



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 20 juin 2003

CDL-AD (2003) 12
Or. Angl.

Avis N° 246/2003

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

MEMORANDUM

**REFORME DU SYSTEME JUDICIAIRE
EN BULGARIE**

CONCLUSIONS
adoptées par la Commission de Venise
lors de sa 55^{ème} session plénière
(Venise, 13-14 juin 2003)

1. *Par une lettre du 8 avril 2003, M. Stankov, ministre de la Justice de la Bulgarie, a demandé l'assistance de la Commission de Venise dans le cadre de la réforme du Chapitre VI de la Constitution de la Bulgarie concernant le système judiciaire.*

2. *Du 18 au 20 mai, une délégation de la Commission composée de M. Bartole, professeur à l'Université de Trieste, et de M. Hamilton, Directeur des Ministères publics, Dublin, accompagnés de M. Dürr du Secrétariat, ont tenu une série de réunions avec les autorités bulgares en vue d'identifier les éventuelles mesures à prendre pour réformer le système judiciaire en Bulgarie. M. Afonso, Juge Conseiller à la Cour d'appel, Evora, Portugal, qui devait se joindre à la délégation à titre de représentant du Conseil consultatif des juges européens, n'a malheureusement pas été en mesure de participer en raison de problèmes de transport aérien. Pour le Département américain de la Justice et l'USAID, M. Krug, professeur à l'Université d'Oklahoma, et M. Ludvikovski, professeur à la Catholic University of America, Washington, se sont joints à la délégation.*

3. *Lors de sa 55^{ème} session plénière, la Commission de Venise a pris note du présent rapport et approuvé ses conclusions.*

4. Suite à un premier avis sur la réforme du système judiciaire en 1999 (CDL-INF (99) 5), la Commission de Venise a émis un avis sur le projet de loi bulgare portant amendement de la loi sur le système judiciaire de la Bulgarie et ses annexes (CDL-AD (2002) 15), à la demande du ministre. Suite à l'adoption de cette loi, la **Cour constitutionnelle** a déclaré que 40 dispositions de la loi révisée sur le système judiciaire étaient inconstitutionnelles et les a annulées dans sa décision 13/2002 du 16 décembre 2002, rendue à la demande de la réunion plénière de la Cour suprême de cassation

5. Le 2 avril 2003, **tous les partis politiques représentés au Parlement avaient fait une déclaration commune** sur les mesures à prendre pour réformer le système judiciaire (voir Annexe I). Les principaux points de réforme du judiciaire identifiés dans la déclaration sont les suivants : une définition claire des fonctions du Conseil judiciaire suprême et du ministre de la Justice, des changements structurels du système, une meilleure coordination entre les différentes instances judiciaires, une amélioration de la capacité du système judiciaire à faire appliquer la loi par et la fourniture des équipements et des moyens nécessaires. La déclaration a reconnu que des changements constitutionnels étaient nécessaires pour améliorer la structure, les pouvoirs et la responsabilité du système judiciaire, notamment pour ce qui est des questions liées à l'immunité, à l'inamovibilité et au mandat des magistrats.

6. Peu après, le 10 avril 2003, à la demande du Procureur général, la **Cour constitutionnelle** a pris une deuxième décision, dans laquelle elle fait une distinction entre les amendements constitutionnels pouvant être adoptés par une majorité des deux tiers du Parlement ordinaire, et d'autres amendements plus profonds qui exigeraient l'élection d'une Grande Assemblée nationale constituante du fait qu'ils entraîneraient un changement de la « structure étatique ou de la forme du gouvernement » (article 158 de la Constitution). En conséquence, la question de savoir si certains éléments de la réforme pouvaient être traités par l'Assemblée nationale actuelle ou s'ils devaient être réservés à une Grande Assemblée nationale a revêtu une importance particulière, sachant que, dans les circonstances politiques actuelles, l'élection d'une Grande Assemblée nationale semble peu probable.

7. Dans ce contexte, la délégation a tenu des réunions avec le ministre de la Justice, les conseillers juridiques du Président de la République, la commission juridique et la

commission pour la réforme constitutionnelle du Parlement et la délégation de la Commission européenne en Bulgarie.

