

## ÉTUDES DOCTRINALES

### BELGIQUE-BULGARIE. FRAGMENTS DE FRESQUE CONSTITUTIONNELLE

PAR

FRANCIS DELPÉRÉE\*

Au cœur de Sofia, s'élève la cathédrale Alexandre Nevski, monument symbolique de l'indépendance. A deux pas de là, le palais de l'Assemblée nationale. Une formule figure au fronton de ce bâtiment d'allure classique : «L'Union fait la force». Ce n'est pas l'effet du hasard. Au moment où est célébré le cent trentième anniversaire de la première Constitution bulgare (la Constitution dite «de Tirnovo») (1), il n'est pas inutile, en effet, de souligner qu'au XIX<sup>ème</sup> siècle, la Belgique et la Bulgarie ont puisé, fût-ce avec des intensités variables, aux mêmes sources du droit constitutionnel.

Bien sûr, depuis lors, chaque Etat a connu sa propre histoire. Il a vécu sa propre vie. Il a rencontré des succès, des revers et des vicissitudes. Les routes se sont séparées. Elles se sont même sérieusement éloignées, pendant la plus grande partie du XX<sup>ème</sup> siècle.

Une question demeure, celle de savoir si le XIX<sup>ème</sup> siècle a laissé des traces tangibles et si des similitudes subsistent dans les Constitutions des deux Etats. Il ne suffit pas, cependant, de faire œuvre historique. Il faut aussi se tourner vers le présent, et même vers l'avenir. A l'heure de l'unité européenne, d'autres rapprochements peuvent-ils se concevoir ?

Une image vient à l'esprit. L'on songe aux fresques qui ornent les murs du monastère de Rila. Certaines sont intactes, d'autres ont subi l'usure du temps, d'autres encore présentent plusieurs couches de peinture sous lesquelles il est possible de retrouver les couleurs originales. Il en va de même des textes juridiques. Dans la fresque constitutionnelle, il y a, ici et là, des fragments anciens. Ils témoignent d'une même inspiration, fût-elle lointaine. Il y a aussi des fragments modernes. Ils peuvent refléter, en tout ou en partie, l'adhésion à une même culture constitutionnelle. Ils peuvent aider à poursuivre une œuvre commune, sous la bannière de l'Europe.

\* Francis Delpérée est professeur ordinaire émérite de l'Université Catholique de Louvain et sénateur. Il est membre de l'Académie royale de Belgique et de l'Institut de France.

(1) Dans la littérature juridique française, plusieurs graphies sont utilisées : «Tirnovo», «Turnovo» ou «Tornovo».



## I. — HIER

Il faut se plonger un instant dans le passé, celui du XIX<sup>ème</sup> siècle. Des comparaisons utiles et pertinentes peuvent-elle s'esquisser, sur le terrain constitutionnel, par delà les frontières nationales? Pour utiliser une expression consacrée, les Bulgares sont-ils devenus, à cette époque, «les Belges des Balkans»? Etaient-ils Européens avant la lettre?

A. — *La Constitution belge du 7 février 1831*

La Belgique fait sa révolution à la fin septembre 1830. Elle proclame son indépendance au début octobre, le 4 pour être précis. Elle rédige, en un peu plus de trois mois, une Constitution, celle du 7 février 1831. Cette Constitution est encore, pour une large part, en vigueur aujourd'hui.

Cette Constitution va servir de modèle pour les Etats de l'Europe libérale du XIX<sup>ème</sup> siècle. Au Nord, le Danemark (1849), les Pays-Bas (1848) et le Luxembourg (1848). Au Sud, la Grèce (1844), la Roumanie (1866), la Bulgarie (1879) et la Serbie (1888). Au-delà, l'Egypte (1879). Si les Belges avaient déposé à ce moment un *copyright*, ils seraient riches depuis longtemps...

Cette Constitution belge, qui a été imitée à qui mieux mieux, qu'avait-elle de si original? A notre sens, elle reposait, et repose encore, sur deux piliers : le pluralisme et le parlementarisme.

