

**REQUÊTES N° 29221/95 et N° 29225/95  
(jointes)**

**Boris STANKOV et UNITED MAC'EDONIAN ORGANISATION « ILINDEN »  
c/BULGARIE**

**DÉCISION** du 29 juin 1998 sur la recevabilité des requêtes

---

**Article 11, paragraphe 1, de la Convention** *Le refus d'enregistrer une association ne constitue pas une ingérence dans son droit à la liberté de réunion dans la mesure où l'association peut exercer ses fonctions sans être enregistrée*

**Article 25, paragraphe 1, de la Convention** *Une association qui a été dissoute ou dont l'enregistrement a été refusé a la capacité de former une requête pour se plaindre de cette dissolution ou de ce refus. En l'espèce, une association dont l'enregistrement a été refusé a la capacité de déposer une requête pour se plaindre du rejet de sa demande d'autorisation d'organiser des défilés et des réunions, puisque les autorités internes ont implicitement admis la qualité pour agir de l'association en examinant au fond ses demandes et recours*

**Article 26 de la Convention**

- a) *Cette disposition doit s'appliquer avec une certaine souplesse et sans formalisme excessif*
- b) *La règle de l'épuisement des voies de recours internes exige d'épuiser les recours normalement accessibles, adéquats et relatifs aux violations alléguées*

- c) Il incombe à l'Etat exécutant du non-épuisement des voies de recours internes de démontrer que le recours était effectif et disponible tant en théorie qu'en pratique à l'époque des faits, c'est à dire qu'il était accessible susceptible d'offrir au requérant le redressement de ses griefs, et qu'il offrait des chances raisonnables de réussir
- d) En Bulgarie, une demande en révision formée devant la Cour administrative suprême n'est pas un recours effectif pour se plaindre du refus d'autoriser défilés et réunions en l'absence d'exemples de contrôles en la matière et compte tenu de la durée excessive de la procédure
- e) En Bulgarie un requérant qui se plaint du refus des autorités administratives de l'autoriser à organiser des défilés et des réunions n'est pas tenu de former un recours devant les autorités administratives supérieures avant de saisir les tribunaux

**Article 27, paragraphe 2, de la Convention** Une requête ne peut être rejetée comme abusive que si elle se fonde manifestement sur des faits erronés en vue d'induire délibérément en erreur la Commission

## EN FAIT

L'auteur de la requête n° 29225/95 est la United Macedonian Organisation « Ilinden » (ci après « l'association requérante ») L'auteur de la requête n° 29221/95 est M Boris Stankov (ci après « le second requérant »), ressortissant bulgare né en 1926 et domicilié à Petrich

Les requérants sont représentés par M Jordan Kostadinov Ivanov, ressortissant bulgare domicilié à Sandanski et président de l'association requérante

### A Circonstances particulières de l'affaire

Les faits de la cause tels qu'ils ont été exposés par les requérants, peuvent se résumer comme suit

### Contexte de l'affaire

La United Macedonian Organisation « Ilinden » fut créée le 14 avril 1990 Elle demanda à être enregistrée mais se heurta à un refus Lors de la procédure préalable à l'enregistrement, le tribunal régional (Окръжен съд) de Blagoevgrad et la Cour suprême (Върховен съд) examinèrent les statuts de l'association, son programme et d'autres documents écrits tels que, notamment, un appel à la population de Pirin Macedonia distribué par l'association requérante et le texte de sa déclaration publique à l'occasion de la « Journée de l'alphabet bulgare »

Dans leurs décisions de juillet et novembre 1990 et de mars 1991 les tribunaux estimèrent que l'association requérante avait des buts contraires à l'unité de la nation, qu'elle incitait à la haine nationale et ethnique et qu'elle menaçait l'intégrité territoriale de la Bulgarie. Dès lors son enregistrement serait contraire aux articles 3, 8 et 52 par 3 de la Constitution de 1971 en vigueur au moment des faits. Il ressortait par exemple du programme de l'association et de son témoignage devant les tribunaux que celle-ci avait notamment pour buts « la reconnaissance de la minorité macédonienne en Bulgarie », le « développement politique de la Macédoine » et la création d'un « Etat macédonien indépendant et unifié ». L'association prônait en outre l'hospitalité et le rejet. Dans son recours à la Cour suprême, elle avait déclaré que « le peuple macédonien n'accepterait pas l'autorité bulgare, grecque ou serbe ». La déclaration officielle figurant dans les statuts de l'association requérante selon laquelle celle-ci ne transgresserait pas l'intégrité territoriale de la Bulgarie, semblait être en contradiction avec les autres éléments.

