

# **Rapport de la délégation d'Espagne**

présenté par

ANTONIO ANGUNDEZ FERNANDES et  
FERNANDO DE MATEO LAGE

Magistrats de la Cours Suprême

## I. INTRODUCTION

1. L'Acte Exécutoire. Sens qu'il faut retenir. Acte susceptible d'exécution par l'administration.

Nous savons bien que l'Administration Publique en tant que pouvoir de l'État, applique les lois pour satisfaire les intérêts généraux de ses citoyens ainsi que ceux des particuliers coïncidant avec ces intérêts. L'application concrète des lois se fait par l'activité administrative et celle-ci se développe conformément aux règles d'économie, de célérité et d'efficacité d'après l'article 29-1 de la Loi espagnole de la Procédure Administrative (LPA). Aussi, le principe d'efficacité est-il respecté par l'exécution de l'acte administratif.

L'article 44 de cette loi dit: «Les actes de l'Administration soumis au Droit public seront exécutoires conformément aux dispositions du Chapitre V. Titre VI de cette loi» (Art. 100-108). Et dans l'article 45-1: «Les actes de l'Administration seront valables et entreront en vigueur dès la date où ils sont édictés, sauf disposition contraire.» Par conséquent, pour que l'acte administratif soit efficace, il doit remplir les conditions légales d'exécutivité.

Les conditions d'exécutivité sont: premièrement, existence d'un acte administratif préalable. Deuxièmement, présomption de légalité. Au moment où l'autorité publique aura édicté l'acte administratif, celui-ci sera considéré valable et efficace. C'est le principe «favor acti» qui entre en vigueur. Si l'on présume que l'acte est valable et efficace, conforme à la loi, cette présomption pourra être détruite par un jugement qui déclare qu'il n'est pas conforme au droit. Troisièmement, publicité. Pour que l'acte administratif puisse être exécuté il doit être publié, lorsqu'il soit ainsi établi, par la notification aux intéressés ou la publication dans les Journaux Officiels, ou l'approbation d'une autorité supérieure: art. 45-2 LPA. Lorsqu'il s'agit de l'exécution matérielle, l'exigence de publicité est plus rigoureuse: art. 100 de cette loi; cette publicité doit se faire par communication et par commandement.

Par conséquent, en principe, tous les actes de l'Administration sont susceptibles d'exécution. C'est le principe juridique d'efficacité administrative qui l'exige. Les moyens d'exécution sont, cependant, différents; soit l'exécution volontaire des administrés eux-mêmes qui accomplissent ainsi les dispositions de l'acte; soit l'exécution forcée, réalisée par les organes administratifs lorsque les administrés s'opposent à l'accomplissement des dispositions de l'acte.

## 2 Autorités compétentes pour l'émission des actes exécutoires.

Pour que l'acte administratif soit conforme à la loi, il doit être émis par une autorité compétente. Cette autorité qui émet l'acte doit revêtir le caractère de compétence que la loi lui accorde pour exercer les attributions comprises dans le cadre du pouvoir public sans qu'elle puisse renoncer à la compétence car il s'agit autant de sa charge publique que de son obligation d'organe qui sert à l'accomplissement des satisfactions générales.

La compétence pour émettre toute catégorie d'acte est réglée par les lois. L'article 4 de la LPA établit: la compétence est irrénonçable et elle sera précisément exercée par les organes administratifs qui la possèdent comme propre à eux, à l'exception des cas de délégation, substitution ou d'évocation prévus par les lois. L'article 47-1-a) qualifie nuls de plein droit les actes édictés par un organe manifestement incompétent.

### 3.1. *Privilèges de l'administration dans l'exécution de ses actes.*

Par son caractère d'organe public, l'autorité administrative jouit de la prérogative de mener à plein effet ses propres actes. Aussitôt qu'il est émis par l'organe compétent, l'acte administratif équivaut à un titre exécutoire dont la condition est reconnue par l'article 129 de la Loi Générale Fiscale: les certifications de découvert d'une dette fiscale (c'est-à-dire, de l'acte approuvant la liquidation de l'impôt),... auront la même force exécutoire que le jugement rendu pour entamer des poursuites contre les biens et les droits des débiteurs.

Nous constatons que, tandis qu'un citoyen à titre individuel pour obtenir la satisfaction pleine de ses droits doit recourir à un procès judiciaire et obtenir un jugement favorable, l'Administration, d'une façon directe et immédiate, jouit des privilèges nécessaires pour réaliser, elle-même, la tutelle de ses propres droits. Cette tutelle administrative se développe en deux phases: la première, par l'acte de déclaration du droit en faveur de l'Administration présumant qu'il est valable, efficace et légitime; et la deuxième, lorsque l'Administration exécute par ses propres moyens les dispositions de l'acte, soit par l'accomplissement volontaire de l'administré, soit en le lui imposant de façon coercitive par l'exécution forcée.

3.1.1. Pouvoir de prendre des mesures préalablement à toute intervention d'un juge (privilège du préalable). Fondement et raison de son existence.

Dans la législation espagnole, le principe d'exécutivité des actes administratifs est de caractère général et absolu comme nous pouvons voir dans l'article 102 de la LPA susmentionnée. La règle générale nous montre, donc, que l'administration exécute ses propres actes de façon principale et sans dépendre de manières subsidiaires d'exécution. Cela constitue une différence essentielle par rapport à d'autres législations, parmi lesquelles se trouvent la législation française que l'italienne dans lesquelles l'exécution forcée se produit seulement à défaut d'autres moyens prévus ou prévisibles. La conséquence en est que l'action d'office devient si vaste qu'elle comprend tous les moyens d'exécution forcée.

La mesure principale d'exécution préalable est celle de l'exécution immédiate de l'acte sans besoin d'attendre à ce qu'elle soit fermée ou ratifiée par un jugement. L'article 101 de la LPA établit: les actes et les accords des autorités et des organismes de l'administration de l'État (ainsi que des autres administrations publiques) seront immédiatement exécutoires, à l'exception des dispositions de l'article 116 et de ces cas où une disposition établisse le contraire ou exige l'approbation ou l'autorisation supérieure. L'article 116 susmentionné prévoit la possibilité de suspension de l'exécution de l'acte lorsqu'il pourrait provoquer des préjudices dont la réparation serait impossible ou difficile, ou lorsque, une fois le recours administratif ou judiciaire interjeté, la contestation se fonderait sur l'une des causes de nullité de plein droit. Ces causes sont: l'incompétence manifeste, lorsque l'acte a un contenu impossible ou soit constitutif de délit, lorsque l'on ne tient nullement compte de la nécessaire procédure administrative et lorsqu'il se produit une infraction de la hiérarchie normative. Il faut remarquer que ces causes doivent être invoquées de façon vraisemblable, c'est-à-dire, qu'il ne suffit pas de les citer pour que la suspension d'exécution de l'acte soit accordée.

Les fondements du privilège d'exécution préalable sont:

Premièrement, la présomption de légalité de l'acte administratif que l'on présume valable et soumis à la loi à moins que un jugement d'un tribunal montre le contraire, constituant alors une présomption «*iuris tantum*», parce que si l'Administration devait attendre le jugement confirmatoire de ses actes, elle serait inefficace et ne pourrait pas accomplir ses fonctions de satisfaire les intérêts généraux et publics.

Deuxièmement, la défense des intérêts généraux et publics. Pour cela, l'article 103-1 de la Constitution Espagnole (CE) établit: l'Administration Publique sert avec objectivité aux intérêts généraux et agit conformément aux principes d'efficacité hiérarchie et décentralisation, déconcentration et coordination, pleinement soumise à la loi et au Droit. Parce que c'est ainsi

que, par ses actes, l'Administration défend et garantit les intérêts publics et c'est pour parvenir à ce but qu'elle existe et vit.

