



Venise, le 23 octobre 2015

CDL-AD(2015)022

Or. angl.

Avis n° 816 / 2015

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

AVIS

**SUR LE PROJET DE LOI
MODIFIANT ET COMPLÉTANT LA CONSTITUTION
(DANS LE DOMAINE JUDICIAIRE)**

DE LA RÉPUBLIQUE DE BULGARIE

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 104^e session plénière
(Venise, 23-24 octobre 2015)**

sur la base des observations de

**M. Harry GSTÖHL (membre, Liechtenstein)
M. Johan HIRSCHFELDT (membre suppléant, Suède)
M. Guido NEPPI MODONA (membre suppléant, Italie)**

SOMMAIRE

I. Introduction	3
II. Observations liminaires.....	3
A. Portée du projet de modification.....	3
B. Historique.....	4
C. La modification de la Constitution.....	5
III. Analyse	6
A. Le Conseil judiciaire suprême.....	6
1. Organisation et fonctionnement actuels du CJS.....	6
2. Structure et fonctionnement proposés du CJS	7
i. Division du CJS en deux chambres distinctes.....	8
ii. Composition des chambres.....	9
iii. Election des membres du CJS.....	11
iv. Répartition des compétences au sein du CJS.....	12
v. Règles de vote – le principe de transparence	14
3. Pouvoirs du ministre de la Justice	14
B. Le corps d’inspection du Conseil judiciaire suprême	16
C. La saisine de la Cour constitutionnelle par le Conseil supérieur de l’ordre des avocats	17
IV. Conclusions.....	19

I. Introduction

1. Le 29 juillet 2015, la Présidente de l'Assemblée nationale de la République de Bulgarie, Mme Tsetska Tsacheva, a demandé à la Commission de Venise de rendre un avis sur le projet de loi modifiant et complétant la Constitution de la République de Bulgarie (ci-après « le projet de modification »)¹.
2. MM. Gstöhl, Hirschfeldt et Neppi Modona ont été invités à être les rapporteurs du présent avis.
3. Les 15 et 16 septembre 2015, une délégation de la Commission, composée de MM. Gstöhl et Neppi Modona, accompagnés de Mme Chisca, représentant le Secrétariat, se sont rendus à Sofia. La délégation a tenu plusieurs réunions avec les autorités de l'Etat, le Conseil judiciaire suprême, des représentants de la Cour suprême de cassation, le Bureau du Procureur général, la Cour constitutionnelle, les associations professionnelles de juges et de procureurs et des représentants de la société civile. La Commission de Venise remercie les autorités bulgares pour l'excellente organisation de cette visite et les diverses parties prenantes pour leur coopération.
4. Le présent avis se fonde sur la traduction anglaise du projet de modification, fournie par les autorités bulgares. Celle-ci n'étant pas forcément fidèle à tous égards à la version originale, les questions soulevées peuvent parfois s'expliquer par des défauts de traduction plutôt que par le contenu même des dispositions concernées.
5. Le présent avis a été examiné par la sous-commission sur le pouvoir judiciaire, le 22 octobre 2015, et adopté par la Commission à sa 104^e session plénière.

II. Observations liminaires

A. Portée du projet de modification

6. Comme l'indique la lettre sollicitant l'avis de la Commission de Venise, le projet de modification, présenté par la Présidente de l'Assemblée nationale de Bulgarie (ci-après « AN ») et plusieurs députés, porte sur plusieurs aspects relatifs au domaine judiciaire, à savoir :
 - a. une modification de la structure et de l'organisation du Conseil judiciaire suprême (CJS), en divisant ce dernier en deux chambres (une pour les juges, une pour les procureurs et les magistrats instructeurs, avec, contrairement aux dispositions constitutionnelles en vigueur, une modification du nombre de membres du CJS élus par la profession – juges et procureurs/magistrats instructeurs – et de membres élus par l'Assemblée nationale) ayant des fonctions distinctes et indépendantes en matière de carrière et de discipline des juges, des procureurs et des magistrats instructeurs ; des fonctions réduites pour le ministre de la Justice en ce qui concerne le CJS ;
 - b. un renforcement du corps d'inspection du CJS à travers de nouvelles fonctions, afin de garantir la responsabilité et l'intégrité du corps judiciaire (inspections concernant des conflits d'intérêts au niveau des juges, des procureurs et des magistrats instructeurs, contrôle des déclarations de patrimoine, surveillance pour déterminer si

¹ CDL-REF(2015)025, *Draft Act to Amend and Supplement the Constitution of the Republic of Bulgaria*, Strasbourg, 31 juillet 2015 (en anglais uniquement).

des actions sont susceptibles de compromettre le prestige du pouvoir judiciaire et l'indépendance des juges, des procureurs et des magistrats instructeurs) ;

- c. la possibilité, pour le Conseil supérieur de l'ordre des avocats, de saisir la Cour constitutionnelle (dès lors qu'une loi viole les droits de l'homme et les libertés fondamentales) en tant que moyen de fournir aux citoyens de meilleures garanties de leurs droits et libertés.

B. Historique

7. D'après les autorités bulgares (dans la lettre de demande transmise à la Commission et la note explicative qui l'accompagne), le projet de modification soumis pour avis à la Commission de Venise représente une nouvelle étape, importante, dans le processus de réforme constitutionnelle du pouvoir judiciaire bulgare. Manifestement, l'un des principaux objectifs – et un défi de longue date – du processus de réforme consiste à mettre en place les mécanismes et les garanties nécessaires au plan structurel et organisationnel pour que le système de justice soit effectivement équitable et indépendant. Les mesures déjà prises en la matière sont notamment les suivantes : la réforme constitutionnelle de 2003 – axée sur le statut des magistrats ; les modifications apportées en 2006 en vue de préciser les fonctions du parquet général en tant qu'autorité d'enquête et celles du ministère de la Justice par rapport au corps judiciaire ; la réforme constitutionnelle de 2007, visant à préciser les fonctions du Conseil judiciaire suprême en matière de qualification, d'avancement et de discipline des magistrats.

8. La Commission de Venise a très tôt été associée à ce processus et a formulé plusieurs avis sur la réforme du pouvoir judiciaire bulgare. Dans ce cadre, elle a souligné, entre autres conditions préalables essentielles à un système de justice indépendant, efficace et responsable, la nécessité de modifier le rôle du ministre de la Justice en relation avec la branche judiciaire, de revoir le rôle et le fonctionnement du Conseil judiciaire suprême et de créer les conditions nécessaires, y compris au sein du CJS, à une indépendance « externe » (séparation effective des compétences des juges et des procureurs – et magistrats instructeurs) au sein du judiciaire.

9. Ainsi que l'ont souligné les autorités bulgares, les modifications aujourd'hui proposées visent à remédier à des insuffisances persistantes dans l'organisation et le fonctionnement du CJS et à aligner pleinement cette institution sur les normes européennes et internationales et les bonnes pratiques en la matière. Une attention particulière a été accordée à cet égard aux recommandations formulées par divers partenaires internationaux, notamment la Commission de Venise dans son avis de 2008 sur la Constitution bulgare et son avis de 2009 sur le projet de modification de la loi sur le pouvoir judiciaire².

10. Enfin, et surtout, le présent projet de modification trouve également son fondement dans les efforts déployés pour respecter les engagements pris par la Bulgarie lors de son adhésion à l'Union européenne, en 2007. Un mécanisme de coopération et de vérification (MCV) a été mis en place par la Commission européenne pour suivre l'état d'avancement de la réforme judiciaire et les progrès réalisés dans la lutte contre la corruption et la criminalité organisée³.

² Voir CDL-AD(2008)009, *Avis n° 444/2007 sur la Constitution de la Bulgarie* ; CDL-AD(2009)011, *Avis n° 515/2009 sur le projet de loi portant modification et complétant la loi sur le pouvoir judiciaire de la Bulgarie*.