8. Le **Ministre de la Justice** a présenté à la délégation sa stratégie révisée pour la réforme judiciaire. En voici les éléments clés :

- La structure générale du système judiciaire, notamment la place des magistrats instructeurs (bien que la Constitution ait attribué la tâche d'instruire les affaires pénales aux magistrats instructeurs, près de 70 pour cent des enquêtes sont actuellement menées par la police ; un service spécial de police criminelle chargé d'enquêter sur les crimes est en train d'être mis en place) ;
- La dépolitisation du Conseil judiciaire suprême et la question de savoir si au sein du Conseil, les procureurs et les magistrats instructeurs sont habilités à statuer sur des affaires concernant les juges ;
- L'immunité des magistrats (juges, procureurs et magistrats instructeurs), qui est la même que celle des parlementaires (Article 132 de la Constitution) devrait être limitée à une immunité fonctionnelle ;
- Une amélioration du système de mesures disciplinaires qui rend très difficile la prise de sanctions contre des magistrats, même dans des cas de conduite irrégulière flagrante ;
- Une définition du mandat des magistrats établissant une distinction claire entre les tâches judiciaires et administratives, et ;
- L'identification de la place appropriée des procureurs dans le système judiciaire. Les pouvoirs du Procureur général ont été jugés trop étendus. Ce dernier est en fait le seul à pouvoir demander la levée de son immunité.

9. L'un des principaux points de la réforme consistait à mettre en oeuvre la demande faite par l'Union européenne au cours des négociations d'adhésion, à savoir de retirer les magistrats instructeurs du système judiciaire. Toutefois, suite à la deuxième décision de la Cour constitutionnelle, seuls les amendements concernant l'immunité, l'inamovibilité et le mandat des juges peuvent être traités par l'actuelle Assemblée nationale.

10. Lors de réunions avec la **Commission juridique et la Commission chargée de préparer des amendements à la Constitution du Parlement**, présidées par la Vice-Présidente du Parlement, Mme Kassabova, les groupes politiques ont indiqué qu'ils étaient parvenus à un accord pour réformer le mandat des magistrats, redéfinir la relation entre tâches judiciaires et administratives, établir des critères pour le remplacement d'un juge et limiter l'immunité des magistrats. Un problème clé était de faire en sorte que le système judiciaire puisse être responsabilisé, vu des problèmes de la criminalité organisée et la corruption au sein du pouvoir judiciaire. Les décisions de la Cour constitutionnelle ont été jugées comme une limitation du champ d'action de la réforme par la loi ordinaire et par de simples amendements constitutionnels. Il semblerait ne pas y avoir de consensus pour appeler des élections en vue de constituer une Grande Assemblée nationale.

11. Lors d'une réunion avec la **Délégation de la Commission européenne en Bulgarie**, les discussions ont porté sur l'évaluation du système judiciaire bulgare et les demandes de réformes faites par la Commission (voir annexe II). Au-delà de l'*acquis communautaire* strict ou « dur », la Commission a insisté pour que le service d'enquête soit retiré du pouvoir judiciaire car ce système n'existe dans aucun des actuels Etats membres de l'Union. Le modèle tchèque pourrait être suivi. Dans ce pays, suite aux négociations d'adhésion, une

grande partie des enquêtes ont été reprises par la police et une plus petite partie par les procureurs.

12. Les **conseillers juridiques du Président de la Bulgarie** ont informé la délégation que le Président avait organisé plusieurs cycles de débats constitutionnels sur la réforme judiciaire. Malgré ses doutes au sujet des amendements de la Loi sur le système judiciaire, le Président n'y a pas opposé son veto pour ne pas bloquer la réforme judiciaire. A nouveau, suite à l'accord des partis politiques, il s'est abstenu de faire de nouvelles propositions sur la réforme judiciaire afin de ne pas mettre en danger le compromis atteint. Suite à la décision de la Cour constitutionnelle du mois d'avril, les amendements constitutionnels concernant l'inamovibilité des magistrats peuvent être adoptés par l'Assemblée nationale actuelle. La question de l'immunité fonctionnelle peut même être traitée par la loi ordinaire. La situation financière personnelle des magistrats devrait devenir transparente afin de prévenir la corruption, et le Procureur général devrait soumettre un rapport annuel au Parlement. Cela devrait permettre au Parlement de demander des informations sur des cas particuliers de suspension des poursuites.

