



FACULDADE DE DIREITO  
UNIVERSIDADE DE LISBOA

# LISBON LAW REVIEW

REVISTA  
DA FACULDADE DE DIREITO  
DA UNIVERSIDADE DE LISBOA

2015



Revista da Faculdade de Direito  
da Universidade de Lisboa

---

## **LISBON LAW REVIEW**

---

### **COMISSÃO CIENTÍFICA**

Christian Baldus (Universidade de Heidelberg)

Dinah Shelton (Universidade de Georgetown)

Jose Luis Diez Ripolles (Universidade de Málaga)

Juan Fernandez-Armesto (Universidade Pontifícia de Comillas)

Ken Pennington (Universidade Católica da América)

Marco António Marques da Silva (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo)

Miodrag Jovanovic (Universidade de Belgrado)

Pedro Ortego Gil (Universidade de Santiago de Compostela)

Pierluigi Chiassoni (Universidade de Génova)

Robert Alexy (Universidade de Kiel)

---

### **DIRECTOR**

Eduardo Vera-Cruz Pinto

---

### **COMISSÃO DE REDAÇÃO**

David Duarte

Diogo Costa Gonçalves

Helena Morão

Miguel Lopes Romão

Miguel Sousa Ferro

---

### **SECRETÁRIO DE REDAÇÃO**

Marisa Quaresma dos Reis

---

### **PROPRIEDADE E SECRETARIADO**

Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Alameda da Universidade - 1649-014 Lisboa - Portugal

---

### **EDIÇÃO, EXECUÇÃO GRÁFICA E DISTRIBUIÇÃO**

#### **LISBON LAW EDITIONS**

Alameda da Universidade - Cidade Universitária - 1649-014 Lisboa

---

ISSN 0870-3116

---

Depósito Legal n.º 75 611/95

- **Editorial**  
05-08 Nota do Diretor
- **Francisco Noronha**  
09-26 Os instrumentos de ordenamento do espaço marítimo e os conflitos de usos ou atividades na nova Lei de Bases da Política de Ordenamento e de Gestão do Espaço Marítimo Nacional
- **Luís Heleno Terrinha**  
27-53 The under-complexity of social rights
- **Miguel Nogueira de Brito**  
55-67 Miguel Galvão Teles, Filósofo do Direito
- **Paula de Castro Silveira**  
69-91 Arctic Sunrise V. Russia: The Not So “Hot” Pursuit
- **Pedro Fernández Sánchez**  
93-110 Breve Nota sobre uma Inovação na Jurisprudência Constitucional Portuguesa: Entre o Fortalecimento da Tutela dos Direitos, Liberdades e Garantias com Recurso ao Princípio da Igualdade e o Reconhecimento da Garantia de um Mínimo Existencial
- **Ronaldo Souza Borges**  
111-147 O nexu de causalidade na responsabilidade civil ambiental: o critério do risco como base de imputação de danos
- **João Espírito Santo**  
149-167 The single shareholder company of the Mozambican Commercial Law
- **José Manuel Sérvulo Correia**  
169-180 La Formation d’une Tradition Juridique Administrative Commune aux Etats de l’Europe Démocratique: L’Exemple Gréco-Portugais
- **Ruben Ramião**  
181-195 A Critical Analysis on Robert Alexy’s Theory of Legal Principles

## La Formation d'une Tradition Juridique Administrative Commune aux Etats de l'Europe Démocratique: L'Exemple Gréco-Portugais\*

José Manuel Sérvulo Correia

**Résumés:** À l'occasion de l'octroi du degré de docteur *honoris causa* par l'Université d'Athènes, l'auteur diserte sur les ponts lancés entre les cultures juridiques nationales par la transnationalisation de la théorie générale du droit et, dans le cadre de celle-ci, par la théorisation cosmopolite du droit administratif. Une telle évolution se manifeste dans le recours croissant aux apports en provenance d'autres ordres juridiques nationales envers la théorisation d'aspects liés à l'essence profonde du droit administratif. Cette tendance est particulièrement visible chez des pays possédant une culture ouverte au monde, comme c'est le cas de la Grèce et du Portugal. Par ailleurs, le facteur démographique, dictant un nombre moindre de facultés de droit et un volume plus réduit de production théorique publiée, stimule la quête en ces pays d'une masse critique doctrinaire ayant une provenance élargie.

