
Le Parlement au temps du coronavirus

Bulgarie

La pandémie de Covid-19 et son impact sur le parlement en Bulgarie. Une auto-restriction du pouvoir de contrôle

Martin Belov*, **Aleksandar Tsekov***

*Professeur de droit constitutionnel, Université de Sofia « St. Kliment Ohridski ».

*Professeur assistant de droit constitutionnel, Université de Sofia « St. Kliment Ohridski ».

1. Le statut constitutionnel de l'état de guerre, de l'état de siège et de l'état d'urgence dans la Constitution bulgare de 1991

La Constitution prévoit une formulation très concise, succincte et laconique du régime constitutionnel de l'état de guerre, de l'état de siège et de l'état d'urgence¹. Ces trois régimes sont prévus comme trois régimes indépendants sans distinction claire quant à leur substance, la Constitution se concentrant beaucoup plus sur la procédure que sur le fond de ces trois régimes d'urgence constitutionnelle.

Selon l'article 84 §12 de la Constitution, l'Assemblée nationale « déclare, sur proposition du président de la République et du Conseil des ministres, l'état de guerre ou tout autre état d'exception sur tout le territoire du pays ou sur une partie de celui-ci ». L'implication de plusieurs institutions dans ce processus est censée servir de garant contre les abus de pouvoir. L'état de siège, ou l'état d'urgence, peut être déclaré sur l'ensemble du territoire de l'État ou sur une partie de celui-ci. Selon l'article 100 §5 de la Constitution, « le président de la République déclare la guerre en cas d'attaque armée contre le pays ou en cas de nécessité de remplir d'urgence des engagements internationaux, l'état de guerre ou un autre état d'exception lorsque l'Assemblée nationale ne siège pas. Dans ces cas, l'Assemblée nationale est immédiatement convoquée en session pour se prononcer sur cette décision. ».

Conformément à l'article 57 §3 de la Constitution, « en cas de déclaration de guerre, d'état de siège ou d'un autre état d'urgence, en vertu d'une loi, l'exercice de certains droits des citoyens peut être provisoirement limité, à l'exception des droits prévus aux articles 28, 29, 31 §1 §2 et §3, article 32 §1 et article 37 ». Ainsi, plusieurs droits constitutionnels bénéficient d'un niveau de protection constitutionnelle plus élevé et doivent rester illimités même en cas de guerre, d'état de siège ou d'état

¹ Cf. E. Tanchev et M. Belov, « The Governmental System of the Republic of Bulgaria » in N. Chronovski, T. Takacs, et T. Drinoczi (Éd.) *Governmental Systems of Central and Eastern European States*, Varsovie, Kluwer Polska, 2011, p. 95.

d'urgence. Il s'agit du droit à la vie et de l'interdiction de la torture, des garanties du droit à la liberté individuelle, à savoir le droit d'être traduit devant le pouvoir judiciaire dans un délai prescrit par la loi, l'interdiction de la condamnation sur la base d'aveux, la présomption d'innocence, la protection de la vie privée et la liberté de conscience, de pensée et de religion.

La Constitution ne prévoit pas la possibilité de légiférer par ordonnances, y compris au cours de l'état d'urgence². Ainsi, le Parlement bulgare doit conserver le monopole de l'adoption des normes les plus importantes qui encadrent les relations sociales avec une importance élevée et durable même en cas de guerre, d'état de siège ou d'état d'urgence.

2. L'état d'urgence et la situation d'urgence épidémique en Bulgarie causée par la pandémie de COVID-19

Le 13 mars 2020, l'Assemblée nationale a adopté une décision³ qui a introduit pour la première fois dans l'histoire moderne de la Bulgarie l'état d'urgence. Selon cette décision, fondée sur l'article 84 §12 de la Constitution, le Parlement :

- i. déclare, sur proposition du président de la République et du Conseil des ministres, l'état de guerre ou tout autre état d'exception sur tout le territoire du pays ou sur une partie de celui-ci ;
- ii. habilite le Conseil des ministres à prendre toutes les mesures nécessaires pour contrôler la situation d'urgence liée à la pandémie de Covid-19.

La période initiale de l'état d'urgence a été étendue du 13 mars au 13 avril 2020. Le 2 avril 2020, l'Assemblée nationale a adopté une nouvelle décision⁴ en vertu de laquelle l'état d'urgence a été prolongé jusqu'au 13 mai 2020.