À la suite du refus de son enregistrement l'association requérante tenta d'organiser des défiles, rencontres et autres événements publics mais en fut empêchée par les autorités.

Interdictions prononcées contre les défiles et les réunions

En juillet 1994 M. Stinkov demanda au maire de Petrich en qualité de Président de l'antenne de l'association requérante à Petrich d'autoriser un défilé et une rencontre le 31 juillet 1994 en commémoration d'un événement historique. Le 13 juillet 1994 le maire lui opposa un refus. L'association requérante forma un recours devant le tribunal de district (Районен съд) de Petrich qui, le 16 juillet 1994, débouta le requérant. Il déclara que, l'association requérante étant interdite, il existait de bonnes raisons de craindre que le défilé ne menace l'ordre public et les droits et libertés d'autrui. Le 31 juillet 1994 malgré le refus des autorités certains membres de l'association requérante (120 à 150 selon les requérants) tentèrent de s'approcher du site historique mais la police, lourdement armée au dire des requérants, leur barra la route.

Le 10 avril 1995, l'association requérante demanda au maire de Sandanski l'autorisation d'organiser une rencontre le 22 avril 1995 sur la tombe de Yane Sandanski, au monastère de Rozhen, en commémoration d'un événement historique. Un refus lui fut opposé le 14 avril 1995, l'association requérante n'étant pas dûment enregistrée auprès des tribunaux. Le 15 avril 1995, l'association recourut au tribunal de district de Sandanski, affirmant notamment que le peuple macédonien était privé du droit à sa propre vie culturelle et qu'il s'agissait d'une violation du droit international. Le tribunal n'aurait pas examiné ce recours.

Les requérants font valoir qu'un groupe de militants de l'association requérante qui s'étaient rendus au monastère de Rozhen le 22 avril 1995, reçurent de la police l'ordre de laisser leurs voitures dans la ville voisine de Melnik et qu'ils furent conduits au monastère par des bus locaux. Une fois sur place ils furent autorisés à se rendre sur la tombe, à déposer une gerbe et à allumer des bougies. Cependant, ils ne furent pas

autorisés à aller sur le site avec les pancartes, bannières et instruments de musique qu'ils avaient apportés, et on leur interdit de prononcer des discours sur la tombe. La police aurait ôté le ruban qui liait la gerbe. Les participants célébrèrent ensuite l'événement, sans musique, dans les environs du monastère, mais à une certaine distance de la tombe.

En juillet 1995, comme les années précédentes, l'association requérante sollicita d'abord l'autorisation d'organiser une marche commémorative et une rencontre le 30 juillet 1995 sur le site historique proche de Petrich. Les motifs des refus prononcés respectivement le 14 juillet 1995 par le maire de Petrich et le 18 juillet 1995 par le tribunal de district de Petrich étaient identiques à ceux invoqués dans leurs décisions de juillet 1994.

Le 8 avril 1997, l'association requérante informa le maire de Sandanski et la police locale de son intention d'organiser un défilé et une rencontre le 20 avril 1997 au monastère de Rozhen pour commémorer un événement historique. Le 11 avril 1997, le maire lui opposa un refus. Il déclara que l'autorisation de commémorer le même événement historique avait été sollicitée le 4 avril 1997 par le directeur du lycée local. Le maire expliqua en outre que la commémoration serait organisée conjointement par le lycée et la municipalité et que « toute [personne] pouvait y participer à titre individuel ».

Le 15 avril 1997, l'association requérante recourut devant le tribunal de district de Sandanski contre le refus du maire, faisant notamment valoir que celui-ci ne l'avait pas autorisée, « en tant que communauté ethnique distincte », à organiser un défilé et une rencontre sur la tombe de son héros national.

