

AVIS SUR LA LOI BULGARE RELATIVE A LA COUR ADMINISTRATIVE SUPRÊME

par
Klaus BERCHTOLD
Autriche

1. Il est difficile de commenter le présent projet de loi, car le Code de procédure civile s'applique à plus d'un égard aux procédures administratives. Faute de connaître le Code de procédure civile, il est impossible de savoir si ce code oublie ou prévoit certaines dispositions (concernant, par exemple, l'obligation ou non d'être représenté par un avocat lors de procédures devant la Cour administrative suprême, ou la possibilité de rouvrir une affaire). Les remarques qui suivent, qu'il faut donc considérer en tenant compte de cette réserve, sont axées sur les problèmes principaux.

2. En droit moderne, la compétence d'une juridiction administrative est circonscrite par une disposition générale. Il n'en va pas ainsi dans le présent projet, si bien qu'il a fallu insérer une disposition compliquée portant sur la compétence de la Cour administrative suprême et prévoir des exceptions comme le fait l'article 5. Il aurait été moins compliqué de retenir une disposition selon laquelle:

- a. tout acte administratif est susceptible de recours;
- b. pour toute atteinte aux droits subjectifs du demandeur;
- c. et après épuisement de toute autre voie de recours.

Une disposition de cette nature permettrait d'abrégier considérablement l'article 3 et de supprimer l'article 5, car les actes administratifs mentionnés dans cette disposition ne lésent pas les droits subjectifs des personnes.

L'article 3 paragraphe 1 mentionne des **actes normatifs**, sans dire si les actes réglementaires de portée générale sont couverts par ce terme. L'annulation de tels actes devrait être une prérogative de la Cour constitutionnelle.

3. Le projet ne prévoit rien pour le cas où une autorité administrative ou une juridiction administrative subordonnée ne rend pas une décision ou un arrêt dans un certain délai. Il serait souhaitable de retenir une disposition selon laquelle la Cour administrative suprême pourrait en pareil cas être saisie et juger au fond.

4. De plus, il n'existe aucune protection contre des actes administratifs **factuels**, comme l'arrestation ou la perquisition du domicile. De tels actes sont-ils considérés comme des **actes administratifs** ou y a-t-il une lacune?

5. S'agissant du titre 3 du projet, les dispositions pour résoudre les conflits de compétence sont assez compliquées. L'institution d'une juridiction particulière est une solution coûteuse. On pourrait envisager de confier une telle compétence à la Cour constitutionnelle. Le fait que, selon l'article 9 paragraphe 1, la cour se réunisse à huis clos peut poser des problèmes au regard de l'article 6 paragraphe 1 de la Convention européenne des Droits de l'Homme - car il n'y a manifestement pas audience publique et orale - si la cour doit statuer sur le bien-fondé d'accusations en matière pénale ou sur des contestations touchant des droits de caractère civil. (Il en va de même d'autres dispositions, comme l'article 25 paragraphe 3 ou l'article 31 paragraphe 1.) De plus, il est peu réaliste d'imposer à la cour un délai de trois mois seulement. Que se passe-t-il si la cour ne rend pas de décision dans ce délai? Sera-t-elle alors incompétente pour traiter l'affaire? Ce ne serait pas là une solution souhaitable. Cette disposition ne sera donc pas effective. Il convient de noter dans ce contexte que d'autres dispositions prévoient aussi des délais dans lesquels des décisions doivent être rendues. Ce qui précède s'applique aussi à ces dispositions.

6. A l'article 18, paragraphe 1, la date à partir de laquelle court le délai pour l'introduction d'un recours n'est pas précisée. L'article 19 ne précise pas quel organe de l'autonomie locale est compétent pour introduire un recours. L'article 21 paragraphe 1 ne prévoit pas d'accès direct à la cour en cas de recours au titre de l'article 3 paragraphe 2. Y a-t-il une raison particulière à cela? L'accès direct à la cour devrait être considéré comme essentiel. Que se passerait-il si l'autorité dont la décision fait l'objet d'un recours ne fait pas suivre celui-ci à la Cour administrative suprême? La procédure compliquée prévue à l'article 21 paragraphe 2 pourrait être évitée si un accès direct à la cour était prévu. L'article 25 institue une décision de recevabilité. Une telle procédure est source de lenteurs, elle est coûteuse et inutile. S'agissant de l'article 25 paragraphe 2 alinéa 3, on peut remarquer que ce qui importe, ce n'est pas un intérêt personnel ou direct (qu'entend-on par là?), mais le fait qu'un droit subjectif du requérant ait ou non été violé. Le recours doit être rejeté **pour absence manifeste de violation d'un droit subjectif du requérant**.

7. L'un des articles les plus importants est l'article 42 relatif aux effets de l'annulation d'une décision administrative par un arrêt de la cour. Mais il se borne à disposer que l'arrêt doit être exécuté. Cette disposition mériterait d'être développée. Ce qui importe pour le requérant, c'est qu'une nouvelle décision conforme à l'avis juridique de la cour soit rendue ou que soit créée une situation juridique de cette nature. L'article 42 paragraphe 2 prévoit à titre de sanction pour la non-exécution de l'arrêt la révocation du fonctionnaire responsable. Comme une telle mesure est laissée à la discrétion du président de la Cour administrative suprême, il semble qu'il y ait là une violation du principe de séparation des pouvoirs. Par ailleurs, ce n'est pas une solution qui sert l'intérêt du requérant. On pourrait à cette fin envisager qu'une nouvelle requête soit déposée - dans un certain délai - devant la cour contre la carence de l'administration.

8. Le présent projet est peu clair sur deux points:

a. La Cour administrative suprême n'est-elle compétente que pour annuler un acte administratif au motif d'illégalité, ou peut-elle trancher l'affaire au fond?

b. La Cour administrative suprême est-elle compétente pour contrôler la validité des actes contestés quant au droit uniquement ou également quant aux faits? Etant donné l'article 6, paragraphe 1 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, c'est là une question importante dans la mesure où il s'agit d'une accusation en matière pénale ou de droits de caractère civil.

Il faudrait que la présente loi réponde clairement à ces deux questions.

9. Le présent projet mentionne à plusieurs reprises un **procureur**, dont les compétences ne sont pas claires. L'article 35 donne à penser que le **procureur** exerce les fonctions d'un avocat général. Par ailleurs, selon l'article 45 paragraphe 2, le procureur est habilité à introduire des recours, sans que l'on sache à quelles conditions il peut le faire. Il faut rappeler à cet égard qu'une cour administrative suprême a avant tout pour fonction de sauvegarder les droits subjectifs des personnes. Des problèmes juridiques complexes peuvent apparaître si un

organe pouvant saisir la Cour administrative suprême (dans l'intérêt de la légalité objective) - éventuellement à l'encontre de l'intérêt des personnes concernées - était créé. Il est nécessaire en tout cas de définir clairement les compétences et les fonctions du **procureur**. Il est probable, toutefois, que

celui-ci est superflu.

10. La partie II du titre 4 traite de la procédure *en annulation des actes administratifs+, la partie III du même titre de *la procédure de cassation+; quelle est la différence entre *annulation+ et *cassation+. Est-il nécessaire de distinguer entre ces deux termes? Les deux types de procédures sont régies de manière très semblable. La fusion de ces deux procédures dans le cadre d'une même disposition permettrait une simplification.