



Strasbourg, le 14 février 1996

<s:\cdl\doc(96)\cdl\10.F>

CDL (96) 10

Or. angl.

**COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT**

**A V I S**

**LOI BULGARE SUR LA COUR SUPRÊME ADMINISTRATIVE**

**par M. A. Suviranta**

**(Finlande)**

Le 6 février 1996

## **Projet de loi sur la Cour suprême administrative de la République de Bulgarie**

### Commentaires

#### **Introduction**

J'ai été prié de commenter un projet de loi sur la Cour suprême administrative de la République de Bulgarie. Mes observations sont fondées sur une traduction française du projet (CDL (95) 80).

La loi projetée est destinée à réglementer les compétences de la Cour suprême administrative, ainsi que la procédure devant elle (article 1, paragraphe 1 du projet). Par contre, sa structure, sa composition et son organisation du travail, ainsi que le statut des juges et autres fonctionnaires de la cour sont régis par la loi sur l'organisation du système judiciaire (article 1, paragraphe 2). Mes commentaires ne portent donc pas sur ces dernières questions.

Les dispositions fondamentales relatives à la Cour suprême administrative figurent dans le chapitre 6 (pouvoir judiciaire) de la Constitution de la République de Bulgarie. Ces dispositions constitutionnelles sont à mon avis fidèlement respectées dans le projet de loi. Même à d'autres égards, les dispositions du projet de loi régissent dans l'ensemble, de façon satisfaisante, les compétences de la Cour suprême administrative et les procédures devant elle. Je ne commenterai donc ci-dessous que certains détails.

#### **Supervision d'autres autorités**

Selon la Constitution, les tribunaux (en général) supervisent la légalité des actes et actions des organes administratifs (article 120) et la Cour suprême administrative exerce la surveillance judiciaire suprême quant à l'application stricte et conforme des lois dans la justice administrative (article 125). Cette dernière disposition est exactement répétée dans le projet, mais parmi tous les organes administratifs, ce sont les «organes administratifs suprêmes» qui ont été choisis pour que la légalité de leurs actes et actions soit supervisée par la Cour suprême administrative (article 2).

Une fonction de supervision de ce genre est très délicate, compte tenu de l'indépendance des tribunaux et de la séparation des pouvoirs entre les branches exécutive et judiciaire. Sur la base des seules dispositions citées, la Cour suprême administrative ne peut à mon avis ni donner des ordres aux autorités placées sous son contrôle ni modifier ou abroger leurs actes ou actions de sa propre initiative. Par ailleurs, ces dispositions peuvent se révéler utiles en empêchant que la Cour suprême administrative soit isolée dans une «tour d'ivoire», sans connaître le fonctionnement de la société qui l'entoure. Des dispositions assez similaires ont été utilisées en Finlande comme base de coopération entre les autorités à des fins éducatives et apparentées.

## **L'état d'exception**

Conformément à l'article 20, paragraphe 2 de la Constitution, les citoyens et les entités juridiques sont libres de contester tout acte administratif qui les affecte, à l'exception de ceux expressément énumérés par les lois. L'article 5 du projet de loi contient une liste limitant la compétence de la Cour suprême administrative. Selon les alinéas *d* et *e* du paragraphe 2 de cet article, la Cour suprême administrative n'est pas compétente pour examiner les contestations des actes par lesquels «sont réglementées ou sont résolues des questions liées à une guerre déclarée ou à un état de guerre ou une force majeure déclaré» ou «sont réglementées ou sont entreprises des mesures provoquées par des cataclysmes ou des avaries graves de production».

A mon avis, ces exclusions sont inutiles et contraires au principe de la légalité. En cas d'état d'exception, des mesures drastiques s'imposent souvent. Toutefois, ces mesures doivent être fondées sur les compétences accordées par la Constitution ou la législation prise en vertu de cette dernière. Et, pour se protéger contre les mesures mal fondées, les individus et les entités doivent pouvoir contester lesdites mesures devant les tribunaux. Ces questions sont également traitées dans le rapport de la Commission de Venise sur les pouvoirs d'exception (CDL-EM (94) 2 révisé 2).

Par ailleurs, l'état d'exception exige souvent l'exécution rapide des mesures exceptionnelles. Toute différence non résolue quant à la légalité d'une mesure ne devrait donc pas entraver l'exécution. Selon le projet de loi, l'existence d'un droit à réparation d'une mesure d'exception ne soulèverait aucune difficulté dans le cas de contestations d'actes normatifs ou de demandes de cassation de décisions de juridictions administratives inférieures: dans ces cas, la mesure contestée peut être exécutée malgré la contestation, sauf si la Cour suprême administrative en décide autrement (articles 20 et 55). Toutefois, les appels des actes administratifs individuels suspendent l'exécution des décisions administratives, sauf lorsque la Cour suprême administrative autorise l'exécution avant qu'il ne soit statué sur l'appel (article 20, paragraphe 2). L'état d'exception pourrait exiger que la décision administrative soit exécutée avant que la Cour suprême administrative soit en mesure de décider si l'exécution doit être autorisée. Cependant, pour remédier à ce défaut, il n'est pas nécessaire d'interdire complètement les appels de ces décisions administratives. Il suffit, par une disposition juridique, d'habiliter une autorité administrative à déclarer qu'une mesure d'exception décidée par elle peut être exécutée en dépit de tout appel, sauf dans la mesure où la Cour suprême administrative en interdit finalement l'exécution.

Aux termes de l'article 6 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue par un tribunal indépendant et impartial qui décidera des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, et, aux termes de l'article 13, toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale. Il est vrai qu'en vertu de l'article 15, des mesures dérogeant aux obligations de la Convention peuvent être prises en cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation, mais seulement dans la stricte mesure où la situation l'exige. Je ne vois pas comment l'interdiction de contester une décision administrative pourrait jamais être exigée par un état d'exception à condition que la contestation ne puisse retarder l'exécution de la décision.

## **Langues minoritaires**

Selon les articles 22 et 45 du projet de loi, toutes les requêtes adressées à la Cour suprême administrative doivent être rédigées en bulgare. Conformément à la Constitution (article 3), le bulgare est la langue officielle de la république. Cette disposition constitutionnelle peut ne pas rendre l'exigence de la langue bulgare dans les requêtes absolument indispensable. Eu égard aux travaux de la Commission de Venise dans le domaine de la protection des minorités et aux normes du Conseil de l'Europe en la matière, je tiens à faire état de diverses possibilités législatives afin d'aider les personnes ne maîtrisant pas parfaitement la langue officielle de s'adresser aux autorités nationales, y compris la Cour suprême administrative.

### **Sens de certaines définitions**

Au paragraphe 2, alinéa 1, des dispositions complémentaires du projet de loi, les actes administratifs individuels sont définis comme «les actes délivrés d'après la forme due de la loi d'un organe administratif compétent dans les limites du pouvoir qui lui est donné avec lesquels conformément à la visée de la loi sont créés des droits ou des obligations ou sont concernés des droits ou des intérêts défendus juridiquement à des différentes personnes» (non souligné dans le texte). Il est évident que cette définition ne doit pas être prise littéralement. Le projet ne peut avoir l'intention de rejeter les contestations des décisions administratives au motif qu'elles sont formellement insuffisantes, qu'elles sortent de la compétence de l'autorité ou du fonctionnaire les prenant, etc. Cette définition devrait à mon avis être rectifiée à l'avenant. Dans la définition des actes normatifs au paragraphe 1, alinéa 1 des dispositions complémentaires, il y a une phrase correspondante qui se réfère aux règles adoptées «à la base et en application de la loi». A mon avis, il faut aussi la rectifier.