



**SÉMINAIRE ORGANISÉ PAR LA COUR SUPRÊME D'ESPAGNE EN COLLABORATION
AVEC ACA-EUROPE**

Madrid, 21 novembre 2022

Questionnaire

L'application de principes et clauses généraux dans la jurisprudence des juridictions contentieuses-administratives

L'application au sein de l'ordre juridico-administratif de différents principes ou clauses généraux de droit sera analysée au cours de ce séminaire, afin d'approfondir le dialogue entre les hautes juridictions administratives européennes.

Compte tenu de la variété et du grand nombre de principes généraux, nous nous sommes d'abord efforcés de délimiter, pour cerner et sélectionner, en fonction de leur actualité ou de leur développement potentiel, une série de principes généraux qui, bien qu'ils constituent des pierres angulaires de la majorité des ordres juridiques, diffèrent néanmoins, dans les différents systèmes juridiques, par leur nature, leur reconnaissance dans les normes légales et, en somme, par leur fonctionnalité ; autant de différences particulièrement évidentes dans leur application judiciaire.

Le séminaire adopte une approche éminemment pratique. C'est la raison pour laquelle le questionnaire prend principalement en considération l'expérience judiciaire, en suggérant les perspectives suivantes comme lignes d'analyse :

- (i) Les principes généraux du droit dans le système des sources ;
- (ii) L'intégration commune des principes généraux du droit : Union européenne et dialogue horizontal ;
- (iii) Les principes généraux et les droits fondamentaux ;
- (iv) Les principes généraux dans certains domaines sectoriels du droit public, en sélectionnant certains de ces principes afin d'en vérifier l'opérabilité et la portée dans des domaines tels que l'organisation et la procédure administrative/les sanctions administratives/les subventions ou les aides publiques/la passation de marchés publics/l'urbanisme et l'environnement/la fiscalité.

En résumé, l'objectif du séminaire est d'établir si les orientations des hautes juridictions des États membres convergent, en déterminant le degré d'influence du droit de l'Union européenne (à titre d'exemple, par la directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur ou par l'intégration du principe de bonne administration, reconnu à l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux) au



**Cofinancé par
l'Union européenne**



moment de son application, sans perdre de vue les effets du dialogue horizontal entre les hautes juridictions nationales que, nous l'espérons, le séminaire pourra continuer à stimuler.

I. – LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DU DROIT DANS LE SYSTÈME DES SOURCES DU DROIT

1^o) Quelle est la place et la fonction des principes généraux du droit dans le système des sources de l'ordre juridique de votre pays :

- Ils s'appliquent à défaut de loi.
Ils peuvent être appliqués directement, voire même écarter la loi initialement applicable et la supplanter.

Veillez brièvement expliquer votre réponse :

Les principes généraux du procès judiciaire sont expressément prévus au Code civil judiciaire d'article 5 jusqu'à l'article 13.

Les principes généraux du droit administratif sont prévus au Code de procédure administrative.

En vertu d'article 5 du Code civil judiciaire, à défaut de loi, le Tribunal institue sa décision sur les principes généraux du droit, la coutume et la morale. La plupart d'entre les principes généraux du droit sont incorporés au droit positif, inclus dans les lois.

A la jurisprudence administrative de la Cour suprême administrative de la Bulgarie on peut trouver des arrêts qui appliquent directement l'un ou l'autre principe du droit écartant la disposition normative positive qui est en contradiction avec le principe. Voilà pourquoi je choisis la deuxième réponse.

2^o) Peut-on dire que les principes généraux du droit les plus pertinents dans votre culture et votre tradition juridique ont été positivés, c'est-à-dire consacrés, avec valeur de loi, dans la législation de votre pays ?

- Oui
- Oui, les plus pertinents (indiquez brièvement les plus notables)
- Non

3^o) Dans la pratique judiciaire du droit public, les principes généraux du droit sont-ils fréquemment invoqués et appliqués, comme fondement des décisions ?

- Ils sont fréquemment invoqués et appliqués, et sont également pertinents et décisifs pour la résolution du litige.