Finalement, l'auteur souligne la production d'effets par la crise financière, économique et sociale sur l'évolution du droit administratif. Cette situation ouvre le champ pour une investigation scientifique commune par des académiciens grecs et portugais. Mais il vaudrait mieux qu'on attende le moment où on pourra considérer avec un certain éloignement dans le temps le flux intensif de normes juridiques et de décisions administratives requises par les programmes d'ajustement économique et financier et leurs conséquences sur les principes, les concepts et les instruments du droit administratif.

**Mots - clés:** "Crise"; Évolution du droit administratif; Groupe Européen de Droit Public; Synthèse théorique transnationale; Tradition juridique administrative commune; Transnationalisation de la cultura juridique

---

Sérvulo Correia (sc@servulo.com)

Centro de Investigação de Direito Público/Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

\* Artigo publicado a convite / Article published by invitation

**Resumo:** Por ocasião do reconhecimento do grau de doutor *honoris causa* pela Universidade de Atenas, o autor disserta sobre as pontes lançadas entre culturas jurídicas nacionais pela transnacionalização da teoria geral do Direito e, no seu quadro, pela teorização cosmopolita do Direito Administrativo. A existência de tradições constitucionais comuns promove a formação de um *ius commune* administrativo graças à tendência generalizada de constitucionalização do Direito Administrativo. Uma tal evolução reflete-se no crescente recurso aos contributos de outras ordens jurídicas nacionais para a teorização de aspetos ligados à essência profunda do Direito Administrativo. Essa é uma tendência particularmente visível em países culturalmente abertos ao mundo, como a Grécia e Portugal. Também, neles, o número comparativamente reduzido de faculdades de direito e de publicações impele a uma procura de uma massa crítica doutrinária alargada. O autor sublinha a findar que a atual crise financeira, económica e social exerce repercussões manifestas na evolução do Direito Administrativo. Abre-se a esse propósito um campo comum para a investigação científica por parte de académicos gregos e portugueses. Mas, para esse efeito, será preferível aguardar pela passagem do tempo suficiente para que se possa olhar com algum distanciamento o intenso fluxo normativo e decisório implicado pelos programas de ajustamento económico e financeiro e as suas consequências sobre os princípios, os conceitos e os instrumentos do Direito Administrativo.

**Palavras-chave:** “Crise”; Evolução do Direito Administrativo; Grupo Europeu de Direito Público; Síntese teórica transnacional; Tradição jurídica administrativa comum; Transnacionalização da cultura jurídica

Normalement, l'attribution du titre de docteur *honoris causa* récompense la collaboration du récipiendaire au resserrement des liens culturels entre deux pays : celui de l'Université qui exerce ainsi sa munificence et le pays de celui auquel le titre est décerné. Or, il n'est que justice de reconnaître que ce critère, à l'évidence indispensable, ne se serait pas matérialisé sans l'existence du *Groupe Européen de Droit Public*. Nous devons la création et le développement de ce réseau universitaire basé en Grèce, qui a porté tant de fruits au long des années, à la lucidité, à la volonté, à la capacité d'organisation et au sens profond des relations humaines du Professeur Spyridon Flogaïtis, qui est certainement l'un des noms les plus illustres dans le milieu universitaire européen d'aujourd'hui. Connaissant les qualités professionnelles et humaines de Spyridon Flogaïtis grâce à nos échanges précédents, au sein d'un réseau de professeurs de droit public basé en Suisse et qui avait à partir d'un certain moment tourné son attention essentiellement vers des thèmes de science politique, je n'ai pas hésité à le suivre dès le début pour participer au « Groupe de Spetses », comme on l'appelait à l'époque.

C'était la graine qui allait donner le jour au *Groupe Européen de Droit Public* et à l'*Académie Européenne de Droit Public*, au sein desquels de nombreux professeurs et jeunes juristes portugais ont eu l'occasion, au fil des années, d'exposer ou d'enseigner leurs points de vue sur des thèmes d'actualité devant une assistance diversifiée à l'échelle européenne. Il va sans dire qu'il est tout aussi important pour nous, Portugais, que de pouvoir rencontrer personnellement de grands noms de la pensée juridique publique européenne, de les écouter et de débattre avec eux.

