

Comparative Note on Administrative Judicial Systems V

Portugal - France

Versão bilingue



SUPREMO TRIBUNAL
ADMINISTRATIVO



CONSEIL D'ÉTAT



Publication Details

Title: Comparative Note on Administrative Court Systems – Portugal | France

Authors: Supremo Tribunal Administrativo | Conseil d'État

Coordination: Suzana Tavares da Silva and Laurent Cabrera

Design: Isabel Ferreira

ISBN: 978-989-36871-7-8

Lisbon, 2026

Preliminary Note

This comparative study on the administrative court systems of Portugal and France forms part of the series of comparative studies that the Supremo Tribunal Administrativo (Supreme Administrative Court, STA) has been promoting as part of the deepening of its international relations.

The immediate occasion for this publication is also the Bilateral Scientific Seminar between the French Conseil d'État and the Portuguese Supremo Tribunal Administrativo, to be held on 02.10.2026, which will make it possible to deepen relations between the two institutions and to gain a better practical understanding, grounded in applied law, of the similarities and differences between the two legal systems. The aim, therefore, is to present, in a concise and operational manner, what brings together and what distinguishes the administrative justice systems of the two countries, following the common framework that has been used in this series for comparisons with other legal orders.

Portugal and France share a fundamental structural feature: the existence of an autonomous administrative jurisdiction, separate from the ordinary jurisdiction, with its own courts, a specific procedural regime and distinct apex bodies. In both systems, the administrative jurisdiction originated in advisory bodies of the administration — the Portuguese Conselho de Estado and the French Conseil d'État — which progressively evolved into courts.

The topics addressed — historical origins, organizational structures, scope of jurisdiction, access to the judiciary, procedural frameworks and the use of technology — allow for a current and contextualized reflection on the structural choices of the two jurisdictions, in particular how each understands the relationship between the Administration and the courts, effective judicial protection, and the recent developments and convergences driven by the broad framework of European Union law.

Brief Historical Note

Portugal

The present-day Supremo Tribunal Administrativo (Supreme Administrative Court, STA) originates from the Conselho de Estado, an advisory body of the monarchy created in 1842 (although already mentioned in the Constitutional Charter of 1826). The same can be said of the Tribunal Constitucional, created in 1984, whose doctrinal origins likewise trace back to the historic Conselho de Estado. The Conselho de Estado itself, however, underwent significant reforms over the years and was ultimately reduced to a constitutional body with very limited powers, composed exclusively of politically appointed members and with purely advisory functions to the President of the Republic. It was only with the 1989 constitutional revision that the administrative and tax jurisdiction was definitively established as an autonomous jurisdiction in the 1976 Constitution of the Portuguese Republic. The new Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (Statute of the Administrative and Tax Courts) was approved in 2002; the reform of administrative procedure took place in 2004 (the current Código de Processo nos Tribunais Administrativos); and the legal framework was completed in 2023, with the approval of the legal regime governing the administrative and financial autonomy of the Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

France

The Conseil d'État was created by the Constitution of 13 December 1799, initially as an advisory body to the executive power, and progressively assumed judicial functions. Its judicial competence was fully affirmed by the Law of 24 May 1872, which granted it *justice déléguée* (decisions of the Conseil d'État became enforceable without the intervention of the Head of State), replacing the system of *justice retenue* (i.e. the power to decide disputes resting in the hands of the Head of State).

In 1953, Decree No. 53-934 of 30 September created the tribunaux administratifs, decentralizing first-instance administrative jurisdiction, which had previously been fragmented between the Conseil d'État and the conseils de préfecture. The cours administratives d'appel were established by Law No. 87-1127 of 31 December 1987, completing the three-tier architecture of the administrative jurisdiction.

The duality of jurisdictional orders — the ordinary jurisdiction (*ordre judiciaire*) and the administrative jurisdiction (*ordre administratif*) — constitutes one of the most distinctive features of French public law and is constitutionally guaranteed by the case law of the *Conseil constitutionnel*: the independence of the administrative jurisdiction was affirmed as a fundamental principle recognized by the laws of the Republic in Decision No. 80-119 DC of 22 July 1980 (*Lois de validation*), and the very duality of jurisdictions was elevated to a principle of the same standing by Decision No. 86-224 DC of 23 January 1987 (*Conseil de la concurrence*).

Since then, the French administrative jurisdiction has undergone a significant series of reforms that strengthened its powers, modernized its organization and consolidated the statutory autonomy of administrative judges. The Law of 8 February 1995 granted the administrative judge the power to issue injunctions against the Administration, transforming it from a predominantly annulment-only judge into a judge with genuine powers of enforcement. Law No. 2016-1547 of 18 November 2016 introduced administrative mediation as an alternative means of dispute resolution. Ordonnance No. 2016-1366 of 13 October 2016 strengthened the autonomy of the Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel (CSTACAA). Law No. 2021-1729 of 22 December 2021 extended mandatory prior mediation (MPO) to civil-service and social-litigation matters.

Judicial System

The Portuguese Judicial System

Under the Constitution of the Portuguese Republic, the judicial system rests on the coexistence of two autonomous jurisdictional orders: the ordinary courts (*tribunais judiciais*) (with jurisdiction over civil, commercial, criminal and social/labor matters), headed by the Supremo Tribunal de Justiça (Supreme Court of Justice), and the administrative and tax courts (*tribunais administrativos e fiscais*) (with jurisdiction over administrative and tax matters), headed by the Supremo Tribunal Administrativo. Article 209 sets out the categories of courts, and Article 212(1) establishes the Supremo Tribunal Administrativo as the highest body in the hierarchy of the administrative and tax courts, without prejudice to the Tribunal Constitucional's own jurisdiction. Each of the two orders has its own Conselho Superior (High Council), with management and disciplinary functions, and conflicts of jurisdiction between them are settled by the Tribunal dos Conflitos. Alongside these two jurisdictional orders, the Constitution confers an autonomous status on the Tribunal Constitucional, devoting specific provisions to it in Title VI (Articles 221 to 224). Although Article 209 sets it apart from the other categories of courts ('Besides the Tribunal Constitucional...'), it is a genuine court and a sovereign body, competent to review constitutionality through concrete review, successive abstract review and preventive abstract review, and to generalize, with binding general force, repeated findings of unconstitutionality made in concrete review proceedings (in at least three cases). Concrete review operates diffusely — it is exercised by all courts — with an appeal against the relevant decisions lying to the Tribunal Constitucional. The Constitution further provides for the Tribunal de Contas (Court of Auditors) (Article 214), the supreme body responsible for reviewing the legality of public expenditure and enforcing financial liability. Portugal also constitutionally recognizes arbitral tribunals as genuine courts (Article 209(2)), with jurisdiction in civil, commercial, administrative and tax matters. The Court of Justice of the European Union has already held that the Portuguese tax arbitration system meets the requirements of a 'court or tribunal' for the purposes of a preliminary reference (Ascendi judgment, Case C-377/13). Lastly, it should be noted that the Ministério Público (Public Prosecutor's Office) acts as guarantor of legality, with powers to challenge administrative acts. The following diagram summarizes the structure of the Portuguese judicial system.

The French Judicial System

The French judicial system rests on an organic and functional duality between two jurisdictional orders: the ordinary order (*ordre judiciaire*), headed by the Cour de Cassation, and the administrative order (*ordre administratif*), headed by the Conseil d'État. This duality, constitutionalized by the case law of the Conseil constitutionnel, means that disputes of a different nature are assigned to distinct jurisdictional orders, each with its own procedures, statutes and sources of law. Conflicts of jurisdiction between the two orders are settled by the Tribunal des conflits, a parity body created in 1848 and reorganized by Law No. 2015-177 of 16 February 2015.

The Conseil constitutionnel is an independent constitutional body, created by the 1958 Constitution (Articles 56 to 63), with competence to review the constitutionality of statutes (preventive review (*a priori*), on the initiative primarily by 60 members of the National Assembly or 60 senators) and, since 2010, to examine questions prioritaires de constitutionnalité (QPC, *a posteriori*) raised by the parties to a dispute. It does not form part of either of the two jurisdictional orders.

Unlike Portugal, the French system does not recognize administrative or tax arbitration as a structured alternative means of dispute resolution. As a rule, the public Administration may not submit to arbitration, save where expressly authorized by law, by virtue of the principle that State claims are not at the disposal of the parties (*indisponibilité*). Tax litigation, moreover, follows a mandatory prior administrative stage (*réclamation*), before access to the tribunal administratif.

Key Figures of the Administrative Jurisdiction

IN PORTUGAL	IN FRANCE
10,344,802 inhabitants (2021 census)	FR ~69,000,000 inhabitants (2025 data)
NUMBER OF JUDGES	NUMBER OF JUDGES
1st instance: 295 judges	Tribunaux et cours administratifs d'appel: 1,270 judges
2nd instance: 71 judges	Conseil d'État: 241 members
STA justices: 24	
COURT STRUCTURE	COURT STRUCTURE
1st-instance courts: 17 TAF	Tribunaux administratifs: 42
Central courts: 2 TCA	Cours administratives d'appel: 9
Supreme Admin. Court: 1 STA	Cour nationale du droit d'asile: 1 (specialized)
	Tribunal du stationnement payant: 1 (specialized)
	Conseil d'État: 1
JUDICIAL ACTIVITY	JUDICIAL ACTIVITY (2025)
1st Instance	Tribunaux administratifs
Cases/year per court: 1,600	Cases/year per court: 283,136
Clearance rate: 123%	Cours administratives d'appel
Average resolution time: 600 days	Cases/year per court: 30,605
2nd Instance	Conseil d'État
Cases/year per court: 2,634	Cases/year per court: 10,693
Clearance rate: 89%	Cour nationale du droit d'asile (single-instance decision, without prejudice to an appeal in cassation to the Conseil d'État)
Average resolution time: 1,168 days	Cases filed: 53,086
STA	Change vs. 2024: -14%
Cases/year: 1,379	
Clearance rate: 102%	
Average resolution time: 169 days	

