



Strasbourg, 9 décembre 2019

CDL-AD(2019)031

Avis n° 968 / 2019

Or. angl.

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

**BULGARIE**

**AVIS**

**SUR  
LE PROJET D'AMENDEMENTS**

**AU CODE DE PROCÉDURE PÉNALE  
ET À LA LOI SUR LE SYSTÈME JUDICIAIRE  
EN CE QUI CONCERNE LES ENQUÊTES PÉNALES  
VISANT LES MAGISTRATS DE RANG SUPÉRIEUR**

**Adopté par la Commission de Venise  
lors de sa 121<sup>e</sup> session plénière  
(Venise, 6-7 décembre 2019)**

**sur la base des observations de**

**M. Richard BARRETT (membre, Irlande)  
M. Martin KUIJER (membre suppléant, Pays-Bas)  
M. Qerim QERIMI (membre, Kosovo)**

### Table des matières

I.	Introduction.....	3
II.	Contexte .....	3
III.	Analyse.....	5
	A. Réglementation actuelle et changements proposés.....	5
	B. Constitutionnalité de la suspension.....	6
	C. Le projet assurera-t-il la réalisation d'une enquête indépendante sur le PG ?.....	7
	1. Comment les preuves permettant l'ouverture de la procédure de suspension sont-elles obtenues ? .....	7
	2. Le CSM ordonnera-t-il la suspension du PG ? .....	8
	3. Qu'advient-il après la suspension ? .....	9
	4. Le projet répond-il bien à l'arrêt <i>Kolevi</i> ? .....	10
	D. Le projet améliorera-t-il la responsabilité des magistrats de rang supérieur ? .....	10
	E. Faut-il étendre le mécanisme de suspension aux deux juges-présidents ? .....	10
	F. Solutions possibles .....	13
	1. Contrôle judiciaire des décisions de ne pas ouvrir d'enquête .....	13
	2. Qui serait en mesure de jouer le rôle de « procureur indépendant » dans le système bulgare ? .....	14
IV.	Conclusion.....	16

## I. Introduction

1. Dans une lettre du 24 septembre 2019, le ministre de la Justice de Bulgarie, M. Danail Kirilov, a sollicité un avis de la Commission de Venise sur le projet d'amendements (ci-après « le projet ») au Code de procédure pénale (CPC) et à la loi sur le système judiciaire (JSA) instaurant une nouvelle procédure pour l'ouverture et la conduite d'enquêtes pénales à l'encontre du Procureur général ainsi que du président de la Cour suprême de cassation et du président de la Cour administrative suprême (« les deux juges-présidents »). La traduction officielle du projet d'amendements au CPC et à la JSA a été fournie par les autorités (voir CDL-REF(2019)032) ; la Commission de Venise avait également à sa disposition une traduction non officielle des versions actuelles du CPC et de la JSA (voir CDL-REF(2019)034 et CDL-REF(2019)033).

2. M. Richard Barrett (membre, Irlande), M. Martin Kuijer (membre suppléant, Pays-Bas) et M. Qerim Qerimi (membre, Kosovo) ont été nommés rapporteurs pour le présent avis.

3. Les 7 et 8 novembre 2019, une délégation de la Commission de Venise composée de MM. Barrett et Qerimi accompagnés de M. Grigory Dikov du Secrétariat s'est rendue à Sofia où elle a rencontré le président bulgare, le Premier ministre, le Président de la Cour constitutionnelle, le Président de la Cour suprême de cassation, des juges de la Cour administrative suprême, le procureur général, le ministre de la Justice, des juges, des procureurs et d'autres membres du Conseil suprême de la magistrature, ainsi que la société civile et des associations professionnelles de magistrats. La Commission remercie le ministère de la Justice pour l'excellente organisation de cette visite.

4. Le présent avis a été rédigé sur la base des observations des rapporteurs et des conclusions de la visite à Sofia. Il a été examiné par la Sous-commission sur le pouvoir judiciaire le 5 décembre 2019 et adopté par la Commission de Venise lors de sa 121<sup>e</sup> session plénière (Venise, 6-7 décembre 2019).

