

« L'ETAT DE DROIT ET LA CRISE SANITAIRE »

QUESTIONNAIRE

I - La confection de la norme de crise sanitaire

1°) Votre droit comporte-t-il des dispositions préparées à l'avance pour répondre à une situation de crise telle que celle du Covid-19 ? A défaut, l'État a-t-il créé, en urgence, un régime juridique spécifique pour répondre à la crise du Covid-19 ? Ou bien a-t-il mis en œuvre un principe général, éventuellement jurisprudentiel, d' « état de nécessité » ou de « circonstances exceptionnelles » ?

La Constitution de la République de Bulgarie du 13 juillet 1991 énumère au sein de son article 84 les pouvoirs de l'Assemblée nationale bulgare parmi lesquels (point 12 de l'article 84) on découvre que le pouvoir constituant a conféré au parlement le pouvoir de se prononcer sur la déclaration d'un état exceptionnel sur l'ensemble du territoire national ou sur une partie dudit territoire, et ceci sur la proposition du Président de la République ou du Conseil des ministres. Eu égard à cette consécration constitutionnelle de l'« état exceptionnel » au niveau de la constitution nationale et à la montée en importance de la propagation du Covid-19, l'État bulgare a été amené au courant du mois de mars 2020 à suivre la procédure constitutionnelle, en proposant au parlement de déclarer l'état exceptionnel sur l'ensemble du territoire, par un vote à l'Assemblée nationale qui a été opéré le 13 mars 2020¹. La décision de l'Assemblée nationale bulgare du 13 mars 2020 qui le déclarait avait fixé un délai d'un mois pour sa période effective, laquelle devait initialement prendre fin le 13 avril 2020. L'état exceptionnel en Bulgarie fut par la suite prolongé d'un mois jusqu'au 13 mai 2020 pour être finalement remplacé par une « situation épidémique exceptionnelle », pour laquelle il sera question au niveau des développements ultérieurs des réponses à ce questionnaire.

Le droit de la crise sanitaire liée à la propagation de la pandémie du Covid-19 tire donc ses sources premières des normes de la Constitution. Toutefois, la constitution bulgare prévoit la possibilité de déclarer un état exceptionnel sans en attribuer un caractère sanitaire au niveau constitutionnel. D'après l'article 84 précité, l'Assemblée nationale bulgare déclare un état exceptionnel en cas de guerre ou en cas d'un « *autre état exceptionnel* » sans en préciser la nature.

Malgré la présence du régime juridique de l'« état exceptionnel » dans l'ordre constitutionnel national et sa déclaration effective, il a fallu que le parlement vote une

¹ Décision de l'Assemblée nationale bulgare du 13 mars 2020 relative à la déclaration de l'état exceptionnel, publiée au Journal Officiel N°22 du 13 mars 2020.

loi spécifique afin de préciser sa mise en œuvre et prévoir des mesures palliant ses effets dans le pays. Ceci a été opéré à travers la « **Loi relative aux mesures et actions à mettre en place au cours de l'état exceptionnel, déclaré par décision de l'Assemblée nationale du 13 mars 2020, et en vue de surmonter les conséquences** ² » (LMAEESC ³). Formellement, cette dernière dérive d'une proposition de loi à l'initiative d'un groupe de parlementaires majoritairement issus de la majorité parlementaire au Gouvernement en place et non d'un projet de loi du Gouvernement même⁴. Par la suite, la Loi relative à la Santé fut spécialement amendée, afin de répondre aux besoins de l'urgence et aux spécificités engendrées par la crise sanitaire du Covid-19, ce qui sera présenté plus en détails en réponse à la question 5 de la partie I du présent questionnaire.

À ce titre, on peut affirmer et en déduire que le droit bulgare comporte bel et bien des dispositions préparées à l'avance pour encadrer une situation de crise nécessitant une déclaration d'un état exceptionnel mais néanmoins il a fallu créer en urgence non pas un régime juridique spécifique, mais une loi expresse qui puisse répondre de manière concrète aux besoins de la situation qui s'est instaurée, tout en prévoyant des mesures et en apportant des solutions spécifiques – pour certaines d'entre elles, inédites.

2°) L'Etat, dans l'édition des normes liées à la crise sanitaire, s'est-il inspiré de normes mises en œuvre dans d'autres pays ? le cas échéant, lesquels ?

La crise du Covid-19 est une crise globale qui a dû requérir l'expertise de professionnels de la santé du monde entier, avant même de s'intéresser à l'édition de normes liées à cette crise. En substance, la situation d'urgence qui s'est installée a su mobiliser la grande majorité de la communauté internationale tant au niveau de l'action conjointe des gouvernements en place, qu'au niveau de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), par exemple, en tant qu'institution spécialisée de l'Organisation des Nations Unies (ONU). L'OMS fut l'un des acteurs internationaux le plus suivi en tant que repère sur l'évolution de cette pandémie. À l'échelle européenne, les pays européens membres de l'Union européenne, à travers leurs actions communes dans le cadre des institutions européennes ont eux aussi joué un rôle pour consolider les actions des États afin de gérer cette crise.

Par conséquent, il est plus que certain que des « bonnes pratiques », aussi bien sanitaires que juridiques, ont certainement été empruntées mais cela ne relève pas forcément d'un acte volontaire et prémédité en vu de « calquer » des normes

² Cette loi a été promulguée le 24 mars 2020 et est entrée en vigueur avec effet rétroactif au 13 mars 2020 – publiée au JO, N°28 du 24 mars 2020.

³ **Acronyme officiel qui sera utilisé dans le cadre de ce questionnaire par souci d'abréviation.**

⁴ Bien que la Constitution bulgare confère le droit à l'initiative législative aussi bien à tout parlementaire ou groupe de parlementaires (équivalent de la proposition de loi en France), qu'au Conseil des ministres (équivalent du projet de loi en France). **On devrait noter ici, au passage, que cette dichotomie dans la terminologie juridique n'est pas présente en droit bulgare. On appelle « projet de loi » tout projet de législation dérivant aussi bien du Conseil des ministres que des membres de l'Assemblée nationale bulgare.**

étrangères ou de s'y référer expressément. Si l'on doit apporter une réponse officielle à cette question, on peut affirmer que de nombreux représentants de la sphère politique (députés, ministres, parmi d'autres, mais également spécialistes de la médecine et de la santé, invités sur les plateaux télévisés) ont eu l'occasion de souligner certaines mesures qui ont d'ors-et-déjà été implantées ailleurs, afin d'argumenter la mise en œuvre de mesures identiques ou similaires en Bulgarie et afin de rassurer les citoyens (par extension leurs électeurs). Cela a été notamment le cas pour expliquer la mise en place de restrictions et de la mise en suspens temporaire de certains droits.

Il est cependant difficile d'affirmer dans quelle mesure l'édiction des normes internes liées à la crise sanitaire est le résultat d'une inspiration internationale et/ou d'un contexte national particulier derrière l'édiction de normes en particulier. Il est néanmoins vrai que dans les faits, des mesures sanitaires érigées en normes de la crise sanitaire qui furent mises en œuvre dans d'autres pays européens, furent également mises sur le pied en Bulgarie (exemples non-exhaustifs : obligation du port d'un masque dans des lieux fermés et les transports publics (et parfois même à l'extérieur) ; confinement ; limitation temporaire des déplacements ; fermeture temporaire de lieux publics réunissant un grand nombre d'individus pour éviter les contaminations - tels que restaurants, centres commerciaux, bars et discothèques, etc.).

3°) Le droit de la crise a-t-il engendré peu ou beaucoup de textes ? Dans quelle proportion le droit de la crise sanitaire est-il législatif ou réglementaire ? Quelle est la part de la « législation déléguée » (du type des ordonnances de l'article 38 de la Constitution en France) ? Le Parlement a-t-il occupé un rôle prépondérant dans l'écriture du droit de la crise ou est-ce que l'essentiel des textes a été rédigé par le Gouvernement ?

La gestion de la crise sanitaire en Bulgarie s'est opérée à plusieurs niveaux, l'ordre constitutionnel n'en posant que les bases. Nous verrons que le droit de la crise sanitaire relève tant du domaine de la loi que du domaine du règlement, malgré les limites indéniables de ce dernier en Bulgarie.

Comme précédemment évoqué, le cadre principal fut posé par la LMAEESC. Néanmoins, malgré ce cadre général, le droit de la crise sanitaire a concerné et a apporté des amendements au niveau de quasiment tous les domaines du droit, ce que nous aurons l'occasion d'étudier en réponse à la question 5°) (*infra*) de cette partie I relative à la confection de la norme de crise sanitaire. Hormis cette loi « phare », donc, le droit de la crise sanitaire en Bulgarie n'a pas engendré une grande quantité de textes nouveaux mais il a, en revanche, apporté des amendements ou ajustements à de nombreuses lois préexistantes, engendrant ainsi de nombreux nouveaux textes, mais dans le sens de dispositions revues ou rajoutées à des lois déjà en vigueur et à des fins de réponses à la crise.

La principale loi qui fut amendée en conséquence de la déclaration de l'état exceptionnel en Bulgarie et en réponse au déclenchement de la pandémie du Covid-19, fut la Loi relative à la Santé (LS). Afin de pouvoir suivre la logique de la suite du raisonnement présent, on doit d'ors-et-déjà évoquer que l'un des principaux amendements de la LS comporte l'institution d'un nouveau mécanisme (instrument juridique inédit jusqu'alors) qui dote, en pratique, le Gouvernement bulgare d'un pouvoir d'instituer des mesures d'urgences dans le domaine sanitaire, sans que cela dérive d'une autonomie constitutionnelle préétablie. Ce nouveau mécanisme a été rajouté à l'article 63 de la LS sous la dénomination de « situation épidémique exceptionnelle ». Nous en étudierons la portée et les conditions ultérieurement. Ainsi, le 14 mai 2020, le Conseil des ministres déclara une situation épidémique exceptionnelle sur l'ensemble du territoire national, l'état exceptionnel (lui constitutionnel) prenant fin à la veille du 14 mai 2020.

Nonobstant, nombreux sont les facteurs qui nous amènent à déduire que le droit de la crise sanitaire en Bulgarie est principalement législatif. Ainsi, L'article 84 de la Constitution bulgare, précité, dispose dans son premier point que l'Assemblée nationale adopte les lois, les modifie et les abroge. En outre, à la différence de la Constitution française, la Constitution bulgare n'énumère pas des domaines précis au niveau desquels seule la loi peut intervenir, le reste relevant du domaine du règlement (cas de l'articulation entre les articles 34 et 37 de la Constitution française). Tout le droit bulgare qui implique l'adoption d'actes juridiques correspondant à des lois relève des pouvoirs du Parlement. Dans le cas où un règlement instaurerait des mesures ou des textes, rédigées en réponse à la crise sanitaire, ceci est normalement opéré en application de la loi et non par forme de « législation déléguée » au Conseil des ministres. La Constitution bulgare reste muette sur l'existence d'actes du Gouvernement qui pourraient être apparentés ou qui seraient équivalents à la législation déléguée de l'article 38 de la Constitution française. Cette constatation est également confirmée par la doctrine : le droit constitutionnel bulgare n'octroie pas au Gouvernement le pouvoir d'élaborer un acte normatif ayant la force d'une loi – même à caractère temporaire, même dans le cas de circonstances exceptionnelles ou sous le contrôle du Parlement ou du pouvoir judiciaire⁵.