Le 24 mars 2020, l'Assemblée nationale a adopté la loi concernant les mesures et les actions pendant l'état d'urgence (MADSEA)⁵. Cette loi régleme l'ensemble des mesures et des activités visant à lutter contre la propagation du virus, imposées et réalisées pendant l'état d'urgence sur le territoire de la République (article 1). La loi MADSEA a permis de modifier de nombreuses lois et celles apportées à la loi sur la santé méritent une attention particulière. Elles autorisent le ministre de la Santé à ordonner l'isolement obligatoire des patients, des personnes contaminées, des personnes « cas contact » et des personnes entrées sur le territoire national en provenance d'autres pays, lorsqu'il existe une menace de maladie pour la santé des citoyens (article 22 de la loi MADSEA). Cette disposition était en vigueur jusqu'au 13 mai 2020, date à laquelle l'état d'urgence a pris fin et a été remplacé par la « situation d'urgence épidémique » introduite par la législation ordinaire, à savoir par des modifications de la loi sur la santé.

² Pour l'interdiction de la législation d'urgence, cf. M. Belov, *Constitutional Law in Bulgaria*, Kluwer, 2019, p. 248.

³ Journal Officiel n° 22, 13 mars 2020.

⁴ Journal Officiel n° 33, 7 avril 2020.

⁵ Journal Officiel n° 28, 24 mars 2020.

Une définition juridique de l'expression « situation épidémique d'urgence » a été apportée : selon l'article 1 §45 de la loi sur la santé, la « situation épidémique d'urgence » est présente dans le cas d'une « catastrophe causée par une maladie contagieuse, qui conduit à une épidémie avec un danger immédiat pour la vie et la santé des citoyens, dont la prévention et le dépassement nécessitent plus que les mesures habituelles mises en place pour protéger et préserver la vie et la santé des citoyens ». La situation d'urgence épidémique est déclarée pour une certaine période, limitée dans le temps, en vertu d'une décision du Conseil des ministres adoptée sur proposition du ministre de la Santé et sur la base d'une évaluation du risque épidémique existant par l'inspecteur en chef de la santé publique. L'« urgence épidémique » peut être prolongée et elle l'a d'ailleurs été à plusieurs reprises à la suite de décisions successives du Conseil des ministres⁶.

Le Président de la République s'est adressé à la Cour constitutionnelle pour lui demander de déclarer l'inconstitutionnalité de la « situation d'urgence épidémique », affirmant que le législateur – l'Assemblée nationale – a délégué de manière inadmissible au pouvoir exécutif ses pouvoirs constitutionnels exclusifs prévus par l'article 57 §3 de la Constitution. Il convient en effet de rappeler que les ordonnances ne sont pas autorisées par le modèle constitutionnel bulgare⁷.

Dans sa décision n°10 du 23 juillet 2020, la Cour constitutionnelle a explicitement – mais à tort – identifié l'état d'urgence comme une « dictature constitutionnelle ». Selon la Cour, l'état d'urgence est « une transformation temporaire et réversible de l'ordre constitutionnel et son adaptation est nécessaire afin de surmonter une menace mortelle pour la société. L'état d'urgence est un mode de fonctionnement "d'urgence" du système constitutionnel. La principale conséquence du passage à un tel régime est la redistribution du pouvoir et de l'autorité (par exemple, l'octroi de fonctions aux organes de défense du pays inhérentes au ministère de l'Intérieur) et la restriction de l'exercice de certains droits et libertés afin de neutraliser et de surmonter une menace externe ou interne grave pour l'existence de l'État et de la société »⁸.

La Cour constitutionnelle estime que la « situation d'urgence épidémique » diffère de « l'état d'urgence ». Selon son raisonnement, la « situation d'urgence épidémique » ne conduit pas à une redistribution et à une délocalisation des fonctions gouvernementales. Son objectif n'est pas de s'écarter de l'ordre établi, mais plutôt d'introduire un régime spécial de protection permettant la mise en place des mesures urgentes pour sauvegarder la vie et la santé des citoyens. La Cour estime que la différence réside dans le degré et l'ampleur de la menace. D'où la divergence qui en résulte quant à l'étendue et à l'intensité d'une éventuelle atteinte aux droits constitutionnels. Selon la Cour, la déclaration d'une « situation épidémique d'urgence » ne présuppose pas une violation intensive des droits des citoyens comparable à celle prévue à l'article 57 §3 de la Constitution, qui permet la déclaration de la guerre, de l'état de siège ou de l'état d'urgence. La Cour estime qu'il existe deux différences essentielles entre la « situation d'urgence épidémique » et l'« état d'urgence », à savoir l'intensité des mesures prises pour surmonter la menace et les autorités compétentes pour les déclarer.

