



Strasbourg, 9 octobre 2023

CDL-AD(2023)039

Or. angl.

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

BULGARIE

AVIS

SUR LE PROJET D'AMENDEMENTS À LA CONSTITUTION

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 136e session plénière
(Venise, 6-7 octobre 2023)**

Sur la base des commentaires de

**Mme Marta CARTABIA (membre, Italie)
Mme James HAMILTON (ancien membre, Irlande, Expert)
M. Qerim QERIMI (membre, Kosovo)
M. Kaarlo TUORI (Président honoraire de la Commission de Venise)**

Table des matières

I.	Introduction	3
A.	Contexte et portée de l'avis.....	3
B.	Processus d'amendement	4
II.	Analyse	7
A.	Le droit d'éligibilité pour les personnes ayant une double nationalité	7
B.	Organismes indépendants de régulation et de contrôle	8
C.	Formation d'un gouvernement intérimaire.....	9
D.	Réforme du système judiciaire	10
E.	La Cour constitutionnelle	24
F.	Dispositions transitoires.....	26
III.	Conclusions.....	26

I. Introduction

1. Par lettre du 7 août 2023, le ministre de la Justice de Bulgarie, M. Atanas Slavov, a demandé l'avis de la Commission de Venise sur le projet de loi sur les amendements et compléments à la Constitution de Bulgarie ([CDL-REF\(2023\)033](#), ci-après « le projet d'amendements »).

2. Mme Marta Cartabia, M. Qerim Qerimi, M. Kaarlo Tuori et M. James Hamilton ont été les rapporteurs de cet avis.

3. Les 14 et 15 septembre 2023, une délégation de la Commission composée de MM. Qerim Qerimi, Kaarlo Tuori et James Hamilton, accompagnée de Mme Delphine Freymann du Secrétariat, s'est rendue à Sofia et a rencontré le Premier ministre, le ministre de la Justice, des représentants du Bureau du Président, des membres de la Commission parlementaire des affaires constitutionnelles, le Procureur général par intérim et les Procureurs généraux adjoints, des représentants du Conseil supérieur de la magistrature et des représentants de certains organismes indépendants de réglementation et de contrôle. La délégation a également rencontré des représentants d'ONG, d'associations professionnelles et de l'Union européenne. La Commission remercie le ministère de la Justice pour l'excellente organisation de cette visite.

4. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise du projet d'amendements à la Constitution de la Bulgarie. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

5. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats de la visite effectuée à Sofia les 14 et 15 septembre 2023. Le 4 octobre 2023, les autorités bulgares ont soumis des commentaires écrits. Le projet d'avis a été examiné lors de la réunion conjointe des sous-commissions sur les institutions démocratiques et sur l'Amérique latine le 5 octobre 2023. Après un échange de vues avec M. Atanas Slavov, ministre de la Justice de Bulgarie et M. Emil Dechev, vice-ministre de la Justice de la Bulgarie, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 136^e session plénière (Venise, 6-7 octobre 2023).

A. Contexte et portée de l'avis

6. A la demande des autorités bulgares, l'avis a été préparé dans un délai très court. Il se concentre donc sur les amendements les plus importants et ne contient pas d'analyse complète de tous les changements proposés dans le texte constitutionnel. En particulier, la Commission n'examinera pas les questions liées aux fêtes nationales (article 170) ou à « l'inclusion de l'éducation, de la science, de la culture [...] en tant que priorités stratégiques nationales ».

7. La Commission de Venise évaluera ce projet d'amendements à la lumière de ses précédents avis sur le système judiciaire en Bulgarie. La Commission de Venise ne répétera pas toute l'analyse et les conclusions de ses précédents avis.

8. Le projet d'amendements couvre plusieurs domaines : Le chapitre I sur les principes fondamentaux ; le chapitre III sur les élections à l'Assemblée nationale et l'élection des membres des organes indépendants de régulation et de contrôle élus par l'Assemblée nationale ; le chapitre IV sur la détermination de la composition du gouvernement intérimaire ; le chapitre VI sur le système de gouvernance du pouvoir judiciaire et du ministère public ; le chapitre VII sur l'introduction du droit de recours individuel auprès de la Cour constitutionnelle, et le chapitre IX sur les dispositions transitoires et une disposition relative aux jours fériés.

9. Selon les autorités bulgares, ce projet d'amendements constitutionnels constitue une nouvelle étape importante dans le processus de réforme constitutionnelle, qui est à la base de l'accord

entre les forces politiques formant la majorité au Parlement. L'une des principales tâches - et un défi de longue date - du processus de réforme a été de fournir les mécanismes structurels et organisationnels adéquats et les garanties d'un système judiciaire équitable et indépendant. Certains des amendements dans le projet visent à combler les lacunes qui subsistent dans l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature. Les amendements portent également sur la réforme du ministère public en relation avec les questions en suspens depuis longtemps devant le Comité des Ministres dans le contexte de l'exécution des groupes d'affaires *S.Z. c. Bulgarie* et *Kolevi c. Bulgarie*¹.

10. Le projet d'amendements aborde également d'autres questions qui ont été débattues en Bulgarie au fil des ans, en particulier la plainte individuelle devant la Cour constitutionnelle et la question du droit de se présenter aux élections pour les personnes ayant une double nationalité. D'autres amendements dans le projet, notamment ceux relatifs au gouvernement intérimaire, sont motivés par la récente crise parlementaire consécutive qui a conduit à la nomination de plusieurs gouvernements intérimaires successifs.

11. Le présent projet d'amendements trouve également sa raison d'être dans les efforts déployés pour se conformer aux recommandations de la Commission européenne dans le dernier rapport sur le mécanisme horizontal de l'État de droit dans les États membres de l'UE.² Dans le même temps, certaines des propositions sont liées à la mise en œuvre des engagements pris par le pays dans le cadre du plan de relance et de résilience³, avec des échéances, dont le non-respect entraînera un retard dans les paiements convenus par la Commission européenne.

B. Processus d'amendement

1. Processus de modification de la Constitution

12. En vertu de l'article 154 de la Constitution bulgare (Constitution de la République de Bulgarie, ci-après CRB), le droit d'initiative des lois modifiant et complétant la Constitution est dévolu à un quart des membres de l'Assemblée nationale (AN) et au Président de la Bulgarie. Le 28 juillet 2023, 166 députés⁴ (sur 240 membres) de l'Assemblée nationale ont introduit le projet d'amendements qui est maintenant en instance devant la Commission parlementaire des affaires constitutionnelles.

13. Selon l'article 153 CRB, « *l'Assemblée nationale peut modifier et compléter toutes les dispositions de la Constitution, à l'exception de celles qui relèvent de la compétence de la Grande Assemblée nationale.* » Les cinq prérogatives de la Grande Assemblée nationale sont énumérées de manière exhaustive à l'article 158 CRB⁵ et comprennent également le pouvoir de décider « *des questions concernant les changements dans la forme de l'organisation de l'État et dans la forme du gouvernement* ». Dans ce cas, les élections de la Grande Assemblée nationale (composée de 400 membres élus) doivent être convoquées par une résolution de l'Assemblée

¹ CourEDH, *Kolevi c. Bulgarie*, 5 novembre 2009, n° 1108/02 et CourEDH *S.Z. c. Bulgarie*, 3 juin 2015, n° 29263/12.

² [2023 Rapport sur l'état de droit - Communication et chapitres par pays \(europa.eu\)](#)

³ https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility/recovery-and-resilience-plan-bulgaria_en

⁴ De GERB-UDF, Continuer le changement-Bulgarie démocratique, et le Mouvement pour les droits et les libertés (MRF)

⁵ 1. adopter une nouvelle Constitution ; 2. décider de la question relative à la modification du territoire de la République de Bulgarie et ratifier les traités internationaux prévoyant de telles modifications ; 3. décider de la question relative à la modification de la forme d'organisation de l'État et de la forme de gouvernement ; 4. décider de la question relative à la modification de l'article 5(2) et (4), et de l'article 57(1) et (3), de la Constitution ; 5. décider de la question relative à la modification et au complément du chapitre neuf de la Constitution ; 6. décider de la question relative à la modification et au complément du chapitre neuf de la Constitution.

nationale soutenue par les deux tiers des voix de tous les députés, et le mandat de l'Assemblée nationale expire à la date à laquelle les élections sont organisées (voir les articles 153-163 CRB).

14. Les promoteurs de la réforme estiment que les amendements en question relèvent de la compétence de l'Assemblée nationale⁶. D'autres interlocuteurs ont fait valoir que la proposition de modifier certaines dispositions « dures » de la Constitution nécessiterait la convocation de la Grande Assemblée nationale, sur la base de l'article 153 de la Constitution et de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. Il est rappelé à cet égard que la Cour constitutionnelle de Bulgarie a déjà interprété les termes utilisés à l'article 158.3 CRB (« *changements dans la forme de la structure de l'État ou de la forme du gouvernement* ») dans sa décision n° 3/2003 (affaire constitutionnelle n° 22/2002) et ultérieurement dans sa décision n° 8/2005 (affaire constitutionnelle n° 7/2005)⁷.

15. La Commission de Venise s'abstient d'évaluer la nécessité de convoquer une Grande Assemblée nationale ou la compétence de l'Assemblée nationale pour adopter le projet d'amendements fondé sur la Constitution bulgare. Il appartient à la Cour constitutionnelle de Bulgarie de décider si ou quand elle sera saisie de la question.

2. Procédure d'adoption

16. Le 28 juillet 2023, 166 députés de l'Assemblée nationale⁸ ont présenté le projet d'amendements qui a été rendu public. Le projet de loi est en cours d'examen par la Commission parlementaire des affaires constitutionnelles. Sur la base de la correspondance avec les autorités bulgares et des informations fournies à la délégation par le Président de la Commission des affaires constitutionnelles, le vote en première lecture du projet d'amendements à la Constitution est prévu pour le début du mois d'octobre. Le vote en deuxième lecture est prévu pour la fin du mois d'octobre ou le début du mois de novembre 2023⁹.

17. L'opposition parlementaire, les membres du Conseil supérieur de la magistrature et le procureur général par intérim, ainsi que la plupart des représentants de la société civile rencontrés par les rapporteurs ont fait valoir que le processus était précipité et qu'il n'était pas transparent. Les promoteurs du projet d'amendements ont justifié l'urgence par le fait que le gouvernement susceptible d'obtenir la majorité nécessaire pour modifier la constitution n'a été formé que quelques mois auparavant. Le projet a été enregistré et fait actuellement l'objet de consultations publiques.

⁶ Comme le stipule l'article 155 de la CRB, « l'Assemblée nationale adopte une loi modifiant ou complétant la Constitution à la majorité des trois quarts de l'ensemble des représentants nationaux, en procédant à trois votes à trois jours différents. Si la motion recueille moins des trois quarts mais plus des deux tiers des voix de tous les représentants nationaux, elle peut faire l'objet d'un nouvel examen au plus tôt deux mois et au plus tard cinq mois après. Pour être adoptée lors de ce nouvel examen, toute motion de ce type doit recueillir le vote affirmatif d'au moins deux tiers de l'ensemble des représentants nationaux. »

⁷ Une assemblée nationale ordinaire doit agir dans les limites de sa compétence, qui sont plus étroites que celles d'une grande assemblée nationale. Dans la décision n° 3 de 2003, la CC a estimé que la forme de gouvernement englobait divers aspects organisationnels et fonctionnels du cadre constitutionnel des institutions de l'État et que cette interprétation large définissait les questions pour lesquelles une Grande Assemblée nationale était compétente pour adopter des amendements. Dans sa décision n° 8 de 2005, elle a estimé que certaines modifications de la Constitution concentrées au sein du pouvoir judiciaire ne constituaient pas un changement de la forme de gouvernement.

⁸ De GERB-UDF, Continuer le changement-Bulgarie démocratique, et le Mouvement pour les droits et les libertés (MRF)

⁹ En vertu de l'article 155 de la Constitution, l'Assemblée nationale doit adopter une loi modifiant ou complétant la Constitution par 3/4 des voix, en trois tours. Un projet de loi qui a été soutenu par au moins deux tiers, mais moins de trois quarts des députés peut être réintroduit dans un délai spécifique et être adopté par 2/3 des voix.

18. La Commission de Venise examinera le processus de préparation des amendements constitutionnels sous l'angle des normes européennes en matière d'État de droit, codifiées dans la Liste des critères de l'État de droit¹⁰.