Néanmoins, comme évoqué, le droit de la crise sanitaire en Bulgarie a introduit un instrument (régime) juridique puissant aux mains du pouvoir exécutif, incarné par le Gouvernement, à savoir le pouvoir de déclarer une situation épidémique exceptionnelle. Il s'agit d'un mécanisme juridique qui a doté le Conseil des ministres (tout en habilitant le ministre de la Santé, par ordre, à prendre des mesures sanitaires/antiépidémiques spéciales) d'un pouvoir qui ne lui est normalement pas conféré par la Constitution. Ainsi, en application de la LS, le Gouvernement a été également habilité à prendre des décrets d'application qui constituent de nouveaux textes réglementaires faisant partie du droit de la crise sanitaire. Nous avons donc remarquablement assisté à une certaine appropriation (en pratique) du droit de la crise sanitaire par le domaine du règlement, malgré le fait que la Constitution bulgare ne

⁵ DRUMEVA, E. *Droit constitutionnel*, 3^{ème} éd., Ciela, Sofia, 2008, pp. 559-560

présente pas d'équivalent des ordonnances de l'article 38 de la Constitution française. Il n'en reste pas moins que le pouvoir constituant a conféré au gouvernement bulgare, à savoir au Conseil des ministres, une compétence d'attribution, ce qui est confirmé par la disposition de l'article 114 de la Constitution bulgare : « **Sur la base et en application de la loi**, le Conseil des ministres prend des décrets, des injonctions et des décisions (...) ». L'article 86, al. 2 de la Constitution bulgare dispose en outre que « les lois et les décisions de l'Assemblée nationale sont obligatoires pour tous les organes étatiques [par extension pour le Conseil des ministres également], les organisations et les citoyens ».

C'est pourquoi, malgré le rôle prépondérant de l'exécutif dans la gestion de la crise sanitaire et dans l'édition de sa part d'actes réglementaires, en marge des normes légales votées par l'Assemblée nationale bulgare, il n'en reste pas moins que le domaine du règlement en Bulgarie est loin d'être un domaine de droit commun mais reste juridiquement cantonné à un domaine d'attribution.

En définitive, évoquons tout de même un paradoxe juridique qui pourrait faire l'objet de diverses interprétations. Comme nous l'avons évoqué, traditionnellement, le droit bulgare est caractérisé par un légicentrisme plus poussé que celui en France, les règlements ne faisant majoritairement office que d'appliquer la loi et/ou d'instaurer des mesures en son application. En pratique cependant, par le biais de la décision de l'Assemblée nationale bulgare du 13 mars 2020, faisant office de déclaration de l'état exceptionnel en Bulgarie, l'Assemblée nationale avait délégué au Conseil des ministres (second point de cette décision⁶) d'entreprendre toutes les mesures nécessaires en vue de surmonter l'état exceptionnel lié à la pandémie du Covid-19, tout en respectant l'article 57, al. 3 de la Constitution. Cet article dispose qu'en la présence d'un état exceptionnel certains droits des citoyens pourraient être limités **par voie légale**, à l'exception des droits limitativement mentionnés par référence à d'autres articles de la Constitution. Le Parlement a effectivement délégué au Gouvernement d'entreprendre les mesures nécessaires, afin de surmonter la crise (ce qui normalement et décidément relève de la bonne gouvernance et de la mise en application de mesures adéquates), mais il n'en reste pas moins que la mention de l'article 57, al. 3 dans cette décision du 13 mars 2020 ne soustrait pas l'Assemblée nationale bulgare au pouvoir de fixer les règles à ne pas empiéter sur les droits et libertés des citoyens, car c'est bien la loi qui garantit ces derniers.

4°) Quelle dynamique s'est mise en place entre les autorités centrales/nationales et les autorités décentralisées/locales ? Quel rôle les autorités locales ont-elles été conduites à jouer par rapport aux autorités centrales ?

Afin de répondre à cette question de manière plus ou moins complète, il serait utile de préciser au préalable que le degré de décentralisation en Bulgarie est nettement moins prononcé que celui en France dont l'évolution historique de la

⁶ Décision de l'Assemblée nationale bulgare du 13 mars 2020 relative à la déclaration de l'état exceptionnel, publiée au Journal Officiel N°22 du 13 mars 2020.

décentralisation de l'État depuis 1982 connaît un essor par plusieurs Actes de la décentralisation inscrits dans la Constitution de la République française. La République de Bulgarie est un État unitaire plutôt centralisé, la constitution et la loi ne transférant que quelques compétences à la commune qui selon la Constitution du 13 juillet 1991 est la principale collectivité territoriale en tant que personne morale de droit public connaissant certaines compétences autonomes.

La Constitution bulgare évoque les deux principaux échelons de son découpage administratif en faisant une distinction entre la commune et la région. La commune, dispose l'article 136, al. 1, est « *la principale unité administrative et territoriale au niveau de laquelle s'effectue une gouvernance autonome* ». L'alinéa 3 du même article complète que « *la commune est une personne morale* » qui « *dispose de son propre budget* » (article 141 al. 1 de la Constitution). À l'instar de la France donc, dont les deux principaux niveaux du découpage administratif sont la région et le département, la Bulgarie, elle aussi, divise son territoire en deux principales circonscriptions administratives qui sont la région et la commune. La différence majeure réside dans le degré de décentralisation qui ne transfère des compétences (limitées) qu'à la commune et non à la région. La région, en Bulgarie, est simplement une unité administrative et territoriale au sein de laquelle est mise en œuvre la politique de l'État au niveau régional, le gouverneur régional jouant un rôle similaire à celui du préfet de région en France.

Ainsi, eu égard aux précisions susvisées, les autorités décentralisées/locales en Bulgarie jouent par définition un rôle limité par rapport aux autorités centrales, ce qui est également valable dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire. Afin d'entrer dans le vif du sujet vis-à-vis du rôle des autorités locales tant dans l'application du droit de la crise sanitaire que dans l'encadrement de sa gestion, on doit mentionner ici deux principaux groupes d'organes qui sont régis par la Loi relative à la Santé, à savoir les inspections sanitaires régionales et les inspecteurs de santé de l'État, dirigés par la figure de l'Inspecteur sanitaire de l'État en chef. Nous nous intéresserons à ce dernier plus en détails dans le cadre de la réponse à la question 5 de cette première partie car le droit de la crise sanitaire a vu son rôle croître de manière significative.

Les inspections sanitaires régionales, comme leur nom l'indique, veillent à la réalisation de la politique sanitaire de l'État au niveau de chacune des 28 régions en Bulgarie. Elles ont joué et continuent à jouer un rôle premier au niveau du contrôle de l'application des mesures édictées par le ministre de la Santé pour ce qui est des mesures mises en place à un moment donné, en réponse au nombre croissant des contaminations par exemple. La commune, quant à elle, ne peut ni par acte du maire (organe exécutif au sein de la commune) ni par le conseil municipal (son assemblée délibérante) « créer du droit » en prenant des actes, fussent-ils purement sanitaires, spécifiques à la commune en question, en violation de la loi et/ou en contradiction avec le droit national (de la santé) mis en place. Ce sont l'article 7 al. 2 de la Loi relative à la Santé et le nouvel article 63g de cette même loi qui nous le confirment, pour le moins, indirectement. L'article 7 al. 2 dispose qu'en vue d'organiser les soins de santé dans la commune, « *le conseil municipal respectif peut créer un service de santé*

publique au sein [même] de l'administration municipale ». Pourtant, ce même alinéa 2 poursuit que « *les activités du service sont menées **sous la direction méthodologique de l'inspection sanitaire régionale*** ». L'article 63g, quant à lui, spécialement ajouté à la Loi relative à la Santé au moment de la situation épidémique exceptionnelle qui avait été déclarée, dispose que les gouverneurs régionaux organisent et coordonnent la mise en œuvre et le contrôle des mesures sanitaires antiépidémiques sur le territoire de la région en question, pouvant également ordonner aux organes de la collectivité territoriale (à savoir principalement aux organes de la commune) et à l'administration locale de prendre des mesures en conséquence.

La Loi relative à la Santé octroie tout de même certaines compétences à la commune en matière de santé publique, mais ces dernières se limitent dans leur majorité à des compétences d'attribution, telle que la compétence de l'article 7 al. 2 précité ou encore celle liée à l'élaboration de politiques et programmes destinées à la protection de la santé publique, en collaboration avec les organes étatiques (article 29 al. 1 LS et article 33 al. 2 LS). En guise de remarque ultime, on pourrait tout de même mentionner qu'en vertu du nouvel article 209a LS, le maire a la compétence d'imposer des sanctions pécuniaires à tout citoyen ou personne morale en cas de non-respect de mesures antiépidémiques qui ont auraient été mises en place par le ministre de la Santé ou, le cas échéant, par le directeur respectif d'une inspection sanitaire régionale. Le maire a cette compétence au même titre que le directeur de l'inspection sanitaire régionale respective et le directeur de la direction régionale respective du ministère de l'Intérieur.

5°) Le droit de la crise sanitaire a-t-il porté sur des domaines circonscrits ou a-t-il concerné tous les domaines du droit ?

Le droit de la crise sanitaire en Bulgarie a principalement apporté des amendements au niveau de la Loi relative à la Santé (LS), ce que nous allons évoquer brièvement dans le paragraphe suivant. Néanmoins, le droit national qui a dû être érigé et/ou amendé en raison de l'avènement de la crise sanitaire provoquée par la pandémie du Covid-19 a porté sur plusieurs domaines du droit, touchant tant au droit de la santé, qu'au droit du travail, au droit social, au droit fiscal, au droit pénal, etc.

Les principales modifications de la LS ont eu lieu au niveau du Titre 2 « *Actions portant sur la protection de la santé* », Section 5 « *Contrôle des maladies contagieuses* » : amendement en profondeur des articles 61 et 63 LS et adoption de nouvelles dispositions au niveau des nouveaux articles 61a et 63a et suivants. De nouvelles définitions ont également été introduites, afin de distinguer et définir les notions de « situation épidémique exceptionnelle⁷ », « isolement » et « quarantaine »

⁷ La **situation épidémique exceptionnelle** au sens de l'article 63, al. 1^{er} LS « **existe en cas de désastre provoqué par une maladie contagieuse, entraînant une propagation épidémique avec un danger imminent pour la vie et la santé des citoyens, et qui nécessite la réalisation d'activités allant au delà des activités habituelles de protection et de sauvegarde de la vie et de la santé des citoyens, dans le but de le prévenir et de le surmonter** » - Journal officiel N°44 du 13 mai 2020, en vigueur depuis le 14 mai 2020.

au sens la loi précitée. Le Covid-19 y a été introduit au niveau de l'article 61, au même rang que le choléra, le virus Ebola ou encore la fièvre typhoïde, parmi d'autres, en tant que maladie imposant l'isolement obligatoire de la personne l'ayant contractée⁸. Le ministre de la Santé et l'Inspecteur sanitaire de l'État en chef ont été dotés de compétences et pouvoirs renforcés en vertu de la LS. La nouveauté majeure reste, bien entendu, l'introduction par la loi du nouvel instrument aux mains du Conseil des ministres : la possibilité de déclarer la « situation épidémique exceptionnelle ». C'est la réforme de l'article 63 al. 1 qui l'introduit – « *Dans l'hypothèse d'un danger imminent pour la santé des citoyens, en raison de la propagation épidémique d'une maladie contagieuse mentionnée à l'article 61, al. 1, et en vue d'assurer la sauvegarde et la protection de la santé des citoyens, une situation épidémique exceptionnelle est déclarée* ».

