

Contrôle de la suprématie de la Constitution réalisé par la Cour constitutionnelle de la République de Bulgarie

Tzanka Todorova Petrova

Juge à la Cour constitutionnelle de Bulgarie

Monsieur le président,
Mesdames et Messieurs,

La Constitution de la République de Bulgarie a été adoptée par la Grande Assemblée nationale et est entrée en vigueur le 13 juillet 1991. À ce jour, elle a connu quatre amendements.

La Cour constitutionnelle de la République de Bulgarie fut créée en vertu du paragraphe 1, alinéa 2 des Dispositions transitoires et finales de la Constitution et a commencé à fonctionner en 1991. Les règles de son fonctionnement furent déterminées par la Loi sur la Cour constitutionnelle publiée au *Journal officiel* n°67 du 16 août 1991.

Mon intervention est composée de deux parties.

I. Suprématie de la Constitution

Ci-dessous, quelques principes fondamentaux énoncés expressément par la Constitution elle-même :

1. La suprématie de la Constitution est proclamée par l'article 5, alinéa 1 qui stipule : «La Constitution est la loi suprême que les autres lois ne sauraient contredire», «Le rôle de **loi fondamentale** qui lui est attribué est incontestable. Il correspond totalement à la souveraineté populaire : «Tout pouvoir public émane du peuple. Le peuple exerce le pouvoir directement et par les organes prévus par la présente Constitution».

2. La suprématie de la Constitution est totale et universelle. Elle est « la loi des lois ». Conformément à l'article 5, alinéa 2 « Les dispositions de la Constitution ont **un effet direct** ». Cette disposition témoigne de la suprématie de la Constitution dans le développement du droit constitutionnel bulgare et de la pratique de la justice constitutionnelle, y compris en tant que garantie du respect des droits des citoyens.

3. L'article 5, alinéa 4 de la Constitution stipule : « **Les traités internationaux**, ratifiés selon la procédure constitutionnelle, publiés et entrés en vigueur pour la République de Bulgarie, **font partie du droit national de l'État**. Ils ont la priorité sur les normes de la législation nationale si celles-ci sont en contradiction avec eux ».

On peut tirer quatre conclusions :

– premièrement, il faut respecter l'ordre constitutionnel en vigueur pour intégrer ces traités dans le droit interne ;

– deuxièmement, une fois intégrés dans le droit national, ces traités acquièrent le statut de lois et en tant que telles se soumettent à la Constitution ce qui signifie qu'ils ne sauraient la contredire (article 5, alinéa 1) ;

– troisièmement, les traités internationaux ont la primauté sur les normes législatives nationales si celles-ci sont en contradiction avec eux. S'il n'y a pas d'incompatibilité entre la législation nationale et le droit international, ce sont les lois nationales qui sont appliquées, mais en respectant les exigences juridiques internationales ;

– quatrièmement, les traités internationaux auxquels la Bulgarie est partie doivent ne pas contredire la Constitution comme les lois nationales. Cela se traduit par ailleurs par la compétence attribuée à la Cour constitutionnelle d'exercer un contrôle de constitutionnalité également sur les accords internationaux.

Les rapports entre le droit international et le droit constitutionnel bulgare sont définis conformément à l'article 5, alinéa 4 de la Constitution. L'interprétation de cette disposition doit tenir compte de l'amendement de la Constitution de 2005 (publié au *JO*, n° 18 de 2005), qui stipule : « **La République de Bulgarie participe à la construction et au développement de l'Union européenne** ». C'est une formule générale qui désigne la place et l'importance qui sont réservées au droit de l'Union européenne, à ses règlements et directives, mais aussi aux accords auxquels l'Union européenne est partie.

4. L'obligation établie par l'article 58, alinéa 1 de la Constitution selon laquelle « **les citoyens sont tenus de respecter et de suivre la Constitution et les lois** » constitue elle aussi une expression de la suprématie de la Constitution.

5. La Constitution **proclame expressément la République de Bulgarie « État de droit »**. La disposition de son article 4 est explicite : « La République

de Bulgarie est un État de droit. Elle est gouvernée conformément à la Constitution et aux lois du pays». Le Préambule lui aussi énonce solennellement : nous « proclamons notre détermination de créer un État, démocratique, de droit et social ». Toutes les dispositions constitutionnelles renferment implicitement ce principe essentiel. Il sert de base à toutes les idées et propositions sur lesquelles repose la Stratégie de l'Assemblée nationale relative à la poursuite de la réforme de la législation (*JO* n°7 du 27.01.2015).

6. La création de la Cour constitutionnelle en tant qu'organe spécial chargé de l'exercice d'un **contrôle de constitutionnalité concentré** témoigne notamment de la reconnaissance de la suprématie de la Constitution et de l'instauration d'un État de droit. La Cour constitutionnelle n'exerce le contrôle diffus de constitutionnalité qu'à titre d'exception.

