



Strasbourg, 20 décembre 2010

Avis n° 591/2010

CDL-AD(2010)041
Or. angl.

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

AVIS

**SUR LE PROJET DE LOI PORTANT MODIFICATION DE LA LOI SUR
LE POUVOIR JUDICIAIRE**

ET

**LE PROJET DE LOI PORTANT MODIFICATION DU CODE DE
PROCEDURE PENALE**

DE LA BULGARIE

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 85^e session plénière
Venise (17-18 décembre 2010)**

Sur la base des commentaires de :

M. Harry GSTÖHL (membre, Liechtenstein)
M. James HAMILTON (membre suppléant, Irlande)
**M. Jeremy McBRIDE (expert auprès du Service du renforcement des
capacités en matière juridique et de droits de l'homme de la
Direction Générale des droits de l'homme et des affaires juridiques,
Royaume-Uni)**

TABLE DES MATIÈRES

I.	INTRODUCTION	3
II.	HISTORIQUE	4
III.	REMARQUES PRÉLIMINAIRES.....	4
IV.	PROJET DE LOI PORTANT MODIFICATION DE LA LOI SUR LE POUVOIR JUDICIAIRE.....	6
V.	LES DEUX VERSIONS DU PROJET DE LOI PORTANT MODIFICATION DU CODE DE PROCÉDURE PÉNALE	9
	A. Compétence	10
	B. Recours à des moyens de surveillance spéciaux (cette section ne s'applique pas au second projet de loi sur le CPP).....	13
	C. Organes actifs durant la phase préalable au procès.....	14
	D. L'interrogation des témoins (cette disposition a été supprimée dans le second projet de loi sur le CPP et la possibilité d'interroger des témoins anonymes a été laissée à la procédure pénale ordinaire).....	14
	E. La levée du secret bancaire et la divulgation de renseignements fiscaux et de sécurité sociale (cette disposition a été supprimée intégralement dans le second projet de loi sur le CPP).....	15
	F. Les pouvoirs du procureur après la clôture de l'instruction	16
	G. Les règles de procédure (le second projet de loi sur le CPP n'a conservé qu'un petit nombre de règles de procédure spéciales afin que les juridictions spécialisées restent réellement un élément du système judiciaire).....	16
	H. Les appels (toute référence à une procédure spécifique a été supprimée dans le second projet de loi sur le CPP).....	18
	I. Règles générales.....	18
	J. Dispositions transitoires	18
VI.	CONCLUSION.....	19

I. INTRODUCTION

1. Dans une lettre du 19 juillet 2010, M. Mihail Bozhkov, Chargé d'affaires a.i. de la Représentation permanente de la République de Bulgarie auprès du Conseil de l'Europe, agissant au nom du Parlement de la Bulgarie, a demandé un avis sur le projet de loi portant modification de la loi sur le pouvoir judiciaire et sur le projet de loi portant modification du Code de procédure pénale de la Bulgarie.

2. Le présent avis a été préparé conjointement avec le Service du renforcement des capacités en matière juridique et de droits de l'homme de la Direction Générale des droits de l'homme et des affaires juridiques, sur la base des commentaires de M. Harry Gstöhl (Liechtenstein), M. James Hamilton (Irlande) et M. Jeremy McBride (Royaume-Uni), invités par la Commission de Venise et le Service du renforcement des capacités en matière juridique et de droits de l'homme à intervenir en qualité de rapporteurs. Leurs commentaires figurent respectivement dans les documents CDL(2010) 087, 088 et DG-HL (2010) 20.

3. Le projet d'avis sur le projet de loi portant modification de la loi sur le pouvoir judiciaire et sur le projet de loi portant modification du Code de procédure pénale de la Bulgarie a été présenté lors de la 84^e Session plénière de la Commission de Venise en octobre 2010. Les modifications consistent globalement en l'introduction de juridictions pénales, de services du procureur et d'organes d'instruction spécialisés. Si l'idée d'instituer de telles juridictions n'est pas contestable en soi, un certain nombre de points doivent être précisés pour que les dispositions concernées soient conformes aux normes européennes. La Commission de Venise a eu connaissance d'un courrier récent d'organisations non gouvernementales, notamment de la Fondation des avocats bulgares pour les droits de l'homme et de l'Association pour l'intégration européenne et les droits de l'homme, qui mentionne de nouveaux arguments devant être pris en considération.

4. Du 7 au 9 novembre 2010, les rapporteurs M. Harry Gstöhl (Liechtenstein) et M. Jeremy McBride (Royaume-Uni, expert de la DGHL), accompagnés de Mme Tanja Gerwien de la Commission de Venise, se sont rendus à Sofia, où ils ont rencontré le ministre de la Justice, le vice-président de l'Assemblée nationale et président de la commission de la sécurité intérieure et de l'ordre public, des représentants de la Fondation des avocats bulgares pour les droits de l'homme et de l'Association pour l'intégration européenne et les droits de l'homme, le procureur général, le vice-président de la Cour suprême de cassation et le ministre de l'Intérieur.

5. Avant sa visite, la Commission de Venise a reçu une deuxième version du projet de loi portant modification du Code de procédure pénale (CDL(2010)143). La première version de ce projet de loi portant ayant été acceptée lors de sa première lecture devant le Parlement, et puisque la seconde version sera également soumise au Parlement, de sorte que l'une ou l'autre des deux versions – ou une combinaison des deux – pourra être adoptée par le Parlement, les deux versions du projet de loi seront commentées dans le présent avis. Il n'y a pas eu de deuxième version du projet de loi portant modification de la loi sur le pouvoir judiciaire, qui demeure tel qu'il a été soumis initialement à la Commission de Venise. Le projet de loi portant modification de la loi sur le pouvoir judiciaire et les deux versions du projet de loi portant modification du Code de procédure pénale seront appelées collectivement « les trois projets de lois ».

6. L'avis a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 85^e Session plénière des 17-18 décembre 2010.

II. HISTORIQUE

7. En 2003, la Commission de Venise a identifié un certain nombre de problèmes au sein du système judiciaire bulgare, dans son mémorandum sur la réforme du système judiciaire de Bulgarie¹ dans lequel elle a conclu que des résultats insuffisants avaient été obtenus 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. L'une des causes de ce problème mentionnées dans le mémorandum était le degré élevé d'immunité accordé aux juges, et l'un des sujets de discussion portait 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.

8. Dans sa résolution d'avril 2010 sur le dialogue postsuivi avec la Bulgarie, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a considéré que ce pays progressait convenablement dans le sens de la mise en œuvre des recommandations de l'Assemblée, mentionnant notamment l'adoption en 2007 de nouvelles dispositions constitutionnelles sur l'immunité civile et pénale dans l'appareil judiciaire et, en décembre 2008, la modification du Code de procédure pénale qui a aboli l'obligation pour les civils de porter devant des juridictions militaires les actions judiciaires à l'encontre de la police². L'Assemblée a souligné cependant que de nombreux changements avaient été introduits trop rapidement afin de se conformer aux normes européennes en vue de l'adhésion à l'Union européenne. Ces remarques s'appliquaient en particulier aux changements relatifs au système judiciaire³.

9. La Bulgarie a reçu des réponses similaires concernant ses engagements auprès de l'Union européenne. Elle a signé le traité d'adhésion le 25 avril 2005 et elle est devenue un membre à part entière le 1^{er} janvier 2007. La Commission européenne a formulé, dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification établi immédiatement après l'adhésion, un certain nombre de recommandations concernant l'adoption de mesures plus efficaces pour lutter contre le crime organisé et la corruption au plus haut niveau de l'Etat. Les exposés des motifs des projets de lois portant modification respectivement de la loi sur le pouvoir judiciaire et du Code de procédure pénale expliquent que les autorités bulgares ont élaboré ces textes en réponse aux problèmes liés à la lutte contre le crime organisé et la corruption dans leur pays, identifiés dans les rapports de la Commission européenne dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification.

III. REMARQUES PRÉLIMINAIRES

10. Pour ce qui concerne les changements qui pourraient être apportés aux trois projets de lois ou l'élaboration de nouvelles lois, la Commission de Venise renvoie à son Avis sur la conception pour une nouvelle loi sur les actes normatifs de Bulgarie (CDL-AD(2009)018) et son Avis sur le projet de loi sur les actes normatifs de Bulgarie (CDL-AD(2009)053) et encourage le Parlement bulgare, s'il ne l'a pas déjà fait, à suivre les recommandations de la Commission de Venise concernant l'élaboration, la conception et l'étude d'impact de tout projet de loi présenté par des membres du Parlement⁴.

11. Le projet de loi portant modification de la loi sur le pouvoir judiciaire (ci-après le « projet de loi sur le PJ ») et les deux versions du projet de loi portant modification du Code de

¹ CDL-AD(2003)012, paragraphes 14-15.