Il est curieux de mentionner que les deux régimes, l'un constitutionnel (« l'état exceptionnel ») et l'autre légal (« la situation épidémique exceptionnelle ») sont employés en bulgare en utilisant deux termes différents et synonymes, comme il a été choisi de les traduire en français. Ces deux mots (« situation » et « état ») peuvent être à la fois synonymes mais peuvent aussi revêtir des connotations différentes, ce qui est valable aussi bien en bulgare qu'en français. On ne saurait dire si cela a été une volonté expresse de l'initiateur de cette nouvelle législation de s'arrêter à un tel vocabulaire, afin de ne pas se rapprocher trop près du terme constitutionnel et d'éviter des polémiques éventuelles. Toujours est-il que la « situation épidémique exceptionnelle », énoncée ainsi, existait au niveau des versions antérieures de la LS (avant la crise sanitaire liée au Covid-19) mais ce groupement de mots ne renvoyait pas à un mécanisme ou régime juridique particulier (tel qu'érigé en 2020) mais plutôt à une situation de fait qui nécessitait la prise d'un certain nombre de mesures afin de la surmonter. Il n'en reste pas moins que lors de la gestion de la crise sanitaire la « situation épidémique exceptionnelle » en vertu de la LS en Bulgarie, s'est bel et bien substituée à l'« état exceptionnel » dès son expiration officielle le 13 mai 2020 et est devenue un instrument juridique non négligeable aux mains de l'exécutif. Comme indiqué, la nouvelle version de la LS en a apporté une définition juridique bien précise.

Bien que le cadre principal du droit de la crise sanitaire ait été posé par la LMAEESC (précitée en réponse à la question 1^o *supra*), faisant suite à la déclaration solennelle de l'état exceptionnel par l'Assemblée nationale bulgare le 13 mars 2020, les répercussions de la crise sanitaire se sont ressenties sur la quasi-totalité du droit national. Cette nouvelle loi a conduit à réformer plusieurs lois et dispositions préexistantes. Il est difficile de traiter toutes ces modifications de manière succincte dans le cadre de ce questionnaire. Voici donc quelques exemples choisis de mesures temporaires ayant été mises en place : article 7 LMAEESC (généralisation du télétravail lorsque les conditions le permettent), article 12 (allègement des conditions

⁸ Les personnes en contact avec un malade, quant à elles, sont susceptibles d'être mises en quarantaine, la loi opérant une distinction entre ces deux notions d'isolement et de quarantaine. Les nouvelles dispositions de l'article 61 LS définissent en détail les conditions de mise en application des cas d'isolement et de quarantaine, en coordination tripartite entre le ministre de la Santé, l'Inspecteur sanitaire de l'État en chef et les inspections sanitaires régionales.

d'obtention des aides sociales pour enfant et non application temporaire de certains délais en vertu de Loi relative à l'aide sociale), article 13 (suppression temporaire de l'application de certaines dispositions de la Loi relative aux marchés publics lorsque la commande concernerait des produits médicaux, désinfectants, produits hygiéniques, services de laboratoire et/ou appareils permettant le diagnostic et le traitement de patients malades, etc.), article 20 (mesures réformant temporairement l'encadrement pédagogique et l'enseignement scolaire tant pour les élèves que pour les enseignants, sans modification des contrats de travail de ces derniers). D'autres amendements ont été inscrits directement au niveau d'autres lois et codes (amendements à caractère pérenne ou pas, cf. réponse à la question 9° *infra*). Il y a eu par exemple un ajournement des délais en matière des exigences légales liées à la comptabilité des entreprises, ces dernières pouvant élaborer et soumettre leurs déclarations fiscales et rapports financiers annuels à une date ultérieure que celle initialement prévue par la loi (réformes conjointes de la Loi relative à la comptabilité et de la Loi relative à l'impôt sur les sociétés). Le code pénal bulgare fut également réformé en précisant l'incrimination de certaines infractions dans le cas où elles auraient été commises au cours d'un état exceptionnel ou d'une situation épidémique exceptionnelle.

Ainsi, la crise sanitaire provoquée par la pandémie du Covid-19 s'est caractérisée par une certaine omniprésence dans l'amendement ou l'élaboration du droit bulgare de la crise et cette dernière a entraîné des répercussions sur de nombreux domaines de la vie, particulièrement sur la vie économique et la protection de la santé publique.

6°) Les procédures de production des textes ont-elles été respectées comme en temps ordinaire (par ex., pour les textes du gouvernement en France : consultations préalables, avis du Conseil d'Etat, examen en conseil des ministres) ? Ou bien ces procédures ont-elles été adaptées pour les besoins de la crise ? Quelle a été la place accordée aux experts scientifiques dans la préparation des textes ?

7°) Les délais de préparation des textes ont-ils été raccourcis, et si oui dans quelle mesure ?

Les procédures de production des textes du Parlement, notamment la production des lois, sont régies par la Constitution de la République de Bulgarie, par la Loi relative aux actes normatifs et par le Règlement relatif à l'organisation et à l'activité de l'Assemblée nationale. Les procédures de production des textes du Gouvernement, quant à elles, obéissent tant aux exigences du Règlement statutaire du Conseil des ministres et de son administration qu'aux conditions de la Loi relative aux actes normatifs.

Avant d'être adoptées, les projets de lois en droit bulgare doivent être débattus en assemblée et votés en deux lectures, à savoir deux votes consécutifs pour la même loi dans le cadre de deux séances distinctes, précédées par un travail/examen en commission(s) parlementaire(s) du projet de loi relevant de leur champ respectif de compétence. Cela correspond à la procédure législative ordinaire en Bulgarie, ses

bases relevant de la première phrase de l'article 88 al. 1 de la Constitution bulgare. Tout autre texte nécessitant un vote de la part des députés au Parlement (telle que la décision liée à la déclaration de l'état exceptionnel, par exemple) est adopté dans le cadre d'une seule et unique séance parlementaire. Toutefois, la Constitution bulgare prévoit, et ceci par exception, la possibilité que l'Assemblée nationale décide que les deux votes, à savoir les deux lectures d'une loi, se réalisent dans le cadre d'une séance unique de l'assemblée. C'est ce que dispose la deuxième phrase de l'article 88, al. 1 de la Constitution.

Notons que le Règlement relatif à l'organisation et à l'activité de l'Assemblée nationale change à chaque législature. La vie politique bulgare a été particulièrement mouvementée tout au long de la crise sanitaire et l'est toujours actuellement, engendrant ainsi une crise politique et institutionnelle dont il sera question au niveau des réponses ultérieures de cette première partie (*infra*). Il n'en reste pas moins que la tradition parlementaire bulgare qui s'est cristallisée tout au long de la période suivant l'adoption de la Constitution de 1991 a su entériner les grandes étapes de la procédure législative bulgare sans changements majeurs au fil des législatures. Les délais entourant les différentes étapes de la procédure législative représentent dans leur majorité des dates butoirs à respecter et peu d'entre eux concernent des délais minimums avant de procéder à une étape suivante. Cette affirmation est confirmée par certaines dispositions du règlement susvisé et par la Constitution nationale (article 88 al. 1, précité, deuxième phrase). Citons à titre d'exemple l'actuel article 72, al. 1^{er} du Règlement relatif à l'organisation et à l'activité de l'Assemblée nationale : « *Les commissions permanentes examinent les projets de lois pas moins de 72 heures à compter de leur réception par les membres de la commission respective, **sauf si la commission en décide autrement*** ». Cette disposition et la disposition constitutionnelle précitée laissent une marge de manœuvre dans la conduite de la procédure législative, indépendamment de la crise sanitaire car il s'agit de possibilités qui ont d'ors-et-déjà été prévues (sous réserve, bien entendu, de conditions d'application) dans le droit positif bulgare.

Pour résumer en un paragraphe la procédure législative ordinaire en Bulgarie (excepté la procédure d'adoption des lois relatives au budget de l'État, telles les lois de finances en France ou encore la procédure ayant trait aux lois constitutionnelles), elle suit les étapes suivantes : 1. dépôt du projet de loi, tout en rappelant qu'il n'y a pas de distinction terminologique ou procédurale en droit bulgare entre « projet de loi » et « proposition de loi » (tout projet législatif étant appelé de la même manière qu'il émane des parlementaires ou du gouvernement) ; 2. discussions préliminaires dans le cadre de commissions parlementaires permanentes compétentes ; 3. débat et vote en assemblée (première lecture) ; 4. discussions au niveau de la commission parlementaire principale de propositions écrites émanant des parlementaires au moment de la première lecture avec établissement d'un rapport motivé ; 5. débat et vote en assemblée (deuxième lecture) ; 6. promulgation de la loi ayant été adoptée au Journal officiel par décret du président de la République au plus tard quinze (15) jours après leur adoption par le Parlement (sous réserve de l'exercice du droit de véto du

président de la République) ; 7. entrée en force de la loi dans les trois (3) jours à compter de la date de leur promulgation, pour autant que la loi n'en dispose autrement (article 5, al. 5 de la Constitution). La procédure susvisée devient un brin plus complexe si le président de la République exerce son droit de veto à la suite de l'adoption du texte après la deuxième lecture, ce qui a été le cas à quelques reprises lors de la confection du droit de la crise sanitaire en Bulgarie.

Pour ce qui est des actes du Gouvernement, adoptés par le Conseil des ministres ou par les ministres au Gouvernement, ils ont un « caractère secondaire⁹ ». Comme déjà évoqué en réponse à la question 3^o *supra*, les actes du Gouvernement sont élaborés et adoptés en application de la loi seulement et obéissent à des conditions légales et statutaires. Ils peuvent être à la fois normatifs et non normatifs¹⁰. De la même manière que les lois, les actes du Conseil des ministres (décrets¹¹ ou autres) et ceux des différents ministres font l'objet d'une promulgation au Journal officiel de la République de Bulgarie. Les textes du Gouvernement, le pouvoir réglementaire en Bulgarie étant limité, ne font pas l'objet d'un contrôle *ex-ante*, mais sont seulement contrôlés *ex-post* par le juge administratif par le biais du « contrôle judiciaire direct », les actes du Conseil des ministres et des ministres pouvant être directement attaqués devant la Cour administrative suprême¹² (l'équivalent du Conseil d'État en France).

Un changement radical dans la conduite aussi bien de la procédure législative que réglementaire en Bulgarie n'a donc pas été observé ni au niveau des délais, ni au niveau des étapes obligatoires précédant l'adoption de la loi et/ou l'adoption des amendements de loi ou encore l'adoption des décrets du Conseil des ministres, si ce n'est pour accélérer la prise de mesures urgentes et une accélération du travail des différents organes impliqués. De ce point de vue, on pourrait affirmer que la procédure législative a été respectée dans son ensemble et n'a pas été dramatiquement raccourcie en termes de délais.

8^o) Au-delà des mesures prises pour lutter directement contre la propagation du Covid-19 et celles adoptées pour répondre aux conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire, les textes adoptés pendant cette période ont-ils également conduit : à reporter des réformes qui étaient prêtes et devaient normalement entrer en vigueur pendant la crise ? à reporter à une date ultérieure le terme préalablement fixé de certaines dispositions, notamment des dispositions expérimentales, faute que le

⁹ DRUMEVA, E. *Droit constitutionnel*, 3^{ème} éd., Ciela, Sofia, 2008, p. 559

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ En France, les décrets représentent, certes, des actes relevant du pouvoir réglementaire du Président de la République et/ou du Premier ministre et les arrêtés émanent des ministres au gouvernement, entre autres. En Bulgarie, en revanche, les décrets (telle est la traduction la plus judicieuse à donner du terme bulgare) émanent du Conseil des ministres en tant qu'organe collégial et certains des actes principaux des ministres se traduiraient pertinemment par les termes « ordonnances » et « ordres », selon la nature de l'acte. Un autre terme en bulgare est encore utilisé pour les décrets du Président de la République portant sur la promulgation des lois ou sur l'exercice du droit de veto.