1. *Le pluralisme*

Le pluralisme s'exprime au travers de l'affirmation d'un catalogue de droits et de libertés. Avec cette précision utile. En Belgique, ces droits fondamentaux sont inscrits dans le corps même du texte constitutionnel. Pas, comme ailleurs, dans une déclaration de droits ou dans un préambule — avec les discussions interminables qui portent sur la valeur respective du texte constitutionnel et de documents annexes ou autonomes —. Les droits fondamentaux sont inscrits dans des dispositions juridiques qui sont établies en bonne et due forme et dont les citoyens sont en mesure de revendiquer le bénéfice auprès des tribunaux.

2. *Le parlementarisme*

Le parlementarisme repose, pour sa part, sur l'idée que l'exécutif doit répondre de ses actes devant les élus de la Nation. Le texte-clé est celui de l'article 64 (aujourd'hui : 106) de la Constitution : «*Aucun acte du Roi ne peut avoir d'effet s'il n'est contresigné par un ministre qui, par cela seul, s'en rend responsable*».

La règle a été comprise, au début, dans une perspective formaliste. Un document, tel un arrêté royal, doit porter la signature du roi et le contre-seing d'un ministre. Le ministre doit attester que c'est le roi en personne qui a signé le texte. La règle est comprise aujourd'hui dans un sens beaucoup plus large. «Le chef de l'Etat ne peut agir seul». Il a besoin du concours d'un ministre dès que son action, ses paroles ou son attitude peuvent avoir une incidence politique — et quels sont ceux qui n'en ont pas? —.

Une conséquence pratique en résulte. Les ministres doivent s'expliquer devant les représentants de la Nation — et, en somme, devant la Nation elle-même — de tous les actes de l'Exécutif, y compris de ceux du chef de l'Etat.

Le régime parlementaire, c'est celui où les ministres sont politiquement responsables et où l'assemblée représentative de la Nation peut censurer leurs agissements et, si besoin en est, les obliger à démissionner.

### B. — *La Constitution bulgare du 16 avril 1879*

La Bulgarie renverse, en quelque sorte, l'ordre des priorités. Elle ne proclame pas sur-le-champ son indépendance. Celle-ci ne sera officiellement affichée que trente ans plus tard, soit en 1908 (2).

Une Constitution, celle du 16 avril 1879, est néanmoins rédigée (3). Elle établit, dès ce moment, l'architecture générale de l'Etat. Elle est construite selon un plan classique. Elle formule les règles essentielles dans deux domaines : celui des droits de l'homme et celui de l'organisation des pouvoirs publics.

Y a-t-il des parentés entre la première Constitution bulgare et la Constitution belge qui a été rédigée quarante-huit ans plus tôt? Une réponse affirmative s'impose, eu égard à la forme et au fond.

#### 1. *La forme*

Sur le plan formel, il y a des parentés évidentes. Il y a des dispositions qui sont purement et simplement recopiées, à la virgule près. Il y a un véritable «transfert textuel». Il y a une opération de mimétisme constitution-

(2) L'article 6 du traité de San Stefano érige la Bulgarie en «république autonome vassale de la Turquie»; quant au traité de Berlin, il en fait une «principauté indépendante et vassale du sultan» (M.J. CALEB, «Le régime constitutionnel de la Bulgarie», *Revue de droit international et de législation comparée*, 2<sup>ème</sup> série, t. VII (1905), pp. 214 à 236, 335 à 358 et 578 à 602). Ces principes sont imposés à l'assemblée de Tirnovo. Voy. aussi J.-F. CROMBOIS, «L'influence de la Constitution belge de 1831 sur la Constitution bulgare de 1879. Etat de la question», *Romanian political science review*, vol. VIII, n° 1, 2008, p. 15.

(3) Ph. LAUVAUX, «La Constitution belge aux sources de la Constitution bulgare de Tirnovo. En souvenir d'expéditions balkaniques», in *Liber Amicorum Bernard Glansdorff*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 371.

nel, comme on dit aujourd'hui. A Tirnovo, les auteurs de la Constitution avaient, sinon sous les yeux, du moins en mémoire, le texte de 1831. Fût-ce par le détour d'un texte intermédiaire, la Constitution roumaine de 1866.