Si les enquêtes passent à l'exécutif, il existe un danger que la corruption, particulièrement dans l'exécutif, fasse l'objet d'une enquête encore moins approfondie que ce n'est le cas à l'heure actuelle. Dans le passé, le pouvoir judiciaire a souvent été manipulé par l'exécutif pour faire pression sur l'opposition et sur les médias. C'était vrai aussi pour le Parquet. S'il est vrai que les pouvoirs du Procureur général étaient trop étendus, il était nécessaire de garantir l'indépendance du Parquet afin d'éviter une influence indue de la part de l'exécutif.

Conclusions

13. De manière générale, il semble que le pouvoir judiciaire n'est pas parvenu à suffisamment de résultats dans la lutte contre la criminalité, notamment en ce qui concerne le crime organisé et la corruption, y compris la corruption au sein du système judiciaire lui-même. Le degré élevé d'immunité accordé aux magistrats (juges, procureurs et – institution propre à la Bulgarie – magistrats instructeurs) est considéré comme l'une des raisons à ce problème.

14. Les principaux sujets de discussion ont porté sur les moyens de parvenir à une responsabilisation du pouvoir judiciaire tout en le préservant d'une interférence indue des branches exécutive et législative du pouvoir.

15. Suite aux réunions, la délégation a identifié les principaux résultats de la visite :

- a) **Les magistrats (juges, procureurs et magistrats instructeurs) ne devraient pas bénéficier d'une immunité générale** telle qu'elle figure dans la Constitution bulgare. Selon les normes générales, ils ont effectivement besoin d'être protégés de poursuites civiles pour des actes accomplis de bonne foi dans le cadre de leurs fonctions. Ils ne devraient toutefois pas jouir d'une immunité générale qui les protégerait contre toute poursuite pour des actes criminels qu'ils auraient commis, et pour lesquels ils doivent répondre devant les tribunaux. A la lumière de la distinction faite à l'article 132 (2) entre l'immunité des parlementaires et celle des magistrats, les changements nécessaires pourraient même être introduits par le biais de la loi ordinaire. En outre, le fait qu'en vertu de la législation actuelle, seul le Procureur général puisse demander

une levée de sa propre immunité est considéré comme une lacune à laquelle il faudrait remédier.

- b) Autre question importante, et non controversée, **la nécessité de renforcer les moyens administratifs des tribunaux**. La formation des juges et le budget des tribunaux devraient rester sous le contrôle du pouvoir judiciaire.
- c) Toute action visant à révoquer des juges corrompus ou incompetents devrait respecter les normes élevées du **principe d'inamovibilité des juges**, dont l'indépendance doit être protégée. Il est nécessaire de dépolitiser de telles révocations. Un moyen d'y parvenir consisterait à avoir **un petit organe d'experts composé uniquement de juges donnant un avis sur les compétences ou le comportement des juges** concernés avant qu'un organe indépendant ne rende une décision finale.
- d) Pour ce qui est de la **place du service d'enquête dans le système judiciaire**, le principe de base est l'efficacité des enquêtes. En l'absence d'une instruction adéquate, la lutte contre la criminalité est vaine. Que les magistrats instructeurs fassent partie de la branche judiciaire ou de la branche exécutive en étant rattachés à la police, est essentiellement une décision politique. La délégation a exprimé qu'elle comprenait que le fait d'inclure les magistrats instructeurs dans le système judiciaire et de leur octroyer une très large indépendance en vertu de la Constitution de 1991, était une réponse aux abus du régime précédent. Or, dans la plupart des pays européens, les enquêtes sont menées par la police. Une formation adéquate des magistrats instructeurs, qu'ils fassent partie du pouvoir judiciaire ou de la police, est considérée comme une clé pour que la lutte contre la criminalité soit un succès.
- e) La délégation a noté que le **Conseil judiciaire suprême** devrait se voir attribuer un rôle encore plus important dans l'administration et le fonctionnement du système judiciaire. Comme la Commission l'a déjà fait remarquer dans ses avis précédents, il convient avant tout de dépolitiser cet organe. La délégation a réitéré la proposition de la Commission visant à ce que la **composante parlementaire du Conseil soit élue à la majorité qualifiée**. Cela permettrait de garantir que cette composante reflète la composition des forces politiques au Parlement, et empêcherait effectivement la majorité du Parlement de placer ses propres candidats à tous les postes comme ce fut le cas dans le passé.
- f) Pour ce qui est de la **place des procureurs dans le système judiciaire**, la délégation a fait remarquer qu'il n'y a pas de modèle uniforme en Europe. Dans certains pays, les procureurs font partie du système judiciaire, tandis que dans d'autres pays, ils font partie de l'exécutif et rendent des comptes au ministre de la Justice. En outre, il existe dans certains pays un système centralisé en vertu duquel le Procureur général est responsable de toutes les poursuites, tandis que d'autres pays prévoient l'autonomie de chaque procureur. Dans le cas d'un système centralisé, il est important de respecter le paragraphe 10 de la [Recommandation \(2000\) 19](#) du Conseil de l'Europe qui dispose que « tout membre du ministère public a le droit de demander que les instructions qui lui sont adressées le soient sous forme écrite. Au cas où une instruction paraîtrait illégale ou contraire à sa conscience, une procédure interne adéquate devrait permettre son remplacement éventuel. » Afin **d'améliorer la responsabilité des procureurs**, il conviendrait de mettre en place un système efficace de surveillance de leurs revenus et de ceux des membres de leur famille.