¹² Article 125, al. 2 de la Constitution bulgare.

Gouvernement et le cas échéant le Parlement puissent se prononcer en temps utile sur leur maintien ou leur abandon ?

Une réponse brève à cette question consisterait à affirmer qu'hormis les mesures sanitaires d'urgence et hormis les mesures visant à répondre aux conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire, les textes ayant été adoptés n'ont pas entraîné un report exprès de réformes initialement prévues à entrer en vigueur pendant la pandémie, ni un report du terme préalablement fixé de dispositions expérimentales. C'est ce que nous suggère une lecture détaillée de la LMAEESC. Au contraire, la crise sanitaire fut l'occasion d'introduire des dispositions qui peuvent être à juste titre considérées elles-mêmes comme expérimentales. Cependant, quelques éléments du droit de la crise et du droit parlementaire bulgare méritent d'être précisés.

Le droit de la crise sanitaire en Bulgarie a vu naître des dispositions qui sont entièrement nouvelles pour le cadre juridique ayant notamment trait au droit de la santé. L'instrumentalisation de la situation épidémique exceptionnelle au niveau de la Loi relative à la Santé, par exemple, telle que présentée au sein des réponses précédentes, relève d'une disposition expérimentale qui ne présentait pas d'équivalent jusqu'alors. La LMAEESC, loi qui fixe le cadre de l'état exceptionnel, est elle-même constituée de nombreuses dispositions à caractère temporaire, c'est-à-dire des dispositions qui normalement devraient avoir un terme prédéfini.

En outre, il est opportun de mentionner à nouveau que la Bulgarie a plongé dans une crise politique et institutionnelle qui s'est manifestée tout au long des années 2021 et 2022, et dont les racines ont déjà été ressenties au fil des années antérieures. Cette crise, en marge de la crise sanitaire pleinement en cours, a eu son pic à l'été 2020 par la tenue de manifestations régulières contre la corruption et contre le modèle de gouvernance en place. Trois élections législatives ont eu lieu au cours de la même année 2021 avec de nouvelles élections législatives tenues le 2 octobre 2022. La crise sanitaire n'a pas empêché ou reporté la tenue des élections mais la LMAEESC a encadré leur tenue par la mise en place de mesures antiépidémiques.

La précision susvisée a été nécessaire car selon le principe de la « discontinuité de la législature », un projet de loi en Bulgarie qui est délaissé à ce stade ou à un stade ultérieur de la procédure législative sans avoir été définitivement adopté, « meurt » à la fin de la législature¹³. Pour être examiné à nouveau dans le cadre des commissions parlementaires compétentes, voté et éventuellement adopté, le projet de loi doit être déposé à nouveau dans le cadre de la nouvelle législature¹⁴. Il s'agit donc d'une autre raison qui freine certaines réformes et dont le retard est indépendant de la crise sanitaire.

¹³ DRUMEVA, E. *Droit constitutionnel*, 3^{ème} éd., Ciela, Sofia, 2008, p. 442

¹⁴ *Ibid.*

9°) Des dispositions adoptées en raison de la crise sanitaire ont-elles désormais un caractère pérenne ? Si oui, dans quel domaine : restriction des libertés, simplification du droit, dématérialisation des procédures, etc. ?

La situation épidémique exceptionnelle, telle que précédemment expliquée, a pris fin le 1^{er} avril 2022. Il est intéressant de constater que la LMAEESC est toujours en vigueur malgré le fait que cette loi a été adoptée en réponse à la déclaration spécifique de l'état exceptionnel par le Parlement, le 13 mars 2020. Il serait sans doute opportun de revoir et peaufiner le contenu de la loi, afin que celle-ci puisse servir de cadre en cas d'une future déclaration d'état exceptionnel par le Parlement ou d'une situation épidémique exceptionnelle déclarée par le Gouvernement, dans le respect des dispositions de la Loi relative à la Santé. Le titre de cette loi pourrait être revu également.

Considérant que la LMAEESC est toujours en vigueur, cela est également le cas de nombreuses dispositions qu'elle a pu mettre en place. Le dernier amendement de la loi en date a été publié au Journal officiel N°53 du 8 juillet 2022. Les dispositions de la loi qui ne s'appliquent plus sont celles dont le terme avait été préalablement fixé, a désormais échu et n'a pas été reconduit. Certaines d'entre elles, pourtant, ont été reconduites à la suite d'amendements précédents, adoptés au courant de l'année 2022. C'est le cas, par exemple, de l'article 28 LMAEESC qui encadrait la tenue des élections et les mesures antiépidémiques à mettre en place dans le cas où les élections auraient lieu en période d'une situation épidémique exceptionnelle effectivement déclarée. Initialement l'article 28 s'appliquait uniquement pendant l'année 2021. Avec l'amendement de cet article, auquel il a été procédé en février 2022¹⁵, « l'année 2021 » a été radiée, rendant ainsi cette disposition à caractère pérenne.

À travers la décision de déclarer un état exceptionnel le 13 mars 2020, le Parlement avait principalement délégué au Conseil des ministres de prendre toutes les mesures nécessaires (dans le respect du droit positif en vigueur) afin de surmonter la situation d'urgence liée à la pandémie du Covid-19, en respectant plus précisément la disposition de l'article 57 al. 3 de la Constitution de la République de Bulgarie (*supra*). Cet article figure parmi les dispositions constitutionnelles du Titre deuxième de la Constitution de la République de Bulgarie du 13 juillet 1991, portant sur les droits et obligations fondamentaux des citoyens. L'article 57 du texte constitutionnel dispose dans son alinéa troisième qu'en cas de déclaration de guerre, d'instauration de la loi martiale ou en cas de déclaration de toute autre état exceptionnel, certains droits (et libertés) des citoyens peuvent être temporairement réduits, ceci par voie législative, à l'exception expresse des droits prévus aux articles 28 ; 29 ; 31 al. 1, 2 et 3 ; 32 al. 1 ; et 37¹⁶. Or, l'article 35, al. 1^{er} du même Titre de la Constitution, auquel il n'est pas fait référence, dispose que « *Tout un chacun a le droit de choisir son lieu de résidence, de*

¹⁵ Publié au Journal officiel N°14 de l'année 2022, en vigueur depuis le 18 février 2022.

¹⁶ Les droits susvisés ont trait au droit à la vie, à l'interdiction de la torture, des traitements inhumains ou dégradants, ainsi qu'à l'assimilation forcée, parmi d'autres.

*se déplacer librement sur le territoire du pays et de le quitter au-delà de son étendue*¹⁷. *Ce droit peut être limité par la loi uniquement, dans un but de protection de la sécurité nationale, de protection de la santé et des droits et libertés d'autres citoyens* ». L'hypothèse d'une limitation de la liberté de déplacement a été introduite au sein de l'article 63 de la Loi relative à la Santé. Il s'agit de l'actuel alinéa 6, toujours en vigueur, qui dispose que les mesures antiépidémiques dans le cadre d'une situation épidémique exceptionnelle ayant été mise en œuvre, peuvent inclure « **une limitation temporaire des déplacements sur le territoire du pays** (...) ».

Les dispositions des articles précitées de la LMAEESC et de la Loi relative à la Santé sont donc toujours en vigueur et cela est également le cas pour d'autres dispositions légales. Cependant, pour être appliquées, certaines d'entre elles requerraient une situation épidémique exceptionnelle en place et un ordre spécial relevant du ministre de la Santé, prévoyant des mesures antiépidémiques concrètes et proportionnées au risque pandémique imminent.

10°) Pensez-vous que le droit national, tel qu'il existait avant la crise et tel qu'il a pu être amendé au cours de la crise, a permis de répondre de manière satisfaisante aux difficultés qu'elle posait ? Dans la négative, quels sont les normes ou organisations qui vous semblent manquer ou avoir montré leurs limites ?

La Loi relative à la Santé présentait déjà des dispositions visant à encadrer la gestion d'une crise sanitaire mais le cadre juridique a été plutôt modeste. Il concernait par exemple un contrôle sanitaire à la frontière (en cas de nécessité) en vue d'empêcher la propagation de certaines maladies contagieuses et spécialement dangereuses au sein du pays, tout en incitant la vaccination de certaines personnes concernées. En outre, le débat politique et social concernant la réforme de la protection de la santé mais également concernant la réforme judiciaire ou encore la réforme de l'éducation nationale font vif débat de longue date en Bulgarie. De nombreux projets de lois ont vu le jour, certains textes ont pu être adoptés et entrer en vigueur, d'autres non, mais il s'agit d'un débat qui est toujours d'actualité. Souvent, la problématique majeure est que le débat est insuffisant, non orienté, voire inexistant.

La réponse à cette question nécessiterait une analyse approfondie qui a trait à l'ensemble du système de santé et de sécurité sociale en Bulgarie. Il s'agit donc d'une question extrêmement complexe dont la réponse ne peut être que limitée dans le cadre de ce questionnaire. Un profond remaniement du système sanitaire et des réformes de la caisse nationale d'assurance maladie est attendue de longue date. La crise politique, déjà traitée, ne facilite pas davantage ce processus. La quasi-stabilité politique antérieure n'a pas non plus fait preuve des réformes attendues, déjà avant la crise, et le gouvernement en place au moment de l'avènement de la crise a en revanche été

¹⁷ Cette première phrase de cet alinéa constitutionnel, par interprétation téléologique que je me permets ici, aurait été prévue en réponse à l'héritage du régime politique précédent, d'avant la Constitution de 1991, et qui limitait en quelque sorte la sortie du territoire et posait des conditions pour s'installer dans la capitale. Pourtant ici, c'est la deuxième phrase de l'alinéa qui nous intéresse dans le contexte du présent questionnaire.

accusé d'avoir adopté des pratiques et un modèle de gouvernance pour le moins douteux, résultant en des tensions politiques et manifestations anti-gouvernementales et anti-corruption, en faveur du rétablissement de l'État de droit.

Pour revenir à la crise sanitaire et à son encadrement juridique, à savoir principalement par la LMAEESC et par la Loi relative à la Santé, mentionnons un exemple à la fois curieux et controversé, serait-il d'une importance minimale à premier abord. L'article 16a LMAEESC prévoyait expressément la possibilité, par acte du Conseil des ministres, d'opérer une sorte de discrimination positive en faveur des producteurs bulgares de produits alimentaires et/ou de produits alimentaires dont la production s'opère à l'intérieur du territoire bulgare. Les produits alimentaires bulgares devaient, le cas échéant, être privilégiés à la vente au niveau des grandes enseignes alimentaires (hypermarchés). Ceci au détriment de produits étrangers et donc *a fortiori* de produits provenant de l'Union européenne. L'article 16a prévoyait même des sanctions pécuniaires pour les hypermarchés en cas de non-application de cette disposition. Il s'agit ainsi d'une forme de protectionnisme qui avait pour but de pallier certaines des conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire mais qui était pour le moins dénuée de transparence quant à l'opportunité d'une telle mesure et soupçonnée d'intérêts corporatifs. On ne commentera pas davantage ici la conformité de cette disposition avec le droit de l'Union européenne. Cet article 16a n'est plus applicable (et n'a pas non plus été réellement appliqué) car il avait un terme fixé au 31 décembre 2020 et a échoué. Il avait créé une grande polémique au niveau des grandes enseignes alimentaires qui étaient les principales cibles de cette mesure juridique.

