

0600

STOCK AU SERVICE

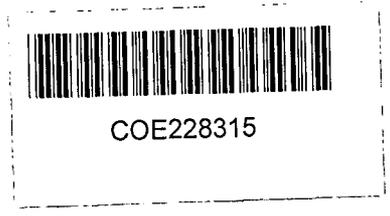


European Commission
for Democracy through Law

Commission européenne
pour la démocratie par le droit

13 XY

CDL(91)10



PRINCIPES FONDAMENTAUX DU PROJET DE NOUVELLE
CONSTITUTION DE LA REPUBLIQUE DE BULGARIE

Présenté par

M. Alexandre DJEROV,
Président de la Commission législative
de l'Assemblée Nationale Constituante

et

Mme. Negana BOTOCHAROVA,
Membre de la Commission pour l'élaboration
de la Constitution

est

PRINCIPES FONDAMENTAUX DU PROJET DE NOUVELLE
CONSTITUTION DE LA REPUBLIQUE DE BULGARIE

Le projet de nouvelle Constitution de la République de Bulgarie est déjà au stade de sa rédaction définitive et sera soumis très prochainement à la session plénière de l'Assemblée constituante. Le projet formule les principes constitutionnels fondamentaux du gouvernement démocratique et les garanties essentielles de la vie, de la liberté et de la propriété de l'individu. Une place à part est réservée à certains principes et mécanismes juridiques nouveaux pour le pays, permettant de garantir les droits de l'homme, de limiter l'intervention de l'Etat, de changer le système économique dirigiste en une économie de marché caractérisée par l'initiative privée, la libre concurrence, la privatisation, la démonopolisation de la production et la protection des investissements nationaux et étrangers, ainsi que d'assurer le règlement des contentieux dans l'Etat, quelle que soit leur nature, essentiellement par voie juridique.

Le projet est composé de onze chapitres. Les auteurs n'ont pas prévu un préambule. Le premier chapitre règle les principes fondamentaux du gouvernement de l'Etat. Le projet réaffirme le régime d'une république parlementaire, car l'idée d'une monarchie parlementaire, bien qu'ayant ses partisans, n'est pas dominante. L'Etat est défini comme unique, démocratique, social et de droit. Tout le pouvoir émane du peuple, réalisé directement ou par l'intermédiaire des organes représentatifs prévus par la Constitution. Dans le but de garantir la souveraineté du peuple, la Constitution prévoit l'interdiction pour toute partie du peuple, tout parti politique ou autre organisation, institution publique ou individu de s'arroger le droit de réaliser cette souveraineté. La République de Bulgarie est un Etat mononational, dans

lequel les communautés ethniques sont partie intégrante de la nation bulgare. On prévoit par la suite l'adoption de textes constitutionnels interdisant toute sorte de discrimination et prévoyant des sanctions en cas de non respect, afin de garantir l'égalité de tous et un climat de tolérance et de respect entre les différentes religions comme entre croyants et athées, d'assurer l'utilisation de la langue maternelle, tout en soulignant que la principale religion dans le pays est le christianisme orthodoxe, et que la langue officielle, le bulgare, est obligatoire dans les institutions et administrations publiques et dans les relations publiques.

Le territoire du pays est intègre et inviolable ainsi que les frontières qui ne peuvent être modifiées que selon l'ordre prévu par la Constitution.

L'Etat est présenté avec ses obligations constitutionnelles de créer les bases législatives et de défendre le régime constitutionnel, les droits et les libertés des citoyens. Dans les rapports Etat - individu, la personne humaine vient en premier avec son autonomie et son indépendance. Cette vision a présidé à la rédaction du chapitre consacré aux droits et libertés des citoyens. Le grand principe, c'est la suprématie de la Constitution et son effet immédiat, ainsi que la hiérarchie des actes juridiques. L'action rétroactive des lois est interdite. Pour la première fois la primauté du droit international public par rapport à la législation nationale est fixée dans le projet.

Parmi les principes fondamentaux il convient de signaler aussi le principe du pluralisme politique consacrant l'existence de divers partis politiques. Une des normes fixées - l'impossibilité de faire de telle ou telle idéologie une idéologie de l'Etat -, est en fait une mesure pour parer à toute récidive de l'ancien régime.