Annexe I

DECLARATION
SUR LES PRINCIPALES LIGNES DIRECTRICES
POUR UNE REFORME DU SYSTEME JUDICIAIRE BULGARE

Nous, les représentants des forces politiques présentes au Parlement de la République de Bulgarie,

Considérant la nécessité de reformer le système judiciaire bulgare en vue d'améliorer son fonctionnement,

Considérant la nécessité de mener des réformes sur une base consensuelle des forces politiques,

Considérant l'héritage spirituel et moral du peuple bulgare et notre appartenance historique à l'Europe,

Nous fondant sur les valeurs universelles et éternelles que sont la dignité humaine, la liberté, la solidarité et la justice,

Partageant les principes de démocratie et de prééminence du droit,

Et considérant la nécessité d'impliquer toutes les autorités judiciaires dans la mise en œuvre pratique de la réforme,

NOUS DECLARONS NOTRE CONSENSUS SUR :

LES PRINCIPAUX OBJECTIFS DE LA REFORME JUDICIAIRE, en vue d'atteindre des normes élevées dans le domaine de la justice pour le peuple bulgare, et de faire face aux défis de l'avenir européen de la Bulgarie, en tant que membre à part entière de l'UE et de l'OTAN, à savoir :

Une autorité judiciaire équitable, rapide, efficace, accessible et transparente ;

L'indépendance, l'impartialité, la compétence et la responsabilité des magistrats, une séparation effective des pouvoirs et un contrôle mutuel ;

Promouvoir la confiance des administrés dans le pouvoir judiciaire.

ET LES PRINCIPES SUR LESQUELS ILS SONT BASES :

- Etat de droit ;
- Conformité avec les meilleures règles internationales et pratiques européennes ;
- Identité nationale et traditions ;
- Vision stratégique tournée vers l'avenir ;

- Continuité et stabilité ;

Considérant l'urgence et l'importance d'une réforme globale et effective du système judiciaire en République de Bulgarie et exprimant son accord quant à la nécessité d'amender la Constitution actuelle dans le cadre de cette réforme, nous avons décidé ce qui suit :

PRINCIPALES LIGNES DIRECTRICES POUR UNE REFORME DU SYSTEME JUDICIAIRE BULGARE :

- Définition claire des fonctions du Conseil judiciaire suprême et du ministre de la Justice ;
- Changements structurels et fonctionnels du système judiciaire ;
- Amélioration des mécanismes de coordination entre le Bureau du Procureur, le service d'enquête et le pouvoir exécutif dans la lutte contre la criminalité;
- Amélioration de la capacité du pouvoir judiciaire à faire appliquer la loi et renforcement de sa capacité administrative ;
- Mise en place des équipements et des moyens standards pour le judiciaire ;

ET METHODES POUR LES METTRE EN ŒUVRE :

- Amendements à la Constitution pour ce qui est de l'amélioration de la structure, des pouvoirs et des responsabilités du système judiciaire, y compris l'immunité, l'inamovibilité et le mandat ;
- Amendements à la législation réglementaire, procédurale et relevant du droit positif
- Etablir des garanties pour le recrutement, la formation et le déroulement de la carrière des magistrats ;
- Mise en oeuvre des technologies de l'information dans le fonctionnement du judiciaire et développement progressif d'un système d'information intégré ;
- Allocation d'un budget adéquat pour le judiciaire.

