Présentation de la Cour constitutionnelle de Bulgarie

Emilia DRUMEVA - Docteure en droit, Professeure de droit constitutionnel à l'Université de Plovdiv, Directrice du département « Législation et droit européen » de l'Assemblée nationale

CAHIERS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL N° 14 (DOSSIER : BULGARIE) - MAI 2003

Le présent manuscrit a été rédigé spécialement pour les *Cahiers du Conseil constitutionnel*.
L'auteur remercie M. Stanimir Deltchev pour la traduction en langue française.

La Constitution bulgare de 1991 [La Constitution (*JO* de la R. de Bulgarie, n° 56 de 1991) a été adoptée le 12 juillet 1991 par 309 des 400 députés de la 7e Assemblée constituante. Elle est la première constitution entièrement nouvelle, adoptée après les changements démocratiques en Europe centrale et orientale pendant les années 1990. Elle n'a pas subi d'amendements jusqu'à présent] prévoit, parallèlement aux institutions parlementaire, présidentielle et gouvernementale, la présence d'un autre organe important de l'État, la Cour constitutionnelle (art. 147 à 152 de la Constitution) qui, en sa qualité d'instance judiciaire suprême, exerce son contrôle sur le respect et l'application de la Constitution. Le statut particulier de cette Cour provient du fait qu'elle fonctionne en tant qu'autorité publique, sur la base de pouvoirs conférés directement par la Constitution, tout en remplissant les fonctions de Cour de justice, dotée de fonctions judiciaires particulières. Cela lui permet de conjuguer la théorie pure du droit avec la pratique constitutionnelle et son application. Ainsi, pour la première fois en Bulgarie a été institutionnalisé le principe du contrôle de la constitutionnalité des lois par une juridiction spécialisée, selon le modèle préconisé par les juristes autrichiens Merkl et Kelsen.

1. Évolution historique

La Cour constitutionnelle représente une nouveauté dans la tradition juridique et politique bulgare. L'article 49 de la Constitution de Tarnovo, la première Constitution bulgare (1879), prévoyait que seule l'Assemblée nationale est compétente pour décider si toutes les dispositions de la Constitution ont été respectées, lors de l'adoption d'une loi. L'ancien droit constitutionnel bulgare ne permettait à aucun autre organe, y compris aux tribunaux ordinaires ou à un tribunal particulier, de se prononcer sur la constitutionnalité des lois. Ce principe, fixé par la Constitution, est demeuré pendant de longues années un impératif du droit constitutionnel bulgare. Cependant, l'idée du contrôle extra-parlementaire de la constitutionnalité des lois, bien qu'étrangère à la pratique du pays, n'a jamais cessé d'attirer l'attention des juristes bulgares. La question a fait l'objet d'analyses approfondies de la part d'éminents représentants de la science juridique bulgare.

Après la deuxième Guerre mondiale, sous le régime communiste, l'idée de contrôle extra-parlementaire de la constitutionnalité des lois était considérée comme étrangère au « constitutionnalisme socialiste » et aux pratiques de l'État totalitaire. Ce n'est qu'au début des années 1980 que la théorie juridique en Europe de l'Est a quelque peu évolué, au point d'envisager la possibilité d'un contrôle constitutionnel. Un débat sur ce thème a également été amorcé en Bulgarie, donnant lieu à l'expression d'opinions très divergentes.

La base juridique du fonctionnement de la Cour constitutionnelle a été établie, outre par la Constitution, par une loi spécifique, adoptée en 1991 et amendée par la suite. Les décisions et les interprétations de la Cour constitutionnelle, prononcées au cours des onze dernières années ont enrichi la vie juridique bulgare d'une expérience inédite : la jurisprudence de la Cour constitutionnelle.

2. Vocation de la Cour constitutionnelle

La Constitution ne renferme pas de clause générale définissant de manière précise la place et le rôle de la Cour constitutionnelle dans les structures de l'État. Cependant, le mécanisme même de mise en place de la Cour constitutionnelle révèle l'émergence d'une nouvelle approche des garanties de l'État de droit et de la suprématie de la Constitution, qui est «… la loi suprême que les autres lois ne peuvent contredire » (art. 5, al. 1 de la Constitution).