Subject-Matter of the Administrative Jurisdiction

IN PORTUGAL	IN FRANCE
LEGAL BASIS: Article 4 ETAF MATTERS INCLUDED: • Fundamental rights in administrative and tax legal relationships • Review of the legality of administrative rules and acts (including constitutionality) • Public procurement and administrative contract disputes • Non-contractual civil liability of the State • Judicial protection under popular/public-interest actions (urban planning, environment, etc.) • Public intersubjective relationships of an administrative nature • Electoral and public-employment litigation; tax litigation EXCLUDED: • Employment contracts governed by labor law • Constitutional review of legislative and regulatory acts (Tribunal Constitucional) • Administrative offenses (contraordenações) falling under the Competition Authority • Consumer law matters • Electoral matters concerning sovereign bodies and local government (ordinary courts and Tribunal Constitucional)	LEGAL BASIS: Code de justice administrative (CJA) MATTERS INCLUDED: • Recours pour excès de pouvoir — annulment of individual or regulatory administrative acts • Plein contentieux — non-contractual and contractual civil liability • Tax litigation (direct taxes and VAT) • Civil service, urban planning and land-use matters • Public procurement • Asylum law (via CNDA) • Social security and non-contributory social assistance (RSA, APA, disability benefits, social housing without a family maintenance obligation) • Municipal, departmental and regional elections EXCLUDED: • Disputes between private parties governed by private law • Constitutional review (reserved to the Conseil constitutionnel) • Legislative and presidential elections (Conseil constitutionnel) • Criminal and civil matters (ordre judiciaire) • General and technical social-security litigation — contributory benefits, incapacity, workplace accidents (tribunal judiciaire, since Law J21/2016, in force since 2019)

Organization of the Courts

In Portugal

Tribunais Administrativos e Fiscais (1st instance)

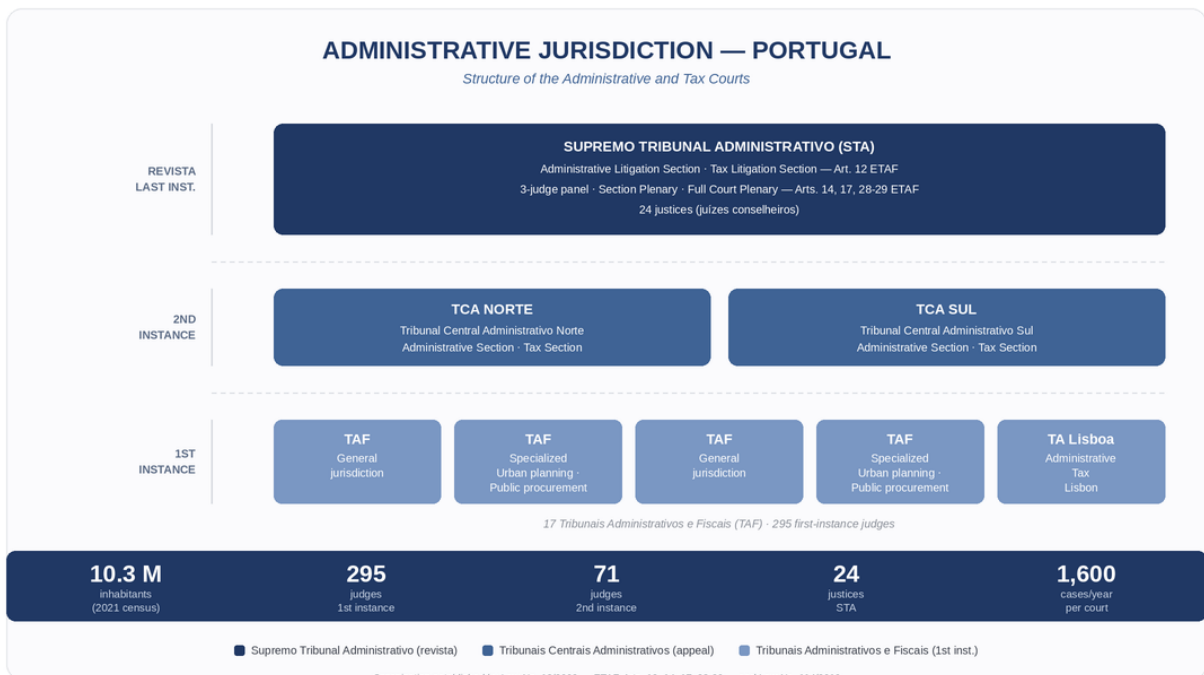
In the first instance, the administrative and tax courts (tribunais administrativos e fiscais, TAF) operate as a unified court in both administrative and tax matters, except in Lisbon, where the first-instance administrative courts and the tax courts remain separate. Whenever the volume or complexity of cases warrants it, the law allows for specialization: general administrative proceedings; social matters; public procurement; urban planning, environment and land-use planning; tax matters; and tax enforcement.

Tribunais Centrais Administrativos (2nd instance)

In the second instance, there are two Tribunais Centrais Administrativos — Central Administrative Courts, TCA (TCA Norte and TCA Sul) — each organized, like the STA, into an Administrative Litigation Section and a Tax Litigation Section.

Supremo Tribunal Administrativo

The Supremo Tribunal Administrativo (STA), based in Lisbon, functions as a tribunal de revista — a court of further appeal on points of law — and not a court of cassation, unlike the Conseil d'État; it is responsible for reviewing questions of law, without re-examining the facts. It comprises two Sections, the Administrative Litigation Section and the Tax Litigation Section (Article 12 ETAF), each composed of the President, the respective Vice-President and the justices (juízes conselheiros) assigned to it (Article 14 ETAF). As a rule, each Section adjudicates in a panel of three judges — the rapporteur and two associate judges — with the plenary of the Section responsible for judgments on appeals for the uniformization of case law where there is a conflict between judgments of the same Section (Article 17 ETAF); where the conflict is between judgments of the two Sections, jurisdiction lies with the Full Plenary of the Court (Articles 28 and 29 ETAF).



Infographic 1 — Structure of the administrative jurisdiction in Portugal

In France

Tribunaux administratifs (1st instance)

The tribunaux administratifs are the first-instance bodies of the administrative order, with general jurisdiction. There are currently 42 tribunaux administratifs, distributed across metropolitan and overseas French territory. Each tribunal has jurisdiction over a group of départements (on average, two to four). Decisions are, as a rule, handed down by a collegial panel with an odd number of judges, except in matters where the law allows for adjudication by a single judge.

There is also the Cour nationale du droit d'asile (CNDA), a specialized court with national jurisdiction over asylum litigation, which handles a particularly high caseload (more than 53,000 cases filed in 2025).

Cours administratives d'appel

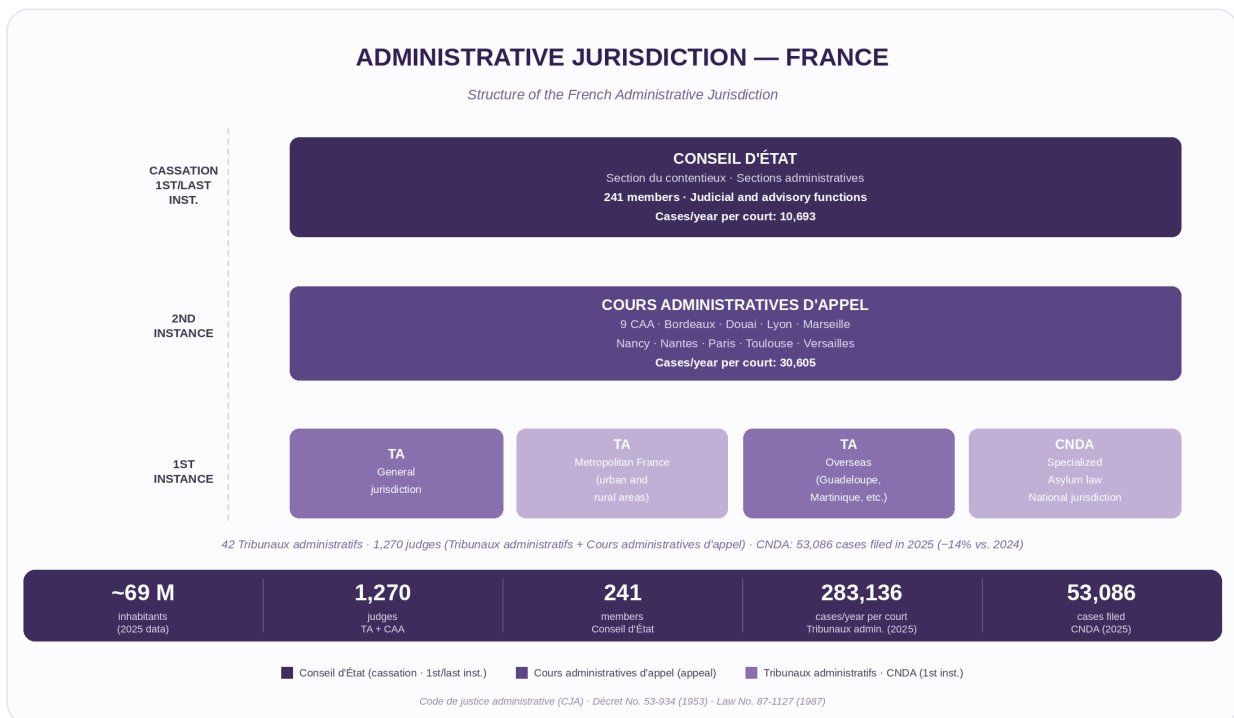
The cours administratives d'appel (CAA) are the second-instance bodies of the administrative order. There are 9 CAA: Bordeaux, Douai, Lyon, Marseille, Nancy, Nantes, Paris, Toulouse and Versailles. They are presided over by a member of the Conseil d'État, whose name is proposed by that body's Vice-President, for a term of 7 years. As a rule, judgments delivered by a single judge are not subject to appeal to the CAA, nor are cases with a claim value below €10,000. Their decisions are subject to an appeal in cassation to the Conseil d'État.

