



Strasbourg, le 31 mars 2008

Avis n° 444 / 2007

CDL-AD(2008)009

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

AVIS
SUR LA CONSTITUTION DE LA BULGARIE

Adopté par la Commission de Venise
à sa 74^e session plénière
(Venise, 14-15 mars 2008)

sur la base des observations de
M. José Luis CEA EGANA (membre, Chili)
M. Pieter VAN DIJK (membre, Pays-Bas)
M. James HAMILTON (membre suppléant, Irlande)
M. Guido NEPPI MODONA (membre suppléant, Italie)

Table des matières

1.	Remarques générales	3
2.	Pouvoir judiciaire	5
2.1.	Base constitutionnelle du pouvoir judiciaire avant les modifications de 2007	5
2.2.	Modifications relatives au pouvoir judiciaire apportées à la Constitution en février 2007	6
2.3.	Conseil judiciaire supérieur	7
2.3.1.	Election de la composante parlementaire à la majorité simple	7
2.3.2.	Rôle du ministre de la Justice en tant que président du Conseil judiciaire supérieur	9
2.3.3.	Représentation des juges, des procureurs et des enquêteurs au Conseil judiciaire supérieur	9
2.4.	Autres questions judiciaires	11
2.4.1.	Rapports annuels	11
2.4.2.	Rôle du parquet	11
2.4.3.	Corps d'inspection	11
2.4.4.	Période de stage des juges	12
2.4.5.	Autres problèmes	12
3.	Droits de l'homme	13
3.1.	Discrimination envers les étrangers	13
3.2.	Droits des minorités	14
3.3.	Restrictions des droits de l'homme	15
3.4.	Autres questions relatives aux droits de l'homme	16
4.	Autres problèmes	16
5.	Conclusion	17

1. *Dans une lettre datée du 24 mai 2007, adressée au Président de la Commission de Venise, le président de la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, M. Eduard Lintner, a demandé un avis sur la Constitution bulgare, en particulier par rapport aux modifications de février 2007.*
2. *La Commission a invité MM. Césa Egana, van Dijk (CDL(2007)078), Hamilton (CDL(2007)079) et Neppi Modona (CDL(2008)003) à intervenir en qualité de rapporteurs.*
3. *A sa 72^e session plénière (Venise, 19-20 octobre 2007), la Commission a examiné les observations de MM. van Dijk et Hamilton avec M. Evgenij Tanchev, juge à la Cour constitutionnelle bulgare et M. Velchev, procureur général de la Bulgarie.*
4. *Les 12 et 13 novembre, une délégation de la Commission, composée de M. Hamilton et de M. Neppi Modona, accompagnés par M. Schnutz Dürr du Secrétariat, s'est rendue en Bulgarie où elle a rencontré le médiateur ainsi que des représentants du ministère de la Justice, du Parlement, de la Cour suprême, de la Cour constitutionnelle et du Conseil judiciaire supérieur. Elle a rendu compte de sa visite à la 73^e session plénière les 14 et 15 décembre 2007.*
5. *A sa 74^e session plénière (Venise, 14-15 mars 2008), la Commission a eu un échange de vues avec le ministre bulgare de la Justice, M^{me} Miglena Tacheva, qui a présenté des observations orales et écrites (CDL(2008)035) sur le projet d'avis. La Commission s'est félicitée de l'attitude ouverte des autorités bulgares comme le montrent ces observations et a adopté le présent avis.*

1. Remarques générales

6. Lors de réunions tenues à Sofia en novembre 2008, certains des interlocuteurs bulgares se sont étonnés de voir la Commission de Venise donner un avis sur la Constitution bulgare dans son ensemble et pas simplement sur son chapitre relatif au pouvoir judiciaire.
7. La Commission tient à préciser qu'elle est liée par la demande de la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire qui renvoie à la Constitution dans son ensemble, notamment par rapport aux modifications de 2007. Jusqu'à présent, la Commission de Venise ne s'est jamais prononcée sur l'ensemble de la Constitution bulgare, et a toujours traité de son chapitre sur le pouvoir judiciaire. La demande de la Commission de suivi donne donc pour la première fois à la Commission de Venise l'occasion d'évaluer la Constitution bulgare dans son ensemble. Cette vision globale est préférable à une vision limitée à un seul chapitre, car les diverses parties d'une Constitution, et la Constitution bulgare ne fait pas exception à cet égard, sont interdépendantes et doivent être interprétées conjointement compte tenu de la jurisprudence et de la pratique constitutionnelles. Pour finir, la Commission est d'avis que les constitutions sont des documents vivants qui évoluent avec la société. Même si une constitution est parfaitement adaptée à un pays à un moment donné et ne pose pas de problème du point de vue du droit international à ce moment-là, les besoins de la société tout comme les normes constitutionnelles nationales et internationales évoluent et une évaluation générale d'une constitution ne peut, après un certain temps, qu'être bénéfique (comme celle à laquelle la Commission de Venise se livre actuellement au sujet de la Finlande).
8. Si, sur la base de la demande de l'Assemblée parlementaire, la Commission a ainsi examiné le texte de la Constitution dans son ensemble, elle note que de nombreuses parties de cette Constitution sont bien rédigées et ont offert une base solide pour développer la démocratie en Bulgarie et assurer le bon fonctionnement des institutions démocratiques. La

Commission s'est donc limitée en ce qui concerne ces chapitres à formuler des observations sur certains points précis alors que l'avis s'applique tout d'abord aux dispositions relatives au pouvoir judiciaire et dans une moindre mesure à celles qui ont trait aux droits de l'homme.

9. En réponse à certaines observations que la Commission a reçues des autorités bulgares pour défendre la pratique juridique actuelle, la Commission souhaite souligner que tout en étant consciente de la situation qui prévaut dans un pays, elle fait abstraction des problèmes qui s'y posent et se demande comment une Constitution pourrait être interprétée et appliquée dans la pratique, intentionnellement ou non, même d'une manière contraire à ses principes fondamentaux. C'est à cette technique, qui permet de relever les faiblesses ou les ambiguïtés d'une constitution, qu'il faudrait avoir recours à titre de précaution. Une constitution est un cadre pour la société qui sert de référence en temps ordinaire et, plus important encore, en situation de crise.

10. Lors de sa visite, la délégation de la Commission a été informée que d'une manière générale, les pouvoirs exécutif et judiciaire bulgares entretiennent de bonnes relations. Outre la question du sens de l'expression « bonnes relations » du point de vue de l'indépendance et de l'impartialité du pouvoir judiciaire, cette information ne devrait pas empêcher la Commission d'avoir un point de vue abstrait sur la constitution et d'examiner les menaces éventuelles pour le système judiciaire. Comme le pouvoir judiciaire est notamment chargé de contrôler l'exécutif, les « bonnes relations » ne constituent pas un principe directeur pour apprécier la prééminence du droit. La constitution doit aussi garantir l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire en cas de tensions et contre d'éventuels fonctionnaires malveillants. C'est pourquoi la Commission insiste sur la mise en place de garanties appropriées, même si l'on considère que la Constitution bulgare a été bénéfique au pays dans le passé et a offert une base suffisante pour l'adhésion de la Bulgarie à l'Union européenne.

