

## **B. Rapport de la Cour constitutionnelle de Bulgarie**

*Rapport préparé par M.Hristo Danov, Président de la Cour constitutionnelle de la République de Bulgarie, pour la troisième Conférence des Chefs d'institution de l'ACCPUF tenue à Djibouti en janvier 2002.*

### **1. L'organisation judiciaire bulgare**

Aux termes de l'article 117 de la Constitution bulgare le système judiciaire défend les droits et les intérêts des citoyens, des personnes morales et de l'Etat. Il est indépendant du pouvoir exécutif et rend justice au nom du peuple. Le système judiciaire comprend deux types de tribunaux – les tribunaux de droit civil et pénal et les tribunaux administratifs. Tous ces tribunaux jugent des affaires pénales, tranchent sur des litiges civils et en tant que juridictions d'appel examinent les plaintes contre des actes administratifs individuels.

Le système juridictionnel bulgare fonctionne en trois instances. Font partie de ce système les tribunaux de district, les tribunaux départementaux, les tribunaux d'appel, ainsi que la Cour suprême de cassation et la Cour suprême administrative.

Ces tribunaux jugent des affaires en matière pénale, civile, administrative et militaire.

Font partie des juridictions de première instance les tribunaux de district et les tribunaux départementaux. La loi définit strictement leurs compétences. Ainsi, les affaires au pénal sont jugées soit par le tribunal de district, soit par le tribunal départemental en fonction du type d'acte délictueux perpétré et de la peine maximale qui peut être infligée selon la loi. En ce qui concerne les affaires civiles, c'est le montant de la demande qui détermine lequel des deux tribunaux se chargera du leur jugement.

La procédure des affaires soumises au tribunal de district est menée par un juge unique et les décisions ou les peines qu'il prononce sont susceptibles d'appel devant le tribunal départemental.

Lorsque le tribunal départemental rend justice en première instance, il est une juridiction à juge unique. Les décisions rendues et les peines prononcées par le tribunal départemental dans ce cas sont susceptibles d'appel devant une cour d'appel. En Bulgarie, il y a cinq cours d'appel et un tribunal militaire.

Lorsque les tribunaux départementaux et les cours d'appel rendent justice en tant que juridictions de deuxième degré, leurs compétences sont supérieures et ils examinent l'affaire en question aussi bien en ce qui concerne les faits que les points de droit. Ils sont obligés de se prononcer aussi sur la recevabilité et la nullité des décisions rendues. Ils ont le droit de confirmer ou d'annuler les décisions rendues ou les peines prononcées, ainsi que de rendre leur propre décision après avoir examiné l'affaire sur le fond. Ils ont le droit aussi de rassembler des preuves nouvelles si les parties intéressées le leur demandent et sur cette base rendre leur décision ou prononcer leur jugement.

Les peines et les décisions, prononcées et rendues par les tribunaux de district et par les cours d'appel, sont susceptibles de recours, mais il y a certaines limitations qui sont définies par la loi et qui concernent le type de l'acte délictueux et le montant de la demande devant la Cour suprême de cassation de la République de Bulgarie.

Le siège de la Cour suprême de cassation de la République de Bulgarie est à Sofia.

Il a trois chambres : pénale, civile et militaire. Les affaires sont jugées par des formations composées de trois juges.

Les compétences de la Cour suprême de cassation lors de l'examen des affaires sont limitées à l'examen de la violation, soit de la loi matérielle, soit de la loi de procédure. Lorsque le pourvoi en cassation est fondé, cette Cour a le droit d'annuler la décision ou la peine prononcée, et de renvoyer l'affaire en vue de son réexamen par le même tribunal inférieur mais par une autre formation.

Lorsque la peine ou la décision est annulée sur la base unique d'une violation de la loi, la Cour suprême de cassation est obligée de se prononcer sur le fond de l'affaire. L'affaire sera jugée alors en séance publique. Dans ce cas il est possible de procéder au rassemblement de preuves liées à des faits nouveaux ou survenus après le jugement de l'affaire par la juridiction supérieure. La décision rendue dans ce cas est susceptible d'appel devant le même tribunal mais par une autre formation composée de trois juges.

