

Rapport de la délégation Portugaise

présenté par

ALBERTO MANUEL DE SEQUEIRA LEAL SAMPAIO DA NÓVOA

Conseiller au Suprême Tribunal Administratif

RAPPORT DU «SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO» DU PORTUGAL

I. INTRODUCTION

1. Le sens retenu est effectivement celui qui correspond à l'acte exécutoire, c'est-à-dire l'acte susceptible d'exécution forcée par l'Administration contre le particulier, sans pour autant devoir recourir aux tribunaux.

2. Les autorités compétentes pour l'émission d'actes exécutoires sont, en principe, celles qui ont compétence pour la pratique d'actes définitifs, c'est-à-dire celles qui définissent le droit dans le cas d'espèce (membres du gouvernement, organes de l'administration publique régionale ou locale, organes de services publics avec personnalité juridique et autonomie administrative, etc.).

3. Après la pratique de l'acte définitif, l'Administration pratique plusieurs actes, dont les actes complémentaires et les actes d'exécution, les premiers encore dans la phase déclarative du procès gracieux, en vue d'assurer la prise de connaissance ou la pleine efficacité de l'acte définitif (par exemple, notification ou publication), et les seconds déjà dans la phase exécutoire (par exemple, détermination de démolition forcée d'un immeuble en ruines, si le propriétaire se refuse à procéder à la démolition qui lui a été imposée).

L'Administration, en dehors de pouvoir légitimement définir de façon unilatérale le droit dans le cas d'espèce, peut aussi exécuter coercitivement l'acte, sans besoin de recours aux tribunaux.

Comme fondement de ce privilège du préalable, nous pouvons indiquer la présomption de légitimité de l'acte et la défense des intérêts mis par la loi à la charge de l'Administration.

Lorsque l'administré n'obéit pas volontairement, l'Administration a le pouvoir d'exécuter elle-même l'acte, en ayant la faculté de faire appel à la force physique pour éliminer l'opposition de l'administré à l'égard de l'ordonnance de l'Administration.

Toutefois, on constate la tendance à ne pas considérer l'exécution forcée comme un principe général, mais plutôt comme ne pouvant être utilisée que lorsqu'elle est expressément autorisée par la loi (c'est d'ailleurs ce qui est prévu par le projet de Code de Procédure Administrative non Contentieuse).

4. L'Administration détient plusieurs moyens pour obliger l'administré à obéir à l'acte, comme, par exemple, la demande d'exécution au

tribunal du paiement de la somme en dette, la réalisation directe de l'exécution lorsque l'administré n'obéit pas volontairement, etc.

L'administré peut encore être soumis à des sanctions administratives (par exemple, imposition d'amendes dues au retard dans l'accomplissement de ses obligations) ou pénales (par exemple, sanction due à la pratique de crimes de résistance ou de désobéissance à l'autorité publique).

5. L'exécution irrégulière ou illégale peut être constatée par exemple lorsque l'Administration, sous prétexte d'exécuter un acte définitif, en modifie le contenu, en introduisant donc une innovation dans l'ordre juridique.

Dans ce cas, l'acte censé être exécutoire, mais qui, en vérité, est nouveau, peut être objet d'un recours contentieux.

En ce qui concerne les actes nuls ou inexistantes, il s'agit d'actes qui ne produisent pas d'effets dès le début, les particuliers n'y étant pas soumis et pouvant légitimement s'opposer de façon passive à leur exécution; néanmoins, si l'Administration persiste dans l'exécution de ces actes, les particuliers ont la faculté d'introduire un recours contentieux en vue de la déclaration de leur nullité ou inexistence.

Les autorités et les fonctionnaires qui interviennent dans des exécutions irrégulières ou illégales peuvent être soumis à la responsabilité disciplinaire et criminelle (si leur comportement est soumis à une disposition du Statut Disciplinaire ou du Code Pénal, ce dernier pour ce qui est des crimes commis dans l'exercice de fonctions publiques) et également à la responsabilité pécuniaire ou civile du fait des dommages causés par l'exécution, c'est-à-dire notamment si l'on peut dire qu'ils ont dépassé les limites de leurs fonctions.

II. L'INTERVENTION DES TRIBUNAUX DANS L'EXECUTION DE L'ACTE

6. Les tribunaux compétents pour intervenir dans l'exécution sont le «Supremo Tribunal Administrativo» et les «Tribunais Administrativos de Circulo».