11. La plupart des modifications de février 2007 ont trait au pouvoir judiciaire. Les dispositions de la Constitution bulgare concernant ce pouvoir et la législation applicable en Bulgarie ont fait l'objet d'avis antérieurs de la Commission de Venise, en particulier l'avis sur la réforme du système judiciaire en Bulgarie (22-23 mars 1999, CDL-INF(1999)005), et l'avis sur les amendements constitutionnels réformant le système judiciaire en Bulgarie (17-18 octobre 2003, CDL-AD(2003)16). S'il est vrai que la plupart des suggestions faites dans ces avis ont été suivies par les autorités bulgares, il faut préciser qu'une recommandation centrale tendant à prévoir une élection de la composante parlementaire du Conseil judiciaire suprême à une majorité qualifiée, pour permettre une certaine représentation de l'opposition, n'a pas été mise en œuvre. Malheureusement, lors de la visite à Sofia, rares ont été les interlocuteurs de la délégation de la Commission à être favorables à cette suggestion.

12. La Constitution a tout d'abord été examinée par les rapporteurs dans la traduction anglaise dont disposait la Commission de Venise (CDL(2007)077). A la suite de la visite de la délégation de la Commission, la Bulgarie a transmis une traduction révisée sur laquelle se fonde le présent avis (CDL(2007)077rev). Si ce nouveau texte clarifie certains points essentiels (par exemple la garantie de certains droits accordés aux ressortissants uniquement – voir le point 3.1 ci-dessous), on ne peut exclure que les nouvelles recommandations qui figurent dans le présent avis sont encore dûes à des problèmes de la traduction et non par le texte d'origine.

13. Les problèmes relevés peuvent schématiquement être regroupés comme suit :

- Pouvoir judiciaire
- Questions relatives aux droits de l'homme
- Questions institutionnelles et autres

2. Pouvoir judiciaire

14. Dans ses avis précédents, la Commission de Venise critiquait le système judiciaire bulgare à plusieurs égards, à commencer par l'immunité générale des juges et des procureurs. Des critiques portaient ensuite sur la structure du Conseil judiciaire suprême. Elles étaient axées sur le risque de politisation du Conseil en raison de l'élection de onze de ses membres à la majorité simple parlementaire et du rôle du ministre de la Justice qui préside ce Conseil, d'où un risque de confusion entre les fonctions exécutives et les fonctions judiciaires. Bien que la Constitution reconnaisse l'indépendance du pouvoir judiciaire, ses dispositions ne prévoient pas de mécanismes qui permettraient d'y parvenir effectivement. De plus, la durée probatoire d'un juge (alors de trois ans) a fait l'objet de certaines critiques. Cette période a aujourd'hui été portée à cinq ans.

2.1. Base constitutionnelle du pouvoir judiciaire avant les modifications de 2007

15. La Constitution de la République de Bulgarie a été adoptée par la Grande Assemblée nationale le 12 juillet 1991. Elle dispose que le pouvoir judiciaire est indépendant (article 117.2) et qu'il a un budget qui lui est propre (article 117.3). Le pouvoir judiciaire compte trois composantes : (a) les tribunaux, (b) le parquet et (c) les organes d'instruction chargés de l'instruction préliminaire en matière pénale.

16. La justice est administrée par la Cour suprême de cassation, la Cour suprême administrative, les cours d'appel, les cours d'assises (qualifiées dans le tout dernier texte de cours régionales), les tribunaux militaires et les tribunaux d'arrondissement. Des tribunaux spécialisés peuvent être créés par la loi mais il ne peut y avoir de tribunaux d'exception (article 119).

17. Les juges, les procureurs et les magistrats instructeurs sont élus, promus, rétrogradés, mutés et révoqués par le Conseil judiciaire supérieur qui compte vingt-cinq membres (article 129(1)) dont trois membres de droit : le président de la Cour suprême de cassation, le président de la Cour suprême administrative et le procureur général. Onze membres du Conseil judiciaire supérieur sont élus (à la majorité) par l'Assemblée Nationale et onze sont élus par les organes du pouvoir judiciaire. Les vingt-deux membres élus doivent tous être des juristes en exercice d'une haute intégrité professionnelle et morale, ayant au moins quinze ans d'expérience professionnelle. Les membres élus du Conseil judiciaire supérieur exercent un mandat de cinq ans. Ils ne sont pas immédiatement rééligibles. Les séances du Conseil judiciaire supérieur sont présidées par le ministre de la Justice qui n'a pas le droit de vote (article 130) et ne fait pas partie des vingt-cinq membres du Conseil.

18. Les juges, les procureurs et les magistrats instructeurs sont nommés pour cinq ans et ayant obtenu confirmation de leurs fonctions par le Conseil judiciaire supérieur deviennent inamovibles. Par la suite, ils ne peuvent être déchargés de leurs fonctions qu'à l'âge de 65 ans, que s'ils démissionnent, font l'objet d'une condamnation définitive à une peine privative de liberté pour une infraction pénale intentionnelle, sont frappés d'une incapacité de fait permanente à exercer leurs fonctions pendant plus d'un an ou commettent une faute grave ou des négligences répétées dans l'exercice de leurs fonctions officielles ou des actes nuisibles à la réputation du pouvoir judiciaire.

19. Le président de la Cour suprême de cassation, le président de la Cour suprême administrative et le procureur général sont nommés et révoqués par le Président de la République, sur proposition du Conseil judiciaire supérieur. Ils sont désignés pour un mandat de sept ans, non renouvelable. Le Président ne peut pas refuser une deuxième proposition de nomination ou de révocation du Conseil judiciaire supérieur. Un amendement

à la Constitution proposé en 2003, qui aurait permis de révoquer ces trois officiers ministériels à l'issue d'un vote des deux tiers de l'Assemblée Nationale, a été jugé inconstitutionnel par la Cour constitutionnelle. Les présidents des autres organes judiciaires sont nommés pour un mandat de cinq ans renouvelable.

20. L'organisation et le fonctionnement du Conseil judiciaire supérieur, des tribunaux, du parquet et des organes d'instruction, le statut des juges, des procureurs et des magistrats instructeurs, les conditions et la procédure de nomination et de révocation des assesseurs, des jurés, des procureurs et des juges d'instruction ainsi que l'exercice de leurs responsabilités sont déterminés par la loi (article 133).