² Résolution 1730 (2010) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur le dialogue postsuivi avec la Bulgarie, paragraphes 6 – 6.6.

³ *Ibid.*, paragraphe 3.

⁴ Voir les paragraphes 22-24, 30-32 (en particulier le paragraphe 23) de CDL-AD(2009)053 et les paragraphes 58-63 de CDL-AD(2009)018.

procédure pénale (ci-après le « premier projet de loi sur le CPP » et le « second projet de loi sur le CPP ») sont étroitement liés. Les modifications qu'ils introduisent établissent un système de juridictions pénales, de services du procureur et d'organes d'instruction spécialisés en charge de certaines infractions, et en particulier de celles qui sont habituellement commises par les organisations criminelles et par des responsables et des fonctionnaires corrompus.

12. Les objectifs des projets de lois semblent clairs : délivrer une justice de qualité dans des délais raisonnables au moyen de juridictions pénales et d'organes d'instruction spécialisés composés de juges et de procureurs ayant une qualification et une expérience supérieures à celles qui sont prévues pour les juridictions, services du procureur et organes d'instruction ordinaires. Il convient cependant de préciser que les réformes proposées conservent le système judiciaire tel qu'il est et qu'aucune refonte plus générale du système n'est proposée.

13. Les modifications envisagent que certaines infractions, parfois au seul cas où elles sont présumées avoir été commises par des juges, des procureurs ou divers agents publics (cette disposition n'apparaît plus dans le second projet de loi sur le CPP), soient jugées par une « juridiction pénale spécialisée ». Les juridictions pénales spécialisées auront pour juridiction de troisième instance la Cour suprême de cassation. Tandis que celle-ci existe déjà en Bulgarie (en vertu de l'article 119.1 de la Constitution et de l'article 108 de la loi sur le système judiciaire)⁵, les juridictions pénales spécialisées seront créées si le projet de loi portant modification de la loi sur le pouvoir judiciaire est adopté.

14. L'article 119.2 de la Constitution autorise expressément la création de ces juridictions « spécialisées » par la loi. Les juridictions « spécialisées » ne sont pas conçues comme des juridictions d'exception, lesquelles sont interdites par l'article 119.3 de la Constitution. Dans son histoire récente, la Bulgarie a connu des juridictions pénales d'exception créées pour juger et condamner des citoyens bulgares après la Deuxième Guerre mondiale, et le fonctionnement de ces juridictions est encore présent dans la mémoire collective de la population bulgare.

15. En complément des dispositions spéciales qu'elles introduisent concernant la conduite des procès par ces juridictions, les modifications portent sur les appels consécutifs aux procès, le traitement des conflits de compétence et la phase préalable au procès. Elles incluent aussi des dispositions sur l'interrogation des témoins lors de ces procès et des procédures en appel et sur la levée du secret bancaire et la divulgation de renseignements fiscaux et de sécurité sociale (le soulignement signale les dispositions supprimées dans le second projet de loi sur le CPP) ainsi que des dispositions sur les pouvoirs du ministère public après la clôture de l'instruction et les dispositions concernant certaines mesures transitoires.

16. Les normes européennes pertinentes concernant les modifications contenues dans les projets de lois sont celles de la Convention européenne des droits de l'homme, telle qu'interprétées et appliquées par la Cour européenne des droits de l'homme.

17. Il convient de garder à l'esprit que l'évaluation de dispositions légales ne peut donner qu'une indication imparfaite de leur impact possible – positif ou négatif – sur la mise en œuvre des normes européennes. Leurs modalités d'application concrète seront souvent beaucoup plus pertinentes à cet égard.

18. Par ailleurs, le fait d'avoir recours, pour juger certaines infractions, à une juridiction différente de celles qui sont utilisées pour la majorité des affaires pénales ne paraît pas en soi en contradiction avec les exigences de la Convention européenne des droits de l'homme. D'une part, la répartition de la compétence pour juger les infractions entre les différentes juridictions est une caractéristique générale des systèmes judiciaires ; par ailleurs, l'article 2 du Protocole n°7, que la Bulgarie a ratifié, reconnaît implicitement la validité de cette approche

⁵ Il n'est donc pas nécessaire d'examiner son rôle dans cette section de l'avis.

puisque'il prévoit une exception au droit à un double degré de juridiction, lorsque « l'intéressé a été jugé en première instance par la plus haute juridiction ».

19. Par ailleurs, l'ancienne Commission européenne des droits de l'homme a estimé que l'utilisation d'une juridiction spéciale pour juger certaines infractions ne posait en soi aucun problème du point de vue de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme⁶. De même, il n'y a eu aucune objection de principe, de la part de la Cour européenne des droits de l'homme, à la création d'une cour de sûreté de l'Etat⁷.

20. En outre, il ne semble y avoir aucun obstacle fondamental à ce que certaines catégories de personnes soient jugées par une juridiction constituée spécialement, puisque la Cour européenne des droits de l'homme n'a jamais considéré que l'utilisation de juridictions militaires pour juger les membres de l'armée ou de la cour de cassation d'un pays pour juger les ministres était contraire au droit d'être jugé par un tribunal indépendant et impartial établi par la loi⁸, bien qu'elle est conclue qu'il était généralement inacceptable que ces juridictions soient utilisées pour juger des civils⁹ (ce paragraphe concerne un point qui a été supprimé du second projet de loi sur le CPP).

21. Cependant, comme l'ont montré plusieurs affaires impliquant des juridictions militaires et des cours de sûreté de l'Etat, la constitution d'une juridiction spéciale peut entraîner certaines difficultés pour respecter les exigences d'indépendance et d'impartialité¹⁰. Par ailleurs, même si ce n'est pas le problème ici, le fonctionnement d'une juridiction spécialisée – qu'elle statue en première instance ou en appel – doit toujours respecter tous les autres aspects du droit à un procès équitable prévus par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, sauf en cas de dérogation au titre de son article 15, ce qui ne semble pas être proposé pour les projets de lois.

22. Une solution qui pourrait être envisagée par les autorités bulgares consisterait à ce que les affaires sensibles relevant du champ d'application des projets de lois, lorsqu'elles sont normalement de la compétence des tribunaux régionaux, soient transférées aux juridictions de Sofia afin d'éviter que le procès ne se tienne dans la région où opèrent certaines organisations criminelles concernées par l'affaire. Cependant, les autorités bulgares ont indiqué à la Commission de Venise qu'un tel transfert, en l'état actuel du système judiciaire bulgare et des tribunaux dont il dispose, surchargerait totalement les juridictions de la capitale déjà en difficulté. A cet égard, il pourrait plutôt être envisagé d'utiliser les ressources destinées à la création de nouvelles juridictions pénales spécialisées pour renforcer les juridictions existant déjà à Sofia.

IV. PROJET DE LOI PORTANT MODIFICATION DE LA LOI SUR LE POUVOIR JUDICIAIRE

23. Le paragraphe 5 du projet de loi portant modification de la loi sur le PJ établit une juridiction pénale spécialisée et prévoit que son domaine de compétence doit être défini par la loi. Cette juridiction spécialisée doit avoir le rang d'un tribunal d'instance et les affaires doivent y être

⁶ *X et Y c. Irlande* (déc.), n°8299/78, 10 octobre 1980.

⁷ Voir par exemple *Incal c. Turquie*, n°22678/93, 9 juin 1998 et *Sadak et autres c. Turquie (N°1)*, n°s 29900/96, 29901/96, 29902/96 et 29903/96, 17 juillet 2001.

⁸ Voir par exemple *Findlay c. Royaume-Uni*, n°22107/93 et *Irfan Bayrak c. Turquie*, n°39429/98, 3 mai 2007 concernant les tribunaux militaires et *Coême et autres c. Belgique*, n°s 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 et 33210/96. 22 juin 2000 concernant une cour de cassation.

⁹ *Ergin c. Turquie (N°6)*, n°47533/99, 4 mai 2006.

¹⁰ Voir par exemple les affaires *Findlay* et *Irfan Bayrak* citées précédemment au sujet des tribunaux militaires et les affaires *Incal c. Turquie*, n°22678/93, 9 juin 1998 et *Sadak et autres c. Turquie (N°1)*, n°s 29900/96, 29901/96, 29902/96 et 29903/96, 17 juillet 2001 concernant une cour de sûreté de l'Etat. L'ancienne Commission européenne des droits de l'homme a considéré que la juridiction spéciale mise en cause dans l'affaire *X et Y c. Irlande*, (déc.), n°8299/78, 10 octobre 1980 était indépendante et impartiale.

jugées par un collège composé d'un juge et de deux assesseurs non professionnels. Le juge le plus expérimenté préside le collège et tous les juges de la juridiction pénale spécialisée forment l'assemblée générale. Les dispositions générales de la loi s'appliquent à cette assemblée générale. Le problème peut venir de la traduction, mais il semble manquer quelque chose dans cette disposition : s'il y a un juge et deux assesseurs non professionnels, pourquoi la disposition indique-t-elle que le juge « expérimenté » préside, puisqu'il n'y a qu'un seul juge ? Y a-t-il une possibilité que les assesseurs non professionnels soient remplacés par des juges ?