³ Voir le Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les progrès réalisés par la Bulgarie, établi au titre du mécanisme de coopération et de vérification (janvier 2015) à l'adresse suivante : http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2015_36_fr.pdf ; voir également le 4^e rapport d'évaluation du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) à l'adresse suivante : http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4%282014%297_Bulgaria_F_R.pdf

11. Il convient de saluer, comme un signe de l'attachement de la Bulgarie à entreprendre cette nouvelle phase de réforme, le fait que les modifications soumises pour examen ont reçu le soutien d'une part importante de la classe politique bulgare, tant dans la majorité que dans l'opposition. La Bulgarie a aussi entrepris d'introduire les modifications correspondantes dans la loi sur le pouvoir judiciaire. Il semble toutefois évident, d'après les critiques formulées par des acteurs nationaux comme internationaux, que d'autres mesures importantes sont indispensables pour garantir l'efficacité et la réussite de la réforme du pouvoir judiciaire bulgare, notamment – et c'est là une composante essentielle du processus de réforme – en transformant en profondeur le ministère public afin de renforcer son efficacité et sa responsabilisation, ainsi que l'autonomie fonctionnelle des procureurs.

C. La modification de la Constitution

12. En vertu de l'article 154 de la Constitution bulgare (Constitution de la République de Bulgarie, ci-après « CRB »), le processus de modification de la Constitution peut être initié par un quart des membres de l'Assemblée nationale (AN) ou par le Président bulgare.

13. Comme le prévoit l'article 155 de la CRB,

« (1) [l']Assemblée nationale adopte une loi portant révision et amendement à la Constitution à la majorité des trois quarts des voix de tous les députés, par trois scrutins émis à différents jours.

(2) Si cette proposition réunit moins des trois quarts, mais pas moins des deux tiers des voix de tous les députés, la proposition est soumise à un nouvel examen, mais pas avant deux mois ni au-delà d'un délai de cinq mois. Lors de son réexamen, elle est adoptée si elle réunit au moins les deux tiers des voix de tous les députés. »

14. D'après l'article 153 de la CRB, « [l']Assemblée nationale peut modifier et compléter toute disposition de la Constitution à l'exception de celles relevant des pouvoirs de la Grande Assemblée nationale ». Les cinq prérogatives de la Grande Assemblée nationale sont énoncées de manière exhaustive à l'article 158 de la CRB⁴ et englobent le pouvoir de décider « des changements de la forme d'organisation de l'Etat et de la gestion de l'Etat ». Dans de tels cas, les élections à la Grande Assemblée nationale (composée de 400 membres élus) doivent être convoquées par une résolution de l'Assemblée nationale soutenue par deux tiers des voix de la totalité des députés et le mandat de l'Assemblée nationale expire à la date des élections (voir les articles 153-163 de la CRB).

15. A l'annonce de l'initiative actuelle de révision de la Constitution, des craintes ont été exprimées au sein de la société bulgare quant au fait que la composition proposée du CJS, autorité prévue dans la Constitution, nécessite une révision constitutionnelle relevant de la compétence de la Grande Assemblée nationale. En particulier, la question a été soulevée de savoir si la future composition du CJS et les quotas envisagés concernant le nombre de membres élus par la profession (juges et procureurs, respectivement) et le nombre de membres élus par le parlement aux futures chambres du CJS porteront atteinte au modèle constitutionnel (la forme du gouvernement) actuellement en place en Bulgarie. A l'évidence, la convocation de la Grande Assemblée nationale retarderait et compliquerait le processus de réforme.

⁴ « 1. adopte la nouvelle Constitution ; 2. statue sur la question concernant la modification du territoire de la République de Bulgarie et ratifie les traités internationaux prévoyant de telles modifications ; 3. règle la question concernant des changements de la forme d'organisation de l'Etat et de la gestion de l'Etat ; 4. règle les questions concernant la modification de l'article 5, al. 2 et 4, et de l'article 57, al. 1 et 3 de la Constitution ; 5. règle les questions concernant la modification et l'amendement du chapitre IX de la Constitution. »

16. Il faut rappeler à cet égard que la Cour constitutionnelle de la Bulgarie a déjà interprété le libellé de l'article 158.3 de la CRB (« *changements de la forme d'organisation de l'Etat et de la gestion de l'Etat* ») dans sa Décision n° 3/2003 (affaire constitutionnelle n° 22/2002)⁵, puis, par la suite, dans sa Décision n° 8/2005 (affaire constitutionnelle n° 7/2005).

17. La délégation de la Commission de Venise a été informée que, dans ce contexte, un groupe de 114 députés bulgares a demandé à la Cour constitutionnelle (affaire n° 7/2015) de rendre une interprétation contraignante des articles 153 et 158.3 de la CRB en relation avec le libellé « *changements de la gestion de l'Etat* », compte tenu des modifications proposées concernant la structure et l'organisation du CJS. Le 17 septembre 2015, la Cour constitutionnelle a rejeté la demande d'interprétation de la Constitution au motif qu'elle était irrecevable et a classé l'affaire, ce qui, concrètement, signifie que le processus actuel de révision de la Constitution peut se poursuivre dans le cadre de l'Assemblée nationale.

III. Analyse

A. Le Conseil judiciaire suprême

18. Les modifications proposées concernent pour la plupart des aspects problématiques de l'organisation et du fonctionnement du Conseil judiciaire suprême, aspects qui ont déjà été examinés par la Commission de Venise dans ses avis précédents⁶, dès 1999 :

- 1) la structure unitaire du CJS actuel, qui régit à la fois le statut juridique des juges, des procureurs et des magistrats instructeurs ;
- 2) le rôle du ministre de la Justice, chargé de présider le CJS et doté de pouvoirs importants (qui portent atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire) ;
- 3) l'élection de onze membres du CJS par l'Assemblée nationale à la majorité simple et non pas qualifiée.

1. Organisation et fonctionnement actuels du CJS

19. Comme le prévoit l'article 130 de la CRB, le CJS actuel est un organe unique qui régit le statut des juges, des procureurs et des magistrats instructeurs ; il est composé de 25 membres, dont 11 sont élus par des organes du corps judiciaire, 11 par l'Assemblée nationale, à la majorité simple, tous étant des juristes en exercice, et trois sont membres de droit, à savoir le président de la Cour suprême de cassation, le président de la Cour suprême administrative et le procureur général.

⁵ Dans sa décision, la Cour constitutionnelle a notamment estimé (nous soulignons) que « **la gestion de l'Etat au sens de l'article 158, alinéa 3, de la Constitution, doit être interprétée de manière très large.** Cette notion non seulement est définie par la nature de l'Etat – république parlementaire ou présidentielle, ou monarchie – mais englobe aussi le système des institutions suprêmes de l'Etat établies par la Grande Assemblée nationale par un ensemble de textes constitutionnels qui assoient le parlementarisme (Assemblée nationale, Président et Vice-président, Conseil des ministres, Cour constitutionnelle et les organes judiciaires (Cour d'appel suprême, Cour suprême administrative, parquet, magistrats instructeurs et Conseil judiciaire suprême), y compris leur mise en place, leur position vis-à-vis du pouvoir dont ils relèvent, leur organisation, leurs conditions, leur mode de formation et leur mandat).

La notion de « gestion de l'Etat » englobe également les activités et les pouvoirs de ces institutions prévus par la Constitution, dans la mesure où, dès lors qu'ils sont modifiés, est compromis l'équilibre entre ces institutions qui permet de se conformer aux principes fondamentaux sur lesquels l'Etat repose – souveraineté du peuple, primauté de la loi fondamentale, pluralisme politique, séparation des pouvoirs, état de droit et indépendance du pouvoir judiciaire. »

⁶ Voir *Avis sur la réforme du système judiciaire en Bulgarie*, CDL-INF(1999) 005 ; *Avis sur les amendements constitutionnels réformant le système judiciaire en Bulgarie*, CDL-AD(2003)16 ; *Avis sur la Constitution de la Bulgarie*, CDL-AD(2008)009 ; *Avis sur le projet de loi portant modification et complétant la loi sur le pouvoir judiciaire de la Bulgarie*, CDL-AD(2009)011.

20. Les réunions du CJS sont présidées par le ministre de la Justice, qui n'a pas droit de vote mais jouit, conformément à l'article 130 de la CRB, de pouvoirs importants : il propose un projet de budget de l'appareil judiciaire, qu'il soumet à l'examen du CJS ; il gère les biens du système judiciaire, fait des propositions de nomination, d'avancement, de rétrogradation, de mutation et de révocation des juges, des procureurs et des magistrats instructeurs et participe à l'organisation de la formation de ceux-ci.