Les décisions et les peines de la Cour suprême de cassation sont définitives et ne peuvent faire l'objet d'aucun recours. Nonobstant, le code de procédure pénale et le code de procédure civile prévoient des dispositions à l'aide desquelles il est possible d'annuler des actes judiciaires entrés en vigueur. Ces cas sont énumérés de façon exhaustive dans les codes susmentionnés.

Les compétences des chambres administratives des tribunaux départementaux portent uniquement sur les plaintes des personnes physiques et morales portées contre des actes administratifs individuels concernant leurs droits et intérêts légitimes. Elles rendent justice en tant que cours d'appel de deuxième degré sur des plaintes déposées par des personnes physiques et morales. Les décisions qu'elles rendent peuvent faire l'objet d'un pourvoi en cassation devant la Cour suprême administrative.

Le siège de la Cour suprême administrative se trouve à Sofia. Ses compétences sont réduites au règlement de litiges administratifs entre les citoyens, les personnes morales et les autorités administratives.

Lorsqu'il s'agit d'un acte administratif émanant du Conseil des ministres, d'un ministre ou d'un administrateur régional, le litige est porté directement devant la Cour suprême administrative. Dans ce cas une formation de trois juges se prononce sur l'acte qui est objet du recours.

La Cour suprême administrative a aussi les compétences de soumettre tous les règlements, ordonnances et autres actes réglementaires émanant du Conseil des ministres, des ministres eux-mêmes, des administrateurs régionaux et des maires des communes à un contrôle de conformité aux lois qu'ils servent et à un contrôle de conformité à la Constitution. Dans le cas où ces actes normatifs seraient contraires, partiellement ou dans leur ensemble, à la Constitution ou à la loi sur la base de laquelle ils sont établis, la Cour suprême administrative déclare leur nullité. La décision rendue par la Cour suprême administrative est publiée au Journal officiel et entre en vigueur à partir de la date de sa publication.

Les décisions, que la Cour suprême administrative rend en tant que juridiction du premier degré, peuvent faire l'objet d'un appel devant une formation de cinq juges de la cette même Cour. Les décisions ainsi rendues sont définitives.

## **2. La Cour constitutionnelle de la République de Bulgarie**

La Cour constitutionnelle est instituée par la Constitution de la République de Bulgarie (articles 147 – 152 y compris). La loi sur la Cour constitutionnelle et son règlement intérieur régissent tous les aspects de son organisation et fonctionnement. La Cour constitutionnelle fut créée le 3 octobre 1991 et a déjà 10 ans d'existence.

La vocation de la Cour constitutionnelle est de garantir la suprématie de la Constitution.

La Cour constitutionnelle est indépendante des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire et s'inspire exclusivement, dans ses travaux, des dispositions de la Constitution et de la loi sur la Cour constitutionnelle. Elle dispose aussi d'un budget autonome.

Bien que dénommée «Cour» par la Constitution, la Cour constitutionnelle ne fait pas partie intégrante de l'ordre judiciaire bulgare. Elle a sa propre place parmi les autres structures et institutions du pays. Ses pouvoirs et responsabilités sont définis explicitement dans la Constitution et dans la loi sur la Cour constitutionnelle. Les modalités de fonctionnement sont définies dans le règlement sur son organisation et ses activités.

Etant donné que le Parlement de Bulgarie n'a qu'une seule chambre, la Cour constitutionnelle joue, dans certains cas et sous certaines limitations, le rôle de deuxième chambre.

La Cour est composée de douze juges. Elle a un secrétaire général et le personnel spécialisé nécessaire.

Les juges sont élus ou nommés comme suit : un tiers est élu par l'Assemblée nationale, un tiers nommé par le président de la République et le tiers restant élu lors d'une réunion commune des juges de la Cour suprême de cassation et de la Cour suprême administrative. Le mandat des juges est de neuf ans. Les membres de la Cour sont renouvelés à raison d'un tiers tous les trois ans.

