

L'ACTION POPULAIRE EN DROIT PORTUGAIS

LES NOUVEAUX USAGES D'UNE PROCEDURE CENTENAIRE

1 - L'action populaire n'est plus qu'une procédure judiciaire et, dans ce sens, aussi l'expression du droit fondamental d'accès aux tribunaux prévu à l'article 20° de la Constitution de la République portugaise.

Le critère de distinction des autres modalités de procédure judiciaire revient à la légitimité procédurale.

Moyennant l'action populaire chacun des membres de la collectivité, ou, plus précisément, un individu ou un groupe de personnes qui n'y ont aucun intérêt direct et personnel (individuel), sont investis du pouvoir (et du droit) d'accès à la justice pour décider sur des droits appartenant à une généralité de personnes ou à la collectivité et qui ne sont pas susceptibles d'appropriation individuelle.

L'action populaire constitue une forme de tutelle juridictionnelle de droits matériels qui, en appartenant à la collectivité en tant que telle, ne sont pas, toutefois, susceptibles d'appropriation individuelle.

L'individu (ou un groupe organisé de personnes) qui se présente comme un acteur populaire, exerçant l'action populaire, agit toujours dans l'intérêt général de la collectivité des citoyens à laquelle il appartient ou dans laquelle s'intègre.

2. En droit portugais, l'action populaire remonte au seizième siècle¹.

La Constitution de 1822, à la suite de la Révolution libérale, se referait expressément à l'action populaire, et à la suite de la Charte Constitutionnelle de 1826, le Code administrative de 1842 consacrait l'action populaire de nature corrective visant la légalité de actes de l'administration contraires à l'intérêt public.

Le Code administratif de 1940 prévoyait aussi l'action populaire qui constituait une action populaire concernant les actes de l'administration.

Plus récemment, la Constitution de 1976 reconnaît, comme droit fondamental, le droit à l'action populaire – droit dont les modalités ont été élargies de façon notable après les révisions de la Constitution en 1989 et 1997 (ex. article 52, §3 de la Constitution).

Maintenant, l'injonction constitutionnelle a été mise en œuvre par la loi n°. 83/95, du 31 août.

3 - La Constitution portugaise (et la loi) prévoit trois modalités sur la conformation de l'action populaire.

Pour ce qui est de la légitimité, l'action populaire peut être déclanchée par un seul individu – action populaire individuelle, ou,

¹ Cf. Paulo Otero, "A Acção Popular: Configuração e Valor no Actual Direito Português" in *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 59, Dezembro 1999, p. 871, ss.

dans certains cas, par des associations de défense de certains intérêts – action populaire collective.

En ce qui concerne la valeur des biens pour la tutelle desquels la Constitution prévoit l'action populaire, l'article 52 de la loi fondamentale réfère la santé publique, les droits des consommateurs, la qualité de vie ; la protection de l'environnement, la protection du patrimoine culturel et la défense des biens des collectivités publiques territoriales (mairies).

L'objet de l'action populaire peut se traduire dans plusieurs modalités d'un procès judiciaire² :

- L'action populaire préventive – pour la prévention d'infractions contre l'intérêt de la collectivité.
- L'action populaire en annulation – pour la cessation de telles infractions.
- L'action populaire répressive – poursuite judiciaire d'infractions.
- L'action populaire pour réparation de dommages et intérêts – ayant pour but la réparation des dommages causés par une violation des intérêts de la collectivité.
- L'action populaire supplétive ou de substitution – pour la défense du patrimoine et des biens d'autorités publiques,

² Cf. Paulo Otero, loc. cit.

en cas d'omission, de carence ou de négligence des agents publics.

4. Dans la loi de n° 83/95, du 31 août, les modalités de l'action populaire sont prévues dans deux modalités d'actions :

- L'action populaire administrative (de la compétence des tribunaux administratifs), et l'action populaire civile (de la compétence des tribunaux de la juridiction civile).

L'action populaire administrative, doit se rapporter à des questions et contestations issues de relations administratives ;

L'action populaire, peut avoir comme but l'annulation d'actes administratifs illégaux portant dommage aux intérêts généraux de la collectivité, à savoir :

- la réparation de dommages causés par l'action ou l'omission de l'administration – ce sera, en ce cas, une action de la responsabilité de l'administration ;
- d'autres formes de tutelle et de protection des intérêts collectifs (santé publique, environnement, urbanisme, par exemple).

L'action populaire civile peut revêtir une des modalités d'action prévues au code de procédure civile et peut poursuivre un but de prévention ou réparation de dommages dans les cas de lésion de biens ou droits appartenant à une collectivité de personnes sans appropriation individuelle, ou un but de protection et de défense des biens et du patrimoine de l'Etat, des régions autonomes ou des collectivités territoriales.

L'action populaire a de cette façon évolué d'une procédure verticale (contre des actes des autorités publiques et dont la nature se maintient) vers une procédure horizontale en tant qu'instrument de tutelle des intérêts collectifs de particuliers contre des actes ou omissions d'autres particuliers.

Les droits dont l'exercice peut être l'objet de l'action populaire doivent porter objectivement un caractère communautaire, une valeur pluri subjective et les intérêts sous-jacents doivent porter une nature meta-individuelle³.

Les droits pouvant être l'objet de l'action populaire doivent appartenir, en somme, aux catégories des intérêts diffus et des droits collectifs.

5. L'action populaire présente quelques spécificités de procédure.

³ Cf. v.g. Arrêt du Tribunal da Relação (Cour d'appel) de Évora du 3 février 2005, in *Clectânea de Jurisprudência*, Ano XXX, Tomo I, 2005, p. 252.