2. Structure et fonctionnement proposés du CJS

21. Les modifications constitutionnelles proposées modifient la structure et le fonctionnement du CJS. En vertu d'un nouvel article 130a, le CJS sera divisé en deux chambres distinctes dotées de pouvoirs distincts : une pour les juges, présidée par le président de la Cour suprême de cassation et composée de 13 membres, dont six élus par l'assemblée générale des juges, cinq élus par l'Assemblée nationale et deux membres de droit (le président de la Cour suprême de cassation et le président de la Cour suprême administrative) ; l'autre pour les procureurs (y compris les magistrats instructeurs), présidée par le procureur général et composée de 12 membres, dont quatre élus par l'assemblée générale des procureurs, un par l'assemblée générale des magistrats instructeurs, six par l'Assemblée nationale et un membre de droit (le procureur général).

22. Il y aura toujours un CJS plénier réunissant les deux chambres, présidé par le ministre de la Justice, sans droit de vote pour celui-ci. Le ministre de la Justice peut également participer aux séances respectives des deux chambres (nouvel article 130b).

23. Chaque chambre décidera, en fonction de sa compétence respective, de la nomination, de l'avancement, de la mutation et de la révocation des juges, des procureurs et des magistrats instructeurs, des sanctions disciplinaires de rétrogradation et de révocation, de la nomination des directeurs administratifs des organes judiciaires et des aspects organisationnels du « système correspondant d'organes judiciaires » (nouvel article 130a.5).

24. Le paragraphe 6 de l'article 130a définit la composition du nouveau CJS plénier, composé des 25 membres des deux chambres, et lui confère les compétences suivantes :

- adoption du projet de budget de l'appareil judiciaire et soumission à l'Assemblée nationale ;
- décision concernant la cessation du mandat des membres élus du CJS ;
- organisation de la qualification des juges, des procureurs et des magistrats instructeurs ;
- aspects généraux de l'organisation du pouvoir judiciaire ;
- approbation des rapports annuels des organes judiciaires ;
- gestion des biens immobiliers du système judiciaire.

25. En outre, le CJS plénier sera l'organe compétent pour formuler des propositions au Président de la République concernant la nomination et la révocation du président de la Cour suprême de cassation, du président de la Cour suprême administrative et du procureur général (nouvel article 130a.7 et projet de modification correspondant de l'article 129 de la CRB).

26. Le nouvel article 130b dispose que les séances du CJS plénier sont présidées par le ministre de la Justice, qui ne participe pas au vote. En son absence, le CJS plénier est présidé par le président de la Cour suprême de cassation.

i. Division du CJS en deux chambres distinctes

27. De l'avis de la Commission de Venise, la proposition de diviser le CJS en deux chambres distinctes, tout en maintenant une assemblée plénière jouissant de certains pouvoirs, mérite d'être saluée et s'aligne sur les recommandations formulées par la Commission dans son Avis de 2007 sur la constitution bulgare⁷ et son avis de 2009 sur le projet de loi modifiant la loi sur le pouvoir judiciaire bulgare⁸.

28. S'il n'existe aucun modèle européen commun pour ce type d'organe judiciaire autonome, la nouvelle structure en deux chambres distinctes, dont le but est de séparer les juges, d'un côté, des procureurs et des magistrats instructeurs, de l'autre, constitue une avancée importante vers l'objectif du renforcement de l'indépendance et de la transparence du système judiciaire. En particulier, dans la nouvelle structure proposée, les procureurs et les magistrats instructeurs ne pourront plus intervenir dans les décisions de « personnel » concernant les juges, ce qui représente une garantie importante de l'indépendance de ces derniers. Dans les anciens pays socialistes, les ministères publics ont eu tendance à être trop puissants, ce qui compromettrait l'indépendance des juges. Or, les procureurs ne devraient pas avoir leur mot à dire en matière de nomination, de carrière et de discipline des juges. La Commission de Venise est donc favorable à la séparation des organes qui décident de ces questions pour les juges et les procureurs, respectivement, par exemple en divisant le conseil concerné ou en créant des chambres distinctes au sein d'un même conseil, comme le propose la Bulgarie⁹.

29. Cela étant, à des fins de clarté juridique et de cohérence, et d'un point de vue systématique, la formulation des modifications constitutionnelles proposées – et des dispositions correspondantes dans le texte actuel de la Constitution – pourrait être améliorée. En premier lieu, il est recommandé que les dispositions relatives aux deux chambres, d'une part, et au CJS plénier, d'autre part, fassent l'objet d'articles distincts. En deuxième lieu, il serait préférable que l'organisation, la compétence et le fonctionnement des chambres et du CJS plénier, respectivement, soient réglementés dans un même article de la Constitution.

30. Le nouvel article 130, consacré aux deux chambres, pourrait globalement être constitué des cinq premiers paragraphes du nouvel article 130a (définissant le CJS, les compétences et la composition des deux chambres, en renvoyant à une loi ordinaire pour réglementer la procédure d'élection de leurs membres) et du paragraphe 2 du nouvel article 130b (portant sur les présidences des deux chambres).

31. En ce qui concerne le CJS plénier, un article unique pourrait regrouper le paragraphe 6 de l'article 130a (définissant le CJS plénier et ses compétences) et le paragraphe 1 de l'article 130b (portant sur la présidence du CJS plénier).

32. Si le législateur bulgare décide d'appliquer les recommandations de la Commission de Venise sur la répartition des compétences entre les chambres et le CJS plénier, le contenu des paragraphes énonçant leurs compétences respectives devrait être modifié en conséquence (voir les observations ci-après).

⁷ CDL-AD(2008)009, *Avis sur la Constitution de la Bulgarie*, §§ 33-40 ; voir aussi l'exposé des motifs de la *Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale*, pages 15-17.

⁸ CDL-AD(2009)011, *Avis sur le projet de loi portant modification et complétant la loi sur le pouvoir judiciaire de la Bulgarie*, § 34.

⁹ CDL-AD(2013)014, *Avis sur le projet de loi de révision de la Constitution renforçant l'indépendance des juges et sur les modifications de la Constitution proposées par l'Assemblée constitutionnelle d'Ukraine*, §§ 39-43 ; voir également CDL-AD(2010)042, *Avis intérimaire relatif au projet de loi sur le Conseil supérieur des juges et des procureurs (du 27 septembre 2010) de la Turquie*, paragraphe 72.

33. Par ailleurs, l'actuel article 130 de la Constitution fait toujours référence au CJS en tant qu'organe unitaire. Par conséquent, il devrait être supprimé, et son contenu partiellement transféré (paragraphe 2 sur les critères d'admissibilité pour devenir membre du CJS, paragraphe 4 sur la durée du mandat et paragraphe 8 sur les motifs de cessation du mandat) à un nouvel article unique consacré au CJS plénier (voir point 31 ci-dessus).

ii. Composition des chambres

34. Conformément aux modifications proposées, le CJS plénier sera toujours composé de 25 membres au total, dont trois de droit. La chambre des juges sera composée de 13 membres comptant notamment les présidents de la Cour suprême de cassation et de la Cour suprême administrative. Six membres seront élus par l'assemblée générale des juges et cinq par l'Assemblée nationale (voir le nouvel article 130a.2). La chambre des procureurs sera composée de 12 membres, dont le procureur général. Quatre membres seront élus par l'assemblée générale des procureurs, un par l'assemblée générale des magistrats instructeurs et six par l'Assemblée nationale (voir le nouvel article 130a.3).

35. La délégation de la Commission de Venise a été informée que la proposition de division en deux chambres a reçu un accueil favorable en Bulgarie (parmi les représentants des autorités, la profession judiciaire et la société civile). Toutefois, le nombre proposé de juges élus par des juges et de procureurs élus par des procureurs dans leur chambre respective, comparé à celui des autres membres du CJS non issus de la profession, fait moins l'unanimité.

36. Si le nombre de juges élus par leurs pairs est jugé acceptable par certaines parties prenantes, une partie de la profession considère que la composition proposée risque de créer une situation où le CJS sera dominé par des membres élus par un organe politique, un facteur susceptible de compromettre l'indépendance du CJS mais aussi du pouvoir judiciaire en général.