Peuvent être élus ou nommés juges à la Cour constitutionnelle des juristes qui ont fait preuve de hautes qualités professionnelles et morales, ayant au moins 15 ans d'expérience dans la profession juridique. Ils doivent être des citoyens bulgares et ne doivent pas avoir de double nationalité. Leur statut de juge est incompatible avec l'exercice d'une fonction publique, l'adhésion à parti politique ou à un syndicat et avec l'exercice d'une profession libre, commerciale ou autre activité rémunérée. Les juges ne peuvent être ni réélus, ni nommés une nouvelle fois après l'expiration de leur mandat.

Les juges constitutionnels ont le même statut que celui des membres du Parlement. Ils jouissent de la même immunité que les députés et ne sont pas pénalement responsables.

L'immunité d'un juge ne peut être levée que par la Cour constitutionnelle en cas de commission d'un acte délictueux grave. Dans ce cas le procureur général doit présenter à la Cour constitutionnelle tous les détails relatifs à l'acte délictueux. Un juge constitutionnel ne peut faire l'objet d'aucune procédure pénale avant que son immunité n'ait été levée.

Avant d'entrer en fonction les juges prêtent serment d'accomplir leurs obligations honnêtement et conformément aux dispositions de la Constitution.

Les juges ont tous les mêmes droits. Ils élisent en leur sein, au scrutin secret, le président de la Cour dont le mandat est de trois ans. A l'expiration de ce mandat il peut être réélu pour un deuxième mandat. Le président préside les séances de la Cour, mais sa voix n'est pas prépondérante.

Le président veille au bon fonctionnement de la Cour et dirige aussi son administration.

Les pouvoirs de la Cour constitutionnelle sont énumérés de façon exhaustive dans l'article 149, alinéa 1 de la Constitution. La Cour constitutionnelle :

1. donne des interprétations impératives de la Constitution;
2. se prononce, lorsqu'elle est saisie, sur demande visant l'établissement de l'inconstitutionnalité des lois et des autres actes de l'Assemblée nationale, ainsi que des actes du président;
3. règle les litiges concernant la compétence, entre l'Assemblée nationale, le président et le Conseil des ministres, comme entre les organes d'autogestion locale et les organes exécutifs centraux;
4. statue sur la conformité des accords internationaux conclus par la République de Bulgarie, avec la Constitution, avant leur ratification, ainsi que sur la conformité des lois avec les normes universellement reconnues du droit international et les accords internationaux dont la Bulgarie est partie;
5. se prononce sur des litiges relatifs au caractère constitutionnel des partis et des associations politiques;
6. se prononce sur des litiges concernant la légalité de l'élection du président et du vice-président;
7. se prononce sur des litiges concernant la légalité de l'élection des députés;
8. se prononce sur des accusations formulées par l'Assemblée nationale à l'encontre du président et du vice-président;
9. lève l'immunité d'un juge et constate son incapacité de s'acquitter des obligations de sa charge ou l'incompatibilité de son mandat avec l'exercice d'autres activités.

Le deuxième alinéa de cet article précise que la Cour constitutionnelle ne peut se voir attribuer ou retirer des pouvoirs par une loi.

La Cour constitutionnelle n'a pas le droit d'ouvrir une procédure à sa propre initiative. Elle ne peut pas agir *ex officio*. Selon la Constitution, la Cour constitutionnelle se réunit lorsqu'elle est saisie par : au moins un cinquième des députés de l'Assemblée nationale, le président de la République, le Conseil des ministres, la Cour suprême de cassation, la Cour suprême administrative et le procureur général. Les conseils municipaux peuvent aussi engager des poursuites judiciaires sur les questions citées au point 3 ci-dessus.

La procédure devant la Cour constitutionnelle se déroule en deux phases. Au cours de la première phase des délibérations préalables portent sur la recevabilité de la requête. Dans le cas où la Cour se prononcerait en faveur de l'examen de la requête sur le fond, la Cour constitutionnelle définit par arrêt les parties qui ont un intérêt pour agir et qui seront avisées de produire, dans un délai imparti, leurs considérations écrites relatives à l'affaire et fixe aussi la date de l'examen de l'affaire sur le fond.