Troisièmement, l'exécutivité de l'acte administratif est la manifestation typique des pouvoirs de l'Administration. L'Administration exerce ses facultés et ses pouvoirs par l'émission des actes concrets de ses organes. L'acte représente et reflète le pouvoir public que les lois accordent à l'Administration; de là le nom de Pouvoir Exécutif.

#### 4.1.2. *Conditions pour prendre des mesures préalables.*

Ces conditions sont:

1<sup>ère</sup>. Qu'il s'agisse d'un acte administratif émis par un organe de l'Administration, présenté par écrit et pourvu des signatures, de la date et du lieu de l'organe qui l'a édicté. Il suffit qu'il paraisse appartenir à un organe de l'Administration parce qu'un de ses défauts internes quelconques serait seulement révisable par voie administrative ou par voie judiciaire postérieure.

2<sup>ème</sup>. Caractère d'acte définitif; c'est-à-dire, que ce soit un acte qui mette fin à une procédure administrative suivie pour son élaboration.

3<sup>ème</sup>. Qu'il soit communiqué, lorsqu'il soit ainsi établi, aux personnes intéressées qui doivent l'accomplir volontairement ou forcément. La communication se fait par notification à l'intéressé, ou par la publication d'édits dans les Journaux Officiels et sur les tableaux d'affichage des Organes Publics.

#### 3.2. *L'exécution à la place de l'administré (exécution d'office).*

D'après l'article 106 de la LPA, il y a lieu de procéder à l'exécution subsidiaire lorsqu'il s'agit d'actes qui n'étant pas très personnels, ils peuvent être exécutés par une personne autre que celle qui est obligée.

Dans ces cas, l'Administration exécutera l'acte elle-même ou par le biais des personnes qu'elle déterminera, aux dépens de l'obligé. Le montant des dommages et intérêts sera exigé conformément aux stipulations du Statut relatif à la perception et au recouvrement des impôts. Ce prélèvement pourra être précautionneux et se faire avant l'exécution, sous réserve de la liquidation définitive.

#### 3.3. *L'exécution à l'encontre de l'administré. (Exécution forcée)*

Devant la résistance réitérée de l'administré à accomplir les décisions de l'acte, la LPA établit des conditions et des moyens. Les conditions sont:

1) L'existence d'un acte administratif; 2) Que ce soit un acte résolutoire d'une procédure administrative; 3) La communication de l'acte à l'administré, par notification ou par publication, le cas échéant; 4) Demande d'accomplissement avant de procéder à l'exécution; 5) Réalisation subsidiaire par les agents de l'Administration exécutant les actions matérielles d'exécution.

#### **4. Moyens pour obliger l'administré, soumis à l'acte, à l'obéir.**

Lorsque l'administré n'obéit pas volontairement aux dispositions de l'acte, l'Administration le force à le faire. Cette obéissance coercitive se fait par la force, par des actions complémentaires exécutées par les organes de l'Administration et approuvées dans une procédure d'exécution. Cette procédure complémentaire de l'acte à exécuter consiste en une série de démarches conduisant à l'accomplissement total de ce qui est accordé dans l'acte que l'on exécute. La procédure d'exécution correspond aux quatre catégories de moyens dont dispose l'Administration à cet effet. D'après l'article 104 de la LPA ces moyens sont les suivants:

1. Contrainte contre le patrimoine.
2. Exécution subsidiaire.
3. Amende coercitive.
4. Contrainte contre les personnes.

Pour obliger l'administré, soit volontairement, soit forcément à obéir l'acte, il n'existe pas dans le droit espagnol des sanctions pénales. C'est seulement lorsque, en exécution de l'acte administratif, l'administré désobéira et s'opposera à ce que le fonctionnaire ou l'autorité pertinente accomplisse les mesures d'exécution qu'il commettra des délits ou des fautes visées dans les articles 237 et 507-5 du Code Pénal. L'article 25-3 de la C. E. défend à l'Administration civile d'infliger des sanctions qui, de façon directe ou subsidiaire impliquent la privation de liberté. En tant que sanction administrative, l'article 107 de la LPA règle les hypothèses d'amende par exécution forcée et prescrit d'ailleurs que l'amende coercitive sera indépendante de celles pouvant être infligées à titre de sanction et qu'elle sera compatible avec celles-là.

#### **5. L'exécution irrégulière ou illégale**

Même si l'acte administratif jouit de la présomption de légalité et du privilège d'exécutivité immédiate, l'Ordre Juridique prévoit les situations

d'action anormale des autorités et des fonctionnaires administratifs qui interviennent dans l'exécution de l'acte. Cette présomption et ce privilège opèrent partant du besoin de l'action efficace de l'Administration ayant leurs limites dans les hypothèses où l'Administration agit, en exécutant ses actes de façon irrégulière ou illégale.

L'exécution irrégulière se produit dans des cas de déviation de la procédure administrative où le fonctionnaire chargé des actes matériels d'exécution, outrepassa ses pouvoirs dans l'exercice de ses attributions. L'acte d'exécution, qualifiable comme irrégulier est valable, mais l'Administration doit réparer les dommages subis par l'administré comme conséquence de l'abus de ses fonctionnaires, et le fonctionnaire négligent ou coupable doit être pénalisé administrativement en lui infligeant une sanction disciplinaire.

L'exécution illégale se produit lorsque l'acte administratif exécuté ou les démarches d'exécution ont été déclarées nulles par l'organe administratif ou par la Cour de Justice suite à une infraction au Droit applicable. Ses conséquences sont l'annulation de l'acte, la reconnaissance de la situation juridique de l'Administration et la réparation des dommages subis par voie de responsabilité patrimoniale de l'Administration.

## 5.1. *Sanctions juridiques concernant l'exécution (inexistence, nullité, voies de fait, inefficacité) dans les cas suivants:*

### 5.1.1. *L'exécution d'office.*

Dans tous les vices annulatoires de l'acte administratif d'exécution, lorsqu'il s'agit de l'exécution d'office mentionnée que l'organe en question approuvera sans attendre l'intimidation judiciaire, il faut réparer le mal subi par l'administré. La matière réparatoire compensera tous les genres de dommages que l'administré aurait subis; cette réparation peut aller depuis le rétablissement du fonctionnaire dans l'échelon du poste qu'il occupait, de l'abonnement d'une somme pécuniaire, du rétablissement d'édifice, de la restitution des documents intervenus, à la restitution du bien dont il a été privé.

### 5.1.2. *L'exécution forcée*

Il est plus important de réparer les irrégularités et les illégalités de l'acte d'exécution dans les cas d'exécution matérielle forcée parce que les droits du citoyen ont été attaqués.

Une fois que l'acte administratif a été déclaré nul, la réparation du mal subi implique, en réalité, une «*restitutio in integrum*» et si ce n'est pas possible de le réparer dans sa propre nature, il faudra le compenser par une indemnité pécuniaire qui devra couvrir non seulement les dommages subis mais aussi les préjudices découlant des bénéfices que l'on n'a pas pu obtenir.

Les responsabilités patrimoniales de l'Administration et celles des autorités et des fonctionnaires sont réglées dans les articles 40-49 de la loi du Régime Juridique de l'Administration de l'État (LRJAE) ainsi que dans l'article 106-2 de la C. E.

### 5.1.3. *Décision attaquée d'inexistence juridique ou de nullité*

L'inexistence juridique ou la nullité constituent deux expressions qui en Droit Espagnol signifient l'acte vicié de nullité radicale comme conséquence de défauts substantiels. Une fois déclarée la nullité totale de l'acte, c'est comme si celui-ci ne s'était jamais produit des effets. Mais il produit des effets, au moins des effets d'indemnité vis-à-vis des tiers intéressés, étrangers au rapport juridique, Administration-principal intéressé, et qui n'ont pas bénéficié de l'acte déclaré nul.