⁶ Cf. par exemple la décision n° 325 du 14 mai 2020, la décision n° 378 du 12 juin 2020, la décision n° 418 du 25 juin 2020, la décision n° 482 du 15 juillet 2020 ou encore la décision n° 525 du 30 juillet 2020.

⁷ Cf. M. Belov, *op.cit.*, p. 56-58.

⁸ Décision n° 10 du 23 juillet 2020 (Journal officiel n° 70, 7 août 2020)

La Cour constitutionnelle fonde son argumentation sur des considérations assez contestables qui n'ont pas de fondement substantiel ni dans le texte, ni dans l'esprit de la Constitution. Il serait beaucoup plus raisonnable – surtout au regard du modèle constitutionnel bulgare – d'accepter, comme l'a fait remarquer le juge Georgi Angelov dans son avis divergent, que « la situation d'urgence épidémique est un cas particulier de l'état d'urgence ». Le juge Angelov, membre de la Cour constitutionnelle, estime que la Constitution ne permet que le renforcement, plus ou moins net, de l'intensité et de l'extension du champ d'action du pouvoir exécutif par le déplacement et/ou la création de nouvelles fonctions ou de nouveaux organes, mais uniquement dans ses propres domaines de compétence. Aucune norme constitutionnelle ne permet le transfert de compétences entre les différentes branches séparées du pouvoir de l'État. Ainsi, aucun transfert de compétences n'est autorisé entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, soit respectivement l'Assemblée nationale et le Conseil des ministres. Le Président de la République ne bénéficie d'un accroissement de pouvoirs en cas d'état de siège ou d'état d'urgence qu'au sein du pouvoir exécutif, auquel il appartient majoritairement. Par conséquent, le juge Angelov estime que tout « transfert des fonctions et des pouvoirs des plus hautes instances de l'État – le Conseil des ministres, le Président et l'Assemblée nationale » est constitutionnellement inadmissible. Une « transformation de l'ordre constitutionnel » en cas de « situation épidémique d'urgence » n'est donc pas autorisée.

Il est important de noter que la décision du gouvernement de déclarer une « situation épidémique d'urgence » et les mesures pour lutter contre la propagation du virus qui ont été prises par le ministre de la Santé sont soumises à un contrôle. Selon la décision de la Cour constitutionnelle n°10 du 23 juillet 2020, le Parlement conserve tous ses pouvoirs, y compris sa compétence pour contrôler tous actes réalisés et toutes décisions adoptées par le pouvoir exécutif. En vertu de l'article 83 §2 de la Constitution, l'Assemblée nationale et les commissions parlementaires peuvent obliger les ministres à assister à leurs séances et à répondre aux questions posées par les députés. Par conséquent, la déclaration de la « situation d'urgence épidémique » ne modifie ni ne limite la compétence de contrôle de l'Assemblée nationale. Néanmoins, des changements concernant à la fois la procédure parlementaire en général et le contrôle parlementaire sur le gouvernement en particulier ont été identifiés pendant l'état d'urgence.

3. L'impact de la pandémie COVID-19 sur la procédure parlementaire

Des questions importantes ont émergées dans plusieurs pays concernant non seulement l'autorisation des séances à distance des parlements et les délibérations, mais aussi les votes à distance qui en découlent par le biais des technologies numériques. Une telle discussion s'est également tenue en Bulgarie. La question de savoir si l'Assemblée nationale est constitutionnellement autorisée à tenir ses séances et à voter à distance par des moyens électroniques n'est pas explicitement réglementée par la Constitution. L'article 81 §3 de la Constitution prévoit que « le vote est personnel et public, sauf dans les cas où la Constitution prévoit ou l'Assemblée nationale décide qu'il est secret. ». La Constitution ne contient pas d'indications pour la réalisation du vote secret. Dans sa décision n°8 du

5 juin 2003, la Cour constitutionnelle a décidé que « l'exigence de l'article 81 §3 de la Constitution selon laquelle "le vote est personnel" est un principe constitutionnel fondamental lié au travail parlementaire. Quel que soit le type et le mode de vote spécifiquement choisi, le droit de chaque député d'y participer est un droit constitutionnel personnel qui ne peut être exercé par une personne différente. Le contenu de ce droit est que le vote sur l'adoption des actes de l'Assemblée nationale est un acte de discrétion personnelle, dans lequel le député exprime immédiatement, librement et indépendamment sa volonté personnelle conformément à sa conscience et à ses convictions ».