24. Le paragraphe 6 du projet de loi sur le PJ prévoit une juridiction pénale spécialisée du second degré tandis que le paragraphe 7 prévoit la création d'un service du procureur spécialisé qui inclura un service chargé d'instruire les affaires relevant de sa compétence.

25. Si un juge doit être remplacé, la règle générale veut que ce soit par un juge de la même juridiction et, si cela n'est pas possible, que le président de la juridiction pénale spécialisée du second degré détache un juge, conformément aux limites définies dans l'article 227 de la loi sur le système judiciaire. Si cela est également impossible, le président de la Cour suprême de cassation peut détacher un juge d'un tribunal d'instance ou d'une cour d'appel ayant le rang requis. Le détachement doit être coordonné avec l'autorité administrative du juge concerné et doit être motivé (paragraphe 5 du projet de loi sur le PJ).

26. Le second projet de loi sur le CPP ne définit aucun système spécifique de nomination des juges. Le projet de loi sur le PJ prévoit cependant que le Conseil judiciaire suprême approuve le nombre de juges devant être nommés au sein des juridictions pénales spécialisées (paragraphe 1 et 33 du projet de loi sur le PJ), conformément aux règles générales énoncées dans la loi sur le système judiciaire. Les compétences professionnelles requises sont supérieures à celles qui sont exigées pour les juridictions ordinaires et le recrutement se fait exclusivement au sein du corps judiciaire sur la base de critères de nomination plus stricts. Les propositions pour la nomination des juges doivent émaner d'au moins un cinquième des membres du Conseil judiciaire suprême. Le paragraphe 15 du projet de loi sur le PJ dispose que les juges des juridictions pénales spécialisées et les procureurs des services spécialisés du ministère public doivent avoir au moins dix années d'expérience professionnelle, dont cinq au minimum en tant que juge, procureur ou magistrat d'instruction dans le domaine pénal ; pour les juridictions d'appel, cette expérience doit être d'au moins douze ans, dont huit au minimum dans le domaine pénal.

27. Puisque les juridictions pénales spécialisées seront des juridictions ordinaires régies par la loi sur le PJ, il n'y a aucune raison de penser que, si ce projet de loi est adopté, les magistrats qui seront nommés dans ces juridictions ne réuniront pas les conditions nécessaires pour satisfaire aux exigences d'indépendance de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

28. Il serait toutefois souhaitable d'avoir confirmation de ce que les conditions générales pour la nomination des juges contenues dans l'article 162.3-5 de la loi sur le pouvoir judiciaire (à savoir d'avoir le niveau d'éthique et de professionnalisme requis, de respecter les normes déontologiques applicables aux juges, procureurs et magistrats d'instruction, de ne pas avoir été condamné à une peine d'emprisonnement pour une infraction pénale volontaire, sauf en cas de réhabilitation, et de ne pas souffrir d'une maladie mentale) s'appliquent aussi à la nomination des juges des juridictions pénales spécialisées, l'expérience supplémentaire ne devant pas servir de dispense pour les qualités essentielles attendues de tout futur juge.

29. L'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose aussi qu'une juridiction se prononçant sur une accusation en matière pénale, que ce soit en première ou en deuxième instance, doit être établie par la loi. Cette disposition entraîne qu'il doit exister une

base juridique à la fois pour la juridiction elle-même¹¹ et pour sa composition dans une affaire particulière¹². La première de ces conditions serait assurément remplie concernant les juridictions pénales spécialisées si le projet de loi sur le PJ était adopté¹³ et la deuxième exige simplement d'observer les dispositions contenues dans cette dernière mesure.

30. Le rang dans la hiérarchie judiciaire et la rémunération ont été convenablement alignés sur les compétences professionnelles supérieures requises (paragraphe 22 et 23 du projet de loi sur le PJ). D'après celui-ci, les juges et procureurs spécialisés des juridictions du premier degré ont le rang et la rémunération des juges et procureurs des juridictions d'appel ordinaires. Les juges et procureurs des juridictions pénales spécialisées du second degré ont le rang et la rémunération des juges et procureurs de la Cour suprême de cassation. Le projet de loi sur le PJ indique expressément que ces aspects n'ont pas d'incidence sur la nature des décisions ou l'indépendance des juges.

31. L'autorité administrative de chaque service du procureur répartit les tâches entre les services d'instruction spécialisés, y compris les services d'instruction ordinaires. La compétence de l'autorité administrative du service du procureur semble avoir été élargie du fait qu'elle concentre la capacité à répartir les activités d'instruction. Cette compétence a non seulement été donnée aux autorités administratives des nouveaux services spécialisés du procureur mais aussi aux procureurs ordinaires au niveau des tribunaux d'instance.

32. Des assistants judiciaires et du ministère public sont prévus au sein des juridictions pénales spécialisées (première instance et appel) et des services spécialisés du procureur. Ces personnels doivent avoir, en plus des autres conditions requises, une expérience professionnelle d'au moins trois ans (paragraphe 25 du projet de loi sur le PJ).

33. Les autres changements apportés au projet de loi sur le PJ sont d'ordre technique. Ils sont nécessaires pour la mise en place des juridictions pénales spécialisées (première instance et appel) et n'appellent aucun commentaire particulier.

34. La création de ces juridictions pénales et services du procureur spécialisés doit être envisagée non seulement sous l'angle de la simple possibilité qu'offre la Constitution d'établir de telles juridictions spécialisées en vue d'améliorer la lutte contre le crime organisé et la corruption, mais aussi en la replaçant dans le contexte juridique et historique de la Bulgarie. Si cette option de création de juridictions spécialisées est retenue, le choix des candidats, leur nomination et les compétences requises contribueront de manière essentielle à déterminer s'il s'agit de juridictions « spécialisées » ou si elles tendent plutôt vers des juridictions « d'exception ».

35. La Commission de Venise note que la procédure pour la nomination de ces nouvelles catégories de juges et de procureurs, telle qu'elle est prévue par le premier projet de loi sur le CPP, sera importante pour leur indépendance et leur impartialité et pour l'efficacité de la réforme. A cet égard, la Commission de Venise souhaite également rappeler aux autorités bulgares qu'elle insiste, depuis 1999¹⁴, sur l'importance de traiter la question de la composition du Conseil judiciaire suprême de manière à ce que les juges et les procureurs soient perçus comme étant indépendants, puisque cette institution a pour tâche de garantir l'indépendance du système judiciaire¹⁵.

¹¹ Voir par exemple *Coëme et autres c. Belgique*, nos 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 et 33210/96. 22 juin 2000.

¹² Voir par exemple *Posokhov c. Russie*, n°63486/00, 4 mars 2003.

¹³ L'ancienne Commission européenne des droits de l'homme a considéré que la juridiction spéciale mise en cause dans l'affaire *X et Y c. Irlande*, (déc.), n°8299/78, 10 octobre 1980 était établie par la loi.

¹⁴ Avis sur la réforme du système judiciaire en Bulgarie (CDL-INF(1999)005).

¹⁵ Avis sur la Constitution de la Bulgarie (CDL-AD(2008)009), paragraphe 25. Voir aussi le document de la Commission de Venise sur les nominations judiciaires (CDL-AD(2007)028, paragraphe 32).

36. Les assesseurs non professionnels semblent être solidement établis dans le système judiciaire bulgare (voir articles 66 et suivants de la loi sur le système judiciaire (CDL(2009)036)). Ils ont les mêmes droits et obligations que les juges et le fait qu'ils soient nommés par l'assemblée générale des juges de niveau immédiatement supérieur contribue à garantir leur compétence. Les assesseurs peuvent être révoqués par l'assemblée générale sous certaines conditions. La procédure pour leur nomination, leur rémunération et diverses autres dispositions pratiques sont définies dans un décret du ministère de la Justice. Cependant, leur nomination pour la juridiction pénale spécialisée sera assurée par le conseil municipal de Sofia (paragraphe 4, projet de loi sur le PJ). Cette solution est peut-être conforme au système juridique bulgare mais elle peut ne pas être souhaitable du point de vue d'une sélection rigoureuse des juges, sachant que ces assesseurs non professionnels disposent d'une majorité au sein du collège.