19. Comme déjà indiqué dans des avis précédents, y compris en ce qui concerne la Bulgarie¹¹, l'État de droit exige que le grand public ait accès aux projets de législation et ait la possibilité d'apporter sa contribution¹². Ces exigences s'appliquent d'autant plus strictement lorsqu'il s'agit de réviser une Constitution. La Commission de Venise a précédemment souligné en particulier que les amendements constitutionnels ne devraient pas être adoptés à la hâte, et « ne devraient l'être qu'après des discussions publiques approfondies, ouvertes et libres », ¹³ impliquant « diverses forces politiques, des organisations non gouvernementales et des associations de citoyens, le monde universitaire et les médias¹⁴ » et prévoyant un « calendrier adéquat¹⁵. »

20. Le 28 juillet 2023, les groupes parlementaires « Nous continuons le changement - Bulgarie démocratique », GERB-SDF et le Mouvement pour les droits et les libertés (MRF) ont soumis au registre du Parlement un projet commun d'amendements à la Constitution. Le projet a été signé par 166 députés sur 240. Il semble que l'accord politique pour cette initiative ait surpris le grand public ¹⁶ et les experts constitutionnels, et n'ait pas été précédé d'un débat public. Comme l'a souligné la Commission de Venise dans son précédent avis urgent sur le projet d'amendements constitutionnels en 2020¹⁷, les amendements constitutionnels devraient être fondés sur un « large consensus parmi les forces politiques et au sein de la société civile¹⁸. » Pour construire un tel consensus, il est préférable de recevoir la contribution du public le plus tôt possible, afin de donner à la société le sentiment d'être partie prenante¹⁹. Il faut espérer que les discussions parlementaires en cours et les autres consultations publiques se prolongeront et seront significatives.

21. Deuxièmement, en ce qui concerne le processus législatif, « le cas échéant », des évaluations d'impact devraient être réalisées avant l'adoption de la législation²⁰. La Commission de Venise a également recommandé de fournir des mémorandums explicatifs pour les projets de législation ²¹. Changer ou adopter une Constitution n'est pas la même chose que changer une loi, mais toute proposition de changement doit explicitement indiquer les raisons qui sous-tendent le changement proposé. . Il convient de rappeler que l'élaboration d'une loi n'est pas seulement un acte de volonté politique, c'est aussi un exercice rationnel. Aucun débat public digne de ce nom n'est possible si les raisons d'une politique ne sont pas présentées.

22. La Commission de Venise est consciente que certains éléments de la réforme proposée découlent des recommandations des partenaires internationaux de la Bulgarie, y compris de la

¹⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste des critères de l'État de droit.

¹¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)035](#), Avis intérimaire urgent sur le projet de nouvelle Constitution de la Bulgarie, para. 17

¹² Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), II.5.iv.

¹³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2004\)030](#), Avis sur la procédure d'amendement de la Constitution de l'Ukraine, paragraphe 28.

¹⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2011\)001](#), Avis sur trois questions juridiques soulevées dans le cadre du processus de rédaction de la nouvelle Constitution de la Hongrie, para. 19.

¹⁵ Ibid, paragraphe. 18.

¹⁶ La coalition « Nous continuons le changement - Bulgarie démocratique », deuxième groupe parlementaire et titulaire du mandat gouvernemental, a présenté ses propositions d'amendements à la constitution lors d'une conférence de presse le 23 juillet.

¹⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)035](#), Avis intérimaire urgent sur le projet de nouvelle Constitution de la Bulgarie, para. 15

¹⁸ Ibid. paragraphe 16. Voir également Commission de Venise, [CDL-AD\(2004\)030](#), Avis sur la procédure d'amendement de la Constitution de l'Ukraine, paragraphe 28.

¹⁹ L'exemple positif de telles consultations publiques se trouve dans la Commission de Venise [CDL-AD\(2013\)010](#), Avis sur le projet de nouvelle constitution de l'Islande, voir para. 14.

²⁰ Voir Commission de Venise, Liste de contrôle sur l'état de droit, [CDL-AD\(2016\)007](#), II.5.v.

²¹ Voir, par exemple, [CDL-AD\(2008\)042](#), Avis sur le projet de loi sur la protection contre la discrimination de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », para. 32.

Commission de Venise elle-même. Il s'agit notamment des amendements relatifs à la gouvernance du pouvoir judiciaire et du ministère public. D'autres propositions - telles que celles relatives à l'éligibilité des Bulgares ayant une double nationalité - reflètent des choix politiques. Ceci étant dit, quiconque propose un projet de loi doit au moins faire un effort raisonnable pour expliquer les considérations qui sous-tendent chaque proposition. Le projet contient en annexe une brève note explicative. Dans une large mesure, cette note reprend l'essence de certains des amendements, sans donner les raisons pour lesquelles ces amendements sont nécessaires ni aucune évaluation de leur impact potentiel. Par exemple, il est proposé de modifier les compétences du ministre de la Justice sans expliquer pourquoi ces changements sont nécessaires, ni analyser leur impact potentiel, notamment sur l'équilibre des pouvoirs. De même, aucune explication n'est donnée pour la modification des compétences de l'Inspection. Rien n'explique pourquoi la durée du mandat de deux juges en chef et du procureur général est ramenée de sept à cinq ans et pourquoi un seul renouvellement devrait être possible. De nombreux amendements ne sont même pas mentionnés dans les motifs. De l'avis de la Commission de Venise, la note explicative existante n'explique pas les considérations qui sous-tendent chaque proposition et n'est donc pas adaptée à ses objectifs²².

23. En résumé, la Commission de Venise regrette que le lancement de la réforme constitutionnelle n'ait pas été précédé d'un débat public approprié et que les raisons de tous les amendements n'aient pas été suffisamment expliquées. Le processus de réforme constitutionnelle étant toujours en cours, la Commission de Venise espère que les autorités bulgares développeront les raisons qui sous-tendent chaque proposition et assureront une participation significative du public, des experts, des représentants des institutions concernées et de toutes les forces politiques à ce processus. Cela devrait également conduire à la rédaction d'une note explicative complète expliquant les objectifs généraux des amendements ainsi que la raison d'être de chacun d'entre eux en détail.

II. Analyse

A. Le droit d'éligibilité pour les personnes ayant une double nationalité

24. Selon les amendements proposés aux articles 65²³ et 110 de la Constitution²⁴, les doubles citoyens seraient éligibles à l'Assemblée nationale et au Conseil des ministres. Cependant, les amendements proposés n'incluent aucune modification de l'article 93(2) concernant les élections présidentielles²⁵.

25. Comme rappelé dans les précédents avis concernant la Bulgarie²⁶, le Code de bonne conduite en matière électorale fait référence à la Convention européenne sur la nationalité, dont l'article 17 dispose que « les ressortissants d'un État partie possédant une autre nationalité ont, sur le territoire de cet État partie où ils résident, les mêmes droits et les mêmes devoirs que les autres ressortissants de cet État partie²⁷. » La Bulgarie a émis une réserve sur l'article 17 lors de la ratification de la Convention²⁸. Cependant, l'évolution de la jurisprudence de la Cour

²² Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)035](#), para. 19.

²³ L'amendement actuel à l'article 65 de la Constitution prévoit que « est éligible à l'Assemblée nationale tout citoyen bulgare âgé de plus de 21 ans, qui n'est pas sous le coup d'une interdiction judiciaire et qui ne purge pas une peine d'emprisonnement. »

²⁴ L'amendement prévoit que « Le mot « seulement » de l'art. 110 est supprimé », ce qui a pour conséquence que des citoyens doubles peuvent être élus.

²⁵ Art. 93(2), de la Constitution : L'éligibilité au poste de président est limitée aux citoyens bulgares nés en Bulgarie qui ont atteint l'âge de 40 ans, qui possèdent les qualifications électorales requises pour les représentants nationaux et qui ont résidé en Bulgarie au cours des cinq dernières années.

²⁶ [CDL-AD\(2017\)016](#) Avis conjoint sur les modifications du code électoral

²⁷ Code de bonne conduite en matière électorale, Rapport explicatif, I, 1.1 b.

²⁸ Réserve contenue dans [l'instrument de ratification déposé le 2 février 2006](#). Conformément à l'article 29, paragraphe 1, de la Convention, la République de Bulgarie se réserve le droit de ne pas

européenne des droits de l'homme suggère que la privation du droit d'être éligible pour les personnes ayant une double nationalité pourrait être contraire à l'article 3 du Protocole 1 de la Convention européenne des droits de l'homme²⁹. Selon cette même jurisprudence, les restrictions générales aux droits électoraux, telles qu'une restriction générale pour les personnes ayant la double nationalité, doivent être évaluées dans le contexte de la situation historique et politique spécifique d'un État et peuvent être plus difficiles à justifier avec le passage du temps.³⁰ Dans son avis de 2017, la Commission a estimé qu'il existe un risque que la restriction des droits électoraux pour les personnes ayant la double nationalité soit jugée contraire à l'article 3 du Protocole 1 si une affaire était introduite pour ce motif. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont recommandé dans les avis conjoints de 2011, 2014 et 2017 de modifier la Constitution et le Code électoral pour permettre aux personnes ayant la double nationalité de se porter candidates à l'Assemblée nationale, à la présidence et à la vice-présidence³¹.

26. Sur la base de ce qui précède, les modifications apportées aux articles 65 et 110 doivent être accueillies favorablement dans la mesure où elles répondent aux recommandations précédentes de la Commission.

27. Un autre amendement à l'article 64 stipule que les élections d'une nouvelle assemblée nationale ont lieu au plus tôt deux mois et au plus tard un mois avant l'expiration du mandat de l'assemblée en place, et que ses pouvoirs prennent fin lorsque la nouvelle assemblée élue entre en fonction.

B. Organismes indépendants de régulation et de contrôle

28. L'article 91b) tel qu'amendé stipule que l'Assemblée nationale élit des organes de régulation et de contrôle indépendants en respectant au moins les exigences suivantes : un délai raisonnable pour la présentation des propositions, pour le débat et l'audition des candidats et la possibilité pour les représentants du public de présenter leurs opinions et de suivre le processus, ainsi que la limitation du nombre de mandats consécutifs. Il ajoute qu'une loi peut prévoir que les décisions relatives à l'élection sont prises à la majorité qualifiée. Selon la note explicative, l'objectif est de constitutionnaliser la procédure existante d'élection des membres des organes de régulation et de contrôle.

29. La Commission a été informée qu'il existe en Bulgarie neuf organismes de contrôle et de régulation, dont la Cour des comptes, la Banque nationale bulgare, le Conseil des médias électroniques et la Banque centrale. La plupart d'entre eux sont en partie élus par l'Assemblée nationale et en partie nommés par d'autres organes externes, par le Président ou par le gouvernement, conformément à la législation en vigueur. Par exemple, le Conseil des médias électroniques compte trois membres élus par l'Assemblée nationale et deux membres nommés par le Président³². Cependant, tous ces organes n'ont pas de base constitutionnelle et la Constitution bulgare ne contient aucune définition de ce qu'est un tel organe.

30. Il a été expliqué à la Commission que l'article 91b) reflète les règles de procédure pertinentes de l'Assemblée nationale. Certes, si l'article 91b) apparaît comme une disposition générale, les

appliquer la disposition de l'article 17, paragraphe 1, de la Convention. En vertu de cette réserve, la République de Bulgarie n'appliquera pas aux ressortissants de la République de Bulgarie possédant une autre nationalité et résidant sur son territoire les droits et devoirs pour lesquels la Constitution et les lois n'exigent que la nationalité bulgare. Période couverte : 01/06/2006 - ... Articles concernés : 17, 29.

²⁹ *Tănase c. Moldova*, 27 avril 2010, requête n° 7/08, par. 180.

³⁰ *Ždanoka c. Lettonie*, 16 mars 2006, requête n° 58278/00, pars. 106 et 135 ; et *Ādamsons c. Lettonie*, 24 juin 2008, requête no 3669/03, par. 123. Le passage du temps était pertinent dans les affaires en question puisque, dans les deux cas, les requérants s'étaient vu refuser leur candidature en raison de leur passé communiste, qui s'est avéré toujours plus difficile à justifier à la lumière de l'évolution des conditions historiques et politiques.

³¹ 2011 Avis conjoint sur le code électoral de la Bulgarie, par. 18 ; 2014 Avis conjoint sur le projet de code électoral de la Bulgarie, par. 30.

³² Loi modifiant la loi sur la radio et la télévision.

règles qu'il contient ne concernent pas la désignation des autres membres de ces organes par d'autres institutions. La question de l'opportunité d'une disposition constitutionnelle applicable aux seuls membres élus par l'Assemblée nationale a cependant été soulevée.

31. La Commission de Venise est d'avis que les organes indépendants de régulation et de contrôle devraient avoir une base constitutionnelle, qui devrait couvrir les garanties de leur indépendance, telles que la procédure de nomination (à la majorité qualifiée au parlement, avec des mécanismes anti-blocage appropriés) et l'inamovibilité de leurs membres, ainsi que la durée de leur mandat³³. Compte tenu de la diversité de ces institutions, il semblerait plus approprié, au lieu d'avoir une seule disposition générale, d'introduire des dispositions spécifiques pour chaque institution. Bien que cela puisse être quelque peu fastidieux, cela éviterait le problème d'une éventuelle utilisation abusive de la disposition en la considérant comme un mandat ouvert pour créer de nouveaux organes indépendants.