Un cas typique est celui de la voie de fait qui se produit lorsque l'Administration sort du cadre de la légalité et exerce ses pouvoirs coercitifs d'exécution forcée sans aucune base juridique même si elle cite un précepte par lequel elle veut trouver une couverture juridique. L'Administration, par la voie de fait, commet un grave abus de sa prépotence de fait en dehors du droit. L'acte exécuté comme voie de fait tombe sur la nullité de plein droit, radicale et absolue et reste compris dans l'article 47-1-a) et c) de la LPA car il a été émis par un organe sans compétence et sans avoir suivi la procédure administrative préalable et obligatoire.

Les conséquences de la nullité pleine sont: considérer que l'acte n'a jamais existé et qu'il n'a jamais produit des effets; étendre les effets de l'inexistence à toutes les actions postérieures sans admettre la confirmation ni la réparation; le rétablissement nécessaire de l'état juridique de fait existant avant l'émission de l'acte ainsi que l'exigence des responsabilités économiques à l'Administration et aux fonctionnaires coupables.

L'article 125 de la Loi d'Expropriation Forcée (LEF) règle la voie de fait: Pourvu que sans avoir rempli les conditions essentielles de l'expropriation, l'Administration occupe la chose objet d'expropriation, l'intéressé pourra utiliser en plus des moyens légaux pertinents, les actions tendant à conserver et récupérer pour que les tribunaux le protègent et le cas échéant,

lui restituent la possession perdue ou menacée. Le Droit ne peut pas protéger une illégalité aussi grave que celle de l'exception devant la règle générale de l'article 103 de la LPA qui défend l'interjection des actions contre les activités de l'administration.

5.1.4. *La décision n'a pas été effectivement prise. (Inexistence matérielle).*

L'acte d'exécution n'existe pas en réalité mais le cas se produit lorsqu'une personne qui est fonctionnaire public ou prétendant l'être, réalise sans aucune base légale, des activités et des démarches d'une procédure d'exécution forcée faisant que l'administré subisse des dommages comme conséquence de cette contrainte illégalement imposée.

Nous sommes ainsi devant une hypothèse d'action falsifiée, d'une action erronée, d'une action verbale non ratifiée par document et d'une action qui a besoin de l'approbation d'un supérieur, non accordée et qui est exécutée comme si elle avait été accordée. C'est l'hypothèse de la voie de fait.

Les effets de l'acte matériellement inexistant sont les mêmes de l'acte radicalement nul, inexistant juridiquement, mentionné ci-dessus; d'autre part, les effets des responsabilités disciplinaires et pénales correspondant à l'auteur de l'exécution. La falsification de documents et l'usurpation de fonctions constituent des délits prévus dans le Code Pénal.

5.1.5. *Responsabilité disciplinaire, criminelle et civile des autorités et des fonctionnaires.*

L'acte d'exécution déclaré nul, dans n'importe quel des vices de nullité, annulabilité, inexistence et voie de fait produit des effets par rapport aux autorités et aux fonctionnaires qui l'ont émis de façon illégale ou s'en sont servis pour faire tort aux intérêts des particuliers. Une fois que la Cour de Justice a déclaré la nullité, en plus de restituer la situation du citoyen à son état d'origine, elle déclare et condamne qu'il est pertinent le paiement des dommages et intérêts aux dépens de la responsabilité patrimoniale de l'administration, soit directement soit de façon subsidiaire en ce qui concerne le fonctionnaire insolvable. Les préceptes régulateurs sont les articles 40-49 de la LRJAE.

La responsabilité disciplinaire des autorités et des fonctionnaires est réglée par le Décret du 10 janvier 1986 et l'article 31 de la Loi du 2 Août 1984.

La responsabilité pénale dans le Code Pénal. L'article 358 du délit de prévarication commis par un fonctionnaire public qui a sciemment émis un acte injuste. L'article 377 du délit d'usurpation des fonctions publiques. L'article 402 des délits de prélèvements illégaux commis par un fonctionnaire public.

La responsabilité civile est prévue dans les articles 1902 et 1903-5 du code Civil (CC) en ce qui concerne la responsabilité extracontractuelle en général et des fonctionnaires publics respectivement.

## **II L'INTERVENTION DES TRIBUNAUX DANS L'EXECUTION DE L'ACTE**

### **6. Tribunaux compétents pour intervenir dans l'exécution**

L'article 106-1 de la C. E. établit que les tribunaux contrôlent le pouvoir de réguler et de légalité de l'action administrative ainsi que la soumission de celle-ci aux fins qui la justifient. Les articles 117-127 sont dédiés au Pouvoir Judiciaire. La Loi Organique du Pouvoir Judiciaire (LOPJ) dans son article 9-4 établit que les tribunaux de l'ordre contentieux-administratif connaîtront des prétentions découlant des actes de l'Administration Publique soumis au Droit Administratif et des dispositions réglementaires. Conformément à cette LOPJ et à la «Loi de Planta y Demarcación» les Tribunaux de l'Ordre contentieux-administratif sont:

- les Tribunaux du Contentieux-Administratif,
- les Chambres du Contentieux-Administratif des Cours Supérieures de Justice,
  - la Chambre du Contentieux-Administratif de la Cour Nationale,
  - la Chambre du Contentieux-Administratif de la Cour Suprême.

### **7. But de l'intervention judiciaire**

Le fondement et la raison du but des Cours de Justice est l'assurance de la coexistence parmi les citoyens, par l'établissement de juges et des procès qui décident dans les différends issus entre eux à propos de leurs droits respectifs; pour éviter les luttes et les vengeances par la voie privée où le sens de résolution sera toujours incliné du côté du plus fort et du puissant, ce qui produirait des préjudices, des dommages et des conflits aux citoyens et aux Gouvernements de l'État. Quant au secteur des conflits de caractère administratif issus entre l'Administration publique et les citoyens privés en tant que confrontation entre les intérêts généraux et les intérêts privés, la création

des Cours Administratives a constitué la conquête des Droits Modernes. Déjà Hauriou nous a rappelé que la structure fondamentale du Droit Administratif s'appuie sur deux institutions: Les Cours du Contentieux pour décider sur les conflits de l'Administration et les citoyens et la Responsabilité patrimoniale de l'Administration pour que celle-ci paie une indemnité aux citoyens pour les dommages qu'elle-même ou ses agents leur ont causés.

De là, les buts que les Cours du Contentieux-Administratifs remplissent: 1) La défense de l'Ordre Juridique, parce qu'elles assurent les principes fondamentaux de sécurité juridique, de légalité et de protection des droits du citoyen; 2) La défense de l'ordre social, parce qu'elles collaborent à la paix et à la coexistence des citoyens et des pouvoirs publics exercés aussi par des citoyens; 3) Les garanties de liberté et d'indépendance des personnes et de leur biens, gardant ainsi l'équilibre entre l'apport de celles-ci à l'État et les bénéfices qu'elles en reçoivent; 4) Les réparations par voie d'indemnité comme conséquence des limitations légales touchant leurs droits en bénéfice des intérêts généraux; 5) L'exclusion des privilèges en faveur des pouvoirs publics et des prépotences privées, rétablissant ainsi l'équilibre de la paix au sein de la société.

## **8. Moyens juridictionnels dont disposent les particuliers contre l'exécution irrégulière ou illégale**

Lorsque le particulier considère qu'un acte d'exécution émanant d'un organe administratif porte préjudice contre ses droits et intérêts, il peut exercer l'action juridictionnelle dénommée recours contentieux-administratif contre l'Administration qui a produit l'acte. D'après l'article 1-1 de la Loi du Contentieux-Administratif (L. J.) les tribunaux du Contentieux-Administratif connaîtront des prétentions découlant des actes de l'Administration Publique, soumis au Droit Administratif, et des dispositions de catégorie inférieure à la loi.