## II. Contexte

5. Le projet vise principalement à remédier à certaines déficiences mises en évidence par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'arrêt *Kolevi c. Bulgarie*<sup>1</sup>. Dans cette affaire, la Cour a conclu à une violation de la Convention européenne des droits de l'homme en raison de l'impossibilité de mener une enquête indépendante contre le procureur général (PG) pour une infraction présumée avoir été commise par celui-ci. Elle a considéré que l'organisation du ministère public en Bulgarie n'assurait pas une responsabilité suffisante du PG dans de tels cas. La Cour a relevé en particulier que dans le système bulgare, seuls les procureurs avaient le pouvoir d'engager des poursuites pénales contre les auteurs d'infractions. Elle a également noté que le procureur général exerçait un contrôle total sur les décisions prises par les procureurs ou les enquêteurs et qu'il ne pouvait être révoqué que par une décision du Conseil suprême de la magistrature (le CSM)<sup>2</sup>, dont certains membres étaient ses subordonnés. Toutes ces caractéristiques rendent le PG quasi intouchable.

6. La Cour européenne des droits de l'homme n'a pas cherché à déterminer quel système répondait le mieux à l'exigence d'une enquête indépendante sur les infractions présumées avoir été commises par des procureurs de haut rang, mais a fait remarquer que cette indépendance pouvait être assurée par différents moyens comme « la conduite des enquêtes et l'exercice de poursuites par un organe distinct extérieur au parquet, des garanties spéciales pour une prise de décision indépendante malgré une dépendance hiérarchique, un contrôle public, un contrôle judiciaire ou d'autres mesures » (paragraphe 208).

<sup>1</sup> Cour européenne des droits de l'homme, 5 novembre 2009, n° 1108/02, paragraphes 195-215.

<sup>2</sup> Dans les précédents avis, la Commission de Venise désignait cet organe sous l'appellation « Conseil judiciaire suprême ».

7. L'exécution de cet arrêt a été examinée à plusieurs reprises par le Comité des Ministres ces dernières années : le dossier n'a pas été clos car les autorités bulgares n'ont pas encore trouvé de solution satisfaisante à ce jour. Un réexamen de la question est prévu en décembre 2019. La Commission européenne a quant à elle noté dans ses divers rapports d'étape du Mécanisme de coopération et de vérification (MCV)<sup>3</sup> l'absence de progrès dans ce domaine et le fait que le PG jouissait en substance d'une immunité de poursuites pénales. Dans son rapport le plus récent, elle affirme qu'il sera « essentiel pour le maintien de la confiance du public que les craintes soulevées [par l'immunité de fait du PG] soient dûment prises en compte » (p. 9).

8. En décembre 2015, le CSM a été réorganisé à la suite d'une révision de la Constitution. Deux chambres distinctes (l'une pour les juges et l'autre pour les procureurs) y ont notamment été créées. La création d'une chambre spéciale pour les juges, dont 6 des 14 membres sont des juges élus par leurs pairs, est une évolution positive qui réduit dans la pratique l'influence du PG sur la carrière et la discipline des juges des juridictions inférieures. Cela dit, le PG a conservé une grande influence au sein de la chambre des procureurs du CSM (qui compte 11 membres) tout en ayant un poids important au sein de la plénière du CSM (composée de 25 membres : 14 représentant la chambre des juges et 11 représentant la chambre des procureurs). La plénière du CSM a maintenu son pouvoir de nomination/révocation du PG, du président de la Cour suprême de cassation et du président de la Cour administrative suprême (également visés par la réforme examinée dans le présent avis). Une analyse détaillée des nouvelles dispositions est contenue dans l'avis de 2017 de la Commission de Venise, qui conclut que « dans le système bulgare actuel [...] le PG [...] jouit en substance d'une immunité de poursuites pénales et d'une quasi-inamovibilité en cas de mise en accusation pour d'autres comportements répréhensibles [...] »<sup>4</sup>.

9. Face aux préoccupations exprimées par ses partenaires européens, le ministère de la Justice a élaboré en 2019 le projet examiné dans le présent avis. Ce texte propose des amendements au CPC et à la JSA qui vont plus loin que la situation mise en évidence dans l'affaire *Kolevi* : ils instaurent en effet une nouvelle procédure permettant *d'enquêter* sur les trois magistrats de rang supérieur (PG, président de la Cour suprême de cassation et président de la Cour administrative suprême) *d'engager leur responsabilité pénale* et de prononcer leur *suspension* dans l'attente de l'issue de la procédure pénale<sup>5</sup>.

10. Le projet a été publié sur le site web du ministère en juin 2019. Les interlocuteurs des rapporteurs à Sofia avaient tous une bonne connaissance du contenu du projet et des problèmes ayant donné lieu à cette réforme. On peut en déduire que les autorités bulgares sont ouvertes au dialogue, ce qu'il convient de saluer.