C. Formation d'un gouvernement intérimaire

32. L'article 99.5 (Chapitre IV : Président de la République)³⁴ concerne la nomination d'un gouvernement intérimaire dans le cas où l'Assemblée nationale ne parvient pas à se mettre d'accord sur la formation d'un gouvernement. L'introduction de nouvelles règles pour un gouvernement intérimaire indépendant est une nouveauté dans les réformes constitutionnelles de la Bulgarie. En ce qui concerne le Premier ministre intérimaire, le projet d'amendements charge le Président de choisir entre le président de l'Assemblée, le président de la Cour constitutionnelle ou le président de la Banque nationale. Le Premier ministre intérimaire doit ensuite proposer les autres membres d'un Conseil des ministres intérimaire. Si le Président ne nomme pas le Conseil des ministres proposé par le Premier ministre intérimaire dans un délai de sept jours, le gouvernement intérimaire sera élu par l'Assemblée nationale. Il n'est pas précisé ce qui se passera si l'Assemblée échoue ou refuse de le faire, ce qui, compte tenu de l'incapacité initiale à former un gouvernement, semble être une issue possible, voire probable.

33. Selon la note explicative, le gouvernement intérimaire est actuellement nommé par décret du Président et n'assume pas de responsabilité politique conjointe devant le Parlement, l'objectif étant uniquement d'assurer la continuité de l'exercice des fonctions du pouvoir exécutif dans une situation de crise parlementaire, pendant une courte période. Or, les crises parlementaires consécutives de 2021-2023 ont conduit à la nomination de plusieurs gouvernements intérimaires d'affilée. Les rédacteurs proposent d'adopter un modèle dans lequel un gouvernement intérimaire indépendant est nommé avec un Premier ministre déterminé par la Constitution et choisi parmi les plus hauts représentants d'un organe de l'État. En outre, il est proposé de limiter la période pendant laquelle le Parlement ne siège pas en cas d'élections anticipées.

34. Certains interlocuteurs ont exprimé leur inquiétude quant au choix limité du Président dans la nomination du Premier ministre intérimaire et au fait qu'en cas d'échec du Président, le Parlement s'en chargerait, ce qui diminuerait les pouvoirs de l'institution présidentielle.

³³ Selon le principe 2 des Principes de Venise, « *L'institution du médiateur, y compris son mandat, doit reposer sur une base juridique solide, de préférence au niveau constitutionnel, tandis que ses caractéristiques et ses fonctions peuvent être précisées au niveau statutaire* » ; Commission de Venise [CDL-AD\(2004\)041](#) Avis conjoint de la Commission de Venise, du Commissaire aux droits de l'homme et de la Direction générale des droits de l'homme du Conseil de l'Europe sur la loi relative au médiateur de Serbie, para. 9 ; [CDL-AD\(2018\)028](#) Avis sur les dispositions constitutionnelles et la séparation des pouvoirs et l'indépendance du pouvoir judiciaire et des forces de l'ordre à Malte, para. 101

³⁴ « Si un accord n'est pas atteint sur la formation d'un gouvernement, le Président, après consultation des groupes parlementaires et sur proposition du Premier ministre intérimaire, nomme un gouvernement intérimaire. Le Premier ministre intérimaire est désigné parmi le président de l'Assemblée nationale, le président de la Cour constitutionnelle ou le gouverneur de la Banque nationale bulgare. Si le Président ne nomme pas le Conseil des ministres proposé par le Premier ministre intérimaire dans un délai de 7 jours, le gouvernement intérimaire est élu par l'Assemblée nationale. Le président doit organiser les élections d'une nouvelle Assemblée nationale dans les deux mois suivant la nomination du gouvernement intérimaire. Dans ce cas, l'Assemblée nationale ne doit pas tenir de sessions dans le mois qui précède les élections. »

35. Un certain nombre d'interlocuteurs rencontrés au cours de la visite ont noté que le projet d'amendements était basé sur le modèle grec prévoyant que les présidents de la Cour suprême, de la Cour administrative suprême ou de la Cour des comptes soient nommés en tant que premiers ministres intérimaires. Tous les systèmes constitutionnels européens n'ont pas adopté l'institution d'un premier ministre intérimaire. L'autre solution, plus courante, consiste à permettre au gouvernement sortant de rester en place jusqu'à la formation d'un nouveau gouvernement, en partant du principe tacite qu'il s'abstient de prendre des décisions politiquement sensibles. Cependant, il n'existe aucune norme européenne ou internationale établie. Si les amendements proposés prévoient une durée limitée pour les pouvoirs du gouvernement intérimaire, d'autres limites pourraient être ajoutées quant à l'étendue de ses activités afin d'éviter que, dans une période de transition, des décisions politiques importantes et sensibles soient prises par un gouvernement technique qui n'est pas soutenu par un mandat démocratique. Dans certains pays, dans des situations similaires, les pouvoirs du gouvernement sont limités aux « affaires urgentes » et à « l'administration ordinaire. » La Commission de Venise a en effet déjà examiné les compétences d'un gouvernement sortant³⁵, concluant que, dans l'ensemble, les restrictions imposées au gouvernement sortant par une loi (et non par la Constitution) ne semblent pas soulever de problèmes de compatibilité avec les normes internationales.

36. Si l'institution d'un Premier ministre intérimaire est maintenue, il est conseillé de restreindre le pouvoir discrétionnaire du Président de choisir entre plusieurs personnes, afin d'éviter des considérations politiques indues, par exemple en définissant un ordre de choix et en définissant à l'avance la personne indépendante qui sera nommée. Le Premier ministre intérimaire devrait exercer ses fonctions de manière politiquement neutre. Dans ce contexte, la Commission exprime des doutes quant à l'éligibilité du président de l'Assemblée nationale, qui est une personnalité politiquement engagée. Le président de la Cour constitutionnelle ne semble pas non plus être une personne appropriée pour exercer les fonctions de Premier ministre intérimaire, étant donné la probabilité que la Cour constitutionnelle doive résoudre des questions liées au choix et à la conduite d'une administration intérimaire. La Commission a également des doutes quant à l'élection d'un Premier ministre intérimaire par l'Assemblée nationale, qui n'a pas été en mesure de se mettre d'accord sur le choix d'un premier ministre.

37. Sur la base de ce qui précède, la Commission encourage donc les autorités à envisager de le réviser sur la base des commentaires ci-dessus.

D. Réforme du système judiciaire

1. Création de deux Conseils indépendants

38. Les amendements proposent de créer un nouveau conseil supérieur de la magistrature (CSM) distinct, réservé aux juges, ainsi qu'un conseil du procureur. Ce dernier serait composé du procureur général, de deux membres élus par les procureurs, d'un membre élu par les juges d'instruction et de six membres élus par le Parlement. Le Parlement n'élira ni les procureurs ni les enquêteurs.

39. Avant la réforme constitutionnelle de 2015, le CSM était un organe unique, composé de représentants des magistrats (juges, procureurs et enquêteurs), élus par leurs pairs, de membres de droit et de membres non professionnels élus par l'Assemblée nationale.

40. En décembre 2015, le CSM a été réorganisé à la suite d'un amendement constitutionnel. En particulier, deux chambres distinctes ont été créées au sein du CSM (une pour les juges et une pour les procureurs/enquêteurs). Toutefois, le procureur général (PG) a conservé une influence

³⁵ Commission de Venise [CDL-AD\(2020\)034](#) Kosovo Avis sur le projet de loi sur le gouvernement, paragraphes 44-50.

accrue au sein de la chambre des procureurs du CSM (qui compte 11 membres) et a un poids important au sein du CSM plénier (composé de 25 membres : 14 représentants de la chambre judiciaire et 11 représentants de la chambre du parquet). Alors que le CSM plénier a été dépouillé de la plupart de ses pouvoirs en matière de nomination, de discipline et de révocation des juges et des procureurs (ces pouvoirs sont allés aux deux chambres distinctes), le CSM plénier a conservé les pouvoirs de nomination/révocation vis-à-vis des deux juges en chef (le président de la Cour suprême de cassation et le président de la Cour suprême administrative) et du procureur général, ainsi que le pouvoir de révoquer les membres élus de la magistrature, et certains pouvoirs réglementaires.

41. Une analyse détaillée des dispositions de 2015 figure dans l'avis de la Commission de Venise de 2017.³⁶ Lors de l'analyse de la nouvelle composition du CSM, la Commission a noté, dans ses avis de 2017 et de 2019³⁷, que le procureur général jouait toujours un rôle trop important au sein de cet organe - par l'intermédiaire des membres du parquet (le procureur général demeurant leur supérieur hiérarchique) et des membres non professionnels ayant une expérience en matière de poursuites (la loi n'interdit pas d'élire des procureurs en tant que membres non professionnels du CSM). Pour répondre aux préoccupations exprimées par la Commission européenne et le Conseil de l'Europe, le ministère de la Justice bulgare a élaboré un projet d'amendements en 2019 qui a également été évalué par la Commission de Venise et qui a finalement été abandonné. De même, le projet d'amendements à la Constitution, évalué par la Commission de Venise en 2020³⁸, a été abandonné. Une observation plus attentive du projet d'amendements actuel permet de conclure que bon nombre des changements apportés en 2020 se retrouvent dans le projet d'amendements actuel, qui semble être défini par des tentatives de remédier à certaines, mais pas à toutes les lacunes constatées dans l'avis de 2020.

42. En particulier, à l'instar du projet d'amendements de 2020, le projet propose des changements significatifs dans la composition et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature. La Commission de Venise a évalué à plusieurs reprises les réformes institutionnelles du système judiciaire bulgare, en particulier dans son Avis 2020, analyse qui peut être réitérée³⁹. A cet égard, il convient de souligner qu'il n'existe pas de solution institutionnelle miracle pour créer un système judiciaire indépendant et impartial fonctionnant selon des normes professionnelles élevées⁴⁰. Les réformes institutionnelles devraient aller de pair avec un effort à long terme visant à améliorer le professionnalisme, la transparence et l'éthique au sein du système judiciaire et à instaurer une culture de respect de l'indépendance judiciaire parmi les autres pouvoirs de l'État, sans pour autant s'y substituer⁴¹.

43. Le projet d'amendements constitue un pas supplémentaire dans la bonne direction. Surtout, le CSM plénier est supprimé et deux conseils indépendants sont créés, l'un pour les juges et l'autre pour les procureurs et les enquêteurs (ils seront dénommés respectivement « Conseil de la magistrature » et « Conseil du parquet »). L'article 136(1), propose de conférer aux deux

³⁶ [CDL-AD\(2017\)018](#) Avis sur la loi bulgare relative au système judiciaire

³⁷ [CDL-AD\(2019\)031](#) Avis sur les projets d'amendements au code de procédure pénale et à la loi sur le système judiciaire concernant les enquêtes pénales à l'encontre des hauts magistrats.

³⁸ [CDL-AD\(2020\)035](#) Avis intérimaire urgent sur le projet de nouvelle constitution de la Bulgarie

³⁹ [CDL-AD\(2020\)035](#) Avis intérimaire urgent sur le projet de nouvelle constitution de la Bulgarie, paragraphes 37-43

⁴⁰ Ce point a été souligné dans des avis récents de la Commission de Venise, voir [CDL-AD\(2020\)022](#), Ukraine, Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'Etat de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet d'amendements à la Loi « sur le pouvoir judiciaire et le statut des juges » et à certaines lois sur les activités de la Cour suprême et des autorités judiciaires (projet de loi n° 3711), [CDL-AD\(2019\)027](#), Ukraine, Avis sur les amendements au cadre juridique régissant la Cour suprême et les organes de gouvernance judiciaire, paras. 3711), [CDL-AD\(2019\)027](#), Ukraine, Avis sur les amendements au cadre juridique régissant la Cour suprême et les organes de gouvernance judiciaire, paras. 6-8 ; para. 13-15 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)022](#), « L'ex-République yougoslave de Macédoine », Avis sur la loi portant modification de la loi sur le Conseil judiciaire et sur la loi portant modification de la loi sur les tribunaux, para. 12.

⁴¹ Michal Bobek et David Kosař, « Global solution, Local Damages : A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe », in *German Law Journal* 2014, Vol. 15. No. 07, pp. 1257-1292.

conseils la fonction de nommer, promouvoir, rétrograder, déplacer et démettre de leurs fonctions respectivement les juges et les procureurs/enquêteurs.

44. Certains des représentants des ONG, des associations de juges et de procureurs bulgares (qui se sont référés à un avis écrit commun à cet égard) et des représentants du Conseil supérieur de la magistrature que les rapporteurs ont rencontrés se sont inquiétés de la suppression du Plénum, estimant que cette séparation pourrait conduire à un isolement des deux communautés professionnelles et au renforcement du corporatisme qui en découle.