Enfin, une autre pratique du législateur – ou devrait-on dire des initiateurs des amendements législatifs (Conseil des ministres ou députés au Parlement, souvent issus de la majorité parlementaire) – réside dans l'introduction d'amendements législatifs à travers les dispositions transitoires et finales d'autres lois. Ainsi, à titre d'exemple, l'une des réformes de la Loi relative à la Santé, notamment l'introduction du nouvel article 63g précité dans le cadre de la réponse à la question 4°) *supra* a été opérée via les dispositions transitoires et finales de la Loi relative au budget de la Caisse nationale d'assurance maladie pour l'année 2021, au lieu d'être introduite par un projet de loi spécifique à la Loi relative à la Santé.

11°) Pouvez-vous nous communiquer des statistiques faites dans le cadre de l'élaboration des normes de crise sanitaire (nombre de textes, de modifications des textes de crise, de prorogation de ces textes, etc.) ?

La période entourant la crise sanitaire liée à la pandémie du Covid-19 fut certainement une période caractérisée par un accroissement dans l'élaboration de normes législatives dans le domaine de la gestion de la crise sanitaire. Au-delà des textes législatifs, en application de la Loi relative à la Santé, le Conseil des ministres a été également amené à prendre un certain nombre de décrets d'application qui ont constitué de nouveaux textes réglementaires faisant partie intégrante de la confection des normes de la crise sanitaire. Le portail coronavirus.bg, qui est un portail

d'informations sur la progression de la pandémie du Covid-19 en Bulgarie, en présente la plupart (ou les plus significatifs) en dédiant l'une des sections du portail aux principaux actes normatifs émanant du Gouvernement, les principaux textes législatifs liées à la crise sanitaire, ainsi que les ordres de divers organes étatiques, notamment les ordres du ministre de la Santé qui mettent en place des mesures antiépidémiques dans le cadre d'une situation épidémique exceptionnelle déclarée. Le portail coronavirus.bg n'est malheureusement disponible qu'en bulgare et ne présente pas des statistiques chiffrées des textes ayant été adoptés mais plutôt le contenu des dispositions.

Une autre source d'informations utiles (elle aussi en bulgare uniquement) est le portail juridique *lex.bg* qui regroupait tout au long de la pandémie une information actualisée et détaillée (par période mensuelle, bimensuelle ou trimestrielle) des principales modifications du cadre normatif (législation et autres actes) lié à la pandémie du Covid-19. Des statistiques chiffrées ne sont pas disponibles là non plus mais l'attention est portée sur le contenu des nombreuses modifications ayant été apportées.

Afin de pouvoir fournir quelques données statistiques, si l'on se réfère au site internet officiel de l'Assemblée nationale bulgare, ce dernier permet d'effectuer une recherche parmi tous les projets de lois ayant été déposés (critères de recherche comprenant la possibilité de choisir la période, la législature, la commission parlementaire et l'initiateur du projet de loi – député(s) ou Conseil des ministres). Le moteur de recherche permet également d'effectuer une recherche par mot clé. Il n'est, en revanche, pas possible d'effectuer une recherche selon le domaine du droit ni une recherche thématique telle que le droit spécialement élaboré en réponse à la crise. Une recherche par période, cependant, entre le 13 mars 2020 (date de la déclaration de l'état exceptionnel en Bulgarie) et le 1^{er} avril 2022 (date d'expiration de la situation épidémique exceptionnelle), a retourné 481 résultats qui correspondent au nombre total des projets de lois qui ont été déposés. Parmi eux, 182 émanent du Conseil des ministres. Il faudrait consulter ces résultats un par un pour découvrir si le texte a bel et bien été adopté et promulgué ou s'il a été rejeté. Il est également à noter que parmi ces 481 résultats, pas tous concerneraient la crise sanitaire.

II - Le contrôle du juge durant la crise sanitaire

1°) Les recours

1. La crise sanitaire a-t-elle suscité une augmentation du nombre des recours ? Dans quelle proportion ? Quels ont été les contentieux concernés ? En cas de dualité juridictionnelle, l'un des ordres de juridictions a-t-il été davantage sollicité ?

L'entrée en vigueur de la LMAEESC a sans aucun doute limité le volume des affaires judiciaires et des pourvois dans le cadre de l'état exceptionnel déclaré. Les

rapports annuels du Conseil supérieur de la magistrature en Bulgarie pour 2019, 2020 et 2021 montrent une réduction du nombre d'affaires déposées en 2020 et 2021, de leur résolution et des appels y afférents :

Rapport général comparatif sur l'avancement des affaires au sein des tribunaux¹⁸

Indicateurs	2019	2020	2021
Nombre d'affaires déposées	601 379	593 740 Par rapport à 2019 : - 1,27 %.	546 530 Par rapport à 2020 : - 7,95%.
Résolues sur le fond	499 304	497 556 Par rapport à 2019 : - 0,35%.	452 584 Par rapport à 2020 : - 8,97%.
Affaires contestées et/ou faisant l'objet d'un pourvoi en appel	76 228	76 658 Par rapport à 2019 : + 0,56 %.	67 555 Par rapport à 2020 : -11,87 %.

Tribunaux administratifs¹⁹

Indicateur	2019	2020	2021
Nombre d'affaires déposées	49 145	42 066 Par rapport à 2019 : - 14.4 %	42 343 Par rapport à 2020 : + 0,66 %.
Affaires achevées	48 793	42 132 Par rapport à 2019 : - 13.65 %	42 376 Par rapport à 2020 : + 0,58 %.
Affaires contestées et/ou faisant l'objet d'un pourvoi en appel	12 577	11 697 Par rapport à 2019 : - 7 %	11 273 Par rapport à 2020 : -3.62%

Tribunaux de district dans les chefs-lieux régionaux

Indicateur	2019	2020	2021
------------	------	------	------

¹⁸ Basé sur les données des rapports statistiques sommaires du Conseil supérieur de la magistrature pour les années 2021, 2020 et 2019.

¹⁹ Selon la Constitution de la République de Bulgarie, l'administration de la justice dans le pays est réalisée par la Cour suprême de cassation, la Cour administrative suprême, les cours d'appel, les tribunaux provinciaux (régionaux), tribunaux militaires et tribunaux de district. Des tribunaux spécialisés peuvent également être créés par la loi. Les tribunaux extraordinaires ne sont pas admis. La Loi relative au pouvoir judiciaire a créé des tribunaux administratifs dont les sièges coïncident avec les sièges et les ressorts des tribunaux provinciaux. Les tribunaux administratifs connaissent, en première instance, de toutes les affaires administratives concernant les demandes de délivrance, de modification, d'annulation ou de déclaration de nullité d'actes administratifs et de protection contre les actes et omissions injustifiés de l'administration, à l'exception des affaires qui relèvent de la compétence de la Cour administrative suprême.

Nombre d'affaires déposées	310 003	260 100 Par rapport à 2019 : - 16.1 %	284 350 Par rapport à 2020 : + 9,32 %.
Affaires achevées	308 562	262 767 Par rapport à 2019 : - 14.84 %	288 682 Par rapport à 2020 : + 9,86 %.
Affaires contestées et/ou faisant l'objet d'un pourvoi en appel	33 193	33 570 Par rapport à 2019 : + 1.14 %	28 617 Par rapport à 2020 : -14.75%

Tribunaux de district **en dehors** des chefs-lieux régionaux

Indicateur	2019	2020	2021
Nombre d'affaires déposées	132 446	113 413 Par rapport à 2019 : - 16.78 %	127 522 Par rapport à 2020 : + 12,44 %.
Affaires achevées	130 667	112 047 Par rapport à 2019 : - 16.62 %	127 614 Par rapport à 2020 : + 13,89 %.
Affaires contestées et/ou faisant l'objet d'un pourvoi en appel	11 397	11 535 Par rapport à 2019 : + 1.27 %	10 096 Par rapport à 2020 : - 12,48 %.

Tribunaux provinciaux (régionaux)²⁰

Indicateur	2019	2020	2021
Nombre d'affaires déposées	86 512	81 270 Par rapport à 2019 : - 6,04 %.	78 071 Par rapport à 2020 : - 3,94 %.
Affaires achevées	84 649	77 451 Par rapport à 2019 : - 8,5	77 177 Par rapport à 2020 : - 0,35%.
Affaires contestées et/ou faisant l'objet d'un pourvoi en appel	14 948	12 727 Par rapport à 2019 : - 14,86 %.	13 228 Par rapport à 2020 : + 3,94 %.

Cependant, on observe une augmentation du nombre des affaires nouvellement déposées et des recours subséquents dans certaines catégories d'affaires. Les procédures d'insolvabilité peuvent être mentionnées à titre d'exemple :

Procédures d'insolvabilité²¹

Indicateurs	2019	2020	2021
Nouvelles procédures	1130	1256 Par rapport à 2019 : + 10,03 %.	1221 Par rapport à 2020 : - 2,79 %.
Recours subséquents	515	453 Par rapport à 2019 : - 12,04 %.	493 Par rapport à 2020 : + 8,11 %.

²⁰ Les tribunaux provinciaux sont des juridictions de première instance pour des catégories d'affaires explicitement spécifiées au niveau de la loi, tandis que dans d'autres cas ils sont des juridictions de deuxième instance.

²¹ *Ibid.*

--	--	--	--

2. Quelles procédures ont été utilisées ?

3. Les procédures d'urgence ont-elles été utilisées ? Lesquelles ?

Les recours processuels classiques de défense ont été utilisés pendant la pandémie. Cependant, la crise sanitaire a été l'occasion de réformer les lois de procédure afin d'assurer l'effectivité de la justice. En 2020, des amendements des lois de procédure ont été adoptés par l'introduction de règles régissant la signification par adresse électronique (article 38, al. 2 et article 38a du Code de procédure civile (CPC)), l'exercice des droits de l'accusé, de la victime, du procureur/accusateur privé, de la partie civile demanderesse, de la partie défenderesse, de l'avocat de la défense par voie électronique (article 55, al. 1, art. 75, art. 79, art. 87, art. 90, art. 99 du Code de procédure pénale (CPP), le dépôt de rapports d'expertise par voie électronique (art. 149, al. 3 CPP), la signification de citations en justice et d'autres communications par voie électronique (art. 178, al. 8-10, art. 180, al. 8-11 CPP), le signalement/l'alerte par voie électronique concernant des infractions commises (art. 209 CPP), le dépôt électronique de plaintes, mises en accusation, protestations/contestations, d'objections écrites (art. 247, art. 320, 322, 350 CPP), l'ouverture formelle de la procédure concernant des affaires par voie électronique (art. 247a CPP).

En ce qui concerne la protection effective des droits des citoyens pendant l'état exceptionnel, la Cour constitutionnelle de la République de Bulgarie a rendu un arrêt²² n° 10 du 23 juillet 2020, selon lequel le contrôle judiciaire des ordres du ministre de la Santé, par lesquels avaient été prévues des mesures antiépidémiques, a été reconnu comme un garant de la protection des droits et libertés des citoyens contre des restrictions permanentes. Dans l'arrêt précité, il a été précisé que la juridiction saisie du recours contre l'acte administratif doit apprécier la proportionnalité des mesures antiépidémiques mises en place, y compris leur durée.