Le 17 avril 1997, le président du tribunal de district de Sandanski rendit une ordonnance aux termes de laquelle il refusait d'examiner le recours. L'ordonnance précisait que le recours avait été présenté au nom d'une organisation non enregistrée. Le 18 avril 1997, le greffe du tribunal de district rédigea un courrier notifiant au représentant de l'association requérante l'ordonnance du président. Les parties sont en litige sur la date à laquelle cette notification parvint à l'association requérante. Le Gouvernement a soumis copie d'un document indiquant qu'une certaine Mme K., belle fille du représentant de l'association requérante, a reçu la notification le 1er juillet 1997. Les requérants ont initialement déclaré n'avoir jamais reçu de réponse à leur recours du 15 avril 1997 mais ont admis, par la suite, avoir eu connaissance le 5 mai de l'ordonnance du 17 avril 1997.

Les vices que présentait le recours n'ayant pas été corrigés dans le délai légal de sept jours, le président du tribunal de district de Sandanski décida, le 5 mai 1997, de rejeter le recours. Cette décision fut notifiée à l'association requérante le 13 août 1997.

Les requérants prétendent que le 20 avril 1997, la police empêcha un groupe de militants de l'association requérante de se rendre au monastère de Rozhen et que deux personnes, qui n'ont pas saisi la Commission, furent maltraitées à cette occasion. Les requérants affirment que, le 20 avril 1997, seuls treize étudiants et deux enseignants du lycée local se rendirent au monastère de Rozhen. Ils y déposèrent une gerbe en présence de la police et quittèrent les lieux deux minutes plus tard.

Le 14 juillet 1997, M. Stankov, en sa qualité de président de l'antenne de l'association à Petrich, demanda l'autorisation d'organiser un défilé et une rencontre sur un site historique des environs de Petrich, le 2 août 1997. Le 17 juillet 1997, le maire la refusa, déclarant que l'association requérante n'était pas une « organisation légitime ».

Le 20 juillet 1997, l'association requérante recourut devant le tribunal de district de Petrich contre le refus du maire, déclarant notamment qu'aucune disposition légale n'interdisait aux organisations non « légitimes » d'organiser des défilés et des rencontres et que l'événement public qu'elle projetait d'organiser était pacifique et ne menaçait pas l'ordre public.

Par décision du 1er août 1997, le tribunal de district de Petrich rejeta le recours sur le fond. Il déclara que l'association requérante n'était pas dûment enregistrée « conformément aux lois du pays » et qu'il n'était pas établi que les personnes agissant en son nom la représentaient réellement. Par conséquent, on ne savait pas exactement qui organisait l'événement et qui serait responsable du maintien de l'ordre au cours du défilé et de la rencontre conformément aux articles 9 et 10 de la loi sur les manifestations et les réunions. Le tribunal conclut que les incertitudes qui régnaient quant aux organisateurs d'un événement public menaçaient l'ordre public ainsi que les droits et libertés d'autrui.

Les requérants affirment que, le 2 août 1997, la police empêcha un groupe de militants de l'association requérante de se rendre sur le site historique proche de Petrich.

#### B *Droit interne pertinent*

##### a) *Liberté de réunion garantie par la Constitution de juillet 1991*

(Traduction)

##### Article 43

« (1) Les citoyens ont le droit de se réunir pacifiquement et sans armes lors de rencontres et de manifestations.

(2) Les modalités d'organisation et de déroulement des rencontres et des manifestations sont fixées par la loi.

(3) L'autorisation n'est pas obligatoire pour les réunions non publiques. »

#### Article 44

« ( )

(2) Sont interdites les organisations dont l'activité est dirigée contre la souveraineté, l'intégrité territoriale du pays et l'unité de la nation, vers l'incitation à la haine raciale, nationale, ethnique ou religieuse, vers la violation des droits et libertés des citoyens, ainsi que les organisations qui constituent des structures clandestines ou militarisées ou qui visent à atteindre leurs objectifs par la violence »

#### b) Conditions d'organisation d'une réunion ou d'une manifestation

Loi de 1990 sur les manifestations et les réunions

(Traduction)

#### Article 2

« Les réunions et les manifestations peuvent être organisées par des particuliers, des associations, des organisations publiques à caractère politique ou autre »