21. Le parquet est chargé de porter des accusations contre des personnes soupçonnées d'avoir commis une infraction pénale, surveille l'application des sanctions, entreprend des actions visant l'annulation d'actes irréguliers et participe, dans les cas prévus par la loi, aux procès civils et administratifs. Un amendement adopté en 2006 le charge aussi de décider de l'ouverture d'enquêtes, d'en contrôler la légalité et de les mener (article 127). Les organes d'instruction font partie du système judiciaire (article 128).

2.2. Modifications relatives au pouvoir judiciaire apportées à la Constitution en février 2007

22. Les modifications apportées à la Constitution en février 2007 sont les suivantes :
- (1) L'article 130, qui traite du Conseil judiciaire supérieur compte de nouveaux paragraphes (6), (7), (8) et (9). En application du paragraphe 6, le Conseil est habilité à nommer, promouvoir, muter et révoquer les juges, les procureurs et les magistrats instructeurs, à imposer des sanctions disciplinaires telles que la rétrogradation et la révocation des juges, des procureurs et des magistrats instructeurs et à organiser la formation de ceux-ci. A cet égard, la disposition reprend l'énoncé de l'article 129(1). Le paragraphe dispose aussi que le Conseil adopte le projet de budget du système judiciaire.
 - (2) L'article 130(7) prévoit que le Conseil détermine le champ d'application et la structure des rapports annuels que la Cour suprême de cassation, la Cour suprême administrative et le procureur général doivent rédiger en vertu du nouvel article 84(16). Ces rapports doivent être examinés et adoptés par le Conseil judiciaire supérieur (article 130) puis soumis à l'Assemblée Nationale qui doit faire de même (article 84 (16)).
 - (3) Conformément à une nouvelle disposition de l'article 130(8), le mandat d'un membre élu du Conseil judiciaire supérieur doit prendre fin en cas de démission, de condamnation judiciaire définitive motivée par une infraction pénale, d'incapacité de fait permanente à exercer pendant plus d'un an, de révocation à titre disciplinaire ou de privation du droit d'exercer une profession ou une activité juridique. En pareil cas, le nouveau membre doit être élu comme le précédent et exerce ses fonctions jusqu'à l'expiration du mandat (article 130(9)).
 - (4) L'article 132, qui prévoit l'immunité civile et pénale des juges, des procureurs et des magistrats instructeurs est modifié de manière que l'immunité ne s'applique désormais qu'à leurs actes officiels et ne s'étende pas aux actes constituant une infraction intentionnelle passible de sanctions.
 - (5) Les modifications de 2007 prévoient aussi la mise en place d'un corps d'inspection du Conseil judiciaire supérieur comprenant un inspecteur en chef et dix inspecteurs. Ceux-ci sont élus par l'Assemblée Nationale à l'issue d'un vote à la majorité qualifiée pour quatre ans ; le mandat de l'inspecteur en chef est de cinq ans. Ils peuvent être réélus mais ne doivent pas faire deux mandats consécutifs (article 132a(4)). Le texte anglais n'est pas tout à fait clair à ce sujet mais on peut supposer qu'ils ne peuvent pas exercer deux mandats consécutifs.

Le budget du corps d'inspection est adopté par l'Assemblée Nationale dans le cadre du budget du système judiciaire.

Conformément à l'article 132a(6)

« le corps d'inspection inspecte l'activité des organes judiciaires sans porter préjudice à l'indépendance des juges, des assesseurs, des procureurs et des magistrats instructeurs dans l'exercice de leurs fonctions. L'inspecteur en chef et les inspecteurs sont indépendants et n'obéissent qu'à la loi dans l'exercice de leurs fonctions. Ils présentent un rapport annuel au Conseil judiciaire supérieur et peuvent adresser des propositions et des rapports à d'autres organes de l'Etat, y compris aux organes judiciaires compétents ».

- (6) Un nouvel article 130a, inséré en 2006, dispose que le ministre de la Justice propose un projet de budget du système judiciaire et le soumet à l'examen du Conseil judiciaire supérieur, gère les biens du système judiciaire, fait des propositions de nomination, d'avancement, de rétrogradation, de mutation et de révocation des juges, des procureurs et des enquêteurs et participe à l'organisation de la formation de ceux-ci, des procureurs et des enquêteurs.

2.3. Conseil judiciaire supérieur

2.3.1. Election de la composante parlementaire à la majorité simple

23. Les questions soulevées en relation avec la structure du Conseil judiciaire supérieur n'ont pas été traitées depuis les avis précédents de la Commission de Venise. Onze membres sont toujours élus par le parlement et il demeure possible d'élire l'ensemble de ces membres à une majorité parlementaire simple. Dans le passé, il est arrivé que les onze membres soient élus à une majorité contre les voix de l'opposition.

24. En réponse à cette observation, les autorités bulgares ont précisé que le Conseil judiciaire supérieur n'est pas politisé car :

- a) 11 membres sont élus par le pouvoir judiciaire proprement dit.
- b) Les trois membres de droit sont nommés par le Président de la République sur proposition du Conseil judiciaire supérieur.
- c) Le mandat du Conseil judiciaire supérieur est de cinq ans alors que celui du parlement est de quatre ans. Ces mandats ne coïncident donc pas forcément.
- d) Le Conseil judiciaire supérieur est un organe permanent en ce sens que ses membres travaillent à plein temps et ne peuvent cumuler les emplois. En tant que tels, ils sont indépendants du point de vue politique, financier et administratif et ne peuvent être révoqués que dans des cas très limités.
- e) Le Conseil a un budget, une administration et un corps d'inspection qui lui sont propres.
- f) Dans d'autres pays également le Conseil judiciaire est élu à la majorité simple alors que dans d'autres encore, il n'existe même pas.

25. La Commission souhaite souligner qu'elle ne commente pas dans son avis la composition actuelle du Conseil judiciaire supérieur, ni en tout ni en partie. Cela étant, ce qui est important pour les juges – à savoir qu'ils doivent non seulement être indépendants mais aussi être perçus comme tels – l'est tout autant pour le Conseil judiciaire chargé de garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire qui passe aussi en revue les actes du pouvoir exécutif. L'élection de onze membres de cet organe à une majorité gouvernementale uniquement affaiblit la légitimité de ce dernier et ne lui assure pas un soutien suffisamment large dans la société.

26. L'argument selon lequel il n'existe pas de conseil judiciaire dans tous les pays est valable mais n'exclut pas l'existence d'autres possibilités pour promouvoir et garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire. Il est toutefois plus important que la Commission de Venise ne privilégie pas dans ses recommandations non contraignantes, le plus petit dénominateur commun des systèmes existants mais se concentre sur les éléments qu'elle juge nécessaires pour qu'il soit pleinement satisfait aux normes européennes. D'une manière générale, la Commission a aussi traité de l'élection des conseils judiciaires dans son document sur les nominations judiciaires (CDL-AD(2007)028, paragraphe 32). Interrogée sur un pays donné, elle formule des recommandations sur ce point qui reposent sur cet avis général et tient compte des particularités du système du pays visé.