Conseil d'État

The Conseil d'État is the supreme body of the administrative order, seated in Paris. It exercises both judicial and advisory functions simultaneously. In judicial matters, it hears: (i) appeals in cassation against rulings of the CAA and judgements rendered by the tribunaux administratifs in the first and final instance; (ii) in

certain cases, directly at first and last instance, in particular challenges to acts of the President of the Republic, ministerial decrees and acts of administrative authorities with national competence (Articles R311-1 and R311-1-1 CJA) and serves as the appellate judge of the tribunaux administratifs in disputes concerning municipal elections; (iii) internal preliminary references from the tribunaux administratifs or the CAA concerning new or especially complex points of law (Article L113-1 CJA). In advisory matters, it issues opinions on draft laws and decrees.

Management of the first-instance administrative courts and of the CAA likewise falls within the competence of the Conseil d'État, exercised in coordination with the Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel (CSTACAA). This concentration of judicial, advisory and management functions in a single body is one of the most distinctive features of the French model as compared with the Portuguese one, where these functions are assigned to separate entities (advisory function – Conselho de Estado, which operates alongside the President of the Republic; management function – Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, chaired by the President of the Supremo Tribunal Administrativo).



Infographic 2 — Structure of the administrative jurisdiction in France (updated with 2025 data)

Appointment of Judges

Rules in Portugal

First-Instance Judges (TAF)

By public competition (Law No. 2/2008): a knowledge test, an assessment of professional record, and a psychological evaluation; initial training at the Centro de Estudos Judiciários (Center for Judicial Studies) (1 year of theoretical training + 1 year of practical training). Also by transfer.

Judges of the Tribunais Centrais Administrativos

By transfer from another section of the TCA; by competition (TAF judges with more than 5 years of service and a performance rating of at least 'Good with Distinction').

Justices (Conselheiros) of the Supremo Tribunal Administrativo

By transfer; by competition among TCA judges with more than 5 years of service, members of the Ministério Público with more than 5 years of service, or jurists of recognized merit with more than 20 years of professional experience in public law.

Rules in France

In France, judges of the administrative jurisdiction and judges of the judicial jurisdiction belong to distinct professional corps, with separate regimes of access, training and management.

Tribunaux administratifs and Cours administratives d'appel

Recruitment takes place predominantly through competitive examination, governed by Articles L231-1 et seq. CJA. Candidates must hold academic qualifications at master's level in Law or an equivalent. As a rule, they are required to reside within the area of the tribunal where they exercise their functions (Article L231-9 CJA).

Conseil d'État

Access to the Conseil d'État takes place through the following routes:

- (i) recruitment via the Institut National du Service Public;

(ii) Appointment as an *auditeur* – requiring at least two years of professional experience after graduating from the Institut National du Service Public, with recruitment decided by the Vice-President following the opinion of an advisory committee composed of two members of the Conseil d'Etat and two external members. Following the recent reform, the position of *auditeur* is no longer a rank within the Conseil d'Etat members, but rather a function;

(iii) Appointment to the rank of *maître des requêtes*:

- Auditeurs may be appointed as *maître des requêtes* upon the recommendation of an integration committee composed of the Vice-President, two members of the Conseil d'Etat and three external members (five appointments per year);
- Appointment in an extraordinary capacity (*service extraordinaire*): candidates must have between four and eight years of professional experience in the public or private sector and are recruited by decision of the Vice-President following the opinion of a selection committee composed of three members of the Conseil d'Etat;
- Appointment to the rank of *conseiller d'Etat*:
 - After at least twelve years of service, a *maître des requêtes* may be appointed to the rank of *conseiller d'Etat*;
 - Access through *service extraordinaire* for the exercise of judicial and advisory functions.

(iv) *tour extérieur* — direct appointment of individuals with relevant experience (lawyers, professors, magistrates, senior civil servants) to the positions of *maître des requêtes* or *conseiller d'État*, in a proportion regulated by the CJA.;

Judicial Process — In Portugal

Procedural remedies and claims

Proceedings before the administrative and tax courts are governed by the Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), with the *ação administrativa* (administrative action) (Article 37 et seq.) constituting the common and residual form of proceeding, applicable to all disputes not subject to a specific procedural regime. Within its scope, claims of different kinds may be joined, namely: challenges to administrative acts and regulatory rules; orders compelling the practice of a due act or the adoption or abstention of a given conduct; recognition of legally protected rights or interests; declarations of illegality for failure to enact rules; declarations of invalidity of contracts and challenges to acts relating to their performance; and the enforcement of the State's non-contractual civil liability.

Alongside the ordinary administrative action, the Code provides for urgent proceedings (Article 97 et seq.), subject to abbreviated procedures and time limits: electoral litigation; mass-litigation proceedings, which impose mandatory consolidation of claims in serial disputes (namely, staff competitions and other recruitment procedures); pre-contractual litigation, concerning challenges to acts and rules adopted in the course of forming public contracts; orders (*intimações*) for the provision of information, access to case files and issuance of certificates; and orders for the protection of rights, freedoms and guarantees.

Interim measures

Interim proceedings (Article 112 et seq. CPTA) allow an interested party to apply, before or during the pendency of the main action, for interim measures — whether specified or unspecified — necessary to safeguard the usefulness of the decision to be given in the main proceedings. Granting such measures depends on the cumulative satisfaction of *fumus boni iuris* (a serious likelihood that the asserted right exists) and *periculum in mora* (a well-founded fear that delay in the final decision would cause damage difficult to repair), as well as a balancing of the public and private interests at stake.

System of appeals

The system of appeals in administrative litigation (Article 140 et seq. CPTA) is structured around several forms:

- *Apelação* (ordinary appeal): decisions of the first-instance administrative and tax courts are subject to ordinary appeal (*apelação*) to the territorially competent Tribunal Central Administrativo, which may confirm, set aside or amend the decision under appeal, reviewing both the facts and the law (Article 149)

- Ordinary appeal to the Plenary of the Section: decisions given by the Supremo Tribunal Administrativo itself sitting at first instance (namely, challenges to acts of the higher organs of the State) are subject to appeal to the competent Plenary of the Section
- Recurso de revista (exceptional revista): decisions of the Tribunais Centrais Administrativos given on second-instance appeal are, exceptionally, subject to a further appeal on points of law (revista) to the Supremo Tribunal Administrativo, admitted by a restricted panel where the case raises a question whose examination, owing to its legal or social significance, is clearly necessary for the better application of the law (Article 150)
- Revista per saltum: in the cases provided for by law, where the case has a value exceeding €500,000 and the appeal concerns exclusively questions of law, a direct appeal to the Supremo Tribunal Administrativo is admitted, bypassing the Tribunal Central Administrativo (Article 151)
- Appeal for the uniformization of case law: of an extraordinary nature, available where there is a conflict between judgments of the Tribunais Centrais Administrativos, or between these and the Supremo Tribunal Administrativo, on the same fundamental question of law (Article 152)
- Recurso de revisão (appeal for review): of an extraordinary nature, allowing the re-examination of a decision that has already become final, on grounds including, in particular, the discovery of a new fact or item of evidence which, by itself, would be sufficient to alter the decision, or the falsity of a document or testimony that was decisive for the decision (Article 154)

Enforcement of judgments

Enforcement of decisions of the administrative and tax courts is governed by Article 157 et seq. CPTA. Final and binding judicial decisions are binding on all public and private entities, and the Administration must give them voluntary effect within the period set (Articles 158 and 162). In the event of unlawful non-enforcement, the interested party may apply for compulsory enforcement by way of an enforcement petition (Article 164), with the court determining the measures necessary for compliance (Article 167). Where the obligation involves the performance of a non-fungible act, the court may impose a periodic penalty payment, due for each day of delay in compliance for as long as it persists (Article 170) — the functional equivalent of *astreintes* under French law.

Tax Litigation

Tax proceedings are governed by the Código de Procedimento e Processo Tributário (CPPT), which establishes a procedural regime autonomous from that of the ordinary administrative action. The principal procedural remedy is the *impugnação judicial* (judicial challenge) of assessment acts and other adverse acts in tax matters (Article 99 et seq.), supplemented by the action for recognition of a legally protected right or interest in tax matters, of a subsidiary nature (Article 145), and the order (*intimação*) for a given conduct, intended to remedy the omission of a legal duty (Article 147). Tax-enforcement proceedings, brought by the tax administration for the compulsory collection of debts, constitute autonomous proceedings, within which the party subject to enforcement has its own means of defense, such as opposition to enforcement, third-party objection (*embargos de terceiro*) and complaint against acts carried out by the tax-enforcement body. The Code also provides for interim measures in favor of the Treasury (*Fazenda Pública*), intended to secure the collection of tax debts (namely seizure and attachment), and in favor of the taxpayer, relating to challenges to tax acts or rules, as well as ancillary means such as advance production of evidence and the lifting of bank secrecy.

As regards appeals, the CPPT establishes its own regime, distinct from that of the ordinary administrative action (Article 279 et seq.): decisions of the tax courts are subject to appeal to the *Tribunais Centrais Administrativos* or, where the ground of appeal is exclusively one of law, directly to the Tax Litigation Section of the *Supremo Tribunal Administrativo* (*per saltum* appeal, Article 280(1)). The Code also provides for the appeal for the uniformization of case law, before the Plenary of the Section, in the event of conflicting decisions, and for the appeal for review.

Portugal additionally has a system of tax arbitration (under the CAAD), recognized by the Court of Justice of the European Union as a court or tribunal for the purposes of a preliminary reference (*Ascendi* judgment, Case C-377/13). This feature distinguishes the Portuguese system from the French one, in which tax arbitration does not constitute an alternative means of dispute resolution.

Case Management in Portugal

- The CPTA provides for a regime for the consolidation of mass litigation, allowing one or more representative (pilot) cases to be selected for serial disputes raising identical questions of fact or law — namely in staff competitions and other recruitment procedures — with the remaining cases stayed pending the decision in the pilot case, in a manner similar to the internal-reference mechanism of French law
- The appeal for the uniformization of case law (CPTA and CPPT) serves as an instrument for harmonizing case law among the Tribunais Centrais Administrativos, preventing divergent decisions on the same fundamental question of law
- The case law of the Tribunais Centrais Administrativos and of the Supremo Tribunal Administrativo is published in the public database www.dgsi.pt, serving as a tool for knowledge management and the predictability of decisions
- The Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais prepares annual management reports on caseload volume, pending cases and average resolution times, the main indicators of which are set out in the “Key Figures of the Administrative Jurisdiction” section of this note

Judicial Process — In France

Types of actions and procedures

Administrative litigation is governed by the Code de justice administrative (CJA).