#### Article 6 par 2

« (2) Tout organisateur ou participant [d'une manifestation ou d'une réunion] sera tenu pour responsable des préjudices causés par sa faute au cours de l'événement] »

#### Article 8 par 1

« Tout organisateur d'une réunion publique doit la notifier par écrit au conseil populaire ou à la mairie [dont il relève], au plus tard 48 heures avant le début [de la rencontre en question], en lui indiquant le [nom de] l'organisateur, le but [de la réunion], ainsi que le lieu, la date et l'heure de la rencontre »

#### Article 9 par 1

« Les organisateurs de la réunion doivent prendre les mesures nécessaires au maintien de l'ordre au cours de l'événement »

#### Article 10

« (1) La réunion doit être présidée par un président

(2) Les participants doivent suivre les instructions du président concernant le maintien de l'ordre [public] ( ) »

c) Interdictions de réunions et de manifestations et recours contre ces interdictions

Loi de 1990 sur les manifestations et les réunions

(Traduction)

Article 12

« (1) Lorsque la date l'heure ou le lieu prévus pour la réunion ou la manifestation ou l'itinéraire du défilé sont susceptibles de créer une situation menaçant l'ordre public ou la sécurité de la circulation le président du comité exécutif du conseil populaire ou le maire peuvent en proposer la modification

(2) Le président du comité exécutif du conseil populaire ou le maire ont compétence pour interdire le déroulement d'une réunion, d'un défilé ou d'une manifestation, lorsque des informations fiables permettent d'établir que cet événement

1 vise au renversement par la violence, de l'ordre public constitutionnel ou est dirigé contre l'intégrité territoriale du pays ,

2 menacerait l'ordre public de la communauté locale

4 porterait atteinte aux droits et libertés d'autrui

(3) L'interdiction doit être prononcée par un acte écrit motivé, dans le délai de 24 heures après la notification

(4) L'organisateur de la réunion du défilé ou de la manifestation peut saisir le comité exécutif du conseil populaire d'un recours contre l'interdiction mentionnée au paragraphe précédent Le comité exécutif doit statuer dans les 24 heures

(5) Lorsque le comité exécutif du conseil populaire ne s'est pas prononcé dans [ce] délai le défilé la réunion ou la manifestation peuvent avoir lieu

(6) Lorsque le recours est rejeté le litige peut être renvoyé devant le tribunal de district compétent qui doit statuer dans un délai de cinq jours La décision du tribunal n'est pas susceptible de recours »

La loi sur les manifestations et les réunions a été adoptée en 1990, alors que la Constitution de 1971 était en vigueur En vertu de la Constitution de 1971, les organes

executifs locaux de l'Etat etaient les comites executifs des conseils populaires de district (Изпълнителни комитети на общинските народни съвети). Les maires mentionnes dans certaines dispositions de la loi sur les manifestations et les reunions etaient des representants du comite executif qui exercaient leurs fonctions dans les villages et les villes places sous la juridiction du conseil populaire competent.

La Constitution de 1991 a aboli les comites executifs et cree le poste de maire élu au suffrage universel direct qui constitue l'« organe du pouvoir executif dans la commune » (article 139). Les nouveaux conseils municipaux (общински съвети) composés de conseillers élus sont les « organe[s] de l'autoadministration locale » (article 138). Conformément à l'article 21 de la loi de 1991 sur l'autoadministration et l'administration locales (Закон за местното самоуправление и местната администрация) les conseils municipaux adoptent le budget local, fixent les impôts locaux, decident de la gestion des biens fonciers de la commune, adoptent les plans de construction et exercent d'autres fonctions analogues. Aucune disposition ne prevait la possibilite, pour un conseil municipal, d'examiner des recours contre les decisions du maire.

En application de l'article 27 par 2 de la loi sur la procedure administrative (Закон за административното производство) combine avec l'article 5 des dispositions provisions de cette loi, les decisions des maires sont susceptibles de recours devant le gouverneur regional (областен управител).