Tout d'abord, le juge dispose d'un pouvoir renforcé pour décider sur l'irrecevabilité de demande introductive d'instance: la demande doit être déclarée irrecevable si le juge considère que celle-ci est manifestement mal fondée; pour ainsi décider le juge, après l'avis du Ministère public, peut effectuer une enquête sur les faits et circonstances qu'il considère pertinentes pour décider sur la recevabilité – article 13 de la loi n° 83/95 du 31 août.

L'individu ou le groupement qui se présente comme requérant, représente tous les autres titulaires des droits ou intérêts mis en cause ou affectés – article 14 de la loi n° 83/95.

Toutefois, toute personne appartenant à un groupe affecté (par l'aire géographique, résidant dans une circonscription), peut par déclaration au procès, s'exclure de la représentation ; dans ce cas, la décision de l'action populaire n'aura pas force de chose jugée en ce qui concerne la personne qui s'exclut – article 15 de la loi 83/95.

Dans l'action populaire, le Ministère public est compétent pour vérifier du respect de la légalité. Il peut s'il s'avère nécessaire se substituer à l'acteur populaire en cas de désistement de l'action par celui-ci, aussi que surveiller une transaction ou l'existence d'actes qui puissent porter tort aux intérêts en cause – article 16, § 3 de la loi 83/95.

Le juge dispose aussi, par rapport aux actions du régime général, de pouvoirs renforcés en matière de preuve: il incombe au juge de son propre gré recueillir des preuves sans lien à l'initiative des parties, article 17 de la loi n° 83/95.

Pour ce qui est de l'action populaire ayant pour objet la réparation des dommages pour violation des intérêts collectifs ayant trait à la santé publique, à l'environnement, à la qualité de vie, à la protection du consommateur, du patrimoine culturel et du domaine public, l'indemnisation pour violation des droits de titulaires qui ne sont individuellement identifiés, est fixée globalement – article 22, § 2 de la loi n° 83/95.

Une décision prise dans l'action populaire a force de chose jugée avec efficacité générale; toutefois, la force de chose jugée n'a pas d'effet concernant les titulaires des droits ou intérêts qui ont déclaré l'exclusion de la représentation – article 19 § 1 de la loi n° 83/95.

6 - La défense juridictionnelle d'intérêts collectifs est une des plusieurs compétences que la loi portugaise a octroyée au Ministère public.

Le Ministère public, depuis vingt ans s'est vu chargé de la protection des intérêts diffus, notamment en défense de l'environnement, du patrimoine culturel et des intérêts collectifs des

consommateurs. – Loi sur l'environnement et Loi sur la protection des consommateurs.

Cette compétence du Ministère public – légitimité pour saisir les tribunaux en représentation des intérêts diffus et collectifs des consommateurs étaient au début, peut-être, une singularité portugaise, mais qui vient d'être suivie dans d'autres systèmes.

La protection des intérêts collectifs des consommateurs contre les actes qui peuvent affecter un nombre indéterminé d'individus, indépendamment du nombre de personnes identifiées à la charge du Ministère public, se rapporte aux violations de droits concernant la santé ou la sécurité des consommateurs, la responsabilité découlant des produits défectueux, ou le contrôle des clauses abusives aux contrats de masse ou avec clause générales.

Le Ministère public peut demander au tribunal, par exemple, la condamnation visant à retirer du marché les produits défectueux ou ayant un danger pour la santé, l'élimination des clauses abusives, mais pas dans le cas de dommage, l'indemnisation des lésés.

7 - Le cadre juridique portugais ouvre, donc, un large champ pour l'utilisation de l'action populaire, ainsi comme pour l'intervention procédurale du ministère public dans la défense des intérêts collectifs.

La solution portugaise – d’ancienne tradition, en y ajoutant des nouvelles compétences du ministère public – reste originale, en rapport avec d’autres systèmes juridiques.

Le bilan qu’on peut faire sur l’utilisation de ces moyens, quoique positif, reste toutefois en deçà des possibilités ouvertes.

Le ministère public a eu quelques interventions en ayant pour but la protection des consommateurs, notamment en demandant aux tribunaux la déclaration de nullité de clauses abusives dans les contrats de consommation de avec des clauses contractuelles générales et aussi dans la protection de l’environnement (paysage ; protection de l’habitat des espèces ou danger).

Les particuliers en se portant en tant qu’auteurs de l’action populaire, de sa part, ont utilisé ce moyen pour mettre en cause dans les tribunaux administratifs la légitimité des décisions de l’administration sur la réalisation de grandes travaux publics, ayant des conséquences importantes sur l’environnement, la pollution, ou le respect des règles sur l’urbanisme, l’omission d’études nécessaires ou l’omission du droit de participation populaire dans la procédure préalable.

Dans les tribunaux de l’ordre civile, l’action populaire a été utilisée par exemple, pour discuter la nature publique ou privée des chemins de voisinage dans le milieu rurale, pour faire valoir des droits portant sur le paysage et l’environnement (localisation de dépôts de

déchets et ferraille) ou pour décider sur la validité d'une taxe d'activation exigée par une compagnie de téléphone⁴.

António Henriques Gaspar

(Juge Conseiller à la Cour Suprême de Justice)

⁴ Cf. v.g. Arrêts du Supremo Tribunal de Justiça (Cour suprême), du 14/04/1999, 26/02/2002 et 07/10/2002.