nouvelles pièces ou des notes de plaidoirie ou d'observations ?

La procédure du contentieux administratif prévoit uniquement la possibilité de déposer des mémoires complémentaires jusqu'à la phase des conclusions (cf. articles 86, § 1 et 91 du CPTA). Ce qui signifie que le nouveau mémoire ne peut être déposé que durant la phase d'instruction de l'affaire, mais avant le début des débats.

Pendant la phase des conclusions, après la clôture de l'instruction, le dépôt de pièces n'est possible que dans les cas prévus à l'article 524 du CPC.

16. Peut-on invoquer de nouveaux moyens en cours de procédure ?

Le demandeur peut invoquer de nouveaux moyens survenus en cours de procédure, (cf. article 91 § 5 du CPTA).

L'une des situations où il est possible d'invoquer de nouveaux moyens est expressément prévue à l'article 70, § 1, du CPTA, qui, dans le cadre de l'action en condamnation à pratiquer un acte dû, permet l'invocations de nouveaux moyens lorsque la demande de l'intéressé est rejetée par l'administration, en cours de procédure, par un acte exprès.

17. Peut-on invoquer de nouveaux moyens en degré d'appel ?

En règle générale, on ne peut pas invoquer de nouveaux moyens en degré d'appel. Cependant, la procédure du contentieux administratif admet que des preuves puissent être produites en appel, si la Cour administrative d'appel ressent le besoin de pratiquer des actes d'instruction afin de pouvoir rendre un jugement au fond, lorsque sont soulevées des questions sur lesquelles la juridiction inférieure n'a pas statué (article 149 du CPTA).

La Cour administrative d'appel peut donc modifier la décision du premier degré sur les faits et, dans l'exercice de ces pouvoirs, il peut non seulement réexaminer les preuves sur lesquelles s'est appuyée la partie attaquée de la décision, mais aussi considérer d'office d'autres éléments probatoires qui ont servi à motiver la décision attaquée.

Quant aux recours formés devant la Cour administrative suprême contre les décisions rendues par la Cour administrative d'appel, la loi stipule que l'erreur

d'appréciation des preuves et d'établissement des faits ne peut pas faire l'objet d'un recours en cassation, à moins que n'ait été violée une disposition expresse qui exige un certain type de preuve pour l'existence du fait ou qui fixe la force d'un moyen de preuve donné (article 150, § 4, du CPTA). Ce qu'il y a réellement dans ces derniers cas, c'est une erreur de droit, dans la mesure où il s'agit d'une erreur résultant de la violation d'une norme juridique ; seule cette circonstance justifie son réexamen par la Cour administrative suprême.

18. Existe-il des voies de recours pour accélérer le cours de la procédure ou pour faire sanctionner le dépassement du « délai raisonnable » conformément à l'arrêt Kudla c. Pologne du 26 octobre 2000 de la Cour européenne des droits de l'homme ?

L'article 2 du CPTA établit que le principe de la protection juridictionnelle effective comprend le droit d'obtenir, dans un délai raisonnable, une décision judiciaire ayant force de chose jugée concernant chaque demande régulièrement introduites en justice, ainsi que la possibilité de la faire exécuter et d'obtenir les mesures conservatoires nécessaires à garantir l'effet utile de la décision.

En cas de dépassement du délai raisonnable par les magistrats et les greffiers, dans la pratique des actes de procédure, et s'il est prouvé qu'il y a eu violation de l'article 6 de la CEDH (Convention européenne des Droits de l'Homme) et de l'article 20 de la CRP (Constitution de la République Portugaise), la partie lésée a droit à des dommages intérêts, pour autant que soient réunies toutes les conditions de la responsabilité civile extracontractuelle.

Le législateur portugais a ainsi innové en prévoyant la responsabilité civile extracontractuelle en cas de dommages découlant de l'exercice de la fonction juridictionnelle.

Aux termes de l'actuelle Loi de la responsabilité civile extracontractuelle de l'État et autres entités publiques (Loi n° 67/2007, du 31 décembre 2007), il y a lieu d'appliquer aux dommages causés illicitement par l'administration de la justice, notamment en cas de violation du droit à une décision judiciaire dans un délai raisonnable, le régime de la responsabilité pour faits illicites commis dans l'exercice de la fonction administrative (cf. article 12).