27. La Commission reconnaît que le statut permanent des membres du Conseil judiciaire supérieur, leur indépendance administrative et financière et leur mandat, qui est distinct de celui du parlement, renforcent aussi les conditions d'indépendance des onze membres élus par le parlement. Il n'en demeure pas moins que l'observation ci-après extraite de l'avis des 22 et 23 mars 1999 demeure valable :

« 30. La composition du conseil telle qu'elle figure dans la loi n'est pas en soi critiquable. Ce système pourrait parfaitement fonctionner dans une démocratie en place de longue date où l'administration de la justice est le plus souvent au-dessus du conflit de la politique partisane et où l'indépendance du judiciaire est très marquée et bien établie. Dans une telle situation, on n'attendrait pas que les représentants du parlement au conseil soient élus strictement en fonction de leur appartenance à un parti et, en tout état de cause, même si cela devait être le cas, les élus ne se sentiraient en aucune manière tenus d'agir selon les instructions ou les directives du parti qui les aurait élus.

31. La Commission de Venise considère que même s'il se peut que le Conseil judiciaire supérieur n'ait pas, en fait, été politisé, il n'est pas souhaitable que l'on ait ne serait-ce que l'impression d'une politisation des procédures de son élection. Dans chacune des deux élections les plus récentes de la composante parlementaire, sous deux gouvernements différents, les partis d'opposition n'ont pas participé au vote, de sorte que dans chaque cas, cette composante a effectivement été élue que par les représentants des partis de gouvernement.

32. Il faudrait, pour l'élection de cette composante, essayer de parvenir à un degré élevé de consensus. Le Parlement bulgare examine les candidatures avant le vote en séance plénière dans une commission parlementaire. Il faudrait qu'un tel mécanisme puisse être utilisé pour assurer une participation appropriée de l'opposition aux élections au Conseil judiciaire supérieur».

28. Les problèmes relevés dans ce passage demeurent et n'ont été réglés par aucun amendement à la Constitution. Malheureusement, les modifications de février 2007 rendent même le système incohérent. Les membres du nouveau corps d'inspection, qui est considéré comme un organe subsidiaire du Conseil judiciaire supérieur par les autorités bulgares, sont élus à la majorité des deux tiers des voix exprimées à l'Assemblée Nationale tandis que l'élection de la composante parlementaire du Conseil judiciaire supérieur n'exige qu'une majorité simple. Pourquoi un organe subsidiaire bénéficierait-il de la confiance d'une majorité qualifiée du parlement alors qu'une majorité simple est jugée suffisante pour le Conseil qui est responsable de l'ensemble du système judiciaire ?

2.3.2. Rôle du ministre de la Justice en tant que président du Conseil judiciaire supérieur

29. Le rôle du ministre de la Justice en tant que président du Conseil judiciaire supérieur pose aussi certains problèmes (bien qu'il n'ait pas le droit de voter). L'avis de la Commission de Venise des 22 et 23 mars 1999 (CDL-INF(1999)005) donne à penser que le ministre de la Justice ne devrait pas présider le Conseil lorsque ce dernier examine des propositions qu'il a formulées. Parallèlement, le ministre de la Justice s'est vu attribuer de nouveaux pouvoirs pour adresser au Conseil judiciaire supérieur des propositions concernant la nomination et la révocation de juges, ancienne prérogative des présidents des différentes branches du judiciaire. Les modifications de 2006 semblent aller encore plus loin en accordant au ministre de la Justice le pouvoir exclusif de proposer un projet de budget de la justice et de le soumettre au Conseil judiciaire supérieur pour examen, de faire des propositions de nomination, d'avancement, de rétrogradation, de mutation ou de révocation, de gérer les biens du système judiciaire et de participer à l'organisation de la formation des juges, des procureurs et des enquêteurs. Cette compétence est très large et risque de porter atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire en donnant au ministre un pouvoir excessif sur la branche judiciaire, car il a l'initiative de ces propositions clés et préside le Conseil qui doit se prononcer sur ces dernières.

30. En ce qui concerne les activités du Conseil de l'Europe, la Constitution semble a priori confier le pouvoir d'initiative au ministre de la Justice mais la délégation de la Commission a appris que les autres membres du Conseil ont aussi un droit d'initiative. Cela étant, le fait que ce droit du ministre repose sur la Constitution et que celui-ci préside le Conseil, accorde aux propositions du ministre un poids supérieur à celles de tout autre membre du Conseil. Le ministre sera le moteur des activités du Conseil, ce qui ne semble pas être conforme aux principes de l'indépendance judiciaire.

31. Il est en particulier difficile de voir comment les modifications conférant le droit de proposer le budget au ministre de la Justice et non au Conseil judiciaire supérieur proprement dit sont compatibles avec l'article 117 d'après lequel le système judiciaire doit avoir un budget indépendant. Les autorités bulgares ont précisé que la proposition de budget du ministre ne sert que comme base de discussion au sein du Conseil judiciaire supérieur qui décide ensuite du projet définitif à soumettre au parlement. Il n'en demeure pas moins qu'en formulant une première proposition et en présidant le Conseil, le ministre a un rôle de premier plan dans ce processus.

32. Ces pouvoirs, associés au fait que 11 des 25 membres du Conseil soit directement élus par la majorité gouvernementale au parlement alors que les 11 membres de la composante judiciaire sont élus par des éléments dispersés des trois branches du système judiciaire, semblent placer le ministre de la Justice dans une position qui lui permet de dominer le système judiciaire compte tenu de son influence certaine en matière de nomination, de révocation, de discipline etc. Lorsque ses propositions sont examinées, le ministre ne devrait donc pas présider le Conseil (d'une manière générale, voir également le rapport de la Commission de Venise sur les nominations judiciaires, CDL-AD(2007)028, paragraphe 35, qui recommande d'attribuer la présidence du Conseil à l'un de ses membres non magistrats).

2.3.3. Représentation des juges, des procureurs et des enquêteurs au Conseil judiciaire supérieur

33. Un autre problème tient au fait que les trois composantes du système judiciaire bulgare, à savoir les juges, les procureurs et les magistrats instructeurs, sont représentées dans un même organe. Aucune objection ne porte naturellement sur l'appartenance des

procureurs à la branche judiciaire comme c'est le cas dans de nombreux pays. Il est toutefois important de maintenir la distinction au niveau des fonctions et des compétences des procureurs et des juges. A cet égard, certains passages de l'exposé des motifs de la Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale sont intéressants.

« Rapports entre le ministère public et les juges

Le Comité a tenu à énoncer clairement que, malgré leur appartenance commune au système judiciaire et la proximité de leurs statuts et de certaines de leurs missions, les membres du Ministère Public ne sont pas des juges et que toute équivoque en la matière doit être condamnée comme doit être prohibée toute forme d'emprise des premiers sur les seconds. Au contraire, les relations entre les titulaires des deux fonctions, forcément fréquentes, doivent être marquées du sceau du respect et de l'objectivité et régies par la procédure ». (Exposé des motifs de la Recommandation (2000) 19, page 27).