Trois exemples illustrent cette assertion :

- Les «articles 79, 82 et 83», soit ceux qui concernent la liberté de presse, la liberté de réunion et la liberté d'association, sont transcrits scrupuleusement des «articles 18, 19 et 20 de la Constitution belge, à l'exception de quelques erreurs de traduction» (4);
- «L'article 68 de la Constitution de Tirnovo relatif à l'expropriation est transcrit directement de l'article 11 de la Constitution belge» (5);
- Dans l'un et l'autre textes, il est interdit, dans les mêmes termes, de réviser la Constitution durant la période troublée que peut représenter la régence (article 142 de la Constitution bulgare et 84 — aujourd'hui : 197 — de la Constitution belge).

## 2. *Le fond*

Sur le fond, la parenté est tout aussi réelle.

Le pluralisme trouve à s'exprimer à travers la protection des droits fondamentaux et le texte constitutionnel ne manque pas de faire référence à cette préoccupation libérale. Le chapitre XII s'intitule «*Des citoyens de la principauté de Bulgarie*». Il est purement et simplement «démarrqué» du titre II de la Constitution belge qui a pour intitulé «*Des Belges et de leurs droits*» (6).

Et le parlementarisme? Le jugement sera plus nuancé.

— La Constitution établit la monarchie (7). Ce n'est pas la monarchie qui établit la Constitution et qui l'octroie à ses sujets. C'est l'inverse. Une conséquence importante en résulte. Le monarque exerce ses pouvoirs, non pas selon son bon vouloir, mais dans les formes et conditions prescrites par la Constitution. Il n'est pas sans intérêt de relever qu'à partir de 1887, c'est un prince de Saxe-Cobourg Gotha, Ferdinand, qui monte sur le trône; c'est un autre rapprochement avec la Belgique.

— La Constitution énonce le principe de l'unité du pouvoir exécutif. Il est précisé, dans l'article 18, que «*les décrets et règlements émanant du Prince sont exécutoires quand ils sont contresignés par les ministres respectifs qui en assument toute la responsabilité*». Ce qui n'est pas sans rappeler la formula-

(4) J-F. CROMBOIS, *op. cit.*, p. 18.

(5) Ph. LAUVAUX, *op. cit.*, p. 375.

(6) Ph. LAUVAUX, *op. cit.*, *ibidem*.

(7) La révision constitutionnelle qui intervient en 1911 détermine les règles de succession au trône. Des conditions similaires à celles qui sont prescrites dans la Constitution belge sont instaurées : la succession s'établit dans la descendance mâle, en ligne directe et par ordre de primogéniture (article 24).

tion de l'article 64, déjà cité, de la Constitution belge. «Le roi doit être couvert par un ministre».

— La Constitution proclame le principe de collégialité du pouvoir législatif — mais il est vrai qu'il n'y a qu'une seule chambre —. Le Prince et l'Assemblée doivent agir de concert. Il n'y a pas de séparation rigide entre les autorités législatives mais plutôt collaboration entre elles, notamment dans les opérations de confection de la loi. En ce sens, le Prince exerce le droit d'initiative et le droit de sanction. «Les articles 9 et 10 sont inspirés par les articles 26 et 69 de la Constitution belge» (8).

— La Constitution énonce, dans son article 153, la règle essentielle selon laquelle «*les ministres sont responsables collectivement devant (...) l'Assemblée nationale, solidairement pour toutes les mesures prises en commun et chacun personnellement pour ses actes dans les limites de ses attributions*». Elle esquisse ainsi l'architecture d'un régime résolument parlementaire. Un gouvernement désavoué par les représentants de la Nation ne saurait se maintenir abusivement au pouvoir. Il doit démissionner.

— La Constitution précise, dans le même article 153, que les ministres sont également «*responsables... devant le Roi*» pour les mêmes actes. Elle instaure ainsi un régime de double responsabilité politique. La figure est bien connue dans la doctrine constitutionnelle. Elle porte le nom de parlementarisme dualiste. Sur ce point, la Constitution bulgare est plus claire que la Constitution belge qui ne proclame nulle part que les ministres sont responsables devant le roi, même si telle a été la pratique pendant près d'un siècle dans certains domaines de l'action gouvernementale, notamment ceux de la politique extérieure et de la défense nationale.