Les principes essentiels réglant la propriété et le système économique sont exposés également dans le premier chapitre. Le droit de propriété est inaliénable. La propriété privée est reconnue et garantie par la loi qui fixe son régime. L'aliénation forcée de la propriété n'est admissible que pour des besoins socialement motivés de l'Etat ou des communes et contre une indemnité équitable, préalablement versée. Les biens qui sont propriété publique exclusive sont strictement et nommément déterminés. Leur liste reste dans les limites admises et reconnues dans les pays européens. On prévoit la liberté de l'initiative économique et des relations de marché, la protection des investissements et de l'activité économique des personnes et sociétés bulgares et étrangères, l'interdiction de l'abus de position dominante et de la concurrence déloyale, ainsi que la protection des consommateurs. Ces grands principes seront détaillés dans la loi.

Le chapitre deux du projet expose un système étendu de droits et obligations fondamentaux des citoyens. Les auteurs du projet ont préféré la réglementation positive des droits et libertés par voie législative à l'interdiction constitutionnelle de l'ingérence dans la liberté individuelle. Un texte formel stipule que tous les hommes naissent libres et égaux dans leur dignité et leurs droits et que les citoyens bulgares ou qu'ils se trouvent, jouissent de tous les droits et obligations aux termes de cette Constitution. On prévoit l'interdiction de la déchéance de nationalité bulgare d'origine et acquise, ainsi que de l'expulsion de citoyens bulgares du pays. Les étrangers résidant en République de Bulgarie ont des garanties constitutionnelles de leurs droits et libertés et de leurs obligations. Les droits et libertés fondamentaux fixés dans le projet sont conformes aux documents internationaux dont la Bulgarie est signataire: la

Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, etc. Elément nouveau, certains droits naturels et inaliénables de la personne humaine, niés récemment encore dans le pays, sont nettement formulés. Il y a aussi une défense constitutionnelle contre toute tentative d'aliéner ou de limiter les droits et les libertés, et la possibilité d'exiger leur respect. Les droits seront réglés en détail par les lois.

Le projet formule le droit à la vie. Le problème de la liquidation de la peine de mort devra trouver prochainement une solution. Les opinions et les tendances à ce sujet varient de sa liquidation totale et inconditionnelle jusqu'à son utilisation à des conditions déterminées.

Les droits et libertés classiques, individuels et politiques, sont également prévus: droit à la liberté individuelle et à l'intangibilité, droit à la défense dès la prévention, présomption d'innocence jusqu'à preuve du contraire par un verdict ayant pris effet, inviolabilité de la vie privée et droit à la défense contre une ingérence illégale dans la vie privée et de famille et contre toute atteinte à l'honneur, à la dignité et à la réputation; inviolabilité du domicile, liberté et intangibilité de la correspondance et des communications, droit au libre choix de la résidence, au libre retour dans le pays, interdiction des persécutions ou de la limitation des droits pour des convictions politiques; liberté de la conscience, des cultes et des idées religieuses ou athées, droit d'opinion et liberté de son expression. Ces droits et libertés individuels sont exercés pleinement et librement dans le cadre du régime et des conditions établis par la Constitution et leur limitation n'est possible que par la force de la loi et dans les seuls cas prévus par

la Constitution.

La presse et les autres médias sont libres et ne peuvent faire l'objet d'aucune censure. La saisie et la confiscation d'une édition de la presse écrite n'est admise que sur la base d'un acte du pouvoir judiciaire.

Les citoyens ont le droit d'association pacifique et sans armes. Ils peuvent s'associer librement. Ils ont le droit de participer au gouvernement du pays, d'élire et d'être élus, de recevoir de l'information des autorités publiques sur les questions qui touchent à leur intérêt légalement reconnu, ainsi que de porter plainte, de donner des propositions et de signer des pétitions aux organes de l'Etat.

Les relations dans la famille et leur protection sont également abordées dans le chapitre consacré au droits et libertés fondamentaux des citoyens. On prévoit un renforcement des soins pour les enfants, pour les mères, les orphelins, les enfants nés hors mariage afin de garantir leur égalité en droits avec les enfants issus du mariage.