34. Compte tenu de ce qui précède, un système dans lequel les personnes qui représentent directement les procureurs sont membres de l'organe qui exerce les fonctions de nomination et de révocation des juges et prend les éventuelles mesures disciplinaires pourrait être une source de préoccupation pour la Commission.

35. L'article 117(2) place les procureurs sur un pied d'égalité avec les juges en tant que membres du système judiciaire. S'il ne s'agissait que d'une question de terminologie, les objections seraient rares. Toutefois, il ressort des dispositions qui suivent ce paragraphe que les différentes fonctions des cours et du parquet ne sont pas suffisamment prises en considération. Le parquet ne devrait en aucune manière être associé à l'administration de la justice pas plus qu'à la désignation et aux activités des juges ou au fonctionnement du système judiciaire.

36. Les autorités bulgares ont signalé qu'au sein du Conseil, les juges sont majoritaires : ils sont 6 contre 4 procureurs et un enquêteur dans la composante judiciaire. Le parlement avait retenu la même proportion lors de l'élection de sa composante au Conseil actuel ; en d'autres termes, avec les deux présidents de droit de la Cour suprême de cassation et de la Cour suprême administrative, une majorité de 14 juges siège au Conseil. De plus, en devenant membres permanents du Conseil, les magistrats cesseraient de représenter la « corporation » dont ils émanent (juge, procureur ou enquêteur).

37. La réponse est donc triple. Premièrement, le fait que le parlement actuel suive le rapport entre les juges et les autres magistrats prévu pour la composante judiciaire ne garantit nullement qu'il en sera de même lors des nominations futures. De nouveau, dans ses recommandations, la Commission de Venise ne critique pas les titulaires actuels mais cherche à garantir l'indépendance du système judiciaire qui doit être imperméable aux pratiques ou intentions du moment. Une pratique en cours ne saurait se substituer à une garantie constitutionnelle.

38. Deuxièmement, si les juges n'étaient plus comptés comme des « juges » une fois membres du Conseil, un problème encore plus grave se poserait en matière d'indépendance car, à l'exception des deux présidents des Cours suprêmes, les juges ne seraient plus du tout représentés ! Ceci ne saurait être une conception valable de la composition du Conseil.

39. Troisièmement, nous nous trouvons donc face à un Conseil judiciaire au sein duquel une majorité de juges décide de la nomination et de la promotion de procureurs et d'enquêteurs. Cette situation est tout aussi peu souhaitable.

40. Si, en principe, un Conseil judiciaire unique traitant des trois branches distinctes du système judiciaire ne pose pas de problème, il faut, en pareil cas, que les commissions ou les chambres spécialisées compétentes traitent de questions relevant des branches particulières du système judiciaire de manière à éviter tout risque d'influence d'une branche sur l'autre.

2.4. Autres questions judiciaires

2.4.1. Rapports annuels

41. *A priori*, les nouvelles propositions concernant les rapports annuels qui doivent être soumis au Conseil judiciaire supérieur par la Cour suprême, la Cour suprême administrative et le Procureur général, et le fait d'imposer que ces rapports soient entendus et validés par le conseil en question et l'Assemblée nationale, suscitent également des inquiétudes. Rien ne s'oppose à l'élaboration d'un rapport annuel faisant état d'informations factuelles relatives, par exemple, au nombre d'affaires traitées, aux conclusions auxquelles elles ont généralement abouti, au nombre de juges en exercice ou à la manière dont le budget a globalement été dépensé, mais l'idée même qu'un rapport élaboré par la justice soit soumis à l'approbation de l'Assemblée nationale et d'un organe composé en grande partie de membres élus par le parlement est préoccupante, en ce qu'elle pourrait compromettre la position des juges.

42. Les autorités bulgares ont expliqué que le terme « valider » ne signifie pas que le conseil et le parlement approuvent ces rapports. Par ailleurs, aucun cas individuel n'est examiné. L'étude récente d'un rapport de ce type par le Procureur général semble avoir donné lieu à des débats utiles sur les réformes judiciaires au parlement.

43. Dans ce cas, la Commission n'a aucune objection à formuler à l'égard des rapports.

2.4.2. Rôle du parquet

44. En 2006, le pouvoir de conduire les enquêtes et d'en contrôler la légalité a été conféré au parquet (article 127(1)). Même si la fonction des magistrats instructeurs a toujours existé en Bulgarie, le rôle de ceux-ci a été réduit à la suite de l'adhésion du pays à l'Union européenne. La Commission de Venise n'a rien contre ces magistrats en tant que tels.

45. Que le parquet ait le pouvoir général de mener des « actions visant l'annulation d'actes irréguliers » irait sans doute trop loin si cela signifiait que les procureurs puissent intervenir dans des affaires auxquelles ils ne sont pas parties. Les compétences du parquet devraient se limiter à l'action au nom de l'Etat dans les affaires pénales et – si nécessaire – à l'action de ce dernier en tant que partie dans les affaires civiles. Les attributions du parquet ne devraient pas avoir un caractère général et couvrir toutes les questions perçues comme illégitimes ; le parquet ne devrait avoir aucun pouvoir de contrôle ou d'ingérence dans le travail des tribunaux. La délégation de la Commission de Venise a appris avec satisfaction que les pouvoirs du parquet se limitent à l'action en tant que partie dans les procédures devant les tribunaux et que les procureurs ne disposent pas d'un droit général de contrôle des procédures judiciaires. Cela devrait néanmoins être formulé plus clairement dans le texte.

2.4.3. Corps d'inspection

46. D'après la Constitution, le corps d'inspection est un organe indépendant. Vu que ses membres sont élus à la majorité des deux tiers de l'Assemblée nationale, il est probable que

le résultat du vote soit consensuel, ce qui n'est pas le cas des membres du Conseil judiciaire supérieur élus par la même assemblée. En revanche, l'ordre judiciaire ne nomme ou n'élit aucun membre de ce corps. Il est utile que le texte énonce expressément que ce dernier a pour mission d'inspecter l'activité des organes judiciaires sans porter atteinte à l'indépendance des juges, assesseurs, procureurs et magistrats instructeurs dans l'exercice de leurs fonctions. On peut toutefois penser que les activités d'un tel organe peuvent avoir un certain effet dissuasif sur l'institution judiciaire. Les inspections ne devraient donc porter 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 des plaintes, tâche qui doit revenir au Conseil judiciaire supérieur puisqu'elle exige une connaissance ou une expérience de l'administration de la justice.

