



Strasbourg, le 16 mars 2009

CDL-AD(2009)011
Or. angl.

Avis n° 515 / 2009

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

AVIS
SUR LE PROJET DE LOI
PORTANT MODIFICATION ET COMPLÉTANT
LA LOI SUR LE POUVOIR JUDICIAIRE
DE LA BULGARIE

adopté par la Commission de Venise
à sa 78^e session plénière
(Venise, 13-14 mars 2009)

sur la base des observations de
M. Harry GSTÖHL (membre, Liechtenstein)
M. James HAMILTON (membre suppléant, Irlande)

Introduction

1. Par une lettre en date du 8 janvier 2009, M. Ivan Petkov, Représentant permanent de la Bulgarie auprès du Conseil de l'Europe, a demandé un avis sur le projet de loi portant modification et complétant la Loi sur le pouvoir judiciaire de la Bulgarie.

2. Le présent avis a été élaboré sur la base des observations de MM. Gstöhl et Hamilton (CDL(2008)038 et 039, respectivement), qui ont été invités par la Commission de Venise à faire office de rapporteurs.

3. Le présent avis a été adopté à la 78^e session plénière de la Commission de Venise (Venise, 13-14 mars 2009).

REMARQUES GÉNÉRALES

4. La Loi sur le pouvoir judiciaire (également dénommée Loi sur le système judiciaire, ci-après "la Loi") a été adoptée en 2007; c'est un long texte, complet et détaillé de 409 articles, qui aborde des sujets divers : principes généraux, Conseil judiciaire suprême, corps d'inspection du Conseil judiciaire suprême, tribunaux et audiences, services du procureur, service national d'instruction, statut, nomination, traitement disciplinaire et révocation des juges, procureurs et magistrats instructeurs.

5. Le projet de loi portant modification et complétant la Loi sur le pouvoir judiciaire (la Loi) est accompagné d'un exposé des motifs. Ce dernier indique que des modifications ont été apportées à la loi par suite des amendements introduits en 2006 et 2007 à la Constitution de la République de Bulgarie, de l'adhésion du pays à l'Union européenne, des recommandations faites par les organes européens (rapport de monitoring de la Commission européenne et rapport d'experts européens) et des recommandations des magistrats.

6. Le projet de loi lui-même est un document complet modifiant de nombreuses dispositions de la Loi. Les amendements sont la plupart du temps d'ordre technique, beaucoup d'entre eux traitant de questions telles que des changements de délais et autres questions du même genre.

PROJET DE LOI PORTANT MODIFICATION ET COMPLÉTANT LA LOI SUR LE POUVOIR JUDICIAIRE (LA LOI)

7. Les principales modifications apportées par le projet de loi semblent être les suivantes:

1. modifications destinées à réorganiser le service d'instruction et à renforcer le contrôle qu'exerce sur lui le Procureur général;
2. modifications concernant le Conseil judiciaire suprême – renforcement de cet organe;
3. une disposition demandant au Conseil judiciaire suprême d'adopter un code de déontologie pour tous les juges et procureurs;
4. modifications des dispositions relatives à la discipline.

8. Il n'a pas été demandé à la Commission de Venise de donner un avis sur la Loi, mais comme les amendements se rapportent à cette dernière, plusieurs références seront faites à ses dispositions lorsqu'il y a lieu.

Service d'instruction

9. L'article 148 de la Loi, tel que modifié, prévoit un Service d'instruction national centralisé (NIS). Les services instruction de district sont abolis et remplacés par des unités territoriales au sein du NIS.

10. En vertu de l'article 141, le/la Procureur(e) général(e) détermine les priorités du NIS et reçoit des rapports de son directeur. Il/elle reçoit également des rapports des ministères de la défense et de l'intérieur sur leurs enquêteurs de la police. En vertu de l'article 138, des unités interinstitutions d'instruction spécialisées peuvent être établies sous la direction d'un procureur nommé par le Procureur général.