45. Comme indiqué dans l'avis 2020, la suppression du CSM plénier impliquerait la mise en œuvre d'un certain nombre de recommandations antérieures de la Commission de Venise. Ainsi, dans le nouveau système, le ministre de la Justice ne présiderait plus le CSM plénier⁴²; le CSM plénier ne désignerait plus les candidats aux postes des deux juges en chef et du procureur général. La suppression de la plénière répond à la préoccupation selon laquelle les procureurs, et le procureur général en particulier, sont excessivement impliqués dans la gouvernance des juges. La division du CSM en deux conseils distincts est donc conforme aux recommandations antérieures de la Commission de Venise et doit être saluée⁴³. Elle renforce l'indépendance judiciaire en empêchant l'influence indue du ministère public sur le pouvoir judiciaire. Pour répondre aux préoccupations soulevées par un certain nombre d'interlocuteurs concernant le risque d'isolement des deux professions, des réunions entre les deux conseils pourraient être envisagées sans qu'il soit nécessaire de les institutionnaliser, dans le but d'échanger des informations et des bonnes pratiques.

2. Composition du Conseil supérieur de la magistrature

46. En vertu de l'article 130(1), modifié, le nouveau CSM comptera 15 membres et sera composé d'office du président de la Cour suprême de cassation, qui préside le CSM, et du président de la Cour administrative suprême, ainsi que de huit juges élus par les juges de différents niveaux et de cinq juristes en exercice ayant 15 ans d'expérience, élus par l'Assemblée nationale à la majorité des deux tiers.

47. La composition du Conseil supérieur de la magistrature (art. 130(1)) est conforme aux recommandations précédentes de la Commission de Venise et aux paramètres énoncés dans la Recommandation CM/Rec(2010)12), qui stipule que « [I]l y a au moins des membres de ces conseils devraient être des juges choisis par leurs pairs à tous les niveaux du pouvoir judiciaire et dans le respect du pluralisme à l'intérieur du pouvoir judiciaire⁴⁴. »

48. Comme indiqué dans les précédents avis de la Commission de Venise⁴⁵, il est également très important que le conseil soit bien équilibré, non seulement entre les membres judiciaires et non judiciaires, mais aussi entre les membres judiciaires afin qu'ils représentent différents types de juges et de niveaux du pouvoir judiciaire, tout en garantissant l'équilibre entre les régions, la parité hommes-femmes, etc. Cela peut être difficile à réaliser, en particulier au sein d'un organe qui, pour être efficace, ne doit pas compter trop de membres. Il suffit que la Constitution exprime le principe, tandis que les procédures et critères spécifiques pour une représentation équilibrée de tous les niveaux de juridiction devraient être réglementés par la loi.

49. Conformément à l'article 130(2), les juristes en exercice d'une grande intégrité professionnelle et morale et ayant au moins quinze ans d'expérience professionnelle sont éligibles au CSM. L'exigence d'une grande intégrité morale et professionnelle et d'une expérience professionnelle d'au moins 15 ans devrait évidemment concerner également les

⁴² Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)022](#), para. 69 ;

⁴³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)022](#), para. 55 ; [CDL-AD\(2020\)035](#), para. 42

⁴⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)022](#), para. 39 ; [CDL-AD\(2017\)018](#), para. 14 ; [CDL-AD\(2019\)031](#), para. 69. [CDL-AD\(2020\)035](#), paragraphe 44.

⁴⁵ [CDL-AD\(2020\)035](#) para 46

membres non judiciaires. En ce qui concerne ces membres, on peut supposer que « l'expérience professionnelle » se réfère à diverses professions juridiques. Cela pourrait être explicitement mentionné à l'article 130(2). Cela soulignerait également qu'il ne s'agit pas de mandats politiques. La disposition selon laquelle les membres du Conseil supérieur de la magistrature, élus sur la base du quota parlementaire, ne doivent pas faire partie du pouvoir judiciaire est bienvenue. Une règle qu'il serait souhaitable d'ajouter consisterait également à exclure les hommes politiques actifs (membres de l'Assemblée nationale) des « experts juridiques » pouvant être élus au sein du CSM.

50. Le texte constitutionnel devrait prévoir ce qu'il convient de faire si la majorité des 2/3 de l'AN requise pour élire les membres non professionnels n'est pas atteinte. La Commission rappelle qu'en l'absence d'un mécanisme anti-blocage, cette règle inscrite dans la Constitution peut devenir un obstacle au bon fonctionnement des deux conseils. Pour y remédier, la Commission a fourni dans son avis 2020 sur les amendements précédents à la Constitution bulgare⁴⁶ un exemple de mécanisme possible⁴⁷. D'autres mécanismes anti-blocage peuvent également être envisagés. La même disposition devrait s'appliquer à l'élection des membres du conseil du procureur.

3. Fonctions communes aux deux Conseils

51. Les nouveaux articles 130a et 130c(5), proposés traitent des pouvoirs et des fonctions des conseils respectifs. Certaines de leurs fonctions sont similaires. En particulier, les pouvoirs relatifs à la nomination, à la promotion, à la mutation, à la révocation et à la discipline des juges et des procureurs sont concentrés au sein des conseils respectifs, ce qui est positif. La nomination et la révocation des présidents de la Cour suprême de cassation et de la Cour suprême administrative sont transférées du Président au Conseil suprême de la magistrature. Il s'agit d'un amendement bienvenu, qui peut être considéré comme renforçant l'indépendance judiciaire.

52. La Commission a déjà noté dans son avis de 2020 que la Constitution ne précise pas si les décisions des deux conseils en matière disciplinaire sont soumises à un contrôle juridictionnel⁴⁸. Précédemment, la Commission de Venise a noté qu'il devrait y avoir une possibilité de recours auprès d'un tribunal indépendant contre les décisions des organes disciplinaires, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme⁴⁹ ; toutefois, en ce qui concerne la portée de ce contrôle en appel, la Commission de Venise a souligné que l'organe d'appel devrait agir avec déférence à l'égard du conseil de la magistrature⁵⁰. Ceci est *a fortiori* vrai si le conseil disciplinaire est lui-même un organe indépendant et si la procédure devant lui offre des garanties de procès équitable - dans ce cas, la nécessité d'un contrôle par un tribunal indépendant devient moins pertinente.

53. A cet égard, les pouvoirs du ministre de la justice, prévus à l'article 131, de faire des propositions pour la nomination, la promotion, la rétrogradation, la réinstallation et la révocation des procureurs et des juges d'instruction, et de faire des propositions pour la révocation des

⁴⁶ [CDL-AD\(2020\)035](#) para 56

⁴⁷ La Commission a évoqué la possibilité que la Constitution prévoit, par exemple, que le pouvoir de choisir un certain nombre minimal de membres non professionnels dans ce cas soit temporairement transféré au président ou à un autre titulaire de fonction indépendant (comme le médiateur, par exemple), si le Parlement n'est pas en mesure de se mettre d'accord sur les candidats et d'atteindre la majorité nécessaire.

⁴⁸ Le droit de former un recours contre une décision du Conseil supérieur de la magistrature devant la Cour administrative suprême est garanti au niveau législatif par la loi sur la justice et les affaires intérieures.

⁴⁹ Sur l'applicabilité de l'article 6 de la CEDH aux procédures disciplinaires à l'encontre des juges et, par conséquent, sur le droit de recours devant une juridiction indépendante, voir CourEDH *Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal [GC]* - [55391/13](#), [57728/13](#) et [74041/13](#), arrêt du 6.11.2018.

⁵⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)008](#), Macédoine du Nord - Avis sur le projet de loi sur le Conseil judiciaire, para. 35.

juges devraient être supprimés⁵¹. Ces compétences pourraient interférer avec l'indépendance des juges et l'autonomie des procureurs et des juges d'instruction.

54. Deuxièmement, le projet d'amendements confère des fonctions administratives aux deux conseils. Il s'agit notamment du pouvoir d'adopter un projet de budget (article 130a(1)7 et article 130c(5)8) et de régler les questions d'organisation (article 130a(1)6 et article 130c(5)7). La Commission réitère à l'adresse⁵² que les conseils devraient être dotés des moyens - en particulier des ressources humaines - pour traiter ces questions.

55. La Commission a déjà noté que, puisque le gouvernement établit le budget de l'État (article 87(2), de la constitution actuelle et article 93(2) du projet d'amendements) et que le projet d'amendements prévoit que le ministre de la Justice gère les biens immobiliers du pouvoir judiciaire et participe à son organisation, il semble raisonnable qu'il propose également le budget du pouvoir judiciaire. Certains interlocuteurs, dont le procureur général par intérim, ont exprimé la crainte que cela n'entraîne une ingérence du ministère de la Justice dans le travail de son institution. En termes d'indépendance, il n'existe pas de norme internationale exigeant l'autonomie budgétaire des tribunaux, mais le point de vue du pouvoir judiciaire devrait être pris en compte lors de l'établissement du budget⁵³. La procédure d'approbation du projet de budget par le Conseil judiciaire/Conseil du ministère public (ou le CSM plénier dans le système actuel), sur proposition du ministre, est conforme à cette recommandation. La Commission a précédemment suggéré qu'afin de garantir que la position du pouvoir judiciaire en matière budgétaire soit portée à la connaissance de l'Assemblée nationale, la Constitution pourrait exiger que les opinions du Conseil judiciaire/Conseil du procureur sur la proposition de budget soient rendues publiques et jointes à la proposition du gouvernement pour le budget de l'État⁵⁴.

56. En ce qui concerne le rôle joué par les deux conseils dans les « questions liées à l'organisation du fonctionnement du système respectif » (articles 130a(1)6 et 130c(5)7), la Commission de Venise a précédemment mis en garde les législateurs, y compris en Bulgarie, contre le fait de surcharger les conseils de pouvoirs administratifs⁵⁵. D'autre part, il est important de veiller à ce que les fonctions de soutien administratif ne soient pas utilisées de manière abusive pour faire pression sur les juges. Il serait donc erroné de concentrer ces pouvoirs exclusivement entre les mains d'un ministre de la justice ou d'un autre fonctionnaire. Un mécanisme de « responsabilité partagée », impliquant les deux conseils judiciaires mais ne les surchargeant pas de la gestion administrative quotidienne des tribunaux et des parquets, peut être conçu.

57. L'article 131(5), de la Constitution modifiée prévoit que le ministre de la Justice « gère les biens immobiliers du pouvoir judiciaire. » La Commission a précédemment déclaré qu'il convenait de veiller à ce que la compétence du ministre ne concerne que la gestion des biens immobiliers et à ce qu'un tribunal ou un parquet ne soit pas transféré dans un bâtiment moins représentatif ou moins central, ou du moins pas sans leur approbation. La Commission note à cet égard que le nouvel article 131 ajoute en effet que cette compétence doit être gérée « en accord avec le CSM et le Conseil du procureur », ce qui répond à la condition proposée par la Commission dans son avis de 2020⁵⁶.

⁵¹ [CDL-AD\(2015\)022](#), paragraphe 68

⁵² [CDL-AD\(2020\)035](#) para 59

⁵³ Conseil des ministres, Recommandation CM/Rec(2010)12, Ligne directrice 40 ; [CDL-AD\(2010\)004](#), Rapport sur l'indépendance du système judiciaire Partie I : L'indépendance des juges, para. 53-55.

⁵⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)037](#), Premier avis sur le projet d'amendements à la Constitution (chapitres 1 à 7 et 10) de la République d'Arménie, para. 184 ; [CDL-AD\(2020\)035](#) para 60

⁵⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)035](#) para 61 ; [CDL-AD\(2017\)019](#), Avis sur le projet de code judiciaire de l'Arménie, para. 98, 100, 102 et 103. Voir également [CDL-AD\(2015\)022](#), Avis sur le projet de loi modifiant et complétant la Constitution (dans le domaine judiciaire) de la République de Bulgarie, para. para. 66, 71 et 72 ; [CDL-AD\(2007\)028](#), Rapport sur les nominations judiciaires par la Commission de Venise, para.26 ; [CDL-INF\(1999\)005](#), Avis sur la réforme du système judiciaire en Bulgarie, para. 39.

⁵⁶ [CDL-AD\(2020\)035](#) Avis intermédiaire urgent sur le projet de nouvelle Constitution de la Bulgarie, paragraphe 62.

58. En résumé, la Constitution devrait préciser que les deux conseils donnent leur avis sur le projet de budget du système judiciaire et qu'ils participent à la prise de décision en matière d'organisation. Les détails peuvent être laissés à la loi.

4. Période probatoire pour les juges

59. Malgré les critiques formulées par la Commission de Venise sur la base des normes internationales établies⁵⁷, une période probatoire de cinq ans pour les juges est prévue dans le projet d'amendements (article 129(3)). La titularisation est décidée par le Conseil supérieur de la magistrature, ce qui offre une certaine garantie contre les résiliations arbitraires ou motivées par des considérations politiques de la période probatoire. Toutefois, comme le soulignent les avis de 2020 et 2017, la Commission de Venise a toujours exprimé des réserves à l'égard de l'idée même de périodes probatoires pour les juges, car un tel statut porte atteinte à leur indépendance⁵⁸. La même recommandation a été faite par le GRECO⁵⁹.