47. On note que les rapports du corps d'inspection sont destinés au Conseil judiciaire supérieur plutôt qu'à l'Assemblée nationale mais il serait néanmoins préférable de réduire au minimum la dimension politique de la nomination des inspecteurs pour que cette procédure ne soit pas utilisée pour saper l'indépendance de la justice mais constitue bel et bien un moyen de garantir l'efficacité du pouvoir judiciaire.

2.4.4. Période de stage des juges

48. Dans son avis de 2002, la Commission de Venise critiquait déjà la période de stage de trois ans imposée aux juges (CDL-AD(2002)015, paragraphes 34 et suivants). L'article 129(3) prévoit maintenant un stage pouvant durer jusqu'à cinq ans. Cette période est un problème de taille pour l'indépendance de la justice mais, si elle doit s'appliquer, il faut la limiter strictement à la durée nécessaire pour évaluer l'aptitude d'un juge à remplir ses fonctions. Une période de cinq ans semble trop longue. La Commission de Venise estime que le statut de stagiaire risque de nuire à l'indépendance des juges qui pourraient avoir l'impression de subir des pressions au moment de trancher une affaire. Cela ne doit pas être interprété comme excluant toutes les possibilités de mettre en place des juges temporairement. Si les stages sont considérées comme absolument indispensables, le « refus de confirmer le juge en place doit se fonder sur des critères objectifs et s'accompagner des mêmes garanties procédurales que celles qui s'appliquent lorsqu'un juge doit être révoqué » (voir aussi CDL-AD(2007)028, paragraphes 38 et suivants).

2.4.5. Autres problèmes

49. L'article 122(2) sur le droit de se faire assister par un avocat ne dit rien du droit à l'aide juridictionnelle gratuite ni des conditions d'obtention de cette aide. Il serait préférable de garantir ce droit au niveau constitutionnel et de ne pas laisser cette question entre les mains du seul corps législatif.

50. La formulation de l'article 124 (qui mentionne « tous les tribunaux ») donne la fausse impression que la Cour suprême de cassation est également compétente pour réexaminer les jugements rendus par la Cour suprême administrative. Elle devrait expressément exclure la justice administrative de la compétence de la Cour suprême de cassation. De même, l'article 120(1) devrait préciser quels tribunaux seront compétents pour se prononcer sur des actes administratifs. Tel qu'il est formulé, il suggère en effet que tous les tribunaux le sont. Les choses sont peut-être claires dans la pratique mais il semble nécessaire de lever toute ambiguïté dans la Constitution.

51. La portée de la compétence de la Cour suprême administrative n'est pas très claire. L'expression « autres actes indiqués par la loi », à l'article 125(2), est très générale et imprécise. Les compétences fondamentales de ce tribunal devraient être prévues par la

Constitution, surtout si la juridiction administrative couvre également le contrôle juridictionnel des actes administratifs des collectivités locales.

52. Concernant la destitution d'un membre du Conseil judiciaire supérieur de ses fonctions pour incapacité ou raisons disciplinaires (article 130(8), paragraphes 3 et 4), il conviendrait de préciser dans la Constitution qui peut destituer le membre en question (de préférence le Conseil lui-même) car cela pourrait avoir des incidences sur la procédure de nomination des juges.

53. Il faudrait indiquer si le juge concerné peut former un recours contre la décision du Conseil judiciaire supérieur (article 131) devant un tribunal autre que celui dans lequel il exerce ou souhaite exercer. Le Conseil judiciaire supérieur n'étant pas un tribunal, le personnel judiciaire devrait en principe pouvoir faire valoir ses droits « civils » devant les tribunaux (article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme).

54. Les nouvelles dispositions de la Constitution ayant trait à l'immunité civile et pénale sont conformes aux précédentes recommandations de la Commission de Venise, ce dont il faut se féliciter (article 132).

3. Droits de l'homme

3.1. Discrimination envers les étrangers

55. Les rapporteurs sont particulièrement préoccupés par le fait que plusieurs dispositions de la Constitution bulgare semblent reconnaître des droits fondamentaux uniquement aux ressortissants du pays (désignés par le terme « citoyens »). La nouvelle traduction de la Constitution (CDL(2007)077rev) apporte une réponse à ce problème. Une note de bas de page relative à l'article 6 précise en effet que le terme « citoyen » désigne tout individu auquel s'applique la Constitution. Il faudrait donc le comprendre dans le sens de « toute personne », sauf quant l'adjectif « bulgare » lui est associé (articles 24(2), 25, 26(1), 35(2), 36(1), 59, 65 et 110).

56. La Commission de Venise ne prétend pas qu'il y ait, en pratique, des discriminations envers les étrangers ; elle prend bonne note de l'explication des autorités bulgares selon laquelle la législation ordinaire interdit ces discriminations.

57. La Commission continue de penser que l'équivalent bulgare de « citoyen » devrait être remplacé par celui de « tout individu » à l'occasion d'une prochaine révision constitutionnelle. Cela lèverait toute ambiguïté dans la formulation de la Constitution tout en contribuant à sa cohérence. Les dispositions suivantes sont concernées par cette reformulation :

- le titre du chapitre II de la Constitution (droits et devoirs fondamentaux des citoyens)
- l'article 6(2) (égalité)
- l'article 19, paragraphes 2 et 4 (libertés économiques)
- l'article 43 (liberté de réunion pacifique)
- l'article 48 (droit au travail),
- l'article 41(2) (droit à l'information)
- l'article 44 (droit d'association)
- l'article 45 (droit de pétition)
- les articles 51 à 53 et 55 (droit à la protection sociale, droit à l'assurance-maladie, droit de créer des écoles et droit à un environnement sain)
- les obligations énumérées dans les articles 58, 60, 61, 80 et 86(2)
- l'article 117(1) (protection par la justice des droits et intérêts légitimes)

- l'article 120(2) (droit d'attaquer en justice des actes administratifs)
- l'article 122(1) (droit à se faire assister par un avocat)
- l'article 134(1) (assistance du barreau)
- l'article 136(1) (droit à la participation à l'exécutif local, au moins pour les ressortissants de pays membres de l'Union européenne)
- l'article 150(3) (droit du Médiateur à introduire un recours devant la Cour constitutionnelle demandant l'annulation de lois portant atteinte aux droits de l'homme).

58. Il est également préférable de ne pas laisser la disposition qui contient la définition de la citoyenneté bulgare dans le chapitre sur les droits fondamentaux, car cela donne, à tort, l'impression que théoriquement, seuls les ressortissants bulgares jouissent de ces droits. Il conviendrait donc de déplacer l'article 25 au chapitre premier.

59. La Commission de Venise a appris que la loi ordinaire condamne la discrimination relative à l'orientation sexuelle. Elle recommande d'inscrire également cette garantie au niveau constitutionnel, et de suivre en cela la tendance qui s'affirme en Europe.