Le «Supremo Tribunal Administrativo» est compétent pour intervenir dans les recours contre les actes pratiqués par les autorités indiquées à l'article 26 du Statut des Tribunaux Administratifs et Fiscaux (gouvernement et ses membres, etc.); les «Tribunais Administrativos de Circulo» sont compétents pour intervenir dans les recours contre les actes pratiqués par

tout autre entité (organes de l'administration publique régionale ou locale, organes de services publics avec personnalité juridique et autonomie administrative, etc.) et aussi dans toutes les actions juridictionnelles, bien que, dans le premier ou le second cas, il existe la possibilité de recours auprès du «Supremo Tribunal Administrativo» (article 26 déjà cité et article 57 dudit Statut).

7. Les buts de l'intervention judiciaire sont ceux qui sont indiqués, c'est-à-dire la protection de l'ordre juridique et la protection des droits et des intérêts légitimes des particuliers.

8. Les moyens juridictionnels dont disposent les particuliers contre l'exécution irrégulière ou illégale sont les recours contentieux contre les actes pratiqués et les actions en responsabilité contre les auteurs de cette exécution.

Si l'acte exécuté n'a pas été contentieusement attaqué, il existe la possibilité non seulement d'introduire une action en responsabilité (sauf quand le dommage subi par le lésé est du à l'absence de recours ou à son comportement procédural négligent dans le recours introduit), mais aussi d'introduire un recours contre l'acte censé être exécutoire, dans la mesure où il peut être considéré comme acte définitif, ou qu'il a introduit une innovation dans l'ordre juridique.

Si l'acte exécuté est atteint d'inexistence juridique ou de nullité, en dehors du fait qu'aucune autorité n'est obligée de respecter les actes qui sont censés exécuter cet acte, est ouverte la voie de recours en vue de la déclaration de leur inexistence ou nullité, outre la possibilité d'action en responsabilité, tel que nous l'avons déjà dit (n.º 5).

9. Le sursis à exécution ne peut être demandé que dans le recours ou préalablement à son introduction, devenant caduc, dans ce dernier cas, si le recours n'est pas introduit.

Le fait que l'acte a été exécuté n'empêche pas le sursis lorsqu'il en découle pour le requérant ou pour les intérêts que celui-ci défend ou puisse défendre une utilité évidente pour ce qui est des effets que l'acte puisse encore produire; mais le sursis ne peut pas être octroyé si la personne à laquelle le sursis porte directement préjudice fait preuve qu'il en résulte un dommage plus difficilement réparable que celui qui découlerait de l'exécution de l'acte pour le requérant.

L'autorité attaquée, dès qu'elle reçoit la copie de la demande, doit prendre des mesures de façon urgente pour que les services compétents ou les intéressés ne procèdent pas à l'exécution, le sursis provisoire ayant ainsi lieu.

Toutefois, cette autorité peut commencer ou poursuivre l'exécution de l'acte, sans pour autant être tenue d'attendre que la décision sur la demande ait force de chose jugée, lorsque, de façon motivée, elle reconnaît être en présence d'une grave urgence pour l'intérêt public dans l'exécution immédiate.

L'Administration peut à tout moment surseoir à l'acte, ce qui aura des répercussions dans le procès en cours, dont la poursuite pourra devenir inutile.

La décision de sursis est tout de suite notifiée à l'autorité attaquée en vue d'un accomplissement immédiat.

Le sursi peut être soumis à un délai ou à une condition et, au cas où rien n'est dit en contraire, il produit des effets jusqu'à ce que la décision du recours contentieux ait force de chose jugée.

Une décision prise par le «Supremo Tribunal Administrativo» sur le sursis n'est pas susceptible de recours, sauf en cas de jugements contradictoires.

Mais si la décision a été prise par un «Tribunal Administrativo de Circulo» un recours pourra être introduit auprès du «Supremo Tribunal Administrativo».

10. L'introduction du recours contre l'acte exécutoire n'a pas, en principe, d'effet suspensif; si l'on veut obtenir cet effet, il faut faire une demande autonome présentée lors de la demande du recours ou préalablement à l'introduction de ce recours, comme nous l'avons déjà dit (n.° 9).

11. Si l'acte a déjà été exécuté, son annulation par le Tribunal implique la reconstitution, autant que possible, de la situation qui serait constatée si cet acte n'avait pas été pratiqué, l'Administration étant tenue d'effectuer les actes et de prendre les mesures nécessaires à cette reconstitution.

Toutefois, il existe des cas où cela n'est plus possible (par exemple, démolition d'un monument historique) et alors le lésé peut être dédommagé par l'Administration.

Ne constituent cause légitime d'inexécution que l'impossibilité et le grave dommage pour l'intérêt public dans l'accomplissement de la décision du Tribunal.

La cause légitime d'inexécution peut concerner le tout ou une partie de la décision, mais lorsque l'exécution de celle-ci est le paiement d'une somme déterminée, elle ne peut pas être invoquée.