— Le chef de l'Etat, pour sa part, ne se considère pas comme redevable d'explications à la représentation parlementaire. Cette situation peut l'inciter à exercer des pouvoirs effectifs. Il entend les exercer personnellement, comme autant de prérogatives qui lui reviennent, et à lui seul. Il ne se repose pas sur ses ministres pour assumer les fonctions exécutives. Si l'article 18 l'oblige de recueillir le contreseing d'un ministre pour «*les décrets et règlements*» qu'il doit signer, cette disposition lui laisse plus de latitude lorsqu'il s'agit de prendre des initiatives qui ne s'inscrivent pas dans la forme de ces instruments juridiques.

Bref, le monarque règne et gouverne en même temps.

— La pratique rejoint la théorie. Il y a des tendances monarchiques plus accentuées qu'en Belgique. «La Constitution bulgare met au premier rang la couronne pour terminer avec la représentation nationale» (9). Elle date de 1879. Deux ans plus tard, soit en juillet 1881, le Prince Alexandre I<sup>er</sup>

(8) Ph. LAUVAUX, *op. cit.*, p. 373.

(9) M.J. CALEB, *op. cit.*, p. 232.



n'hésite pas à réclamer des pouvoirs extraordinaires pour une période de sept ans. «Heureusement pour la cause de la liberté, le septennat de l'absoutisme ne put arriver à son terme... Lorsqu'en 1883, une députation de l'assemblée nationale vint prier (le prince) de rétablir la Constitution, il s'empressa d'accéder à son désir et la Constitution de Tirnovo retrouva sa force par la proclamation du 6 septembre 1883» (10).

On est loin du parlementarisme wesminstérien qui a cours, à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, dans les sociétés d'Europe occidentale. On est loin du jeu subtil de collaboration entre les pouvoirs et des moyens d'influence réciproque qu'offrent la dissolution, la démission, les procédés du contrôle parlementaire. L'un des acteurs, le monarque, estime devoir jouer un rôle de premier plan dans le système constitutionnel. Il se reconnaît même la prérogative de supprimer temporairement la règle du jeu. Tel n'était pas le message de la Constitution de 1831.

## II. — AUJOURD'HUI

Qu'en est-il à l'heure actuelle ? Les ressemblances, même limitées, qui ont été relevées sont-elles toujours présentes ? Les changements de régime qui sont intervenus entre-temps ont-ils eu pour effet de gommer les dispositions anciennes ? Les nouveaux textes renouent-ils avec un passé ancestral et donc avec le modèle belge ?

C'est une réponse nuancée qui mérite d'être apportée à ces questions.

### A. — *La Constitution belge révisée à partir de 1970*

La Belgique a bien changé depuis 1831. Le pluralisme et le parlementarisme restent de mise. Les autres Etats européens souscrivent d'ailleurs tous, même si c'est dans des mesures variables, à ces valeurs constitutionnelles communes.

Les changements sont autres. Ils sont de deux ordres. Ils peuvent même paraître contradictoires. Il y a un phénomène de fragmentation interne. Il y a aussi un phénomène d'intégration européenne.

#### 1. *L'Etat fédéral*

Première évolution. La société belge — qui était unifiée autour d'une seule langue : le français (qui représentait, à l'époque, la langue des classes aisées et donc celle des électeurs) — a connu (ou subi), sous la pression du

(10) M.J. CALEB, *op. cit.*, p. 230. Le texte belge précise, pour sa part, *expressis verbis*, que «la Constitution ne peut être suspendue en tout ou en partie». Sur ce point aussi, on mesure le fossé qui existe entre les deux systèmes politiques.

suffrage universel, un phénomène de fragmentation progressive autour des deux langues (le français et le néerlandais), et même d'une troisième, l'allemand (pour moins de 80.000 habitants).

Sous des formes complexes, le fédéralisme essaie de répondre, depuis 1970, à cette préoccupation politique. Il distribue les compétences et les moyens. Il partage la souveraineté, y compris dans le domaine des relations internationales. Il permet à des collectivités politiques (les communautés et les régions) de mener des politiques autonomes dans les domaines de leurs compétences.