La deuxième phase est consacrée à un examen en détail de tous les aspects du problème qui fait l'objet de la requête. La Cour n'est pas limitée des considérations d'inconstitutionnalité évoquées dans la requête. Elle peut motiver sa décision par des considérations d'inconstitutionnalité autres que celles de la requête, même celles qui ne sont pas évoquées dans la requête demandant l'annulation d'une loi.

Les séances de la Cour sont régulières lorsque au moins trois quarts des juges sont présents. En principe les séances de la Cour se déroulent *in camera*. Dans certains cas, lorsque l'affaire portée devant la Cour suscite un grand intérêt au sein de l'opinion publique, l'examen de l'affaire se déroule en séance publique avec la participation des parties intéressées et en présence des représentants accrédités des mass-média et des citoyens. Dans ces cas les parties intéressées peuvent assister personnellement ou être représentées par des juristes qualifiés.

Les séances au cours desquelles est examiné le bien fondé des accusations relatives à la destitution du président ou du vice-président de la République sont toujours publiques et se déroulent en présence des parties intéressées, du président de l'Assemblée nationale et d'un député, désigné par l'Assemblée nationale, qui y prend part à l'appui de l'accusation.

Toutes les décisions sont prises à la majorité simple de tous les juges. Chacun des juges est obligé de voter et d'exprimer sa position en faveur ou contre la requête. Les décisions sont prises à main levée. Les juges qui ne sont pas d'accord avec la décision de la majorité sont obligés d'exposer par écrit les considérations de leur opinion dissidente. L'opinion dissidente fait partie intégrante de la décision rendue.

Dans les cas, prévus dans l'article 148.2 et l'article 149.1(8) de la Constitution, concernant respectivement la présentation de la démission d'un juge constitutionnel et les accusations portées par l'Assemblée nationale à l'encontre du président ou du vice-président de la République, les décisions sont rendues au scrutin secret. Dans ces cas la décision entre en vigueur à partir de la date de son prononcé.

Lorsque les voix sont partagées et la Cour n'est pas en mesure de réunir une majorité, il est considéré que la requête est rejetée et l'affaire est alors suspendue. Dans ces cas chacun des deux groupes de la Cour est tenu d'exposer leurs considérations. La décision est publiée au Journal officiel et entre en vigueur trois jours après sa publication.

Les décisions de la Cour constitutionnelle sont définitives et il n'existe pas de pouvoir qui puisse les annuler. Ces décisions ont les mêmes effets que les lois adoptées par l'Assemblée nationale.

Conformément à ses pouvoirs la Cour constitutionnelle exerce un contrôle de constitutionnalité seulement sur les lois, adoptées par l'Assemblée nationale et entrées en vigueur. Ainsi, le contrôle de constitutionnalité exercé par la Cour est toujours postérieur et n'est pas limité d'un délai. Il n'existe ni dans la Constitution, ni dans la loi sur la Cour constitutionnelle, de dispositions fixant un délai pour l'ouverture d'une procédure de constitutionnalité.

Aux termes du paragraphe 5 des dispositions transitoires et finales de la Constitution et en conformité avec sa pratique, la Cour constitutionnelle a la compétence pour se prononcer sur la constitutionnalité des lois, adoptées par les parlements ayant fonctionné sous les régimes précédents et qui ne sont pas conformes aux dispositions de la Constitution actuellement en vigueur.

En ce qui concerne les actes émanant du Conseil des ministres, des ministres eux-mêmes ou d'autres autorités compétentes il revient à la Cour suprême administrative de se prononcer sur leur conformité à la Constitution et aux lois qu'ils sont censés compléter. Dans ces cas chaque citoyen, qu'il ait ou non un intérêt pour agir, peut avoir l'initiative de l'ouverture d'une procédure de constitutionnalité.

Les pouvoirs exclusifs de la Cour constitutionnelle ne portent que sur les questions visées dans les points 1-8 y compris ci-dessus. Dans la mesure où l'interprétation des lois fait partie des compétences de tous les autres tribunaux, cette interprétation ne concerne que leur application et non leur conformité à la Constitution.