Si l'Administration invoque la cause légitime d'inexécution, l'intéressé peut demander au Tribunal soit la déclaration d'inexistence de cette cause, soit, au cas où il accorde avec l'Administration sur l'existence de cette

cause, un dédommagement des préjudices résultants de l'acte annulé par la décision et de l'inexécution de celle-ci.

Si le Tribunal estime qu'il n'y a pas de cause légitime d'inexécution, il doit préciser, après avoir entendu l'Administration et l'intéressé, les actes et les mesures qui devront constituer l'exécution et le délai dans lequel ils devront être pris, en déclarant nuls les actes pratiqués à l'abri de cause légitime d'inexécution non reconnue.

Si l'autorité compétente pour l'exécution est soumise au pouvoir hiérarchique, le Tribunal, à la demande de l'intéressé, et une fois vérifiée l'inexécution de la décision, notifiera le titulaire dudit pouvoir pour procéder à l'exécution à la place de cette autorité.

Dans le budget des personnes morales de droit public doit être obligatoirement prévue un poste consacré au paiement des charges résultant de décisions des tribunaux, postes qui sont soumis au pouvoir du Conseil Supérieur de la Magistrature qui émet en faveur des créanciers les ordres de paiement qui lui sont demandés par les Tribunaux.

L'inexécution d'une décision prise en contentieux administratif, et ayant la force de chose jugée, en dehors des cas où, moyennant l'accord de l'intéressé ou moyennant une décision judiciaire, elle a été justifiée comme cause légitime, implique responsabilité civile, dans les termes généraux, soit de l'Administration, soit des personnes qui y remplissent des fonctions, outre la responsabilité disciplinaire, aussi dans les termes généraux, de ces mêmes personnes.

Entraîne la sanction de désobéissance, sans préjudice d'autre sanction fixée par la loi, l'inexécution de décision émise en contentieux administratif avec force de chose jugée, pour autant que, l'intéressé ayant demandé l'exécution, celle-ci n'a pas lieu, dans les termes établis par le Tribunal ou pour autant que l'organe chargé de l'exécution démontre de façon inéquivoque l'intention de ne pas exécuter la décision, sans invoquer la cause légitime d'inexécution.

III. L'INTERVENTION DES TRIBUNAUX DANS CERTAINS DOMAINES, PARTICULIEREMENT EN CE QUI CONCERNE LA PROTECTION JURIDICTIONNELLE DE L'ENVIRONNEMENT ET DES REFUGIES POLITIQUES

a) Une loi récente de l'Assemblée de la République — la loi n° 11/87 du 7 avril 1987 — a défini les bases de la politique de l'environnement, en

établissant, par exemple, à l'article 18 que «en ce qui concerne la protection du paysage en tant qu'unité esthétique et visuelle, seront soumis à des conditions postérieurement fixées par l'Administration centrale, régionale et locale, l'implantation de bâtiments, d'infrastructures routières, de nouveaux ensembles urbains ou d'autres bâtiments qui, par leur dimension, volume, dessin, couleur ou lieu, provoquent un impact violent sur le paysage préexistant».

C'est un des cas — à l'image d'autres cas qui existaient déjà avant ladite loi, notamment en matière de construction urbaine — où le «Supremo Tribunal Administrativo» et les «Tribunais Administrativos de Circulo» peuvent être saisis, selon la compétence qui leur est attribué par la loi, de recours contre les actes pratiqués par l'Administration centrale, régionale et locale et que les particuliers affectés par ces actes estiment être atteints d'illégalité.

b) L'article 33, n° 5, de la Constitution de la République Portugaise assure «le droit d'asile aux étrangers et aux apatrides poursuivis ou gravement menacés de poursuite, en conséquence de leur activité en faveur de la démocratie, de la libération sociale et nationale, de la paix des peuples, de la liberté et des droits humains», en ajoutant au n° 6 que «la loi définit le statut de réfugié politique».

La loi n° 38/80 du 1er août 1980 — postérieurement modifiée par le décret-loi n° 415/83 du 24 novembre 1983 — détermine qu'il incombe aux Ministres de l'Administration Intérieure et de la Justice de décider sur les demandes d'asile, existant, dans le cas de décision négative, le droit de recours auprès du «Supremo Tribunal Administrativo», avec effet suspensif, droit qui en fait a été exercé dans plusieurs cas dont le Tribunal a été saisi, lequel ne détient que des pouvoirs pour annuler la décision.

Néanmoins, il faut souligner que la compétence pour la déclaration de la perte du droit d'asile et, le cas échéant, pour l'expulsion n'appartient pas au «Supremo», mais aux tribunaux judiciaires, c'est-à-dire à la Cour d'Appel du lieu où réside l'exilé, avec la possibilité de recours auprès du «Supremo Tribunal de Justiça» (Cour de Cassation).