En vertu de l'article 35 par 2 de la loi sur la procedure administrative, il est possible de former un recours devant un tribunal contre un acte administratif apres avoir epuise les recours devant les organes administratifs superieurs ou apres l'expiration des delais prevus pour ces recours. Selon la pratique de la Cour supreme, un recours peut être forme directement devant les tribunaux, sans user de la possibilite de presenter des recours devant la hierarchie administrative (опред. No 103 от 20.10.1987 на ВС III и о. опред. No 68 от 16.4.1997 по адм. д. 1260/96 на ВАС, Бюлетен 7/8/97 стр. 32).

L'article 120 par 2 de la Constitution de 1991 stipule que tous les actes administratifs, sous reserve des exceptions prevues par la loi, peuvent faire l'objet d'un recours judiciaire.

Lorsqu'un tribunal declare qu'un recours contre une decision administrative doit être rejete pour non correction d'un vice de procedure, la decision du tribunal peut être contestee devant une juridiction superieure dans le delai de sept jours (article 45 de la loi sur la procedure administrative combine avec l'article 200 du code de procedure civile (Гражданско процесуален кодекс)).

A l'epoque des faits, il etait possible de saisir la Cour administrative supreme d'une demande en revision d'une decision d'un tribunal de district prononcee dans le cadre d'une procedure relative à un recours contre une decision administrative (articles 225-229 du code de procedure civile, tel qu'il etait en vigueur jusqu'en avril 1998 - article 44 de la loi sur la procedure administrative telle qu'elle etait en vigueur jusqu'en decembre 1997).



## GRIFFS

Les requérants se plaignent, sur le terrain de l'article 11 de la Convention, du refus des autorités d'autoriser défiles et rencontres les 31 juillet 1994, 22 avril et 30 juillet 1995, et les 20 avril et 2 août 1997

## FN DROIT (Extrait)

2 Les requérants se plaignent, sur le terrain de l'article 11 de la Convention, du refus des autorités d'autoriser défiles et rencontres les 31 juillet 1994, 22 avril et 30 juillet 1995, et les 20 avril et 2 août 1997

L'article 11 de la Convention, en ses dispositions pertinentes, est ainsi libellé

« 1 Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association ( ) »

2 L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ( ) »

a) Le Gouvernement soutient que les requérants ont dissimulé certains faits dans l'intention d'induire la Commission en erreur et que la requête doit donc être rejetée comme étant abusive. En effet, les intéressés ont déclaré n'avoir jamais reçu de réponse du tribunal de district concernant leur recours du 15 avril 1997, alors qu'en réalité, ils avaient été dûment informés des décisions prises quant à ce recours.

Les requérants n'ont pas répondu à l'allégation du Gouvernement selon laquelle leur requête était abusive. Ils affirment n'avoir eu connaissance que le 5 mai 1997, soit bien après la date de la commémoration prévue, de la décision prononcée le 17 avril 1997 par le président du tribunal de district.

La Commission estime que l'argument du Gouvernement ne peut être accueilli que s'il apparaît clairement que la requête se fonde sur des faits controuvés, en vue d'induire délibérément la Commission en erreur. Or, ce n'est pas le cas à ce stade de la procédure (n° 24760/94, déc. 27 6 96, D.R. 86, p. 54, Cour eur. DH, arrêt Akdivar c. Turquie du 16 septembre 1996, Recueil des arrêts et décisions 1996-IV, n° 15, p. 1206, par. 53 et 54).

Il s'ensuit que la requête ne peut être considérée comme abusive au sens de l'article 27 par. 2 de la Convention ni, par conséquent, déclarée irrecevable pour ce motif.

b) Le Gouvernement conteste la qualité de l'association requérante pour présenter une requête au titre de l'article 25 de la Convention. Selon lui, puisque cette organisation n'a pas été autorisée à se faire enregistrer en Bulgarie, elle n'a pas, en droit bulgare, qualité pour agir en tant que personne morale et ne saurait, par conséquent, avoir qualité pour saisir la Commission. Il fait valoir que l'association requérante ne peut être considérée comme une « organisation non gouvernementale » au sens de l'article 25 de la Convention. Il souligne en outre que les décisions de la Commission ne devraient en aucun cas mentionner l'inexistante United Macedonian Organisation « Ilinden ». Le Gouvernement ne conteste pas la qualité pour agir du second requérant, M. Boris Stankov.