11. Il peut être utile de noter que la Loi prévoit une **structure hautement hiérarchique au sein des services du procureur**, avec des procureurs de rang supérieur jusqu'au niveau du Procureur général, habilités à donner des instructions et à recevoir des rapports des procureurs de rang inférieur pour des affaires spécifiques. **Étant donné que l'on signale depuis longtemps un problème de corruption chez certains procureurs en Bulgarie, cette structure semble appropriée pour lutter contre le problème.**

12. **Il convient toutefois de noter que les procureurs conservent des éléments de pouvoir que l'on rencontre généralement dans le modèle de procurature de type soviétique traditionnel.** Par exemple, l'article 145 confère aux procureurs de vastes pouvoirs leur permettant d'obtenir des documents et des informations, d'effectuer des inspections, de convoquer les citoyens et les représentants de personnes morales et d'émettre des ordonnances juridiques contraignantes à l'intention de tous les organes d'État, des personnes morales et des citoyens. Il semble que ces pouvoirs puissent être exercés sans recours aux tribunaux pour obtenir des mandats ou une autre autorisation. En outre, l'article 145.5 mentionne le droit du procureur de contester les actes illégaux (bien qu'il n'apparaisse pas clairement s'il a le dernier mot et il se peut qu'un tribunal puisse confirmer la légalité de l'acte contesté). L'article 146 permet au procureur d'ordonner une libération immédiate de détention sans intervention d'un tribunal¹.

Conseil judiciaire suprême

13. L'un des principaux sujets abordés par la Loi est le Conseil judiciaire suprême créé en vertu de l'article 130 de la Constitution de la Bulgarie et défini comme une personne morale créée en tant qu'organe permanent représentant le pouvoir judiciaire et assurant son indépendance (article 16).

14. Le Conseil judiciaire suprême revêt une importance fondamentale dans le système judiciaire bulgare. Il y a lieu de rappeler que – en ce qui concerne la Constitution – la Commission de Venise a fait un certain nombre de commentaires critiques dans son *Avis n° 444/2007 sur la Constitution de la Bulgarie* (CDL-AD(2008)009)². Ses commentaires concernaient en particulier les points suivants:

¹ La Commission de Venise a critiqué ces pouvoirs des procureurs sans intervention ou supervision d'un tribunal dans ses avis précédents, notamment dans son Avis sur le projet de loi relatif au parquet et sur le projet de loi relatif au conseil des procureurs de l'« ex-République yougoslave de Macédoine » (CDL-AD(2007)011, paragraphes 14 à 16).

² La Commission de Venise a formulé des observations critiques à l'égard du Conseil judiciaire suprême dès 1999, voir Avis sur la réforme du système judiciaire en Bulgarie (CDL-INF(1999)005); Avis sur le projet de loi portant amendement de la loi sur le système judiciaire de la Bulgarie (CDL-AD(2002)015); Avis sur les amendements constitutionnels réformant le système judiciaire en Bulgarie (CDL-AD(2003)016), par. 25: "Une recommandation importante formulée par la Commission de Venise depuis 1999, à savoir la dépolitisation du Conseil suprême de la magistrature en prévoyant l'élection de sa composante parlementaire à la majorité