La présente déclaration a été adoptée et signée le 02.04.2003.

Plamen Panayotov

Nadezdha Mihailova

Chef du Groupe parlementaire du Mouvement national Siméon II

Président de l'Union des forces démocratiques
Chef de l'Union parlementaire des forces démocratiques unies

Sergey Stanishev

Ahmed Dogan

Président du Conseil suprême du Parti socialiste bulgare

Président du Mouvement pour les droits et les libertés

Chef du groupe parlementaire
de la Coalition pour la Bulgarie

Nikola Nikolov

Chef du Groupe parlementaire
du Mouvement pour les droits et les
libertés

Chef du Groupe parlementaire de
l'Idéal national pour l'unité

Annexe II

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

Bruxelles 9.10.2002

SEC (2002) 1400

RAPPORT REGULIER 2002 SUR LES PROGRES REALISES PAR LA BULGARIE SUR LA VOIE DE L'ADHESION {COM(2002) 700 final} (extrait)

Le Pouvoir judiciaire

Depuis l'adoption, en octobre 2001, de la stratégie de réforme du système judiciaire bulgare, **évoquée dans le dernier rapport régulier**, la Bulgarie a accompli des progrès considérables. Un plan d'action pour la mise en œuvre de la stratégie a été approuvé en mars 2002 et d'importants amendements à la loi sur le système judiciaire, qui devaient permettre la mise en œuvre de certains éléments de la stratégie, ont été adoptés en juillet 2002. Le but de la stratégie de réforme judiciaire consiste dans "l'élaboration de normes européennes dans le domaine de la justice". La réforme vise notamment à améliorer les ressources humaines, la gestion, l'administration et l'infrastructure matérielle du système judiciaire. Le plan d'action couvre de nombreux problèmes posés par le système judiciaire actuel, mais ne vise pas encore la structure d'ensemble du système lui-même (qui comprend les juges, les procureurs et les juges d'instruction), ni leur niveau élevé d'immunité à l'égard des poursuites, dont toute modification exige un amendement de la Constitution.

Malgré les progrès valables récemment réalisés en matière de réforme, le système judiciaire reste faible et son fonctionnement n'a guère changé concrètement. Au cours des travaux de réforme, la coopération entre le ministère de la Justice et le Conseil judiciaire suprême (CJS) s'est considérablement développée. De même, les questions afférentes à la réforme judiciaire font désormais l'objet d'un débat plus vaste et plus public, ce qui constitue en soi une évolution positive. Le CJS s'est employé à aider le ministère de la Justice à élaborer la stratégie et a été consulté lors de la rédaction du plan d'action et des projets d'amendements de la loi. Il a exprimé des réserves lorsqu'il estimait que les réformes ne respectaient pas pleinement l'indépendance du pouvoir judiciaire (par exemple en ce qui concerne l'instauration de mandats limités dans le temps pour certains postes et le placement de l'Institut national de la justice sous l'autorité du ministre de la Justice, ce qui pourrait compromettre l'indépendance de l'Institut).

Toutefois, il est un domaine auquel les réformes n'ont pas touché à ce jour : c'est la structure du système judiciaire bulgare qui, conformément à la constitution, comprend les juges, les procureurs et les juges d'instruction. Comme il a été indiqué dans les rapports précédents, le fait que des inspecteurs de police judiciaire, dotés des fonctions qui sont les leurs en Bulgarie (et dont certaines sont exercées dans d'autres pays par la police) fassent partie du pouvoir judiciaire est peu commun, et des réformes seront nécessaires en ce qui concerne les services chargés de procéder aux enquêtes, ainsi que leur pouvoir de tutelle. Une seconde question à laquelle les réformes ne se sont pas encore intéressées est celle de l'immunité que la Constitution et la Loi sur le système judiciaire accordent aux membres du pouvoir judiciaire

(juges, procureurs et juges d'instruction) pour tous les délits en dehors des crimes graves punis d'une peine d'emprisonnement de plus de cinq ans. L'immunité accordée aux membres du pouvoir judiciaire fait l'objet d'un débat de plus en plus vaste, mais à ce jour, aucune proposition concrète de changement n'a été présentée.