Et il ne faut pas oublier non plus le rôle joué par la *Revue Européenne de Droit Public*, en tant que trait d'union et recueil de la recherche menée par des membres du *Groupe Européen de Droit Public* et par d'autres chercheurs au sein des Universités.

Quant à l'*Organisation Européenne de Droit Public*, instituée plus récemment sous forme d'organisation internationale, je suis navré que la République Portugaise n'ait pas encore officialisé son adhésion. Dans mon pays, tous s'accordent aujourd'hui à dire que l'intensification de la recherche scientifique et la transposition de ses résultats dans l'activité économique et dans l'administration publique devront constituer l'une des principales solutions au déficit de productivité qui est à la base de nos graves difficultés économiques et financières. Mais certains politiques et bureaucrates semblent ne pas encore s'être aperçus que le droit lui aussi est une science, qui doit être cultivée en permanence, dont le perfectionnement et la modernisation engendrent à court terme des résultats bénéfiques pour l'économie et l'intégration sociale.

Il est donc important que l'État Portugais rejoigne au plus tôt la place qui l'attend

au sein de l'*Organisation Européenne de Droit Public*, aux côtés d'autres États souverains. Ce serait d'ailleurs la suite logique à donner à toute la somme de contributions apportées par les studieux portugais du droit public, au long des années, dans les travaux d'analyse approfondie de thèmes contemporains au sein du *Groupe Européen de Droit Public*.

Ma participation active au Groupe au long de 20 années m'a aussi donné l'occasion de rencontrer de nombreux professeurs grecs de plusieurs générations. Je me permets de citer respectueusement les noms des Professeurs Dagtoglou, Gerapetsitis, Pantélis et Spiliotopoulos, membres illustres du corps enseignant de la Faculté de Droit de votre Université. Très tôt, j'ai remarqué que beaucoup de professeurs grecs étaient titulaires de grades obtenus dans des Universités d'autres pays d'Europe, dans lesquels ils enseignent parfois ou poursuivent des études postdoctorales. À ce propos, j'observe une différence notable entre les praxis des principales facultés de droit grecques et portugaises. Au Portugal, bien que la loi prévoie d'autres solutions depuis déjà quelques années, dans la pratique, les Facultés de Droit de Coimbra et de Lisbonne subordonnent l'accès au corps professoral à l'acquisition du grade de docteur dans la propre faculté. Ceci n'empêche pas l'attribution de bourses d'études, normalement pour des périodes de deux ans, pour la préparation de la thèse de doctorat dans une Université étrangère. J'ai d'ailleurs moi-même préparé une partie de ma thèse de doctorat à l'Université de Tübingen. Mais l'obligation de présenter et de soutenir les thèses dans une université portugaise a pour conséquence qu'elles soient éditées en langue portugaise, ce qui limite évidemment leur diffusion au plan européen.

Je dois dire que, parallèlement aux liens universitaires, j'ai aussi noué au long des années des liens affectifs avec la Grèce et avec le peuple hellénique. La plupart du temps, mon épouse et moi nous avons prolongé les séjours motivés par les travaux du Groupe européen afin de connaître peu à peu les différents recoins où se mêlent l'extraordinaire beauté naturelle, l'héritage de l'histoire et la poésie des mythes légendaires que nous avons étudiés dans nos vertes années.

Les Portugais de ma génération qui ont fait des études secondaires – une minorité, hélas – ont été initiés en profondeur à l'Antiquité classique grecque et romaine. Mon père, qui était professeur de lycée et n'a jamais eu les moyens de visiter la Grèce, connaissait dans les moindres détails l'architecture du Parthénon et de l'Érechthéion et l'aura sacrée qui entoure l'Acropole, certainement un des espaces les plus importants de l'histoire de l'humanité. La première fois que j'y ai pénétré, en une fin d'après-midi ensoleillée mais venteuse, l'endroit était pratiquement désert. J'ai alors vécu l'expérience, unique à ce jour, de sentir nettement à mes côtés la présence de mon père, décédé en 1983.