7. Le principe de la **séparation des pouvoirs** est un principe d'importance fondamentale. L'article 8 de la Constitution désigne de façon explicite les trois pouvoirs – législatif, exécutif et judiciaire. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle souligne la nécessité d'une collaboration entre les trois pouvoirs et du respect du principe du pluralisme politique.

8. L'importance de l'évolution des **droits de l'homme** se révèle clairement dans l'article 57 de la Constitution. Son alinéa premier est impératif : « **Les droits fondamentaux des citoyens sont inaliénables** ». La Constitution bulgare attribue une grande importance à la création de conditions favorables à leur exercice (article 26, alinéa 1, article 14, article 44, alinéa 1, et articles 47, 56, etc.), ainsi qu'à la mise en place de garanties appropriées contre leur limitation et violation. Il est possible pourtant de procéder à une restriction provisoire à l'exercice de certains droits des citoyens, mais seulement en vertu de la loi et en présence de circonstances objectives prévues par la Loi fondamentale. La Constitution accorde la plus haute protection aux droits de l'homme et définit les droits qui ne peuvent faire l'objet d'aucune restriction.

9. Le maintien de la suprématie de la Constitution exige de protéger les principes et les valeurs qu'elle-même a proclamés. Une importance décisive pour la protection de la suprématie de la Constitution est accordée aux garanties institutionnelles établies par le droit constitutionnel en vertu des dispositions explicites de la Constitution elle-même (ladite autodéfense). Ces dispositions fixent de manière impérative les procédures de révision de la Constitution et celles relatives à l'adoption d'une nouvelle Constitution (conformément à l'article 153 à 158). Toutes ces dispositions sont d'effet direct (en vertu de l'article 5, alinéa 2 de la Constitution).

II. Le contrôle exercé par la Cour constitutionnelle de la République de Bulgarie

1. La Cour constitutionnelle de la République de Bulgarie jouit d'un statut particulier. Elle ne fait pas partie du système judiciaire et la Constitution lui a réservé un chapitre spécial.

La Cour exerce un contrôle de constitutionnalité concentré.

La légitimité du contrôle exercé par la Cour constitutionnelle est reconnue et respectée. Une question actuellement est discutée en Bulgarie : elle porte sur l'élargissement de la saisine en accordant aux citoyens le droit d'accès direct à la Cour constitutionnelle, c'est-à-dire par l'introduction de la plainte constitutionnelle. Cette question fait partie du débat public sur la réforme du système judiciaire qui est en cours en Bulgarie.

2. La Cour constitutionnelle n'agit pas *ex-officio*, mais seulement lorsqu'elle est saisie par les sujets de droit exhaustivement énumérés par la Constitution. Lorsque la Cour est saisie par l'Assemblée nationale, la requête doit être signée par au moins un cinquième des députés dont le nombre total est de 240.

La pratique de la Cour constitutionnelle montre que le droit de saisine est accordé non seulement à la Cour suprême de cassation et à la Cour administrative suprême, mais également à leurs chambres et à leurs formations (article 150, alinéas 1 et 2 de la Constitution). Cela s'inscrit dans l'esprit d'élargissement des pouvoirs des organes juridictionnels et de développement des principes démocratiques au sein du système judiciaire et correspond à une meilleure protection des droits des citoyens (article 117, alinéa 1 de la Constitution).

En 2006, (JO n° 27 de 2006) un nouvel alinéa 3 fut inséré dans l'article 150 de la Constitution accordant à l'Ombudsman le droit de contester la constitutionnalité d'une loi au motif qu'elle porterait atteinte aux droits et aux libertés des citoyens.

3. **Les compétences de la Cour constitutionnelle** sont énumérées par la Constitution et par l'article 12 de la Loi sur la Cour constitutionnelle.

Les compétences de la Cour sont délimitées par la Constitution. En vertu de l'article 149, alinéa 2 de la Constitution, la Cour constitutionnelle **ne peut se voir attribuer ou retirer des compétences aux termes d'une loi**. Cela traduit l'idée de stabilité et de durabilité de la justice constitutionnelle et garantit le respect de la séparation des pouvoirs.

4. Le **contrôle de constitutionnalité** fait partie des tâches fondamentales de la Cour constitutionnelle. Il peut être abstrait et concret et n'est exercé qu'*a posteriori*. Le contrôle *a priori* n'est admis que dans un seul cas prévu

à l'article 149, alinéa 1.4 de la Constitution en vertu duquel la Cour constitutionnelle vérifie la conformité aux dispositions de la Constitution des traités internationaux avant leur ratification.