37. Ayant choisi d'avoir des assesseurs non professionnels au sein de leur système de lutte contre la corruption et le crime organisé, les autorités bulgares peuvent avoir conscience que ces personnes risquent d'être le maillon faible du système et pourraient être exposées à un plus grand risque de pressions de la part des personnes jugées par les juridictions pénales spécialisées. Pour cette raison, les assesseurs doivent être choisis avec soin. Tandis que les critères de choix des juges sont clairement définis dans le projet de loi sur le PJ, il ne semble y avoir aucun critère précis pour le choix des assesseurs non professionnels, si ce n'est que leur nomination doit être approuvée par l'assemblée générale de la juridiction pénale spécialisée. Il est évident que les assesseurs non professionnels ne doivent pas nécessairement être des personnes ayant une qualification spécifique et il peut simplement suffire que les juges qui approuvent leur nomination aient conscience du risque potentiel. Dans tous les cas, ce risque est peut-être déjà reconnu et pris en compte par le système judiciaire et il n'est peut-être pas nécessaire de traiter cette question.

38. Globalement, le projet de loi sur le PJ donne le sentiment d'une volonté politique forte de combattre le crime organisé et la corruption. Cependant, il conviendrait d'examiner soigneusement s'il est véritablement nécessaire de créer des juridictions, des services du procureur et des organes d'instruction spécialisés pour atteindre ce but et – dans le même temps – préserver les droits minimaux des citoyens.

V. LES DEUX VERSIONS DU PROJET DE LOI PORTANT MODIFICATION DU CODE DE PROCÉDURE PÉNALE

39. Les dispositions spécifiques du premier projet de loi sur le CPP posent certains problèmes de conformité avec les normes européennes, concernant la compétence des juridictions pénales spécialisées, le recours à des moyens de surveillance spéciaux, les organes actifs durant la phase préalable au procès, l'interrogation des témoins, la levée du secret bancaire et la divulgation de renseignements fiscaux et de sécurité sociale, les pouvoirs du procureur après la clôture de l'instruction, les règles de procédure, les appels, les règles générales et les mesures transitoires.

40. Le second projet de loi sur le CPP, qui sera soumis au Parlement en même temps que le premier projet, semble avoir tenu compte d'un grand nombre de questions et de critiques formulées par les différents acteurs du pays. Dans le premier projet de loi sur le CPP, les juridictions spécialisées étaient régies par des règles de procédure pénale spéciales, ce qui les rapprochait dangereusement de ce qu'on appelle des « juridictions d'exception », au sens historique du terme ; dans le second projet de loi, cependant, les juridictions spécialisées suivent la procédure pénale ordinaire dans la mesure où cela est compatible avec leurs compétences, de sorte que ces juridictions spécialisées sont conformes aux normes européennes.

41. Les paragraphes ci-après s'appliquent aux deux versions du projet de loi sur le CPP. Tous les changements introduits par le second projet de loi sur le CPP, s'ils sont différents de ceux qu'introduisait le premier projet, sont signalés et expliqués.

A. Compétence

42. L'article premier du projet de loi sur le CPP retire au tribunal de la ville de Sofia une partie de sa compétence actuelle en vertu de l'article 35.3 du Code de procédure pénale pour les « infractions passibles de sanctions pénales commises par des personnes protégées par l'immunité ou par des membres du Conseil des ministres ». Ce retrait est lié à l'introduction, dans le Code de procédure pénale, du chapitre 31a intitulé « Règles spécifiques aux procédures engagées devant les juridictions pénales spécialisées ». Il est à noter que la compétence pour juger certaines personnes spécifiques est totalement absente du second projet de loi sur le CPP et qu'elle a été considérablement réduite pour ne couvrir que certains types de délits.

43. Le nouveau chapitre 31a (articles 411a à 411j) du premier projet de loi sur le CPP définit les principaux délits qui seront de la compétence des juridictions pénales spécialisées :

(1) certains délits commis par des organisations criminelles ou en application d'une décision d'une telle organisation. Cela concerne l'enlèvement à main armée, l'enlèvement par deux personnes ou plus, l'enlèvement de personnes jouissant d'une protection internationale, l'enlèvement de deux personnes ou plus, l'enlèvement par des gardes ou des agents du ministère de l'Intérieur, l'enlèvement à des fins lucratives ou en vue d'emmener une personne hors du pays et l'enlèvement d'enfants ou de femmes enceintes (article 142.2.2-142.2.6, Code pénal), la prise d'otage (article 143a, Code pénal), la traite d'êtres humains (article 159b, Code pénal) et le blanchiment de capitaux (article 253.3 et 253.5, Code pénal) ;

Dans le second projet de loi sur le CPP, la liste de ces délits a été réduite et inclut la formation d'une organisation criminelle, l'homicide, les coups et blessures en lien avec une organisation criminelle, l'enlèvement en lien avec le crime organisé, les délits liés à la prostitution en lien avec le crime organisé et la pornographie impliquant des mineurs ; le vol et les délits contre les biens publics et le fisc et les douanes, s'ils sont commis en lien avec le crime organisé ; le blanchiment de capitaux s'il est commis par deux personnes ou plus agissant en collusion ou en lien avec le crime organisé ; certaines infractions commises d'une manière ou par des moyens présentant un danger général et en lien avec le crime organisé ; le trafic de stupéfiants à une grande échelle¹⁶.

Il est à noter que les délits visés à l'article 253.3.1 (c'est-à-dire le blanchiment de capitaux) sont aussi de la compétence des juridictions spécialisées s'ils sont commis par deux personnes ou plus agissant en collusion, et pas uniquement en lien avec le crime organisé. Ce point appelle un commentaire, car le blanchiment de capitaux est rarement le fait d'une seule personne agissant sans l'aide d'un complice. Par ailleurs, de nombreux délits ont un élément économique qui pourrait justifier la qualification de blanchiment de capitaux et donc relever de la compétence des juridictions pénales spécialisées. La compétence de ces juridictions s'en trouverait considérablement étendue. La Commission de Venise propose par conséquent que la compétence des juridictions pénales spécialisées pour les cas de blanchiment de capitaux liés au crime organisé soit limitée et de supprimer la compétence pour le blanchiment commis « par deux personnes ou plus agissant en collusion... ».

¹⁶ Il est à noter que les infractions visées à l'article 208, paragraphe 5, l'article 256, paragraphe 2, et l'article 278a, paragraphe 3, mentionnées dans le second projet de loi sur le CPP ne semblent pas exister dans la version du Code pénal fournie à la Commission de Venise.

(2) créer ou diriger une bande criminelle armée ou commettant certains délits tels que les infractions contre le système monétaire ou de crédit ou les systèmes financiers, fiscaux ou des assurances, la traite des êtres humains, les infractions liées aux explosifs et aux armes à feu, le trafic de stupéfiants (article 321.3, Code pénal) ;

(3) pour un fonctionnaire, participer à une organisation mentionnée au point (2) ci-dessus (cette disposition a été supprimée dans le second projet de loi sur le CPP) ;

(4) certains délits commis par des personnes protégées par l'immunité, des membres du Conseil judiciaire suprême et de son inspection, les directeurs administratifs des organes judiciaires et leurs adjoints, les juges, les procureurs, les enquêteurs, les personnes exerçant certaines fonctions administratives, les vice-ministres et les secrétaires généraux des ministères. Ces délits incluent le détournement de fonds publics, la fraude, l'usage de faux pour se procurer des biens, la négligence dans la gestion des biens publics, le fait de conclure délibérément une transaction non rentable, le blanchiment de capitaux, la communication d'informations erronées en vue d'obtenir un crédit, le non-respect des obligations officielles, l'abus d'une position officielle pour obtenir un avantage illégal, ainsi que l'acceptation ou l'offre d'un pot-de-vin (articles 202, 203, 209-212, 219-220, 253-254, 282-283, 301-307, Code pénal). Il est extrêmement positif que le second projet de loi sur le CPP ait abandonné totalement la compétence pour les faits ci-dessus, qui avait en effet été fortement critiquée par la communauté juridique bulgare ;

(5) les délits commandités par une organisation criminelle ou commis en application d'une décision d'une telle organisation.

44. Les juridictions pénales spécialisées, en vertu du premier projet de loi sur le CPP, recevront donc une compétence très vaste incluant presque toutes les infractions graves qui pourraient être commises par une organisation criminelle ou dans l'exécution des activités d'une telle organisation ou d'un agent public.

45. Le recours à des juridictions spéciales pour juger certaines infractions ou certaines catégories de personnes n'est pas en soi contraire aux normes européennes. En outre, rien ne semble justifier une limitation des types d'infractions pouvant être de la compétence d'une juridiction spéciale, dans la mesure où les procédures suivies sont équitables et où l'infraction jugée est véritablement de la compétence de la juridiction concernée¹⁷. Dans le second projet de loi sur le CPP, l'un des principaux objectifs est clairement, là aussi, de protéger les procédures de la sphère d'influence des personnes accusées ou suspectées d'agir en bande organisée.