60. La Commission de Venise réitère sa position et recommande de supprimer ces périodes probatoires ou de les entourer de toutes les garanties nécessaires. Dans son rapport sur les nominations judiciaires⁶⁰, la Commission précise que sa position critique « ne doit pas être interprétée comme excluant toute possibilité d'établir des juges temporaires. Dans les pays dotés de systèmes judiciaires relativement nouveaux, il peut être nécessaire, en pratique, de vérifier d'abord si un juge est réellement en mesure d'exercer ses fonctions de manière efficace avant de le nommer à titre permanent. Si la nomination à titre probatoire est considérée comme indispensable, la nomination permanente après la période probatoire devrait être la règle et le refus de confirmer le juge dans ses fonctions devrait être fondé sur des critères objectifs et assorti des mêmes garanties procédurales que celles qui s'appliquent lorsqu'un juge doit être démis de ses fonctions. » Les critères objectifs pour le refus d'une nomination à un poste permanent, avec les mêmes garanties procédurales que pour la révocation des juges permanents, devraient également être spécifiés dans la loi, si ce n'est dans la Constitution⁶¹.

5. Composition du Conseil du Procureur

61. Le projet d'amendements à la Constitution prévoit la création d'un conseil du procureur distinct. Il n'existe pas de norme internationale quant à la nécessité de créer un conseil du procureur⁶². La Commission de Venise partage l'avis du Conseil consultatif des procureurs européens selon lequel « des conseils correctement composés renforcent l'autonomie du système de poursuites vis-à-vis des autres branches du pouvoir ainsi que l'autonomie interne des procureurs individuels. Il n'est pas nécessaire de souligner que l'indépendance des conseils de procureurs et de leurs membres individuels ne devrait pas être une prérogative ou un privilège conféré dans leur intérêt, mais une garantie dans l'intérêt d'un fonctionnement équitable, impartial

⁵⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)035](#) para.66 ; [CDL-AD\(2002\)015](#), Avis sur le projet de loi sur les amendements à la loi sur le système judiciaire de Bulgarie, para. 34 et suivants ; [CDL-AD\(2008\)009](#), Avis sur la Constitution de la Bulgarie, para. 48 ; [CDL-AD\(2017\)018](#), Avis sur la loi bulgare relative au système judiciaire, para. 78.

⁵⁸ Commission de Venise [CDL-AD\(2020\)035](#) para 66 ; [CDL-AD\(2017\)018](#), Avis sur la loi sur le système judiciaire de la Bulgarie, paras. 78, et [CDL-AD\(2002\)015](#), Avis sur le projet de loi sur les amendements à la loi sur le système judiciaire de Bulgarie, paras. 32-35.

⁵⁹ GRECO, Rapport de conformité Bulgarie. Prévention de la corruption à l'égard des membres du parlement, des juges et des procureurs, 23 juin 2017, para. 30-34.

⁶⁰ [CDL-AD\(2007\)028](#) para 41

⁶¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)035](#) para 66 ; [CDL-AD\(2005\)038](#), Avis sur le projet d'amendements constitutionnels concernant la réforme du système judiciaire dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », para. 30. Par exemple, en Norvège, qui maintient un système de juges apprentis temporaires avec des contrats de deux ans, la loi sur les tribunaux, paragraphe 55 h, prévoit les mêmes garanties contre la révocation. 55 h prévoit les mêmes garanties contre la révocation au cours de la période de deux ans que pour les juges titulaires.

⁶² Recommandation du Comité des Ministres [Rec\(2000\)19](#)

et efficace du système de poursuites⁶³. » La Commission de Venise a reconnu que si les conseils de procureurs sont « composés de manière équilibrée, par exemple par des procureurs, des avocats et des membres de la société civile, et s'ils sont indépendants des autres organes de l'Etat, ces conseils ont l'avantage de pouvoir apporter une contribution d'expert précieuse au processus de nomination et au processus disciplinaire et donc de les protéger, au moins dans une certaine mesure, de l'influence politique. Selon leur mode de nomination, ils peuvent conférer une légitimité démocratique au système de poursuites. Lorsqu'elles existent, outre leur participation à la nomination des procureurs, elles jouent souvent un rôle dans la discipline, y compris la révocation des procureurs⁶⁴. »

62. Dans sa Recommandation Rec(2000)19 sur le rôle des procureurs dans le système de justice pénale, le Comité des Ministres ne fait aucune référence aux conseils de procureurs et, par conséquent, n'a fixé aucune norme quant à l'obligation d'établir de tels conseils ou quant à leurs fonctions, leurs pouvoirs, leurs devoirs ou leur composition. Les organes spécialisés et les experts constitutionnels débattent actuellement de la question de savoir si les conseils de procureurs devraient être composés d'une majorité de procureurs élus par leurs pairs. Contrairement au pouvoir judiciaire, les services de poursuite sont souvent organisés de manière hiérarchique en ce qui concerne leur gestion et leurs fonctions professionnelles, ce qui comporte le risque que la composante du conseil du procureur soit sous l'influence du procureur général. Cela peut créer des tensions, voire des conflits, entre les conseils et les procureurs de haut rang qui se voient confier des responsabilités de gestion et, dans certaines circonstances, pourrait même empêcher le conseil du parquet d'exercer dûment ses fonctions de supervision et de discipline et affaiblir l'obligation de rendre compte du ministère public. Il est important de concevoir tout conseil du procureur (composition, représentation, méthodes d'élection, pouvoirs) en tenant compte à la fois de la situation constitutionnelle et juridique du ministère public dans le pays concerné, ainsi que de la situation et de la pratique réelles concernant l'exercice des fonctions de procureur et la gestion du service⁶⁵.

63. Le Conseil consultatif des procureurs européens a préconisé que les conseils de procureurs soient composés d'une majorité de procureurs, mais a reconnu qu'il n'y avait pas d'accord général sur ce point. La Commission de Venise a recommandé « qu'un élément substantiel ou une majorité des membres » d'un conseil de procureurs soient des procureurs élus par leurs pairs⁶⁶.

64. Le projet d'amendements (article 130c(2)) stipule que le Conseil des procureurs sera composé de 10 membres présidés par le procureur général qui est membre de droit, deux membres sont élus directement par les procureurs, un par les juges d'instruction et six juristes en exercice sont élus par l'Assemblée nationale à la majorité des 2/3 de ses membres.

65. Dans le projet d'amendements, la composition du Conseil du ministère public diffère de celle du Conseil supérieur de la magistrature. La Commission de Venise a précédemment admis que certaines différences entre la composition des organes de gouvernance du pouvoir judiciaire et du ministère public peuvent être à la fois nécessaires et souhaitables⁶⁷. L'important est que, dans chaque cas, la composition finale soit de nature à exclure le contrôle de cette institution par la

⁶³ L'avis n° 16 du Conseil consultatif des procureurs européens sur les « Implications des décisions des juridictions internationales et des organes de traités en ce qui concerne l'indépendance pratique des procureurs » stipule que « l'indépendance des procureurs n'est pas une prérogative ou un privilège conféré dans leur intérêt, mais une garantie dans l'intérêt d'une justice équitable, impartiale et efficace qui protège à la fois les intérêts publics et privés des personnes concernées. »

⁶⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)040](#), Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : Partie II - le ministère public, para. 65

⁶⁵ Commission de Venise [CDL-AD\(2022\)042](#) Avis sur deux projets de loi mettant en œuvre les amendements constitutionnels sur le ministère public en Serbie

⁶⁶ *ibid*

⁶⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)018](#), Bulgarie - Avis sur la loi relative au système judiciaire, para. 40

majorité politique du moment, tout en garantissant la responsabilité et l'efficacité du ministère public.

66. Dans son avis 2020 sur la Bulgarie⁶⁸, la Commission a déclaré qu'il était très important que les membres non professionnels du Conseil des procureurs n'aient pas de liens de subordination hiérarchique (ou *de facto*), présents ou futurs, avec le procureur général et représentent d'autres professions juridiques. Pour atteindre les résultats susmentionnés, il faudrait en outre une évolution de l'éthique professionnelle et de la culture politique⁶⁹, ainsi qu'un examen plus approfondi des règles institutionnelles et procédurales afin de réduire dans une certaine mesure l'influence institutionnelle ou *de facto* du procureur général⁷⁰ sur les autres procureurs ou membres du conseil du ministère public.

67. Afin de limiter la concentration des pouvoirs au sein de l'institution du procureur général, le projet d'amendements accorde une nette prévalence (six sur dix) aux membres élus par le Parlement, garantissant une très faible représentation des procureurs au sein du Conseil : seulement trois membres sur dix, même si l'on inclut le procureur général. Bien que la réforme vise à inverser la tendance et à réduire les pouvoirs et l'influence du procureur général, elle devrait en même temps éviter le risque d'une influence politique sur les bureaux des procureurs. En outre, la composition devrait fournir au Conseil l'expertise nécessaire à l'accomplissement de ses tâches, qui pourraient être entravées par le faible nombre de professionnels représentés dans la nouvelle composition proposée.

68. L'une des composantes essentielles du processus de réforme est la tentative légitime de transformation en profondeur du ministère public, dans le but d'améliorer son efficacité et sa responsabilité, ainsi que l'autonomie fonctionnelle des différents procureurs. La suppression des fonctions et des pouvoirs du ministère public en dehors de la sphère du droit pénal répond aux recommandations de la Commission de Venise. Bien que le procureur général ne doive pas avoir une compétence exclusive pour traiter toutes les questions relatives aux poursuites, comme c'est le cas dans le système actuel, il n'est pas conforme au principe de l'indépendance des poursuites que le procureur général soit un administrateur plutôt qu'un procureur et qu'il soit dépourvu de toutes ses compétences.

69. En outre, le projet d'amendement prévoit que l'Assemblée nationale ne peut élire comme membres des personnes qui occupent la fonction de procureur ou de juge d'instruction au moment de l'élection. Cependant, l'article 130c(2) tel qu'amendé définit les juristes en exercice d'une grande intégrité professionnelle et morale ayant au moins quinze ans d'expérience professionnelle comme « éligibles au Conseil du Procureur en plus de ses membres de droit. » La qualification de « juristes en exercice » pour les membres élus par l'Assemblée nationale à la majorité des deux tiers devrait être clarifiée. Si les juristes en exercice qui connaissent le mieux les questions relatives aux poursuites sont ceux qui travaillent dans le domaine de la défense pénale, il pourrait y avoir un conflit d'intérêts à les faire siéger au Conseil des procureurs. En outre, la nécessité d'un mécanisme anti-blocage devrait être envisagée (article 130c).

70. Les amendements proposés prévoient que le ministre de la Justice aurait non seulement le droit d'assister aux réunions du conseil du ministère public, mais aussi le pouvoir de désigner un candidat au poste de procureur général (article 130b(2)). On peut se demander si une telle position du ministre de la Justice est en harmonie avec l'option d'un ministère public indépendant adoptée par ailleurs par la Constitution.

⁶⁸ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)035](#) para. 53

Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)018](#), Avis sur la loi bulgare relative au système judiciaire.

⁶⁹ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)031](#), Avis sur les projets d'amendements au Code de procédure pénale et à la loi sur le système judiciaire de Bulgarie, concernant les enquêtes pénales à l'encontre des hauts magistrats, para. 70.

⁷⁰ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)018](#), Avis sur la loi sur le système judiciaire de la Bulgarie, para. 35.

71. En résumé, la Commission recommande de reconsidérer la composition du Conseil des procureurs, de manière à garantir la responsabilité et l'efficacité du ministère public tout en excluant le contrôle de cette institution par la majorité politique du moment. Cela nécessiterait une représentation plus équitable des procureurs élus afin de doter le Conseil des procureurs du travail qu'il est censé accomplir.

6. Présence du ministre de la Justice dans les conseils

72. Les articles 130a(2) et 130c(6), tels que modifiés, qui concernent respectivement le Conseil supérieur de la magistrature et le Conseil des procureurs, prévoient que « le ministre de la Justice et l'inspecteur général peuvent assister aux réunions sans droit de vote. »

73. Comme le rappelle l'Avis 2020 sur la Bulgarie⁷¹, la présence du ministre de la Justice au sein des conseils, même sans droit de vote - ce qui a été retenu dans le projet d'amendements à la Constitution - est une source de préoccupation pour la Commission de Venise. Si la présence du ministre de la Justice au sein des conseils est parfois nécessaire, par exemple pour les questions budgétaires, le droit général du ministre de la Justice de participer aux travaux des conseils peut être considéré par le pouvoir judiciaire comme une forme de pression de la part du pouvoir exécutif, en particulier lorsque les conseils se prononcent sur des questions disciplinaires ou de carrière.

74. La Commission de Venise a jusqu'à présent fait preuve de prudence dans son approche (alors que le Groupe d'États contre la corruption, le GRECO, a adopté une position plus stricte à cet égard). Dans un avis sur le Monténégro, elle a déclaré « qu'il est sage que le ministre de la Justice ne soit pas lui-même membre⁷². » De même, dans un avis sur la République de Moldova : « La nature autonome du Conseil Supérieur des Procureurs pourrait être remise en question étant donné que le ministre de la Justice en est membre d'office⁷³. » Si la participation du ministre de la Justice aux travaux du CSM est maintenue, le ministre ne devrait pas participer aux procédures disciplinaires à l'encontre des juges⁷⁴. Toutefois, à la lumière du récent arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme déclarant, en ce qui concerne le ministre de la Justice, que « la présence, ne serait-ce que passive, d'un membre du gouvernement au sein d'un organe habilité à infliger des sanctions disciplinaires à des membres du pouvoir judiciaire est, en soi, extrêmement problématique au regard des exigences de l'article 6 de la Convention et, en particulier, de l'exigence d'indépendance de l'organe disciplinaire⁷⁵ », la Commission de Venise recommande d'examiner le bien-fondé de cette disposition à la lumière de l'évolution des meilleures pratiques. Une alternative pourrait être de limiter la possibilité de la présence du ministre de la Justice à certaines questions spécifiques et de l'exclure pour d'autres.