Le contrôle de constitutionnalité a pour objet de vérifier la conformité des lois à la Constitution. Il peut s'étendre également aux lois adoptées avant l'entrée en vigueur de l'actuelle Constitution. Selon la pratique de la Cour constitutionnelle, le Règlement de l'organisation et du fonctionnement de l'Assemblée nationale (article 73), ainsi que les résolutions adoptées par celle-ci peuvent faire eux-aussi l'objet d'un contrôle de constitutionnalité.

La Cour constitutionnelle n'est pas limitée par le moyen d'inconstitutionnalité évoqué dans la requête. Par contre, elle ne peut pas se prononcer au-dehors du *petitum*. La pratique de la Cour montre qu'elle peut se prononcer sur l'inconstitutionnalité non seulement des dispositions législatives ou de certaines parties de celles-ci, mais également sur un ensemble de normes.

La Cour constitutionnelle ne peut pas jouer le rôle de législateur positif. Elle ne peut qu'établir l'inconstitutionnalité de la disposition qui lui est soumise sans se prononcer sur le contenu de la future disposition.

La **procédure suivie devant la Cour constitutionnelle** est définie par la Cour elle-même conformément à la Loi sur la Cour constitutionnelle et au Règlement de son fonctionnement. La Cour se prononce sur la recevabilité de la requête par une décision préliminaire et sur le fond de l'affaire par une décision. Elle a le droit de consulter des parties intéressées. Elle est autonome dans son appréciation concernant le respect des exigences relatives à la saisine et au déroulement de la procédure.

Conformément à l'article 151, alinéa 2 et à l'article 33 du Règlement, les décisions de la Cour constitutionnelle, c'est-à-dire leurs dispositifs et motivations, sont publiées au *Journal officiel*, ainsi que les opinions dissidentes et les positions des juges. Afin de répondre aux exigences de rapidité et de transparence de la procédure, le dispositif de chaque décision est annoncé immédiatement après la clôture de la séance.

Les décisions de la Cour constitutionnelle sont définitives. Lorsque la Cour s'est prononcée sur une requête aucune autre requête ne peut être introduite pour le même motif (conformément à l'article 21, alinéa 5 de la Loi sur la Cour constitutionnelle).

5. L'article 149, alinéa 1.1 de la Constitution attribue à la Cour constitutionnelle la compétence de procéder à l'**interprétation contraignante** de la Constitution. En pratique, l'interprétation contraignante est une interprétation authentique.

L'exercice par la Cour constitutionnelle de la compétence d'interprétation contraignante, qui est une compétence distincte, a joué un rôle important et

constructif dans le processus des changements démocratiques en Bulgarie. Cette technique est nécessaire pour le déroulement des processus d'intégration auxquels l'État bulgare participe dans le cadre de transfert de compétences à l'Union européenne. **La Cour a rendu plusieurs décisions sur cette question, à savoir** : décisions n^{os} 3/2003, a. c. n^o 22/2002 et 3/2004, a. c. n^o 3/2004, *JO* n^o 3/2004, *JO* n^o 61/2004 relatives à l'adhésion de la Bulgarie à l'Union européenne (interprétation des articles 153 et 158 de la Constitution) ; décisions n^{os} 2/2005 a. c. n^o 9/2004 (*JO* n^o 16/2005) sur saisine de la chambre commerciale de la Cour suprême de cassation ; 13/2010, a. c. n^o 12/2010 relative à l'interprétation de la catégorie juridique de mandat et les conditions de sa cessation avant terme et la décision préliminaire du 17 mars 2015, a. c. n^o 1/2015 relative à l'interprétation de l'article 12, al. 2 de la Constitution.

6. Dès l'étape préparatoire de l'adhésion de la Bulgarie à l'Union européenne, le constituant bulgare était pleinement conscient de la nécessité d'adapter les compétences de la Cour constitutionnelle aux conditions induites par l'adhésion et de la nécessité de **l'harmonisation de la législation nationale avec le droit communautaire**. Par ailleurs, les lois bulgares doivent dorénavant être conformes non seulement à la Constitution bulgare, mais également au droit de l'Union européenne. Par conséquent, la Cour constitutionnelle a pu réexaminer et enrichir son expérience en matière de contrôle de constitutionnalité. En ce sens, ses décisions n^o 3 de 2004, n^o 7 de 2006 et n^o 8 de 2006 acquièrent une grande importance. Selon l'interprétation contraignante et abstraite donnée par la Cour dans la décision n^o 3 de 2004, les actes du droit primaire de l'Union européenne sont des accords au sens de l'article 5, alinéa 4 de la Constitution et conformément aux conditions prévues, leurs dispositions sont intégrées dans le droit interne bulgare. D'après la motivation de cette décision, l'exigence prévue à l'article 24, alinéa 2 de la Constitution relative à l'établissement d'un « ordre international équitable » constitue la base et le cadre de l'adhésion de la Bulgarie à l'UE, tandis que les dispositions de l'article 4 de la Constitution complétées par le nouvel alinéa 3 stipulant que « **La République de Bulgarie participe à la construction et au développement de l'Union européenne** » s'inscrivent complètement dans cet esprit. Cela contribue au développement et à la dynamique des compétences de la Cour constitutionnelle, même en l'absence d'un ajout explicite à l'alinéa 1 de l'article 149 de la Constitution attribuant une nouvelle compétence à la Cour, celle d'exercer un **contrôle pour vérifier la conformité des lois bulgares au droit de l'Union européenne**, ce qui est par ailleurs discuté *de lege ferenda*. En réalité, la Cour constitutionnelle se réfère au droit communautaire et vérifie la conformité des lois à ses normes, même lorsque le requérant ne l'a pas demandé. Pour fonder sa thèse en faveur de la constitutionnalité ou de l'inconstitutionnalité d'une loi, la Cour constitutionnelle trouve souvent