46. Un aspect du domaine de compétence défini par le projet d'article 411a(1) doit toutefois être précisé, à savoir si la compétence pour juger les infractions qui y sont mentionnées s'étend ou non à toutes les personnes suspectées de les avoir commises et si elle inclut par conséquent les catégories de personnes énumérées dans le projet d'article 411a(2). Cette dernière disposition peut être interprétée comme limitant aux seules infractions qui y sont aussi mentionnées la compétence de la juridiction pénale spécialisée pour juger les catégories de personnes énumérées. Bien que cela ne soit pas la seule lecture possible de la relation entre les deux articles proposés, il serait important que la disposition soit comprise dans ce premier sens plutôt que dans le deuxième et, si les règles d'interprétation de la législation en vigueur en Bulgarie laissent place au doute à ce sujet, la disposition devra être modifiée. Ces remarques sont sans objet pour le second projet de loi sur le CPP.

¹⁷ L'ancienne Commission européenne des droits de l'homme a considéré que ces deux conditions étaient réunies dans l'affaire *X et Y c. Irlande*, (déc.), n°8299/78, 10 octobre 1980.

47. Aucun problème de conformité avec la Convention européenne des droits de l'homme ne se pose concernant la compétence que le projet d'article 411a(3) du Code de procédure pénale donnerait aux juridictions pénales spécialisées pour les délits énumérés lorsqu'ils sont commis à l'étranger. Le lieu de commission des infractions n'a aucune incidence sur la juridiction habilitée à juger les faits.

48. De même, aucun problème de conformité avec la Convention européenne des droits de l'homme ne se pose concernant les dispositions contenues dans les projets d'articles 411a(4) et (6) du Code de procédure pénale selon lesquelles la compétence de la juridiction pénale spécialisée s'étendra à toutes les accusations et à tous les accusés lorsque, respectivement, l'un seulement des délits dont une personne est accusée et l'une seulement des personnes accusées de complicité relève de sa compétence. Dans ces cas, le fait de juger conjointement toutes les infractions présumées et tous les accusés devrait, en principe, renforcer plutôt qu'affaiblir les chances de garantir un procès équitable, puisque cela pourrait contribuer à ce que tous les éléments – preuves et arguments – soient présentés aux juridictions concernées.

49. Cette dernière considération justifierait aussi la disposition, contenue dans le projet d'article 411a(7) du Code de procédure pénale, de réunir dans une affaire commune – de la compétence de la juridiction pénale spécialisée – deux affaires ou plus pour différents délits et contre différents accusés ayant un lien entre eux, telles que leur réunion « est nécessaire pour parvenir à une bonne décision ».

50. Plus préoccupante, cependant, pourrait être la disposition contenue dans l'article 411a(5) du Code de procédure pénale, selon laquelle « si une peine commune doit être imposée lorsque plusieurs verdicts de culpabilité sont exécutoires, l'un de ces verdicts étant prononcé par une juridiction pénale spécialisée, la peine commune doit être fixée par cette juridiction ». En effet, le droit à un procès équitable, en vertu de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, s'applique jusqu'à la conclusion définitive d'une action pénale, y compris la procédure de fixation de la peine¹⁸. Le fait qu'une juridiction différente de celle qui juge l'affaire fixe la peine – comme il découlerait de l'application du nouvel article 411a(5) du Code de procédure pénale – n'entraînerait pas nécessairement une violation de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il serait cependant essentiel que les accusés jugés par une autre juridiction que la juridiction pénale spécialisée aient véritablement la possibilité de présenter tous les éléments utiles à leur défense et de répondre aux réquisitions tant pour ce qui concerne leur condamnation que la peine imposée¹⁹.

51. La juridiction pénale spécialisée aura aussi compétence pour juger un certain nombre d'infractions, si celles-ci sont jugées conjointement et si l'une d'elles figure sur la liste des infractions relevant de sa compétence. La seule exception à cette disposition concerne le cas où l'une des infractions relève de la compétence d'une juridiction militaire, dans quel cas la juridiction compétente est celle-ci.

52. Rien ne s'oppose, lorsque la personne jugée est membre de l'armée, à ce qu'une juridiction militaire puisse juger une affaire qui relève à la fois de sa compétence et de celle de la juridiction pénale spécialisée – ainsi qu'il découlerait de l'application du nouvel article 411a(8) du Code de procédure pénale. Néanmoins, comme il est noté plus haut, il serait incompatible avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme qu'une juridiction militaire ait compétence pour juger un civil, ce que permettrait semble-t-il l'article 396 du Code de procédure pénale. Cette dernière disposition donne en effet compétence aux juridictions militaires pour juger non seulement les membres de l'armée, mais aussi les personnels civils du ministère de la Défense et les assistants de divers organes qui semblent également ne pas appartenir à l'armée. La Cour européenne des droits de l'homme n'exclut pas totalement la

¹⁸ *Eckle c. Allemagne*, n°8130/78, 15 juillet 1982.

¹⁹ Voir par exemple *Botten c. Norvège*, n°16206/00, 19 février 1996 (bien qu'il s'agisse d'un appel).

possibilité que des juridictions militaires aient compétence pour juger des civils, mais elle a déclaré qu'il doit exister « des raisons impérieuses justifiant une telle situation et ce, en s'appuyant sur une base légale claire et prévisible. L'existence de telles raisons doit être démontrée pour chaque cas, *in concreto*. L'attribution de certaines catégories de délits aux juridictions militaires faite *in abstracto* par la législation nationale ne saurait suffire²⁰ ».

53. Rien n'indique clairement, dans le cas de l'article 396 du Code de procédure pénale, ce que serait cette « raison impérieuse » et, en l'absence d'une justification appropriée, la disposition contenue dans l'article 411a(8) du Code de procédure pénale serait par conséquent incompatible avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme dans la mesure où elle entraînerait qu'une juridiction militaire plutôt que la juridiction pénale spécialisée aurait compétence pour juger un civil. Dans ces conditions, il est nécessaire de fournir des justifications très spécifiques ou de modifier le projet d'article 411a(8) dans la mesure où il permet à des juridictions militaires de juger des civils. Cette dernière situation pourrait être réexaminée avec l'introduction des juridictions pénales spécialisées²¹.

54. La juridiction pénale spécialisée du second degré connaît des recours introduits contre les jugements des juridictions pénales spécialisées, et ses décisions peuvent elles-mêmes faire l'objet d'un recours devant la Cour suprême de cassation. Il convient de noter ici qu'aussi bien les jugements des juridictions ordinaires que ceux des juridictions pénales spécialisées peuvent faire l'objet d'un recours devant la Cour suprême de cassation, ce qui garantit une interprétation uniforme de la loi. Les conflits de compétence sont réglés par la Cour suprême de cassation (article 411, projet de loi sur le CPP). Aucun problème de conformité avec la Convention européenne des droits de l'homme ne se pose concernant les modalités relatives à la juridiction d'appel ou au règlement des conflits de compétence prévues par les projets d'articles 411b et 411c du Code de procédure pénale. Ces articles donnent en partie effet au droit à un double degré de juridiction requis par l'article 2 du Protocole n°7²².

B. Recours à des moyens de surveillance spéciaux (cette section ne s'applique pas au second projet de loi sur le CPP)

55. L'article 2 du projet de loi sur le CPP modifie l'article 174 du Code de procédure pénale, en ajoutant les juridictions pénales spécialisées à la liste des juridictions qui peuvent autoriser le recours à des moyens de surveillance spéciaux²³.

56. L'autorisation judiciaire du recours à de tels moyens de surveillance – qui dans la plupart si ce n'est la totalité des cas peuvent porter atteinte au respect de la vie privée, du domicile et de la correspondance – est l'une des garanties essentielles requises pour empêcher la violation du droit garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme²⁴. L'introduction d'une nouvelle juridiction ayant compétence pour délivrer cette autorisation ne pose en soi aucun problème de conformité avec les dispositions de l'article 8.

57. Cependant, il est important que le nouveau paragraphe 3 s'applique sous réserve du nouveau paragraphe 4. En effet, ce paragraphe 3 peut clairement viser le recours à des

²⁰ *Ergin c. Turquie (N°6)*, n°47533/99, 4 mai 2006, paragraphe 47.