60. Concernant les droits des étrangers, il serait bon de mentionner les obligations contractées par la Bulgarie lors de son adhésion à l'Union européenne et ses autres obligations conventionnelles, à l'instar du nouvel article 22.

61. Le fait que les non-ressortissants n'aient pas le droit de vote aux élections locales s'ils ne sont pas citoyens de l'Union européenne – article 42(1) – même s'ils résident dans le pays de longue date n'est contraire à aucune règle internationale ou européenne mais s'écarte de la tendance qui se dégage en Europe. Il est recommandé de tenir compte de cet élément.

3.2. Droits des minorités

62. Compte tenu de l'obligation d'égalité de traitement des personnes appartenant à des minorités nationales imposée par la convention-cadre, la Commission considère qu'il est préférable que la Constitution cite expressément les droits de ces personnes plutôt que de s'appuyer uniquement sur la règle générale de non-discrimination.

63. Plusieurs articles concernent les droits des minorités, à commencer par l'article 1(3) selon lequel aucune composante du peuple ne peut s'attribuer l'exercice de la souveraineté du peuple. L'article 2 interdit quant à lui la formation d'entités territoriales autonomes. Enfin, l'article 3 indique que le bulgare est la langue officielle de la République. Parallèlement, l'article 26 tolère difficilement les autres langues.

64. L'article 11(4) interdit la constitution de partis politiques sur des bases ethniques, raciales ou religieuses. Le souci de protéger l'unité et l'intégrité de l'Etat est naturellement tout à fait acceptable. De même que les articles 9(2) et 10(2), l'article 11(2) de la Convention européenne des droits de l'homme permet de limiter le droit d'association. Cependant, selon la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, ces restrictions doivent être proportionnées (voir par exemple les arrêts *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, Recueil 1998-I et *Sidiropoulos et autres c. Grèce*, Recueil 1998-IV). La Commission s'inquiète donc de la possibilité d'utiliser cette disposition de la Constitution pour empêcher complètement les groupes linguistiques, ethniques ou religieux minoritaires de s'organiser.

65. Les autorités bulgares font observer que le pays protège les droits de l'homme, y compris ceux des personnes appartenant à des minorités ethniques, religieuses et linguistiques. La Bulgarie a ratifié la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Les décisions de la Cour constitutionnelle bulgare reconnaissent l'existence de différences religieuses, linguistiques et ethniques, et notamment de personnes présentant de

telles différences (décision n° 4 de 1992). Les autorités bulgares insistent sur la réussite de leur modèle de relations interethniques fondé sur les valeurs de société civile et de démocratie pluraliste.

66. La Commission comprend ces arguments mais suggère cependant de modifier certaines des dispositions constitutionnelles susmentionnées pour que leur libellé soit moins catégorique et exprime une attitude ouverte envers les minorités.

3.3. Restrictions des droits de l'homme

67. Plusieurs articles de la Constitution garantissent les droits de l'homme mais n'évoquent pas les possibilités de les limiter ou mentionnent simplement des restrictions imposées par des lois sans toutefois préciser concrètement les critères de fond servant à définir la portée de ces lois. Par exemple, les raisons invoquées pour limiter le droit au respect de la vie privée (article 32) devraient plutôt être énumérées de manière exhaustive dans la Constitution elle-même, à la manière du deuxième paragraphe de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (« Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui »).

68. Les autorités bulgares ont précisé que, du fait de sa ratification, la Convention fait partie de l'ordre juridique national et qu'en conséquence, les paragraphes de la Convention portant restriction aux droits précédemment énoncés par cette dernière font partie du droit interne. La Commission de Venise maintient cependant qu'il est préférable, pour protéger effectivement les différents droits figurant dans le chapitre consacré aux droits de l'homme, de prévoir dans le texte même de la Constitution des dispositions de fond à caractère restrictif. La plupart des droits énoncés au chapitre II de la Constitution ne s'accompagnent pas de clauses restrictives, ce qui dénote un trop grand optimisme. Dans l'intérêt général, il faut pouvoir limiter un certain nombre de droits de l'homme. Dans les cas où de telles restrictions s'imposent, elles doivent elles-mêmes être limitées pour ne pas porter atteinte à l'essence de ces droits et se borner aux « besoins sociaux impérieux ». Telle est la raison d'être des paragraphes restrictifs des dispositions relatives aux droits de l'homme. La limitation des restrictions permet de protéger efficacement les droits de l'homme.

69. En outre, le fait d'invoquer les dispositions restrictives de la Convention comme parties intégrantes du droit national pose un problème de hiérarchie dans l'ordre juridique bulgare. En tant que traité international, la Convention s'insère entre la Constitution et la loi ordinaire. De ce fait, un droit garanti par la Constitution sans disposition restrictive ne peut être limité par une telle disposition énoncée dans un texte de rang inférieur et rend toute restriction impossible ! Concrètement, cette situation est intenable et le législateur va devoir limiter certains droits. Quoi qu'il en soit, pour éviter des restrictions excessives, il conviendrait de faire ces ajustements directement dans la Constitution.

70. Par exemple, des limites doivent être appliquées à la disposition de l'article 28 qui prévoit que tout attentat à la vie doit être puni comme un crime de la plus haute gravité. Il importe de prévoir des exceptions, comme par exemple le cas où un policier tue quelqu'un dans un geste proportionné de légitime défense.

71. Dans l'article 33(2), il y a une disposition restrictive mais l'expression « en cas de nécessité absolue » n'est pas assez précise. Là encore, la Constitution devrait mentionner les motifs spécifiques de restriction du droit à l'inviolabilité du domicile, à l'exemple du second

paragraphe de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (voir paragraphe 67).

72. Il serait préférable que l'article 47(5) de la Constitution dresse une liste exhaustive des motifs justifiant l'ingérence dans la vie de famille, à l'exemple du second paragraphe de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (voir paragraphe 67).

73. De la même manière que dans l'article 15(2) de la Convention européenne des droits de l'homme, la liste des droits auxquels il ne peut être dérogé figurant à l'article 57(3) devrait renvoyer à l'article 5(3) (*nullum crimen, nulla poena sine lege*).

3.4. Autres questions relatives aux droits de l'homme

74. L'article 11(4) ne semble pas conforme aux dispositions relatives à la liberté d'association énoncées à l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme car les exclusions mentionnées - à l'exception des « partis qui s'assignent pour but de s'emparer par la force du pouvoir de l'Etat » - ne peuvent se justifier au regard du second paragraphe de l'article 11. Les partis politiques confessionnels sont monnaie courante en Europe.

75. La Commission de Venise a été informée que le statut spécial du culte orthodoxe - article 13(3) - n'a pas d'incidences juridiques accordant à cette église un traitement privilégié qui enfreindrait l'interdiction de la discrimination religieuse énoncée par l'article 6(2). Cette explication est satisfaisante.