**Cofinancé par
l'Union européenne**



- Ils sont fréquemment invoqués et appliqués, bien que généralement de manière complémentaire, pour renforcer des arguments qui reposent de manière primordiale sur l'interprétation et l'application de règles écrites.
- Ils ne sont pas fréquemment invoqués ni appliqués comme fondement des décisions.

Veillez brièvement expliquer votre réponse :

Les principes généraux du droit ont été, pour la plupart, intégrés au droit positif. Ils peuvent être directement invoqués en mentionnant les règles qui les prévoient.

4^o) Si vous avez répondu par l'affirmative à la question précédente, peut-on dire que les principes généraux du droit sont invoqués et appliqués de manière générale et transversale dans tous les domaines ou matières du droit public ?

- **Oui**
- Spécialement ou particulièrement dans certaines matières, ou dans certains domaines sectoriels (dans ce cas, veuillez expliquer brièvement la réponse)

5^o) Dans le système juridique de votre pays, il y a des principes généraux spécifiques au droit administratif, indépendants d'autres principes généraux du droit ?

- Il n'existe pas de principes généraux spécifiques au droit administratif.
- **Il existe des principes spécifiques au droit administratif, qui peuvent être appliqués conjointement à d'autres principes généraux.**
- Il existe des principes spécifiques au droit administratif, qui excluent et écartent l'application des autres principes généraux.

Veillez brièvement expliquer votre réponse :

Comme des principes généraux spécifiques au droit administratif je peux indiquer ce de la proportionnalité et ce du service administratif complexe.

II. - L'INTÉGRATION COMMUNE DES PRINCIPES GÉNÉRAUX DU DROIT : UNION EUROPÉENNE ET DIALOGUE HORIZONTAL

6^o) Le système normatif administratif de votre pays a-t-il incorporé sans heurt les principes généraux du droit de l'Union européenne ?

- Oui, en général
- **Il n'a pas fallu procéder à une incorporation spéciale et spécifique, car ces principes étaient généralement déjà reconnus et consacrés dans la législation et la pratique nationales.**



**Cofinancé par
l'Union européenne**



Veillez brièvement expliquer votre réponse (cette question a principalement trait au travail du législateur, c'est-à-dire au système normatif).

L'incorporation des principes généraux du droit de l'Union européenne au système normatif administrative bulgare se fait simultanément avec la transposition des directives dans la législation nationale, par l'applicabilité directe des dispositions de droit primaire et de règlements, avec le changement et amendement de la législation nationale pour qu'elle est en conformité avec le droit de l'Union européenne.

7^o) Est-il courant dans la pratique judiciaire de votre pays d'invoquer et de prendre en considération les principes généraux spécifiques du droit de l'Union européenne dans des domaines dépourvus d'harmonisation normative ?

- Oui, pour certaines matières**
- Non, de manière générale

Veillez brièvement expliquer votre réponse (cette question a principalement trait au travail du juge, c'est-à-dire à la pratique judiciaire).

Par exemple le principe de la proportionnalité (qui est expressément prévu au Code de la procédure administrative) s'applique et aux litiges qui concernent des domaines dépourvus d'harmonisation normative.

8^o) Dans le cadre de l'application des principes généraux énoncés dans le droit de l'Union européenne, lorsque le principe général européen applicable au litige en question se heurte au droit national, la solution a-t-elle été d'écarter et de ne pas appliquer la règle nationale, afin de laisser place au principe général européen ?

- Oui**
- Cette solution a été choisie dans certains cas. Dans d'autres, des solutions ou réponses différentes ont prévalu (dans ce cas, veuillez expliquer brièvement la réponse).

9^o) Est-il courant dans la pratique judiciaire d'invoquer et de prendre en considération le principe de confiance légitime ?

- Oui, comme principe transversal**
- Oui, mais seulement dans certaines matières et domaines sectoriels harmonisés par le droit de l'Union (indiquez quelles matières et quels domaines)
- Non



**Cofinancé par
l'Union européenne**



Veillez expliquer brièvement votre réponse.