Main types of proceedings:

- *Recours pour excès de pouvoir* (REP) — an action for the annulment of administrative acts on grounds of illegality (lack of competence, procedural defect, misuse of power, or violation of a statute or of general principles of law). It is not subject to mandatory legal representation;
- *Recours de plein contentieux* — the court is not limited to annulling the act: it may amend the act, order the Administration to pay damages, or order it to take specific measures. This is the type of action used in matters of non-contractual State liability, administrative contracts and tax disputes;
- *Recours en rectification d'erreur matérielle* (REM) – when a decision by a CAA or the Conseil d'Etat contains a material error that may have influenced the outcome of the case (Article R833-1 CJA);
- *Recours en revision* – application for review of a contradictory decision by the Conseil d'Etat (Article R834-1 CJA).

Interim measures

In France, the *référé-suspension* allows for the suspension of the enforcement of an administrative decision, under 2 cumulative conditions:

- urgency;
- and the existence of a serious doubt as to the legality of the act (the functional equivalent of *fumus boni iuris*).

The *référé-liberté* allows, within 48 hours, for the safeguarding of fundamental freedoms threatened by action of the Administration through any appropriate measures.

The specific features of tax litigation

In tax matters, litigation follows a mandatory prior administrative stage: before applying to the court, the taxpayer must lodge a *réclamation* (an administrative complaint) with the tax administration (Article L190 et seq. *Livre des procédures fiscales*). Only after an express or implied rejection decision (silence for more than 6 months) may the dispute be brought before the *tribunal administratif*.

System of appeals

- Appel: decisions of the tribunaux administratifs are, as a rule, subject to appeal to the competent CAA;
- Pourvoi en cassation: decisions of the CAA are subject to an appeal in cassation to the Conseil d'État, which reviews legality but does not re-examine the facts unless they have been misrepresented by the trial judge (Article L821-1 CJA). Where it quashes a decision, it may remit the case to the CAA (cassation avec renvoi) or decide the merits itself (cassation sans renvoi — Article L821-2 CJA);
- “Avis” contentieux (Article L113-1 CJA): allows the Conseil d'État to answer, within 3 months, new or complex points of law referred by the tribunaux administratifs or the CAA, with the proceedings stayed in the meantime;
- QPC (question prioritaire de constitutionnalité): any party may argue that a legislative provision applicable to the case violates rights and freedoms guaranteed by the Constitution. The Conseil d'État acts as a filter, referring the question to the Conseil constitutionnel where it is new and serious. The Conseil constitutionnel decides within 3 months.

Enforcement of judgments

Articles L911-1 et seq. CJA allow the tribunal administratif to set time limits for compliance with its decisions and to impose astreintes (periodic penalty payments) on the Administration in the event of non-compliance. The Conseil d'État has a Section des études, de la prospective et de la coopération, including a delegate responsible for enforcing the judicial decisions of the Conseil d'Etat, that monitors the enforcement of its judicial decisions.

An action for liability arising from the excessive duration of court proceedings may be brought directly before the Conseil d'État (Conseil d'Etat, Assemblée, 28 June 2002, Magiera, No. 239575).

Case Management in France

- The Conseil d'État publishes annually the Rapport public de la juridiction administrative, with data on new filings, clearance rates, pending cases and average processing times;
- The internal-reference mechanism (Article L113-1 CJA) is a powerful tool for the uniformization of case law, preventing divergent decisions on complex questions common to multiple disputes;
- The CNDA, a court specialized in asylum matters, absorbs a very significant volume of cases (more than 53,000 filed in 2025), relieving pressure on the tribunaux administratifs.

The Implementation of Technology in the Courts

In Portugal

- Cases digitized on the Magistratus platform; orders and signatures are digital
- Decisions of the TCA and the STA are available at www.dgsi.pt (first-instance decisions are not); decisions are anonymized before publication
- Under development: AI-based anonymization software and software to assist judges in drafting decisions

In France

The central platform of the administrative jurisdiction is Télérecours, in operation since 2013, which allows for the electronic transmission of procedural documents among the tribunaux administratifs, the CAA and the Conseil d'État. From 2016, the system was extended to private individuals (Télérecours citoyens), by way of Decree No. 2016-1481 of 2 November 2016.

Decisions of the Conseil d'État are published in the official Légifrance database and on the Conseil d'État's own website (ArianeWeb), allowing advanced searches by keyword, panel, rapporteur, date and case number. In 2020, the Conseil d'État published a Rapport sur le numérique et la justice administrative, identifying the strategic vectors for the technological development of the administrative jurisdiction.

At European level, France, like Portugal, participates in the e-Justice portal and the e-CODEX project, ensuring interoperability in the cross-border exchange of procedural documents. Loi No. 2019-222 of 23 March 2019 made the technological modernization of justice one of its central programmatic pillars.

Comparative Summary

The comparative analysis yields the following points of structural convergence and divergence between the two systems:

Convergences

- Both systems adopt a model of jurisdictional duality, with an administrative jurisdiction autonomous from the ordinary jurisdiction;
- In both countries, the apex body of the administrative jurisdiction has its historical origin in advisory bodies of the Crown/Executive (Conselho de Estado / Conseil d'État), which evolved into courts of full jurisdiction;
- Conflicts of jurisdiction between the two jurisdictional orders are resolved by a parity body (Tribunal de Conflitos / Tribunal des conflits);
- The core subject-matter of administrative litigation is essentially coincident: legality of administrative acts, public procurement, non-contractual liability of the State, civil service, urban planning and taxation;
- There is constitutional review by an autonomous specialized court (Tribunal Constitucional / Conseil constitutionnel), not integrated into either of the two jurisdictions;
- Both countries fully participate in European Union law, with the administrative courts acting as courts of the Union, with the possibility of a preliminary reference to the CJEU.

Structural divergences

- Arbitration in administrative and tax matters: Portugal admits it constitutionally; France, as a rule, does not admit arbitration involving the Administration, save where expressly authorized by law;
- Functions of the apex body: the French Conseil d'État concentrates judicial, advisory and management functions over the lower administrative courts. In Portugal, these functions are divided among the STA (judicial), the Conselho de Estado (advisory, before the President of the Republic) and the Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais (management and discipline, with administrative and financial autonomy since 2023);
- Mandatory prior stage in tax matters: in France, the administrative réclamation is mandatory before access to the court; in Portugal, judicial challenge may be brought directly, with tax arbitration available as an alternative;
- Access to the judiciary: France separates access to the tribunaux administratifs (competitive examination) from access to the Conseil d'État (INSP, tour extérieur, internal promotion), with lateral-entry mechanisms widely used; Portugal adopts a predominantly career-based model, with access by competitive examination and training at the CEJ.

Note Comparative sur les Systèmes Judiciaires Administratifs V

Portugal - France

Version bilingue



SUPREMO TRIBUNAL
ADMINISTRATIVO



CONSEIL D'ÉTAT



Fiche Technique

Titre : Note comparative sur les systèmes judiciaires administratifs – Portugal | France

Auteurs : Supremo Tribunal Administrativo | Conseil d'État

Coordination : Suzana Tavares da Silva et Laurent Cabrera

Design : Isabel Ferreira

ISBN : 978-989-36871-7-8

Lisbonne, 2026

Note Préliminaire

La présente étude comparée sur les systèmes judiciaires administratifs du Portugal et de la France s'inscrit dans le cadre des études comparées que le Supremo Tribunal Administrativo a entrepris de promouvoir dans le cadre de l'approfondissement de ses relations internationales.

Le motif immédiat de cette publication est également le Séminaire scientifique bilatéral entre le Conseil d'État français et le Supremo Tribunal Administrativo portugais, qui se tiendra le 02.10.2026, et qui permettra d'approfondir les relations entre les deux institutions et de mieux connaître, dans la pratique et au regard du droit concrètement appliqué, les ressemblances et les différences entre les deux systèmes juridiques. L'objectif est donc de faire connaître, de manière synthétique et opérationnelle, ce qui rapproche et ce qui distingue les systèmes de justice administrative des deux pays, en suivant la même trame que celle utilisée dans cette série pour la comparaison avec d'autres ordres juridiques.

Le Portugal et la France partagent une caractéristique structurelle fondamentale : l'existence d'une juridiction administrative autonome, distincte de la juridiction judiciaire ordinaire, dotée de tribunaux propres, d'un régime processuel spécifique et d'organes de tête distincts. Dans les deux systèmes, la juridiction administrative trouve son origine dans des organes consultatifs de l'administration — le Conselho de Estado portugais et le Conseil d'État français — qui ont progressivement évolué vers des tribunaux.

Les thèmes abordés — origines historiques, structures organisationnelles, champ de juridiction, accès à la magistrature, cadres processuels et usage de la technologie — permettent une réflexion actuelle et contextualisée sur les choix structurels des deux juridictions, en particulier sur la manière dont elles conçoivent la relation entre l'Administration et les tribunaux, la protection juridictionnelle effective, ainsi que les développements récents et les rapprochements motivés par le vaste cadre du droit de l'Union européenne.

Bref Aperçu Historique

Portugal

L'actuel Supremo Tribunal Administrativo (Cour suprême administrative, STA) trouve son origine dans le Conselho de Estado, organe consultatif de la monarchie créé en 1842 (bien que déjà mentionné dans la Charte constitutionnelle de 1826). Il en va de même pour le Tribunal Constitucional, créé en 1984, dont les origines doctrinales remontent également à l'historique Conselho de Estado. Le Conselho de Estado lui-même a cependant connu des réformes significatives au fil des ans, se trouvant finalement réduit à un organe constitutionnel aux pouvoirs très limités, composé exclusivement de membres de nomination politique et exerçant des fonctions purement consultatives auprès du Président de la République. Ce n'est qu'avec la révision constitutionnelle de 1989 que la juridiction administrative et fiscale fut définitivement consacrée comme juridiction autonome dans la Constitution de la République portugaise de 1976. Le nouveau Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF) fut approuvé en 2002 ; la réforme de la procédure administrative eut lieu en 2004 (actuel Código de Processo nos Tribunais Administrativos) ; et le cadre légal fut complété en 2023, avec l'adoption du régime juridique de l'autonomie administrative et financière du Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

France

Le Conseil d'État a été créé par la Constitution du 13 décembre 1799, initialement comme organe consultatif du pouvoir exécutif, avant d'assumer progressivement des fonctions juridictionnelles. Sa compétence juridictionnelle fut pleinement affirmée par la loi du 24 mai 1872, qui lui conféra la *justice déléguée* (les décisions du Conseil d'État deviennent exécutoires, sans intervention du Chef de l'État), remplaçant le système de la *justice retenue* (*i.e.* pouvoir de décision des litiges entre les mains du Chef de l'État).