Cette situation particulière a coïncidé avec la mise en œuvre d'un certain nombre de projets dans le cadre du programme opérationnel « Bonne gouvernance », financé par l'UE et qui a grandement facilité l'exercice des droits des sujets de droit dans le cadre des procédures judiciaires et la limitation des risques de la pandémie du Covid-19. En juillet 2020, un portail électronique unifié du registre foncier, du registre du commerce et du registre des personnes morales à but non lucratif a été lancé offrant un grand nombre de services pouvant être demandés et obtenus entièrement par voie électronique. Un autre portail auquel il a été largement fait recours est le portail du pouvoir judiciaire – « Justice en ligne », qui permet d'accéder à une affaire spécifique

²² Le terme bulgare se traduirait plus exactement par le mot « décision », mais en adéquation et eu égard à la terminologie juridique française, langue utilisée pour élaborer les réponses au présent questionnaire, nous utiliserons le terme « arrêt » en guise de traduction car l'institution bulgare qui effectue le contrôle de constitutionnalité est une Cour et non un Conseil. Il n'en reste pas moins que la Cour constitutionnelle bulgare rend des décisions, si l'on se fie à la terminologie juridique originale en bulgare.

et à ses documents sans avoir à se rendre en personne au tribunal ou à la cour respective.

2°) L'organisation des juridictions

1. Comment la juridiction s'est-elle organisée ? Des mesures destinées à prévenir ou remédier à la vacance ou à l'empêchement des magistrats ont-elles été mises en place ? Des formations spéciales ont-elles été créées ?

En raison de l'état exceptionnel, les audiences se rapportant à la majorité des affaires ont été reportées, à l'exception de celles expressément prévues par la loi, et les juges ont poursuivi leur travail à distance (en statuant sur l'avancement des affaires à distance ou pendant leur permanence²³). En même temps, selon le paragraphe 14 des dispositions finales de la LMAEESC, le congé judiciaire annuel, ayant normalement lieu entre le 15 juillet et le 1er septembre, a été supprimé en 2020.

Au fur et à mesure de la progression de la pandémie, il a été prévu que tout président de tribunal ou de cour puisse ordonner un travail à distance des juges de la juridiction concernée et reporter la date de toutes les affaires, à l'exception de celles appartenant à la catégorie des affaires urgentes, ceci pour une période d'un mois. Cette possibilité a été principalement exercée par les présidents des tribunaux situés en dehors de Sofia. Pour sa part, le président du plus grand tribunal du pays, le Tribunal de district de Sofia, a octroyé la possibilité à chaque juge siégeant en son sein de reporter la date de toutes les affaires qu'il traite. Pourtant, aucun ordre général de report de toutes les affaires (hormis celles relevant de la catégorie des affaires urgentes non reportées) n'a été donné.

2. Des procédures de tri des requêtes ou de traitement des affaires accélérées ont-elles été mises en place ? Des mesures d'aménagement du contradictoire (communication des conclusions et des pièces) ont-elles été prévues ? D'autres mécanismes spécifiques ont-ils été instaurés ?

3. Avec quelles incidences sur le contrôle juridictionnel ?

À la suite de l'avènement de la pandémie, il a été décidé d'ajourner les audiences et de suspendre les délais de procédure (infra). Le déroulement normal de la procédure était réservé à une liste légale explicite et concernait certaines catégories d'affaires pénales, civiles, commerciales et administratives. Dans le même temps, le travail à distance des juges, la permanence des juges, ainsi que l'échange électronique de documents se rapportant aux affaires et l'accès à distance aux informations y afférentes, a été privilégié soit par échange téléphonique avec le greffe du tribunal, soit grâce au système spécialement créé des affaires judiciaires électroniques au niveau du portail <https://ecase.justice.bg/>. Au cours de cette période, le contrôle

²³ NIKOLOVA, G. *Le travail à distance des tribunaux dans le contexte de la pandémie de COVID-19*. Publié le 06/04/2020 dans l'édition électronique lex.bg. ISSN 2682-9606.

judiciaire s'est limité aux affaires dont la procédure s'est poursuivie sans entrave et au contrôle judiciaire ayant trait aux mesures antiépidémiques mises en place.

3°) Les règles procédurales

1. Les délais de procédure ont-ils été modifiés (délais de recours, délais de clôture d'instruction et délais impartis au juge pour statuer, par exemple) ?
2. Les règles de procédure ont-elles été aménagées ? L'ont-elles été, le cas échéant, par le juge ou par les textes ? Ces aménagements ont-ils concerné uniquement les recours en lien avec la crise sanitaire ou tous les contentieux ?
3. Des mesures destinées à la tenue des audiences ont-elles été mises en place (publicité des débats ; audiences par audio ou visio-conférence ; dispense d'audience) ?

La LMAEESC a suspendu les délais de procédure lors de l'état exceptionnel en ce qui concerne certaines procédures judiciaires, d'arbitrage et d'exécution, à l'exception des affaires expressément mentionnées en annexe de cet acte normatif (art. 3). La LMAEESC avait prévu également une prolongation de délais afin que les particuliers puissent exercer leurs droits dans le cas où les délais d'exercice y afférents n'étaient pas suspendus par la loi (article 4). Nous examinerons ces deux dispositions séparément.

La loi susmentionnée prévoyait un certain nombre de mesures visant à garantir l'exercice effectif des droits processuels des citoyens bulgares malgré la situation pandémique qui s'est installée. À cet égard, l'article 3 de la loi prévoyait la suspension des délais de procédure pour certaines procédures judiciaires, d'arbitrage et d'exécution, sauf dans les cas expressément mentionnés en annexe de la loi. Ces dernières comprenaient plus généralement des procédures pénales, civiles, commerciales et administratives, dont l'audience n'était pas affectée par l'état exceptionnel déclaré. La liste des procédures dont l'audience n'a pas été affectée a elle-même été mise à jour à plusieurs reprises à la lumière de l'état actuel de la pandémie et de l'analyse du Conseil supérieur de la magistrature l'accompagnant. Chaque président de juridiction pouvait, à son tour, étendre cette liste en fonction des particularités de l'organisation de cette juridiction.

En même temps, l'article 4 de la LMAEESC prévoyait une possibilité d'extension dans l'exercice des droits des particuliers dans un délai supplémentaire d'un mois à compter de la levée de l'état exceptionnel, pourvu que ce droit ait expiré pendant la période de l'état exceptionnel déclaré.

Cependant, comme abordé, l'examen de certaines catégories d'affaires a été maintenu, et celles-ci comprenaient un large éventail d'affaires pénales, civiles, commerciales et administratives qui ne se limitaient pas aux affaires relatives aux

recours contre des actes administratifs prévoyant des mesures antiépidémiques²⁴. Aucune autre possibilité de modification des délais n'a été envisagée, mais compte tenu de la suspension des délais de procédure pendant l'état exceptionnel, cela a également entraîné la suspension de la signification à personne des avis aux parties aux procédures judiciaires. Il convient également de souligner que le collège des juges au niveau du Conseil supérieur de la magistrature, par décision du 15/03/2020, avait décidé de ne pas engager la procédure sur la base de nouveaux documents déposés, mais cette décision a été révoquée le 07/04/2020.

D'autre part, le 12/05/2020, le Conseil supérieur de la magistrature a adopté des règles et mesures relatives au travail des tribunaux dans un contexte pandémique et qui ont limité l'accès physique aux audiences, le permettant uniquement aux parties à la procédure spécifique. Les témoins et experts y avaient accès uniquement au stade de la procédure auquel ils participaient. Selon ces mêmes règles, il a été prévu que la publicité limitée des audiences soit compensée par l'activité des agents de relations publiques du tribunal ou de la cour respectifs, et le cas échéant par la décision du président de la formation de jugement traitant de l'affaire donnant permission aux journalistes d'assister à l'audience. Dans les cas où il n'était guère possible d'assurer cette présence de journalistes, il a été envisagé d'utiliser dans la mesure du possible toutes sortes de moyens techniques, tels que la diffusion des audiences en temps réel via une caméra dans la salle d'audience, la diffusion des audiences par l'intermédiaire de plateformes de streaming et de plateformes de partage de vidéos – parmi lesquelles YouTube, Facebook, etc. Toutefois, la plupart des tribunaux n'ont pas mis en œuvre ces dernières options²⁵. Afin de garantir les droits des participants à la procédure, la jurisprudence a établi une exigence que tous les participants consentent à ce que la procédure se déroule par visioconférence²⁶.

4°) L'office du juge

1. Quelle interprétation des textes a été adoptée par le juge national pour répondre à la crise du Covid-19 ? Les méthodes et instruments de contrôle existants ont-ils permis de répondre à la crise du Covid-19 ? De nouvelles méthodes ont-elles été dégagées à cette occasion ?

3. Quelles théories jurisprudentielles ont été mobilisées pour répondre à la crise du Covid-19 ? De nouvelles théories ont-elles été créées à cette occasion ? Des revirements de jurisprudence ou des évolutions notables ont-ils été observés ?

²⁴ Dont l'avancement, compte tenu de la baisse de la charge de travail du tribunal, a été plus rapide que d'habitude. GERMANOV, G. *Ce qui a réellement changé dans le Code pénal en raison de l'état exceptionnel*. Publié le 27/04/2020 dans l'édition électronique lex.bg. ISSN 2682-9606.

²⁵ À titre d'exemple, un streaming audio et vidéo a été réalisé dans le cadre de deux affaires de la Cour suprême de cassation, disponibles à l'adresse suivante : <https://www.youtube.com/channel/UCVVuprY2clDxfurCg07spnQ>.

²⁶ NIKOLOVA, G. *Le travail à distance des tribunaux dans le contexte de la pandémie de COVID-19*. Publié le 06/04/2020 dans l'édition électronique lex.bg. ISSN 2682-9606.

La crise sanitaire a été l'occasion de développer davantage la pratique interprétative de la Cour constitutionnelle bulgare en ce qui concerne la possibilité prévue au sein de la Constitution, et qui est aux mains de l'Assemblée nationale, de déclarer l'état exceptionnel en état de crise. À cet égard, **l'arrêt n° 13 du 5 octobre 2021 de la Cour constitutionnelle de la République de Bulgarie concernant l'affaire constitutionnelle n° 12/2021** a pu fournir une réponse à la question relative aux critères permettant à un état exceptionnel déclaré d'être reconnu comme légitime. Selon la Cour constitutionnelle, la déclaration est légitime dès lors qu'elle tient compte de la nature, de la gravité et de la durée de cette situation à caractère exceptionnel. Par ailleurs, la Cour considère que le type, l'étendue et la durée des mesures exceptionnelles que l'État peut légalement prendre, doivent aussi être appréciés à la lumière des aspects susvisés.

Pour qu'une restriction temporaire dans l'exercice des droits des citoyens soit recevable sur la base de l'article 57, al. 3 de la Constitution, auquel il a déjà été fait référence au niveau de la première partie de ce questionnaire (supra), l'état exceptionnel déclaré doit être effectivement mis en œuvre par la loi, afin que cette dernière puisse (en cas d'une telle nécessité et après évaluation de la situation spécifique nécessitant l'intervention de l'État) restreindre temporairement l'exercice des droits individuels des citoyens, dans le but de neutraliser et de surmonter les circonstances spécifiques menaçant l'existence de l'État et de la société. La Cour constitutionnelle a estimé que la détermination préalable de droits et libertés à restreindre dans tous les cas de figure d'un état exceptionnel déclaré, sans clarté quant au type, à la nature, au degré du danger et aux particularités de la menace vitale pour la société, ayant nécessité l'introduction d'un régime « de dépannage » pour le fonctionnement du système constitutionnel (état exceptionnel), conduirait à l'impossibilité de déterminer le but constitutionnellement admissible qu'une telle restriction poursuivrait et à l'impossibilité d'évaluer dans quelle mesure celle-ci est nécessaire et proportionnelle ou si, au contraire, elle introduit des restrictions qui sont plus sévères que nécessaire.