À l'adolescence, j'ai lu des traductions de l'Illiade et de l'Odyssée, ainsi que de

Thucydide et de Xénophon. Il me semble que les enseignements que reçoivent les nouvelles générations portugaises ne sont pas aussi poussés. Mais en compensation les jeunes fréquentent tous (et pas seulement une minorité) l'enseignement secondaire, où leur sont transmises les notions élémentaires de l'histoire et de la culture de la Grèce classique et où ils peuvent survoler Platon et Aristote. Malheureusement, hormis les rares personnes qui se rendent en Grèce pour des raisons professionnelles et la poignée de touristes qui y vont plus ou moins régulièrement, les Portugais ne connaissent pas la réalité grecque actuelle. Certes, nous assistons depuis quelque temps à un regain d'intérêt pour les nouvelles sur la politique grecque, mais c'est parce que nos deux peuples se sont vu imposer des programmes d'ajustement économique et financier. Même si je reconnais que ces programmes étaient nécessaires, il n'en est pas moins vrai qu'ils se sont avérés contreproductifs, du moins en partie, à cause de la sévérité irréaliste des mesures exigées de l'extérieur.

Mais, avant de revenir à ce thème, à propos des impacts et des défis lancés par la « crise » au droit administratif, je tiens à attirer l'attention sur un plan où la transnationalisation de la culture juridique a jeté des ponts entre la Grèce et le Portugal. Ce plan est celui de la production théorique. À mon sens, il ne faut pas confondre le droit comparé – destiné à conjuguer et à confronter minutieusement les instituts juridiques tels qu'ils se situent dans chaque ordre juridique national – avec l'analyse de la production théorique étrangère faite dans le but d'en extraire de nouveaux apports pour la révision et l'approfondissement de la théorie générale. Si nous voulons prendre au sérieux l'adjectif « général », de nos jours, une théorie générale du droit et les théories générales de chaque branche du droit tendront, à l'ère de la globalisation, à posséder une étendue capable d'expliquer la nature et l'application du droit, indépendamment des particularismes de chaque ordre juridique interne. Mais, même s'il est difficile d'atteindre un degré de généralité supranationale, il y aura toujours au moins, dans chaque théorie générale, un potentiel d'extension d'un grand nombre de ses facettes à l'herméneutique et à la dogmatique opérées sur d'autres droits nationaux.

Je me rappelle la fréquence avec laquelle, dans les années 70 du siècle dernier, des collègues allemands et français, constatant mon intérêt pour l'étude approfondie de certains aspects de leurs droits publics, me demandaient si j'avais choisi le droit comparé comme domaine de pratique universitaire. À vrai dire, comme je préparais à l'époque une thèse sur l'application des principes de la légalité et de l'autonomie contractuelle dans les contrats administratifs, ce qui m'intéressait c'était tout simplement la possibilité d'extraire des doctrines et des jurisprudences de différentes nationalités des éléments valables pour la compréhension et l'encadrement du phénomène au sein de l'ordre juridique portugaise.

Au risque de paraître injuste envers les Italiens et les Espagnols, je dirais que nous, Grecs et Portugais, avons peut-être été les premiers à prendre conscience de la possibilité, voire de la nécessité, de nous secourir systématiquement des doctrines étrangères – au départ, surtout française et allemande – pour enrichir et consolider notre propre labeur doctrinal. L'explication est simple : tandis que dans les pays beaucoup plus grands, qui ont beaucoup plus de facultés de droit et un nombre beaucoup plus élevé de production juridique publiée chaque année, la tendance était à l'autosuffisance, dans les nôtres il fallait compenser le nombre moins important d'œuvres de référence sur la scène nationale par le recours à la masse critique provenant d'autres parages. Mais sans jamais remettre en cause notre autonomie de pensée ni courir le risque – signalé par Rivero, dans la préface à l'œuvre de Flogaïtis « *Administrative Law et Droit Administratif* », d'introduire, dans un système national enraciné dans la tradition une institution étrangère née dans un monde juridique différent. Il faut noter que l'entreprise à laquelle Spyridon Flogaïtis s'était attelé dans cette monographie était plus complexe et risquée : concernant deux systèmes historiquement éloignés l'un de l'autre – surtout du fait des Britanniques – il s'agissait de confirmer l'intuition selon laquelle, sous la différence de catégories conceptuelles et de techniques procédurales, on assistait à un rapprochement aux modèles continentaux de droit administratif de l'essence même des institutions et des solutions apportées par les décisions jurisprudentielles d'Outre-Manche.