En 1953, le décret n.º 53-934, du 30 septembre, créa les tribunaux administratifs, décentralisant la juridiction administrative de première instance, jusqu'alors fragmentée entre le Conseil d'État et les conseils de préfecture. Les cours administratives d'appel furent instituées par la loi n.º 87-1127, du 31 décembre 1987, complétant l'architecture à triple degré de la juridiction administrative.

La dualité des ordres juridictionnels — la juridiction judiciaire ordinaire (*ordre judiciaire*) et la juridiction administrative (*ordre administratif*) — constitue l'une des caractéristiques les plus marquantes du droit public français et est garantie au niveau constitutionnel par la jurisprudence du *Conseil constitutionnel* : l'indépendance de la juridiction administrative a été affirmée comme principe fondamental reconnu par les lois de la République par la décision n.º 80-119 DC, du 22 juillet 1980 (*Lois de validation*), et le dualisme juridictionnel lui-même a été érigé en principe de même valeur par la décision n.º 86-224 DC, du 23 janvier 1987 (*Conseil de la concurrence*).

La juridiction administrative française a connu, depuis lors, un ensemble significatif de réformes qui ont renforcé ses pouvoirs, modernisé son organisation et consolidé l'autonomie statutaire des juges administratifs. La loi du 8 février 1995 a conféré au juge administratif le pouvoir d'adresser des injonctions à l'Administration, le faisant passer d'un juge essentiellement annulateur à un juge doté de pouvoirs effectifs d'exécution. La loi n.º 2016-1547, du 18 novembre 2016, a introduit la médiation administrative comme mode alternatif de résolution des litiges. L'ordonnance n.º 2016-1366, du 13 octobre 2016, a renforcé l'autonomie du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel (CSTACAA). La loi n.º 2021-1729, du 22 décembre 2021, a généralisé la médiation préalable obligatoire (MPO) en matière de fonction publique et de contentieux social.

Système Judiciaire

Système Judiciaire Portugais

Aux termes de la Constitution de la République portugaise, le système judiciaire repose sur la coexistence de deux ordres juridictionnels autonomes : les tribunaux judiciaires (compétents en matière civile, commerciale, pénale et sociale/du travail), présidés par le Supremo Tribunal de Justiça, et les tribunaux administratifs et fiscaux (compétents en matière administrative et fiscale), présidés par le Supremo Tribunal Administrativo. L'article 209 énonce les catégories de tribunaux, et l'article 212, n.º 1, consacre le Supremo Tribunal Administrativo comme l'organe supérieur de la hiérarchie des tribunaux administratifs et fiscaux, sans préjudice de la compétence propre du Tribunal Constitucional. Chacun des deux ordres dispose de son propre Conseil supérieur, doté de fonctions de gestion et de discipline, et les conflits de compétence entre les deux sont tranchés par le Tribunal dos Conflitos. Parallèlement à ces deux ordres juridictionnels, la Constitution confère un statut autonome au Tribunal Constitucional, auquel elle consacre des dispositions spécifiques au Titre VI (articles 221 à 224). Bien que l'article 209 le place à part des autres catégories de tribunaux (« Outre le Tribunal Constitucional... »), il s'agit d'un véritable tribunal et organe de souveraineté, compétent pour contrôler la constitutionnalité selon les modalités du contrôle concret, du contrôle abstrait successif et du contrôle abstrait préventif, ainsi que pour généraliser, avec force obligatoire générale, les jugements d'inconstitutionnalité réitérés dans le cadre du contrôle concret (dans au moins trois cas). Le contrôle concret s'exerce de manière diffuse — il est exercé par tous les tribunaux —, un recours contre les décisions correspondantes étant ouvert devant le Tribunal Constitucional. La Constitution prévoit également le Tribunal de Contas (article 214), organe suprême chargé du contrôle de la légalité des dépenses publiques et de la mise en œuvre de la responsabilité financière. Le Portugal reconnaît en outre, au niveau constitutionnel, les tribunaux arbitraux comme de véritables tribunaux (article 209, n.º 2), compétents en matière civile, commerciale, administrative et fiscale. La Cour de justice de l'Union européenne a déjà jugé que le système portugais d'arbitrage fiscal remplit les conditions d'un tribunal aux fins du renvoi préjudiciel (arrêt *Ascendi*, affaire C-377/13). Enfin, il convient de mentionner que le Ministério Público agit comme garant de la légalité, disposant de pouvoirs pour contester des actes administratifs. Le schéma suivant synthétise la structure du système judiciaire portugais.

Système juridictionnel Français

Le système français repose sur une dualité organique et fonctionnelle entre deux ordres juridictionnels : l'ordre judiciaire, présidé par la Cour de cassation, et l'ordre administratif, présidé par le Conseil d'État. Cette dualité, constitutionnalisée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, implique que des litiges de nature différente relèvent d'ordres juridictionnels distincts, avec des procédures, des statuts et des sources normatives spécifiques. Les conflits de compétence entre les deux ordres sont tranchés par le Tribunal des conflits, organe paritaire créé en 1848 et réorganisé par la loi n.º 2015-177, du 16 février 2015.

Le Conseil constitutionnel est un organe constitutionnel indépendant, créé par la Constitution de 1958 (articles 56 à 63), compétent pour contrôler la constitutionnalité des lois (contrôle a priori, à l'initiative principalement de 60 députés ou 60 sénateurs) et, depuis 2010, pour examiner les questions prioritaires de constitutionnalité (QPC, contrôle a posteriori) soulevées par les parties à un litige. Il n'appartient à aucun des deux ordres juridictionnels.

Contrairement au Portugal, le système français ne reconnaît pas l'arbitrage administratif ou fiscal comme voie alternative structurée de résolution des litiges. En règle générale, l'Administration publique ne peut se soumettre à l'arbitrage, sauf autorisation légale expresse, en vertu du principe de l'indisponibilité des créances de l'État. Le contentieux fiscal est d'ailleurs soumis à une phase administrative préalable obligatoire (réclamation), avant tout accès au tribunal administratif.

Les Chiffres de la Juridiction Administrative

AU PORTUGAL	EN FRANCE
10 344 802 habitants (recensement de 2021)	FR ~69 000 000 habitants (<i>données de 2025</i>)
NOMBRE DE JUGES	NOMBRE DE JUGES
1 ^{ère} instance : 295 juges	Tribunaux et cours administratifs d'appel : 1 270 juges
2 ^{ème} instance : 71 juges	Conseil d'État : 241 membres
Conseillers du STA : 24	
STRUCTURE JURIDICTIONNELLE	STRUCTURE JURIDICTIONNELLE
Tribunaux de 1 ^{ère} instance : 17 TAF	Tribunaux administratifs : 42
Tribunaux centraux : 2 TCA	Cours administratives d'appel : 9
Supremo Tribunal Adm. : 1 STA	Cour nationale du droit d'asile : 1 (spécialisée)
	Tribunal du stationnement payant : 1 (spécialisé)
	Conseil d'État : 1
ACTIVITÉ JURIDICTIONNELLE	ACTIVITÉ JURIDICTIONNELLE (2025)
1^{ère} Instance	Tribunaux administratifs
Affaires/an par tribunal : 1 600	Affaires/an par tribunal : 283 136
Taux de résolution : 123%	Cours administratives d'appel
Délai moyen de résolution : 600 jours	Affaires/an par tribunal : 30 605
2^{ème} Instance	Conseil d'État
Affaires/an par tribunal : 2 634	Affaires/an par tribunal : 10 693
Taux de résolution : 89%	
Délai moyen de résolution : 1 168 jours	Cour nationale du droit d'asile (degré unique de décision, sans préjudice du recours en cassation devant le Conseil d'État)
STA	Affaires enregistrées : 53 086
Affaires/an : 1 379	Variation par rapport à 2024 : -14%
Taux de résolution : 102%	
Délai moyen de résolution : 169 jours	

Matières de la Juridiction Administrative

AU PORTUGAL	EN FRANCE
BASE LÉGALE : art. 4 de l'ETAF MATIÈRES INCLUSES : • Droits fondamentaux dans les rapports juridico-administratifs et fiscaux • Contrôle de la légalité des normes et actes administratifs (y compris la constitutionnalité) • Marchés publics et litiges relatifs aux contrats administratifs • Responsabilité civile extracontractuelle de l'État • Protection juridictionnelle dans le cadre de l'action populaire (urbanisme, environnement, etc.) • Relations intersubjectives publiques de nature administrative • Contentieux électoral et de la fonction publique ; contentieux fiscal EXCLUES : • Contrats de travail régis par le droit du travail • Contrôle de constitutionnalité des actes législatifs et réglementaires (Tribunal Constitucional) • Contraventions relevant de l'Autoridade da Concorrência • Matières de droit de la consommation • Matière électorale relative aux organes de souveraineté et au pouvoir local (juridiction judiciaire et Tribunal Constitucional)	BASE LÉGALE : Code de justice administrative (CJA) MATIÈRES INCLUSES : • Recours pour excès de pouvoir — annulation d'actes administratifs individuels ou réglementaires • Plein contentieux — responsabilité civile extracontractuelle et contractuelle • Contentieux fiscal (impôts directs et TVA) • Fonction publique, urbanisme et aménagement du territoire • Marchés publics • Droit d'asile (via la CNDA) • Sécurité sociale et aide sociale non contributive (RSA, APA, handicap, hébergement social sans obligation alimentaire) • Élections municipales, départementales et régionales EXCLUES : • Litiges entre particuliers régis par le droit privé • Contrôle de constitutionnalité (réservé au Conseil constitutionnel) • Élections législatives et présidentielles (Conseil constitutionnel) • Matière pénale et civile (ordre judiciaire) • Contentieux général et technique de la sécurité sociale — prestations contributives, incapacité, accidents du travail (tribunal judiciaire, depuis la loi J21/2016, en vigueur depuis 2019)