En guise de position de principe, on lit également dans l'arrêt précité que dans les conditions d'un état exceptionnel déclaré, seul l'organe législatif, en respectant l'impératif de la rationalité législative et dans des limites constitutionnellement établies, est habilité au sens de l'art. 57, al. 3 de la Constitution à restreindre temporairement l'exercice de certains droits des citoyens et ce par le biais d'une loi spécifique. Le législateur doit ainsi agir, après avoir évalué les variables spécifiques de la menace et lorsqu'il existe une nécessité ou une impossibilité justifiée, compte tenu de la situation, d'exercer pleinement ou pas du tout certains droits fondamentaux auxquels la Constitution permet de déroger. Ce n'est qu'alors que le législateur peut prévoir par la loi une restriction temporaire de leur exercice, tout en se limitant à la menace spécifique qui pèse sur l'État et la société et ce à des fins précises déterminées par la loi fondamentale comme étant des valeurs constitutionnelles supérieures. La Cour constitutionnelle déclare expressément que même dans le contexte d'un état exceptionnel déclaré, le principe fondamental de l'État de droit doit être respecté.

Toutes les mesures d'urgence/mesures exceptionnelles, les dérogations aux droits de l'Homme ou les restrictions quant à leur exercice doivent être soumises au principe de légalité et aux conditions de nécessité, de proportionnalité et de temporalité, qui sont essentiellement des éléments du principe de proportionnalité au sens large²⁷.

Par conséquent, même en présence d'un état exceptionnel déclaré, la Constitution exige que la limitation de l'exercice des droits fondamentaux susceptibles de dérogation soit faite par la **loi**, qui est celle qui doit établir la **norme de cette limitation**²⁸. La loi fondamentale est celle qui définit les **intérêts dont le respect ou la protection peut nécessiter l'imposition de limitations** – à savoir la protection d'autres droits et valeurs constitutionnels qui doivent être protégés en priorité. L'étendue d'une limitation qui est jugée admissible dépend aussi de l'importance de l'intérêt jugé comme étant également protégé par la Constitution, dans la mesure où celui-ci est susceptible de créer une exception²⁹. Par sa nature même, l'appréciation de la proportionnalité est toujours **concrète**. L'appréciation peut **varier** d'un cas à l'autre et **ne peut être** définie par la voie de l'interprétation abstraite. Toutefois, conformément au principe de proportionnalité, il est impératif que la restriction **soit proportionnée à l'objectif poursuivi et qu'elle n'aille pas au-delà de l'objectif à atteindre**³⁰.

Comme abordé en première partie de ce questionnaire, à la suite de la levée de l'état exceptionnel, les contre-mesures face à la pandémie ont été opérées dans le cadre d'une situation épidémique exceptionnelle, déclarée par le Conseil des ministres et dont le cadre juridique a été précisé par une réforme de la Loi relative à la Santé. La réforme comprenait également une règle explicite selon laquelle les mesures prises par le ministre de la Santé et par les directeurs des inspections sanitaires régionales peuvent faire l'objet d'un recours en vertu du Code de procédure administrative (CPA). La réforme fut attaquée devant la Cour constitutionnelle, ce qui a de nouveau donné lieu au développement de la pratique interprétative obligatoire de la Cour constitutionnelle bulgare. Par **l'arrêt n° 10 du 23 juillet 2020 de la Cour constitutionnelle concernant l'affaire constitutionnelle n° 7/2020**³¹, la Cour a rejeté la demande du Président de la République de Bulgarie de constater l'inconstitutionnalité des textes de l'article 62, alinéas 2 à 7 de la Loi relative à la Santé, prévoyant que le ministre de la Santé et les directeurs des inspections sanitaires régionales prennent certaines mesures dans le cadre d'une situation épidémique exceptionnelle déclarée. Dans cet arrêt, la Cour constitutionnelle a fait référence au

²⁷ Se référant aussi explicitement à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, de la Cour de justice de l'Union européenne et de diverses cours constitutionnelles (et autres) des États membres de l'Union européenne.

²⁸ Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 10 de 2020 concernant l'affaire constitutionnelle n° 7/2020.

²⁹ Arrêt n° 7 de 1996 de la Cour constitutionnelle de la République de Bulgarie concernant l'affaire constitutionnelle n° 1/1996.

³⁰ Arrêt n° 12 de 1997 concernant l'affaire constitutionnelle n° 6/1997 ; arrêt n° 14 de 2014 concernant l'affaire constitutionnelle n° 12/2014.

³¹ L'arrêt a été adopté avec l'opinion séparée de 3 des 12 juges constitutionnels.

concept de "dictature constitutionnelle" et de "pathologie constitutionnelle"³² au cours de l'état exceptionnel et a défini ce dernier comme une sorte de mode de « dépannage » du fonctionnement du système constitutionnel. Ce mode de fonctionnement étant lié à la redistribution des fonctions au pouvoir et des pouvoirs de décision, ainsi qu'à la restriction de l'exercice de certains droits et libertés afin de neutraliser et de surmonter une grave menace externe ou interne à l'existence de l'Etat et de la société, comme déjà abordé, et afin d'assurer la protection de l'ordre constitutionnel. La Cour constitutionnelle s'est référée à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) et de la Commission européenne des droits de l'Homme et aux critères qui y sont énoncés afin de qualifier une situation de danger pour la société comme une situation exceptionnelle, nécessitant la prise de mesures et de restrictions inhérentes à une telle situation – qu'elle soit réelle et inévitable, qu'elle affecte l'ensemble de la nation, que la poursuite de la vie au niveau de la communauté, telle qu'elle est organisée soit menacée, qu'elle soit exclusive et que les restrictions normales que la Convention admet s'avèrent insuffisantes pour surmonter cette situation.

Dans le même arrêt, la Cour constitutionnelle a admis que certaines situations de crise ne nécessitent pas la déclaration d'un état exceptionnel et l'introduction de restrictions au niveau des droits des citoyens. Dans ce cas, des mesures plus douces pourraient être envisagées pour faire face à la situation de crise, notamment en déclarant une situation épidémique exceptionnelle qui n'implique pas une dérogation à l'ordre établi de gouvernance, mais qui instaure seulement un régime spécial de protection. Toutefois, dans son raisonnement, la Cour a reconnu que même dans le contexte d'une situation épidémique exceptionnelle déclarée, les droits des citoyens pourraient être affectés par les mesures prises pour faire face à la crise, mais à un degré moindre³³. La situation épidémique exceptionnelle a été reconnue comme une hypothèse spécifique qui n'induit pas une redistribution ou une translation au niveau des fonctions des autorités publiques³⁴, mais consiste plutôt à réglementer un régime particulier d'interaction et de coordination entre le pouvoir exécutif et les autorités locales. L'objectif de la situation épidémique exceptionnelle est de protéger la vie et la santé des citoyens. La Cour constitutionnelle a défini les limitations possibles comme des limitations conditionnées par la situation objective de désastre, engendrant des restrictions quant à l'exercice de certains droits, et mises en œuvre par le biais de fonctions inhérentes constitutionnellement établies. L'action des pouvoirs publics a été

³² Se référant à l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 4 de 2006 concernant l'affaire constitutionnelle n° 11 de 2005.

³³ Parmi les mesures prévues par la Loi relative à la Santé figurent la restriction temporaire, déjà traitée, des déplacements sur le territoire du pays, ainsi que la suspension ou la restriction temporaire de l'exploitation ou du mode de fonctionnement d'installations publiques et/ou d'autres installations ou services fournis aux citoyens (article 63, al. 6 de la Loi relative la Santé).

³⁴ **L'Assemblée nationale bulgare exerce toujours son contrôle inhérent vis-à-vis du Conseil des ministres et maintient son pouvoir de déclarer l'état exceptionnel, sur la base de la Constitution.** À leur tour, les mesures spécifiques de l'exécutif font l'objet d'un contrôle judiciaire quant à leur légalité mais aussi quant à leur rationalité, garantissant ainsi les droits de l'Homme et une atteinte proportionnée à ces droits.

perçue par la Cour comme l'accomplissement de leur devoir de garantir le droit à la vie en protégeant la santé des citoyens, étant qualifiées de valeurs de premier ordre, et dont la menace pèse sur tous les autres droits, libertés et même sur l'ordre démocratique. La Cour constitutionnelle a rappelé que certains droits et libertés pouvaient être restreints non seulement dans l'hypothèse de l'état exceptionnel prévu par la Constitution, mais aussi par la loi dans la mesure où elle fixerait des standards pour apprécier la portée d'une telle restriction - en présence d'un but légitime, d'un motif légal et du respect du principe de proportionnalité.

2. Le juge national s'est-il inspiré des décisions rendues par d'autres juges nationaux ? le cas échéant, lesquels ?

La recherche effectuée aux fins de ce questionnaire n'a pas identifié de décisions de juges nationaux étrangers que le juge national bulgare aurait inclus dans le raisonnement de son propre acte judiciaire. Dans le même temps, dans certains cas il a été fait référence aux recommandations de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), et dans certaines affaires le tribunal respectif a souligné que ces recommandations représentent des actes non contraignants d'une institution spécialisée des Nations unies, de sorte que la contradiction d'un ordre du ministre de la Santé avec des recommandations particulières de l'OMS ne peut justifier l'annulation de l'ordre.³⁵

4. Le contrôle juridictionnel a-t-il été modifié pour tenir compte de la situation de crise ? Quels éléments ont été ajustés ? L'intensité du contrôle a-t-elle été affectée ? Un contrôle spécifique à la situation de crise sanitaire a-t-il été créé ? Le contrôle juridictionnel a-t-il varié en fonction de l'évolution de l'intensité de la crise (confinement et hors confinement) ?

5. Quel contrôle a été exercé sur les mesures de sortie de crise et/ou d'assouplissement des dispositifs mis en place ?

6. Dans le contentieux de l'urgence, comment a évolué le contrôle juridictionnel ?

Le contrôle juridictionnel n'a pas été substantiellement modifié pendant la crise sanitaire. Cependant, son intensité a été affectée, comme indiqué précédemment en réponse à la question II, 1°), 1 de ce questionnaire. Dans le même temps, un large éventail de procédures judiciaires a été réglementé par voie normative et leur suivi respectif n'a pas été suspendu. Le contrôle judiciaire y afférent n'a donc pas été particulièrement affecté pendant la pandémie. Comme indiqué en réponse à la première question de ce groupe de questions 4°) destinées à l'office du juge, la crise sanitaire a été l'occasion de définir le cadre juridique de la situation épidémique

³⁵ Jugement n° 260000 du 18 août 2020 du Tribunal de district de Dryanovo concernant l'affaire n° 75/2020 ; Jugement n° 39 du 7 avril 2021 du Tribunal de district de Gabrovo concernant l'affaire n° 141/2021.

exceptionnelle au niveau de la Loi relative à la Santé, et l'application du contrôle judiciaire général prévu par le Code de procédure administrative a été expressément réglementé, c'est-à-dire qu'en l'occurrence aucun contrôle spécifique n'a été nouvellement créé. Ceci a été lié à un développement sérieux de la jurisprudence interprétative de la Cour constitutionnelle relative aux régimes juridiques de l'état exceptionnel et de la situation épidémique exceptionnelle en droit bulgare, au contrôle de leur légalité et à l'appréciation de leur rationalité, ce qui a été décrit en détail dans la réponse à la question II, 4°), 1.

7. Le juge national a-t-il dû adapter son office pour répondre à une situation de crise telle que celle du Covid-19 ? Dans quelle mesure ?

8. Quels pouvoirs juridictionnels ont-ils été mobilisés ? Des injonctions ont-elles été prononcées ? Dans quelle proportion ?