Cet principe est incorporé au droit positif bulgare. En ce qui concerne le droit administratif on peut le trouver dans les dispositions des articles 4 et 13 du Code de la procédure administrative bulgare. Il s'applique dans tous les domaines du droit, ainsi que des domaines harmonisés et non harmonisés.

10^o) La prise en compte du principe de confiance légitime peut-elle même conduire à l'annulation des décisions administratives qui vont à l'encontre de ces principes ou les transgressent ?

- **Oui**
- Non, ces principes ne servent qu'à déterminer des réparations ou des dommages compensatoires lorsque les décisions administratives les enfreignent.

Veillez expliquer brièvement votre réponse.

La Cour suprême administrative bulgare a annulé certaines décisions administratives contestées car elles s'appuient sur une disposition normative qui n'est pas claire et précise et ne répond pas aux exigences de la confiance légitime.

Dans un arrêt la Cour suprême administrative a dit que l'organe administratif ne peut pas changer sa propre décision (hors des cas prévus dans la loi), parce que cela est incompatible avec le principe de confiance légitime.

11^o) Le principe de bonne administration, visé à l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, a-t-il été intégré et appliqué dans la pratique judiciaire de votre pays ?

- **Oui, comme principe transversal**
- Seulement dans certaines matières et certains domaines sectoriels harmonisés par le droit de l'Union (indiquez quelles matières et quels domaines)
- Ne s'applique pas habituellement

Veillez expliquer brièvement votre réponse.

Ce principe ne figure pas sous le même nom dans le Code de la procédure administrative bulgare mais s'exprime par les principes prévus dans ce Code.

12^o) La prise en compte du principe de bonne administration peut-elle même conduire à l'annulation des décisions administratives qui vont à l'encontre de ces principes ou les transgressent ?

- **Oui, dans certains cas concrets**





- C'est tout à fait impossible, notamment parce que ce principe ne sert que de ligne de conduite au sein de l'administration et ne peut être invoqué par le citoyen.
- Non

Veillez expliquer brièvement votre réponse.

Dans certains arrêts la Cour suprême administrative bulgare admet que le principe de bonne administration inclut aussi l'obligation des organes administratifs de motiver leur décisions et l'absence de cette motivation est un motif de leur annulation.

13^o) Est-il courant dans la pratique judiciaire d'invoquer et de prendre en considération le principe de nécessité et de proportionnalité des actions administratives qui limitent ou restreignent l'accès à une activité économique ou son exercice ?

- Oui, c'est un principe intégré au droit positif dont la violation entraîne la nullité de la mesure ou de la disposition à caractère général.
- **Oui, dans certaines matières et avec une portée distincte**
- Non

Veillez expliquer brièvement votre réponse.

Dans les litiges concernant les refus de l'administration d'octroyer une licence ou un permis qui est nécessaire pour l'exercice d'une activité économique.

Dans la législation bulgare est en vigueur une Loi pour la limitation de régularisation et contrôle administratif sur l'activité économique.

14^o) La cour suprême de votre pays a-t-elle pris en considération l'interprétation et l'application de l'un des principes susmentionnés (confiance légitime, nécessité, proportionnalité ou bonne administration) ou d'autres principes par d'autres hautes juridictions nationales européennes ?

- Oui, à certaines occasions (dans ce cas, veuillez expliquer brièvement la réponse)
- Jamais

Je n'ai pas connaissance sur cette question.

III. - PRINCIPES GÉNÉRAUX ET DROITS FONDAMENTAUX

15^o) Conformément à l'article 6, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne, les droits fondamentaux qui sont le fruit de traditions constitutionnelles communes aux États membres font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux. La



**Cofinancé par
l'Union européenne**



cour suprême de votre pays a-t-elle identifié de telles traditions constitutionnelles communes ?

- Oui, en particulier sur la base de la jurisprudence de la Cour de justice ou de la Cour européenne des droits de l'homme.**
- Oui, en particulier sur la base de la jurisprudence des cours suprêmes d'autres États membres.
- Non, aucune identification de ce type n'a eu lieu.

16º) Quelle est l'incidence et l'importance du principe de non-discrimination et d'égalité des sexes dans la pratique judiciaire de votre pays ?