- Election de la composante parlementaire à la majorité simple: 11 membres du Conseil judiciaire suprême sont encore élus par le Parlement à la majorité simple (paragraphe 24 à 26 de l'Avis) ce qui, selon la Commission de Venise, accroît le risque de politiser le Conseil judiciaire suprême et menace par conséquent son indépendance.
- Rôle du ministre de la justice en tant que président du Conseil judiciaire suprême: la fonction du ministre de la Justice au sein du Conseil judiciaire suprême a également été critiquée (paragraphe 29 à 32). La critique visait principalement le fait que le ministre de la Justice préside le Conseil judiciaire suprême (bien qu'il n'ait pas le droit de vote) mais aussi le droit constitutionnel de soumettre des propositions au Conseil judiciaire suprême, notamment pour la nomination et la révocation des juges; de proposer un projet de budget de la justice; de faire des propositions de nomination, promotion, rétrogradation, mutation et révocation; de gérer les biens du système judiciaire et de participer à l'organisation de la formation des juges, procureurs et magistrats instructeurs – ce qui indique que le ministre sera l'élément moteur des activités du Conseil. La Commission de Venise a estimé que cela n'était pas conforme au principe de l'indépendance du judiciaire.
- Représentation des juges, procureurs et magistrats instructeurs au sein du Conseil judiciaire suprême: la Commission de Venise a vu un risque de compromettre l'indépendance du judiciaire par les divers organes du pouvoir judiciaire (juges, procureurs et magistrats instructeurs), non parce qu'ils sont réunis au sein du Conseil judiciaire suprême, mais parce que cette organisation commune risque d'estomper la distinction entre ces trois organes, de sorte qu'une branche pourrait se trouver trop impliquée dans l'administration des autres groupes (paragraphe 34 à 40 de l'Avis).

15. Le projet de Loi a introduit un certain nombre de changements dans les pouvoirs du Conseil judiciaire suprême. Bien que le ministre en demeure président, un autre membre peut désormais présider les réunions en son absence. **Il serait préférable que le ministre n'assure pas la présidence mais une réduction de son rôle constituerait déjà un pas dans la bonne direction.**

16. Le projet de Loi prévoit l'adoption par le Conseil judiciaire suprême d'un **Code de déontologie pour les juges, procureurs, magistrats instructeurs et officiers de justice, initiative qu'il convient de saluer. Dans la mesure où il est rédigé de manière suffisamment concrète, son utilisation comme base d'une procédure disciplinaire peut contribuer à la certitude juridique en ce qui concerne les règles applicables.**

17. Le Conseil judiciaire suprême détermine également le nombre d'officiers de justice autres que les magistrats. Cette demande avait été faite par les gestionnaires qui ont fait valoir que le budget était lié au Conseil judiciaire suprême et pour cette raison, le nombre d'officiers de justice financés par ce budget devrait être déterminé par le Conseil judiciaire suprême lui-même. Bien que l'argument concernant le budget puisse être facilement suivi, la question demeure de savoir si un nombre suffisant d'officiers de justice (dans le cadre du budget) sera affecté aux différents organes qui ne sont pas représentés également au sein du Conseil

qualifiée, aurait cependant pu être mise en œuvre même dans le cadre des modifications actuelles. L'absence d'une telle disposition peut se faire davantage sentir après les modifications actuelles, qui étendent substantiellement les pouvoirs du Conseil suprême de la magistrature, notamment en permettant à un cinquième de ses membres de demander la levée de l'immunité d'un magistrat. Sous ce rapport, on peut regretter aussi que le projet de loi n'ait pas pris en compte d'autres recommandations de la Commission, en particulier concernant le besoin de constituer un comité d'experts chargé d'examiner les affaires et de rendre un avis au Conseil suprême de la magistrature avant que celui-ci ne vote sur la question, et de veiller à ce que quiconque propose la levée d'une immunité n'ait pas droit de vote sur cette proposition."

judiciaire suprême. La réponse pourrait toutefois être réglée par la pratique quotidienne plutôt que par des discussions théoriques.

18. Le **corps d'inspection** au sein du Conseil judiciaire suprême est une personne morale dont le siège est à Sofia. La nomination de ses membres (l'inspecteur général et les inspecteurs) est soumise à l'Assemblée nationale (article 49 de la Loi) pour élection. Le corps d'inspection est essentiellement chargé de contrôler l'organisation et le fonctionnement des tribunaux, des services des procureurs et des organes d'instruction. Il doit également soumettre un programme annuel et un rapport sur ses activités au Conseil judiciaire suprême (article 55.1.8 de la Loi). **La modification proposée donnera au Conseil judiciaire suprême le pouvoir de recommander l'inspection des juges et des procureurs en dehors du programme annuel. Il aura également un accès plus rapide et amélioré à l'information.**