7. Fonctions au sein du ministère public

75. Selon le nouveau projet de dispositions, le procureur général sera nommé par le conseil des procureurs (article 130b(1)) et sera le chef administratif du bureau du procureur suprême (article 126(2)). Ses compétences actuelles en matière d'orientation méthodologique et de contrôle de la légalité de tous les procureurs conformément à la Constitution en vigueur ne sont plus mentionnées, et la fonction d'orientation méthodologique est confiée au conseil des procureurs. Il est proposé de retirer au procureur général le pouvoir d'engager un contrôle de

⁷¹ [CDL-AD\(2020\)035](#) para. 43

⁷² Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)042](#), Monténégro, Avis intermédiaire sur le projet de loi sur le ministère public du Monténégro, para. 38.

⁷³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)005](#), Avis conjoint sur le projet de loi sur le ministère public de la République de Moldova, para. 131.

⁷⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)015](#) Avis conjoint sur le Conseil supérieur de la magistrature et le statut de la magistrature en ce qui concerne les nominations, mutations, promotions et procédures disciplinaires en France.

⁷⁵ CourEDH, *Catana c. République de Moldova*, 21.02.2023, requête n° 43237/13, para. 75.

constitutionnalité en général et de limiter cette compétence au contrôle des lois qui mettent en danger les droits des citoyens. Il est également proposé de limiter considérablement les pouvoirs du ministère public en dehors de la sphère du droit pénal, en lui retirant le pouvoir de contester la légalité des actes administratifs en général. En présence d'allégations d'un crime commis par un procureur général, l'enquête est menée par un procureur spécial, qui a occupé le poste d'un juge principal selon une procédure déterminée par la loi. Le procureur général préside le conseil des procureurs.

76. D'après la note explicative, l'objectif du projet d'amendements est de garantir que le ministère public soit une institution qui protège l'intérêt public, qui rende des comptes au public et qui soit responsable. La création d'un conseil des procureurs indépendant, dominé par les représentants du quota parlementaire (public), est décrite comme une garantie contre la concentration du pouvoir au sein de l'institution du procureur général, y compris en ce qui concerne la carrière et les pouvoirs disciplinaires à l'égard des procureurs. Des mécanismes de responsabilité et d'obligation de rendre des comptes pour le procureur général sont en cours d'introduction, par le biais de la procédure de nomination par le conseil du procureur à l'initiative de trois membres du conseil du procureur et du ministre de la Justice après une audience publique. Une procédure d'enquête indépendante du procureur général est également introduite. Le fait de concentrer les poursuites sur les seules fonctions du processus pénal devrait limiter les possibilités d'exercice arbitraire du pouvoir et accroître l'efficacité de l'action du procureur général.

77. Lors de leur rencontre avec la délégation, certains interlocuteurs ont fait valoir que le projet transformerait le procureur général en un gestionnaire administratif, lui ôtant son rôle substantiel, ce qui conduirait à une application inégale de la loi.

78. La Commission rappelle qu'il n'existe pas de norme commune concernant l'organisation du ministère public, notamment en ce qui concerne l'autorité requise pour nommer les procureurs, ou l'organisation interne du ministère public. Toutefois, une autonomie suffisante doit être assurée pour protéger les autorités chargées des poursuites de toute influence politique induite. L'autonomie doit également être assurée au sein du ministère public. Les procureurs ne doivent pas être soumis à des instructions hiérarchiques strictes sans aucun pouvoir d'appréciation et doivent être en mesure de ne pas appliquer des instructions contraires à la loi.

79. La Commission note que le procureur général n'aura pas une compétence exclusive pour traiter toutes les questions relatives aux poursuites, comme c'est le cas dans le système actuel. Cependant, en réduisant le pouvoir du procureur général, il faut veiller à ce que le ministère public dans son ensemble reste capable d'exercer ses fonctions appropriées et nécessaires. Il semblerait en outre utile de prévoir une disposition expresse selon laquelle chaque procureur doit jouir de l'indépendance dans l'exercice de ses fonctions. Par ailleurs, s'il doit y avoir un pouvoir de donner des instructions, la Constitution devrait préciser l'étendue de ce pouvoir et les conditions de son exercice.

80. Jusqu'à présent, en vertu de la Constitution, le ministère public disposait de pouvoirs en dehors du système de justice pénale. Les amendements proposés à l'article 127 de la Constitution remplacent la disposition selon laquelle le ministère public veille au respect de la légalité, notamment en participant aux procédures civiles et administratives lorsque la loi l'exige, par la possibilité de participer uniquement aux affaires civiles et administratives pour la protection des droits et des intérêts légaux des mineurs et des jeunes et pour la protection d'un intérêt public important des personnes ayant besoin de protection.

81. Dans ses avis précédents, la Commission de Venise a critiqué ces pouvoirs étendus de « contrôle général de la légalité. » Il s'agit d'un pouvoir vaguement défini d'intervenir au nom de l'Etat dans des affaires administratives (non pénales) et même dans des litiges privés, d'effectuer des contrôles et d'émettre des ordonnances contraignantes même lorsqu'il n'y a pas d'affaire à

laquelle répondre en vertu du code pénal. À cet égard, la Commission de Venise a recommandé que les fonctions et les pouvoirs du ministère public en dehors de la sphère du droit pénal soient considérablement réduits au niveau statutaire⁷⁶. Ainsi, le projet répond aux recommandations de longue date de la Commission de Venise, selon lesquelles les fonctions et les pouvoirs du ministère public en dehors de la sphère du droit pénal devraient être limités.

82. Il est également proposé dans le projet que le procureur général ne fournisse plus d'orientations méthodologiques concernant le travail des procureurs. De telles orientations sont une caractéristique normale des systèmes de poursuites afin de garantir que tous les procureurs au sein du système travaillent de manière cohérente. Les lignes directrices couvrent des questions telles que la manière dont les poursuites doivent être menées et les arguments juridiques que les procureurs doivent présenter au tribunal. Ces lignes directrices devraient être le fait de procureurs expérimentés et chevronnés, et non d'administrateurs. Le procureur général semble être la personne appropriée, en tant que chef du service des poursuites, pour émettre de telles directives. L'absence d'orientations méthodologiques créerait une situation où les procureurs se comporteraient de manière incohérente les uns avec les autres et où différents procureurs plaideraient en faveur d'interprétations opposées de la loi. Au cours de la visite, des représentants de la société civile ont déclaré que des instructions dans des cas individuels étaient émises sous couvert d'orientations méthodologiques, ce qui a été nié par les procureurs. Dans l'hypothèse où des instructions seraient émises dans des cas individuels en violation de la loi, elles seraient très probablement données verbalement et ne pourraient en aucun cas être qualifiées d'orientations méthodologiques.

83. L'idée selon laquelle la fourniture d'orientations méthodologiques serait une fonction du Conseil des procureurs serait irréalisable dans le cadre de la nouvelle composition proposée pour ce conseil, qui comprendrait très peu de procureurs en exercice (voir ci-dessus). Il est essentiel que les personnes qui donnent ces conseils soient conscientes de la réalité du travail des procureurs et des difficultés auxquelles ils sont confrontés. Si l'on estime qu'il existe un risque d'abus du système d'orientation, on pourrait envisager que les orientations méthodologiques proposées par le procureur général doivent être approuvées par le Conseil des procureurs, à condition que cela puisse se faire sans retard injustifié et que la présence de procureurs au sein du conseil soit considérablement accrue par rapport à la proposition actuelle.

8. Mandat du procureur général et des présidents des cours suprêmes

84. En vertu de la Constitution actuelle, le Procureur général est nommé pour un mandat non renouvelable de sept ans. Le projet d'amendements (article 130b(1)) prévoit que le procureur général serait nommé pour un mandat de cinq ans avec le droit d'être reconduit pour un second mandat de cinq ans. L'article 129 tel que modifié prévoit les mêmes conditions pour la nomination des présidents de la Cour suprême de cassation et de la Cour suprême administrative.

85. La note explicative ne donne aucune explication sur la raison de la proposition, si ce n'est qu'elle note que la durée de sept ans est maintenant réduite à cinq ans, sans toutefois mentionner le fait que la durée de cinq ans peut être renouvelée pour cinq autres années.

86. Dans un avis précédent concernant la République de Moldova, la Commission⁷⁷ a estimé que le mandat de sept ans proposé pour le procureur général, au lieu des cinq ans actuels, était à saluer, et qu'il éliminait également une menace importante pour l'indépendance en excluant le renouvellement du mandat. Dans le contexte régional actuel, un mandat de dix ans pourrait être assez long et un mandat de cinq ans pourrait être considéré comme court. Lors de la visite dans

⁷⁶ Commission de Venise [CDL-AD\(2017\)018](#), Avis sur la loi sur le système judiciaire de la Bulgarie, 9 octobre 2017, para. 43.

⁷⁷ [CDL-AD\(2015\)005](#), Avis conjoint sur le projet de loi sur le ministère public de la République de Moldova, § 89.

le pays, le maintien du système actuel de nomination pour sept ans, sans possibilité de renouvellement, a semblé bénéficier d'un large soutien.

87. La Commission rappelle que « la nomination des présidents de tribunaux à des fonctions administratives pour une durée limitée n'est pas contraire aux normes européennes. Cependant, il n'y a pas une norme unique - dans plusieurs pays européens, le principe est que les présidents de tribunaux sont également inamovibles⁷⁸. » La limitation du mandat des présidents semble être une garantie d'indépendance. Pourtant, au contraire, les mandats renouvelables peuvent également mettre en péril l'indépendance d'un président, qui peut à un moment donné être influencé dans son travail par le désir d'être reconduit dans ses fonctions par l'exécutif. Toutefois, une nomination à court terme risque de compromettre la capacité des présidents de tribunaux à exercer une direction efficace et à garantir une organisation des tribunaux solide et forte. Sur la base de ce qui précède, la Commission recommande de maintenir le système actuel de nomination pour sept ans sans possibilité de renouvellement.

9. Nouveau mécanisme de mise en cause de la responsabilité pénale du procureur général

88. Le projet d'amendement à l'article 130b(3) de la Constitution stipule « qu'en présence d'allégations d'un crime commis par un procureur général, l'enquête est menée par un procureur spécial, qui a occupé la position d'un juge supérieur selon une procédure déterminée par la loi. »

89. L'article 130b(3), proposé est censé apporter une solution à la question de la responsabilité du procureur général, soulevée notamment par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Kolevi c. Bulgarie*⁷⁹. L'affaire concerne principalement l'inefficacité de l'enquête sur le meurtre du premier requérant (un procureur de haut rang) commis en 2002, en raison de l'absence de garanties en droit bulgare pour l'indépendance des enquêtes pénales concernant le procureur général (qui était soupçonné par les proches du premier requérant d'être impliqué dans le meurtre) et des « hauts fonctionnaires proches de lui » (violation procédurale de l'article 2).

90. En 2022, la Commission de Venise a examiné les détails du poste de « procureur spécial » tel qu'il figure dans le projet de code de procédure pénale de la Bulgarie. Dans son avis, la Commission de Venise a estimé que l'adoption de ce projet de loi, avec les améliorations examinées dans l'avis, pourrait renforcer la responsabilité du procureur général et apporter d'autres contributions importantes à la réforme du système de justice pénale bulgare. La Commission de Venise a toutefois estimé que l'objectif d'améliorer la responsabilité du procureur général ne pouvait être atteint en modifiant uniquement les règles relatives aux enquêtes pénales. Une approche plus globale, impliquant la révision de la conception institutionnelle du Conseil supérieur de la magistrature et de sa chambre des poursuites, et circonscrivant les fonctions du ministère public en dehors de la sphère du droit pénal, pourrait être nécessaire pour atteindre cet objectif. Les amendements proposés doivent être examinés dans ce contexte.

91. La Commission note qu'en juin 2023⁸⁰, le Comité des Ministres a salué l'adoption, le 26 mai 2023, des réformes importantes et attendues depuis longtemps - élaborées dans des limites constitutionnelles étroites - introduisant un mécanisme d'enquête indépendant d'un procureur général, qui prévoyait des garanties essentielles pour répondre, dans le cadre constitutionnel existant, à l'arrêt *Kolevi* et aux indications du Comité dans la Résolution

⁷⁸ [CDL-AD\(2014\)021](#), Avis sur le projet de loi sur l'introduction d'amendements et d'addenda au code judiciaire de l'Arménie (mandat des présidents de cour), §41.