Ce fédéralisme de confrontation, basé sur une opposition Nord-Sud, ne va pas sans susciter des difficultés, voire des paralysies, dans la gestion de l'Etat fédéral. Les années 2007-2008 ont montré que ces blocages allaient jusqu'à empêcher la constitution, pendant plus d'un an, d'un gouvernement de plein exercice. Ces difficultés sont, depuis quelques mois, mises en sourdine eu égard à la crise économique et financière qui affecte toutes les sociétés contemporaines.

## 2. *L'Union européenne*

La Belgique est l'un des pays fondateurs de l'Europe intégrée. Cela ne signifie pas qu'en 1951, elle ait été fort attentive aux aspects constitutionnels de cette intégration. Alors même que des collègues éminents réclamaient une révision constitutionnelle avant de prendre des engagements internationaux aussi importants, le gouvernement a décidé d'aller de l'avant. Il a demandé l'assentiment des Chambres et il a procédé à la ratification du traité CECA, sans autre forme de procès. Il n'y avait pas, à ce moment, de contrôle de constitutionnalité des lois...

Il a fallu attendre le 24 décembre 1970 pour que les choses rentrent dans l'ordre. C'est une opération de régularisation. La Constitution est révisée. Une clause «Europe» est insérée dans le texte. C'est l'actuel article 34 de la Constitution. Il se donne un double objet. D'un côté, il accepte les transferts d'attributions qui sont intervenus depuis près de vingt ans. De l'autre, il accepte par anticipation des transferts déterminés d'attributions, ceux qui seraient réalisés à l'avenir au profit des autorités communautaires.

Le procédé est commode. Maastricht, Amsterdam, Rome, Lisbonne... Il ne faut pas, à chaque opération de réforme des traités fondateurs, modifier le texte constitutionnel. L'article 34 fournit la clef qui permet de faire accepter par l'ordre constitutionnel des attributions précises de compétences.

L'article 34 ne saurait suffire, cependant, lorsque les traités européens ne se contentent pas d'organiser, sur un point ou sur un autre, un transfert d'attributions mais contiennent des dispositions qui soit vont directement à l'encontre des prescriptions de la Constitution, soit modifient fondamen-

talement l'aménagement des institutions nationales (art. 8). Il faut, dans ce cas, procéder à des aménagements ponctuels pour restaurer l'harmonie entre les solutions de droit national et celles du droit européen. Ou, mais c'est plus complexe, notamment d'un point de vue politique, il faut renoncer à approuver les traités européens et convaincre les partenaires de renégocier le contenu de ceux-ci.

Deux exemples — dans les deux sens — illustrent le raisonnement.

La Constitution est modifiée pour tenir compte des traités européens? Depuis 1831, la Constitution belge réservait aux citoyens l'exercice des droits politiques, et notamment l'électorat, à tous les niveaux de pouvoir. Le traité de Maastricht prévoit, de son côté, que le citoyen de l'Union bénéficiera du droit de vote aux élections municipales alors même qu'il ne réside plus dans son pays mais qu'il réside dans un autre Etat de l'Union. En 1999, la Belgique modifie sa Constitution pour offrir à de nouveaux titulaires le droit de vote aux élections municipales.

Les traités européens sont modifiés pour tenir compte des constitutions nationales? Le traité de Rome de 2001 entendait établir une Constitution européenne qui, dans l'esprit de ses auteurs, aurait supplanté les constitutions nationales. Au moment de la procédure d'assentiment, l'on a regretté la confusion terminologique et la prétention hégémonique qui étaient ainsi affichées. Dans d'autres Etats, comme la France et les Pays-Bas, ces objections ont été relayées par des préoccupations de politique intérieure. Elles ont conduit à un rejet pur et simple du traité. Le traité de Lisbonne s'attache à modifier les appellations et à corriger les aspérités. Il a pu susciter *in fine* une plus grande adhésion parmi les Etats membres.

#### B. — *La Constitution bulgare du 13 juillet 1991*

La Constitution actuelle de la Bulgarie fait-elle encore droit aux préoccupations de la Constitution belge? Deux réponses sont fournies. L'une est apportée dans l'ordre interne, l'autre dans l'ordre international, spécialement européen.

##### 1. *La réponse interne*

La lecture de la nouvelle Constitution bulgare ne manque pas de surprendre. L'on y retrouve des dispositions familières. L'explication est double.