La Cour constitutionnelle est la seule et l'unique institution investie du pouvoir de donner des interprétations des dispositions confuses, vagues ou litigieuses de la Constitution. Ces décisions, relatives à la façon dont une disposition doit être interprétée, ont la force d'une loi tout comme la Constitution elle-même, et sont obligatoires pour tous (*erga omnes*). Ces décisions sont publiées au Journal officiel, entrent en vigueur et ont un effet rétroactif (*ex tunc*).

Bien qu'il ne soit pas énoncé explicitement dans la Constitution, l'Assemblée nationale a, elle-aussi, le droit d'adopter des lois sur l'interprétation de la Constitution. L'Assemblée nationale peut exercer ce pouvoir conformément aux dispositions des articles 153 – 163 y compris de la Constitution portant sur son amendement et modification. Il faut dire cependant qu'il est inadmissible qu'une telle interprétation ait pour résultat de compléter la Constitution ou de donner aux dispositions en question un autre sens. En principe les décisions interprétatives ont un effet rétroactif et peuvent faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité de la part la Cour constitutionnelle.

Le contrôle de constitutionnalité exercé par la Cour constitutionnelle est en principe abstrait. Les problèmes réels qui sont à l'origine de l'ouverture de la procédure de constitutionnalité ne sont pas généralement pris en considération. Le seul problème qui intéresse la Cour constitutionnelle est de savoir si la loi attaquée est conforme ou non à la Constitution. Par conséquent, les décisions de la Cour sont toujours soit affirmatives, c'est-à-dire établissant que la requête de constitutionnalité est bien fondée et donc recevable, soit négatives – lorsque la requête est considérée mal fondée et donc rejetée. Par sa décision la Cour peut déclarer que la loi attaquée est entièrement ou partiellement contraire à la Constitution. Cette décision entre en vigueur trois jours après sa publication au Journal officiel et est obligatoire pour tout le monde. Etant donné que son effet ne se produit qu'à l'avenir, *ex nunc*, la loi dans, son ensemble ou les dispositions qui ont été déclarées contraires à la Constitution, reste en vigueur jusqu'au jour d'entrée en vigueur de la décision de la Cour. Il faut dire que les transactions ou toute autre activité, conclues ou exercées pendant que la loi était en vigueur, sont considérées légales et l'abrogation de la loi elle-même n'a aucune conséquence sur elles. L'abrogation de la loi, soit dans son ensemble soit partiellement, ne peut en aucun cas servir de raison pour déclarer leur nullité.

Il a été déjà dit que la Cour constitutionnelle ne peut être saisie que par des organes strictement déterminés. Elle ne peut être saisie directement par des personnes physiques ou morales. Ces personnes peuvent quand même avoir en quelque sorte un accès à la Cour constitutionnelle par le biais notamment d'une plainte qu'elles auraient porté devant le procureur général, la Cour suprême de cassation, la Cour suprême administrative ou devant un groupe de députés.

Le procureur général peut saisir la Cour à chaque fois qu'il juge qu'une loi ou certaines de ses dispositions sont contraires à la Constitution. Il a le droit de jouir de cette prérogative, que la requête portée devant lui soit en matière de constitutionnalité ou en matière de protection de droits et libertés des personnes physiques ou morales, garantis par la Constitution, mais violés. Il est donc évident qu'il jouit de pouvoirs plus larges de saisine de la Cour constitutionnelle. Tout citoyen peut porter plainte devant le procureur général et celui-ci peut en saisir la Cour constitutionnelle, s'il juge que la plainte est bien fondée en matière d'atteinte de droits constitutionnels.