Par le recours contentieux-administratif le particulier demande le Tribunal de déclarer que l'acte d'exécution, irrégulier ou illégal objet du recours, n'est pas conformément au droit; il demande aussi — de l'Administration — de prendre les mesures nécessaires pour le rétablissement de la situation juridique individualisée de l'appelant et que celui-ci, comme conséquence des préjudices subis par l'acte d'exécution, a le droit à une indemnité pécuniaire pour la somme que le jugement ou les démarches de son exécution fixeront: articles 28-1, 37-1, 69-1 et 84 de la L. J.

## 8.1. *Les recours contentieux et les actions juridictionnelles*

Le recours contentieux-administratif contient la prétention adressée au tribunal pour que celui-ci déclare la non-conformité au Droit de l'acte d'exécution. La prétention est l'action juridictionnelle. Le recours contentieux-administratif présente les catégories suivantes:

- a) En raison de la cour: celui interjeté par-devant la Cour Suprême, la «Audiencia Nacional», la Cour Supérieure de Justice et la Cour du Contentieux-Administratif.
- b) En raison du degré et du contrôle de révision juridictionnelle: le recours en première instance, le recours d'appel ordinaire, le recours d'appel dans l'intérêt de la loi et le recours extraordinaire de révision. La Loi Organique du Pouvoir Judiciaire prévoit le nouveau recours de cassation.
- c) En raison des prononcés du jugement: celui de la déclaration de non-conformité de l'acte à l'Ordre Juridique et son annulation; celui de la déclaration du rétablissement de la situation juridique individualisée; celui de la déclaration d'abonnement d'une indemnité pécuniaire pour les dommages subis et celui des frais judiciaires causés par les formalités administratives du recours.
- d) En raison du préjudice porté au droit: le recours ordinaire de la loi du Contentieux-Administratif et le recours spécial pour la protection des droits fondamentaux de la personne et du citoyen reconnus par la Constitution.

### 8.1.2. *Lorsque l'acte exécuté n'a pas été attaqué d'inexistence juridique ou de nullité*

Nous sommes devant les cas de recours juridictionnels de l'ordre Contentieux-Administratif susmentionnés aux alinéas 8.1 et 8.1.2. Lorsque l'exécution de l'acte réalisé est notifiée au particulier, il faut interjeter un recours contentieux-administratif contre les actes exécutés et attaqués d'inexistence juridique ou de nullité. Le particulier demandera l'Administration de lui notifier l'exécution réalisée s'il n'a pas reçu cette notification et il formulera le recours contentieux-administratif contre l'acte de réponse de l'Administration qui rejette ses demandes.

### 8.1.3. *Lorsque l'acte d'exécution n'a pas été effectivement approuvé (cas d'inexistence matérielle)*

Nous nous trouvons devant l'hypothèse analysée à l'alinéa 5.1.4. ci-dessus. Dès que l'exécution d'un acte inexistant, sans documents justificatifs, pourrait constituer des délits de falsification de documents, d'usurpation de fonctions et de préjudices, il convient de recourir à la voie judiciaire de la dénonciation ou de la plainte par-devant le Juge d'Instruction. Un autre moyen est celui de demander à l'Administration l'abonnement d'une indemnité pour responsabilité dans la gestion des services publics et interjeter un recours contentieux-administratif contre l'acte de déni. Un autre moyen est celui de l'action civile fondé sur l'article 1902 du C. C. par négligence ou par faute extracontractuelle.

### 8.2. *Autres moyens juridictionnels dont dispose le particulier contre l'exécution irrégulière ou illégale*

En conclusion, parmi d'autres moyens possibles, nous citerons les suivants:

- 1) La demande de sursis de l'exécution de l'acte, selon l'article 122 de la L. J.;
- 2) L'action de retenir ou de récupérer la possession contre les voies de fait de l'administration par un procès civil: Articles 125 LEF, 139 LPA et 349 C. C.;
- 3) Le recours de protection constitutionnelle contre le jugement qui ne reconnaît pas le préjudice causé à un droit fondamental de la personne, comme conséquence d'un acte administratif: Articles 161-1-b) C. E. et les 41-44 de la Loi Organique du Tribunal Constitutionnel.

## 9. LE SURSIS A L'EXECUTION

### 9.1. *Possibilité de faire une demande de sursis et ses conditions*

La prétention de sursis à l'exécution de l'acte administratif ou la disposition de caractère général dont la conformité au droit est déniée par-devant les Tribunaux, est exercée dans le droit espagnol dans le même procès où l'on attaque l'acte. Evidemment, ce sursis implique le privilège de

l'exécutivité de l'acte administratif susmentionné exécuté ou qui ne soit pas exécutoire «per se».

La loi du 27 décembre 1956, dans ses articles 122 à 125 y compris tous les deux, règle ce sursis et l'établit comme une exception à la règle générale énoncée dans l'article 122.1, selon laquelle «l'interjection du recours contentieux-administratif n'empêchera pas l'Administration d'exécuter l'acte ou la disposition attaquée». D'autre part, ce sursis est conditionné à l'exigence de ce que «l'exécution devrait produire des dommages ou des préjudices de réparation impossible ou difficile», numéro 2 du précepte cité. En plus, il devrait subordonner l'efficacité de cette mesure à la prestation d'une caution suffisante pour répondre des dommages et intérêts «aux intérêts publics ou des tiers», si ceux-ci découlaient du sursis accordé, article 124.1.

Il est donc évidente l'importance de ce sujet, largement discuté dans la doctrine, puisque, comme un auteur a dit, «si l'ordre juridique n'établissait d'autre mesure que la réparation *a posteriori* dans l'incident d'exécution du jugement, il se produirait un attentat flagrant contre la justice», et il faut ajouter que dans de nombreux cas, si l'on ne procède pas au sursis de l'exécution de l'acte et à son annulation, il n'y aurait pas vraiment de possibilité de compenser les dommages et intérêts produits. Il ne sert à rien d'obtenir un jugement favorable si cela constitue une victoire pyrrhique comme conséquence de l'impossibilité de revenir à la situation primitive.

Le sursis peut être demandé, tel qu'il est établi dans l'article 123 de la Loi susmentionnée, «en n'importe quel état du procès, en première instance ou en seconde instance, et ses formalités administratives seront présentées en pièces séparées».

La procédure pour présenter les formalités administratives du sursis est courte, car, une fois le sursis sollicité, on entend le représentant de l'Administration de l'État ou, le cas échéant, de l'Administration intimée, autre que celle de l'État, ainsi que les autres parties intimées et collaboratrices ayant comparu pendant cinq jours et, si le représentant de l'Administration ne s'oppose pas au sursis, le Tribunal décide ce qui est pertinent. S'il s'oppose, cette opposition devra montrer que le sursis peut provoquer «un grand trouble aux intérêts publics, qu'il devra concrétiser. Le Tribunal ne pourra pas accorder le sursis sans en prévenir préalablement le Ministère ou l'autorité de la pertinence de l'acte ou de la disposition objet du recours». Une fois le rapport présenté — on dispose de quinze jours pour le faire — ou, si une fois ce délai échu, aucun rapport n'a été présenté, le Tribunal décidera aussi sur la pertinence du sursis sollicité.

En ce qui concerne les dommages et intérêts d'impossible ou de

difficile réparation, en général, la jurisprudence tend à ne pas apprécier leur existence lorsqu'il peut y avoir la possibilité de chiffrer économiquement les dommages et intérêts dérivés de l'exécution de l'acte, considérant la solvabilité des Administrations Publiques dont l'acte provient, bien que ceci doit être précisé dans chaque cas, puisqu'on ne peut pas toujours traduire en argent les dommages et intérêts produits.

Même si la jurisprudence maintient que l'évaluation des fondements de la prétention exercée dans le recours contentieux-administratif ne doit pas avoir une influence sur l'accord du sursis, ce qui arrive lorsque ce sursis est sollicité au début du procès, parce que, normalement, à ce moment-là on ne possède pas les éléments d'appréciation nécessaires pour juger si cette prétention principale est viable ou non il est parfois difficile de ne pas tenir de soutenir que leur évaluation ne préjuge pas la décision.