11. Deux réserves doivent néanmoins être formulées avant de commencer l'analyse. La première concerne le fait qu'il est tout à fait possible d'opérer des changements institutionnels pour empêcher toute pression *directe* des personnes faisant l'objet de l'enquête (en l'espèce le PG) sur les enquêteurs, mais qu'il existe d'autres formes de pression, plus indirectes et subtiles, qui sont difficiles à détecter et quasi impossibles à combattre (celles fondées sur les amitiés, les liens familiaux, les intérêts communs, la solidarité corporatiste, les considérations de carrière à long terme, par exemple). S'il est nécessaire de disposer d'un cadre juridique adéquat, l'éthique professionnelle et la culture politique générale sont tout aussi importantes. En résumé, aucun système, aussi bon soit-il, ne serait parfait et ne mettrait les enquêteurs *totalemment* à l'abri des pressions de tous types.

---

<sup>3</sup> Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les progrès réalisés par la Bulgarie au titre du mécanisme de coopération et de vérification, Bruxelles, 22 octobre 2019, COM(2019)498final.

<sup>4</sup> CDL-AD(2017)018, paragraphe 37.

<sup>5</sup> Dans le pays, ces trois magistrats sont souvent désignés par l'expression « les trois grands ».

12. La deuxième réserve a trait au cadre constitutionnel de la Bulgarie. Il n'appartient pas à la Commission de Venise de déterminer si les amendements proposés sont conformes à la Constitution bulgare ou si celle-ci autoriserait d'autres modèles. La Cour constitutionnelle bulgare serait la seule habilitée à prendre à ce sujet une décision faisant autorité. Les avis de groupes d'experts internationaux comme la Commission de Venise pourraient l'aider dans la réalisation de cette tâche<sup>6</sup>. Enfin, le gouvernement pourrait faire examiner la constitutionnalité des modèles évoqués en interne au moyen d'une « demande d'interprétation » de la Constitution. Cette procédure permet à la Cour constitutionnelle de Bulgarie de se prononcer *in abstracto* sur des questions relatives au sens de certaines dispositions constitutionnelles, avant même que les principes de la réforme ne se traduisent en un projet de loi.

### III. Analyse

#### A. Réglementation actuelle et changements proposés

13. En Bulgarie, les enquêtes sur les infractions pénales sont confiées à des enquêteurs, sous la supervision des procureurs<sup>7</sup>. La majorité des enquêteurs sont des policiers travaillant au ministère de l'Intérieur. Sur le plan administratif, ils sont rattachés à ce dernier. Sur le plan procédural, c'est-à-dire pour tout ce qui concerne leur travail sur les dossiers, ils sont supervisés par les procureurs. D'autres enquêteurs, moins nombreux, ont le statut de magistrat, ne relèvent pas du ministère de l'Intérieur et travaillent au sein du Service national d'investigation (SNI) ou dans des unités d'investigation rattachées aux parquets régionaux<sup>8</sup>. *Sur le plan administratif*, les enquêteurs du SNI sont subordonnés au directeur du SNI, qui est également l'un des adjoints du PG. *Sur le plan procédural*, la supervision du travail de tous les enquêteurs – que ce soit au sein de la police, du SNI ou des parquets régionaux – est assurée par les procureurs.

14. Dans la pratique, cette « supervision procédurale » signifie que toute décision d'un enquêteur dans la conduite d'une enquête sur un dossier spécifique peut être annulée par le procureur qui le supervise, sur appel d'une partie à la procédure ou de sa propre initiative<sup>9</sup>. Le procureur en question est supervisé de la même manière par un procureur hiérarchiquement supérieur, et ainsi de suite, jusqu'au PG. Le procureur qui s'occupe de la supervision peut transférer un dossier d'un enquêteur à un autre, donner aux enquêteurs des consignes impératives ou accomplir lui-même des actes d'investigation<sup>10</sup>. En théorie, le PG peut annuler toute décision prise par un procureur (si celle-ci n'est pas en cours d'examen par un tribunal ou n'a pas déjà fait l'objet d'un examen), même si, comme cela a été expliqué aux rapporteurs à Sofia, ce pouvoir n'est que rarement, voire jamais, exercé<sup>11</sup>.

15. La législation actuelle dispose que les juges et les procureurs peuvent faire l'objet d'enquêtes et que leur responsabilité pénale peut être engagée de la même manière que tout autre suspect ; aucune autorisation préalable n'est requise. Dans la pratique, cela peut toutefois se révéler difficile, du moins en ce qui concerne le PG, pour les raisons suivantes.