À propos de l'état du droit administratif anglais en 1984, Flogaïtis concluait que, face à la nécessité de protection juridique de l'individu à l'égard de l'État administratif, ce droit était en train d'opérer un rapprochement des principes fondamentaux qui régissent le droit administratif français et que, quant au fond, ces deux droits présentaient plus de ressemblances que de différences. Les trente années qui se sont écoulées depuis démontrent non seulement l'acuité de ces conclusions, franchement innovatrices pour l'époque, mais elles ont aussi connu une claire accélération du rapprochement des modèles anglais et continentaux de droit administratif. De nos jours, c'est tout naturellement que nous recherchons dans des œuvres de référence anglaises – comme celles de Paul Craig, Leyland et Gordon Anthony, Galligan, Carol Harlow et bien d'autres – des contributions à une théorisation de portée transnationale. Dans ces œuvres anglaises, nous trouvons des points de vue qui aident à éclairer l'essence et le rôle des institutions du droit administratif portugais (mais aussi d'autres pays), telles que la sécurité juridique, la procédure administrative non-contentieuse équitable, la participation des citoyens aux procédures administratives non-contentieuses ou le contrôle du pouvoir discrétionnaire.

Si l'encadrement apporté par le droit de l'Union européenne a joué un rôle important

comme moteur de cette proximité croissante, il n'en est pas moins vrai que ce rapprochement a aussi été une conséquence du fléchissement de la tendance des grands systèmes nationaux à se replier sur eux-mêmes et de leur adoption d'une position moins influencée par l'esprit « de clocher » et plus ouverte à l'influence de la doctrine et de la jurisprudence d'autres pays. Nous pensons qu'il s'agit là de l'un des traits les plus marquants du phénomène que l'on appelle la « globalisation du droit ».

Aussi osons-nous penser qu'il est possible de reconnaître de nos jours, dans un ensemble de principes généraux et de règles fondamentales sur l'exercice de l'activité administrative, la consolidation d'une *tradition juridique administrative commune* aux États de l'Europe démocratique. Le droit primaire de l'Union européenne emploie ce concept uniquement quant au droit constitutionnel. Mais en vérité, nous n'y sommes plus confrontés à une barrière infranchissable, d'autant plus que la frontière entre le droit administratif et le droit constitutionnel s'est elle aussi sensiblement estompée, grâce aux phénomènes parallèles d'administrativisation du droit constitutionnel et de constitutionnalisation du droit administratif.

À propos du droit public, le rôle des universitaires grecs en tant que pionniers de la synthèse théorique transnationale nous semble bien visible.

En plus de la contribution de Spyridon Flogaïtis que nous avons déjà évoquée, nous ferons une brève référence à quelques autres noms, non pas que d'autres ne l'auraient pas mérité mais parce que ce sont ceux dont nous connaissons mieux les ouvrages. Et nous commencerons par Michel Stassinopoulos et par son extraordinaire contribution apportée à la théorie générale du droit administratif – aujourd'hui encore d'une grande utilité – qu'est le *Traité des Actes Administratifs*. Édité en 1954, l'année où, à l'âge de 16 ans, j'entrai à la Faculté de Droit de Lisbonne, ce livre ne tarda pas à être cité par notre professeur, Marcelo Caetano, dans les éditions successives de son propre Manuel et recommandé aux étudiants comme texte de lecture d'approfondissement.

Stassinopoulos nous prévient qu'il s'agit d'une étude menée à la lumière de la doctrine française et des principes généraux qui se dégagent de la jurisprudence du Conseil d'État français. Mais il ajoute aussitôt que parfois ces principes sont combinés avec des éléments puisés dans la doctrine et la jurisprudence allemandes ainsi que dans la jurisprudence du Conseil d'État hellénique. L'auteur félicite le Conseil d'État hellénique pour la fusion qu'il a su réaliser entre les courants scientifiques hétérogènes comme ceux de France et d'Allemagne. Un éloge que mérite tout autant son *Traité*, qui traduit d'ailleurs aussi, comme il résulte de la bibliographie citée à de nombreux passages, un effort d'assimilation cohérente d'autres doctrines nationales, comme l'autrichienne, l'espagnole, l'italienne et la suisse.

Si l'on voulait un jour choisir un symbole du démarrage de l'édification transnationale d'un *ius commune* administratif européen (au sens culturel du terme), il n'y en aurait guère d'autre plus méritant. Et ce n'est pas un hasard si le *Traité des Actes Administratifs* demeure une œuvre de consultation utile en dépit de l'usure du temps.