La caution mentionnée ci-dessus et dont dépend l'effectivité de l'accord de sursis doit être constituée «en espèces ou fonds publics, en la déposant à la Caisse Générale de Dépôts ou dans les succursales de province, ou dans les corporations locales respectivement, ou par aval bancaire».

Pour exécuter le sursis il faut suivre les formalités fixées pour l'exécution du jugement.

Finalement, il faut préciser que «une fois le sursis levé, soit à la fin du recours ou pour une autre raison quelconque, l'Administration ou la personne qui prétend avoir droit à une indemnité pour les dommages causés par le sursis, devra solliciter par-devant le Tribunal les demandes incidentes (procédure judiciaire sommaire) dans la période de l'année suivante à la date où le sursis aurait été levé; si dans le délai indiqué aucune demande n'est déposée, ou ce droit n'est pas justifié, la caution constituée sera immédiatement annulée».

La promulgation de la Loi 62/1.978, qui règle la protection juridictionnelle des droits fondamentaux de la personne, a introduit une nouvelle perspective à ce sujet, car il a été adopté un critère contraire à celui établi dans la Loi de la Juridiction Contentieuse-Administrative puisqu'elle établit le sursis comme principe général, selon l'article 7 «à moins que l'on puisse justifier l'existence ou la possibilité d'un préjudice grave pour l'intérêt général», pouvant alors accorder le sursis «avec ou sans cautionnement» des préjudices de toute autre nature qui pourraient en découler (elle fait allusion aux préjudices qui ne soient pas graves pour l'intérêt général). Le Ministère Public intervient aussi dans ce procès, ainsi que l'auditeur au Conseil d'État, ou, le cas échéant, le représentant de l'Administration intimée, si ce n'est

pas celle de l'État, devant informer l'organe d'où provient la demande de sursis de l'acte, dans le même délai de cinq jours accordé au Ministère Public et à l'auditeur au Conseil d'État, ou à qui de droit.

Il semble que la formule la plus appropriée pour la protection des droits des citoyens devant l'administration est celle du procès administratif réglé par la Loi 62/1.978. En conséquence, c'est sur l'Administration que tombe le fardeau de la preuve de montrer l'existence ou la possibilité des préjudices dérivés de l'exécution de l'acte ou de la disposition attaqués, bien qu'il faudrait corriger la formule de la Loi en ce sens que la possibilité d'existence d'un préjudice grave qu'elle établit comme exception au sursis soit considéré non seulement par rapport à l'intérêt général, mais aussi à l'intérêt d'un tiers, tel qu'il est établi dans la Loi de la Juridiction, car on ne peut pas ignorer que, très souvent, l'acte administratif produit des droits en bénéfice d'autres citoyens, ou bien, si ce n'est pas ainsi, il y a d'autres personnes qui ont un intérêt pour le maintenir et l'exécuter, sans que pour cela se produise un intérêt public général, à moins que ce ne soit d'un point de vue médiat et diffus.

## 9.2, *Recours contre le jugement du sursis*

On pourra entamer un recours d'appel contre les décisions prises en matière de sursis, pour les cas des procès suivis en première instance et une demande lorsque le procès est en instance unique. Il faut tenir compte de ce que, de nos jours, dans le Droit espagnol, le recours de cassation n'existe pas en matière contentieuse-administrative, bien que la Loi Organique du Pouvoir Judiciaire 6/1.985, du 1er. juillet, en vigueur, prévoit de l'instaurer.

## 10. **Effet suspensif ou non suspensif de l'introduction du recours contre l'acte exécutoire**

Ce sujet a déjà été traité lorsque l'on a développé le sursis de l'exécution de l'acte et par conséquent il n'est pas question de reproduire ici ce que l'on a déjà exprimé.

Le Tribunal Constitutionnel espagnol, dans son jugement 67/1984, du 7 juin, a précisé à ce sujet que «l'exécution des jugements et des résolutions définitifs correspond aux titulaires du pouvoir juridictionnel», conformément à l'article 117.3 susmentionné, et que le contenu de l'article 103 de la Loi du 27 décembre 1956, aussi mentionné, doit être considéré comme interprétant la compétence que l'on y attribue, «non comme l'attribution

d'un pouvoir mais comme la concrétisation du devoir d'obéir les jugements et les résolutions définitifs — qui constituent, dans chaque cas, une obligation pour l'Administration — et de prêter la collaboration demandée par les Juges et les Tribunaux dans leurs résolutions définitives rendues en exécution d'un jugement (article 118 de la Constitution)».

L'Administration, après avoir reçu l'attestation des jugements rendus par les Tribunaux dispose d'un délai de deux mois pour approuver une de ces trois résolutions, en vertu des dispositions de l'article 105 de la Loi de la Juridiction Contentieuse-Administrative:

- a) Exécution du jugement, prenant à la fois les mesures nécessaires à cet effet;
- b) Sursis de l'accomplissement total ou partiel du jugement pour le délai établi;
- c) Inexécution absolue, totale ou partielle de ce même jugement».

#### 11.2. *Inexécution légitime (impossibilité, inconvénient ou inopportunité de l'exécution du jugement, etc.)*

On ne pourra jamais procéder au sursis d'un jugement ni le déclarer inexécutable pour des raisons d'impossibilité matérielle ou légale, et si ce cas se produisait, comme il est déjà prévu à l'article 107 de la Loi susmentionnée, il faudra saisir le Tribunal qui écoutera les parties et décidera en conséquence.

### **11. Effets de l'annulation par le tribunal de l'acte attaqué lorsque celui-ci a déjà été exécuté**

Une fois que l'annulation de l'acte a été déclarée par le Tribunal compétent, l'Administration doit prendre les mesures nécessaires pour faire disparaître les effets de cet acte lorsqu'il a été exécuté, en plus de le considérer comme produit, rétablissant, le cas échéant, la situation juridique individualisée et non reconnue par l'Administration, en ce sens du contenu des prétentions pouvant être exercées par la voie contentieuse-administrative, tel qu'il est établi aux articles 41 et 42 de la Loi de cette juridiction et qui correspondent aux ci-dessus dénomées prétentions d'annulation et de pleine juridiction, celle-ci impliquant la précédente.

## 11.1 *Comment l'administration exécute, dans ce cas-là, le jugement*

En principe, l'exécution des jugements des Tribunaux du Contentieux-Administratif correspond, conformément à l'article 103 de la Loi de la Juridiction Contentieuse-Administrative du 27 décembre 1956, «à l'organe qui a édicté l'acte ou la disposition qui a fait l'objet du recours». Cependant, certains secteurs de la doctrine entendent que ce précepte, ainsi que d'autres qui règlent l'exécution des jugements dans la Loi, groupés au chapitre III du titre IV de la Loi, articles 103 à 112, y compris, ont été atteints et même abrogés, en vertu des articles 117, 3 et 118 de la Constitution, respectivement:

«L'exercice du pouvoir juridictionnel pour juger et faire exécuter les jugements dans toute sorte de procès, correspond exclusivement aux tribunaux déterminés par les lois, d'après les normes de compétence et de procédure que ces lois établissent.»

«Il est obligatoire d'obéir les jugements et les autres résolutions définitives des Juges et des Tribunaux, ainsi que de prêter la collaboration demandée par ceux-ci pendant le procès et pour l'exécution de la décision.»

En tout cas, l'article 108 de la Loi établit que, au cas où l'Administration serait condamnée à payer la somme liquide, elle «devra accorder et vérifier la manière de le faire et les limites que le budgets et les dispositions relatives au paiement des obligations et des dettes de l'Etat, de la Province ou de la Commune le permettent», ajoutant dans le précepte que, si l'on a besoin d'un crédit ou d'un supplément extraordinaire, il faudra entamer les formalités nécessaires dans le mois suivant le jour de la notification du jugement.