⁷⁹ Voir Cour européenne des droits de l'homme, *Kolevi c. Bulgarie*, n° 1108/02, 5 novembre 2009 ; voir également les documents du Comité des Ministres sur l'exécution de cet arrêt : https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016809e7bfd.

⁸⁰ https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680ab707f

intérimaire CM/ResDH(2019)367⁸¹; et le contrôle judiciaire des refus d'ouvrir une enquête pour certaines catégories d'infractions. Ayant constaté que le Parlement n'a pas adopté certaines propositions législatives concernant les enquêtes en général, il a invité les autorités à poursuivre leurs consultations et leurs travaux en vue de l'adoption de mesures dans les domaines concernés. Le comité a en outre encouragé les autorités, entre autres, à indiquer s'il est nécessaire de renforcer davantage le mécanisme d'enquête du procureur général dans le cadre constitutionnel existant ou par le biais d'amendements constitutionnels et a insisté sur la nécessité de procéder à l'élection d'un nouveau CSM d'une manière qui permette une réduction effective de l'influence du procureur général.

92. Dans ce contexte, le projet d'amendements constitutionnels en question crée une base constitutionnelle spécifique pour des règles spécifiques sur l'enquête contre un procureur général, dans le but de remédier aux limites découlant des règles constitutionnelles actuelles et de leur interprétation par la Cour constitutionnelle. Les amendements constitutionnels proposés permettront donc la création d'un mécanisme spécifique de poursuites indépendantes, surmontant les limites des changements apportés par une législation de niveau inférieur. Cette disposition devrait être complétée par des dispositions législatives relatives à la nomination, à la responsabilité et à l'examen des décisions du procureur spécial, qui diffèrent des dispositions applicables aux procureurs ordinaires. La Commission estime que la Constitution devrait identifier l'organe de nomination.

10. L'inspection des services judiciaires

93. L'article 132a. des dispositions modifiées stipule qu'il est créé une inspection de la magistrature composée d'un inspecteur général et de dix inspecteurs qui sont élus par l'Assemblée nationale à la majorité des deux tiers de ses membres pour un mandat de cinq ans et ne peuvent être réélus qu'une seule fois pour un second mandat.

94. La Commission de Venise a examiné les dispositions constitutionnelles et de droit commun relatives à l'Inspection dans plusieurs avis antérieurs. La Commission s'est toujours abstenue de prendre une position claire sur la question de savoir si la création d'un tel organe est en soi conforme aux normes européennes ou internationales. L'Inspection devrait être conçue de manière à ne pas mettre en danger l'indépendance du pouvoir judiciaire. Le premier point de préoccupation qui a été réitéré dans les avis successifs de la Commission de Venise⁸² est le mode de nomination de l'inspecteur général et des inspecteurs par le Parlement. La compétence d'une autorité politique dans ce domaine augmente les risques d'attachement politique, compromettant ainsi l'indépendance du pouvoir judiciaire et réduisant les chances de l'Inspection de servir de garant de l'efficacité judiciaire⁸³. Pour neutraliser ces risques, la Commission de Venise a précédemment recommandé de donner aux chambres du Conseil supérieur de la magistrature le pouvoir de désigner un certain nombre de candidats à l'élection du Parlement⁸⁴. Comme la compétence de l'Inspection couvre à la fois les juges et les procureurs, les deux Conseils devraient être impliqués dans la structure proposée aujourd'hui.

95. La Commission note avec regret qu'aucun amendement à cet effet n'est inclus dans le projet de loi en cours d'examen (Art 132 a) malgré ses recommandations précédentes. Pour les mêmes raisons, la Commission européenne a également recommandé d'impliquer les organes judiciaires dans le processus de sélection des membres de l'Inspection⁸⁵.

⁸¹ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680993160

⁸² Commission de Venise [CDL-AD\(2022\)022](#) Avis sur le projet d'amendements à la loi sur le système judiciaire concernant l'inspection du Conseil suprême de la magistrature, paragraphes 21-29.

⁸³ Commission de Venise [CDL-AD\(2008\)009](#), Avis sur la Constitution de la Bulgarie, para. 47.

⁸⁴ Commission de Venise [CDL-AD\(2017\)018](#), Avis sur la loi relative au système judiciaire, paras. 58-59 ; Voir également [CDL-AD\(2020\)035](#), Avis intérimaire urgent sur le projet de nouvelle Constitution, para. 77.

⁸⁵ *Chapitre national sur la situation de l'État de droit en Bulgarie*, p. 2.

96. L'exigence d'une majorité des deux tiers est importante pour garantir la nature apolitique de la nomination. Toutefois, la Commission de Venise a recommandé de prévoir un mécanisme anti-blocage en cas d'absence de majorité qualifiée au Parlement. Les nouveaux amendements proposés ne prévoient pas un tel mécanisme.

97. La Commission de Venise maintient sa position selon laquelle il est important d'impliquer le Conseil supérieur de la magistrature et le Conseil des procureurs dans le processus de sélection/nomination des membres de l'inspection et de disposer d'un mécanisme anti-blocage en cas de non-obtention du nombre de voix requis.

98. En ce qui concerne les fonctions de l'Inspection, la Commission a souligné qu'une simple disposition sur l'exigence du respect de l'indépendance judiciaire ne garantit pas la réalisation de ce respect. Ceci est particulièrement vrai si les fonctions sont larges et définies de manière vague. Ce qu'il est le plus important d'éviter, c'est l'ingérence dans le contenu des décisions des tribunaux. L'Inspection ne peut pas réviser les décisions prises par les tribunaux dans les cas individuels. L'opportunité d'une disposition explicite à cet effet pourrait être envisagée.

99. Dans son avis de 2008, la Commission a recommandé que « l'inspection [...] ne porte que sur des questions matérielles telles que l'efficacité avec laquelle les organes judiciaires ont dépensé les fonds qui leur ont été alloués. Les inspecteurs ne devraient pas avoir le pouvoir d'enquêter sur les plaintes ; ce pouvoir devrait être laissé au CSM lui-même, puisqu'il nécessite une connaissance ou une expérience de l'administration de la justice⁸⁶. » Non seulement cette recommandation n'a pas été suivie, mais la réforme de 2016 de la loi sur le système judiciaire et le présent projet d'amendements semblent entraîner une augmentation considérable des pouvoirs et des compétences de l'inspection. Il est donc difficile de comprendre le rôle exact de l'Inspection par rapport au Conseil supérieur de la magistrature et au Conseil des procureurs⁸⁷.

100. Le deuxième point concerne en effet la délimitation des pouvoirs entre l'Inspection, le CSM et le Conseil des procureurs. Bien que la Commission se soit abstenue d'évaluer si les pouvoirs existants de l'Inspection étaient conformes aux principes européens⁸⁸, elle a précédemment noté qu'il y avait un danger pour l'indépendance du pouvoir judiciaire en raison d'une expansion considérable des fonctions de l'Inspection, avec pour conséquence un possible transfert du pouvoir réel du CSM - dans la structure proposée des deux Conseils - vers l'Inspection⁸⁹. La Commission s'est également inquiétée du chevauchement des pouvoirs de l'Inspection avec ceux du Conseil supérieur de la magistrature et du déplacement de l'accent mis sur le contrôle (légitime) des activités judiciaires du (des) Conseil(s) vers l'Inspection. Les amendements proposés semblent indiquer clairement que l'Inspection n'est pas un organe de décision, mais qu'elle produit des documents destinés principalement aux deux Conseils.

101. Cependant, les amendements constitutionnels proposés prévoient l'extension des pouvoirs constitutionnels de l'Inspection (voir paragraphe 6), y compris (3) la réalisation d'inspections sur la base de rapports de violations de la loi et des règles de procédure judiciaire, y compris les violations du droit d'examiner et de résoudre les affaires dans un délai raisonnable (4) la présentation de propositions motivées au conseil compétent pour l'imposition de sanctions disciplinaires aux juges, procureurs ou magistrats instructeurs en cas d'établissement de violations systématiques ou flagrantes de la loi et des règles de procédure judiciaire de leur part.

102. La Commission a déjà exprimé des préoccupations concernant la procédure et la forme d'exécution des fonctions et des pouvoirs de l'Inspection, par exemple en ce qui concerne les

⁸⁶ Commission de Venise [CDL-AD\(2008\)009](#), Avis sur la Constitution de la Bulgarie, para. 46.

⁸⁷ Commission de Venise [CDL-AD\(2017\)018](#), paragraphes. 55 et 61.

⁸⁸ Commission de Venise [CDL-AD\(2015\)022](#), Avis sur le projet de loi visant à modifier et compléter la Constitution (dans le domaine judiciaire) de la République de Bulgarie, paragraphe 80.

⁸⁹ Commission de Venise [CDL-AD\(2017\)018](#), Avis sur la loi relative au système judiciaire, para. 57.

inspections individuelle⁹⁰. Les préoccupations suscitées par les limites floues entre les évaluations (par le Conseil supérieur de la magistrature et le Conseil des procureurs), les inspections (par l'Inspection) et les procédures disciplinaires (par le Conseil supérieur de la magistrature et le Conseil des procureurs) sont exacerbées par le fait que ces divers mécanismes ne font pas partie d'une procédure séquentielle unique : parfois, ils sont interdépendants et parfois, ils coexistent simplement. Les fonctions étendues de l'Inspection, associées au manque de clarté concernant le rôle de l'Inspection par rapport au CSM et au Conseil des procureurs, peuvent créer le risque que l'Inspection empiète sur le mandat constitutionnel du CSM et du Conseil des procureurs⁹¹.

103. Les préoccupations susmentionnées ont été reprises dans l'avis intérimaire urgent de 2020 de la Commission de Venise sur le projet de nouvelle Constitution⁹² et dans l'avis de 2022 sur le projet d'amendements à la loi sur le système judiciaire concernant l'inspection du Conseil suprême de la magistrature. L'idée maîtresse de ces préoccupations reste que (i) les inspecteurs sont compétents pour examiner pratiquement tous les aspects des activités des tribunaux, des parquets, des juges et des procureurs, et que (ii) les compétences des inspecteurs devraient donc être plus clairement spécifiées, afin d'éviter tout chevauchement avec d'autres mécanismes existants et avec le mandat constitutionnel du Conseil supérieur de la magistrature et du Conseil des procureurs.

104. Tout en se félicitant de l'intention des autorités bulgares de renforcer l'intégrité du pouvoir judiciaire, la Commission note que cela ne remédie pas aux principales lacunes identifiées dans ses avis précédents. Par conséquent, elle maintient sa position selon laquelle il devrait y avoir une distinction claire entre les fonctions de l'Inspection et celles du Conseil supérieur de la magistrature et du Conseil des procureurs, et qu'il devrait y avoir des règles plus détaillées dans la loi elle-même en ce qui concerne la procédure d'inspection. Le chevauchement des fonctions, associé au manque de clarté concernant leur mise en œuvre, peut conduire à des abus de pouvoir.

E. La Cour constitutionnelle

1. Élection

105. L'article 147 de la Constitution telle qu'amendée introduit une majorité des deux tiers de ses membres pour l'élection des quatre juges élus à la Cour constitutionnelle par l'Assemblée nationale. La Commission a noté dans ses avis précédents qu'il est nécessaire de garantir l'indépendance des juges de la Cour constitutionnelle et d'impliquer différents organes de l'Etat et forces politiques dans le processus de nomination afin que les juges soient perçus comme étant plus que l'instrument de l'une ou l'autre force politique. C'est la raison pour laquelle, par exemple, la loi allemande sur la Cour constitutionnelle (*Bundesverfassungsgerichtsgesetz*) prévoit une procédure d'élection des juges à la majorité des deux tiers du Parlement⁹³.

106. La Commission de Venise a souligné à plusieurs reprises l'importance de prévoir des mécanismes anti-blocage afin de garantir le fonctionnement des institutions de l'État. Les majorités qualifiées visent à garantir qu'un large accord est trouvé au sein du parlement, car elles obligent la majorité à rechercher un compromis avec la minorité. C'est pourquoi la majorité qualifiée est normalement requise dans les domaines les plus sensibles, notamment lors de l'élection des titulaires de fonctions dans les institutions de l'État. Toutefois, l'obligation de parvenir à une majorité qualifiée risque de conduire à une impasse qui, si elle n'est pas traitée

⁹⁰ Ibid. 67-74.

⁹¹ Ibid. 62-66.

⁹² Commission de Venise [CDL-AD\(2020\)035](#), paragraphes. 73-80.

⁹³ [CDL-AD\(2004\)043](#) République de Moldova - Avis sur la proposition d'amendement de la Constitution (introduction de la plainte individuelle devant la Cour constitutionnelle), para. 18

de manière adéquate et en temps voulu, peut entraîner une paralysie des institutions concernées. Un mécanisme anti-blocage vise à éviter une telle impasse⁹⁴.