²¹ En vertu de l'article 396.1.5 du Code de procédure pénale, les témoins civils comparissant devant les juridictions pénales sont les personnels du ministère de la Défense, de l'armée bulgare, du Service du renseignement, du ministère de l'Intérieur et du Service de protection diplomatique « lors ou à l'occasion de l'exercice de leur fonction ». Cependant, en vertu de l'article 396.2, les « délits à la commission desquels des civils ont participé » sont aussi visés. Le champ d'application paraît ainsi extrêmement vaste. Le problème semble donc provenir de l'article 396 du Code de procédure pénale plutôt que du projet d'article 411a(8).

²² Voir aussi le paragraphe 53.

²³ Tel qu'il est défini par l'article 172 du Code de procédure pénale.

²⁴ Voir par exemple *Kopp c. Suisse*, n°23224/94, 25 mars 1998.

moyens de surveillance spéciaux pour les personnes mentionnées dans le paragraphe 4, puisque les affaires relevant de la compétence des juridictions pénales spécialisées couvrent clairement ces personnes. Le but est très certainement qu'une autorité judiciaire supérieure donne son autorisation dans le cas de ces personnes, mais la formulation actuelle des deux dispositions semble permettre à la juridiction du premier degré de donner l'autorisation nécessaire. S'il ne découle pas clairement des règles d'interprétation de la législation en vigueur en Bulgarie que le nouveau paragraphe 3 s'applique sous réserve du nouveau paragraphe 4, cette disposition devra être modifiée.

C. Organes actifs durant la phase préalable au procès

58. Les investigations préalables au procès relevant de la compétence de la juridiction pénale spécialisée sont assurées par les services du procureur spécialisés et le service d'instruction compétent. Les officiers de police sont désignés par le ministère de l'Intérieur. Là encore, aucun problème de conformité avec la Convention européenne des droits de l'homme ne se pose concernant la désignation, par le projet d'article 411d du Code de procédure pénale, des organes chargés de poursuivre et d'instruire les infractions relevant de la compétence de la juridiction pénale spécialisée. Ces organes sont prévus par le projet de loi sur le PJ et les dispositions concernées tiennent surtout de l'organisation interne et de la spécialisation, et n'ont aucun impact de fond sur les droits des personnes suspectées ou accusées en vertu des articles 5 et 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

59. La disposition vise semble-t-il à ce que seuls des officiers judiciaires ou des procureurs considérés comme étant au-dessus de tout soupçon soient nommés respectivement aux fonctions de juge au sein des juridictions pénales spécialisées ou de procureur au sein des services spécialisés du ministère public. La Bulgarie étant confrontée à un haut niveau de corruption parmi les juges et les procureurs en exercice, il semble que la nomination de juridictions pénales et de services du procureur spécialisés soit une réponse proportionnée aux problèmes de corruption au sein des systèmes gouvernemental et judiciaire bulgares.

D. L'interrogation des témoins (cette disposition a été supprimée dans le second projet de loi sur le CPP et la possibilité d'interroger des témoins anonymes a été laissée à la procédure pénale ordinaire)

60. L'article 411e – proposition de nouvelle disposition du projet de loi sur le CPP – prévoit que « lorsque des informations fondées attestent l'existence d'un risque pour la vie ou la santé d'un témoin, celui-ci est entendu par un juge suivant les règles applicables à l'interrogation des témoins anonymes ». L'actuel article 123 du Code de procédure pénale prévoit que l'identité des témoins peut être tenue secrète. Cependant, son article 124 dispose qu'une condamnation ne peut se fonder uniquement sur des témoignages anonymes. L'article 141 du Code décrit la procédure selon laquelle le témoignage des témoins anonymes peut être obtenu. Les autorités en charge de la préparation du procès doivent interroger le témoin et prendre toutes les mesures nécessaires pour préserver son anonymat. Des transcriptions des enregistrements ne portant pas la signature des témoins sont soumises à l'accusé et à son avocat et les parties peuvent poser des questions au témoin par écrit.

61. Bien que l'article 6.3.d de la Convention européenne des droits de l'homme dispose que toute personne accusée d'une infraction a le droit d'interroger ou de faire interroger les témoins à charge, la Cour européenne des droits de l'homme a reconnu qu'il pouvait y avoir des cas où le fait de préserver l'anonymat d'un témoin n'entraînait pas une violation de cette disposition²⁵. Cependant, la nécessité de cet anonymat doit être démontrée, au moyen d'un examen par la juridiction concernée du sérieux et de la réalité des raisons pour lesquelles l'anonymat est

²⁵ Voir par exemple *Doorson c. Pays-Bas*, n°20524/92, 26 mars 1996.

accordé²⁶. Cette exigence semble respectée, le projet d'article 411e précisant qu'il est nécessaire que « des informations fondées attestent l'existence d'un risque pour la vie ou la santé d'un témoin ».

62. Néanmoins, le fait que l'anonymat d'un témoin soit justifié ne garantit pas qu'il n'y aura pas de violation de l'article 6.3.d de la Convention européenne des droits de l'homme si l'accusation repose sur son témoignage. Il faut aussi démontrer qu'il y a eu en contrepois une procédure suffisante pour permettre à la défense de contester le témoignage et de mettre en doute sa fiabilité. En outre, une condamnation ne peut se fonder uniquement, ni dans une mesure déterminante, sur des déclarations anonymes²⁷.

63. Il est possible que dans certains cas le fait de remettre à l'accusé et à son défenseur une copie du témoignage anonyme et de leur permettre de poser des questions écrites au témoin constituera un contrepois suffisant pour satisfaire la Cour européenne des droits de l'homme²⁸, mais il y aura aussi des cas où il sera indispensable de voir le témoin pour évaluer son attitude et sa fiabilité²⁹. Par ailleurs, la disposition contenue dans le projet d'article 411e(2) et dans l'actuel article 141 du Code de procédure pénale n'indique pas ce qui se passera lorsqu'une juridiction devra fonder son verdict dans une mesure déterminante sur des déclarations anonymes. Il convient donc de préciser la pratique actuelle en matière de témoignages anonymes avant de conclure que la disposition proposée est ou n'est pas en conformité avec l'article 6.3.d de la Convention européenne des droits de l'homme.

64. Plusieurs dispositions doivent être clarifiées. Par exemple, que signifie la disposition selon laquelle une condamnation ne peut se fonder uniquement sur le témoignage de témoins anonymes ? Signifie-t-elle que les autres éléments doivent être suffisants à eux seuls pour motiver une condamnation (dans ce cas, le témoignage anonyme serait superflu) ou simplement qu'il doit exister d'autres éléments pour corroborer le témoignage anonyme ? Il s'agit d'une question délicate, car les possibilités d'interroger un témoin anonyme sont forcément limitées. Si l'identité du témoin n'est pas divulguée, il peut être impossible de lui poser certains types de questions. Toutefois, il est précisé que la création de la juridiction pénale spécialisée ne modifie en rien les règles de procédure en vigueur en Bulgarie, mais qu'elle les étend simplement aux nouvelles juridictions.

65. Dans l'affaire *Al-Khawaja et Tahery c. Royaume-Uni* (requêtes n^{os} 26766/05 et 22228/06) du 20 janvier 2009, une chambre de la Cour européenne des droits de l'homme s'est demandé « si un quelconque facteur pouvait être un contrepois suffisant pour justifier la présentation à charge d'une déclaration non vérifiée constituant le fondement unique ou déterminant de la condamnation d'un requérant » (paragraphe 37). Une demande de renvoi devant la Grande Chambre est pendante.

66. L'article 124 du Code de procédure pénale devra peut-être être modifié de manière à préciser qu'une déclaration d'un témoin anonyme ne doit pas être le fondement unique ou déterminant d'une mise en accusation ou d'une condamnation, de manière à aligner le Code avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

E. La levée du secret bancaire et la divulgation de renseignements fiscaux et de sécurité sociale (cette disposition a été supprimée intégralement dans le second projet de loi sur le CPP)

²⁶ *Krasniki c. République tchèque*, n^o 51277/99, 28 février 2006.

²⁷ Voir *Doorson c. Pays-Bas*, n^o 20524/92, 26 mars 1996 et *Van Mechelen c. Pays-Bas*, n^{os} 21363/93, 21364/93, 31427/93 et 22056/93, 23 avril 1997.

²⁸ Comme dans *S N c. Suède*, n^o 34209/96, 2 juillet 2002.

²⁹ Voir *Van Mechelen c. Pays-Bas*, n^{os} 21363/93, 21364/93, 31427/93 et 22056/93, 23 avril 1997.

