



Strasbourg, le 17 mars 2004
CCS 2004/01

CDL-JU(2004)001
Fr. seul.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

en coopération avec
LE CENTRE D'ÉTUDES POLITIQUES ET CONSTITUTIONNELLES, MADRID

ATELIER

**SUR LE RÔLE DE LA CONSTITUTION
DANS LA TRANSITION DÉMOCRATIQUE
ESPAGNOLE - 25 ANS D'EXPÉRIENCE
(1978-2003)**

Madrid, 23-24 janvier 2004

RAPPORT SUR

« Protection constitutionnelle des droits de l'homme
et des libertés fondamentales en République de Bulgarie »

M. Vassil GOTZEV

Juge à la Cour constitutionnelle de Bulgarie, Membre
suppléant de la Commission de Venise

Les droits et les libertés fondamentales, qui font partie intégrante aujourd'hui de la société civile et de l'Etat de droit, sont l'émanation de l'esprit humain et de son aspiration naturelle vers la prospérité. Leur conquête est marquée de dates et événements témoignant d'un parcours long, parsemé de difficultés et d'épreuves. Dans l'évolution historique de cette conquête nous ne pouvons ne pas évoquer la Grande Charte, signée en 1215 entre le roi d'Angleterre et les barons et modifiée trente fois. Le chapitre 29 de la Charte proclame que le citoyen ne peut pas être arrêté ou exilé si ce n'est en vertu d'un jugement légal conformément à la loi du pays. Plus tard, le Bill of Rights de 1689, parallèlement à ce droit, proclame deux autres – le droit à la pétition au roi et le droit de contester les amendes excessives. Les droits proclamés par la Révolution française de 1789 font toujours partie du droit constitutionnel qui est en vigueur en France. En 1791 à la Constitution des Etats-Unis d'Amérique de 1776 sont joints les fameux dix articles additionnels qui constituent en eux-mêmes une déclaration des droits et des libertés de l'homme. Au cours du 19ème et du 20ème siècle ces droits et libertés deviennent partie intégrante des textes constitutionnels de plusieurs pays. Tel est le cas de la première Constitution bulgare, élaborée en 1878, et inspirée de la Constitution belge. La Constitution du Royaume d'Espagne dont l'anniversaire nous célébrons aujourd'hui est un exemple vivant de l'apogée du développement de la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Les droits fondamentaux de l'homme sont incompatibles avec les régimes totalitaires et ceux à parti unique. Ils ne peuvent exister que dans les conditions de démocratie et de pluralisme politique. Le pluralisme est en réalité l'un des signes de leur consécration. Leur proclamation formelle dans les constitutions des Etats totalitaires, n'est qu'une déclaration hypocrite sans aucune valeur réelle et dictée en général par la conjoncture internationale et le besoin d'une certaine adaptation à celle-ci. Telle était la situation en Bulgarie à l'époque du communisme. Les deux constitutions, adoptées sous ce régime, suivaient les règles respectives. Le pays avait adopté le Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16.12.1968 et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, fondés sur la Déclaration universelle des droits de l'homme de l'ONU du 10.12.1948, ce qui n'empêchait pas le régime de créer des camps de concentration et de priver en pratique ses citoyens du droit d'exprimer librement leurs idées et leurs opinions. Ce n'est le 7.12.1992, sous le régime de la Constitution actuellement en vigueur et du premier gouvernement librement élu, après la chute du mur de Berlin, qu'entra en vigueur la Convention européenne de la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales de 1950.

La Constitution bulgare de 1991 non seulement que proclame les droits des citoyens, mais à travers la législation élaborée sur sa base, permet qu'ils soient réellement exercés.

L'article 4 de la Constitution stipule que la Bulgarie est un Etat de droit qui garantit la vie, la dignité et les droits de l'individu et crée des conditions favorables au libre développement de l'homme et de la société civile. Nul ne peut être condamné pour des actions ou omissions qui, au moment où elles ont été commises, ne constituaient pas une infraction aux termes de la loi. L'effet direct dont la Constitution est dotée garantit l'application de ses dispositions même aux cas où le législateur aurait omis ou tardé

d'édicter une loi. L'application stricte de tous les accords internationaux auxquels la Bulgarie est partie est garantie en particulier par une disposition de la Constitution stipulant que les accords internationaux qui sont ratifiés et publiés au Journal officiel font parti du droit interne et ont la primauté sur les normes de la législation interne qui sont en contradiction avec eux.