En réponse, l'association requérante affirme que l'absence d'enregistrement ne signifie pas qu'il s'agisse d'une association « illégale » ou inexistante. Même si elle n'est pas enregistrée, une association jouit de certains droits, notamment celui de se réunir. Il existe, en Bulgarie, de nombreuses associations non enregistrées. De plus, l'article 25 de la Convention ne limite pas le droit de recours aux seules associations enregistrées. Enfin, l'association requérante peut choisir sa propre dénomination et il n'appartient pas au Gouvernement de décider du nom qu'elle devrait porter.

La Commission rappelle sa jurisprudence dans des affaires relatives à des organisations non gouvernementales dont l'enregistrement avait été refusé ou qui avaient été dissoutes. Dans le cadre de ces requêtes, qui portaient notamment sur le fait même de la dissolution ou du refus d'enregistrement, la Commission n'a pas remis en cause la qualité des requérants pour agir en tant qu'« organisations non gouvernementales » au sens de l'article 25 de la Convention (voir n° 18874/91, déc. 12.1.94, D.R. 76, p. 44 ; n° 19392/92 et n° 21237/93, déc. 6.12.94, pendantes devant la Cour ; n° 23892/94, déc. 16.10.95, D.R. 83, p. 57 ; n° 27608/95, déc. 29.11.95 ; n° 28626/95, déc. 3.7.97 ; n° 30985/96, déc. 8.9.97). Il est vrai que toute autre solution limiterait sensiblement le droit de recours des organisations non gouvernementales garanti par l'article 25 de la Convention.

En l'espèce, l'argument du Gouvernement est en substance que, lorsqu'une organisation non gouvernementale n'a pas qualité pour agir en droit interne et que la Commission n'a pas la possibilité d'examiner la conformité avec la Convention de la décision qui a entraîné cette situation juridique, ladite organisation n'a pas qualité pour présenter une demande en révision d'actes des autorités postérieurs à cette décision.

Cependant, la Commission observe qu'en l'espèce si l'association requérante n'a pas été autorisée à se faire enregistrer, elle n'a toutefois pas été « dissoute », et que rien ne permet de penser qu'une association non enregistrée telle que l'association requérante n'ait pas le droit, en vertu de la législation bulgare, de fonctionner et d'exercer ses activités.

La Commission rappelle en outre sa jurisprudence selon laquelle le refus d'enregistrer une association ne constitue pas une ingérence dans son droit à la liberté de réunion dans la mesure où l'association peut exercer ses fonctions sans être enregistrée (n° 18874/91, déc. 12 1 94, D.R. 76, p. 44). Il s'ensuit qu'au cas où les autorités chercheraient à supprimer les activités de pareille association à la suite du refus de l'enregistrer, l'association doit avoir la possibilité de soulever un grief au regard de l'article 11 de la Convention.

Au demeurant, la Commission constate qu'en l'espèce les autorités nationales ont à plusieurs reprises reçu des demandes et des recours de l'association requérante, représentée par son président ou le second requérant, et qu'elles les ont examinés au fond, acceptant ainsi implicitement la qualité de l'association requérante pour se plaindre de l'interdiction des défilés et réunions. Dès lors, la Commission accepte la qualité de l'association requérante représentée par son président pour saisir la Commission (voir, *mutatis mutandis*, Cour eur. D.H., arrêt Eglise catholique de la Canée c. Grèce du 16 décembre 1997, par. 31, Recueil des arrêts et décisions 1997 VIII, n° 13712/88, déc. 2 4 90 et n° 20966/92, déc. 30 11 94).

Il s'ensuit que l'argument du Gouvernement selon lequel l'association requérante n'a pas qualité pour agir devant la Commission doit être rejeté et que, par conséquent, la requête ne peut pour ce motif être déclarée irrecevable en application de l'article 27 par. 2 de la Convention.

c) Dans ses observations initiales, le Gouvernement n'a pas soulevé l'exception d'épuisement de toutes les voies de recours internes. Cependant, dans ses observations supplémentaires, qui portent sur l'interdiction des défilés et des rencontres en date des 20 avril et 2 août 1997, le Gouvernement prétend que les requérants n'ont pas respecté la règle de l'épuisement de l'ensemble des recours internes.