67. Un projet de nouvel article 411f du Code de procédure pénale exigera des banques et des autorités fiscales et de sécurité sociale qu'elles divulguent des informations sur demande de l'autorité administrative du service du procureur spécialisé. Cette disposition, aux fins des procédures pénales, constituerait une ingérence dans le droit au respect de la vie privée énoncé à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Cette ingérence pourrait cependant être justifiée et la nature des infractions relevant de la compétence de la juridiction pénale spécialisée conduira probablement la Cour européenne des droits de l'homme à considérer que la présence d'une telle disposition dans le projet d'article 411f est motivée par un but légitime. Néanmoins, une conclusion dans ce sens supposera aussi qu'il existe des garanties effectives et suffisantes contre les abus, en particulier pour ce qui concerne la divulgation, par le service du procureur spécialisé, d'informations reçues qui ne sont pas liées au procureur et n'affectent pas négativement des personnes ne faisant pas l'objet de poursuites³⁰. Il convient donc de préciser si de telles garanties existent pour pouvoir déterminer si l'obligation de divulgation proposée est compatible avec les exigences découlant de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

F. Les pouvoirs du procureur après la clôture de l'instruction

68. Aucun problème de conformité avec la Convention européenne des droits de l'homme ne se pose concernant les pouvoirs du procureur après la clôture de l'instruction tels qu'ils sont prévus par le projet d'article 411g du Code de procédure pénale. Ces pouvoirs sont ceux qui doivent s'exercer normalement au terme d'une instruction sur une infraction présumée.

G. Les règles de procédure (le second projet de loi sur le CPP n'a conservé qu'un petit nombre de règles de procédure spéciales afin que les juridictions spécialisées restent réellement un élément du système judiciaire)

69. L'article 411h introduit, pour les procès conduits par les juridictions pénales spécialisées, des règles plus strictes que celles qui s'appliquent aux juridictions ordinaires. Ces règles incluent l'obligation pour les rapporteurs de déférer l'affaire pour une audience publique dans un délai de 15 jours, l'exclusion des procureurs privés et des plaignants civils, la notification des citations, etc. par des personnels spéciaux de la juridiction, du ministère de l'Intérieur ou du ministère de la Justice, l'obligation de comparaître devant la juridiction pénale spécialisée sans considération des éventuelles citations à comparaître devant d'autres juridictions (les témoins ou experts qui ne comparaitront pas et n'auront pas d'excuse valable devront se présenter devant le tribunal le lendemain), le délai de 15 jours pour le prononcé du verdict. La procédure a semble-t-il été rédigée de manière très rigoureuse afin de conduire à un résultat particulièrement rapide, en ne laissant aucune place aux tactiques d'évitement.

70. Aucun problème de conformité avec la Convention européenne des droits de l'homme ne se pose concernant les modalités relatives à la composition des collèges et à la nomination d'un juge-rapporteur telles qu'elles sont prévues par le projet d'article 411h(1) et (2) du Code de procédure pénale. Le premier relève de la garantie d'impartialité et le deuxième est un dispositif pratique ordinaire.

71. Bien que la Constitution ne garantisse pas aux plaignants civils le droit d'être entendus dans les procédures pénales, et que la Convention européenne des droits de l'homme ne prévoit pas le droit de faire poursuivre une personne³¹ ni de se joindre à une action publique en tant que partie civile³², l'interdiction pour les plaignants civils de participer à une audience publique (article 411h(3)) peut être contestable et représente un écart par rapport à l'organisation ordinaire des procédures pénales. Les raisons fournies dans l'exposé des motifs

³⁰ Voir par exemple *Z c. Finlande*, n°22009/93, 25 février 1997 et *M S c. Suède*, n°20837/92, 27 août 1997.

³¹ *Perez c. France* [GC], n°47287/99, 12 février 2004.

³² *Ernst et autres c. Belgique*, n°33400/96, 15 juillet 2003.

du projet de loi sont les suivantes : la volonté de réduire la durée des procédures et de permettre aux plaignants civils d'introduire un recours civil ; en outre, il n'était de toute manière pas certain que les recours seraient examinés par un juge d'une juridiction pénale. Ces raisons sont recevables. De plus, l'exclusion proposée ne pose aucun problème de principe et il est peu probable que les différences de traitement des victimes entre les juridictions pénales spécialisées et les autres juridictions pénales soient perçues comme étant dépourvues d'une justification objective et raisonnable de sorte qu'elles constituent une violation de l'interdiction de la discrimination prévue par l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme. La conclusion sur ce point serait cependant différente si les victimes d'infractions relevant de la compétence des juridictions pénales spécialisées n'avaient pas la possibilité d'engager une action civile contre les auteurs présumés de ces infractions. L'absence d'une telle possibilité justifierait non seulement une conclusion de discrimination injustifiée mais aurait aussi des implications quant à la protection des droits civils et de la propriété en vertu de l'article 6 et de l'article premier du Protocole n°1, ainsi qu'au droit à un recours effectif prévu par l'article 13. Des éclaircissements sont donc nécessaires concernant l'existence d'une telle voie de recours complémentaire.

72. Par ailleurs, l'article 7 prévoit l'interruption des procédures dans les affaires relevant de la compétence des juridictions pénales spécialisées ; le transfert de ces affaires aux juridictions en question, sans possibilité de se constituer partie civile, constituerait une limitation des droits civiques de toutes les victimes participant déjà à la procédure en tant que partie civile³³. En l'absence d'une quelconque autre voie de recours civil, la Cour européenne des droits de l'homme conclurait assurément qu'un juste équilibre n'a pas été trouvé entre les exigences de l'intérêt général de la collectivité et la nécessité de garantir les droits fondamentaux des personnes.

73. Aucun problème de conformité avec la Convention européenne des droits de l'homme ne se pose concernant les modalités relatives à la notification des citations, messages et documents telles qu'elles sont prévues par le projet d'article 411h(4) du Code de procédure pénale. Il s'agit de modalités pratiques importantes pour le traitement d'une affaire.

74. De même, aucun problème de conformité avec la Convention européenne des droits de l'homme ne devrait se poser concernant le fait que les participants à une procédure devant la juridiction pénale spécialisée doivent privilégier celle-ci par rapport à toute autre juridiction ou la capacité à exiger la présence de témoins et d'experts, comme le prévoit le projet d'article 411h(5) et (6) du Code de procédure pénale. Cependant, si la priorité est compréhensible, eu égard à l'objectif fixé aux juridictions pénales spécialisées, il convient de préciser que l'obligation de s'y conformer se traduit par une exonération effective de toute responsabilité découlant de la non-participation aux procédures d'autres juridictions. L'obligation de présence pour les témoins et les experts n'ayant pas d'excuse valable serait cohérente avec la privation de liberté autorisée en vertu de l'article 5.1.b. de la Convention européenne des droits de l'homme « en vue de garantir l'exécution d'une obligation prescrite par la loi ». Cependant, il convient de veiller aux modalités pratiques de cette obligation, car elle pourrait aboutir à ce que des experts et des témoins ne puissent participer à d'autres procédures, ce qui nuirait à l'équité de ces dernières et à leur conclusion dans des délais raisonnables.

75. Aucun problème de conformité avec la Convention européenne des droits de l'homme ne se pose concernant les modalités relatives à la délibération et au prononcé du verdict telles qu'elles sont prévues par le projet d'article 411h(7) du Code de procédure pénale. Ces modalités garantissent que l'accusé est le dernier à s'exprimer et qu'il a donc la possibilité de répondre à tous les éléments et arguments présentés par l'accusation. Le délai pour le prononcé du verdict devrait aussi contribuer au respect du droit à un procès dans un délai

³³ *Cordova c. Italie (n°1)*, n° 40899/98, 30 janvier 2003.

raisonnable. Néanmoins, les conditions pratiques du respect de cette disposition – notamment la charge de travail des juges des juridictions pénales spécialisées – devront être contrôlées, non seulement afin d'éviter tout manquement à l'obligation de respecter les délais, mais aussi pour veiller à ce que les efforts visant à les respecter n'aboutissent pas à ce que les verdicts ne prennent pas suffisamment en considération tous les arguments de la défense³⁴. Par ailleurs, la règle étant en Bulgarie que les verdicts soient prononcés immédiatement, tout délai pourrait être interprété comme laissant une possibilité d'influence. Ce délai supplémentaire paraît en outre aller à l'encontre de l'engagement général en faveur d'une justice rapide et rien ne semble justifier un tel délai de 15 jours.

H. Les appels (toute référence à une procédure spécifique a été supprimée dans le second projet de loi sur le CPP)

76. Le droit de recours devant une juridiction du second degré pour le procureur, l'accusé ou son conseil est énoncé dans les règles spécifiques. Aucun problème de conformité avec la Convention européenne des droits de l'homme ne se pose concernant les modalités d'appel prévues par le projet d'article 411i du Code de procédure pénale, qui portent sur l'introduction des recours, les règles de procédure applicables et le délai pour statuer sur l'appel. Les autres points figurent dans les règles de procédure générales.