Organisation des Tribunaux

Au Portugal

Tribunais Administrativos e Fiscais (1ère instance)

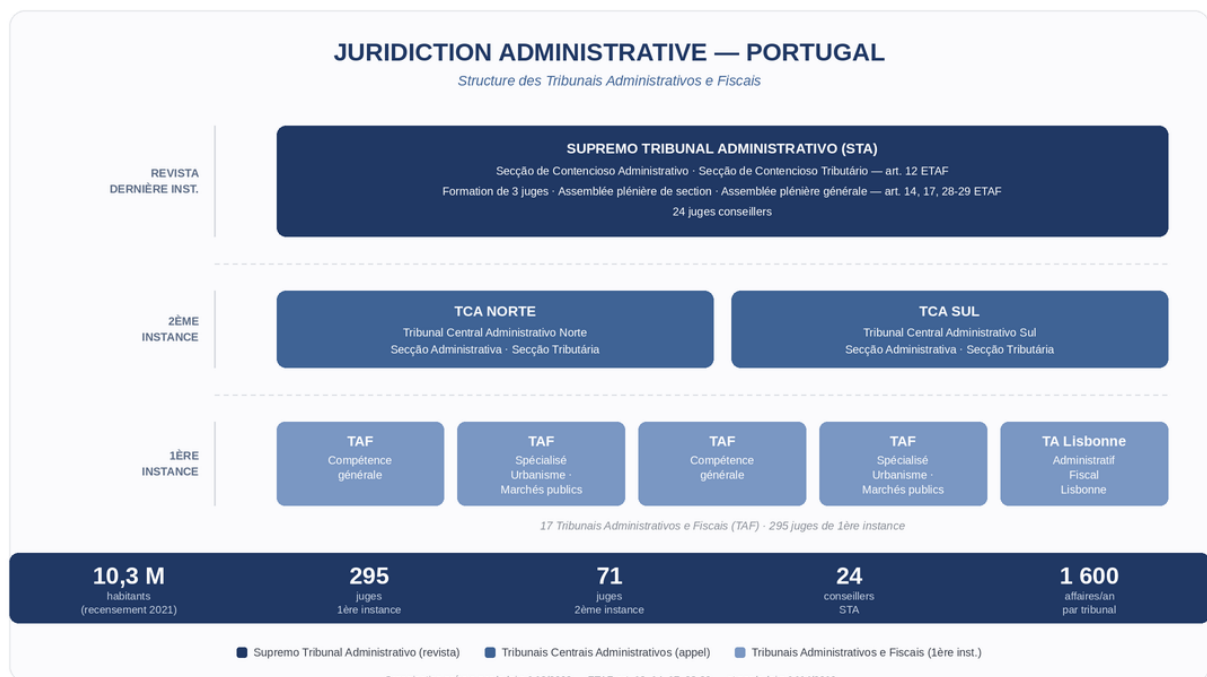
En première instance, les tribunaux administrativos e fiscais fonctionnent comme un tribunal unifié (TAF) en matière administrative et fiscale, sauf à Lisbonne, où les tribunaux administratifs et les tribunaux fiscaux de première instance sont distincts. Chaque fois que le volume ou la complexité des affaires le justifie, la loi admet la spécialisation : procédures administratives communes ; matière sociale ; marchés publics ; urbanisme, environnement et aménagement du territoire ; matière fiscale ; et exécution fiscale.

Tribunais Centrais Administrativos (2ème instance)

En seconde instance, il existe deux Tribunaux Centrais Administrativos (TCA Norte et TCA Sul), chacun organisé, à l'instar du STA, en Secção de Contencioso Administrativo et Secção de Contencioso Tributário.

Supremo Tribunal Administrativo

Le Supremo Tribunal Administrativo (STA), dont le siège est à Lisbonne, fonctionne comme un tribunal de revista — voie de recours en dernier ressort portant sur les seules questions de droit, à ne pas confondre avec la cassation — et non comme une juridiction de cassation, à la différence du Conseil d'État, étant chargé du réexamen des questions de droit, sans réappréciation des faits. Il comprend deux sections, la Secção de Contencioso Administrativo et la Secção de Contencioso Tributário (article 12 de l'ETAF), chacune composée du Président, du Vice-Président respectif et des juges conseillers qui y sont affectés (article 14 de l'ETAF). En règle générale, chaque section juge en formation de trois juges — le rapporteur et deux assesseurs —, le jugement des recours en uniformisation de la jurisprudence revenant à l'assemblée plénière de la section lorsqu'il existe une contradiction entre arrêts de la même section (article 17 de l'ETAF) ; lorsque la contradiction oppose des arrêts des deux sections, la compétence appartient à l'Assemblée plénière générale du Tribunal (articles 28 et 29 de l'ETAF).



Infographie 1 — Structure de la juridiction administrative au Portugal

En France

Tribunaux administratifs (1ère instance)

Les tribunaux administratifs sont les organes de première instance de l'ordre administratif, dotés d'une compétence générale. Il existe actuellement 42 tribunaux administratifs, répartis sur le territoire français, métropolitain et ultramarin. Chaque tribunal a compétence sur un ensemble de départements (en moyenne, deux à quatre). Les décisions sont, en règle générale, rendues en formation collégiale, en nombre impair de juges, sauf dans les matières où la loi admet le jugement par juge unique.

Il existe en outre la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), juridiction spécialisée de compétence nationale pour le contentieux de l'asile, qui enregistre un volume d'affaires particulièrement élevé (plus de 53 000 affaires enregistrées en 2025).

Cours administratives d'appel

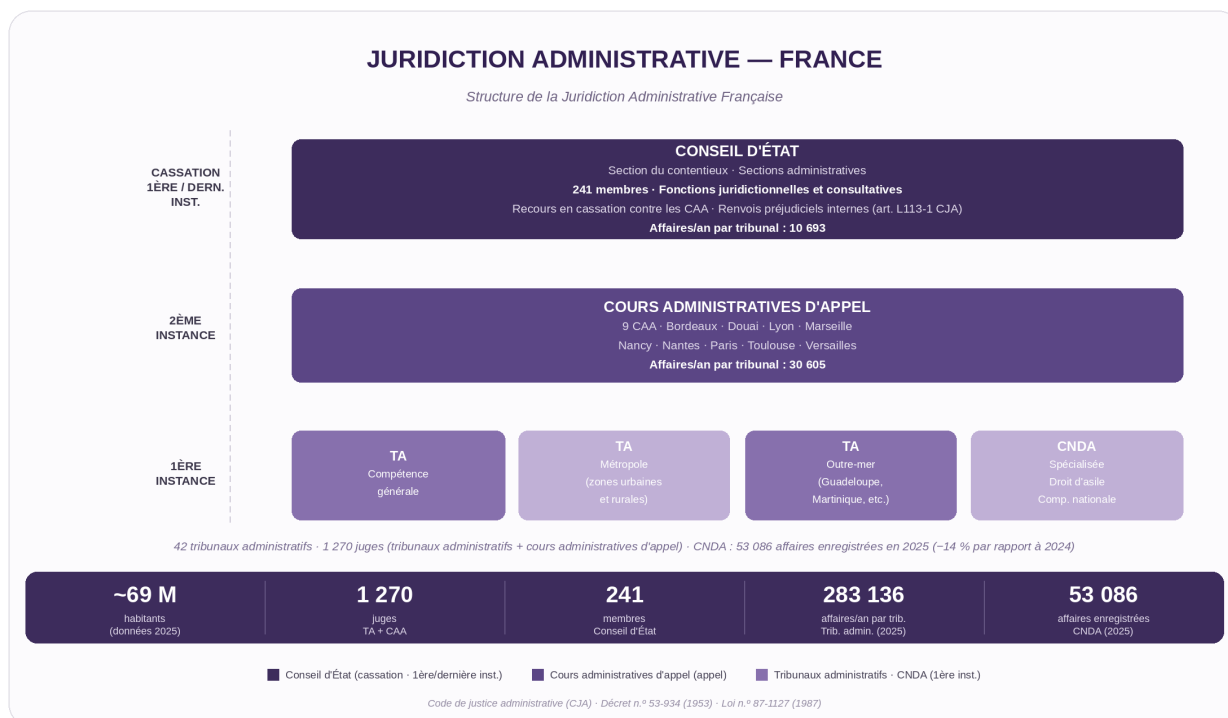
Les cours administratives d'appel (CAA) sont les organes de seconde instance de l'ordre administratif. Il existe 9 CAA : Bordeaux, Douai, Lyon, Marseille, Nancy, Nantes, Paris, Toulouse et Versailles. Elles sont présidées par un membre du Conseil d'État, dont le nom est proposé par le Vice-président de cet organe, pour un mandat de 7 ans. En règle générale, ne sont pas susceptibles de recours devant les CAA les jugements rendus par juge unique, ni les affaires dont la demande est inférieure à 10 000 €. Leurs décisions sont susceptibles d'un recours en cassation devant le Conseil d'État.

Conseil d'État

Le Conseil d'État est l'organe suprême de l'ordre administratif, dont le siège se trouve à Paris. Il exerce simultanément des fonctions juridictionnelles et consultatives. En matière juridictionnelle, il connaît : (i)

des pourvois en cassation contre les arrêts des CAA et les jugements des TA rendus en premier et dernier ressort ; (ii) dans certains cas, directement en premier et dernier ressort, notamment de la contestation d'actes du Président de la République, de décrets ministériels et d'actes d'autorités administratives à compétence nationale (articles R311-1 et R311-1-1 du CJA), et il est aussi juge d'appel des TA pour le contentieux des élections municipales ; (iii) des renvois préjudiciels internes émanant des tribunaux administratifs ou des CAA, relatifs à des questions de droit nouvelles ou particulièrement complexes (article L113-1 du CJA). En matière consultative, il rend des avis sur les projets de loi et de décret.