D'une part, la Constitution en vigueur reprend certaines formulations de la Constitution originelle. Puisque celle-ci s'est largement inspirée de la Constitution belge, on trouvera normalement des traces formelles de l'influence belge dans la Constitution d'aujourd'hui. Quelles sont ces dispositions?

Ce sont, d'abord, les articles 40 (liberté de presse), 43 (liberté de réunion) et 44 (liberté d'association) de la Constitution. Ces dispositions restent d'actualité. Il faut s'en féliciter.

C'est, ensuite, l'article 67. Il veut que les députés ne représentent pas seulement ceux qui les ont élus mais «*le peuple entier*». La disposition reproduit le vieux texte belge qui veut que les députés (et aussi les sénateurs) représentent ce qu'on appelait, au XIX<sup>ème</sup> siècle, la Nation, et pas seulement ceux qui les ont élus. C'est le principe de la représentation nationale. Cette affirmation est importante dans un Etat unitaire.

Il va de soi que la Constitution bulgare ne s'inscrit pas dans la perspective fédéraliste, à la belge. Comme on l'a relevé à plusieurs reprises, les Etats de l'Europe centrale retrouvent, après la chute du Mur de Berlin, une véritable souveraineté politique en s'affranchissant de la tutelle et de l'idéologie soviétiques. Ils se préoccupent, plus que d'autres, de célébrer leur unité. Ils proclament volontiers que la république est une et indivisible. Ils se protègent de toute tentation autonomiste.

«*L'unité de la nation et de l'Etat bulgare*» doit être préservée, précise le préambule. Et, pour ceux qui n'auraient pas compris, l'article 2, alinéa 1<sup>er</sup> ajoute que «*la République de Bulgarie est un Etat unitaire*». Il y a place sans doute pour des collectivités locales mais celles-ci sont ramenées au rang de circonscriptions administratives (11). Tout au plus, sera-t-on attentif au régime de protection des minorités. Tel que celui qui prévaut, aux termes de l'article 36, pour «*les citoyens pour lesquels le bulgare n'est pas la langue maternelle*» (12).

C'est encore, et de manière plus fondamentale, l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution bulgare. Il établit la règle selon laquelle «*tout le pouvoir public émane du peuple*». De la même manière, la Constitution belge proclame depuis 1831, que «*tous les pouvoirs émanent de la Nation*».

Il faut rappeler ici que le mot «émane» a, dans la terminologie constitutionnelle européenne, une importance non négligeable. Le pouvoir ne «réside» pas dans le peuple (qui l'exercerait, par exemple, par les procédés du référendum). Il en émane, comme la fumée qui sort d'une cheminée. Autrement dit, le pouvoir sort du peuple pour être soumis, dans les conditions que précise la Constitution, aux différentes autorités publiques qu'elle établit.

(11) Dans la Constitution initiale, la commune sert, au contraire, de pilier à l'édifice de l'Etat. Elle y jouit d'une «autonomie complète qu'on ne peut comparer à aucune autre organisation communale» (M.J. CALEB, *op. cit.*, p. 235).

(12) Voy. aussi l'article 54 relatif au droit «*de développer sa propre culture, conformément à son appartenance ethnique*».

## 2. *L'influence internationale, et spécialement européenne*

La Constitution en vigueur prend à son compte un ensemble de règles, de techniques et de procédures qui font partie de ce que l'on appellera volontiers un «patrimoine constitutionnel commun». La Constitution belge a puisé, ces dernières années, dans ce même ensemble. Ce n'est plus d'influences directes qu'il s'agit mais d'évolutions parallèles et d'emprunts comparables.

La Cour constitutionnelle, l'office du médiateur, la transparence administrative, l'ouverture au développement des techniques modernes de l'information, autant d'institutions qui ne sont pas spécifiques à un Etat déterminé, mais qui font partie de ce qu'un Etat constitutionnellement développé et civilisé offre, à l'heure actuelle, à ses citoyens. Des rapprochements significatifs peuvent se dessiner à ce propos.

Le mouvement ne se dessine pas seulement en surface. Il se déploie en profondeur. L'on sait que les Cours constitutionnelles se rencontrent régulièrement, qu'elles s'informent de leurs jurisprudences respectives et qu'elles n'hésitent pas à se livrer, à usage interne, à des analyses de droit comparé (13). La Cour constitutionnelle de Belgique et celle de Bulgarie peuvent se placer dans cette perspective de coopération, notamment sous l'égide de la Commission de Venise.