37. Quant au nombre de procureurs élus par les procureurs, la proposition a suscité de vives critiques parmi les procureurs, qui jugent le nombre proposé insuffisant pour garantir l'indépendance de la chambre vis-à-vis de toute influence extérieure.

38. Comme la Commission de Venise l'a déjà souligné dans un de ses premiers avis sur le pouvoir judiciaire bulgare, il n'y a pas de modèle type qu'un pays démocratique soit tenu de suivre pour créer son conseil judiciaire suprême tant que ledit conseil a pour but d'assurer le bon fonctionnement d'un pouvoir judiciaire indépendant¹⁰. Aussi, la Commission de Venise n'a-t-elle pas recommandé, dans ses avis antérieurs, de modèle unique à suivre en matière de composition de ces conseils¹¹.

39. La Commission est toutefois favorable aux systèmes où « *[u]ne partie importante ou la majorité des membres du Conseil de la magistrature devrait être élue par les magistrats eux-mêmes. Afin d'assurer la légitimité démocratique du conseil de la magistrature, les autres membres devraient être élus par le parlement parmi des personnes ayant les compétences juridiques appropriées, en tenant compte d'éventuels conflits d'intérêts.* » De l'avis de la Commission, une composition mixte comptant des membres qui ne sont ni juges ni procureurs est davantage à même de favoriser la transparence et l'indépendance du fonctionnement du conseil.

¹⁰ Commission de Venise, *Avis sur la réforme du système judiciaire en Bulgarie*, CDL-INF(1999)005, paragraphe 28.

¹¹ *Rapport sur les nominations judiciaires*, CDL-AD(2007)028, paragraphe 28, et *Rapport sur l'indépendance du système judiciaire, Partie I : l'indépendance des juges*, CDL-AD(2010)004, paragraphes 28-32.

40. De ce point de vue, il convient de se féliciter du fait que le présent projet de modification prévoit une composition mixte pour les deux chambres (juges/procureurs élus par leurs pairs et membres non professionnels élus par l'Assemblée nationale). La Commission recommande également que, par l'adoption subséquente de règlements sur l'élection des membres des chambres, une représentation proportionnelle et équitable de tous les niveaux d'instance et du ministère public soit assurée¹².

41. En ce qui concerne le quota de juges/procureurs membres du conseil judiciaire/des chambres respectives, la Commission de Venise, tout en étant favorable à une proportion substantielle de juges/procureurs élus par la profession, estime également que « *la domination écrasante de la composante judiciaire peut être une source de préoccupation concernant les risques de "gestion corporatiste"* »¹³.

42. Le Comité des Ministres en revanche adopte une autre approche dans sa Recommandation CM/Rec(2010)12 aux Etats membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, où il affirme que « *[a]u moins la moitié des membres de ces conseils devraient être des juges choisis par leurs pairs issus de tous les niveaux du pouvoir judiciaire et dans le plein respect du pluralisme au sein du système judiciaire* » (paragraphe 27).

43. Compte tenu des paramètres de la Recommandation du Comité des Ministres, il appartient au législateur bulgare de décider, après avoir mené les consultations nécessaires avec les parties prenantes, et compte-tenu du contexte propre à la Bulgarie, du nombre de juges élus par leurs pairs qui devraient être représentés, notamment à la chambre des juges.

44. Afin d'éviter que la profession judiciaire et d'autres cercles de la société bulgare n'aient l'impression que les membres non professionnels introduiront une dimension politique dans le CJS, la Commission insiste sur sa recommandation mainte fois réitérée d'introduire une exigence de majorité qualifiée pour l'élection de ces membres par l'Assemblée nationale (voir les autres observations sur ce point ci-après).

45. En outre, pour garantir une composition bien équilibrée du conseil judiciaire, la Commission de Venise juge important d'inclure parmi les membres élus par le parlement des juristes qualifiés issus d'autres catégories professionnelles (professeurs de droit, avocats de la défense) et des représentants de la société civile. Même si ces personnes sont élues par le parlement, les responsables politiques en exercice et, notamment, les députés eux-mêmes devraient être exclus du CJS. Un tel système permettrait, d'une part, d'éviter le risque d'une gestion corporatiste de ce conseil et d'une administration autorenouvelée de l'appareil judiciaire et, d'autre part, d'avoir, au sein de ce conseil, un large éventail de qualifications professionnelles et la présence d'« usagers » du système judiciaire. Dans cette perspective, la Commission recommande que les critères d'élection des membres non professionnels du CJS par l'Assemblée nationale soient précisés de sorte à poser les conditions de l'élection des représentants de la profession juridique autres que les juges et les procureurs (voir l'article 130.2 actuel).

¹² Voir *Avis intérimaire sur le projet de loi sur le ministère public du Monténégro*, CDL-AD(2014)042, paragraphe 45.

¹³ *Rapport sur les nominations judiciaires*, CDL-AD(2007)028, paragraphes 28-30.

iii. Election des membres du CJS

46. Dans ses observations sur le CJS bulgare formulées dans ses avis précédents¹⁴, la Commission de Venise a déjà souligné que le système en place pour l'élection de la composante « parlementaire » du CJS (11 membres du Conseil judiciaire suprême élus par l'Assemblée nationale à la majorité simple) entraînait un risque de politisation de cet organe ; aussi a-t-elle à de multiples reprises recommandé la révision de ce système. Déjà en 2002, la Commission avait souligné que « *[l]a composition du Conseil judiciaire suprême devrait être dépolitisée, moyennant l'exigence d'une majorité qualifiée pour l'élection de ses membres* »¹⁵.

47. En dépit des recommandations susmentionnées de la Commission de Venise, et nonobstant les conclusions de ses rapports généraux sur le système judiciaire, le présent projet de modification n'aborde toujours pas la question de la majorité, ce qui suppose que la règle de vote actuelle demeure inchangée. La Constitution bulgare ne contient à vrai dire aucune disposition définissant la majorité nécessaire pour élire les membres du CJS ; par conséquent, il est présumé que cette majorité, tant au parlement que dans les assemblées générales des juges, des procureurs et des magistrats instructeurs, doit s'entendre comme une majorité simple. Concrètement, cela signifie que le parti ou la coalition de partis au pouvoir majoritaire à l'Assemblée nationale peut élire à lui(elle) seul(e) (ce qui s'est déjà produit par le passé) la totalité des 11 membres du CJS représentant le « quota parlementaire ».

48. Dans la note explicative qui accompagne le projet de modification (voir page 3), les rédacteurs estiment toutefois qu'un solide consensus des forces politiques devrait être recherché pour sélectionner les membres du Conseil judiciaire suprême élus au titre du « quota parlementaire ». La Commission de Venise recommande de s'aligner sur cette opinion et de la mettre en pratique en introduisant le critère de la majorité qualifiée, par exemple aux deux tiers, comme c'est déjà le cas, conformément à l'article 132a (paragraphes 2 et 3), pour l'élection de l'inspecteur en chef et des inspecteurs du corps d'inspection du CJS.

49. La question du nombre de juges ou de procureurs membres des chambres du CJS élus par leurs pairs aurait moins d'importance si l'élection par l'Assemblée nationale se faisait à la majorité qualifiée, ce qui permettrait de dégager un consensus plus général sur les personnes à élire, même si d'aucuns affirment qu'un tel critère, dans la configuration actuelle du Parlement bulgare, risque de conduire à des négociations pour trouver un accord, voire à une impasse. Dans l'idéal, de telles « négociations » permettent d'élire des candidats réellement indépendants, comme ce devait être le cas dans une démocratie établie. En cas de « maquignonnage » politique, les candidats de la majorité et de l'opposition ont au moins le mérite de « réduire » l'influence politique.

50. La délégation de la Commission de Venise a été informée du mal à obtenir une majorité qualifiée au sein du Parlement bulgare. Elle reconnaît que le contexte politique peut créer de graves difficultés en la matière. Toutefois, il devrait être possible de surmonter ces difficultés au moyen de mécanismes de déblocage soigneusement conçus permettant de dégager un consensus.