L' inexécution des jugements ou leur sursis, mesure prévue aussi dans la Loi espagnole, peut être accordée uniquement par le Conseil des Ministres, «avec caractère extraordinaire», se basant sur l'une des causes ci-après, en vertu de l'article 105 déjà mentionné.

«Première. — Danger de trouble grave de l'ordre public.

Deuxième. — Crainte fondée de guerre contre une autre puissance si le jugement était obéi.

Troisième. — Affaiblissement de l'intégrité du territoire national.

Quatrième. — Grave préjudice des finances publiques. Cette raison ne pourra pas être considérée lorsque le jugement rendu condamne l'Administration à payer une somme, bien que, en ce cas, le Conseil des Ministres après l'avis du Conseil d'Etat, lorsqu'il s'est produit un trouble grave contre les finances publiques, pourra fixer une modalité de paiement moins onéreuse pour le Trésor Public, saisissant le Tribunal qui écouterait les parties, pour qu'il décide en conséquence.»

Evidemment, étant donné que l'Administration tient à maintenir ses propres actes ou dispositions, la Loi défend le sursis et l'inexécution des jugements confirmatoires de ces actes ou dispositions sauf, pour les procès en cas de préjudices, c'est-à-dire, lorsque c'est la propre Administration qui demande l'annulation de ses actes par-devant les Tribunaux parce que les formalités nécessaires pour qu'elle puisse les réviser d'office n'ont pas été réunies.

Cette faculté de sursis ou d'inexécution des jugements a été fortement contestée par la doctrine, parce qu'elle la considère comme une façon d'expropriation forcée, qui traduit le sursis ou l'inexécution du jugement en une indemnité pécuniaire. Même après la Constitution, on est arrivé à considérer l'article 105 abrogé parce qu'il entraînait en collision avec les articles susmentionnés et avec l'article 18 de la Loi Organique du Pouvoir Judiciaire du 1<sup>er</sup> juillet 1985, étant donné que l'alinéa deux du dit article établit que «les jugements seront exécutés dans leurs propres termes. Si l'exécution était impossible, le Juge ou le Tribunal prendront les mesures nécessaires assurant la plus grande effectivité de l'exécutoire, et fixeront en tout état de cause, l'indemnité pertinente par rapport à la partie qui ne peut pas être pleinement satisfaite. Les droits reconnus devant l'Administration Publique en jugement définitif avant leur exécution pourront être expropriés seulement en raison de l'utilité publique ou de l'intérêt social, déclaré par le Gouvernement».

Les critères doctrinaux que nous venons d'exposer n'ont pas eu un reflet dans la jurisprudence, à l'exception de quelques aspects partiels, comme c'est le cas de l'arrêté du 18 novembre 1986, de la Troisième Chambre de la Cour Suprême qui soutient que le pouvoir de décision sur le sursis ou l'inexécution du jugement a été transféré du Gouvernement au Tribunal comme conséquence des innovations législatives mentionnées.

### 11.2.1. *Conséquences pour l'administré dans le cas d'inexécution légitime*

Dans ces cas, ainsi que dans les cas de sursis, l'article 106 prévoit que «le Tribunal, à la demande d'une des parties lésées et après avoir écouté les autres, indiquera la somme que l'intéressé devra satisfaire, en compensation des dommages et intérêts résultants de ce sursis ou inexécution, si ce n'était pas possible de satisfaire d'une autre façon ce que l'arrêt détermine».

### 11.3. *Inexécution illégitime*

Le cas d'inexécution illégitime comprend, comme l'on verra ci-après, les mesures éventuelles que le Tribunal qui rend l'arrêt pourront prendre pour neutraliser cette inexécution ou ce sursis dépourvu de fondement légitime, comme la possible responsabilité des personnes qui y auront donné lieu ou qui y auront participé.

#### 11.3.1. *Pouvoirs du Tribunal pour obliger l'Administration à exécuter le jugement*

En ce qui concerne les mesures pour promouvoir et activer l'exécution du jugement par le Tribunal, ainsi que pour veiller à ce qu'il soit obéi aux termes ou il a été rendu, la loi espagnole n'est pas très précise. Elle établit à l'article 110 que, en tant que l'exécution du jugement ou l'effectivité des indemnités indiquées dans leurs cas respectifs ne soient pas assurées, le Tribunal prendra «toutes les mesures nécessaires pour promouvoir et activer l'exécution du jugement». D'autre part, une fois le délai de six mois écoulé à partir de la date de réception de l'attestation du jugement ou de la fixation de l'indemnité, le Tribunal ordonnera «les mesures qu'il estimera appropriées pour obéir ce qui a été ordonné», et ceci signifie qu'il réitère dans d'autres mots ce que l'on vient d'exposer, bien que, dans ce cas, on ajoute qu'il faut déduire la culpabilité par délit de désobéissance pour le remettre au Tribunal compétent.

Les Tribunaux entendent, suivant le courant déjà exprimé qui considère que le système d'exécution des jugements est attaqué par la Constitution, que «là où le pouvoir juridictionnel exécutoire puisse être clairement exercé, il doit être exercé» et que, «les mesures contraignantes indirectes et de précaution visées surtout aux articles 109 et 110 de la Loi, doivent être

interprétées et appliquées en ce sens d'un plus grand renforcement du pouvoir juridictionnel» (jugement de la Troisième Chambre de la Cour Suprême, du 13 mars 1986).

### 11.3.2. *Responsabilité des autorités et des fonctionnaires*

Dans l'hypothèse d'infraction des préceptes légaux sur l'exécution des jugements, l'article 109 de la Loi de la Juridiction Contentieuse-Administrative établit que, «ce sera un cas de responsabilité civile et criminelle», «entendu comme désobéissance punible, tel qu'il est établi pour les jugements des Tribunaux Civils et Criminels.

L'article 369 du Code Pénal fait référence aux fonctionnaires «qui refuseraient ouvertement d'obéir les jugements, les décisions ou les ordres émanant de l'autorité supérieure, édictés dans les limites de leurs compétences respectives et revêtus des formalités légales nécessaires».

d'autre part et en ce qui concerne les fonctionnaires responsables de l'inexécution illégitime, il est évident qu'ils seront aussi soumis, le cas échéant, à la responsabilité disciplinaire.

## **III. LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET DES REFUGES POLITIQUES**

### *A. Protection de l'environnement*

L'expression «environnement» est ambiguë et par conséquent susceptible de significations distinctes. Dans ce texte, nous choisissons une de ses diverses définitions et nous entendons comme «environnement» «l'ensemble de conditions externes configurant le contexte de la vie humaine».

Avant la Constitution de 29 décembre 1978, hormis les antécédents les plus éloignés, nous trouvons dans l'ordre juridique espagnol, des normes qui règlent des aspects partiels de la protection de l'environnement, bien que ce ne soit pas leur seul but, et que cette protection est très souvent considérée de façon collatérale.

Fondamentalement et d'un point de vue global, les questions que la protection de l'environnement posent, apparaissent devant le problème de l'aménagement urbain du territoire comme conséquence de la croissance incontrôlée des villes. A ce sujet, on trouve les Plans Spéciaux prévus dans la Loi Primitive sur le Régime du Sol et l'Aménagement Urbain du 12 mai

1956, sommairement dénommée Loi du Sol, à l'objet de protéger le paysage et le milieu rural, ainsi que la conservation des beautés naturelles. Ceci se maintient dans le Texte Refondu en vigueur, approuvé par le Décret royal 1346/1976 du 9 avril, conséquence des modifications introduites dans cette Loi et c'est la raison pour laquelle porte le numéro 19/1975 du 2 mai de cette même année. D'autre part, le développement du tourisme réclame, dans la même ligne, son contrôle normatif et c'est ainsi que la Loi 1.97/1963 du 28 décembre, sur Les Centres et les Zones de Tourisme est apparue.

Parmi les normes relatives à la protection de l'environnement on peut mentionner de façon directe ou indirecte, le règlement des Activités Ennuyeuses, Insalubres, Nocives et Dangereuses, approuvé par le Décret 2.414/1961 du 30 novembre.