16. Conformément à la procédure en vigueur, si un juge ou un procureur sont visés par une enquête, le procureur chargé de l'affaire peut demander par l'intermédiaire du PG une suspension temporaire du juge ou du procureur concerné jusqu'à l'issue de la procédure pénale. Cette suspension est ordonnée par la Chambre des juges du CSM (pour les juges) ou par la Chambre des procureurs (pour les procureurs et enquêteurs) conformément à l'article 230 de la JSA. On ignore dans quelle mesure la procédure de suspension prévue à l'article 230 s'applique aux trois magistrats de rang supérieur. Sans doute le PG n'est-il pas concerné car, en vertu de

<sup>6</sup> Voir *mutatis mutandis* CDL-AD(2019)018, paragraphe 8.

<sup>7</sup> Voir article 152 de la JSA, articles 194, 196, 197 et 199 du CPC.

<sup>8</sup> Voir article 148 de la JSA.

<sup>9</sup> Il existe des exceptions limitées à cette règle, mais elles ne sont pas pertinentes aux fins de la présente analyse.

<sup>10</sup> Voir article 46 et article 196 de la JSA.

<sup>11</sup> Cela dit, s'il était exercé, il serait autorisé par le cadre constitutionnel et juridique actuellement en vigueur.

l'article 230 (5) de la JSA, c'est lui qui présente une demande de suspension à la chambre compétente du CSM ; il est donc hautement improbable qu'il demande sa propre suspension.

17. Si le juge/procureur est reconnu coupable d'une infraction intentionnelle, il est automatiquement révoqué. La révocation peut également être prononcée pour une infraction disciplinaire grave, sur décision de la chambre compétente du CSM ou, dans le cas du PG ou des deux juges-présidents, par 17 voix (sur 25) en plénière du CSM<sup>12</sup>.

18. Le système actuel est tel que le PG pourrait, du moins en théorie, faire obstacle à toute enquête dirigée contre lui. Tout d'abord, il pourrait empêcher l'ouverture ou la poursuite de l'enquête, car tous les enquêteurs et procureurs de Bulgarie sont ses subordonnés et doivent obéir à ses ordres. Ensuite, il n'existe à ce jour aucune possibilité concrète de suspendre le PG<sup>13</sup>. Une révocation du PG pour manquement à la discipline est également très peu probable, car il dispose d'une influence considérable au sein du CSM. Ce dernier compte en effet des membres procureurs ou d'autres membres issus du parquet qui étaient ses subordonnés avant d'obtenir leur mandat au CSM et regagneront le ministère public au terme de celui-ci<sup>14</sup>. En tout état de cause, le CSM n'a pas de capacités suffisantes pour enquêter sur des cas complexes. Si les faits ne sont pas clairement établis (ce qui est souvent le cas en présence d'infractions pénales ou de manquements graves à la discipline), le CSM s'appuiera sur les autorités chargées des enquêtes ou des poursuites, qui dépendent du PG.

19. Le projet prévoit une nouvelle procédure devant le CSM, permettant la suspension temporaire du magistrat de rang supérieur concerné et l'engagement des poursuites pénales contre lui. Cette décision sera adoptée par le CSM en plénière avec une majorité de 17 voix (sur 25), sur proposition d'au moins trois membres de la chambre compétente du CSM (chambre des procureurs dans le cas du PG et chambre des juges dans le cas des deux juges-présidents). Un recours pourra être formé contre la décision de la plénière du CSM dans les trois jours suivant la publication de la décision. Il sera examiné par un collège de cinq membres (choisis au hasard) de la Cour administrative suprême.

## **B. Constitutionnalité de la suspension**

20. Certains interlocuteurs rencontrés à Sofia se demandaient si la suspension d'un PG nommé pour un mandat fixe de sept ans conformément à la Constitution serait autorisée sur le plan constitutionnel. La Commission de Venise ne voit pas en quoi un mandat à durée déterminée pourrait empêcher la suspension temporaire d'un fonctionnaire. En Bulgarie, les juges sont maintenus en poste jusqu'à leur retraite (voir article 129 (2) de la Constitution) mais peuvent être suspendus conformément à l'article 230 de la JSA, qui n'était pas en principe contraire à la Constitution<sup>15</sup>. Une suspension temporaire, ordonnée sur la base de motifs objectifs et sérieux par l'instance chargée de la sélection et de la révocation définitive d'un fonctionnaire donné, ne semble pas contraire à l'essence du mandat de ce fonctionnaire même si celui-ci est garanti au niveau constitutionnel – il l'est à condition d'être exercé de manière appropriée. La mesure de suspension est réservée à des circonstances exceptionnelles, par exemple en présence de

---

<sup>12</sup> Voir article 320 paragraphes 4 et 6 de la JSA, article 33 paragraphe 3 de la JSA et article 129 paragraphes 2 et 3 de la Constitution.