Lors de l'élaboration de la Constitution ont été émises différentes conceptions quant aux fonctions et à la place du contrôle constitutionnel. Cependant, tous les projets prévoyaient un contrôle de la constitutionnalité des lois : certains *a priori*, selon le modèle français, la plupart *a posteriori*. Le projet définitif de Constitution prévoyait la mise en place d'une Cour constitutionnelle autonome, dont la vocation est de devenir

© Source : Conseil constitutionnel

le garant impartial et compétent de la Constitution et des droits et libertés qu'elle garantit.

Des garanties de respect de la Constitution sont prévues dans le texte même de la loi fondamentale. Tel est le cas de l'obligation de prestation de serment par les principaux dirigeants de l'État, des mesures disciplinaires prévues en cas de violation de la Constitution (empêchement) et surtout des dispositions rigoureuses prévues pour l'adoption d'amendements à la Constitution. Ces mécanismes sont destinés à protéger le cœur même de la Constitution. Mais la principale menace pour une Constitution peut provenir du parlement. C'est pourquoi, la Cour constitutionnelle remplit le rôle de « gardien des garanties » et a pour mission de protéger la Constitution contre les possibles écarts du législatif et les amendements constitutionnels arbitraires.

3. Bases juridiques

Le chapitre VIII de la Constitution de 1991 est spécialement consacré à la Cour constitutionnelle. Ce traitement particulier témoigne de la situation indépendante et autonome de cette cour par rapport au pouvoir judiciaire et souligne son rôle primordial, ses fonctions spécifiques et son caractère unique. La Cour est en même temps un organe constitutionnel et un organe judiciaire. Du point de vue de l'organisation de l'État, la Cour constitutionnelle n'appartient ni au pouvoir judiciaire, ni ne relève du ministre de la justice, c'est-à-dire de l'exécutif. La Cour constitutionnelle est indépendante et adopte seule son règlement intérieur. Elle dispose d'un budget autonome. Cette indépendance provient des critères matériels qui affirment le statut particulier de la Cour constitutionnelle et son traitement sur un pied d'égalité avec les autres organes constitutionnels.

La Cour constitutionnelle est composée de douze juges élus, ou nommés, selon le principe de séparation des pouvoirs : un tiers par le parlement, un tiers par le président de la République et un tiers par le pouvoir judiciaire. Le principe qui gouverne la composition de la Cour, basé sur la séparation des pouvoirs, correspond à la nature et à la forme du pouvoir de l'État bulgare qui, selon la Constitution, est une République parlementaire (art. 1 de la Constitution), avec certaines caractéristiques du système présidentiel. Un tiers des juges est renouvelé tous les trois ans selon un schéma déterminé par avance et qui respecte l'égalité entre les trois quotas. Cette règle est destinée, d'une part, à assurer la continuité, de l'autre à éviter la sclérose ou l'immobilisme des opinions et des conceptions des juges de la Cour. Le président de la Cour est élu au vote secret par les juges pour un mandat de trois ans, renouvelable.

La Constitution fixe des normes de qualification pour les juges constitutionnels, ainsi que des règles destinées à assurer leur indépendance à titre personnel et dans l'exercice de leurs fonctions. Elle exige une ancienneté d'au moins quinze ans dans une profession juridique, ainsi que de hautes qualités professionnelles et morales. Aucune limite d'âge n'est prévue. Le mandat des juges constitutionnels est de neuf ans, non renouvelable. La fonction ne peut être occupée à vie.

Dans l'exercice de leurs fonctions, les juges ne sont soumis à aucun lien de subordination. Ce principe s'applique d'ailleurs, en vertu de la Constitution, à l'ensemble du système judiciaire. L'indépendance de la Cour constitutionnelle est également garantie par le principe d'inamovibilité des juges, qui les place à l'abri de toute ingérence extérieure. Le même principe est valable pour l'ensemble du système judiciaire. En vertu de la Constitution, la suspension avant terme du mandat d'un juge constitutionnel n'est possible que dans des cas bien précis. Les juges constitutionnels jouissent d'une immunité identique à celle accordée par la Constitution aux députés. Cette immunité ne peut être levée qu'avec l'autorisation de la Cour constitutionnelle, prise au vote secret et à la majorité qualifiée.