19. Qu'entend la jurisprudence par « délai raisonnable » d'une procédure au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ? Indiquez quelques affaires, s'il y a lieu, où le dépassement du délai raisonnable a été sanctionné.

Dans son arrêt n° 46805, du 01-02-01, 1^{ère} section, la Cour administrative suprême a interprété ce concept en disant que pour déterminer « *un délai raisonnable il faut prendre en considération le cas d'espèce, notamment la période de temps passée dans la procédure, les circonstances de celle-ci, sa complexité et la conduite des services du tribunal* ».

De même, dans son arrêt du 09/10/2008, Aff. n° 319/08, la Cour administrative suprême a estimé que « *le droit à une décision dans un délai raisonnable par un procès équitable consacré à l'article 6 de la CEDH et à l'article 20, § 4, de la Constitution, confié à l'applicateur le soin de déterminer, compte tenu des circonstances de chaque cas, ce qu'est le délai raisonnable.*

Cette détermination doit prendre pour premier critère ce qui résulte de l'élément textuel, c'est-à-dire la raisonnabilité, ce qui nous renvoie à une analyse globale, de l'ensemble du déroulement de la procédure dans laquelle le demandeur se plaint du retard et non à ses détails et aux délais de chaque phase et de chaque moment de la procédure.

Il faut exclure d'emblée les retards provoqués par la partie même qui se plaint de la lenteur.

Il faut ensuite analyser dans l'ensemble le temps de la durée de l'action et son état et, si la conclusion qui en est tirée indique clairement que le délai raisonnable a été dépassé, nous nous saurions nous perdre dans les méandres de la procédure pour chercher à savoir si chacun des délais des actes de la procédure a été religieusement respecté. Une telle situation présuppose évidemment une opinion pratiquement unanime de l'univers d'examineurs que le juge peut préfigurer et, par conséquent, elle se produit uniquement lorsque la lenteur de la procédure est choquante, inacceptable, pour les critères de l'homme commun et de ses attentes concernant la marche de la machine de l'administration de la justice.

À ce propos, il faut souligner que, dans certains cas de dépassement évident du délai raisonnable, la méthode analytique de chaque acte de procédure et de son délai pourrait conduire à la conclusion qu'il n'y a pas eu de retards, mais sans pour autant pouvoir infirmer la conclusion du dépassement injustifié car, autrement, l'État devrait veiller à la création de moyens supplémentaires ou différents, de mécanismes, délais, organisation, pour atteindre l'objectif d'administrer la justice dans un délai raisonnable (...).

En ce qui concerne la sanction du dépassement du « délai raisonnable », nous pouvons citer, par exemple, entre autres, l'arrêt de la Cour administrative suprême du 09/10/2008, Aff. n° 0319/08, qui a considéré qu'il y avait eu violation des articles 20 § 1 de la CRP et 6 § 1 de la CEDH du fait qu'une procédure d'exécution n'était pas achevée au bout de près de cinq ans : elle avait été suspendue car un accord de paiement était intervenu, un incident d'hérédité qui a été soulevé a duré un an avec saisine de la Cour d'appel et il a fallu procéder à une expertise des travaux.

Or, comme la procédure a attendu pendant un an une décision judiciaire qui n'a fait que lever la suspension causée par l'incident d'hérédité et ordonner la notification des experts, on en a conclu que le délai raisonnable avait été dépassé de manière significative, injustifiée et illicite, imposant à l'État le devoir d'indemniser.

III. Critères de performance

1. Existe-t-il des critères quantitatifs et qualitatifs tendant à mesurer la « performance » de l'activité juridictionnelle ? Quelle est la valeur juridique de ces critères et de quel organe émanent-ils ?

C'est le Conseil Supérieur des Tribunaux Administratifs et Fiscaux qui doit évaluer la performance des magistrats judiciaires. À cet effet, il effectue des inspections

dans les tribunaux pour évaluer le travail des magistrats. Cette inspection culmine avec l'attribution d'une notation, qui va de médiocre à très bien.

Ce Conseil, qui est présidé par le Président de la Cour administrative suprême, se compose de membres nommés par le Président de la République (deux), élus par le Parlement (quatre) et également élus par les Juges (quatre).

2. Existe-il des données statistiques sur la durée moyenne d'une instance devant la Cour administrative suprême ainsi que la durée moyenne d'une procédure depuis la juridiction de première instance jusqu'à la décision définitive de la Cour administrative suprême ?