des arguments tirés des arrêts de la Cour européenne de Strasbourg et de la Cour de Luxembourg. Cela se rapporte non seulement au règlement des cas concrets, mais contribue également à l'instauration d'une harmonie entre les deux systèmes juridiques et au respect des exigences du droit international. Dans sa décision n° 1 de 2008, affaire constitutionnelle n° 10 de 2007, la Cour dit : « En vertu de l'article 149, alinéa 1.4 de la Constitution, lorsque la Cour est dûment saisie, elle peut se prononcer sur la conformité d'une loi aux accords internationaux auxquels la Bulgarie est partie... En cas de contradiction, c'est le Règlement de l'Union européenne qui a la primauté sur les actes normatifs bulgares. En ce qui concerne la Directive de l'Union européenne, c'est un acte dont les principes et les objectifs engagent tout État membre à mettre son droit national en conformité avec son contenu (article 249, alinéas 2 et 3 du Traité instituant la Communauté européenne). C'est le droit national qui, notamment, peut faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité ».

Les amendements susmentionnés comportent des points communs : ainsi, tous protègent la suprématie de la Constitution et, portent sur le transfert à l'Union européenne de pouvoirs découlant directement de la Constitution. Tel est par ailleurs l'énoncé de la disposition de l'article 85, alinéa 1.9 de la Constitution. Ces amendements ont contribué au maintien de la suprématie de la Constitution et à la mise en place de démarches visant à l'intégration du droit de l'Union européenne dans le droit bulgare. D'autant plus que toutes les lois portant ratification d'accords internationaux, aux termes de l'article 85, alinéa 1.9 de la Constitution, sont adoptées par l'Assemblée nationale à la majorité des deux tiers de tous les députés. La Constitution a la primauté sur les traités internationaux, y compris sur ceux relatifs à l'exercice de compétences par l'Union européenne. L'article 85, alinéa 4 de la Constitution stipule que **« La signature de traités internationaux qui exigent des amendements à la Constitution doit être précédée de l'adoption de ces amendements »**. Il est évident que toutes ces dispositions ont une importance pour le maintien de la suprématie de la Constitution et pour la garantie de la souveraineté et de la prospérité de la République de Bulgarie. Elles ont certainement une importance à l'échelle internationale et communautaire.

7. Le 21 janvier 2015 l'Assemblée nationale a approuvé la Stratégie actualisée relative à la poursuite de la réforme du système judiciaire, élaborée par le Conseil des ministres. L'approbation de cette Stratégie place les questions relatives à la **Grande assemblée nationale (qui est une Assemblée constituante) au centre de l'actualité**. Les compétences de la Grande assemblée nationale sont énumérées dans l'article 158 de la Constitution. En principe, elle n'intervient que pour réaliser les objectifs pour lesquels elle a été élue. La question qui est de nouveau évoquée est celle de savoir si les amendements de la Constitution en cours de préparation doivent être adoptés par la Grande

assemblée nationale ou par l'Assemblée nationale ordinaire. Les compétences de la Grande assemblée nationale portent sur des questions fondamentales telle la souveraineté populaire et la souveraineté nationale, ainsi que l'inaliénabilité des droits fondamentaux des citoyens.

*

La suprématie de la Constitution est un acquis de l'État démocratique. Voilà pourquoi il est tout à fait justifié que les citoyens demandent que les grands problèmes auxquels ils font face soient réglés selon les prescriptions de la Constitution et par la Cour constitutionnelle. Sont également fondées leurs demandes concernant la révision de certains textes de la loi fondamentale, ainsi que celles relatives aux démarches plus radicales, à savoir l'adoption d'une nouvelle Constitution qui corresponde d'avantage aux besoins de la société et dont les dispositions prévoient de nouvelles possibilités pour la participation des citoyens à la gouvernance de l'État et à la solution des problèmes relatifs au pouvoir judiciaire et qui leur permettent d'exercer un contrôle effectif sur l'action des institutions publiques.