Je fais en suite une mention (brève, cela va de soi) à l'œuvre « *Conceptualisme et Empirisme en Droit Administratif Français* » dont est auteur le Professeur de la Faculté de Droit d'Athènes Theodore Fortsakis. Comme nous l'indique Jean Rivero dans la préface, l'insertion de cette recherche dans le cadre du droit administratif français n'empêche pas que les apports des maîtres britanniques et allemands apparaissent dans plus d'un chapitre. C'est en s'appuyant sur ces apports provenant d'horizons différents que Théodore Fortsakis s'efforce de saisir la nature profonde du droit administratif, de dégager les idées unificatrices qui garantissent son intégrité et lui fournissent sa raison d'être.

Ce n'est pas seulement en France que le droit administratif se distingue des autres branches du droit par l'intensité de la dialectique entre le besoin qu'éprouve souvent le juge de trouver des solutions à des problèmes nouveaux et l'effort subséquent des « faiseurs de systèmes » pour encadrer les nouveaux éléments dans une vision cohérente. Une vision qui est d'ailleurs en perpétuelle reconstruction du fait de la révision constante ou du changement des politiques publiques.

Je citerai aussi le livre « *Greek Administrative Law* », une traduction de l'original en langue grecque du professeur Epaminondas Spiliotopoulos. Transposer dans la langue juridique anglaise une description systématisée dans un manuel de droit administratif concernant un ordre juridique continental n'est pas une tâche aisée. Il faut naturellement reconnaître à ce propos le mérite du traducteur. Mais il est facile de comprendre le rôle indispensable de l'auteur pour garantir que le changement de langue ne trahira pas l'essence du raisonnement. La barrière linguistique entre la culture juridique anglaise et les cultures continentales continue de représenter un obstacle majeur à la communicabilité totale des notions, principes et techniques procédurales. La traduction en anglais d'un manuel de droit administratif d'un pays continental est donc un pas très important dans la construction d'un pont de droit public au-dessus du Canal de la Manche.

Je ne pourrais pas terminer sans faire, en ce moment, quelques remarques sur la crise qui s'abat sur la Grèce et le Portugal et ses conséquences en ce qui concerne l'évolution du droit administratif.

La « crise du droit administratif » n'est pas un fait nouveau. Au contraire, elle a été un thème récurrent de la production théorique des administrativistes au long de tout le XX<sup>ème</sup> siècle. Comme le Professeur Fortsakis l'a observé dans le livre consacré au conceptualisme et à l'empirisme, l'interrogation sur la nature et la

portée d'une telle crise concerne la nécessité de remise en question des notions et des synthèses déjà élaborées.

Le fait est que, du moins au cours des 50 dernières années, le droit administratif a connu une évolution permanente et profonde. Nous avons ainsi assisté à l'émergence progressive de nouvelles catégories fondamentales (comme celle de la procédure administrative non-contentieuse) et à la perte de fonctionnalité de certaines autres (comme celle de service public). Dans l'ensemble, les systématisations classiques ont dû être soumises à un réaménagement. L'essence même du droit administratif devient plus floue dans la mesure où la poursuite des intérêts publics est souvent confiée à des personnes morales de droit privé ou à des individus et où cette mission ne s'appuie pas toujours sur la disponibilité de pouvoirs publics. En réfléchissant au cas portugais, je dirais que l'essence du droit administratif réside aujourd'hui, sous l'encadrement constitutionnel, dans une conjugaison de la mission de réalisation des intérêts publics avec la soumission directe de l'activité visant ces buts aux droits fondamentaux et à des principes généraux de droit administratif et avec la soumission aux différentes formes de « *accountability* », inhérentes à l'État de droit démocratique, des organisations titulaires de pouvoirs et de devoirs fonctionnels.