Des enquêtes indiquent qu'aux yeux du public, il existe un niveau élevé de corruption au sein du système judiciaire et des professions juridiques, ce que contestent les membres du pouvoir judiciaire. Le système actuel d'immunité et l'inefficacité des procédures disciplinaires ont pour conséquence qu'il est difficile de prouver que la corruption n'existe pas.

Le droit bulgare prévoit que le système judiciaire est doté de son propre budget, mais les crédits alloués restent très faibles. Comme les années précédentes, le débat parlementaire avait pour base non pas le projet élaboré par la CJS, mais celui préparé par le pouvoir exécutif, les justifications invoquées étant les restrictions budgétaires imposées par le régime de caisse d'émission et la faible capacité d'absorption du système judiciaire. Au terme de consultations menées entre le CJS et le ministère des Finances avec la médiation du ministre de la Justice et en présence du Premier ministre, le budget du pouvoir judiciaire a été accru (par rapport à la proposition initiale du ministère des Finances). Le budget adopté par le Parlement pour 2002 s'est élevé à 121,8 millions de BGN (environ 61 millions d'euros), ce qui correspond à la moitié environ du montant proposé par le CJS et représente quelque 0,3 % du PIB. Dans les États membres de l'UE, le budget du pouvoir judiciaire est fréquemment de 2 à 4 % du PIB. Environ 73 % du budget sert à financer les rémunérations du personnel et les cotisations sociales, l'essentiel du reliquat étant affecté à la couverture des coûts de fonctionnement ordinaires, de sorte que peu de crédits restent disponibles pour l'achat d'équipements.

Le CJS représente les juges, les procureurs et les juges d'instruction ; il est composé de représentants de ces trois groupes, ainsi que d'un certain nombre de membres élus par le Parlement. Les trois groupes ont des fonctions différentes au sein du système judiciaire et, partant, des intérêts et des structures de gestion différents. Aussi le CJS éprouve-t-il des difficultés à jouer un rôle véritablement efficace dans la gestion professionnelle des juges et du système judiciaire. Pour que le CJS puisse fonctionner de manière efficace, son administration doit être renforcée.

Comme le prévoit la Constitution bulgare, le système judiciaire bulgare comporte trois instances : la première instance, la seconde instance et le niveau de cassation. Il existe également une Cour constitutionnelle, une Cour administrative suprême et un système de tribunaux militaires.

Depuis la publication du dernier rapport, peu de changements concrets ont été observés en ce qui concerne l'administration du système judiciaire, et l'évaluation présentée l'an dernier reste largement valable. L'administration judiciaire demeure faible. Les présidents des tribunaux ne reçoivent pas encore une formation systématique les préparant à leurs fonctions administratives. Une attention insuffisante est portée au recrutement et à la formation de personnel judiciaire d'appui qui pourrait exécuter des tâches administratives. Toutefois, depuis qu'elle a été amendée en juillet 2002, la loi sur le système judiciaire prévoit la fonction d'"administrateur des tribunaux", dont le titulaire sera appelé à exécuter des tâches administratives, y compris en matière financière.

L'appui administratif dont bénéficient les juges, les procureurs et les juges d'instruction reste insuffisant, ce qui oblige ces magistrats à consacrer beaucoup de temps à des tâches administratives et des travaux de bureau. Le nombre de magistrats est toujours jugé insuffisant, situation à laquelle le manque d'infrastructures appropriées n'est pas étranger.

La gestion des dossiers reste caractérisée par un manque de règles transparentes d'attribution des affaires. Le CJS a décidé qu'il conviendrait d'instaurer, dans l'ensemble du système judiciaire, un système d'attribution des dossiers fondé sur des critères objectifs, mais ce système n'a pas encore été mis en pratique. Comme il a été indiqué dans les rapports précédents, la plupart des cours, des parquets et des services d'enquête continuent à travailler dans des conditions très difficiles. Une question qui reste à régler concerne la délimitation claire des compétences du CJS et du ministère de la Justice dans la gestion du système judiciaire, dans le respect de l'autonomie du pouvoir judiciaire.