¹⁴ Voir *Avis sur la Constitution de la Bulgarie* (CDL-AD(2008)009), paragraphes 24-26 ; *Avis sur le projet de loi portant modification et complétant la loi sur le pouvoir judiciaire de la Bulgarie* (CDL-AD(2009)011), paragraphe 14 ; *Avis sur le projet de loi portant amendement de la loi sur le système judiciaire de la Bulgarie* (CDL-AD(2002)015), paragraphe 5 ; *Rapport sur les nominations judiciaires* (CDL-AD(2007)028), paragraphe 32 ; voir également *Opinion on the Draft Amendments to three Constitutional Provisions relating to the Constitutional Court, the Supreme State Prosecutor and the Judicial Council of Montenegro* (CDL-AD(2013)028) (en anglais uniquement), paragraphe 12.

¹⁵ *Avis sur le projet de loi portant amendement de la loi sur le système judiciaire de la Bulgarie*, CDL-AD(2002)015, paragraphe 5.

51. Un système simple consisterait par exemple à fixer une majorité aux trois cinquièmes à l'issue de trois tours de scrutin, suivie, si nécessaire, de la majorité absolue des membres de l'Assemblée nationale. Des systèmes plus complexes peuvent être mis en place, notamment l'intervention du Président de la République ou la proposition de candidats par des organes neutres. La Commission de Venise se félicite de l'ouverture de certains interlocuteurs, constatée par les rapporteurs lors de leur visite à Sofia, notamment dans les échanges avec l'Assemblée nationale, à l'égard de la recommandation visant à introduire le principe d'une majorité qualifiée. La Commission se tient prête à travailler avec les autorités bulgares pour mettre en place un tel système.

iv. Répartition des compétences au sein du CJS

52. Les compétences des chambres et du CJS plénier, respectivement, sont énoncées à l'article 130.a.5 et 130.a.6 proposé. Les chambres ont compétence pour la nomination, l'avancement, la mutation et la révocation des juges et des procureurs et des magistrats instructeurs respectivement, l'imposition de sanctions disciplinaires (« rétrogradation » et « révocation »), la nomination des directeurs administratifs des organes respectifs de l'appareil judiciaire, les décisions relatives à l'organisation des organes judiciaires pertinents et la formulation d'avis sur les projets de loi, dans la limite de leurs compétences.

53. En vertu du nouvel article 130.a.6, le CJS plénier, composé de la totalité des membres des deux chambres et présidé par le ministre de la Justice, a compétence pour :

- adopter le projet de budget de l'appareil judiciaire et le soumettre à l'Assemblée nationale ;
- adopter une résolution concernant la cessation du mandat d'un membre élu du CJS (à la suite d'une démission ou d'une condamnation judiciaire définitive motivée par une infraction pénale, d'une incapacité permanente à exercer ses fonctions pendant plus d'un an ou d'une révocation ou d'une privation du droit d'exercer une profession juridique) ;
- organiser la qualification des juges, des procureurs et des magistrats instructeurs ;
- décider de manière générale des aspects organisationnels du système judiciaire ; approuver les rapports annuels des organes de l'appareil judiciaire ;
- gérer les biens immobiliers du système judiciaire.

54. En outre, conformément au nouvel article 130.a.7 et aux dispositions correspondantes du nouvel article 129, le CJS plénier soumet des propositions au Président de la République en ce qui concerne la nomination et la révocation du président de la Cour suprême de cassation, du président de la Cour suprême administrative et du procureur général.

55. Comme indiqué précédemment, s'il existe des pratiques différentes en la matière (notamment des systèmes prévoyant deux organes distincts, un conseil pour les tribunaux et les juges et un conseil pour les procureurs), la proposition de division du CJS en deux chambres est une mesure positive qui s'aligne sur les recommandations antérieures de la Commission de Venise. Il est toutefois essentiel que dans son fonctionnement, cette structure ne porte pas atteinte au principe d'indépendance des tribunaux et des juges ni, plus généralement, au principe d'indépendance externe des diverses professions judiciaires, vis-à-vis d'autres autorités publiques, mais aussi les unes vis-à-vis des autres. Dans ses avis, la Commission de Venise a souligné que la combinaison des pouvoirs des juges, procureurs et magistrats instructeurs dans un seul conseil de la magistrature (tels que les pouvoirs en matière de nomination et de discipline) demeure problématique et devrait être révisée¹⁶.

¹⁶ Avis sur le projet de loi portant modification et complétant la loi sur le pouvoir judiciaire de la Bulgarie, CDL-AD(2009)011, paragraphe 34.

56. De ce point de vue, la répartition des compétences entre les chambres et le CJS plénier, telle qu'elle est proposée, semble très discutable. Plus concrètement, le choix, au demeurant bienvenu, de créer au sein du CJS deux chambres distinctes pour les juges et les procureurs devrait également supposer le transfert à ces dernières de certaines des compétences attribuées au CJS plénier au titre du paragraphe 6 du nouvel article 130a.

57. En particulier, le pouvoir d'adopter une résolution sur la cessation du mandat d'un membre élu du CJS semble problématique car les motifs de démission dans certaines situations doivent être évalués sur le fond. De plus, le pouvoir d'« organiser la qualification » des juges et des procureurs/magistrats instructeurs, respectivement, pourrait ouvrir la voie à une application bien trop générale, susceptible d'avoir également une incidence sur l'indépendance des juges.

58. Pour les mêmes raisons, la proposition, au nouvel article 130.a.6.7, de laisser au CJS plénier le pouvoir dont jouit actuellement le CJS de soumettre des propositions au Président de la République concernant la nomination et la révocation du président de la Cour suprême de cassation et du président de la Cour suprême administrative est tout autant préoccupante. Il s'agit d'un aspect particulièrement sensible et important, qui a trait à la nécessité de démontrer à la société que le principe de la séparation des pouvoirs est effectivement respecté. Les juges doivent être indépendants dans l'exercice de leurs fonctions et les procureurs jouissent d'une autonomie dans l'exercice des leurs¹⁷.

59. Compte tenu de ce qui précède, il est recommandé de revoir le projet de modification pour réattribuer les compétences énoncées au nouvel article 130a.6.2 et 130a.6.3 aux chambres respectives du CJS. Le CJS plénier devrait avoir compétence uniquement pour les questions d'intérêt commun à tout le système judiciaire.

60. Par ailleurs, le nouvel article 130a.6.7 devrait être révisé (et le nouveau paragraphe 2 de l'article 129 modifié en conséquence) de sorte à attribuer directement à la chambre concernée la compétence de formuler des propositions au Président de la République concernant la nomination/révocation du président de la Cour suprême de cassation et du président de la Cour suprême administrative ou, respectivement, du procureur général. En tant que moyen de contribuer à dépolitiser la nomination des présidents des deux cours suprêmes par le Président de la République, une autre solution pourrait être de confier aux assemblées générales des magistrats des deux chambres le soin de formuler des propositions concernant le poste de président des cours respectives. En ce qui concerne les propositions relatives au procureur général, la législation d'application peut prévoir l'intervention du ministre de la Justice dans la procédure de nomination. Comme l'a déjà indiqué la Commission de Venise, compte tenu de l'importance des poursuites judiciaires pour le bon fonctionnement de l'Etat, il est raisonnable, pour un gouvernement, d'avoir un droit de regard dans la nomination du procureur général. En outre, des spécialistes extérieurs au monde politique, respectés par l'opinion publique et en lesquels le gouvernement a confiance, peuvent également intervenir dans le processus de sélection¹⁸.

61. Afin de garantir que les dispositions constitutionnelles régissant le rôle, la composition et la compétence du CJS soient dûment harmonisées, d'autres modifications d'ordre technique sont suggérées. L'article 130 actuel demeure inchangé, ce qui appelle quelques remarques : avec la création de deux chambres au sein du CJS, le projet de modification introduit, à l'article 129.2, le libellé « Conseil judiciaire suprême plénier ». Il serait cohérent d'employer ce libellé dès lors que le projet de modification fait référence au Conseil judiciaire suprême avec les deux chambres réunies sous une présidence commune (dans le projet de

¹⁷ Voir l'Avis n° 12 (2009) du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) et l'Avis n° 4 du Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE) sur le thème « Juges et procureurs dans une société démocratique » (« Déclaration de Bordeaux »), paragraphe 3.