76. L'article 18(3) devrait garantir - lui-même ou en renvoyant à un texte d'application - que les droits de l'Etat sur le spectre des radiofréquences ne constituent pas un obstacle à l'accès raisonnable et proportionné de sociétés audiovisuelles privées à ces fréquences. Le paragraphe 5 est trop vague à cet égard car l'accès n'est pas garanti au niveau constitutionnel.

77. L'article 31(2), qui garantit que nul ne peut être contraint de plaider coupable, n'est pas assez complet sur les autres aspects du droit de garder le silence afin de ne pas se compromettre et du droit d'être informé de ce droit. La disposition qui interdit de prononcer une condamnation en s'appuyant uniquement sur des aveux est inhabituelle. Il arrive que des aveux contiennent des informations que seul l'auteur de l'infraction peut connaître.

78. L'article 31(5) garantit de bonnes conditions de détention mais ne semble pas tenir compte de la situation des personnes placées en détention provisoire.

4. Autres problèmes

79. La disposition de l'article 7, qui établit la responsabilité de l'Etat, devrait préciser si elle s'applique également aux décisions et aux actes illégitimes du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire.

80. L'expression « postes publics » employée dans la règle d'incompatibilité concernant les députés à l'article 65(2) n'est pas très claire. Vise-t-elle également la fonction publique locale et judiciaire ?

81. L'élection du Médiateur - article 91a(1) - devrait se faire à la majorité qualifiée afin de donner à l'institution une large assise politique et sociale.

82. Si le Président de l'Assemblée nationale doit exercer la présidence de la République, la présidence de l'Assemblée doit être assurée pour toute la durée de cet exercice par son

adjoint, faute de quoi on pourrait avoir l'impression que les pouvoirs exécutif et législatif se chevauchent - article 97(4).

83. La manière dont s'articule la responsabilité du Premier ministre - article 108(2) - avec celle de chaque ministre - article 108(3) - n'est pas claire.

84. La « population » mentionnée à l'article 138 semble comprendre également les non-ressortissants alors que l'article 42(1) indique que seuls les « citoyens » peuvent voter aux élections locales. Les pays européens ont, rappelons-le, tendance à accorder le droit de vote aux élections locales aux non-ressortissants qui résident depuis longtemps sur leur territoire.

85. Il n'est certes pas courant de laisser le choix du mode d'élection du maire mais la Commission de Venise a été informée qu'il s'agit d'une possibilité d'ordre général offerte au législateur et non d'un choix donné à chaque municipalité. Rien ne s'y oppose donc. De plus, il est assez rare que, même dans les municipalités importantes, une seule personne soit investie des pouvoirs exécutifs (article 139).

86. Les régions semblent avoir pour principale mission de faire appliquer la politique de l'Etat central par les municipalités - article 143(3) - et ne pas jouir d'une autonomie régionale qui leur permettrait de poursuivre leurs propres objectifs. La « politique régionale » mentionnée dans l'article 142 serait donc en réalité une politique centrale appliquée aux régions et non une politique à l'initiative des régions. S'il est possible d'adopter une approche aussi centralisée, il faut cependant noter qu'il existe en Europe une tendance à favoriser l'autonomie en vertu du principe de subsidiarité, y compris au niveau régional.

87. L'article 11 de la loi sur la Cour constitutionnelle donne à la Cour elle-même la capacité de prendre acte ou de décider de la fin du mandat de l'un de ses membres – ce que ne précise pas la Constitution. De manière également très positive, l'article 5(2) de cette loi prévoit que le membre en question continue d'assumer ses fonctions jusqu'à ce que son successeur le remplace, ce qui permet d'éviter que la Cour soit empêchée de se siéger faute de quorum.

88. La Commission de Venise se félicite de la révision de l'article 150(3) de la Constitution, qui autorise le Médiateur à déposer devant la Cour constitutionnelle un recours en annulation d'un texte législatif non constitutionnel. Elle propose que cette possibilité de recours soit complétée par une possibilité de recours individuel. La surcharge de la Cour pourrait être évitée en réservant cette possibilité aux individus s'estimant victimes de l'application d'une loi non constitutionnelle, par opposition à un acte individuel non constitutionnel.

89. Le droit communautaire dérivé ne semble pas être couvert par l'expression « accords internationaux conclus par la République de Bulgarie » à l'article 149(1). Il est recommandé de le mentionner.

5. Conclusion

90. Les dispositions de la Constitution de la République de Bulgarie, notamment du fait de leurs récentes modifications, sont généralement conformes aux normes européennes et en harmonie avec la pratique constitutionnelle d'autres Etats européens. La Constitution offre un cadre solide qui a permis le développement du système démocratique de la Bulgarie, lequel a été internationalement reconnu avec l'adhésion du pays au Conseil de l'Europe puis à l'Union européenne.

91. Cela ne signifie pas pour autant qu'on ne puisse pas apporter de nouvelles améliorations au texte, en particulier au regard des points suivants :

1. Les dispositions relatives à la possibilité d'assortir certains droits fondamentaux de restrictions ne sont pas assez précises.
2. Les droits des personnes appartenant à des minorités nationales devraient être protégés plus clairement au niveau constitutionnel.
3. Il conviendrait que le Médiateur soit élu à une majorité qualifiée.

92. En outre, plusieurs aspects du chapitre VI sur le pouvoir judiciaire appellent des commentaires :

1. Le fait que le ministre de la Justice préside le Conseil judiciaire supérieur et dispose d'un droit d'initiative pose problème.
2. Le droit du ministre de proposer le budget peut être en contradiction avec le principe constitutionnel de l'indépendance budgétaire de la justice.
3. L'appartenance au Conseil judiciaire devrait être incompatible avec tout mandat représentatif ou toute fonction politique.
4. Il faudrait s'assurer qu'au sein du Conseil judiciaire supérieur, juges, procureurs et magistrats instructeurs ne s'immiscent pas dans les activités qui ne les concernent pas.
5. La période de stage de cinq ans imposée aux nouveaux juges est un obstacle de taille à l'indépendance de la justice.
6. Les pouvoirs octroyés aux inspecteurs sont trop importants et comportent un risque d'ingérence dans l'administration de la justice.

93. Les nouvelles dispositions de la Constitution relatives à l'immunité civile et pénale dans l'appareil judiciaire sont conformes aux précédentes recommandations de la Commission de Venise et doivent être saluées. En revanche, les difficultés relatives à la structure du Conseil judiciaire supérieur n'ont pas été levées depuis les avis précédents de la commission. Onze membres sont toujours élus par le parlement à une majorité simple. Une solution pourrait consister à limiter à un tiers le nombre de membres du conseil élus par le parlement et à imposer un vote à la majorité qualifiée.

94. La Commission de Venise se félicite de la réaction constructive des autorités bulgares à cet avis et reste à leur disposition, ainsi qu'à celle de l'Assemblée parlementaire, pour toute coopération ultérieure.