- Il s'agit d'un principe communément et généralement pris en considération, de manière transversale.**
- C'est un principe qui est pris en considération et appliqué dans certaines relations juridiques et certains domaines sectoriels.

Veillez expliquer brièvement votre réponse.

Le principe de non-discrimination et d'égalité des sexes est un principe général et transversal et s'applique dans tous les domaines de droit. Il est prévu dans l'article 6 de la Constitution bulgare et développé dans la Loi de défense contre la discrimination. Ce principe est souvent invoqué et appliqué dans la jurisprudence. Récemment la Cour de Justice s'est prononcée sur une question préjudicielle posée par la Cour suprême administrative bulgare concernant l'interdiction de discrimination fondée sur le handicap (C-824/19)

º) Le principe de protection des groupes particulièrement vulnérables (par ex. les mineurs, les femmes, les handicapés) est-il invoqué et appliqué dans la pratique judiciaire de votre pays ?

- Oui, de manière générale, ouverte et transversale**
- Oui, pour certains groupes prédéterminés et individualisés dans les différentes règles sectorielles (veuillez fournir un exemple significatif)
- Non

Veillez expliquer brièvement votre réponse.

Le principe de protection des groupes particulièrement vulnérables est souvent invoqué et appliqué dans la pratique judiciaire administrative. Par exemple dans les litiges concernant les réfugiés ainsi que les litiges concernant les licenciements des fonctionnaires. L'énumération n'est pas détaillée.

18º) Les organes judiciaires requièrent-ils une motivation accrue si la mesure ou la décision administrative incriminée (par ex. l'expulsion du logement, l'octroi de la nationalité) affecte ces groupes vulnérables (par ex. les mineurs, les femmes, les



**Cofinancé par
l'Union européenne**



handicapés) ou a une incidence sur d'autres valeurs constitutionnelles telles que la protection de la famille ?

- Aucune motivation spéciale n'est requise dans ces cas.
- **Oui, et son absence entraîne la nullité de la décision adoptée.**

Veillez expliquer brièvement votre réponse.

Dans une série d'arrêts, La Cour suprême administrative bulgare a admis que l'Agence nationale pour les réfugiés lors de l'évaluation de la demande présentée par un mineur devrait motiver sa décision en ce qui concerne la qualité de candidat. L'absence de tels motifs conduit à l'annulation des décisions administratives.

19^o) Avez-vous connaissance, dans votre pratique judiciaire, de controverses liées à l'incidence des principes de transparence, d'égalité et de non-discrimination dans le cadre de décisions basées sur des systèmes d'intelligence artificielle ou prédictifs à partir de la gestion de l'information ?

- Oui
- Ils ne sont pas encore fréquemment invoqués, mais il existe quelques exemples.
- Non

Veillez expliquer brièvement votre réponse.

Je n'ai pas connaissance pour cette question.

IV. - LES PRINCIPES GÉNÉRAUX DANS CERTAINS DOMAINES SECTORIELS DU DROIT PUBLIC

IV.1. - ORGANISATION ET PROCÉDURE ADMINISTRATIVES

20^o) Les principes de décentralisation et de subsidiarité s'imposent-ils dans l'organisation administrative ?

- **Oui**
- Non
- Pas de manière générale, mais dans certains domaines ou secteurs (dans ce cas, veuillez brièvement expliquer la réponse).

21^o) Les principes généraux suivants sont-ils applicables au processus d'élaboration d'actes et dispositions administratifs ?



**Cofinancé par
l'Union européenne**



Principe de publicité et de transparence

- Oui**
- Non

Principe de proportionnalité

- Oui**
- Non

Principe d'impartialité

- Oui**
- Non

Principe de restriction du formalisme

- Oui**
- Non

Principe de gratuité

- Oui**
- Non

Principe d'autotutelle (caractère exécutoire des décisions administratives, sans concours des tribunaux)

- Oui**
- Non

(Si vous le jugez opportun, indiquez d'autres principes généraux de la procédure administrative, différents des précédents.)