En 2008, la durée moyenne des affaires terminées par les tribunaux du 1^{er} degré a été de 24 mois, contre 22 mois en 2007. Quant à la Cour administrative suprême, cette durée moyenne est de 7 mois, sans changements entre 2007 et 2008. Il n'existe pas de données disponibles sur la durée moyenne des procédures depuis la juridiction de première instance jusqu'à la décision définitive de la Cour administrative suprême.

3. Existe-il des différences notables dans la durée des procédures selon la nature de l'affaire ?

En 2008, la Cour administrative suprême – Section du contentieux administratif et Section du contentieux fiscal – a traité 1253 affaires.

Au niveau de la Section du contentieux administratif, l'augmentation des affaires nouvelles terminées a eu une incidence particulière sur les décisions d'admission préalable en vertu de l'article 150 du CPTA (plus de 66 affaires), ainsi que sur les recours en cassation des arrêts des Cours administratives d'appel (plus 15 affaires).

Les juridictions inférieures sont-elles autorisées à solliciter, en cours d'instance, l'avis de la Cour administrative suprême sur une question nouvelle de droit dans le but d'assurer la sécurité juridique et prévenir un afflux de contentieux?

L'article 93 prévoit que lorsqu'une juridiction administrative du premier degré est saisie d'une question nouvelle de droit qui soulève de sérieuses difficultés et qui pourrait être soulevée dans d'autres contentieux, le président de cette juridiction peut procéder au renvoi préjudiciel devant la Cour administrative suprême, afin qu'elle rende une décision contraignante sur la question dans un délai de trois mois.

Quatre conditions doivent être remplies pour la recevabilité du renvoi :

- a) la question ne doit pas être posée dans une procédure d'urgence ;
- b) il doit s'agir d'une question nouvelle qui suscite de sérieuses difficultés d'interprétation ;
- c) elle pourrait être soulevée dans d'autres affaires ; et
- d) il doit s'agir d'une question d'une certaine importance (cf. articles 25, § 2, de l'ETAF et 93, § 3, du CPTA).

La décision quant à la recevabilité du renvoi incombe à une formation de la Cour administrative suprême, composée de trois juges parmi les plus anciens de la Section du contentieux administratif (c'est la même formation qui intervient dans la décision préliminaire de recevabilité du recours exceptionnel en cassation).

Dans le renvoi préjudiciel, la Cour administrative suprême ne se saisit pas de l'affaire ni ne se prononce sur le litige : elle s'en tient à indiquer le sens dans lequel doit être tranchée la question de droit soulevée (cf. article 25, § 2, de l'ETAF). C'est dans ce contexte que la décision de la Cour administrative suprême est contraignante pour le juge saisi de l'affaire. Cette décision est rendue par la formation plénière de la Section.

5. Quel est le ratio entre le nombre de magistrats de la Cour administrative suprême et le nombre d'affaires tranchées sur une année?

En 2008, le nombre d'affaires tranchées par les 15 juges en exercice à la Section du contentieux administratif de la Cour administrative suprême a été de 728, ce qui fait une moyenne de 49 affaires par juge.

6. Quel est le ratio entre le nombre de juges et le nombre de collaborateurs ?

En plus des collaborateurs du greffe, il y a aussi un service d'assistance aux magistrats composé de 12 juristes, ainsi qu'un service de documentation et une bibliothèque.

7. Existe-il au sein de la Cour administrative suprême des magistrats spécialisés qui ne traitent que d'une catégorie déterminée d'affaires ? Cette spécialisation résulte-elle de la loi ou d'une simple répartition interne des fonctions ?

La distribution des affaires dans les tribunaux administratifs est faite tous les jours selon des critères ayant trait à la nature des affaires, classées selon des critères définis par le Conseil Supérieur des Tribunaux Administratifs et Fiscaux, à la charge de travail des juges et à leur disponibilité, ainsi qu'aux questions soulevées, pour autant qu'il y ait dans le tribunal un minimum de trois juges affectés à l'examen de chaque type de question (cf. art. 26 du CPTA).

Les juges sont affectés à chacune des sections et répartis entre les sous-sections, lorsqu'elles existent (cf. articles 14 et 15 de l'ETAF).

Toutefois, il n'y a pas de magistrats spécialisés dans une catégorie déterminée d'affaires déterminée. Chaque magistrat examine les affaires qui lui ont été distribués, sur une diversité de questions, au sein de la section à laquelle il a été affecté.