La gestion des tribunaux administratifs de première instance et des CAA relève également de la compétence du Conseil d'État, exercée en concertation avec le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel (CSTACAA). Cette concentration de fonctions juridictionnelles, consultatives et de gestion au sein d'un même organe constitue l'une des caractéristiques les plus distinctives du modèle français par rapport au modèle portugais, où ces fonctions sont attribuées à des entités distinctes (fonction consultative – Conselho de Estado, placé auprès du Président de la République ; fonction de gestion – Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, présidé par le Président du Supremo Tribunal Administrativo).



Infographie 2 — Structure de la juridiction administrative en France (actualisée avec les données de 2025)

Recrutement des Juges

Règles au Portugal

Juges de Première Instance (TAF)

Par concours public (loi n.º 2/2008) : épreuve de connaissances, évaluation du parcours et test psychologique ; formation initiale au Centro de Estudos Judiciários (1 an théorique + 1 an pratique). Également par mutation.

Juges des Tribunaux Centraux Administrativos

Par mutation d'une autre section du TCA ; par concours (juges du TAF ayant plus de 5 ans de service et une notation au moins égale à « Bom com distinção »).

Conseillers du Supremo Tribunal Administrativo

Par mutation ; par concours ouvert aux juges du TCA ayant plus de 5 ans de service, aux magistrats du Ministério Público ayant plus de 5 ans, ou à des juristes de mérite reconnu justifiant plus de 20 ans d'expérience professionnelle en droit public.

Règles en France

En France, les juges de la juridiction administrative et les juges de la juridiction judiciaire appartiennent à des corps professionnels distincts, avec des régimes d'accès, de formation et de gestion également différenciés.

Tribunaux administratifs et Cours administratives d'appel

Le recrutement s'effectue principalement par concours, régi par les articles L231-1 et suivants du CJA. Le candidat doit posséder une qualification académique de niveau master en droit ou équivalent. En règle générale, les juges sont tenus de résider dans le ressort du tribunal où ils exercent leurs fonctions (article L231-9 du CJA).

Conseil d'État

Les voies d'accès au Conseil d'État sont les suivantes :

(i) en tant qu'auditeur – au moins 2 ans d'expérience après la sortie de l'Institut National du Service Public et recrutement sur décision du vice-président après avis du comité consultatif constitué de 2 membres du Conseil d'Etat et de 2 personnalités extérieures. Depuis la réforme récente, l'auditorat n'est plus un grade du corps des membres du Conseil d'Etat, mais une fonction ;

(ii) au grade de maître des requêtes :

- les auditeurs peuvent être intégrés en tant que maître des requêtes sur proposition de la commission d'intégration constituée du vice-président, de 2 membres du Conseil d'Etat et de 3 personnalités extérieures (5 nominations par an) ;
- en service extraordinaire : entre 4 et 8 ans d'expérience professionnelle dans le secteur public ou privé et recrutement sur décision du vice-président après avis d'une commission de sélection constituée de 3 membres du Conseil d'Etat ;

(iii) au grade de conseiller d'Etat :

- après au moins 12 ans d'ancienneté, un maître des requêtes peut être intégré au grade de conseiller d'Etat ;
- voie d'accès en service extraordinaire pour les fonctions juridictionnelles et les fonctions consultatives.

(iv) le tour extérieur — nomination directe de personnalités justifiant d'une expérience pertinente (avocats, professeurs, magistrats, hauts fonctionnaires) aux fonctions de maître des requêtes ou de conseiller d'Etat, dans une proportion régie par le CJA ;

Procédure Judiciaire — Au Portugal

Voies procédurales et prétentions

La procédure devant les tribunaux administrativos e fiscais est régie par le Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA), l'action administrative (ação administrativa, article 37 et suivants) constituant la forme procédurale commune et de nature résiduelle, applicable à tous les litiges non soumis à un régime processuel propre. Dans son cadre peuvent être cumulées des prétentions de nature diverse, notamment : la contestation d'actes administratifs et de normes réglementaires ; la condamnation à l'accomplissement de l'acte dû ou à l'adoption ou à l'abstention d'un comportement déterminé ; la reconnaissance de droits ou d'intérêts légalement protégés ; la déclaration d'illégalité pour omission de normes ; la déclaration d'invalidité de contrats et la contestation d'actes relatifs à leur exécution ; et la mise en œuvre de la responsabilité civile extracontractuelle de l'État.

Parallèlement à l'action administrative commune, le Code prévoit des procédures urgentes (article 97 et suivants), soumises à un traitement et à des délais abrégés : le contentieux électoral ; le contentieux des affaires de masse, qui impose la concentration obligatoire des prétentions dans les litiges en série (notamment les concours de recrutement du personnel et autres procédures de sélection) ; le contentieux précontractuel, relatif à la contestation d'actes et de normes pris dans le cadre de la formation des contrats publics ; l'injonction de fournir des informations, de consulter des dossiers et de délivrer des attestations ; et l'injonction de protection des droits, libertés et garanties.

Mesures provisoires

La procédure de référé (article 112 et suivants du CPTA) permet à l'intéressé de solliciter, avant ou pendant l'instance principale, les mesures provisoires — nommées ou innommées — nécessaires pour garantir l'utilité de la décision à intervenir dans l'affaire principale. L'octroi de la mesure dépend de la réunion cumulative du *fumus boni iuris* (probabilité sérieuse de l'existence du droit invoqué) et du *periculum in mora* (crainte fondée que le retard dans la décision finale ne cause un préjudice difficilement réparable), ainsi que d'une mise en balance des intérêts publics et privés en présence.

Système des voies de recours

Le système des voies de recours en contentieux administratif (article 140 et suivants du CPTA) s'articule autour de plusieurs modalités :

- Appel : des décisions rendues en première instance par les tribunaux administrativos e fiscais, un recours ordinaire (appel) est ouvert devant le Tribunal Central Administrativo territorialement compétent, lequel peut confirmer, infirmer ou réformer la décision attaquée, en réexaminant les faits comme le droit (article 149)
- Recours ordinaire devant l'Assemblée plénière de la section : des décisions rendues par le Supremo Tribunal Administrativo lui-même en première instance (notamment en matière de contestation d'actes

des organes supérieurs de l'État), un recours est ouvert devant l'assemblée plénière de la section compétente

- Recours en revista (revista exceptionnelle) : des décisions des Tribunais Centrais Administrativos rendues en second degré, un recours en revista devant le Supremo Tribunal Administrativo est ouvert, à titre exceptionnel, admis par une formation restreinte lorsque la question en cause, en raison de sa pertinence juridique ou sociale, est clairement nécessaire à la meilleure application du droit (article 150)
- Revista per saltum : dans les cas légalement prévus où l'affaire a une valeur supérieure à 500 000 € et où le recours porte exclusivement sur des questions de droit, un recours direct devant le Supremo Tribunal Administrativo est admis, sans passer par le Tribunal Central Administrativo (article 151)
- Recours en uniformisation de la jurisprudence : de nature extraordinaire, ouvert lorsqu'il existe une contradiction entre arrêts des Tribunais Centrais Administrativos, ou entre ceux-ci et le Supremo Tribunal Administrativo, sur la même question fondamentale de droit (article 152)
- Recours en révision : de nature extraordinaire, il permet le réexamen d'une décision déjà passée en force de chose jugée, fondé notamment sur la découverte d'un fait nouveau ou d'un moyen de preuve qui, à lui seul, serait suffisant pour modifier la décision, ou sur la fausseté d'un document ou d'un témoignage ayant été déterminant pour la décision (article 154)

Exécution des jugements

L'exécution des décisions des tribunaux administrativos e fiscais est régie par l'article 157 et suivants du CPTA. Les décisions juridictionnelles passées en force de chose jugée s'imposent à toutes les entités publiques et privées, l'Administration devant s'y conformer spontanément dans le délai fixé (articles 158 et 162). En cas d'inexécution illicite, l'intéressé peut demander l'exécution forcée par voie de requête en exécution (article 164), le tribunal étant chargé de déterminer les mesures nécessaires à l'exécution (article 167). Lorsque l'obligation porte sur une prestation de fait infongible, le tribunal peut prononcer une sanction pécuniaire comminatoire, due pour chaque jour de retard dans l'exécution tant que celle-ci n'a pas eu lieu (article 170) — équivalent fonctionnel des astreintes du droit français.

Contentieux Fiscal

La procédure fiscale est régie par le Código de Procedimento e Processo Tributário (CPPT), qui établit un régime processuel autonome par rapport à celui de l'action administrative commune. La voie procédurale principale est la contestation judiciaire des actes de liquidation et d'autres actes préjudiciables en matière fiscale (article 99 et suivants), à laquelle s'ajoutent l'action en reconnaissance d'un droit ou intérêt légalement protégé en matière fiscale, de nature subsidiaire (article 145), et l'injonction de comportement, destinée à remédier à l'omission d'un devoir légal (article 147). La procédure d'exécution fiscale, engagée par l'administration fiscale pour le recouvrement forcé des dettes, constitue une procédure autonome, dans le cadre de laquelle le débiteur poursuivi dispose de moyens de défense propres, tels que l'opposition à l'exécution, la tierce opposition et la réclamation contre les actes pratiqués par l'organe d'exécution fiscale. Le Code prévoit également des mesures conservatoires en faveur du Trésor public, destinées à garantir le recouvrement des créances fiscales (notamment la saisie conservatoire et l'inventaire des biens), ainsi qu'en faveur du contribuable, relatives à la contestation d'actes ou de normes fiscales, de même que des moyens accessoires, tels que la production anticipée de preuves et la levée du secret bancaire.

En matière de recours, le CPPT établit un régime propre, distinct de celui de l'action administrative commune (article 279 et suivants) : des décisions des tribunaux fiscaux, un recours est ouvert devant les Tribunais Centrais Administrativos ou, lorsque le fondement du recours est exclusivement de droit, directement devant la Secção de Contencioso Tributário du Supremo Tribunal Administrativo (recours per saltum, article 280, n.º 1). Le Code prévoit également le recours en uniformisation de la jurisprudence, devant l'assemblée plénière de la section, en cas de décisions contradictoires, ainsi que le recours en révision.