9. Des mesures provisoires ont-elles été ordonnées par le juge ? Lesquelles ?

Le travail du juge national a été sérieusement affecté par la crise sanitaire. En premier lieu, la tenue d'audiences publiques dans un grand nombre d'affaires a été reportée (à l'exception des affaires qui figuraient sur la liste des affaires dont la procédure s'est poursuivie pendant l'état exceptionnel déclaré et celles spécialement indiquées à être jugées). Pendant l'état exceptionnel, le travail des juges et du personnel des tribunaux a dû être réorganisé de manière à ce qu'une grande partie du personnel des tribunaux travaille à distance (télétravail) et par rotation de leur permanence assurée. Les nouvelles conditions de travail étaient également liées à la nécessité de se conformer aux exigences de la Loi relative au pouvoir judiciaire (LPJ), en particulier à la nécessité pour les juges de siéger dans le bâtiment du tribunal (art. 133, al. 1 LPJ), l'impossibilité de faire sortir les supports matériels des affaires en dehors du bâtiment du tribunal (art. 133, al. 2 LPJ) et la nécessité que les décisions rendues fassent dûment l'objet d'une notification. Tous ces défis ont été relevés dans une large mesure grâce à la technologie moderne³⁶. Dans le même temps, l'accès limité aux bâtiments des tribunaux et le risque connexe de restreindre les droits des citoyens ont été contrecarrés par la suspension des délais de procédure³⁷, par la possibilité d'avoir accès à distance aux affaires via le portail des affaires électroniques qui a été établi et grâce à la fourniture d'informations par d'autres moyens traditionnels tels que la consultation voie téléphonique.

10. Le juge national a-t-il été amené à adapter les effets de ses décisions à la situation de crise du Covid-19 ? Dans quelle mesure ? S'est-il particulièrement attaché à préciser les conséquences concrètes de ses décisions ?

³⁶ NIKOLOVA, G. *Le travail à distance des tribunaux dans le contexte de la pandémie de COVID-19*. Publié le 06/04/2020 dans l'édition électronique lex.bg. ISSN 2682-9606.

³⁷ Une étude détaillée de la suspension des délais de procédure peut être lue dans PANOVA, P. *COVID-19 - Questions juridiques actuelles*. Nova Zvezda (« Nouvelle étoile »), Sofia, 2021, pp. 17 et suivantes.

11. A-t-il communiqué sur le sens et la portée de ses décisions ? Plus ou moins qu'à l'accoutumée ?

Les juges nationaux ont sans aucun doute pris note de la situation de crise dans leurs décisions et concernant les conséquences juridiques qu'elles entraînent. D'une part, le cadre juridique spécial, lui-même, a exigé des juges nationaux qu'ils réévaluent certains faits juridiques à la lumière des normes juridiques impératives nouvellement adoptées dans la LMAEESC. D'autre part, l'existence même d'une crise sanitaire a également influencé le raisonnement de l'une ou l'autre décision de justice en fonction des particularités de l'affaire. Par exemple, l'absence de mesures antiépidémiques spécifiques liées à la restriction des déplacements en dehors d'une localité donnée est un argument supplémentaire pour prendre une mesure de détention plus sévère car il existe un réel danger que l'accusé prenne la fuite sans grande difficulté³⁸.

Dans d'autres décisions, l'existence d'une situation de crise empêchant le déroulement normal des relations entre deux États n'est pas perçue comme un motif permettant de faire droit à une demande de report de la remise d'un prévenu, dans la mesure où les règles de droit ne prévoient pas une telle hypothèse³⁹. La prise en compte de la situation extraordinaire est également effectuée lors de l'évaluation du bien-fondé de la demande elle-même⁴⁰. Par exemple, dans le jugement n° 339 du 6 juillet 2022 du Tribunal de district de Targovichté dans l'affaire n° 401/2022, il a été jugé que, compte tenu de la situation de pandémie existante en République de Turquie, la requérante avait abandonné à juste titre son voyage touristique et que l'agence de voyage devait lui rembourser l'acompte qu'elle a versé. Dans certains cas, la prise en compte de la situation antiépidémique a servi au juge national d'argument pour rejeter partiellement la demande⁴¹ ou pour justifier l'une ou l'autre approche dans l'administration judiciaire de relations de droit civil⁴².

12. Un contentieux de la responsabilité a-t-il été suscité par les décisions prises pour répondre à la crise du Covid-19 ? Sur quel fondement les personnes publiques ont-elles, le cas échéant été condamnées ?

Aucune donnée ne suggère l'existence de telles procédures ou condamnations.

³⁸ Ordonnance du 3 avril 2020 du Tribunal provincial (régional) de Sliven dans l'affaire n° 130/2020.

³⁹ Dans ce sens, Ordonnance n° 3022 du 2 septembre 2020 du Tribunal de la ville de Sofia dans l'affaire n° 2154/2020.

⁴⁰ Pour sa part, le Jugement n° 46 du 19 avril 2021 du Tribunal de district de Yambol dans l'affaire n° 1856/2020 a rejeté la demande d'indemnisation pour licenciement illégal d'un employé qui ne s'est pas présenté au travail deux jours consécutifs au motif que dans le lieu de travail les mesures antiépidémiques n'auraient pas été respectées. Le rejet de la demande est justifié par la preuve émise par l'employeur démontrant le respect des mesures.

⁴¹ Par le Jugement n° 962 du 19 juillet 2022 du Tribunal provincial (régional) de Varna dans l'affaire n° 446/2022 le retour tardif au travail a été lié aux mesures antiépidémiques et non à la durée de la détérioration de l'état de santé du demandeur, qui a été jugée non prouvée pour la période alléguée.

⁴² Jugement n° 855 du 17 mai 2021 du Tribunal provincial (régional) de Varna dans l'affaire n° 3246/2020, dans lequel le régime du droit de visite a été déterminé en tenant compte de la situation de crise particulière.

5°) La pérennisation

1. Quelles sont les incidences pérennes du contentieux lié à la situation de crise du Covid-19 sur la procédure contentieuse et l'office du juge ?
2. Quels sont les contentieux les plus marqués ?

La crise sanitaire n'a pas entraîné de changements fondamentaux dans la nature des procédures et dans le fonctionnement des tribunaux. Cependant, elle a été l'occasion d'une réforme majeure des lois procédurales, au sein desquelles ont été introduits de nombreux acquis de la société moderne afin de rendre le système judiciaire plus efficace et plus rapide. Comme cela a déjà été souligné, elle a également été l'occasion d'élaborer davantage un cadre juridique prévoyant des règles pour faire face à de telles crises.

6°) Les renvois préjudiciels

1. Le juge national a-t-il adressé des questions préjudicielles aux cours européennes (CJUE, Cour EDH) ? Dans quel domaine ?

Pendant la période de la pandémie, il n'y a pas eu de questions préjudicielles adressées par les juges nationaux relevant de la matière liée à la situation de crise particulière.

2. Le juge national a-t-il adressé (le cas échéant) des questions préjudicielles à la cour constitutionnelle ? Dans quel domaine ?

Les juges nationaux n'ont pas la compétence de saisir personnellement la Cour constitutionnelle de la République de Bulgarie⁴³. Dans le même temps, celle-ci s'est prononcée sur des questions de fond concernant les mécanismes juridiques existants et les mécanismes nouvellement créés pour faire face à la crise sanitaire, ainsi que sur les garanties liées à la protection des droits et libertés fondamentaux dans le contexte d'une pandémie. La jurisprudence de la Cour a été analysée en détail dans la réponse à la question II, 4°, 1.

⁴³ La Cour suprême de cassation et la Cour administrative suprême ont le droit de saisir la Cour constitutionnelle, mais les juges n'ont pas ce droit à titre individuel (article 150 de la Constitution de la République de Bulgarie).

BIBLIOGRAPHIE

Auteurs et recueils

ALEKSANDROV, A. *Problèmes des relations de travail dans les conditions d'un état exceptionnel ou d'une situation épidémique exceptionnelle déclarée*, MT - Studio, SPOTINGOV PRINT OOD, Sofia, 2022.

DRUMEVA, E. *Droit constitutionnel*, 3^{ème} éd., Ciela, Sofia, 2008

GERMANOV, G. *Ce qui a réellement changé dans le Code pénal en raison de l'état exceptionnel*. Publié le 27/04/2020 dans l'édition électronique lex.bg. ISSN 2682-9606

NIKOLOVA, G. *Le travail à distance des tribunaux dans le contexte de la pandémie de COVID-19*. Publié le 06/04/2020 dans l'édition électronique lex.bg. ISSN 2682-9606

PANOVA, P. *COVID-19 - Questions juridiques actuelles*. Nova Zvezda (« Nouvelle étoile »), Sofia, 2021

Recueil de la conférence scientifique internationale dédiée au thème : « *Droits fondamentaux et droit médical* », organisée par l'Institut de l'État et du droit auprès de l'Académie bulgare des sciences le 26 mai 2021

Actes normatifs

Constitution de la République de Bulgarie

Code de procédure administrative (CPA)

Code de procédure civile (CPC)

Code de procédure pénale (CPP)

Loi relative aux mesures et actions à mettre en place au cours de l'état exceptionnel, déclaré par décision de l'Assemblée nationale du 13 mars 2020, et en vue de surmonter les conséquences (LMAEESC)

Loi relative au pouvoir judiciaire (LPJ)

Loi relative à la Santé (LS)

Règles et mesures pour le fonctionnement des tribunaux en cas de pandémie, adoptées par le Conseil supérieur de la magistrature.

Autres documents et actes émanant d'organes étatiques

Décision de l'Assemblée nationale bulgare du 13 mars 2020 relative à la déclaration de l'état exceptionnel

Rapports statistiques sommaires du Conseil supérieur de la magistrature pour les années 2021, 2020 et 2019

Jurisprudence

Cour constitutionnelle de la République de Bulgarie

Arrêt n° 13 du 05.10.2021 de la Cour constitutionnelle concernant l'affaire constitutionnelle n° 12/2021.

Arrêt n° 10 de 2020 de la Cour constitutionnelle concernant l'affaire constitutionnelle n° 7/2020

Arrêt n° 14 de 2014 de la Cour constitutionnelle de la République de Bulgarie concernant l'affaire constitutionnelle n° 12/2014.

Arrêt n° 4 de 2006 de la Cour constitutionnelle concernant l'affaire constitutionnelle n° 11 de 2005

Arrêt n° 12 de 1997 de la Cour constitutionnelle de la République de Bulgarie concernant l'affaire constitutionnelle n° 6/1997.

Arrêt n° 7 de 1996 de la Cour constitutionnelle de la République de Bulgarie concernant l'affaire constitutionnelle n° 1/1996

Autres tribunaux

Jugement n° 962 du 19 juillet 2022 du Tribunal provincial (régional) de Varna dans l'affaire n° 446/2022

Jugement n° 339 du 6 juillet 2022 du Tribunal de district de Targovichté dans l'affaire n° 401/2022

Jugement n° 855 du 17 mai 2021 du Tribunal provincial (régional) de Varna dans l'affaire n° 3246/2020

Jugement n° 46 du 19 avril 2021 du Tribunal de district de Yambol dans l'affaire n° 1856/2020

Jugement n° 39 du 7 avril.2021 du Tribunal de district de Gabrovo concernant l'affaire n° 141/2021

Ordonnance n° 3022 du 2 septembre 2020 du Tribunal de la ville de Sofia dans l'affaire n° 2154/2020

Jugement n° 260000 du 18 août 2020 du Tribunal de district de Dryanovo concernant l'affaire n° 75/2020

Ordonnance du 3 avril 2020 du Tribunal provincial (régional) de Sliven dans l'affaire n° 130/2020