IV.2. - SANCTIONS ADMINISTRATIVES

22^o) Les principes généraux du droit pénal sont-ils appliqués ou se reflètent-ils dans le domaine du droit administratif répressif? (indiquez la réponse que vous considérez comme la plus appropriée à votre législation et à votre pratique)

- Oui**



**Cofinancé par
l'Union européenne**



- **Oui, mais avec des nuances découlant de la nature différente des infractions pénales et administratives**
- Pas pour les infractions mineures, légères ou de faible importance
- Uniquement en ce qui concerne les infractions qui peuvent être qualifiées de « matière pénale » conformément à la doctrine de la CEDH

Veillez expliquer brièvement votre réponse.

Dans la législation bulgare, il existe Loi sur les infractions et sanctions administratives. Il a été adopté et est en vigueur depuis 1969. Il a été modifié et complété à plusieurs reprises. Cette loi définit les règles générales pour les infractions et les sanctions administratives, l'ordonnance pour l'établissement des infractions administratives ainsi que pour l'imposition et l'exécution des sanctions administratives, et fournit les garanties nécessaires pour protéger les droits et les intérêts légaux des citoyens et des organisations. A l'article 3 de celle-ci, il est prévu que pour toute infraction administrative, l'acte normatif en vigueur au moment de sa commission sera appliqué, également alinea 2 du même article stipule que si des dispositions légales différentes s'ensuivent jusqu'à l'entrée en vigueur du décret pénal (par lequel la sanction administrative est prononcée), celle d'entre elles qui est la plus favorable au coupable sera appliquée. L'article 8 de la même loi stipule que les actes commis en cas de nécessité impérieuse ou d'extrême nécessité ne sont pas des infractions administratives. A l'article 11 de la même loi, il est prévu que les dispositions de la partie générale du code pénal s'appliquent aux questions de culpabilité, de santé mentale, de circonstances excluant la responsabilité, de complicité, de préparation et de tentative, dans la mesure où la présente loi ne prévoit autrement. L'infraction administrative est constatée par un acte constatant une infraction administrative. La sanction administrative est prononcée par un décret pénal, qui peut faire l'objet d'un recours devant un tribunal.

23^e) Si vous avez répondu par l'affirmative à la question précédente, pouvez-vous préciser si ou dans quelle mesure les principes généraux suivants s'appliquent en matière de sanctions administratives ?

Principe de présomption d'innocence et droit de ne pas témoigner contre soi-même ni de s'avouer coupable

- **Oui**
- Non
- Ça dépend (dans ce cas, veuillez brièvement expliquer la réponse)

Principes de légalité et de typicité (définition préalable de la conduite incriminée et des sanctions correspondantes dans une règle antérieure et certaine)

- **Oui**
- Non
- Ça dépend (dans ce cas, veuillez brièvement expliquer la réponse)
-

Principe de non-rétroactivité des dispositions répressives



**Cofinancé par
l'Union européenne**



- Oui**
- Non
- Ça dépend (dans ce cas, veuillez brièvement expliquer la réponse)

Principe de culpabilité

- Oui**
- Non
- Ça dépend (dans ce cas, veuillez brièvement expliquer la réponse)

Principe de proportionnalité

- Oui**
- Non
- Ça dépend (dans ce cas, veuillez brièvement expliquer la réponse)

Principe de défense et assistance judiciaire

- Oui**
- Non
- Ça dépend (dans ce cas, veuillez brièvement expliquer la réponse)

Principe du contradictoire

- Oui**
- Non
- Ça dépend (dans ce cas, veuillez brièvement expliquer la réponse)

Principe de séparation entre l'autorité chargée de l'instruction et celle chargée de la décision

- Oui**
- Non
- Ça dépend (dans ce cas, veuillez brièvement expliquer la réponse)

Principe de motivation de la décision de sanction

- Oui**
- Non
- Ça dépend (dans ce cas, veuillez brièvement expliquer la réponse)

Principe de prescription des infractions et des sanctions administratives

- Oui**



**Cofinancé par
l'Union européenne**



- Non
- Ça dépend (dans ce cas, veuillez brièvement expliquer la réponse)

Principe de tutelle judiciaire (le droit de toute personne de défendre ses intérêts légitimes devant les tribunaux)

- Oui**
- Non
- Ça dépend (dans ce cas, veuillez brièvement expliquer la réponse)

Principe du double degré de juridiction

- Oui**
- Non
- Ça dépend (dans ce cas, veuillez brièvement expliquer la réponse)

(Si vous le jugez opportun, indiquez d'autres principes généraux du droit administratif répressif, différents des précédents.)