La longueur des procédures judiciaires demeure un sujet de préoccupation. Il n'existe pas de données statistiques complètes sur la durée moyenne des affaires civiles ou pénales, mais il semble qu'elle soit fréquemment de cinq à huit ans pour les affaires civiles et de trois à quatre ans pour les conflits du travail. Parmi les problèmes observés, il convient de noter le temps nécessaire pour qu'un dossier passe d'une instance à l'autre, ainsi que le pourcentage élevé d'affaires qui sont renvoyées parce que la qualité de l'instruction est jugée insuffisante. Ces problèmes sont le résultat des faiblesses structurelles et administratives dont souffre le système judiciaire. Comme il a été indiqué l'an dernier, une proportion importante des affaires est toujours renvoyée par les tribunaux au Parquet, et les conditions dans lesquelles se déroulent ces renvois sont peu transparentes.

Si le cadre juridique de l'accès à la justice et à l'assistance juridique est, dans l'ensemble, adéquat, des problèmes importants se posent en pratique dès lors qu'il s'agit d'assurer que les inculpés peuvent disposer d'un avocat à toutes les étapes d'une procédure judiciaire (*voir la section Droits civils et politiques*).

Il n'existe pas encore de méthodes ou de critères uniformes pour le recrutement de juges par voie de concours, ni pour évaluer les performances d'un candidat à une nomination ou une promotion.

De même, dans les parquets, les politiques de sélection, de nomination et de promotion manquent de transparence. Les méthodes de gestion des parquets doivent être modernisées pour améliorer la transparence et l'efficacité de la gestion des dossiers.

Le Centre de formation des magistrats a encore vu croître son importance au cours de l'année écoulée, assurant une formation aux nouveaux juges et proposant aux membres du système judiciaire une formation continue, à la fois générale et spécialisée, qui couvre entre autres le droit communautaire. Il reste très largement tributaire d'un financement par des donateurs. La loi sur le système judiciaire établit un Institut national du pouvoir judiciaire, qui sera une institution publique : il s'agit là d'une initiative positive. Il importera de veiller à ce que cet institut tire parti de l'expérience acquise par le Centre et à ce que la priorité soit accordée à un financement approprié par l'État, afin que la formation des membres du système judiciaire puisse encore être développée.

En juillet 2002, des amendements importants ont été apportés à la loi sur le système judiciaire. Citons notamment la mise en place d'un système obligeant les tribunaux, les

parquets et les services d'enquête à rendre des comptes au CJS ; diverses mesures de lutte contre la corruption dans le système judiciaire, et notamment l'obligation de présenter des déclarations de patrimoine et de revenu ; l'adoption, par le CJS, de codes de déontologie à l'intention des magistrats et du personnel administratif du système judiciaire ; le recrutement des magistrats par voie de concours et la promotion sur la base de critères objectifs ; enfin, la création d'un institut public - l'Institut national de la justice – chargé d'assurer la formation des magistrats et du personnel administratif. La structure et le statut des services administratifs du système judiciaire sont mis en conformité avec les dispositions de la loi sur l'administration et de la loi sur la fonction publique. La procédure d'adoption du budget du système judiciaire a également été modifiée : dorénavant, le Conseil des ministres ne pourra plus modifier le budget, mais uniquement rendre un avis lorsque le budget sera présenté au Parlement. Les amendements adoptés ont également mis en place une structure permettant d'améliorer la sécurité des locaux et, le cas échéant, de certains magistrats. S'ils sont intégralement mis en œuvre, la plupart de ces amendements porteront remède à de nombreuses faiblesses du système judiciaire qui ont été identifiées dans les rapports réguliers de cette année et des années précédentes. Il importe de veiller à ce que ces changements soient réalisés d'une manière qui respecte pleinement l'indépendance des juges.

Les progrès accomplis dans la réforme du système judiciaire depuis le dernier rapport régulier constituent une évolution positive. Comme les réformes viennent seulement de démarrer, il n'est pas encore possible de dire dans quelle mesure elles permettront au système judiciaire bulgare de garantir pleinement le respect de l'État de droit et des droits de l'homme, et de jouer son rôle dans l'évolution de l'économie et la mise en œuvre future de l'acquis. Les changements prévus ne visent pas encore la structure globale du système judiciaire, ni le degré élevé d'immunité à l'égard des poursuites, dont toute modification exigera un amendement de la constitution.