2. Accès à la Cour constitutionnelle

107. L'article 150 de la Constitution actuelle suit un modèle indirect d'accès à la justice constitutionnelle. L'accès à la Cour constitutionnelle nécessite une requête de la part des organes compétents et des titulaires de fonctions. L'article 150 de la Constitution tel qu'amendé introduit une plainte constitutionnelle individuelle directe, garantissant un contrôle civil sur les activités du Parlement, afin que les lois adoptées ne violent pas les droits constitutionnels des citoyens. En outre, le projet prévoit la possibilité pour les tribunaux de première instance de saisir directement la Cour constitutionnelle de la constitutionnalité d'une loi applicable à une affaire spécifique.

108. La note explicative indique qu'en ce qui concerne la plainte constitutionnelle individuelle, des filtres adéquats devraient être prévus par la loi et les règles de la Cour constitutionnelle pour garantir que la Cour constitutionnelle examine les questions vraiment importantes et qu'aucun retard déraisonnable dû à la surcharge de travail de la Cour ne sera autorisé. Il ajoute que cette réforme devrait s'accompagner d'un renforcement de l'organisation, du personnel et des ressources de la Cour constitutionnelle en tant qu'administration. Ces filtres peuvent être liés au sujet (les recours sont recevables lorsque les droits et libertés constitutionnels des citoyens sont violés par une loi), ainsi qu'à l'absence de jurisprudence établie (la Cour constitutionnelle n'a pas rendu de décision sur les dispositions pertinentes de la loi à l'initiative d'autres entités).

109. Il est rappelé que, comme l'indique la Commission de Venise dans son *Etude de 2010 sur l'accès individuel à la justice constitutionnelle*⁹⁵ « L'accès indirect à la justice individuelle est un outil très important pour assurer le respect des droits de l'homme individuels au niveau constitutionnel. Les choix existants sont vastes et de nombreuses possibilités coexistent. Un avantage de l'accès individuel indirect est que les organes qui déposent des plaintes sont généralement bien informés et possèdent les compétences juridiques requises pour formuler une demande valable. Ils peuvent également servir de filtres pour éviter de surcharger les cours constitutionnelles, en sélectionnant les demandes afin d'écartier les requêtes abusives ou répétitives. » L'augmentation de la justice constitutionnelle par l'élargissement des possibilités d'accès à la Cour constitutionnelle pour les citoyens et les tribunaux est d'une très grande importance et doit rester un objectif à atteindre⁹⁶. Dans son rapport susmentionné, la Commission de Venise a souligné, à propos des systèmes dans lesquels seules les plus hautes juridictions sont autorisées à saisir la Cour constitutionnelle de questions préjudicielles, que « bien qu'il s'agisse d'un outil efficace pour réduire le nombre de questions préjudicielles et conforme à la logique de l'épuisement des voies de recours (l'individu devrait suivre la séquence ordinaire des tribunaux), cela laisse les parties à la procédure dans une situation potentiellement inconstitutionnelle pendant une longue période si les juridictions inférieures sont obligées d'appliquer la loi même si elles ont de sérieux doutes quant à sa constitutionnalité. Du point de vue de la protection des droits de l'homme, il est plus opportun et plus efficace de permettre aux juridictions de tous niveaux d'accéder à la Cour constitutionnelle⁹⁷. »

110. Les autorités bulgares semblent avoir choisi un système combinant l'accès direct et indirect à la Cour constitutionnelle. Une plainte constitutionnelle soigneusement conçue, comprenant un filtre approprié et une définition claire des questions constitutionnelles à trancher par la Cour constitutionnelle, peut assurer un niveau élevé de protection des droits humains, sans surcharger la Cour constitutionnelle.

⁹⁴ [CDL-AD\(2013\)028](#) Monténégro - Avis sur le projet d'amendements à trois dispositions constitutionnelles relatives à la Cour constitutionnelle, au Procureur général suprême et au Conseil judiciaire, paragraphes 5-8.

⁹⁵ [CDL-AD\(2010\)039rev](#), paragraphe. 3

⁹⁶ [CDL-AD\(2015\)022](#), paragraphe 83

⁹⁷ Idem, paragraphe 62

111. L'introduction du droit de plainte individuelle est bienvenue, car elle renforce les droits individuels. Toutefois, la formulation utilisée dans le projet d'amendements mériterait d'être clarifiée. Il est en effet important de préciser qu'ils ne prévoient pas d'*actio popularis*.

F. Dispositions transitoires

112. La plupart des modifications proposées seront applicables dès leur adoption ; aucune règle transitoire particulière n'est donc nécessaire.

113. Le projet prévoit que « dans les trois mois suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, l'élection du Conseil supérieur de la magistrature, du Conseil des procureurs et du procureur général aura lieu. »

III. Conclusions

114. Le ministre de la Justice de Bulgarie, M. Atanas Slavov, a demandé à la Commission de Venise d'évaluer le projet d'amendements à la Constitution bulgare proposé par 166 députés et actuellement examiné par l'Assemblée nationale de Bulgarie.

115. Le présent avis ne commente pas en détail toutes les modifications proposées, mais se concentre sur les plus importantes. Les principales recommandations sont les suivantes :

116. Le processus de réforme constitutionnelle est toujours en cours et, tout en regrettant que le lancement de la réforme constitutionnelle n'ait pas été précédé d'un débat public approprié, la Commission de Venise recommande aux autorités bulgares d'expliquer en détail les raisons de chaque proposition afin que le public soit conscient de l'impact de la nouvelle législation. Il est essentiel d'assurer une participation significative de toutes les institutions concernées, de toutes les forces politiques, du public et des experts à ce processus.

117. Les amendements autorisant les personnes ayant une double nationalité à se porter candidates à l'Assemblée nationale et au Conseil des ministres sont les bienvenus car ils répondent aux recommandations précédentes de la Commission de Venise.

118. Tout en reconnaissant que les amendements proposés ne devraient pas être interprétés comme un mandat ouvert pour créer de nouveaux organes indépendants, la Commission de Venise recommande que les organes indépendants de régulation et de contrôle aient une base constitutionnelle, qui devrait couvrir les garanties de leur indépendance, telles que la procédure de nomination (à la majorité qualifiée au parlement, avec des mécanismes anti-blocage appropriés) et l'inamovibilité de leurs membres, ainsi que la durée de leur mandat. Compte tenu de la diversité de ces institutions, il semblerait plus approprié, au lieu d'avoir une seule disposition générale, d'introduire des dispositions spécifiques pour chaque institution.

119. Si l'institution d'un Premier ministre intérimaire est maintenue, il est souhaitable de restreindre le pouvoir discrétionnaire du Président de choisir entre plusieurs personnes, afin d'éviter des considérations politiques indues, par exemple en définissant un ordre de choix et en définissant à l'avance la personne indépendante qui sera nommée. La Commission exprime toutefois des doutes quant à l'éligibilité du président de l'Assemblée nationale ou du président de la Cour constitutionnelle en tant que Premier ministre intérimaire. Elle émet également des doutes quant à l'élection d'un Premier ministre intérimaire par l'Assemblée nationale, qui n'a pas été en mesure de se mettre d'accord sur le choix d'un Premier ministre. La Commission recommande de revoir le projet d'amendements sur la base de ces considérations.

120. Les modifications les plus importantes sont apportées au Chapitre VI, qui concerne le système judiciaire bulgare et le ministère public. Le projet d'amendements fait plusieurs pas dans la bonne direction.

121. En particulier, la plénière du CSM est supprimée et deux conseils indépendants sont créés, l'un pour les juges et l'autre pour les procureurs et les enquêteurs. L'abolition de la plénière du CSM impliquerait qu'un certain nombre de recommandations antérieures de la Commission de Venise ont été mises en œuvre. Ainsi, dans le nouveau système, le ministre de la Justice ne préside plus le CSM plénier et ce dernier ne désigne plus les candidats aux postes des deux juges en chef et du procureur général. La suppression du CSM plénier répondrait également à la préoccupation selon laquelle les procureurs, et le procureur général en particulier, sont excessivement impliqués dans la gouvernance des juges. La division du CSM en deux conseils distincts est donc conforme aux recommandations précédentes de la Commission de Venise et devrait être accueillie favorablement.

122. Malgré la disparition du Plénum en tant qu'institution, il est recommandé d'examiner les modalités possibles de contacts adéquats entre les deux conseils en vue d'échanger des informations et des bonnes pratiques afin d'éviter l'isolement des professions respectives tout en garantissant l'indépendance judiciaire.

123. La composition du Conseil supérieur de la magistrature est conforme aux recommandations de la Commission de Venise. La majorité des membres seraient des juges (dix sur quinze), et huit membres judiciaires seraient élus à différents niveaux de juridiction. Les présidents de la Cour suprême de cassation et de la Cour suprême administrative seraient membres de droit. Les membres non judiciaires seraient élus par l'Assemblée nationale à la majorité des deux tiers, aucun mécanisme de blocage n'étant prévu. Il est recommandé de prévoir un tel mécanisme anti-blocage (pour lequel des exemples peuvent être tirés des différentes possibilités présentées précédemment par la Commission de Venise).

124. L'une des composantes essentielles du processus de réforme est la tentative légitime de transformation en profondeur du ministère public, dans le but d'améliorer son efficacité et sa responsabilité, ainsi que l'autonomie fonctionnelle des différents procureurs. La suppression des fonctions et des pouvoirs du ministère public en dehors de la sphère du droit pénal répond aux recommandations de la Commission de Venise. Cependant, il n'est pas conforme au principe de l'indépendance du ministère public que le procureur général soit un administrateur plutôt qu'un procureur et qu'il soit privé de toutes ses compétences, et les projets de dispositions y afférents devraient donc être réexaminés.

125. Afin de limiter la concentration des pouvoirs au sein de l'institution du procureur général et de renforcer l'indépendance des procureurs, le projet d'amendements donne une nette prévalence aux membres élus par le Parlement, assurant une très faible représentation des procureurs au sein du Conseil des procureurs (seulement trois membres sur dix, même si l'on inclut le procureur général). Bien que la réforme vise à inverser la tendance et à réduire les pouvoirs et l'influence du procureur général, elle devrait en même temps éviter le risque d'une influence politique sur les bureaux des procureurs et fournir au Conseil des procureurs l'expertise nécessaire à l'accomplissement de ses tâches.

126. Il est donc recommandé de revoir la composition du Conseil des procureurs afin de permettre une représentation équilibrée des procureurs et de doter ainsi le conseil de l'expertise professionnelle nécessaire à l'exercice de ses fonctions tout en excluant le contrôle de cette institution par la majorité politique de l'époque et par le service des procureurs.

127. Le projet d'amendements constitutionnels en question crée une base constitutionnelle pour des règles spécifiques concernant l'enquête contre un procureur général, permettant la création d'un mécanisme spécifique de poursuites indépendantes, dans le cadre de la mise en œuvre

des mesures générales requises par le Comité des Ministres à la suite des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Kolevi et autres c. Bulgarie*.

128. Cette disposition constitutionnelle devrait être complétée par des dispositions législatives relatives à la nomination, à la responsabilité et au contrôle des décisions du procureur spécial qui diffèrent des dispositions applicables aux procureurs ordinaires, comme cela a été conseillé dans le cadre de l'exécution de l'affaire *Kolevi* devant le Comité des Ministres. La Commission considère que la Constitution pourrait identifier l'organe de nomination.

129. L'introduction du droit de plainte individuelle devant la Cour constitutionnelle et du renvoi des affaires par les tribunaux ordinaires à la Cour constitutionnelle est bienvenue, car elle renforce les droits individuels.

130. D'autres recommandations ont été formulées :

- Prévoir des mécanismes anti-blocage pour les situations où l'Assemblée nationale ne peut atteindre les 2/3 des voix pour l'élection des membres du Conseil supérieur de la magistrature, du Conseil des procureurs, de l'Inspection ainsi que de la Cour constitutionnelle ; revoir les pouvoirs du ministre de la justice, notamment en ce qui concerne sa présence au sein des conseils, le pouvoir de désigner un candidat au poste de procureur général et le pouvoir de proposer la révocation des juges.
- Les périodes probatoires pour les juges devraient être supprimées ou les conditions pour ne pas confirmer le mandat devraient être étroitement définies dans la loi.
- Les deux conseils devraient être en mesure de proposer à l'AN des candidats pour les inspections respectives, et seuls les deux conseils devraient être en mesure de les révoquer. La loi devrait délimiter clairement les pouvoirs des inspecteurs, qui ne devraient pas empiéter sur le rôle constitutionnel des deux conseils en ce qui concerne la carrière et la discipline des juges et des procureurs.
- En ce qui concerne les fonctions du Conseil supérieur de la magistrature et du Conseil des procureurs, il est recommandé de ne pas les surcharger de tâches purement administratives.

131. Enfin, il sera important d'assurer la coordination et la cohérence entre les amendements constitutionnels actuels et les autres processus législatifs pertinents en cours.

132. Etant donné que le projet peut encore subir d'autres modifications à la suite des débats à l'Assemblée nationale, la Commission de Venise est prête à revenir sur les questions discutées dans le présent avis à un stade ultérieur, une fois que le texte du projet aura subi d'autres modifications et que le processus de réforme aura progressé.