Mais le champ de la recherche qui pourrait à mon sens constituer une priorité pour les administrativistes grecs et portugais consisterait à établir une correspondance entre la crise financière, économique et sociale qui ravage nos pays depuis 2008 et la façon dont nos droits administratifs ont évolué. Dans le cas portugais, il apparaît clairement que l'exécution législative et administrative du *programme d'ajustement économique et financier de 2011/2014* a eu des effets spécifiques sur le droit administratif. Des effets qui ont continué de se faire sentir après la fin de ce programme. En effet, après une « sortie propre » en juin 2014 sans le recours à des mesures de précaution, l'économie portugaise demeure, de l'avis de la Commission européenne, encore vulnérable à de futurs chocs négatifs, tandis que, au plan social, nous subissons de hauts niveaux de chômage et de pauvreté. Pour ces raisons, on ne saurait raisonnablement conclure que, du point de vue matériel, le processus d'ajustement engagé en mai 2011 soit arrivé à son terme. De l'avis de la Commission européenne, la résilience des projections de notre croissance à moyen terme dépendra crucialement de la poursuite d'une discipline budgétaire, de la solidité du secteur financier (encore lourdement endetté vis-à-vis de l'extérieur) et des nouvelles avancées dans le domaine des réformes structurelles.

Or, c'est précisément à propos des réformes structurelles négociées avec l'Union européenne et le Fonds monétaire international qu'il faut se demander si elles se sont traduites uniquement par une accélération de certains des facteurs antérieurs

de changement dans le droit administratif ou par une interruption d'autres de ces facteurs dynamiques ou encore par l'émergence de nouveaux aspects qui vont marquer au cours des années à venir des différences qualitatives entre nos droits administratifs et ceux de pays plus fortunés.

À vrai dire tout cela s'est produit en même temps, créant un champ extrêmement intéressant pour une analyse sous l'égide de la théorie générale du droit administratif.

Disons que nous vivons aujourd'hui, en ce qui concerne le droit administratif, une « crise dans la crise ». À l'évolution compassée que connaissaient nos pays a succédé ces dernières années un torrent de mesures législatives et administratives, souvent peu articulées entre elles et, par conséquent, difficiles à analyser selon une approche systématique. Les crises politiques, sociales et économiques impactent fortement l'ordre juridique. D'une part, elles perturbent la normalité de la vie institutionnelle. D'autre part, elles déclenchent des mouvements saccadés qui débouchent sur de nouvelles solutions, à leur tour vite remises en cause et sacrifiées pour procéder à d'autres expérimentations, si souvent elles aussi de courte durée ou inefficaces.

En l'espace de 40 ans, j'ai vécu deux crises au Portugal, toutes deux porteuses de changements rapides et profonds dans le droit administratif que j'ai étudié et enseigné tout au long de cette période. Ces crises ont des éléments communs : la destruction des paradigmes entourée d'incertitude et d'indéfinition quant aux nouveaux modèles ; le bouleversement du mode de vie de larges pans de la population ; l'intensification du climat de crainte quant à l'avenir collectif et de lutte politique et sociale enflammée ; la perte de légitimité des institutions et de leurs dirigeants, en partie à cause de leurs propres défaillances et de leurs propres perversions, mais aussi dans une large mesure à cause de campagnes médiatiques massives, de la création du chaos dans les espaces publics et de l'intimidation des agents politiques et administratifs.

La période troublée qu'a traversée le Portugal après la révolution démocratique de 1974 fut très intense mais elle dura moins longtemps que nos angoisses actuelles. Dans les années 1974 à 1976, une fois écartées de la scène politique les personnes compromises avec la dictature, la lutte pour le pouvoir et autour du futur modèle politique fut âpre. Les partisans de la démocratie parlementaire durent affronter une tentative d'implantation d'un régime d'inspiration soviétique et les défenseurs d'une expérience du type justicialiste latino-américain soutenue par un secteur gauchiste des Forces Armées. L'élection d'une Assemblée constituante et son maintien jusqu'à l'adoption d'une Constitution ne furent pas choses faciles. À un certain moment, en 1975, le Portugal se retrouva même physiquement divisé entre le nord-centre et le sud et au bord d'une guerre civile. Chemin faisant, toutes

les grandes entreprises (à l'échelle du pays) et une part importante des entreprises de taille moyenne furent nationalisées par l'un des gouvernements provisoires à forte connotation communiste. Après l'adoption de la Constitution et l'élection du premier Parlement, la situation se normalisa peu à peu et le Portugal entama une lente préparation pour son adhésion aux Communautés européennes, qui allait avoir lieu en 1986.