Les droits et libertés socio-économiques et culturels sont également prévus dans le projet. Parmi eux il convient de citer tout d'abord le droit à un niveau de vie satisfaisant, le droit au travail correspondant au degré de formation et à la qualification et le libre choix de la profession et de l'emploi. La sécurité sociale et les assurances en cas de chômage, incapacité de travail et pour les défavorisés sont également mentionnées et le texte encourage les initiatives de bienfaisance privées. Le droit de grève est prévu dans des conditions et des modalités prévues par la loi. La Santé est fondée sur le droit à l'assistance médicale gratuite dans les établissements sanitaires publics dans des conditions prévues par la loi. Les principes concernant l'enseignement, lui aussi public et privé, sont les mêmes. L'ensei-

gnement primaire sera obligatoire, le cycle primaire et secondaire dans les écoles publiques devant être gratuit. On prévoit l'autonomie académique des hautes écoles. Les citoyens d'origine non bulgare ont le droit, à côté de l'apprentissage obligatoire de la langue officielle, d'apprendre leur langue maternelle. A ces droits s'ajoute le droit de chacun de participer à la vie culturelle et de bénéficier de toutes les valeurs culturelles. L'Etat reconnaît et garantit la liberté de la création littéraire, artistique, scientifique et protège les droits d'auteurs, d'inventeurs et les autres droits assimilés.

Le droit à la propriété privée et à sa succession est reconnu et garanti par l'Etat.

Dans ce chapitre le projet règle aussi les obligations constitutionnelles des citoyens: respect de la Constitution et des lois, défense de la Patrie, paiement régulier des impôts, exécution consciencieuse des tâches dans la fonction publique, aide en cas de sinistre ou autre fléau.

Les droits fondamentaux des citoyens sont inaliénables et chaque citoyen a le droit à la protection de la part de l'Etat, y compris du tribunal, au cas où ses droits ou ses intérêts légitimes se trouvent menacés ou violés.

On prévoit l'élection d'un médiateur (ombudsman) chargé de défendre les droits des citoyens face aux pouvoirs publics au cas où ceux-ci les ont violés par des actes illégaux. C'est une institution nouvelle pour notre pratique constitutionnelle.

Le troisième chapitre du projet est consacré au Parlement. Le système des organes d'Etat est construit sur le principe de la séparation des pouvoirs: législatif, exécutif et judiciaire. En Bulgarie le Parlement - l'Assemblée nationale -, exerce le pouvoir législatif. C'est l'organe qui déterminera les orientations principales de la politique

nationale et étrangère de l'Etat et exercera un contrôle parlementaire sur le gouvernement. On propose une Assemblée nationale de 200 députés, élus pour un mandat de quatre ans. Chaque citoyen bulgare qui a 21 ans remplis et qui n'est pas frappé d'une interdiction, d'une peine privative de liberté et qui n'a pas d'autre nationalité, peut être élu député. Le mandat du député est libre, et celui-ci est guidé uniquement par les intérêts du peuple, souligne le projet. Parallèlement à l'institution de l'immunité parlementaire existante on prévoit deux autres institutions: incompatibilité et inéligibilité. L'Assemblée nationale sera, comme jusqu'à présent, à une chambre. Les propositions de créer un parlement à deux chambres n'ont pas trouvé un large appui.

L'Assemblée nationale sera un organe siégeant en permanence. Elle adoptera un règlement de son organisation et activité. L'assemblée est présidée et représentée personnellement par son président et non pas par une direction collégiale - le Bureau, comme jusqu'ici. Les sessions de l'Assemblée nationale sont publiques et dans des cas exceptionnels peuvent aussi se dérouler à huis clos. Des commissions parlementaires permanentes et provisoires seront constituées pour aider le parlement dans son activité et exercer un contrôle parlementaire. Pour l'adoption des lois et des autres décisions une majorité absolue sera requise au cas où à la session assistent plus de la moitié de tous les députés. Le projet de Constitution ne fait pas de distinction des lois en lois organiques, constitutionnelles et ordinaires. Outre sa fonction législative fondamentale, l'Assemblée nationale exerce les pouvoirs traditionnels propres à chaque parlement. Certains changements sont apportés aussi en ce qui concerne le processus législatif. Le droit à l'initiative législative appartient au gouvernement et aux députés. Les lois seront adoptées en deux lectures.

Un élément nouveau, c'est la possibilité d'initiative législative directe des citoyens qui peuvent soumettre un projet de loi s'il est signé par 50 000 électeurs. Cette disposition de la Constitution a soulevé des controverses et sera encore débattue.