Le Portugal dispose, en outre, d'un système d'arbitrage fiscal (auprès du CAAD), reconnu par la Cour de justice de l'Union européenne comme organe juridictionnel aux fins du renvoi préjudiciel (arrêt *Ascendi*, affaire C-377/13). Cette caractéristique distingue le système portugais du système français, dans lequel l'arbitrage fiscal ne constitue pas une voie alternative de résolution du litige.

Gestion Processuelle au Portugal

- Le CPTA prévoit un régime de concentration des affaires de masse, qui permet de sélectionner une ou plusieurs affaires représentatives (pilotes) pour les litiges en série portant sur des questions de fait ou de droit identiques — notamment dans les concours de recrutement du personnel et autres procédures de sélection —, les autres affaires étant suspendues jusqu'à la décision de l'affaire pilote, à l'instar du mécanisme de renvoi interne du droit français
- Le recours en uniformisation de la jurisprudence (CPTA et CPPT) fonctionne comme un instrument d'harmonisation de la jurisprudence entre les Tribunaux Centrais Administrativos, prévenant les décisions divergentes sur une même question fondamentale de droit
- La jurisprudence des Tribunaux Centrais Administrativos et du Supremo Tribunal Administrativo est publiée sur la base de données publique www.dgsi.pt, constituant un instrument de gestion des connaissances et de prévisibilité des décisions
- Le Conselho Superior dos Tribunaux Administrativos e Fiscais élabore des rapports annuels de gestion sur le volume des affaires, les affaires pendantes et les délais moyens de résolution, dont les principaux indicateurs figurent dans la section « Les Chiffres de la Juridiction Administrative » de la présente note

Procédure juridictionnelle — En France

Types d'actions et de procédures

Le contentieux administratif est régi par le Code de justice administrative (CJA).

Principaux types de recours :

- Recours pour excès de pouvoir (REP) — action en annulation d'actes administratifs pour illégalité (incompétence, vice de forme, détournement de pouvoir, violation de la loi ou des principes généraux du droit). Il n'est pas soumis à représentation obligatoire par avocat ;
- Recours de plein contentieux — le tribunal ne se limite pas à l'annulation de l'acte : il peut réformer l'acte, condamner l'Administration au paiement d'indemnités ou à accomplir certains actes. C'est le type de recours utilisé en matière de responsabilité extracontractuelle de l'État, de contrats administratifs et de litiges fiscaux ;
- Recours en rectification d'erreur matérielle (REM) – lorsqu'une décision d'une cour administrative d'appel ou le Conseil d'Etat est entachée d'une erreur matérielle susceptible d'avoir exercé une influence sur le jugement de l'affaire, (article R833-1 CJA) ;
- Recours en révision contre une décision contradictoire du Conseil d'Etat (article R834-1 CJA).

Mesures provisoires

En France, le référé-suspension permet de suspendre l'exécution d'une décision administrative, à 2 conditions cumulatives :

- l'urgence ;
- et l'existence d'un doute sérieux quant à la légalité de l'acte (équivalent fonctionnel du *fumus boni iuris*).

Le référé-liberté permet, dans un délai de 48 heures, de sauvegarder les libertés fondamentales menacées par l'action de l'Administration par toutes mesures utiles.

La particularité du contentieux fiscal

En matière fiscale, le contentieux obéit à une phase administrative préalable obligatoire : le contribuable doit, avant de saisir le tribunal, présenter une réclamation gracieuse auprès de l'administration fiscale (article L190 et suivants du Livre des procédures fiscales). Ce n'est qu'après la décision expresse ou tacite de rejet (silence gardé pendant plus de 6 mois) que le litige peut être porté devant le tribunal administratif.

Les voies de recours

- Appel : des décisions des tribunaux administratifs, un recours est ouvert, en règle générale, devant la CAA compétente ;
- Pourvoi en cassation : des décisions des CAA, un pourvoi en cassation est ouvert devant le Conseil d'État, qui contrôle la légalité mais ne réapprécie pas les faits sauf dénaturation par le juge de fond (article L821-1 CJA). En cas de cassation, il peut renvoyer l'affaire à la CAA (cassation avec renvoi) ou statuer au fond (cassation sans renvoi — article L821-2 CJA) ;
- « Avis » contentieux (article L113-1 CJA) : permet au Conseil d'État de répondre, dans un délai de 3 mois, à des questions de droit nouvelles ou complexes qui lui sont transmises par les tribunaux administratifs ou les CAA, les procédures étant suspendues dans l'intervalle ;
- QPC (question prioritaire de constitutionnalité) : toute partie peut soutenir qu'une disposition législative applicable à l'affaire porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution. Le Conseil d'État joue un rôle de filtre, transmettant la question au Conseil constitutionnel lorsque celle-ci est nouvelle et sérieuse. Le Conseil constitutionnel statue dans un délai de 3 mois.

Exécution des jugements

Les articles L911-1 et suivants du CJA permettent au tribunal administratif de fixer des délais pour l'exécution de ses décisions et de prononcer des astreintes (sanctions pécuniaires comminatoires) à l'encontre de l'Administration en cas d'inexécution. Le Conseil d'État dispose d'une Section des études, de la prospective et de la coopération, dont le délégué à l'exécution des décisions de justice assure le suivi de l'exécution des décisions juridictionnelles.

L'action en responsabilité pour durée excessive de la procédure juridictionnelle peut être engagée directement devant le Conseil d'État (Conseil d'Etat, Assemblée, 28 juin 2002, Magiera, n°239575).

Gestion des Affaires en France

- Le Conseil d'État publie chaque année le Rapport public de la juridiction administrative, comportant des données sur les affaires enregistrées, les taux de résolution, les affaires pendantes et les délais moyens ;
- Le mécanisme de renvoi interne (article L113-1 CJA) constitue un instrument puissant d'uniformisation de la jurisprudence, prévenant les décisions divergentes sur des questions complexes communes à de multiples litiges ;
- La CNDA, juridiction spécialisée en matière d'asile, absorbe un volume très important d'affaires (plus de 53 000 enregistrées en 2025), désengorgeant les tribunaux administratifs.

Le Déploiement de la Technologie dans les Tribunaux

Au Portugal

- Dossiers numérisés sur la plateforme Magistratus ; les décisions et signatures sont dématérialisées
- Décisions des TCA et du STA disponibles sur www.dgsi.pt (celles de première instance ne le sont pas) ; décisions anonymisées avant publication
- En développement : logiciel d'anonymisation fondé sur l'IA et logiciel d'assistance aux juges pour la rédaction des décisions

En France

La plateforme centrale de la juridiction administrative est Télérecours, en fonctionnement depuis 2013, qui permet la transmission électronique des pièces de procédure entre les tribunaux administratifs, les CAA et le Conseil d'État. À partir de 2016, le système a été étendu aux particuliers (Télérecours citoyens), par le décret n.º 2016-1481, du 2 novembre 2016.

Les décisions du Conseil d'État sont publiées sur la base de données officielle Légifrance et sur le site propre du Conseil d'État (ArianeWeb), permettant une recherche avancée par mots-clés, formation de jugement, rapporteur, date et numéro d'affaire. Le Conseil d'État a publié en 2020 un Rapport sur le numérique et la justice administrative, identifiant les axes stratégiques de développement technologique de la juridiction administrative.

Sur le plan européen, la France, à l'instar du Portugal, participe au portail e-Justice et au projet e-CODEX, assurant l'interopérabilité dans l'échange de documents de procédure transfrontaliers. La loi n.º 2019-222, du 23 mars 2019, a intégré la modernisation technologique de la justice parmi ses axes programmatiques centraux.

Synthèse Comparative

De l'analyse comparée ressortent les points suivants de convergence et de divergence structurelles entre les deux systèmes :

Convergences

- Les deux systèmes adoptent le modèle de dualité juridictionnelle, avec une juridiction administrative autonome par rapport à la juridiction judiciaire ordinaire ;
- Dans les deux pays, l'organe suprême de la juridiction administrative trouve son origine historique dans des organes consultatifs de la Couronne/de l'Exécutif (Conselho de Estado / Conseil d'État), ayant évolué vers des juridictions de pleine juridiction ;
- Les conflits de compétence entre les deux ordres juridictionnels sont tranchés par un organe paritaire (Tribunal de Conflitos / Tribunal des conflits) ;
- Les matières centrales du contentieux administratif sont pour l'essentiel coïncidentes : légalité des actes administratifs, marchés publics, responsabilité extracontractuelle de l'État, fonction publique, urbanisme et fiscalité ;
- Il existe un contrôle de constitutionnalité exercé par une juridiction spécialisée autonome (Tribunal Constitucional / Conseil constitutionnel), n'appartenant à aucune des deux juridictions ;
- Les deux pays intègrent pleinement le droit de l'Union européenne, les tribunaux administratifs agissant comme juges de l'Union, avec possibilité de renvoi préjudiciel à la CJUE.

Divergences structurelles

- Arbitrage en matière administrative et fiscale : le Portugal l'admet au niveau constitutionnel ; la France, en règle générale, n'admet pas l'arbitrage avec l'Administration, sauf autorisation légale expresse ;
- Fonctions de l'organe suprême : le Conseil d'État français concentre des fonctions juridictionnelles, consultatives et de gestion des tribunaux administratifs inférieurs. Au Portugal, ces fonctions sont réparties entre le STA (juridictionnelle), le Conselho de Estado (consultative, auprès du Président de la République) et le Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais (gestion et discipline, doté d'une autonomie administrative et financière depuis 2023) ;
- Phase préalable obligatoire en matière fiscale : en France, la réclamation administrative est obligatoire avant l'accès au tribunal ; au Portugal, la contestation judiciaire peut être engagée directement, l'arbitrage fiscal constituant une voie alternative ;
- Accès à la magistrature : la France distingue l'accès aux tribunaux administratifs (concours) de l'accès au Conseil d'État (INSP, tour extérieur, promotion interne), avec des mécanismes d'intégration latérale très utilisés ; le Portugal adopte un modèle principalement fondé sur la carrière, avec accès par concours et formation au CEJ.

2026

Supremo Tribunal Administrativo

Conseil d'Etat