On peut supposer que si la possibilité d'expression « immédiate, libre et indépendante » de la volonté personnelle de chaque député est sauvegardée, il n'y a pas d'obstacle constitutionnel à ce que les séances et le vote à l'Assemblée nationale se déroulent à distance par des moyens électroniques. Toutefois, l'Assemblée nationale a décidé de ne pas profiter de cette possibilité⁹. Le 26 mars 2020, le Parlement a adopté une décision pour l'organisation des activités de l'Assemblée nationale pendant l'état d'urgence. Selon cette décision :

- i. Pendant l'état d'urgence déclaré en vertu de sa décision du 13 mars 2020, l'Assemblée nationale tient des séances plénières uniquement sur les projets de loi et les propositions de loi liés à l'état d'urgence déclaré. Le contrôle parlementaire pendant cette période s'effectue uniquement au moyen de questions et réponses écrites.
- ii. Pendant l'état d'urgence, des sessions plénières extraordinaires peuvent être tenues conformément aux dispositions de l'article 78 de la Constitution et de l'article 46 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

Conformément à l'article 78 de la Constitution, l'Assemblée nationale est convoquée à ses séances par son président. Celui-ci peut convoquer le Parlement soit à son initiative, soit sur la demande d'un cinquième des députés, du Président de la République ou du Conseil des ministres. L'article 46 du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit que dans les circonstances décrites à l'article 78 §2, §3 et §4 de la Constitution, le Président de l'Assemblée nationale est responsable de programmer une séance au plus tard 7 jours après la réception de la demande de convocation, que l'Assemblée nationale soit en période de vacances ou non. L'initiateur de la demande de convocation doit également proposer l'ordre du jour de la séance.

Le 7 avril 2020, l'Assemblée nationale a adopté une nouvelle décision relative à son fonctionnement en période de pandémie, qui consiste à développer le cadre réglementaire du parlementarisme bulgare du fait des restrictions liées à la pandémie de Covid-19. Le Parlement a adopté plusieurs règles spéciales pour son fonctionnement pendant l'état d'urgence, qui peuvent être résumées comme suit : le Président de l'Assemblée nationale ne distribue les projets et propositions de loi qu'à la commission parlementaire compétente et ceux-ci sont considérés comme adoptés en une seule lecture au stade de la commission parlementaire. En outre, l'article 45 §2 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale a été suspendu. Il s'agit de la disposition qui régit les périodes de vacances

⁹ Décision modifiant la décision sur le travail de l'Assemblée nationale pendant l'état d'urgence, annoncée par une décision de l'Assemblée nationale (Journal officiel n°22, 2020) puis promulguée (Journal officiel n°26, 2020).

parlementaires lorsque l'Assemblée nationale n'est pas en session.

La vérification du quorum, qui se fait au début de la séance plénière, est effectuée par un système de vote informatisé. L'enregistrement des députés commence une heure avant l'heure annoncée du début de la séance. Seul un quart de l'ensemble des députés est autorisé à être présent au cours des débats. Le Président de l'Assemblée nationale fixe l'heure à laquelle le vote doit commencer après la clôture des débats. Le vote est effectué par un système de vote informatisé selon un calendrier déterminé par le Président de l'Assemblée. Les députés sont répartis en deux groupes qui votent consécutivement. Une fois le vote terminé, les résultats sont établis et résumés par les secrétaires de l'Assemblée et sont remis au président de l'Assemblée nationale, qui les annonce au cours de la même séance. Les propositions écrites des députés visant à modifier les projets ou propositions de loi adoptées en première lecture doivent être soumises dans les 24 heures précédant le vote en deuxième lecture. Le vote en deuxième lecture doit avoir lieu après la fin de la présentation des rapports de la commission parlementaire compétente devant l'Assemblée réunie en séance plénière. Le Président de l'Assemblée nationale fixe la durée nécessaire au vote sur les projets de loi, qui ne peut pas être inférieure à 30 minutes. Le vote est effectué en vertu d'un système de vote informatisé selon le calendrier déterminé par le président de l'Assemblée nationale. Les députés présents doivent être divisés en deux groupes, qui participent consécutivement au scrutin. Le vote de chaque groupe s'effectue chapitre par chapitre, section par section ou texte par texte jusqu'à épuisement du contenu du rapport correspondant au second vote et des propositions faites au cours du débat. Après la fin du vote, les résultats sont établis et résumés par les secrétaires de l'Assemblée et sont soumis au président de l'Assemblée nationale, qui les proclame au cours de la même séance.