En ce qui concerne ce que l'on appelle propriétés spéciales, hormis l'ancienne Loi des Eaux abrogée par la loi actuellement en vigueur et qui est postérieure à la Constitution, la Loi 29/1985 du août, il y a plusieurs autres lois relatives à la question dont il s'agit. Citons en les suivantes: la Loi des Côtes 28/1969 du 26 avril, dont la loi remplaçante est de nos jours, en discussion au Parlement, les Lois de la mer territoriale 10/1977 du 4 janvier, 15/1978 du 20 février réglant la zone Maritime Economique, la Loi des Mines 22/1973 du 21 juillet, etc. Il y a aussi la loi qui règle en matière de chasse, 1/1970 du 4 avril.

Plus spécifiquement et en ce qui concerne la protection de l'atmosphère, e été promulguée la Loi 38/1972 du 22 décembre sur la Contamination atmosphérique dont l'élaboration se doit à l'influence de la déclaration de Stockholm, des Nations Unies, en juin 1972.

Pour développer des principes pareils, il y a la Loi des Espaces Naturels Protégés 15/1975, du 2 mai, et celle qui a pour objet le traitement des Déchets et des Résidus solides urbains, du 19 novembre 1975, modifiée par décret Royal Législatif 1.163/1986 du 13 juin pour l'adapter à la directive correspondante de la Communauté Economique Européenne. Après la Constitution apparaît la Loi 20/1986 du 14 mai, «Loi de base des Résidus toxiques et dangereux», les Décrets royaux 2.994/1982 du 15 octobre et 1.116/1984 du 9 mai, relatifs à la «restauration de l'Espace Naturel attaqué par les activités minières» et à la «Restauration de l'Espace Naturel attaqué par les Exploitations de charbon à ciel ouvert», respectivement, ainsi que le Décret Royal Législatif 1.302/1986 du 2 août sur l'Evaluation de la Répercussion Environnementale, conséquence d'une autre directive de la Communauté Economique Européenne.

La Constitution espagnole établit dans son article 45:

«1. Tous ont le droit de jouir d'un environnement approprié pour le développement de la personne, ainsi que le devoir de le conserver.

2. Les Pouvoirs Publics veilleront à l'utilisation rationnelle de tous les recours naturels, afin de protéger et d'améliorer la qualité de la vie et de défendre et de restaurer l'environnement, en s'appuyant sur l'indispensable solidarité collective».

Le Tribunal Constitutionnel a déclaré dans son jugement 64/1982 du 4 novembre, à l'occasion de l'examen de constitutionnalité de la 12/1981 du 24 décembre, du Parlement de Catalogne et en ce qui nous occupe, que dans le conflit d'intérêts pouvant se produire entre le secteur minier et la protection environnementale, on doit parvenir à un équilibre, déclarant que: «on ne peut pas considérer comme objectif primordial et excluant l'exploitation au maximum des recours naturels et l'augmentation de la production à tout prix, mais il faut harmoniser «l'utilisation rationnelle» de ces recours avec la protection de la nature, tout cela pour un meilleur développement de la personne et pour assurer une meilleure qualité de la vie».

L'alinéa trois de l'article 45 mentionné prévoit des mesures pour corriger les infractions des dispositions de l'alinéa deux de cet article et dont la rédaction est comme suit: «Pour tous ceux qui violent les dispositions de l'alinéa mentionné, aux termes fixés par la Loi, des sanctions pénales seront établies ou, le cas échéant, des sanctions administratives, ainsi que l'obligation de réparer les dommages occasionnés.»

Du point de vue pénal, le délit écologique a été configuré et introduit dans le Code Pénal par la Loi Organique 8/1983 du 25 juin, en tant qu'article 347 bis, dans les termes suivants: «celui qui contreviendra aux lois et aux règlements protecteurs de l'environnement, celui qui provoquera ou réalisera de façon directe ou indirecte des émissions ou des versements de n'importe quelle substance dans l'atmosphère, le sol et les eaux fluviales ou maritimes, mettant en danger grave la santé des personnes ou pouvant porter atteinte contre la vie des animaux, les bois et les espaces naturels ou les plantations utiles, sera puni par une peine d'arrêts de rigueur et une amende allant de 50 000 à 1 000 000 de pesetas.

Une peine supérieure sera imposée si l'industrie fonctionne de façon clandestine, sans avoir obtenu l'autorisation obligatoire ou l'approbation administrative de ses installations, ou si les ordres exprès de l'autorité administrative concernant la correction ou la suspension de l'activité contaminante n'étaient pas écoutées, ou si l'information apportée sur les aspects

de l'environnement était fautive ou si l'on mettait des obstacles à l'activité d'inspection de l'Administration.

Une peine supérieure sera aussi imposée si les actes déjà décrits produisent un risque de détérioration irréversible ou catastrophique.

Dans tous les cas prévus dans cet article on pourra décider la clôture temporaire ou définitive de l'établissement, le Tribunal pouvant proposer à l'Administration de procéder à l'intervention de l'entreprise pour sauvegarder les droits des travailleurs». Il faut ajouter à cela d'autres types de délits liés sectoriellement à la question. En ce qui concerne les mesures administratives, il faut recourir en chaque cas à la réglementation applicable.

D'autre part, et sans préjudice de la compétence de l'Etat qui est exclusive en ce qui concerne la législation fondamentale sur la protection de l'environnement, article 149.1.23 de la Constitution, les Communautés Autonomes peuvent aussi assumer les compétences en la gestion de cette matière, article 148.9 de la Règle Fondamentale, et établir des règles de protection additionnelles, article 149.1.23, susmentionné (précisément dans ce précepte et dans l'article 10.6 du Statut d'Autonomie de Catalogne, a été édictée une loi, déjà mentionnée, à laquelle fait référence un jugement rendu par le Tribunal Constitutionnel). Tout cela sans préjudice des compétences de ces Communautés Autonomes dans des sujets analogues à celui en examen, tels que, Eaux, Mines, Forêts, Chasse, Pêche, etc.

Les articles 25, 2,f) et 26.1 de la Loi 7/1985 du 2 avril, de «Bases du Régime Local» attribuent aussi des compétences aux communes en ce qui concerne la protection de l'environnement de façon directe ou indirecte.

La manifestation de l'activité dans cette matière sous un point de vue formel, est soumise en général au régime ordinaire déjà décrit des actes administratifs pour ce qui est de leur exécution.

Il en est de même pour le contrôle juridictionnel, bien que, il faut tenir compte de ce que l'article 45 de la Constitution figure dans le chapitre III de son titre I, sous la rubrique «Des Principes régissant la Politique Sociale et Economique», et ne se trouve pas dans le cercle des libertés et des droits fondamentaux jouissant d'une protection supérieure. Par conséquent, dans la défense de l'environnement il n'y a pas lieu d'employer la procédure spéciale prévue par les Tribunaux ordinaires dans l'article 53,2 de la Constitution, ni au recours de protection par-devant le Tribunal Constitutionnel, ni à la procédure figurant dans la section deux de la Loi 62/1978 du 26 décembre, sur la Protection Juridictionnelle des Droits fondamentaux de la Personne, qui remplace, conjointement avec la procédure contentieuse-administrative ordinaire et si l'on n'applique pas l'article constitutionnel

susmentionné, la procédure judiciaire qui y est prévue par-devant les Tribunaux ordinaires.

### **III. Protection des réfugiés politiques**

#### *B. Droit d'asile et conditions de réfugié*

En cette matière, l'Espagne agit conformément aux stipulations de la Convention de Genève du 28 juillet 1951, sur le Statut des Réfugiés et son Protocole, fait à New York le 31 janvier 1967 et dont fait partie l'Espagne en vertu de l'Instrument d'Adhésion du 22 juillet 1978.

