

COUR CONSTITUTIONNELLE DE BULGARIE

PRÉSENTATION GÉNÉRALE

I. INTRODUCTION

Avant l'adoption de la nouvelle Constitution de la République de Bulgarie, le 12 juillet 1991, il n'existait, dans le système judiciaire bulgare, aucun organe spécialisé chargé de contrôler la constitutionnalité des lois. Ce rôle était exercé par l'Assemblée nationale. La Constitution de 1991 a prévu la création d'une Cour constitutionnelle et envisagé l'adoption d'une loi spéciale relative à la Cour constitutionnelle, que l'Assemblée nationale a adoptée le 16 août 1991. En vertu de cette loi, la Cour constitutionnelle a adopté un règlement qui régit son organisation et ses activités.

II. FONDEMENTS TEXTUELS

La loi relative à la Cour constitutionnelle contient des dispositions de fond et des dispositions de forme. Elle énonce des règles importantes concernant l'organisation, la composition et l'activité de la Cour et définit sa vocation principale – veiller à la suprématie de la Constitution. Elle stipule que la Cour constitutionnelle est indépendante du pouvoir législatif, du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire et s'inspire exclusivement, dans ses travaux, des dispositions de la Constitution et de ladite loi. Il en résulte que la Cour ne fait pas partie intégrante de l'ordre judiciaire mais jouit d'un statut autonome parmi les institutions supérieures de l'État. En cas de divergence entre la loi relative à la Cour constitutionnelle et d'autres lois, la première l'emporte.

Le règlement qui régit l'organisation et les activités de la Cour constitutionnelle contient deux types de dispositions : des dispositions organisationnelles et techniques, et des dispositions procédurales. Ces dernières revêtent une grande importance pour le processus constitutionnel. Il est important aussi que le règlement, en tant que loi normative et source juridique de la Cour constitutionnelle, ait été adopté par la Cour elle-même : c'est là une preuve supplémentaire de son autonomie au regard des autres organes supérieurs de l'État.

III. COMPOSITION ET ORGANISATION

■ 1. Composition

La Cour constitutionnelle de la République de Bulgarie est composée de douze juges. Un tiers d'entre eux sont élus par l'Assemblée nationale, un autre tiers nommés par le président de la République, et le tiers restant élus lors d'une réunion commune des juges de la Cour suprême de cassation et de la Cour administrative suprême. Sont éligibles comme

juges à la Cour constitutionnelle des juristes qui ont fait preuve de hautes qualités professionnelles et morales et ont au moins quinze ans d'expérience dans la profession juridique. Les juges sont élus ou nommés pour une période de neuf ans et ne peuvent être ni réélus ni nommés une nouvelle fois. Les membres de la Cour sont renouvelés à raison d'un tiers tous les trois ans, selon un roulement établi par la loi relative à la Cour constitutionnelle. Cette loi définit la procédure à suivre pour mettre fin aux fonctions d'un juge de la Cour constitutionnelle, à la suite d'une décision de la Cour. Les juges jouissent de la même immunité que les députés.

En vertu de la Constitution, la qualité de juge de la Cour constitutionnelle est incompatible avec celle de député, l'exercice d'une fonction administrative ou publique, l'appartenance à un parti politique ou à un syndicat et l'exercice d'une activité commerciale ou de toute autre activité professionnelle rémunérée.

À l'issue de la prestation de serment par les juges, le 3 octobre 1991, la Cour a tenu sa première séance et a élu au scrutin secret son président pour une durée de trois ans.

■ 2. Procédure et organisation

La Cour constitutionnelle n'a pas l'initiative de la poursuite. La Constitution précise quels organes et personnes sont en droit de saisir la Cour : un cinquième au moins de tous les députés, le président de la République, le Conseil des ministres, la Cour suprême de cassation, la Cour administrative suprême et le procureur général.

Les requêtes doivent être rédigées en bulgare, satisfaire à toutes les conditions énoncées dans la loi relative à la Cour constitutionnelle et dans le règlement régissant l'organisation et les activités de celle-ci, et être accompagnées d'un exposé des motifs. En cas de conflit de compétences entre les organes de l'administration locale et ceux de l'administration centrale, les requêtes doivent être accompagnées de preuves documentaires attestant que l'objet du conflit a été examiné par les parties intéressées.

Après avoir vérifié l'authenticité des documents soumis, le président de la Cour entame la procédure, désigne un ou plusieurs juges appelés à faire fonction de rapporteurs et fixe une date pour les audiences. Le rapporteur met l'affaire en état et présente les argumentations respectives. La Cour décide quelles sont les institutions et les personnes intéressées, leur donne notification et leur offre la possibilité de présenter leurs observations et leurs moyens de preuve par écrit.