Dans ses observations supplémentaires du 12 mars 1998, le Gouvernement a déclaré, renvoyant à l'article 35 par. 2 de la loi sur la procédure administrative et à l'article 12 par. 4 de la loi sur les manifestations et les réunions, que les actes des maires étaient susceptibles de recours devant leurs conseils municipaux respectifs. Dans ses observations supplémentaires du 19 juin 1998, le Gouvernement a déclaré qu'en vertu de l'article 27 par. 2 de la loi sur la procédure administrative, combiné avec l'article 5 des dispositions provisoires de cette loi, les décisions des maires étaient susceptibles de recours devant le gouverneur régional.

Le Gouvernement affirme également que les requérants n'auraient pas dû saisir le tribunal de district avant d'avoir employé la voie de recours administrative. Il soutient qu'un recours judiciaire soumis avant l'emploi de la voie de recours administrative, ou avant l'expiration des délais prévus pour ce type de recours, est irrecevable en droit bulgare. En l'espèce, c'est donc à tort que les tribunaux de district ont statué, à plusieurs reprises, sur les recours des requérants après les avoir examinés.

au fond. De plus, la voie de recours administrative constitue un meilleur recours puisqu'elle offre la possibilité de contester non seulement la légalité des décisions incriminées, mais également l'exercice du pouvoir discrétionnaire par l'organe administratif.

En outre, les décisions des tribunaux de district sur le fond des recours des requérants pouvaient être contestées devant la Cour administrative suprême par le biais d'une demande en révision (молба за преглед по реда на надзора). Le recours en révision a été considéré par la Commission comme un recours à exercer aux fins de l'article 26 de la Convention (n° 24571 et 24572/94, déc. 28.6.95, D.R. 82, p. 85, n° 24140/94, déc. 22.2.95, non publiée). Le Gouvernement admet qu'une décision de la Cour administrative suprême dans une affaire telle que celle des requérants n'aurait pas permis d'organiser la réunion interdite. Toutefois, une décision de la Cour administrative suprême favorable aux requérants aurait fait jurisprudence et réglé la question de savoir s'il y avait eu ou non violation des droits des intéressés. Ainsi, cette juridiction aurait offert le recours que les requérants sollicitent à présent des organes de la Convention.

Le Gouvernement déclare en outre que la décision prononcée le 17 avril 1997 par le président du tribunal de district de Sandanski, portant refus d'examiner le recours des requérants pour des motifs procéduraux, était susceptible d'appel devant le tribunal régional.

Les requérants répliquent que la Constitution de 1991 a aboli les comités exécutifs des conseils populaires mentionnés à l'article 12 par. 4 de la loi sur les manifestations et les réunions. Il est donc évident qu'ils ne pouvaient saisir un organe administratif qui n'existait pas. De surcroît, la loi sur la procédure administrative prévoit la possibilité de saisir directement un tribunal d'un recours contre un acte administratif.

Concernant la possibilité de soumettre à la Cour administrative suprême une demande en révision, les requérants affirment qu'il peut s'agir d'un recours effectif dans les affaires portant par exemple sur des litiges patrimoniaux, mais pas dans des situations où, comme en l'espèce, le tribunal de district a confirmé l'interdiction pour des réunions qui devaient avoir lieu un jour ou deux après sa décision. Les recours en révision devant la Cour administrative suprême durent généralement au moins un an. De plus, le recours en révision ne peut déboucher sur une indemnisation au titre de la violation des droits des requérants. Ce recours n'a en outre jamais été exercé, à la connaissance des requérants, dans des affaires touchant à l'application de la loi sur les manifestations et les réunions.

Les requérants soutiennent également que l'appel devant le tribunal régional contre les ordonnances du président du tribunal de district de Sandanski refusant d'examiner le recours formé par l'association le 15 avril 1997 ne constitue pas un recours effectif.

Selon la Commission l'exception du Gouvernement relative à l'épuisement des voies de recours internes, bien que soulevée uniquement dans le contexte de ses observations sur les interdictions des défilés et des manifestations des 20 avril et 2 août 1997, est formulée d'un point de vue général et doit donc être considérée comme une exception à caractère général valable pour toutes les interdictions litigieuses.