IV.3. - SUBVENTIONS ET AIDES PUBLIQUES

24^o) Le principe de proportionnalité est-il appliqué pour moduler les conséquences du manquement dont se rend coupable le bénéficiaire de subventions, d'aides ou de ressources publiques, ou dans le cadre des secteurs réglementés ?

- Oui** (dans ce cas, veuillez brièvement expliquer dans quels domaines et avec quelles conséquences ou quels effets)
- Non

Ce principe est invoqué et discuté aux arrêts de la Cour suprême administrative concernant les litiges dont objets sont des actes administratifs qui concernent les paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune. La Cour a dit à plusieurs reprises que la mesure entreprise par l'organ compétent administratif contre l'agriculteur doit être conforme au manquement admis et si le manquement n'est pas essentiel la mesure grave entreprise de l'organ n'est pas proportionnelle.

(Si vous le jugez opportun, indiquez d'autres principes généraux applicables aux subventions et aux aides publiques, différents des précédents.)

IV.4. - PASSATION DE MARCHÉS PUBLICS



**Cofinancé par
l'Union européenne**



25^o) La passation des marchés publics est-elle régie par des principes différents de ceux qui s'appliquent aux marchés passés par des sujets et entités privés ?

- Oui, malgré un socle commun, les marchés publics sont régis par d'autres principes que les marchés civils ou privés.
- **Des principes spécifiques sont applicables aux marchés publics en ce qui concerne la procédure de publicité et de sélection des contractants, ainsi que l'adjudication du contrat ; mais l'exécution, la réalisation et les effets du contrat sont régis par des principes qui sont essentiellement identiques à ceux des marchés privés.**
- Non, les marchés publics et privés sont fondamentalement régis par les mêmes règles et principes.

(Si vous le jugez opportun, indiquez d'autres principes généraux applicables à la passation de marchés publics, différents des précédents.)

IV.5. - URBANISME ET ENVIRONNEMENT

26^o) Pouvez-vous indiquer si les principes suivants du droit de l'environnement sont invoqués et appliqués dans votre pratique judiciaire ?

Principe de précaution

- **Oui**
- Non
- Occasionnellement ou de façon limitée (dans ce cas, veuillez brièvement expliquer la réponse)

Principe du pollueur-payeur

- **Oui**
- Non
- Occasionnellement ou de façon limitée (dans ce cas, veuillez brièvement expliquer la réponse)

(Si vous le jugez opportun, indiquez d'autres principes généraux du droit de l'urbanisme et de l'environnement, différents des précédents.)

IV.6. - FISCALITÉ



**Cofinancé par
l'Union européenne**



27^o) Les principes suivants s'appliquent-ils dans votre législation et votre pratique judiciaire en matière fiscale ?

Principe de légalité (l'impôt ne peut être établi qu'en vertu d'une norme ayant valeur de loi)

- Oui**
- Non
- Ça dépend (dans ce cas, veuillez brièvement expliquer la réponse)

Principe de capacité économique ou contributive

- Oui**
- Non
- Ça dépend (dans ce cas, veuillez brièvement expliquer la réponse)

Principes d'égalité et de généralité (participation de tous aux finances publiques)

- Oui**
- Non
- Ça dépend (dans ce cas, veuillez brièvement expliquer la réponse)

Principe du caractère progressif et sa limite, le caractère non confiscatoire (prohibition de l'imposition à 100 %)

- Oui**
- Non
- Ça dépend (dans ce cas, veuillez brièvement expliquer la réponse)

(Si vous le jugez opportun, indiquez d'autres principes généraux du droit fiscal, différents des précédents.)

-0-0-0-0-0-0-



**Cofinancé par
l'Union européenne**