<sup>13</sup> Conformément à l'article 230 de la JSA, il est le seul habilité à proposer la suspension. En vertu de l'article 69 du CPC, il est théoriquement possible de suspendre le titulaire d'une charge si l'infraction présumée est liée à ses fonctions officielles et si l'enquête risque d'être compromise. Cela dit, pour que cet article s'applique, il faut qu'un procureur subordonné ouvre une enquête et engage des poursuites pénales contre le PG, ce qui est hautement improbable.

<sup>14</sup> Pendant la durée de leur mandat, les membres du CSM cessent d'exercer leurs fonctions au sein du parquet. Ils ne sont donc pas directement subordonnés au PG.

<sup>15</sup> Le 21 février 2019, la Cour constitutionnelle de Bulgarie a déclaré l'article 230 paragraphe 1 de la JSA inconstitutionnel, car il exigeait la suspension automatique des juges, des procureurs ou des magistrats instructeurs qui auraient commis intentionnellement une infraction dans l'exercice de leurs fonctions. La Cour constitutionnelle n'a toutefois pas dit que la suspension n'était pas autorisée en principe (si certaines conditions sont remplies).

motifs sérieux ou d'allégations graves permettant de penser que des actes sortant des limites constitutionnelles du mandat ont été commis. Par ailleurs, le fait que le PG ait plusieurs adjoints – jusqu'à cinq, comme cela a été expliqué aux rapporteurs – implique d'une part que ses fonctions peuvent être exercées par un adjoint au moins de façon intérimaire (par exemple lors des congés dans des circonstances ordinaires) et d'autre part que l'absence temporaire du PG ne créera aucun vide institutionnel. Cela dit, il appartiendra à la Cour constitutionnelle de déterminer si la Constitution de Bulgarie – qui, en effet, ne mentionne pas expressément la possibilité d'une suspension du PG ou d'un autre magistrat – doit être interprétée de manière plus souple ou plus flexible sur ce point.

### **C. Le projet assurera-t-il la réalisation d'une enquête indépendante sur le PG ?**

21. La réforme proposée vise principalement à remédier à l'absence de responsabilité du PG en matière pénale. Ce problème était au cœur de l'arrêt *Kolevi* et des critiques formulées dans l'avis de 2017 de la Commission de Venise ; il constituait également l'une des préoccupations majeures des rapports d'étape du CVM. La première question à se poser consiste donc à savoir si la réforme proposée permettra la réalisation d'enquêtes indépendantes dans ce type d'affaires.

22. L'une des idées de base du projet est d'empêcher le PG d'exercer une influence injustifiée sur ces enquêtes, en prononçant sa suspension temporaire. À première vue, il s'agit d'une approche raisonnable qui permet d'exclure pour un temps le PG de la « chaîne de commandement ». Cela dit, d'un point de vue pratique, il subsiste un doute sur l'efficacité de ce mécanisme, et ce pour trois raisons. En premier lieu, l'ouverture de la procédure de suspension dépendra principalement des procureurs subordonnés au PG. Ensuite, il est peu probable que la plénière du CSM accepte la suspension et l'ouverture de la procédure. Enfin, même si la suspension est approuvée, rien ne garantit que le PG sera reconnu coupable et définitivement relevé de ses fonctions, ce qui aura un effet dissuasif sur les enquêteurs et procureurs qui traiteront l'affaire.

#### **1. Comment les preuves permettant l'ouverture de la procédure de suspension sont-elles obtenues ?**

23. Lors de la visite, les rapporteurs ont demandé aux autorités comment les trois membres de la chambre des procureurs du CSM auraient connaissance des accusations portées contre le PG qui leur permettraient d'engager la procédure de suspension. Les rapporteurs ont été informés que ces trois membres peuvent agir soit de leur propre initiative sur la base d'informations accessibles au public (articles de presse, par exemple), soit en s'appuyant sur les informations communiquées par les autorités chargées de l'enquête/des poursuites<sup>16</sup>. De l'avis de la Commission de Venise, aucune de ces deux solutions n'est satisfaisante.

24. Dans le premier cas (les membres du CSM sont informés des actes répréhensibles du PG par des sources publiques), il est difficile de savoir si des informations accessibles au public suffiront à convaincre dix-sept autres membres du CSM qu'une infraction a été commise et qu'elle pourrait impliquer le PG. En effet, il existe des cas flagrants dans lesquels des éléments de preuve solides sont facilement accessibles et de notoriété publique, mais on imagine difficilement qu'un PG puisse être impliqué dans ce type d'infractions. Par ailleurs, comme cela a été noté dans l'avis de 2017, le CSM – et a fortiori trois membres individuels – n'a pas la capacité de mener des enquêtes indépendantes.