En application de cette disposition la Constitution a conféré à la Cour constitutionnelle la compétence de vérifier la conformité au texte constitutionnel des accords internationaux conclus par l'Etat, avant leur ratification, 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 constitutionnalité exercée par la Cour constitutionnelle sur les accords internationaux avant leur ratification affirme la primauté de la Constitution. En même temps en se prononçant sur la conformité d'une loi aux normes universellement reconnues du droit international et aux accords internationaux conclus par l'Etat bulgare, la Cour, conformément au texte constitutionnel garantit la priorité de ces derniers sur les normes de la législation interne. De cette façon est assurée une garantie juridique de la protection réelle des principes et des impératifs internationaux en matière de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

La Cour constitutionnelle se prononce sur la conformité d'une loi à la Constitution en rendant une décision qui entre en vigueur trois jours après sa publication au Journal officiel. A partir de ce moment, la loi qui est déclaré contraire à la Constitution ne peut plus être appliquée. Lorsque la Cour se prononce cependant sur la non-conformité d'une loi à un accord international auquel la Bulgarie est partie, la décision qu'elle rend n'a pas les mêmes conséquences. Dans ce cas est appliquée la règle qui dit qu'en cas de contradiction entre une loi et un accord international ratifié c'est ce-dernier qui a la priorité. La compétence de la Cour constitutionnelle en matière de conformité des lois aux accords internationaux se justifie par la nécessité de permettre aux autorités, chargées de l'application des lois, d'unifier leur pratique et d'éviter les conséquences fâcheuses que des appréciations différentes pourraient entraîner.

Il faut signaler que lorsque la Cour constitutionnelle se prononce sur la conformité d'une loi à la Constitution (déclare par sa décision qu'une loi est contraire à la Constitutionnalité), elle ne se prononce pas en même temps sur sa conformité à un accord international, même si la requête contient expressément une telle demande, car un tel examen s'avère inutile. D'habitude la conformité ou la non-conformité d'un acte à la Constitution est notée dans les motifs de chaque décision.

Dans la Constitution bulgare les droits de l'homme et les libertés fondamentales sont proclamés tout au début, dans les deux premiers chapitres. Y sont énumérés en particulier:

- le droit à la vie, à la dignité humaine et à l'égalité devant les lois;
- le droit de respect de la vie personnelle et au logement; le droit de recours des citoyens contre les actes ou actions illicites émanant des autorités publiques et des

personnes exerçant des fonctions publiques; le droit à la liberté d'association et de réunion ;

- la liberté des cultes;
- la liberté d'expression;
- le droit à l'information;
- le droit de propriété et de succession des biens;
- le droit au travail.

Aux termes de la Constitution tous ces droits et libertés sont inaliénables. Ce qui plus est, la Constitution bulgare fait partie des constitutions fermes. C'est-à-dire les dispositions relatives aux structures de l'Etat et à la gouvernance de l'Etat et autres dispositions fondamentales du texte constitutionnel ne peuvent pas être amendées par la majorité qualifiée de l'Assemblée nationale ordinaire. De tels amendements ne peuvent être votés que par la Grande Assemblée nationale qui compte beaucoup plus de députés. Parmi les dispositions qui ne peuvent être modifiées que par la Grande Assemblée nationale sont expressément citées celles relatives aux droits fondamentaux de l'homme. Tout récemment la Cour constitutionnelle a rendu une décision interprétative portant sur le pouvoir de l'Assemblée nationale ordinaire de procéder à des amendements à la Constitution.

En pratique la protection constitutionnelle des principaux droits de l'homme est garantie par les organes du pouvoir judiciaire dont l'organisation et les compétences sont réglementées en détail par la Constitution. Conformément à la décision interprétative de la Cour constitutionnelle, citée-ci-dessus, seule la Grande Assemblée nationale peut modifier les dispositions constitutionnelles traitant cette matière.

Font partie du pouvoir judiciaire les tribunaux et les cours, le parquet et l'investigation. La juridiction administrative permet aux citoyens d'attaquer selon les modalités définies par la Cour suprême administrative, qui est son organe suprême, tous les actes administratifs, qui les concernent, individuels et normatifs, émanant des organes administratifs à tous les niveaux, y compris du conseil des ministres. Seuls les actes expressément visés par la loi ne peuvent faire l'objet de recours.

La Cour constitutionnelle a une pratique assez riche en la matière. On pourrait même dire que presque toutes les normes de lois qui excluent le contrôle juridictionnel de la légalité des actes administratifs ont été soumises à la Cour constitutionnelle.