19. Un **système d'assurance** est créé pour les membres du Conseil judiciaire suprême; il est couvert par le budget du système judiciaire et d'autres règles ont été introduites pour ce qui est du statut des personnes appartenant au pouvoir judiciaire. **Ce type d'amendement ou de complément est bienvenu, car il souligne l'indépendance du système judiciaire lui-même.**

20. La gestion des biens (meubles et immeubles) est régie par les articles 387 à 390 de la Loi. Le **projet de Loi propose que le pouvoir du ministre de la Justice en vertu de la Loi actuelle de transférer des avoirs d'un organe à un autre (avec le consentement des directeurs administratifs des organes judiciaires) soit transféré au Conseil judiciaire suprême. Cette proposition souligne clairement l'indépendance du judiciaire et est considérée comme une réelle amélioration.**

21. Néanmoins, un certain nombre de problèmes identifiés par la Commission de Venise dans des avis antérieurs, et réitérés ci-dessus, n'ont pas été abordés. **Le système d'élection de la composante parlementaire du Conseil judiciaire suprême comporte toujours un risque de politisation. La combinaison des pouvoirs des juges, procureurs et magistrats instructeurs dans un seul conseil judiciaire (tels que les pouvoirs en matière de nomination et de discipline) demeure problématique.**

Pouvoirs disciplinaires

22. Des changements, qui semblent généralement positifs, ont été introduits en ce qui concerne les pouvoirs disciplinaires. Les **définitions des infractions disciplinaires à l'article 307 semblent plus précises qu'auparavant et la référence à la violation du code de déontologie est à saluer, car son adoption devrait apporter une plus grande clarté.**

23. Lorsqu'une personne est suspendue en attendant une procédure pénale, il est indiqué clairement qu'il n'y a pas de révocation tant que la procédure n'est pas terminée. Il n'est pas fait mention de l'immunité des juges, qui avait précédemment fait l'objet de critiques de la part de la Commission de Venise.

24. La Loi prévoit des audiences devant un jury disciplinaire, mais **il ne semble pas y avoir de dispositions concernant la manière dont cet organe est choisi** (voir articles 317 à 320). La décision effective, sauf dans les cas mineurs, doit être adoptée par le Conseil judiciaire suprême (article 320).

25. La disposition énonçant que 1/5 des membres du Conseil judiciaire suprême peuvent proposer une sanction disciplinaire est problématique, car dans un tel cas les accusés sont également les juges (article 312.1.4). **Si les membres du Conseil judiciaire suprême portent l'accusation, ils ne devraient pas aussi rendre de décision.**

26. Les dispositions concernant le droit du juge ou du procureur accusé d'être entendu et représenté devant le jury semblent appropriées, mais **il n'y a aucune mention d'un droit d'être entendu et représenté devant le Conseil judiciaire suprême, qui prend la décision effective** (articles 313 et 318.2). Il y a une disposition prévoyant la possibilité de former un appel devant un tribunal (article 323).

Autres dispositions

27. Afin de protéger le système judiciaire, il est proposé, en vertu de l'article 107 du projet de Loi, d'instaurer un Service de sécurité comme entité judiciaire. Le principal objet de cet amendement semble être la clarté budgétaire, bien que les autorités bulgares y voient une étape supplémentaire dans l'indépendance du judiciaire.

28. En vertu de l'article 195, les juges et procureurs ne peuvent être membres de partis politiques ou d'organisations ayant un but politique ou menant une activité politique. **Bien que cela puisse encore se justifier dans la situation actuelle de la Bulgarie, il est recommandé de faire le point de temps à autre sur la nécessité de cette disposition.**

29. Enfin, l'article 67.2 de la Loi prévoit des assesseurs judiciaires dans les tribunaux militaires, qui peuvent être des généraux, des amiraux, des officiers ou des sous-officiers en service militaire permanent. Ils participent aux audiences. **Il ne semble pas y avoir de garanties dans la législation assurant que le personnel militaire faisant fonction d'assesseurs judiciaires soit indépendant et impartial**, à moins que l'exigence énoncée à l'article 68.3 selon laquelle ils doivent être désignés par l'assemblée générale des juges de la Cour d'appel militaire sur proposition de leurs chefs d'unités puisse être considérée comme telle (voir l'*affaire Findlay c. le Royaume-Uni* (1997) 24 221 97/8).