25. Trois membres du CSM peuvent également engager une procédure de suspension sur la base d'une communication reçue d'un enquêteur/procureur accompagnée d'éléments d'une enquête existante. Toutefois, l'enquêteur/procureur en question doit être disposé à transmettre

---

<sup>16</sup> Ce point devrait être précisé dans le projet ; dans le deuxième cas, des amendements au CPC pourraient être nécessaires pour autoriser les enquêteurs/procureurs à partager des éléments du dossier de l'enquête pénale avec les membres du CSM.

ces informations sans crainte de représailles de ses supérieurs si le CSM venait à rejeter la demande ou si l'enquête n'aboutissait pas à une condamnation du PG. Par ailleurs, cet acte de l'enquêteur/procureur subordonné fera l'objet d'un contrôle comme tout acte de ce type, notamment par le PG lui-même ; par conséquent, même si la demande est formulée, elle pourra être rejetée.

26. On ne pourra probablement pas éviter qu'aux premiers stades de l'une ou l'autre investigation urgente, l'affaire impliquant le PG se retrouve quelque temps entre les mains d'enquêteurs/procureurs « ordinaires » subordonnés au PG. Le dossier devra alors être retiré à ces enquêteurs/procureurs et transmis à des enquêteurs/procureurs indépendants du PG, le plus tôt étant le mieux. Dans le projet, c'est la suspension du PG qui garantit l'indépendance des enquêteurs/procureurs. Une autre possibilité (examinée ci-dessous) consisterait à confier l'enquête à un fonctionnaire indépendant du PG. Quel que soit le modèle retenu, pour limiter voire exclure tout risque d'influence injustifiée du PG à ces premiers stades, il pourrait être nécessaire d'inclure dans le CPC et la JSA une disposition obligeant les enquêteurs à signaler immédiatement les cas en question au CSM (en prévoyant une sanction adéquate s'ils ne le font pas) et une autre exigeant du PG qu'il renonce à la supervision de ces affaires et s'abstienne de donner des instructions pouvant raisonnablement être interprétées comme des ordres se rapportant à ces enquêteurs.

## 2. Le CSM ordonnera-t-il la suspension du PG ?

27. L'étape suivante consiste à évaluer la probabilité que le CSM engage une procédure et ordonne une suspension du PG. Sur les 25 membres de la plénière du CSM, en plus du PG lui-même, il y a quatre procureurs et un enquêteur élus par leurs pairs. Cette situation soulève des interrogations légitimes quant à l'indépendance de ces personnes vis-à-vis du PG : même s'ils ne reçoivent pas formellement d'instructions de sa part en leur qualité de membres, ils deviendront ses subordonnés lorsqu'ils reprendront leurs fonctions. Par ailleurs, certains membres non professionnels, élus par l'Assemblée nationale, sont d'anciens procureurs et enquêteurs et pourraient également retourner travailler au sein du ministère public à la fin de leur mandat (voir paragraphe 34 de l'avis de 2017). En fait, dans la composition actuelle de la chambre des procureurs du CSM, *tous* les membres « autres » (non professionnels) sont d'anciens procureurs ou enquêteurs<sup>17</sup>. Une telle situation n'est pas souhaitable : alors que la présence de membres non professionnels est censée assurer la composition pluraliste d'un tel organe, en Bulgarie, seule la corporation des procureurs y est représentée. À cela s'ajoute que le PG pourrait « exercer de fait une certaine influence sur d'autres membres du [CSM], même ceux qui ne sont pas liés professionnellement au parquet » (voir paragraphe 35 de l'avis de 2017). La Commission de Venise recommande par conséquent aux autorités bulgares de modifier la loi pour que les membres « autres » siégeant à la chambre des procureurs représentent d'autres professions et que les procureurs et enquêteurs (qui sont déjà représentés par cinq membres au sein de cette chambre) ne puissent pas en faire partie.

28. Dans le projet, la proposition de suspension du PG doit être déposée par au moins trois membres de la chambre des procureurs. Cinq membres de la chambre étant rattachés au PG, et certains des cinq autres membres non professionnels pouvant également l'être (voir ci-dessous), il pourrait être difficile dans la pratique de trouver trois membres qui consentiraient à déposer une proposition<sup>18</sup>.