La Constitution renferme des règles strictes concernant le non-cumul des fonctions de juge constitutionnel avec d'autres fonctions.

La Cour constitutionnelle peut être saisie par des sujets bien précis. En vertu de la Constitution (art. 50, al. 1), ce droit appartient au parlement (il suffit d'un cinquième des députés), au président de la République, au gouvernement, à la Cour suprême de cassation, à la Cour suprême administrative et au procureur général. En cas de conflits de compétence entre le pouvoir exécutif central et les collectivités locales, la Cour constitutionnelle peut également être saisie par ces dernières. La liste des autorités ou personnes pouvant saisir la Cour constitutionnelle est exhaustive. Cela signifie que la Cour constitutionnelle ne peut se saisir d'office. À noter qu'elle ne peut pas non plus être saisie directement par un citoyen ou un groupe de citoyens, ce qui indique que le droit bulgare en vigueur ne prévoit pas (pour le moment) la requête constitutionnelle.

La Cour constitutionnelle prononce ses décisions sur les affaires qui lui sont soumises à une majorité d'au moins sept de ses douze membres. En cas d'égalité des voix, la requête est considérée rejetée. L'abstention n'est pas admise.

4. Compétences et procédure

Les compétences de la Cour constitutionnelle sont énumérées à l'article 149. L'énoncé n'en est pas exhaustif. La Constitution prévoit également

d'autres attributions de la Cour, énoncés dans d'autres textes.

- Elle se prononce sur des requêtes d'établissement du caractère non constitutionnel des lois et autres actes du parlement, ainsi que des actes du président. Ces décisions font partie du contrôle de la législation.
- Elle statue sur des conflits de compétence entre les organes suprêmes de l'État - le parlement, le président et le gouvernement.
- Elle statue sur des conflits de compétence entre le pouvoir exécutif central et les collectivités locales.
- Elle statue sur des litiges liés à la légalité de l'élection du parlement ou du président de la République.
- Elle dispose de pouvoirs dans le cadre de procédures particulières garantissant le respect de la Constitution (empêchement du président dans les cas de violation de la Constitution ou de haute trahison ; conformité à la Constitution des partis politiques et associations).
- Elle est compétente pour donner une interprétation contraignante de certaines clauses constitutionnelles, expliquer et préciser leur contenu et leur signification.
- Elle vérifie la conformité à la Constitution des accords internationaux conclus par la Bulgarie, avant leur ratification.
- Elle vérifie la conformité des lois aux normes universellement reconnues du droit international et aux traités internationaux en vigueur pour la Bulgarie.

La Cour constitutionnelle se prononce également sur d'autres sujets, par exemple les litiges liés à la suspension avant terme du mandat d'un député pour des raisons d'inéligibilité ou d'incompatibilité. La Cour constitutionnelle établit les faits donnant lieu à la suspension avant terme du mandat du président de la République : incapacité durable d'accomplissement de ses fonctions en raison d'une grave maladie.

La Constitution n'autorise ni l'attribution de nouveaux pouvoirs à la Cour constitutionnelle par voie législative, ni la restriction ou l'abrogation des pouvoirs qui lui sont conférés. Cette disposition de principe représente une garantie pour le contrôle constitutionnel, mais, en même temps, reflète la crainte de dérapages vers l'expansion démesurée et totale du contrôle constitutionnel, la volonté d'éviter des contrôles excessivement fréquents et aussi celle de ne pas porter atteinte à la séparation des pouvoirs. L'objectif est d'empêcher que la Cour constitutionnelle ne se transforme en législateur.

Le statut matériel de la Cour constitutionnelle découle de ses pouvoirs. Il correspond à la conception de la Constitution selon laquelle la Cour constitutionnelle est organiquement imbriquée dans les structures et le fonctionnement de l'État bulgare contemporain.