La Cour suprême de cassation et la Cour suprême administrative ont, elles-aussi, le droit de saisir la Cour constitutionnelle de requêtes de constitutionnalité. Leurs pouvoirs en ce sens sont doubles. En tant que juridictions de droit commun elles sont obligées de saisir la Cour constitutionnelle et lui demander de se prononcer sur les questions, énumérées dans les points 1- 6 de l'article 149, alinéa 1 de la Constitution, à chaque fois qu'elles le jugent nécessaire. Dans ces cas la décision de saisir la Cour constitutionnelle est prise au cours d'une session plénière de tous les juges de chacune des deux cours suprêmes.

Or, lorsqu'une formation de l'une des deux cours suprêmes juge une affaire, elle est obligée, conformément à la Constitution, de suspendre la procédure si elle constate que la décision de la juridiction inférieure ou l'acte des autorités administratives sont fondés sur une loi qui est contraire à la Constitution. Dans ces cas la cour suprême concernée saisit la Cour constitutionnelle d'une requête de constitutionnalité qui est introduite par la formation qui traite l'affaire. C'est un droit constitutionnel et une obligation des formations. Dans ces cas elles agissent à leur propre initiative, *ex officio*, ou sur l'initiative d'une des parties à l'affaire.

La Cour constitutionnelle examine l'affaire dont elle est saisie par la cour suprême en cause *a quo* seulement par rapport aux questions relatives à l'application de la loi qui est contraire à la Constitution.

Les questions relatives aux faits de l'affaire ne font l'objet d'aucun examen car elles échappent aux compétences de la Cour, cette dernière n'exerçant qu'un contrôle de constitutionnalité de la loi attaquée.

Une fois la décision de constitutionnalité de la loi attaquée rendue par la Cour constitutionnelle, l'affaire est renvoyée à la cour suprême concernée en vue de poursuite de la procédure et de solution du problème. Dans ce cas la cour suprême est obligée de respecter la décision de la Cour constitutionnelle. A certains égards cette situation a des similitudes lointaines avec le recours individuel, accepté dans les constitutions de plusieurs pays.

Une fois la Cour constitutionnelle saisie *a quo* rien ne peut avoir d'influence sur la procédure. Pour la Cour constitutionnelle il est sans importance que les parties à l'affaire aient passé un accord et suspendu la procédure, que l'une des parties soit décédée etc. ; rien ne compte plus, la Cour doit rendre sa décision.

Il faut souligner que déclarer une loi contraire à la Constitution ne peut en aucun cas entraîner un réexamen des peines ou des décisions rendues par les autres juridictions sur la base de cette loi et entrées en vigueur avant la décision de la Cour constitutionnelle. La Cour constitutionnelle n'est pas investie du pouvoir d'agir en tant que juridiction spéciale contrôlant les décisions des autres juridictions nationales.

Dans le cas où la Cour constitutionnelle déclarerait inconstitutionnelle une loi ou une partie de loi, la Cour suprême de cassation et la Cour suprême administrative sont obligées de prendre en considération ce fait et d'en tenir compte lors du prononcé de leur décision.

Comme il a été signalé, la Cour constitutionnelle n'est pas limitée par les considérations évoquées dans la requête *a quo*. La Cour peut en tenir compte lorsqu'elle les trouve bien fondées, mais elle jouit du droit et de la liberté totale de rendre sa décision sur la base d'autres considérations, même celles qui ne sont pas évoquées dans la requête.

Il existe au cours de la première phase de la procédure un certain filtrage, dans la mesure où l'on peut l'appeler comme ça, car il s'agit notamment de vérifier si les requêtes sont rédigées et introduites conformément aux exigences requises, si elles traitent des questions qui relèvent des compétences de la Cour etc.

Lorsque la Cour constitutionnelle déclare l'inconstitutionnalité d'une loi ou de certaines de ses dispositions, leur annulation est publiée au Journal officiel. Le texte annulé sera considéré non avenu. Un amendement postérieur de la loi n'a rien à voir avec la décision de la Cour. De nouveaux textes, que ce soit des dispositions nouvelles ou une loi entièrement nouvelle, sont susceptibles d'un contrôle de constitutionnalité à leur tour.

Depuis sa création, le 3 octobre 1991, il n'y a jamais eu de cas de non-respect d'une décision rendue par la Cour constitutionnelle de la République de Bulgarie.