I. Règles générales

77. Le principe de l'égalité des armes exige que chaque partie se voie offrir une possibilité raisonnable de présenter sa cause dans des conditions qui ne la placent pas dans une situation de net désavantage par rapport à son adversaire. Par ailleurs, en vue d'éviter qu'un tel désavantage ne se produise, la Cour européenne des droits de l'homme a insisté sur l'importance de la réglementation de la procédure pour protéger la personne poursuivie contre des risques d'abus de pouvoir, la défense étant la plus susceptible de pâtir des lacunes et imprécisions de pareilles réglementations³⁵. L'indication contenue dans le projet d'article 411j du Code de procédure pénale (dans le premier projet de loi sur le CPP), selon laquelle, en l'absence de règles spéciales dans le nouveau chapitre, les règles générales s'appliquent, est donc d'une importance considérable pour empêcher que les accusés ne se trouvent dans une situation d'incertitude et soient par conséquent nettement désavantagés par rapport à l'accusation, ce qui conduirait à un procès inéquitable et à une violation de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme.

J. Dispositions transitoires

78. Les dispositions transitoires prévoient des modifications techniques concernant un certain nombre de lois spécifiques, rendues nécessaires du fait des changements apportés au Code de procédure pénale. Mis à part la question des parties civiles évoquée précédemment³⁶, aucun problème de conformité avec la Convention européenne des droits de l'homme ne se pose concernant les dispositions contenues dans les articles 4 à 8 du projet de loi. Toutefois, seul l'article 7 – qui porte sur le traitement des procédures en cours au moment de l'entrée en vigueur du projet de loi – mérite réellement l'appellation de « disposition transitoire ». Les articles 4 à 6 concernent en réalité des modifications découlant de l'adoption des dispositions contenues dans le projet de loi sur le CPP, tandis que l'article 8 porte sur l'entrée en vigueur du projet de loi. Une description plus exacte de ces dispositions serait utile pour les personnes qui devront mettre en œuvre le projet de loi s'il est adopté.

³⁴ Voir par exemple *Gradinar c. Moldova*, n°7170/92, 8 avril 2008.

³⁵ *Coême et autres c. Belgique*, n°s 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 et 33210/96. 22 juin 2000, paragraphes 102-103.

³⁶ Voir les paragraphes 66-67.

VI. CONCLUSION

79. Il semble clair, au vu des exposés des motifs du projet de loi sur le PJ et des deux projets de loi portant modification du CPP, que la corruption et le crime organisé constituent actuellement un grave problème en Bulgarie.

80. La création de juridictions spécialisées peut être une bonne solution pour traiter les délits les plus graves liés au crime organisé et à la corruption d'agents publics, en dotant ces juridictions de personnel nommé par le Conseil judiciaire suprême suivant la procédure ordinaire de nomination des juges. Le Conseil veillera en effet probablement du mieux possible à ne pas nommer des personnes corrompues dans ces fonctions.

81. Le second projet de loi sur le CPP semble, bien plus que le premier, veiller au respect des droits de la défense et des droits fondamentaux, avec pour objectif de mettre en place une procédure pertinente, efficace et très rapide pour lutter contre le crime organisé. S'il convient de se féliciter de cette ambition, la Commission de Venise considère qu'il sera important de surveiller l'application concrète du projet de loi, en particulier, mais non exclusivement, pour ce qui concerne le travail des procureurs, qui ont encore un pouvoir considérable concernant l'attribution de l'instruction et du procès à une juridiction spécialisée. Ce pouvoir semble être compensé par le fait que la procédure pénale menée devant la juridiction pénale spécialisée est (à de rares exceptions près) la procédure ordinaire. Le contrôle par des juridictions d'appel et de cassation dans des affaires spécifiques, par la Cour constitutionnelle et par la communauté juridique, tant au niveau national qu'international, sera probablement la meilleure garantie de la bonne application des nouvelles dispositions.

82. Il convient en particulier de se féliciter de ce que :

- les autorités bulgares n'ont pas retenu la solution, proposée dans d'autres domaines de compétence, de démettre de leurs fonctions les membres actuels du système judiciaire et d'obliger ceux qui souhaitent être juges à se porter de nouveau candidats ;
- les juridictions pénales spécialisées appliquent, dans leur fonctionnement, le droit matériel et procédural ordinaire (y compris le droit de la preuve) en vigueur en Bulgarie ;
- l'expérience est garantie par l'obligation d'avoir une longue pratique professionnelle et par le fait que la personnalité du candidat est également prise en compte dans la procédure de nomination, qui est la même que pour les juges ordinaires ;
- tous les droits de la défense et des victimes ne doivent pas être sacrifiés au nom de la rapidité de la procédure (ceci vaut uniquement pour le second projet de loi sur le CPP).

83. Les modifications suivantes sont nécessaires pour mettre les dispositions concernées en conformité avec les normes européennes (ceci concerne le premier projet de loi sur le CPP) :

- prévoir que des justifications très spécifiques seront nécessaires pour qu'une juridiction militaire puisse juger des civils, ou modifier le projet d'article 411a(8) afin de supprimer cette possibilité ;
- indiquer expressément que le nouvel article 174.3 du Code de procédure pénale s'applique sous réserve de son nouvel article 174.4 ;
- adopter des intitulés plus appropriés pour les articles 4-6 et 8 du projet de loi sur le CPP.

84. Les points suivants appellent des éclaircissements du point de vue de la conformité des dispositions concernées avec les normes européennes, en précisant :

- si les conditions générales pour la nomination des juges contenues dans l'article 162.3-5 de la loi sur le pouvoir judiciaire s'appliquent aussi à la nomination des juges des juridictions pénales spécialisées ;
- si la compétence pour les infractions mentionnées dans le projet d'article 411a(1) s'applique à toutes les personnes suspectées de les avoir commises et si elle inclut par conséquent les catégories de personnes énumérées dans le projet d'article 411a(2) ;
- s'il existe des garanties concernant l'obligation de divulgation contenue dans le projet d'article 411f (sans objet pour le second projet de loi sur le CPP) ;
- s'il existe une possibilité, pour les victimes d'infractions relevant de la compétence des juridictions pénales spécialisées, d'engager une action civile contre les auteurs présumés de ces infractions (sans objet pour le second projet de loi sur le CPP) ;
- si l'obligation de respecter la priorité donnée aux procédures des juridictions pénales spécialisées se traduit par une exonération effective de toute responsabilité découlant de la non-participation aux procédures d'autres juridictions ;
- si la pratique actuelle en matière de témoignages anonymes permet qu'un verdict soit fondé uniquement ou dans une mesure déterminante sur un tel témoignage ;
- les modalités de désignation des assesseurs non professionnels (paragraphe 36 et 37) et la protection à leur accorder contre les pressions abusives.

85. Les mesures suivantes seraient souhaitables afin d'éviter que les normes européennes ne soient pas respectées dans la pratique :

- veiller à ce que les accusés jugés par une autre juridiction que la juridiction pénale spécialisée aient véritablement la possibilité de présenter à cette dernière tous les éléments utiles à leur défense et de répondre aux réquisitions concernant leur condamnation et, si la juridiction a compétence pour la déterminer, la peine imposée ;
- aligner le délai exigé pour le prononcé du verdict sur celui qui s'applique dans les autres procédures pénales.

86. Dans les faits, il semble clair que les autorités bulgares optent pour la solution, non pas d'introduire des mesures spéciales pour garantir l'application de la loi, mais plutôt de prendre des mesures pour garantir que les juridictions et les procureurs appliquent dûment les lois dans le traitement des affaires de crime organisé et de corruption, ce qui semble ne pas avoir toujours été le cas jusqu'à présent. Un autre problème auquel les autorités bulgares souhaitent s'attaquer est celui de la séparation géographique entre le lieu où les membres d'organisations criminelles sont jugés et la région où opèrent ces organisations, afin de garantir au mieux la neutralité de toutes les parties concernées, y compris les juges et les assesseurs non professionnels.

87. Globalement, les projets de lois ne soulèvent aucun problème fondamental du point de vue de leur conformité avec les normes européennes. Certains points devront être gardés à l'esprit dans la mise en œuvre des modifications afin d'éviter tout risque inutile de violation des normes européennes. Ces points sont toutefois peu importants au regard de la tâche immense que représente la lutte contre le crime organisé et la corruption. Le fait que la juridiction du troisième degré soit la Cour suprême de cassation est une garantie supplémentaire que les excès de la législation seront corrigés par la jurisprudence de cette juridiction et de la Cour constitutionnelle de Bulgarie. L'application pratique de ces projets de lois permettra de juger de leur valeur réelle.

88. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités bulgares pour toute assistance complémentaire dont elles pourraient avoir besoin.