La Commission rappelle que dans le cadre de l'article 26 de la Convention un requérant doit se prévaloir des recours normalement disponibles et suffisants pour lui permettre d'obtenir réparation des violations qu'il allègue. Ces recours doivent exister à un degré suffisant de certitude en pratique comme en théorie sans quoi leur manque l'effectivité et l'accessibilité voulues.

L'article 26 prévoit une répartition de la charge de la preuve. Il incombe au Gouvernement excipant du non épuisement de convaincre les organes de la Convention que le recours était effectif et disponible tant en théorie qu'en pratique à l'époque des faits. C'est à dire qu'il était accessible et susceptible d'offrir au requérant le redressement de ses griefs et présentant des perspectives raisonnables de succès. Cependant une fois cela démontré c'est au requérant qu'il revient d'établir que le recours évoqué par le Gouvernement a en fait été employé ou bien pour une raison quelconque n'était ni adéquat ni effectif compte tenu des faits de la cause ou encore que certaines circonstances particulières le dispensaient de cette obligation.

Il convient en outre de souligner que l'on doit appliquer la règle de l'épuisement des recours en tenant dûment compte du contexte – le mécanisme de sauvegarde des droits de l'homme que les Parties contractantes sont convenues d'instaurer. Ainsi l'article 26 doit-il s'appliquer avec une certaine souplesse et sans formalisme excessif (Cour eur. DH arrêt *Akdivar c. Turquie* *loc. cit.* pp 1210-1211 par 66 et 68).

Pour autant que le Gouvernement renvoie à l'article 12 par 4 de la loi sur les manifestations et les réunions lequel prévoit un recours devant le comité exécutif du conseil populaire, la Commission relève que cet organe de l'Etat n'existe plus en Bulgarie depuis 1991. Le Gouvernement a initialement suggéré qu'après la suppression des comités exécutifs, le pouvoir d'examiner les recours revenait aux conseils municipaux locaux. La Commission observe toutefois qu'en vertu de la législation pertinente les conseils municipaux ne constituent pas des organes judiciaires et ne sont pas compétents pour examiner les recours. Le Gouvernement n'a fourni aucun exemple permettant de parvenir à une conclusion différente.

Il est vrai que, conformément à l'article 27 par 2 de la loi sur la procédure administrative combinée avec l'article 5 des dispositions provisoires de cette loi, les décisions des maires sont susceptibles de recours devant le gouverneur régional.

Cependant, la Commission constate que, contrairement aux assertions du Gouvernement, la pratique de la Cour suprême confirme que la loi sur la procédure administrative permet de saisir un tribunal d'un recours contre un acte administratif sans avoir employé la voie de recours administrative. Par conséquent, nonobstant l'existence d'autres possibilités de recours administratifs contre les décisions des maires, les requérants n'étaient pas tenus de les employer. Il convient de noter qu'à plusieurs reprises les tribunaux de district ont accepté d'examiner les recours des requérants contre les interdictions prononcées par les maires, sans exiger en préalable aucun recours administratif.

Enfin, il est également vrai que, lorsque les tribunaux de district ont examiné leurs recours, les requérants avaient en théorie la possibilité de soumettre à la Cour administrative suprême des demandes en révision. De plus, l'ordonnance prise le 5 mai 1997 par le président du tribunal de district de Sandanski refusant d'examiner l'affaire pour des motifs procéduraux était apparemment susceptible de recours devant le tribunal régional sur des points de procédure.

Cependant, le Gouvernement n'a fourni aucun exemple d'examen, par la Cour administrative suprême, d'une demande en révision portant sur une affaire relevant de la loi sur les manifestations et les réunions. De même, il est incontesté que si les requérants avaient tenté d'employer les recours suggérés par le Gouvernement, la procédure aurait duré au moins plusieurs mois, et que, dans l'hypothèse d'une issue favorable, celle-ci ne serait survenue que bien après la date à laquelle la réunion ou le défilé devait avoir lieu. La Commission n'est donc pas convaincue que ces recours théoriques pouvaient offrir une réparation suffisante des violations alléguées de la Convention.

Partant, la Commission estime que les exceptions du Gouvernement concernant l'épuisement des voies de recours internes doivent être rejetées et que, par conséquent, la requête ne peut être déclarée irrecevable en application de l'article 27 par 3 de la Convention.