On a proposé comme une variante possible le pouvoir de légiférer par délégation: l'Assemblée nationale, dans ce cas, peut mandater le Conseil des ministres à émettre des décrets ayant force de loi sur des questions qui ne touchent pas aux droits et libertés fondamentaux des citoyens, à la fiscalité, à la forme de gouvernement du pays et au régime. Ce pouvoir doit être délégué formellement pour des questions déterminées et pour une période donnée par une loi fixant les principes et les critères de son exercice.

Au sujet de la responsabilité du Conseil des ministres et des différents ministres, l'Assemblée nationale peut refuser le vote de confiance au Conseil des ministres dans l'ensemble ou à divers ministres pris isolément. Les députés ont également le droit d'adresser des questions et des interpellations au Conseil des ministres et aux ministres.

Le chapitre quatre du projet est consacré à l'institution présidentielle. Le président comme chef d'Etat est catégoriquement préféré à la direction collégiale. Mais on observe deux courants d'opinion: pour un pouvoir présidentiel fort et un pouvoir présidentiel faible. Ces deux tendances influent surtout sur les préférences pour le mode d'élection du président, sur ses prérogatives et ses rapports avec l'Assemblée nationale.

Le projet de Constitution propose l'élection directe du président pour un mandat de cinq ans à des conditions prévues par la loi. Le présidentiable doit être citoyen bulgare, ayant 40 ans remplis et répondant aux conditions d'éligibilité. On élit aussi un vice-président dont les

fonctions consistent à remplacer le président en son absence. On ne prévoit qu'une seule réélection. Le Président et le Vice-Président ne peuvent occuper d'autres postes ou remplir d'autres fonctions représentatives, politiques, économiques et étatiques. Parallèlement aux pouvoirs traditionnels du chef d'Etat, le Président a le droit de dissoudre avant la fin de la législature, l'Assemblée nationale en cas de refus de vote de confiance à deux gouvernements consécutifs, de donner un mandat de consultation en vue de la constitution d'un gouvernement, de signer les lois adoptées par l'Assemblée nationale qu'il peut entre autres renvoyer au parlement pour un examen supplémentaire. Les décrets du Président doivent être signés aussi par le Premier ministre ou le ministre concerné à l'exception de ceux formellement cités dans la Constitution. La responsabilité du Président ne peut être engagée qu'en cas de haute trahison et de violation de la Constitution et de son serment.

Le chapitre cinq est réservé au gouvernement. La Constitution prévoit de charger du pouvoir exécutif un Conseil des ministres responsable devant le parlement. Dans ce sens on suit le schéma et la tradition constitutionnelle classiques.

Le chapitre six mérite une attention particulière, car il règle l'exercice du contrôle constitutionnel. Un organe nouveau pour la pratique bulgare sera créé: le tribunal (conseil) constitutionnel. Les dispositions constitutionnelles fixent le mode de constitution, le nombre des juges, leur qualification, leur mandat, l'incompatibilité, l'immunité, les pouvoirs du tribunal constitutionnel, la portée de ses décisions et leurs conséquences.

Quelques points pourtant ont soulevé un débat: faut-il prévoir le contrôle a priori et le contrôle a posteriori de la constitutionnalité ou seulement l'un des deux? Le tribu-

nal constitutionnel doit-il être intégré dans le système du pouvoir judiciaire ou rester en dehors de lui? Les décisions du tribunal constitutionnel doivent-elles révoquer ou simplement suspendre l'effet des lois inconstitutionnelles et des autres textes législatifs? Et enfin, jusqu'à quel niveau de la législation doit-on étendre ce contrôle?

Le projet propose une composition du tribunal constitutionnel de 15 juges, dont un tiers seront élus par l'Assemblée nationale, un tiers nommés par le Président et un tiers élus par les hautes cours. Leur mandat sera de neuf ans sans réélection possible et incompatible avec n'importe quel autre poste ou fonction. Le tribunal constitutionnel se prononce sur la constitutionnalité des lois, interprète la Constitution, révoque les actes réglementaires du Président et du gouvernement contredisant la Constitution et les lois, règle les contentieux sur les compétences entre le Parlement, le Président et le gouvernement, ainsi qu'entre les autorités locales et le pouvoir central; se prononce sur les traités internationaux, la constitutionnalité des partis et organisations politiques, sur la légalité de l'élection présidentielle, celle du vice-président et des décisions de la Commission électorale centrale, statue sur les accusations portées contre le Président et le Vice-Président de la part de l'Assemblée nationale. Les décisions du tribunal sont prises à la majorité absolue. Ces décisions sont définitives, ne font l'objet des voies de recours et ont force obligatoire pour tous. L'organisation et les modalités de fonctionnement du tribunal constitutionnel seront réglées par une loi.