¹⁸ Voir CDL-AD(2010)040, *Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire* : *Partie II - Le ministère public*, paragraphe 34 ; voir également CDL(1995)073 rev., chapitre 11.

modification, celle du ministre de la Justice). Le nouvel article 130a porte sur la nouvelle composition du CJS et l'élection des membres de chaque chambre, et mentionne les membres de droit de ces chambres. Par conséquent, l'article 130 actuel, qui mentionne toujours l'élection des membres du CJS, devrait être révisé et harmonisé avec le nouvel article 130a. Pour préciser les choses, il pourrait être pertinent de fusionner l'actuel article 130 avec le projet de nouvel article 130a. En outre, mis à part la question du scrutin secret (voir les observations ci-après), l'article 131 actuel devrait être modifié pour mentionner, dans sa première partie, non pas le CJS, mais les chambres des juges et des procureurs.

v. Règles de vote – le principe de transparence

62. L'actuel article 131 de la Constitution dispose que les résolutions du CJS en matière de personnel (nomination, avancement, rétrogradation, mutation ou révocation de juges, de procureurs ou de magistrats instructeurs) sont adoptées par vote au scrutin secret. Les autres décisions sont adoptées par scrutin public (voir la loi sur le pouvoir judiciaire, chapitre 2, article 34.2). Les séances sont publiques, à quelques exceptions près (loi sur le pouvoir judiciaire, article 33.4) et les résolutions adoptées à huis clos sont annoncées publiquement (loi sur le pouvoir judiciaire, article 33.5).

63. De l'avis de la Commission de Venise, l'activité des conseils judiciaires doit être aussi transparente que possible ; ces conseils devraient rendre des comptes à l'opinion publique, notamment en diffusant largement leurs rapports et informations. C'est là un aspect particulièrement important pour le CJS bulgare, compte tenu de son organisation et de sa composition (actuelles et proposées), ainsi que de la nécessité de renforcer la confiance du public dans son fonctionnement et son efficacité.

64. Le principe de transparence est également essentiel pour traiter les cas particuliers. De ce point de vue, les décisions des chambres et du CJS plénier, notamment en matière disciplinaire, devraient être subordonnées à l'organisation d'un vote public lors de la prise de décision et à l'obligation de rendre compte de ces décisions. Parallèlement, dans le cadre d'une procédure disciplinaire, il convient d'accorder la même attention aux droits des magistrats d'être entendus, et ceci dans le cadre d'une procédure déterminée dans le respect de normes reconnues en matière de conduite de la magistrature, telles que figurant dans les Principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature¹⁹.

3. Pouvoirs du ministre de la Justice

65. Les compétences du ministre de la Justice sont énoncées au nouvel article 130c. Le ministre conserve des pouvoirs importants dans le projet de modification, étant donné qu'il :

- propose le projet de budget de l'appareil judiciaire et le soumet à l'examen du CJS ;
- formule des propositions concernant la nomination, l'avancement, la rétrogradation, la mutation et la révocation des juges, des procureurs et des magistrats instructeurs ;
- participe à l'organisation de la formation des juges, des procureurs et des magistrats instructeurs.

66. Le pouvoir dont jouissait auparavant le ministre de la Justice de « gérer les biens du système judiciaire » lui a été retiré et a été conféré au CJS plénier (nouvel article 130a.6.6). Cette mesure devrait toutefois être revue. La principale tâche des conseils judiciaires

¹⁹ Voir les Principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature, adoptés par le septième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants qui s'est tenu à Milan du 26 août au 6 septembre 1985 et confirmés par l'Assemblée générale dans ses résolutions 40/32 du 29 novembre 1985 et 40/146 du 13 décembre 1985, articles 17 et 19. Voir également l'Avis n° 3 du CCJE sur les principes et règles régissant les impératifs professionnels applicables aux juges et en particulier la déontologie, les comportements incompatibles et l'impartialité, paragraphes 66 et 68.

consiste à gérer les aspects relatifs à la nomination, la carrière et la discipline des juges et des procureurs. L'expérience d'autres pays montre que la gestion des biens est une compétence additionnelle qui peut totalement surcharger le conseil ; celui-ci devient alors un organe administratif et ne peut pas se concentrer sur ses fonctions principales.

67. En outre, d'après le nouvel article 130.b.1, les réunions du CJS plénier sont présidées par le ministre de la Justice, qui ne possède toutefois pas le droit de vote. Une disposition quasi-identique existe à l'article 130.5, qui demeure inchangé. De plus, le nouvel article 130b.2 autorise la présence du ministre aux réunions des chambres, mais n'indique pas expressément s'il a un droit de vote ou non dans ce cadre.

68. Il ressort des dispositions susmentionnées que le ministre de la Justice a et continuera d'avoir à l'avenir une influence importante, même si son pouvoir n'est pas vraiment décisionnel, sur le CJS plénier et les deux chambres, du fait de sa simple présence, ainsi que sur la carrière des juges et des procureurs, du fait de son droit d'initiative.

69. De l'avis de la Commission de Venise, le principe d'un ministre de la Justice qui préside un conseil judiciaire est discutable, en particulier car, comme le prévoit la loi actuelle sur le pouvoir judiciaire (chapitre 2, article 32), le ministre de la Justice « organise » les séances. Confier au ministre la présidence du CJS plénier (voire, prévoir rien que sa simple participation aux réunions des deux chambres) est susceptible de porter atteinte à l'autonomie et l'indépendance du pouvoir judiciaire vis-à-vis du pouvoir politique. Même l'apparence d'une telle influence doit être évitée si l'on veut que l'opinion publique ait confiance dans le système judiciaire.

70. Ce point a suscité des critiques de la Commission de Venise dans son avis de 2008 sur la constitution bulgare, critiques réitérées dans son avis de 2009 sur le projet de modification de la loi sur le pouvoir judiciaire en Bulgarie²⁰, dans lequel la Commission affirme qu'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.* » En outre, d'après la Commission de Venise, au moins quand il s'agit d'examiner des propositions faites par le ministre – et, en vertu du projet de modification, celui-ci continue à pouvoir formuler des propositions au CJS dans deux domaines importants – le ministre ne devrait pas présider le conseil²¹.

71. Les modifications constitutionnelles proposées devraient donc être l'occasion, en vue d'asseoir la légitimité et la crédibilité démocratiques du CJS aux yeux de l'opinion publique, de confier la présidence du CJS plénier à un membre du CJS, éventuellement extérieur à la profession, élu parmi les membres du CJS plénier à la majorité qualifiée des deux tiers, comme l'a recommandé la Commission de Venise dans ses avis antérieurs²². Ainsi qu'elle l'a indiqué dans son rapport sur les nominations judiciaires, une telle solution pourrait introduire un équilibre entre la nécessaire indépendance de la présidence et la nécessité d'éviter d'éventuelles tendances corporatistes au sein du Conseil²³. En tout état de cause, il est recommandé à cet égard de supprimer la disposition de la loi actuelle sur le pouvoir judiciaire qui permet au ministre de la Justice d'*approuver* l'ordre du jour du CJS.

72. Par ailleurs, il conviendrait de retirer au ministre de la Justice le pouvoir, prévu à l'article 130c, de formuler des propositions concernant la nomination, l'avancement, la rétrogradation, la mutation ou la révocation de juges, de procureurs et de magistrats

²⁰ *Avis sur le projet de loi portant modification et complétant la loi sur le pouvoir judiciaire de la Bulgarie*, CDL-AD(2009)011, paragraphe 14. Voir également l'article 7 des Recommandations de Kiev sur l'indépendance de la justice en Europe orientale, dans le Caucase du Sud et en Asie centrale, selon lesquelles ni le chef d'Etat, ni le ministre de la Justice, ne devraient présider le conseil judiciaire et le président du conseil devrait être élu à la majorité des voix de ses membres.

²¹ Voir CDL-AD(2008)009, paragraphes 29-32.

²² Voir l'*Avis sur deux séries de projets d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire du Monténégro*, CDL-AD(2012)024, paragraphe 22.