Le droit interne est constitué par la Loi 5/1984 du 26 mars qui règle le droit d'asile et la condition de réfugié, développé dans l'alinéa 4 de l'article 13 de la Constitution, selon lequel «la loi établira les termes dans lesquels les citoyens des autres pays et les apatrides pourront jouir du droit d'asile en Espagne». A cette loi, il faut ajouter son Règlement, approuvé par Décret royal 511/1985 du 20 février.

En général, la distinction entre le droit d'asile et la condition de réfugié réside fondamentalement en ce que les étrangers jouissant du droit premièrement mentionné, ne peuvent pas être renvoyés dans le pays «où ils peuvent avoir des raisons pour craindre la persécution ou la punition au sens de l'article 3», article 12 de la Loi 5/1984. Par conséquent, la protection consiste en ce cas, à débouter les demandes d'extradition et à suspendre, jusqu'à ce qu'une décision définitive soit prise, le jugement de tout procès extraordinaire contre l'intéressé se trouvant pendant, ou bien, le cas échéant, son exécution. En tout état de cause, on ne renverra jamais un étranger au pays qui le poursuit, sauf en cas d'extradition formelle, article 8 de la Loi (jugement, entre autres, du 4 décembre 1987).

Il faut aussi ajouter que, conformément au numéro 4 de ce même article, «l'asile ne sera en aucun cas accordé lorsque:

- a) Les personnes dont on connaît bien qu'elles ont commis des délits contre la paix, contre l'humanité ou des délits de guerre définis aux instruments internationaux élaborés pour édicter des dispositions relatives à de tels délits et tout particulièrement, celles dont on a des raisons pour croire qu'elles ont fait partie de la persécution systématique de personnes, d'un groupe social défini ou des opinions politiques ou bien soient impliquées, soit en tant qu'auteurs, soit

en tant que complices dans la torture, la séquestration ou la disparition des personnes comme conséquence des motifs déjà exposés. L'asile ne pourra non plus être accordé aux personnes coupables d'actes contraires aux buts et aux principes des Nations Unies ou de la Constitution Espagnole.

- b) A la personne qui, avant de lui accorder l'asile, a commis, hors du pays qui le poursuit ou qui l'a puni, un délit commun grave. On entend comme délits graves ceux punis par le code Pénal espagnol par une peine égale ou supérieure à celle de «*prisión mayor*» (peine de détention allant de six ans et un jour à douze ans).
- c) À la personne qui ayant commis un délit contre le sécurité dans la navigation aérienne ou maritime, ou les transports de terre, un délit de terrorisme ou tout autre acte considéré punible par les Conventions Internationales valablement ratifiées par l'Espagne.»

En plus du bénéfice auquel on vient de faire référence, les asilés jouissent de:

- a) Une autorisation de résidence indéfinie ou temporaire en Espagne.
- b) Des documents de voyage et des pièces d'identité nécessaires.
- c) L'autorisation nécessaire pour développer des activités de travail, professionnelles ou mercantiles.
- d) Toute autre activité visée par les Conventions Internationales relatives aux asiles ayant été souscrites par l'Espagne.»

Les asilés peuvent également jouir de l'assistance social et économique, à condition que le solliciteur n'ait pas de moyens économiques pour couvrir leurs besoins et ceux de leurs descendants ou ascendants en premier degré et le conjoint ou la personne à laquelle soit lié par des rapports d'amitié et de vie en commun.

En ce qui concerne la condition de réfugié, la Loi se remet aux «Lois et Conventions Internationales souscrites par l'Espagne et en Espagne et tout particulièrement à la Convention sur le Statut des Réfugiés, faite à Genève en 1951», article 22.1.

Les décisions sur l'accord du droit politique sont prises par le Ministère de l'Intérieur, après proposition d'une Commission interministérielle prévue dans l'article 6 de la Loi. Si le critère du Ministère de l'Intérieur ne coïncide pas avec la proposition de la Commission, il appartient au Conseil des Ministres de dicter la résolution pertinente. Cette commission est composée d'un représentant de chacun des Ministères suivants: Affaires Etrangères, Justice, Intérieur, Travail et Sécurité Sociale.

En ce qui concerne la condition de réfugié, c'est le Ministère de l'Intérieur qui a la compétence pour l'accorder ou la dénier, après information de la Commission susmentionnée, où dans ce cas, participera le représentant espagnol du Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés.

Il n'existe pas de spécialité du point de vue de l'exécution des actes administratifs dictés dans les procédures auxquelles on a fait référence, sauf pour quelque aspect concret, comme celui de l'expulsion des asilés lorsque celle-ci est motivée, ou l'interjection, dans un délai de dix jours, d'un recours contre cette expulsion impliquant la suspension de cette expulsion et accordant, à la personne expulsée, «un délai raisonnable pour qu'elle puisse chercher un autre pays qui l'admette légalement», art. 19 de la Loi.

En cas d'expulsion des réfugiés, l'article 39 du Règlement fait référence aux «hypothèses et à la forme prévue aux articles 32 et 33 de la Convention du Statut sur les Réfugiés».

Le régime de révision juridictionnelle est prévu dans la Loi 62/1978 de Protection Juridictionnelle des Droits Fondamentaux de la personne tel qu'il est établi aux articles 21 et 24 de la Loi 5/1984, respectivement, selon s'il s'agit des asilés ou des réfugiés.

#### **IV. Conclusions**

Le privilège de l'exécutivité des actes administratifs doit être contre-balancé par des contrôles appropriés pour que, sans diminuer l'efficacité de ces actes administratifs, les droits des administrés n'en subissent pas les conséquences. En même temps, il faut mettre l'accent sur l'intervention des Tribunaux dans l'exécution des actes administratifs.

Les règles espagnoles actuelles sur l'exécution des jugements des Tribunaux Contentieux-Administratifs doivent être renforcées en leur donnant le rôle central qui leur appartient dans cette exécution, établissant expressément, si possible, les mesures nécessaires pour développer cette fonction. D'autre part, elles doivent être approfondies, par le développement et le renforcement de la responsabilité des autorités et des fonctionnaires

publics pour les cas d'inaccomplissement total ou partiel des dispositions des résolutions judiciaires, de telle façon que cette responsabilité ne soit pas estompée et devienne inopérante.

Comme il a été déjà dit, le système de sursis de l'exécution de l'acte attaqué juridictionnellement et qui semble le plus approprié, c'est celui qui a été adopté la loi 62/1978 de protection juridictionnelle des droits fondamentaux de la personne et qui fait que le sursis soit la règle générale.

En ce qui concerne les causes de l'exécution ou du sursis des jugements, il faut, au moins, établir clairement la faculté des Tribunaux de constater leur existence et de régler en tout détail la fixation et l'effectivité de l'indemnité correspondante de l'administré.

En ce qui concerne la protection de l'environnement, il faut une Loi générale visant cette protection sous une perspective globale qui établisse les principes qui doivent l'inspirer. Il est aussi obligatoire d'éviter la dispersion des compétences en la matière parmi les différentes Administrations Publiques, ainsi que dans chacune d'elles, pour que les mesures à adopter soient efficaces.

Les questions qui se posent en ce qui concerne le régime d'asile et de réfugié politique en Espagne apparaissent devant la différente perspective de protection qu'elles offrent et sur laquelle nous ne pouvons pas insister ici mais qui suscitent la possibilité de leur compatibilité. D'autre part, et par rapport à ce sujet, il faut indiquer que la figure de l'apatride à laquelle fait expressément référence l'article 22 de la Loi Organique 7/1985, du 1.<sup>er</sup> juillet, sur les droits et les libertés des étrangers en Espagne, bien qu'ils ne soient pas ainsi dénomés, ces apatrides peuvent jouir des documents en Espagne et même y travailler parfois.

\*  
\*\*

N. B. — La partie I de cet exposé et les numéros 6 à 8 y compris de la II partie ont été rédigés par M. Antonio Agundez et le reste par M. Fernando de Mateo.