Dans des nombreuses de ses décisions la Cour constitutionnelle considère que le droit de recours est un «élément constitutif de l'Etat de droit» et faciliter son exercice s'inscrit dans le cadre de la protection des droits et des intérêts des citoyens. Elle a d'avis que la possibilité d'exclure certains actes administratifs du champ du contrôle de la légalité par la loi doit être considérée par le législateur comme une exclusion et donc éviter d'en abuser. Dans la pratique de la Cour constitutionnelle ces exclusions sont admissibles «lorsqu'une autre valeur plus élevée, expressément proclamée par la Constitution doit être protégée en priorité». Est considérée comme une telle valeur dans les décisions de la Cour constitutionnelle par exemple le domaine de la sécurité nationale. La Cour a déclaré

contraires à la Constitution toutes les normes excluant le droit de défense des citoyens contre les actes administratifs portant atteinte à leurs droits fondamentaux tel le droit au travail.

Bien sûr il est impossible dans un exposé aussi bref d'analyser la pratique de la Cour constitutionnelle en matière de protection de l'égalité devant la loi, du droit d'association, du droit de protection de l'individu en général. Je voudrais, quand même, évoquer la pratique juridictionnelle concernant les atteintes aux droits à l'information. La Cour considère que le droit de la société de recevoir des informations qui représentent de l'intérêt pour elle est un droit constitutionnel de première importance. Ce droit est garanti par l'obligation des autorités publiques de procurer de telles informations. Pour se prononcer sur des affaires traitant cette question la Cour s'appuie sur des documents comme l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Convention européenne de la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales auxquels se réfèrent en particulier les motifs de ses décisions. La Cour constitutionnelle souligne expressément que le droit à l'information est à la base du processus démocratique et contribue à ce qu'il soit protégé et respecté.

Le droit de propriété a fait aussi l'objet de plusieurs décisions de la Cour. Dans la pratique de la Cour il faut relever surtout les affaires relatives aux lois, adoptées en 1992, restituant la propriété des citoyens sur des biens immobiliers dont ils ont été privés par le régime communiste en vertu de divers actes juridiques. Parmi ces décisions il faut citer celle qui a déclaré l'inconstitutionnalité de la loi de confiscation aux termes de laquelle l'ex-famille royale avait été privée de tous ses biens. L'entrée en vigueur de la décision en question a restitué aux héritiers leur droit de propriété sur ces biens. La Cour constitutionnelle s'est toujours opposée aussi à l'atteinte portée par la loi aux droits acquis.

La Constitution bulgare est parmi celles, peu nombreuse d'ailleurs, qui confère à la Cour constitutionnelle la compétence de procéder à l'interprétation contraignante du texte constitutionnel. Les décisions de ce type constituent une grande partie de l'activité de la Cour. L'interprétation des dispositions de la Constitution contribue non seulement à son application constructive, mais aussi à combler certaines lacunes.

A ce sujet on peut citer une décision de la Cour selon laquelle l'établissement d'inconstitutionnalité d'une loi ou d'une partie de loi ne laisse pas une lacune législative, car la loi abrogée est remplacée par la loi précédemment en vigueur. A deux reprises la Cour était saisie pour interpréter des dispositions constitutionnelles relatives aux conditions que doivent remplir les candidats à l'élection du Président de la République, à savoir – être citoyen bulgare et avoir vécu dans le pays pendant les cinq dernières années précédant l'élection. Les deux saisines dont l'auteur était l'Assemblée nationale visaient des personnes concrètes que les décisions rendues ont empêché de se porter candidats.

Les sujets qui sont autorisés à saisir la Cour constitutionnelle sont : une cinquième des députés, le président de la République, le Conseil des ministres, la réunion commune

des juges de la Cour suprême de cassation et de la Cour suprême administrative et le procureur général. Le recours individuel n'est pas prévu, ni en cas d'un litige concret en cours d'examen ni en tant que saisine directe de la Cour. Les citoyens peuvent quand même avoir accès à la Cour en s'adressant à l'un des sujets mentionnés ci-dessus lesquels peuvent, s'ils le jugent nécessaire, saisir la Cour. Dans la pratique sont connus des cas où les formations de la première instance portent les requêtes des citoyens devant la Cour suprême de cassation ou à la Cour suprême administrative en vue de saisine e la Cour constitutionnelle.

La Constitution prévoit aussi que les formations de la Cour suprême de cassation et celles de la Cour suprême administrative peuvent saisir la Cour constitutionnelle lorsque à l'occasion d'une affaire en cours elles considèrent que la loi qu'elles doivent appliquer est contraire à la Constitution.

Le droit de saisir la Cour constitutionnelle et de lui demander de déclarer l'inconstitutionnalité des actes qui sont contraires à la Constitution est aussi une obligation des institutions les plus responsables de l'Etat. En exerçant ce droit qui leur est conféré, elles contribuent à la consolidation du point de vue législatif des bases de l'Etat de droit.