29. En ce qui concerne le vote en plénière, comme cela a été noté dans l'avis de 2017 (voir paragraphe 36), il est pratiquement impossible d'obtenir les 17 voix requises pour demander au

<sup>17</sup> Voir (en bulgare) les CV des membres du CSM : <http://www.vss.justice.bg/page/view/1235>.

<sup>18</sup> À supposer que trois membres de la chambre des procureurs soient prêts à déposer une proposition de suspension du PG, qu'ils aient recueilli suffisamment d'éléments montrant une possible implication du PG dans l'infraction visée par l'enquête, on ignore s'ils seraient autorisés à voter au sein de la plénière du CSM, étant à l'origine de la procédure. S'ils sont exclus du vote, la possibilité de suspendre le PG sera encore plus mince.

Président de révoquer le PG. Il sera tout aussi difficile de recueillir 17 voix en faveur de la suspension temporaire du PG. Cela nécessitera dans la plupart des cas une quasi-unanimité entre les juges, les membres élus par l'Assemblée nationale et les membres de droit, à laquelle il sera très difficile de parvenir.

30. En résumé, la Commission de Venise estime que compte tenu du rapport de forces qui existe au sein du CSM, la possibilité de suspendre le PG dans l'attente de l'issue de la procédure pénale reste purement théorique<sup>19</sup>. Pour que la suspension du PG ait plus de chances d'advenir, la loi pourrait prévoir que les trois membres à l'origine de la proposition de suspension peuvent appartenir à l'une ou l'autre des deux chambres du CSM et que la suspension peut être prononcée avec une majorité plus faible de voix au sein de la plénière du CSM (le PG n'ayant évidemment pas le droit de vote dans ce cas). On peut soutenir que l'adoption d'une mesure plus légère comme une suspension temporaire nécessiterait une majorité plus faible qu'un acte plus important comme la révocation.

### **3. Qu'advient-il après la suspension ?**

31. Même à supposer que dans une affaire donnée, les enquêteurs transmettent au CSM des preuves de l'implication du PG, que trois membres de la chambre des procureurs engagent une procédure de suspension et qu'un nombre suffisant de membres de la plénière du CSM votent en faveur de la suspension, la probabilité de voir la responsabilité pénale du PG engagée reste mince.

32. Dans le projet, la plénière du CSM peut uniquement « autoriser » le procureur à engager une procédure à l'égard du PG<sup>20</sup>. Le dossier revient ensuite entre les mains du procureur qui peut, à sa discrétion, inculper le PG et transmettre l'affaire à un tribunal<sup>21</sup> ou abandonner les poursuites. L'issue d'une procédure pénale ne pouvant jamais être garantie, il est possible que le PG soit acquitté même s'il est traduit en justice. La perspective que le PG retrouve ses fonctions après acquittement (ou après expiration de la durée maximale de la suspension, ce qui est une autre possibilité)<sup>22</sup> aura sans conteste un effet dissuasif sur tout enquêteur ou procureur traitant le dossier.

33. Enfin, si le PG est suspendu de ses fonctions, les procureurs resteront subordonnés à ses adjoints, nommés par la chambre des procureurs du CSM sur proposition du PG (voir article 30 paragraphe 5 et article 38 paragraphes 1-4). Les enquêteurs du SNI seront quant à eux subordonnés aux chefs de service du SNI nommés par le PG (article 153 (1)) mais aussi – indirectement – au directeur du SNI, lequel peut également devoir sa nomination au PG (voir article 174 (1)). Les magistrats instructeurs régionaux sont subordonnés aux chefs des bureaux régionaux eux-mêmes subordonnés au PG. En substance, même si le PG est suspendu, son dossier sera traité par ses proches collaborateurs, qui pourraient rester loyaux envers lui.

---

<sup>19</sup> Le projet prévoit l'exercice d'un contrôle judiciaire par la Cour administrative suprême (voir projet article 230a, paragraphe 5) mais on ignore si cette dernière sera en mesure de faire contrepoids au refus de la majorité des membres de voter en faveur d'une proposition de suspension, car on ne sait pas si elle aurait un tel pouvoir (d'annuler non seulement la décision de suspension mais également la décision de non-suspension), quelle serait l'ampleur d'un tel contrôle, etc.

<sup>20</sup> Voir nouvel alinéa 6a ajouté à l'article 30 paragraphe 2 et nouvel article 230a de la JSA.

<sup>21</sup> Voir article 246 du CPC.