Conclusion

30. Les amendements proposés ne semblent pas soulever d'objection particulière et apparaissent dans l'ensemble positifs. Un petit nombre d'améliorations possibles sont envisageables. Elles sont énumérées ci-après.

31. S'agissant de la Loi, un certain nombre de questions qui avaient été signalées précédemment par la Commission de Venise concernant le système judiciaire (voir paragraphe 14, note 2, ci-dessus), n'ont pas encore été abordées.

32. La Commission de Venise fait les recommandations suivantes:

Concernant le service d'instruction:

33. La Loi

- Les procureurs conservent des éléments des pouvoirs que l'on rencontre généralement dans le modèle de procurature de type soviétique traditionnel (par exemple articles 145 et 146). La Commission de Venise recommande que ces dispositions soient révisées pour permettre l'intervention des tribunaux ou la supervision des pouvoirs des procureurs.

Concernant le Conseil judiciaire suprême:

34. Recommandations précédentes (Avis n° 444/2007)

- Le système d'élection de la composante parlementaire du Conseil judiciaire suprême comporte toujours un risque de politisation et devrait donc être révisé.

- La combinaison des pouvoirs des juges, procureurs et magistrats instructeurs dans un seul conseil judiciaire (tels que les pouvoirs en matière de nomination et de discipline) demeure problématique et devrait également être révisée.

35. *Le projet de Loi*

- Le ministre demeure président, mais un autre membre peut désormais présider les réunions en son absence – ce rôle réduit du ministre et une mesure à saluer, mais il serait préférable que le ministre n'assurent pas la présidence.

Concernant les pouvoirs disciplinaires:

36. *La Loi*

- À propos des articles 317 à 320 relatifs au jury disciplinaire, la Commission de Venise recommande que des dispositions soient introduites pour traiter de la sélection de ce jury.
- L'article 312.4 énonçant que 1/5 des membres du Conseil judiciaire suprême peuvent proposer une sanction disciplinaire est problématique, car les accusés dans ce cas sont également les juges. La Commission de Venise recommande que si les membres du Conseil judiciaire suprême portent l'accusation ils ne devraient pas aussi prendre de décision.
- A propos des articles 313 et 318 concernant le droit du juge ou du procureur accusé d'être entendu et représenté devant un jury, la Commission de Venise recommande qu'une disposition ont mentionne également le droit d'être entendu et représenté devant le Conseil judiciaire suprême, qui prend la décision effective.

Concernant les autres dispositions:

37. *Le projet de Loi*

- Les juges et procureurs ne peuvent être membres de partis politiques ou d'organisations ayant un but politique ou menant une activité politique. Bien que cela puisse encore se justifier dans la situation actuelle de la Bulgarie, il est recommandé de faire le point de temps à autre sur la nécessité de cette disposition.

38. *La Loi*

- Des assesseurs dans les tribunaux militaires, qui peuvent être des généraux, des amiraux, des officiers ou des sous-officiers en service militaire permanent, peuvent participer aux audiences. Il ne semble pas y avoir de garanties dans la législation assurant que le personnel militaire faisant fonction d'assesseurs judiciaires soit indépendant et impartial, à moins que l'exigence énoncée à l'article 68.3 selon laquelle ils doivent être désignés par l'assemblée générale des juges de la Cour d'appel militaire sur proposition de leurs chefs d'unités puisse être considérée comme telle. Sinon, la Commission de Venise recommande l'introduction de telles garanties.

- 39. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités bulgares pour toute assistance complémentaire.