Le chapitre sept est consacré à l'autogestion et aux autorités locales. Il définit les unités territoriales et la communauté territoriale. L'unité de base de l'administration locale est la commune. Les autorités locales au niveau des

communes sont les conseils communaux, élus par la population dans des conditions prévues par la loi. Leur mandat est de quatre ans. Les conseils communaux reglent dans l'autonomie toutes les questions d'importance locale. Le pouvoir exécutif est délégué au maire élu par le conseil communal pour un mandat de quatre ans. La commune a un budget autonome et dispose de sa propriété. Les deux autres niveaux de gestion - district et région - ont surtout une importance administrative et des fonctions de représentation et de coordination.

Le pouvoir judiciaire est réglé dans le chapitre huit du projet. Les organes judiciaires sont indépendants et inamovibles. On prévoit la création d'un Conseil judiciaire suprême, chargé de nommer, promouvoir et révoquer les magistrats, les procureurs et les juges d'instruction. La justice est à deux instances. On crée aussi une Cour de cassation suprême. Un tribunal administratif suprême, des cours d'appel, des tribunaux de première et de deuxième instance.

Le chapitre neuf est réservé à la fonction publique. Il définit les caractéristiques essentielles et les exigences envers les fonctionnaires qui doivent garder une neutralité politique. Les seuls critères pour leur nomination ou destitution seront leur formation et leurs qualités personnelles et professionnelles. Les conditions de leur adhésion à des partis politiques et des organisations syndicales seront fixées par une loi tout comme les conditions et les modalités dans lesquelles ils peuvent occuper leur poste.

Le chapitre dix traitant des modalités d'amendement et de complément à la Constitution et l'adoption d'une Constitution nouvelle, présente un intérêt particulier. C'est une activité qui est déléguée à l'Assemblée constituante. L'Assemblée constituante se composera des députés de l'Assemblée législative, des anciens Présidents, des représentants des autorités locales, des membres du tribunal constitutionnel

et du Conseil judiciaire suprême. L'initiative peut émaner de 100 députés, du Conseil des ministres ou de 500 000 électeurs. L'adoption se fait en trois lectures avec une majorité des deux tiers de tous les membres de l'Assemblée constituante.

Le projet se termine par des dispositions transitoires et finales qui règlent plusieurs questions liées à l'Assemblée constituante fonctionnant actuellement, à l'adaptation de la législation à la nouvelle Constitution, aux délais d'adoption de certaines lois urgentes et à l'organisation d'élections.

Les principes fondamentaux du projet de Constitution que nous venons d'exposer et dont les textes seront perfectionnés par la suite, seront discutés aux sessions plénières. C'est pourquoi des changements sont encore à prévoir, des textes peuvent être ajoutés ou rayés. La Constitution sera adoptée en trois lectures et pour son adoption définitive une majorité des deux tiers de tous les députés est requise. Son effet et les lois s'y référant montreront dans quelle mesure les principes démocratiques et les intentions de l'Assemblée constituante fourniront une base juridique réelle d'un gouvernement moderne de la Bulgarie, digne d'un pays européen.

Constitution de la République de Bulgarie

Chapitre I:	Principes fondamentaux (art. 1 - 27)
Chapitre II:	Droits et libertés fondamentaux des citoyens (art. 28 - 69)
Chapitre III:	Assemblée nationale (art. 70 - 101)
Chapitre IV:	Président de la République (art. 102-115)
Chapitre V:	Gouvernement (art. 116 - 126)
Chapitre VI:	Tribunal constitutionnel (art. 127 - 131)
Chapitre VII:	Autogestion et administration locales (art. 132 -144)
Chapitre VIII:	Pouvoir judiciaire (art. 145 - 162)
Chapitre IX:	Fonction publique (art. 163 - 167)
Chapitre X:	Amendement et complément à la Constitution. Adoption d'une nouvelle Constitution (art. 168 - 174)
Chapitre XI:	Dispositions transitoires et finales (§ 1 - 8)