²³ Voir le *Rapport sur les nominations judiciaires*, CDL-AD(2007)028, paragraphe 35.

instructeurs, ainsi que la participation à l'organisation de la formation de ceux-ci. Ces compétences risquent de compromettre l'indépendance des juges et l'autonomie des procureurs et des magistrats instructeurs. Pour résumer, le ministre de la Justice devrait avoir le pouvoir de proposer le projet de budget de l'appareil judiciaire et de le soumettre au CJS pour examen, de mettre à disposition les installations et d'organiser les services nécessaires au fonctionnement de la justice et, éventuellement, à titre de supervision externe utile permettant d'éviter les tendances corporatistes au sein du corps judiciaire et du CJS lui-même, d'encourager l'imposition de sanctions disciplinaires devant les chambres des juges et des procureurs. La législation d'application peut également envisager la participation du ministre de la Justice à la nomination des chefs administratifs du ministère public (mais pas des procureurs ou magistrats instructeurs mêmes). En revanche, la gestion des biens devrait relever de la compétence du ministre.

73. La possibilité, pour le ministre de la Justice, de participer aux réunions des chambres (nouvel article 130b.2) devrait également être revue. Le ministre devrait être invité à être présent pour l'examen de certains points précis de l'ordre du jour, par exemple le projet de budget de l'appareil judiciaire, mais pas aux réunions en général. En tout état de cause, les dispositions concernées devraient être reformulées pour indiquer expressément que le ministre ne possède pas le droit de vote, tant en ce qui concerne le CJS plénier que les chambres.

74. La Commission de Venise a pris note que les parties prenantes bulgares n'ont pas le sentiment que les pouvoirs du ministre de la Justice menacent l'indépendance du CJS et que ces dispositions semblent être bien acceptées, principalement car les années ont permis d'établir une certaine pratique de gestion des compétences qui a dû favoriser un exercice raisonnable de ces pouvoirs. Il convient toutefois de souligner que l'objectif du processus actuel de révision de la Constitution bulgare est de réformer en profondeur et de manière durable le CJS afin de remédier aux insuffisances et difficultés relevées dans le fonctionnement de cette institution et de réduire la méfiance qui en résulte au sein de la société bulgare. Rappelons que dans son rapport de 2014 sur les progrès réalisés par la Bulgarie au titre du mécanisme de coopération et de vérification, la Commission européenne note que le CJS n'est aujourd'hui globalement pas considéré comme une autorité autonome ni indépendante à même de défendre efficacement l'indépendance de la justice vis-à-vis des branches exécutive et législative du pouvoir.

75. Il est entendu que la nécessité d'une coopération entre le ministre de la Justice et le CJS est constante. Les liens nécessaires entre les compétences du ministre de la Justice et le CJS pourraient être précisés dans la législation d'application. Cette interaction est d'autant plus importante en période de réforme et en particulier quand le ministre joue un rôle de premier plan dans ces réformes. La Commission de Venise encourage néanmoins les autorités bulgares à revoir les rapports entre le ministre de la Justice et le CJS au vu de ce qui précède.

B. Le corps d'inspection du Conseil judiciaire suprême

76. Conformément à l'article 132a de la Constitution bulgare, un corps d'inspection a été créé pour contrôler le Conseil judiciaire suprême ; il est chargé d'inspecter « *l'activité des organes judiciaires sans porter préjudice à l'indépendance des juges, des assesseurs, des procureurs et des magistrats instructeurs dans l'exercice de leurs fonctions* ». L'inspecteur en chef et les inspecteurs (élus par l'Assemblée nationale pour un mandat de quatre ans à l'issue d'un vote à la majorité des deux tiers, ce dont on peut se féliciter) sont indépendants et n'obéissent qu'à la loi dans l'exercice de leurs fonctions (article 132a.6 de la CRB).

77. La modification proposée de l'article 132a insère une nouvelle phrase au paragraphe 6 pour préciser, et asseoir constitutionnellement, les pouvoirs du corps d'inspection : « *le corps d'inspection contrôle l'intégrité des juges, des procureurs et des magistrats instructeurs et l'existence de conflits d'intérêts ; il examine l'exhaustivité et l'authenticité des déclarations de*

CDL-AD(2015)022

patrimoine ; il contrôle toute circonstance compromettant le (portant atteinte au) prestige du corps judiciaire et tout événement lié à la violation de l'indépendance des juges, des procureurs et des magistrats instructeurs ». Il ressort de la note explicative qui accompagne le projet de modification que cet ajout vise à renforcer la capacité du corps d'inspection à exercer ses pouvoirs ainsi que son efficacité, et ces nouveaux pouvoirs sont introduits pour offrir un mécanisme réel de prévention des conflits d'intérêts et de toute ingérence indue dans la justice.

78. Cette modification, qui vise à l'évidence à remédier à des aspects essentiels relatifs à l'intégrité du système judiciaire bulgare, est une avancée bienvenue vers un système de justice plus indépendant, transparent et responsable. Manifestement, l'efficacité et le prestige du corps d'inspection dépendront de l'intégrité, du professionnalisme et du dévouement de ses membres.

79. Il convient de souligner parallèlement que cette modification touche à des questions importantes et délicates concernant les droits des magistrats²⁴. Certes, le principe selon lequel les inspecteurs ne doivent pas compromettre l'indépendance des juges dans l'exercice de leurs fonctions est déjà consacré par la Constitution actuelle. Néanmoins, compte tenu de la précision des dispositions constitutionnelles relatives aux tâches des inspecteurs, la clause mentionnant l'indépendance des juges et les droits des magistrats en matière disciplinaire pourrait elle aussi être plus précise.

80. D'une manière plus générale, il faut souligner que la compétence des inspecteurs et la manière de conduire les enquêtes constituent un élément essentiel du système disciplinaire. Il est donc difficile, notamment parce que la modification de la loi sur le pouvoir judiciaire est en cours, d'évaluer cette partie précise du système sans étudier le système disciplinaire dans son intégralité.

81. Il convient également d'accorder l'attention nécessaire à la coordination des dispositions constitutionnelles proposées – et de la législation d'application correspondante – avec tout autre processus législatif en cours ayant un lien avec les activités du corps d'inspection, à l'image du processus de mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la corruption (qui pourrait introduire un mécanisme supplémentaire pour traiter les questions d'intégrité et de conflits d'intérêts).

C. La saisine de la Cour constitutionnelle par le Conseil supérieur de l'ordre des avocats

82. Le projet de modification ajoute un nouveau paragraphe 4 à l'article 150 de la CRB aux fins de permettre au Conseil supérieur de l'ordre des avocats²⁵ de saisir la Cour constitutionnelle d'un recours en inconstitutionnalité concernant toute loi portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales, outre le médiateur qui, depuis 2006, peut également saisir la Cour constitutionnelle pour contester la constitutionnalité d'une telle loi²⁶. On peut présumer que d'autres textes de loi seront élaborés pour définir les modalités permettant au Conseil supérieur de l'ordre des avocats d'utiliser ce nouveau mécanisme (d'après l'article 134 de la CRB, l'organisation et l'activité du barreau sont prévues par la loi).

²⁴ Il convient de rappeler à cet égard que les droits du magistrat en matière disciplinaire (dont les fonctions des inspecteurs font partie) sont expressément énoncés dans les Principes fondamentaux des Nations Unies relatifs à l'indépendance de la magistrature concernant les aspects disciplinaires (droit d'être entendu et droit à des procédures conformes aux règles établies en matière de conduite des magistrats). Voir l'article 17.

²⁵ En vertu de l'article 134 de la CRB, le barreau est libre, indépendant et autonome. Il aide les citoyens et les personnes morales à défendre leurs droits et leurs intérêts légitimes.

²⁶ D'après les dispositions constitutionnelles actuelles (article 150 (1)), un cinquième de la totalité des membres de l'Assemblée nationale, le Président, le Conseil des ministres, la Cour suprême de cassation, la Cour suprême administrative ou le procureur général ont le droit de déposer un recours devant la Cour constitutionnelle. Au titre de cette même disposition, un recours portant sur une question de compétence au titre du paragraphe 1, alinéa 3, de l'article précité peut aussi être formé par un conseil municipal.

Le système actuel permet uniquement, au sein du corps judiciaire, au président de la Cour suprême de cassation, au président de la Cour suprême administrative et au procureur général de soulever des questions de constitutionnalité, comme c'est souvent le cas dans les systèmes judiciaires hiérarchisés.