Durant toute cette période, la majeure partie des jeunes professeurs et assistants de la Faculté de Droit de Lisbonne exercèrent des fonctions politiques et jouèrent un rôle actif dans la construction des nouvelles institutions démocratiques. Je fus moi-même Secrétaire d'État au Ministère des Affaires étrangères du dernier gouvernement provisoire et député entre 1976 et 1979. En tant que vice-président du deuxième groupe parlementaire, j'ai participé activement à la préparation du premier ensemble de lois de concrétisation de la nouvelle Constitution en ce qui concerne l'administration de l'État et l'organisation de l'économie. Je fus aussi membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Mais, à mesure que la vie politique revenait à la normale, je perdis peu à peu la motivation de participer à une mission historique tandis que grandissait mon impatience à cause du climat d'intrigue et de « lobbying » qui s'accroissait. C'est ainsi qu'en mars 1979 je quittai le parti politique au sein duquel je militais et je suspendis mon mandat de député à l'Assemblée de la République, où je ne retournerais plus, puisque j'allais retrouver avec soulagement l'Université et mon métier d'avocat. Aujourd'hui, au lieu des 37 à 39 ans de l'époque, j'en ai 77 et je suis un simple spectateur. Mais je ne me suis jamais abstenu de chercher à contribuer au progrès des institutions portugaises au moyen de mon travail comme juriste voué au droit public.

Au Portugal, contrairement à ce qui s'est passé dans d'autres pays d'Europe, notamment en Grèce, et même si elle s'est amplifiée avec la crise, la lutte politique n'a pas débordé du cadre des partis politiques déjà existants. Les tentatives de créer de nouveaux partis ou de canaliser la lutte vers un mouvement non-partisan centré sur les grandes manifestations de protestation et sur les grèves dans les secteurs stratégiques, surtout dans les transports publics, n'ont pas changé jusqu'à présent la donne institutionnelle.

Cette année, les Portugais seront appelés aux urnes pour les élections législatives et la grande question qui se pose est de savoir si le principal parti d'opposition – le Parti Socialiste – remportera la majorité absolue. Pour l'instant, les sondages nous disent que ce sera le parti le plus voté mais sans assise parlementaire pour former seul un gouvernement.

Mais plus que la future composition politique du Gouvernement, la question centrale est de savoir quelle pourrait être la nouvelle politique. On voit mal

en effet comment le Portugal pourrait revenir sur ses engagements d'équilibre budgétaire sans entrer en conflit avec l'Union européenne et le Fonds monétaire international, qui sont ses principaux créanciers, et sans perdre en conséquence l'accès aux marchés financiers à des conditions supportables.

Contrairement à ce qui s'est passé dans les années 1970, le pays et l'activité politique ne sont pas guidés par des objectifs clairs de construction de solutions d'avenir, mais par la simple nécessité de tenir des équilibres précaires, obtenus au prix d'un déclin accentué du niveau de vie des classes moyennes et de l'absence de perspectives pour une partie de la population jeune.

De mon point de vue, qui ne fera certainement pas l'unanimité, cet état de chose ne peut pas être surmonté sur un plan national isolé, mais seulement par une révision en profondeur des politiques européennes. Et cette révision ne sera jamais possible si des pays comme l'Irlande, le Portugal, l'Espagne, la France, l'Italie et la Grèce n'arrivent pas à bâtir une stratégie commune, qui passe nommément par une politique de communication publique visant à démonter les préjugés enracinés au sein de l'opinion publique des pays du nord et à démontrer à ces peuples qu'ils ont aussi tout intérêt à trouver des formules qui allient la discipline fiscale aux instruments d'un programme de développement à l'échelle européenne.

Un jour peut-être, proche je l'espère, lorsque la Grèce et le Portugal auront réussi à atteindre un nouveau palier de stabilisation de leurs données macroéconomiques et sociales, nos deux Facultés pourront-elles se retrouver sous l'égide de l'*Organisation Européenne de Droit Public*, afin de procéder à un examen circonstancié des effets de la crise sur nos droits administratifs et, avec le recul, en tirer des conclusions d'un point de vue purement scientifique.

À l'*Université Nationale et Capodistrienne d'Athènes*, à ses professeurs, étudiants et employés et au Peuple Grec en général je souhaite, à cette croisée des chemins, que les choix qui seront faits soient les bons et permettent de voir se dessiner peu à peu un avenir digne de votre grand passé, dont nous sommes tous tributaires en Europe.