Toute affaire portée devant la Cour constitutionnelle se déroule en deux phases. Au cours de la première phase, les questions touchant la recevabilité de la requête sont tranchées. La deuxième phase est axée sur les débats et le jugement de l'affaire sur le fond. Cela n'exclut toutefois pas un examen de la recevabilité. Seules les preuves documentaires sont recevables, sauf dans les procédures de mise en accusation du président ou du vice-président de la République où toutes les preuves sont admises.

La Cour constitutionnelle siège hors de la présence des parties intéressées, sauf dans les procédures de mise en accusation engagées par l'Assemblée nationale contre le président ou le vice-président de la République, ou les procédures d'incompatibilité concernant un député. La Cour constitutionnelle a toute liberté pour décider de tenir une séance publique, auquel cas elle est tenue d'informer les parties intéressées dont les représentants doivent présenter une autorisation écrite.

Au cas où la Cour constitutionnelle établirait qu'une requête émane d'organes ou de personnes autres que ceux qui sont en droit de la présenter, ou que la demande échappe à sa compétence, ou qu'il existe d'autres obstacles procéduraux, elle s'abstient d'entamer la procédure ou y met fin et adresse une notification à cet effet aux parties intéressées. La Cour se prononce sur la recevabilité d'une requête en formulant une résolution, et sur le fond d'un différend en adoptant une décision.

La Cour est censée siéger lorsque les deux tiers au moins des juges sont présents et, dans les procédures de mise en accusation du président ou du vice-président de la République, si les trois quarts au moins de tous ses membres sont présents. Toute décision de la Cour constitutionnelle doit être prise à la majorité absolue des voix de tous les juges. Toute décision tendant à lever l'immunité d'un juge de la Cour constitutionnelle, ou à établir son incapacité de s'acquitter des obligations de sa charge, est prise à la majorité des deux tiers des voix de tous les juges. Le vote est public. Les abstentions ne sont pas autorisées. Le vote n'a lieu au scrutin secret que lorsqu'il porte sur des requêtes concernant le président ou le vice-président de la République et lorsqu'il s'agit de lever l'immunité d'un juge de la Cour constitutionnelle ou d'établir son incapacité de s'acquitter des obligations de sa charge.

Les juges qui désapprouvent une décision ou une résolution adoptée par la Cour peuvent formuler une opinion dissidente par écrit. Cette disposition ne s'applique pas en cas de vote au scrutin secret.

IV. COMPÉTENCES

Les pouvoirs de la Cour constitutionnelle, tels qu'ils sont définis par la Constitution de la République de Bulgarie, sont les suivants :

- La Cour constitutionnelle donne de la Constitution des interprétations qui s'imposent à tous. Il en découle qu'elle donne des interprétations officielles et contraignantes en vue d'assurer une lecture uniforme et invariable de l'essence et du contenu des normes constitutionnelles pour autant que celles-ci sont à la base de la primauté du droit et sont directement exécutoires. La plupart du temps, les requêtes en réexamen par la Cour constitutionnelle sont introduites pour des considérations d'ordre pratique liées à des interprétations divergentes de normes constitutionnelles. La Cour exige des requérants qu'ils prouvent le bien-fondé d'une interprétation et avancent des motifs valables. En exposant les raisons d'une certaine interprétation, la Cour explique d'une manière détaillée et bien argumentée sa lecture de la norme pertinente et donne dans sa décision, qui assume généralement une forme normative, une réponse concise à la question soulevée.

- La Cour constitutionnelle se prononce sur les requêtes tendant à établir l'inconstitutionnalité de lois et autres actes législatifs adoptés par l'Assemblée nationale, ainsi que de décrets présidentiels. Il s'agit, en l'espèce, d'un contrôle a posteriori de la conformité à la Constitution, pour lequel aucun délai n'est prescrit. Ont été examinées et tranchées jusqu'à présent, beaucoup de questions telles que les suivantes :

- le contrôle constitutionnel doit-il s'étendre aux lois adoptées avant l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution ? La Cour a décidé que ces lois ne ressortaient pas de sa compétence (4 juges ont formulé, respectivement, une opinion dissidente). Ensuite cette position a changé ;
- toutes les décisions de l'Assemblée nationale et du président de la République – à l'exception des lois – sont-elles susceptibles d'un contrôle constitutionnel ? La Cour a conclu qu'en principe toutes le sont, encore qu'il soit discutable que ce contrôle doive s'étendre à des décisions entièrement discrétionnaires découlant de l'intérêt public, telles que l'attribution exceptionnelle de pensions à des personnes, des décrets de grâce, etc.