5. Contrôle de conformité aux normes

Le contrôle de conformité aux normes fait partie des tâches fondamentales de la Cour constitutionnelle. Il consiste à vérifier la conformité aux dispositions de la Constitution des actes juridiques du parlement et du président, ainsi que la conformité des lois aux normes universellement reconnues du droit international et aux accords internationaux auxquels la Bulgarie est partie. Le contrôle de conformité peut être abstrait ou concret, bien que cette classification ne soit pas explicitement prévue par le droit positif. Dans le cadre du contrôle abstrait, la Cour se prononce sur la conformité formelle et matérielle des lois et des autres actes du parlement, ainsi que des actes du président. Quant au contrôle concret, il n'est exercé par la Cour constitutionnelle qu'à l'égard des lois. Dans le cadre du contrôle concret, la Cour constitutionnelle ne peut être saisie que par une formation de la Cour suprême de cassation ou de la Cour suprême administrative à l'occasion d'une procédure judiciaire en cours devant l'un des deux tribunaux. La procédure en cours est suspendue et la Cour constitutionnelle est appelée à se prononcer sur la conformité à la Constitution de la loi contestée à l'occasion d'une affaire concrète. Les contrôles de conformité abstrait et concret sont exercés sur des actes législatifs en vigueur et fonctionnent comme des contrôles *a posteriori*.

La Constitution prévoit néanmoins une seule hypothèse de contrôle *a priori*. En vertu de l'article 149, alinéa 1, point 4, la Cour constitutionnelle peut vérifier la conformité à la Constitution des accords internationaux conclus par la Bulgarie, avant leur ratification.

Le contrôle de conformité aux dispositions de la Constitution porte dans la plupart des cas sur des lois adoptées par l'Assemblée nationale. Les décisions de ce type constituent une part prépondérante de l'activité de la Cour. Les lois sont soumises à ce contrôle dans leur totalité ou pour certaines de leurs dispositions seulement. Dans la plupart des cas, les requêtes se rapportent à des clauses concrètes.

6. Effet des décisions de la Cour constitutionnelle

La Constitution détermine l'effet juridique des décisions de la Cour constitutionnelle. L'article 151, alinéa 2 prévoit que les décisions de la Cour sont publiées au *Journal officiel* dans les quinze jours et entrent en vigueur trois jours après leur publication. Cette règle est identique à celle prévue par la Constitution pour la publication et l'entrée en vigueur de tous les actes normatifs juridiques, y compris les lois. Cela illustre la volonté des auteurs de la Constitution de doter les décisions de la Cour constitutionnelle de l'effet absolu reconnu uniquement aux actes

© Source : Conseil constitutionnel

normatifs juridiques.

L'effet des décisions de cassation, qui prononcent le caractère non constitutionnel de certaines lois ou dispositions de lois, s'exerce *ex nunc*, ce qui signifie que la loi ou la clause déclarée non constitutionnelle n'est plus appliquée à partir du moment de l'entrée en vigueur de la décision de la Cour constitutionnelle (art. 151, al. 2).

7. Pratique judiciaire (1991-2002)

Les douze juges de la première formation de la Cour constitutionnelle ont prêté serment le 3 octobre 1991. L'entrée en fonctions de la Cour a été accompagnée d'espoirs et d'attentes, mais aussi de la conscience très nette de la grande responsabilité qui lui incombait pour le rétablissement des structures juridiques de l'État dans les conditions de la transition. Depuis cette date jusqu'à la fin de 2002, la Cour constitutionnelle a rendu 213 décisions. Parmi elles, dans l'exercice de ses principaux pouvoirs, la Cour constitutionnelle s'est prononcée sur des requêtes de proclamation du caractère inconstitutionnel d'articles de lois ou, plus rarement, de lois entières. Cinquante-trois décisions relèvent de l'interprétation contraignante de textes constitutionnels. Vingt décisions portent sur la conformité à la Constitution d'accords internationaux ou sur la conformité de lois en vigueur avec les dispositions d'accords internationaux signés par la Bulgarie. Dans deux cas, la Cour s'est prononcée sur la conformité à la Constitution de partis politiques. Souvent la Cour s'est prononcée en exerçant simultanément ses différentes compétences.

Ce petit rappel historique montre que les onze premières années de l'existence de la Cour constitutionnelle ont été chargées et productives, mais aussi marquées par un niveau élevé de tension entre le champ du droit et celui du politique. Il ne fait pas de doute qu'avec son activité, la Cour constitutionnelle a largement contribué à rationaliser l'application des normes constitutionnelles en Bulgarie, dans les conditions complexes de la transition économique et politique.

© Source : Conseil constitutionnel