83. La note explicative qui accompagne le projet de modification suggère que ce nouveau moyen devrait fonctionner comme une alternative à la saisine directe des tribunaux, sans risquer de noyer la justice constitutionnelle sous un volume ingérable de questions mineures. Cette modification constitue une amélioration pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Même s'il s'agit uniquement d'une saisine indirecte de la Cour constitutionnelle, elle introduit une garantie supplémentaire en matière de protection de ces droits et libertés. Il convient de rappeler que, comme l'a indiqué la Commission de Venise dans son Etude sur l'accès individuel à la justice constitutionnelle (2010)²⁷, « *[l']accès indirect à la justice individuelle est un outil très important pour garantir le respect des droits de la personne au niveau constitutionnel. Les formules proposées sont larges et de nombreuses possibilités coexistent. L'un des avantages de l'accès individuel indirect tient au fait que les organes introduisant le recours sont généralement bien informés et disposent des compétences juridiques requises pour formuler une requête en bonne et due forme. Ils peuvent également servir de filtres pour éviter de surcharger les Cours constitutionnelles en sélectionnant les demandes de manière à écarter d'emblée celles qui sont manifestement abusives ou répétitives.* »

84. Cela étant, le renforcement de la justice constitutionnelle par l'ouverture de l'accès à la Cour constitutionnelle pour les particuliers et les tribunaux est d'une importance capitale et devrait demeurer un objectif à atteindre. Dans son rapport susmentionné, la Commission de Venise a souligné, en relation avec les systèmes où seules les juridictions supérieures sont autorisées à poser des questions préjudicielles à la Cour constitutionnelle, que « *[m]ême si ce système s'avère efficace pour réduire le nombre des questions préjudicielles et logique dans une optique d'épuisement des voies de recours internes (l'individu concerné devant s'adresser successivement à plusieurs instances), cela peut laisser les parties poursuivre la procédure au regard d'une situation potentiellement inconstitutionnelle pendant longtemps, dans la mesure où les juridictions ordinaires sont tenues d'appliquer la loi, et cela même si elles nourrissent de sérieux doutes quant à sa constitutionnalité. Du point de vue de la protection des droits de l'homme, il est plus opportun et plus efficace d'accorder à tous les niveaux de juridiction un accès à la Cour constitutionnelle.* »²⁸.

85. On peut donc considérer comme essentielle, sans négliger le risque de surcharger la Cour constitutionnelle ni la nécessité de mettre en place des mécanismes de filtrage efficaces, la question de savoir s'il faut renforcer le contrôle de la constitutionnalité des lois en donnant le pouvoir de soulever des questions de constitutionnalité aux magistrats de tous les niveaux d'instance, parfois amenés, dans le cadre d'une procédure, à appliquer une loi qu'ils jugent anticonstitutionnelle. Les autorités bulgares devraient envisager, et c'est là une autre option fermement soutenue par la Commission de Venise²⁹, un système qui combine accès direct et accès indirect à la Cour constitutionnelle. Un recours constitutionnel conçu avec soin, avec, notamment, un filtrage approprié et une définition claire des aspects constitutionnels à connaître par la Cour constitutionnelle, offrirait un niveau élevé de protection des droits de l'homme, sans toutefois surcharger la Cour constitutionnelle.

²⁷ CDL-AD(2010)039 rev., paragraphe 3.

²⁸ *Idem*, paragraphe 62.

²⁹ *Idem*, paragraphe 3.

IV. Conclusions

86. La Commission de Venise se félicite des efforts déployés actuellement par la Bulgarie pour réformer par voie de révision constitutionnelle le Conseil judiciaire suprême, institution essentielle à un système judiciaire efficace et indépendant, et estime que les modifications proposées améliorent le cadre existant.

87. Le projet de modification constitutionnelle relative au corps d'inspection du Conseil judiciaire suprême est louable en tant que composante des mesures visant à prévenir et résoudre plus efficacement les problèmes d'intégrité et de conflits d'intérêts au sein du corps judiciaire, et à renforcer la confiance du public dans le système judiciaire. Par ailleurs, la proposition d'instaurer un recours constitutionnel indirect pour les citoyens, en permettant au Conseil supérieur de l'ordre des avocats de saisir la Cour constitutionnelle de recours en inconstitutionnalité, est une mesure positive qui devrait élargir les moyens dont disposent les particuliers pour défendre leurs droits.

88. La Commission de Venise note que certaines des modifications proposées tiennent compte des recommandations formulées dans ses avis antérieurs sur le système judiciaire bulgare. Il s'agit principalement de la proposition de diviser le Conseil judiciaire suprême, organe autonome du système judiciaire bulgare, en deux chambres distinctes – une pour les juges, une pour les procureurs et les magistrats instructeurs – et de prévoir une composition mixte (juges/procureurs élus par leurs pairs et membres non professionnels élus par l'Assemblée nationale, ainsi que membres de droit, à savoir les présidents de la Cour suprême de cassation et de la Cour suprême administrative pour la première chambre, et le procureur général pour la deuxième) et des fonctions respectives distinctes.

89. La Commission relève néanmoins que, malgré ses recommandations antérieures, le projet de modification ne va pas assez loin sur certains aspects importants de l'organisation et du fonctionnement du Conseil judiciaire suprême. En outre, la Commission de Venise considère que certaines propositions doivent être précisées ou améliorées. Les principales recommandations formulées par la Commission concernent les points suivants :

- introduire une exigence de majorité qualifiée et des mécanismes de déblocage pour l'élection des membres non professionnels du CJS par l'Assemblée nationale ; créer les conditions, à travers des règles électorales spécifiques, d'une représentation proportionnelle et équitable de tous les niveaux d'instance/du ministère public aux chambres du CJS ;
- revoir la répartition des compétences entre le CJS plénier et les deux chambres afin de respecter pleinement le principe d'indépendance des différentes professions judiciaires vis-à-vis l'une de l'autre (en particulier, les pouvoirs du CJS plénier en matière d'adoption de résolutions sur la cessation du mandat de membres élus, d'organisation de la qualification des juges et des procureurs/magistrats instructeurs et de formulation de propositions au Président de la République concernant la nomination/révocation des présidents de la Cour suprême de cassation et de la Cour suprême administrative et du procureur général, respectivement, devraient être conférés à la chambre compétente) ;
- prévoir l'adoption par scrutin public des décisions des chambres et du CJS plénier, y compris en matière disciplinaire, tout en garantissant le droit des magistrats d'être entendus ;

- revoir le rôle du ministre de la Justice en relation avec le CJS à la lumière du risque d'ingérence induite dans l'indépendance des juges, des procureurs et des magistrats instructeurs : en particulier, le rôle du ministre en tant que président du CJS plénier et ses pouvoirs en relation avec la carrière individuelle et l'organisation de la formation des juges, des procureurs et des magistrats instructeurs devraient être supprimés ;
- garantir un accès plus étendu à la Cour constitutionnelle en donnant le pouvoir de soulever des questions de constitutionnalité aux magistrats de tous les niveaux d'instance, dès lors qu'ils sont appelés à appliquer des lois jugées anticonstitutionnelles, et en autorisant les recours individuels directs, sous réserve d'un système de filtrage permettant de déterminer la recevabilité des requêtes.

90. La Commission juge également important, à des fins de clarté juridique et de cohérence, que le texte final du projet de modification et d'autres dispositions pertinentes de la Constitution bulgare soient dûment harmonisées, par exemple en définissant le cadre constitutionnel des deux chambres et du CJS plénier dans des articles distincts.

91. Enfin, il importera d'assurer coordination et cohérence entre les modifications constitutionnelles proposées et d'autres processus législatifs pertinents en cours, notamment la modification (pendante) de la loi sur le pouvoir judiciaire.

92. Les modifications constitutionnelles proposées visent à améliorer le cadre général du système judiciaire bulgare. Toutefois, leur incidence sur la réforme (globale) voulue du système judiciaire ne peut à ce jour être évaluée pleinement car elle dépend de la manière dont l'application au niveau de la législation générale est envisagée et sera élaborée.

93. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités bulgares pour toute assistance dont elles pourraient avoir besoin pour mener à bien le processus de réforme.