4. L'impact de la pandémie COVID-19 sur le contrôle parlementaire du gouvernement

Malgré l'état d'urgence et le rôle central du pouvoir exécutif dans la gestion de la crise, l'Assemblée nationale n'a pas adopté de règles spéciales pour organiser plus fréquemment sa fonction de contrôle. Au contraire, en vertu de la décision adoptée le 26 mars 2020, l'Assemblée nationale a restreint de manière inconstitutionnelle le recours à de nombreux moyens de contrôle parlementaire. Le Parlement a accepté que, pendant l'état d'urgence, le contrôle parlementaire ne puisse être exercé que par des questions écrites et des enquêtes écrites. Ainsi, l'Assemblée nationale a temporairement supprimé toutes les autres formes de contrôle parlementaire, ce qui est en contradiction flagrante avec les exigences fixées par la Constitution et le Règlement de l'Assemblée nationale. Plus précisément, l'Assemblée nationale a interdit le recours, pendant la durée de l'état d'urgence, aux questions et interpellations orales ainsi qu'au vote de défiance prévu par les articles 89 et 90 de la Constitution et le chapitre IX du Règlement de l'Assemblée nationale¹⁰.

Au lendemain de la levée de l'état d'urgence, le 14 mai 2020, l'Assemblée nationale a adopté une décision concernant la création d'une commission parlementaire spéciale chargée du contrôle des

¹⁰ Pour les différentes formes de contrôle parlementaire en Bulgarie, voir M. Belov, *op.cit.*, p. 127 et s.

dépenses des fonds publics liées à la lutte contre la propagation de la pandémie de Covid-19¹¹. Selon les initiateurs de cette décision, cette commission doit « exercer son pouvoir constitutionnel de contrôle du pouvoir exécutif » afin d'assurer la transparence nécessaire et de vérifier la conformité des dépenses effectuées avec plusieurs critères permettant d'analyser leur efficacité. Les activités de la commission doivent couvrir « tous les fonds collectés, reçus, stockés, distribués et dépensés par les organismes du secteur public », conformément à l'article 1 §1 de la loi sur la gestion financière et le contrôle du secteur public.

Cette commission spéciale est composée de 10 députés, deux pour chaque groupe parlementaire de l'Assemblée nationale. Elle est chargée des tâches suivantes : premièrement, elle exige et publie des informations sur toutes les dépenses de fonds publics, y compris ceux en provenance des fonds de l'Union européenne ou d'autres instruments financiers liés à la lutte contre la propagation de la pandémie de Covid-19. Deuxièmement, elle vérifie la conformité des coûts engagés avec les conditions et les critères établis pour les différentes mesures anticrise. Troisièmement, elle prépare un rapport contenant des données de synthèse sur les coûts engagés et une analyse de leur efficacité.

La commission a été établie pour la durée de l'urgence sanitaire. Elle s'est réunie trois fois entre le 20 mai et le 31 juillet 2020. Elle a demandé des informations sur les dépenses de fonds publics au Premier ministre, au ministre des Finances, au ministre du Travail et de la Politique sociale, au ministre de l'Économie, au ministre de la Santé et au vice-Premier ministre, Tomislav Donchev. Ce dernier a été invité aux auditions de la commission relative aux dépenses des fonds de l'Union européenne et à leur restructuration pour faire face à la crise. Le ministre de l'Économie, Lachezar Borisov, et Mme Iliana Ilieva, responsable de l'autorité de gestion du programme opérationnel « Innovation et compétitivité », ont également été entendus par la commission.

Le parlementarisme a des fondements encore assez fragiles en Bulgarie. La première Constitution de Tarnovo a établi une monarchie constitutionnelle avec certains éléments empruntés au parlementarisme. Toutefois, l'histoire du parlementarisme bulgare au cours de la période 1879-1947 a emprunté un parcours semé d'embûches, entre les régimes autoritaires dominants. Le parlementarisme a été aboli sous le régime communiste (1947-1989) et les Constitutions de type soviétique de 1947 et 1971, avant d'être rétabli par l'actuelle Constitution de 1991.

Les 30 dernières années ont permis l'établissement d'un ordre démocratique fragile. La période de transition entre le régime communiste et la démocratie a été marquée par des tentatives de mise en place d'une démocratie libérale suivant les meilleurs modèles européens. Ces efforts n'ont été que partiellement couronnés de succès.

¹¹ Journal Officiel n° 46, 19 mai 2020.

La pandémie de Covid-19 a exercé une pression très forte sur l'ordre constitutionnel bulgare. Les mesures adoptées par le gouvernement, le ministre de la Santé et les organes d'experts ont conduit à une large remise en cause de l'État de droit. Ces nouvelles règles ont également eu un impact particulièrement négatif sur le parlementarisme. Il reste à voir si les altérations apportées pourront être éliminées rapidement après la fin de la pandémie de Covid-19.