- La Cour constitutionnelle tranche les conflits de compétence entre l'Assemblée nationale, le président et le Conseil des ministres ainsi qu'entre les organes de l'administration locale et les organes exécutifs centraux. Conformément à la loi relative à la Cour constitutionnelle, la Cour n'examine de tels conflits qu'une fois que les parties concernées en ont examiné l'objet entre elles.

- La Cour constitutionnelle se prononce sur la compatibilité des traités internationaux conclus par la République de Bulgarie avec la Constitution ainsi que sur la compatibilité des

lois internes avec les normes du droit international et les traités internationaux auxquels la Bulgarie est partie. Cette question soulève de nombreux problèmes : la corrélation entre la législation interne et le droit international ; les pouvoirs de la Cour face au principe constitutionnel fondamental qui établit la primauté des traités internationaux sur les principes du droit interne ; les dispositions à prendre en cas de non-conformité de la Constitution à un traité international (le cas échéant, la Cour constitutionnelle estime que la Constitution doit l'emporter) ; et le stade auquel il convient de juger de la constitutionnalité d'un instrument international (avant ou après sa ratification).

- La Cour constitutionnelle se prononce également sur les différends relatifs à la constitutionnalité des partis et des associations politiques. Jusqu'à présent elle n'a examiné qu'un seul différend de ce type. Certaines difficultés ont surgi quant à l'interdépendance des pouvoirs de la Cour constitutionnelle et de ceux de la Cour suprême de cassation, et quant à savoir si les députés d'un parti déclaré inconstitutionnel sont privés de leur qualité.

- La Cour constitutionnelle se prononce sur les différends concernant la légalité de l'élection du président et du vice-président de la République.

- Elle détermine les cas dans lesquels le président et le vice-président de la République sont privés de leurs prérogatives avant l'expiration de leur mandat.

- La Cour constitutionnelle se prononce également sur la légalité de l'élection des députés. Elle n'a pas eu à trancher une telle question jusqu'à présent.

- La Cour constitutionnelle constate, le cas échéant, l'inéligibilité des députés ou qu'il y a incompatibilité entre un mandat parlementaire et l'exercice d'autres activités.

- La Cour constitutionnelle se prononce sur les accusations portées par l'Assemblée nationale contre le président ou le vice-président de la République. Ce faisant, elle assume une responsabilité politique.

- Le cas échéant, la Cour constitutionnelle lève l'immunité d'un juge de la Cour constitutionnelle et constate son incapacité de s'acquitter des obligations de sa charge ou l'incompatibilité de son mandat avec l'exercice d'autres activités.

- En vertu de la Constitution, aucune loi ordinaire ne peut conférer de nouveaux pouvoirs à la Cour constitutionnelle ni suspendre, ni restreindre ses pouvoirs tels qu'ils sont envisagés dans la Constitution. Il s'agit là, pour la stabilité de la Cour, d'une garantie constitutionnelle importante, vu qu'elle exclut toute modification de ses pouvoirs par la voie d'une procédure législative ordinaire. De telles modifications peuvent uniquement être opérées par voie de modification de la Constitution et sous certaines conditions.

V. NATURE ET EFFETS DES JUGEMENTS

Les décisions de la Cour constitutionnelle sont définitives et obligatoires pour tous les organes de l'État, toutes les personnes morales et tous les citoyens.

Il importe de noter que les actes normatifs ou les décisions déclarés inconstitutionnels par la Cour constitutionnelle perdent leur force exécutoire. Les actes normatifs et les décisions rendus par un organe incompétent sont frappés de nullité. L'autorité auteur d'un acte déclaré inconstitutionnel est tenue de remédier à toutes les conséquences juridiques de cette inconstitutionnalité.

Lorsqu'une requête est rejetée par la Cour, il est interdit de saisir celle-ci une deuxième fois d'une requête ayant un objet identique.

Les décisions adoptées par la Cour constitutionnelle et l'exposé des motifs s'y rapportant sont publiés au *Journal officiel* dans un délai de quinze jours à compter de leur adoption et

entrent en vigueur trois jours après leur publication. Les décisions concernant l'élection du président, du vice-président ou d'un député ainsi que celles liées à la qualité de juge de la Cour constitutionnelle prennent effet le jour où elles sont adoptées.

CONCLUSION

Le bilan de la Cour constitutionnelle de la République de Bulgarie en plus de sept ans d'existence – durée relativement brève – a confirmé qu'une telle institution est indispensable et contribue à l'instauration d'un ordre constitutionnel stable dans le pays.