La circulation des idées et l'échange des expériences font partie des méthodes éprouvées du droit constitutionnel à l'époque contemporaine.

Sur le plan européen, la Constitution bulgare a procédé, depuis 2005, aux adaptations que requerrait l'adhésion à l'Union européenne.

Elle a, d'abord, retenu une proclamation de principe. C'est l'article 4.3 : *«La République de Bulgarie participe à la construction et au développement de l'Union européenne»*. L'on y verra, pour l'essentiel, une déclaration de portée politique et programmatique. Ses incidences juridiques sont moins nettement mesurables.

Elle a, ensuite, énoncé un principe de hiérarchisation des sources juridiques. C'est l'article 5.4, alinéa 1<sup>er</sup> : *«Les accords internationaux... font partie du droit interne de l'Etat»*. Avec cette précision qu'apporte un alinéa 2 : *«Ils ont la priorité sur les normes de la législation interne qui sont en contradiction avec eux»*. L'on devine que les termes utilisés ont été choisis avec

(13) E. DRUMÉVA, «Présentation de la Cour constitutionnelle de Bulgarie», *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 14 : «L'article 49 de la Constitution de Tarnovo (...) prévoyait que seule l'Assemblée nationale était compétente pour décider si toutes les dispositions de la Constitution avaient été respectées, lors de l'adoption d'une loi. L'ancien droit constitutionnel bulgare ne permettait à aucun autre organe, y compris aux tribunaux ordinaires ou à un tribunal particulier, de se prononcer sur la constitutionnalité des lois. Ce principe, fixé par la Constitution, est demeuré pendant de longues années un impératif du droit constitutionnel bulgare».

soin et que l'accent mis sur les «*normes de la législation*» permet d'exclure les normes de valeur constitutionnelle. Ce qui paraît de bon sens.

Elle inscrit, encore, au nombre de ses dispositions, une «*clause Europe*» atténuée. C'est l'article 85.1, point 9 : «*L'Assemblée nationale ratifie et dénonce avec une loi les accords internationaux qui... 9. transfèrent des compétences à l'Union européenne à la suite des dispositions de la Constitution actuelle*». Il est précisé dans l'article 85.2 que cette loi doit être adoptée «*par une majorité des deux tiers de tous les députés*». L'expression est significative : «*des compétences*». La limite est clairement établie : il faut qu'elles s'inscrivent «*à la suite*» des dispositions de la Constitution et non en opposition avec elles. Comme en Belgique, la «*clause Europe*» ne saurait résoudre l'ensemble des difficultés institutionnelles que peut susciter la réforme des traités. Elle laisse, par exemple, entière la question des dispositions des traités européens qui n'opèrent pas un transfert de compétences mais qui, de manière directe ou indirecte, entendent modifier, sans changement préalable de la Constitution, les règles d'organisation ou de fonctionnement des pouvoirs publics à l'échelon national.

\*

Dans les milieux internationaux, il y a parfois des situations cocasses. Certains confondent, pour rester en Europe, la Lettonie (avec, pour capitale, Riga) et la Lituanie (avec, pour capitale, Vilnius) ou la Slovénie (avec, pour capitale, Ljubljana) et la Slovaquie (avec, pour capitale, Bratislava). Et pourquoi pas, la Belgique et la Bulgarie ?

Est-ce là le résultat de rapprochements phonétiques ? Ou, faut-il trouver, malgré les distances, des proximités constitutionnelles entre un petit Etat, confiné dans le Nord de l'Europe et un autre petit Etat, situé au Centre-Est de l'Europe ?

C'est une réponse nuancée que l'on est amené à apporter à cette question. Il y a quelques fragments — peu nombreux, il est vrai — qui subsistent de la fresque originelle. Il y a d'autres fragments qui sont ceux que le constitutionnalisme moderne impose — y compris à l'intervention des organisations internationales — à tout Etat digne de ce nom. Il y a encore des pans entiers d'une fresque qui reste à composer s'il convient de décorer les murs de la maison commune.