<sup>22</sup> On ne sait pas exactement combien de temps pourrait durer la suspension durant la phase préalable au procès. Le projet d'article 230a, paragraphe 3, dit qu'elle pourrait durer « jusqu'à la fin de l'action au pénal ». Le projet d'article 230a, paragraphe 4, dit qu'elle ne peut dépasser la durée fixée à l'article 234, paragraphe 8. En principe, la durée maximale d'un an et demi (ou 8 mois pour une infraction de moindre gravité) ne s'applique qu'à la phase préalable au procès. Si l'enquête dure plus de 8 mois / un an et demi avant le procès, le PG devra probablement être réintégré dans ses fonctions.

#### **4. Le projet répond-il bien à l'arrêt *Kolevi* ?**

34. Des changements peuvent être apportés au modèle proposé pour réduire le risque d'influence injustifiée du PG sur les enquêtes qui le visent (voir en particulier les paragraphes 26 et 30 ci-dessus), mais ils risquent de ne pas résoudre le problème de l'impunité de fait du PG mis en évidence par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'arrêt *Kolevi*. La structure institutionnelle du CSM et le rôle du PG au sein du ministère public bulgare restent de nature à protéger en substance le PG contre toute poursuite pénale. La Commission de Venise sait que le projet prévoit un recours contre les décisions de la plénière du CSM devant un collège de juges de la Cour administrative suprême. Cela dit, l'étendue du contrôle en appel n'est pas clairement établie et en tout état de cause, il ne semble pas constituer un recours effectif contre une décision de ne pas poursuivre l'enquête et de ne pas suspendre le PG. C'est pourquoi la Commission de Venise invite les autorités bulgares à envisager d'autres mécanismes qui faciliteraient la conduite d'enquêtes indépendantes sur ces cas (voir sur ce point la partie F ci-dessous).

#### **D. Le projet améliorera-t-il la responsabilité des magistrats de rang supérieur ?**

35. Le deuxième but du projet était d'accroître la responsabilité des magistrats de haut rang. Les autorités affirment que les trois magistrats de rang supérieur ont le même statut dans la Constitution et que le système permettant de prononcer leur suspension et d'engager leur responsabilité pénale devrait donc être le même. Une réforme qui ne concernerait que le PG donnerait à penser que les deux autres magistrats de rang supérieur jouissent d'une immunité les protégeant contre toute enquête. La réforme visait donc à améliorer la responsabilité de trois magistrats de rang supérieur : le PG et les deux présidents des cours suprêmes.

36. Pour l'heure, aucune autorisation spéciale n'est nécessaire pour ouvrir une enquête à l'encontre d'un magistrat, y compris lorsque celui-ci occupe une position élevée dans la hiérarchie. Dans le projet, une décision de la plénière du CSM sera nécessaire pour ouvrir une enquête concernant l'un des trois magistrats de rang supérieur. Par rapport au système existant, le mécanisme proposé semble donc apporter un niveau de protection supplémentaire (que certains interlocuteurs qualifient de « nouvelle immunité ») aux trois magistrats concernés. Il va à l'encontre de l'objectif affiché d'accroître leur responsabilité.

37. Le projet prévoit également une *suspension temporaire* des trois magistrats de rang supérieur. Comme montré précédemment, en ce qui concerne le PG, ce mécanisme sera en grande partie inefficace et n'accroîtra pas non plus la responsabilité. En ce qui concerne les deux juges-présidents, le mécanisme de suspension semble déjà prévu à l'article 230 de la JSA. La différence entre l'actuelle JSA et le projet réside dans le fait que la suspension des deux juges présidents sera ordonnée non plus par la chambre des juges (comme le prévoit aujourd'hui l'article 230), mais par la plénière du CSM. Dans ce cas, l'impératif de « responsabilité » pourrait se heurter à celui d'« indépendance » et être en contradiction avec les normes européennes applicables en la matière, comme on le verra ci-après.

#### **E. Faut-il étendre le mécanisme de suspension aux deux juges-présidents ?**

38. L'arrêt *Kolevi* concernait les enquêtes visant les procureurs et non celles visant les juges. Cela ne signifie pas que les procédures d'enquête sur les juges de haut rang ne nécessitent pas de modifications<sup>23</sup> ou que ces juges ne peuvent pas être suspendus. L'actuel article 230 de la JSA prévoit qu'un juge peut être suspendu par une décision de la chambre des juges du CSM, dans l'attente de l'issue de l'action pénale le concernant. Une telle suspension peut être justifiée par la nécessité de protéger l'autorité du pouvoir judiciaire : un juge ne devrait pas être autorisé

---

<sup>23</sup> Cette formulation ne sous-entend pas que des modifications sont nécessaires ; il faut plutôt y voir la reconnaissance d'une possibilité théorique d'apporter de telles modifications.

à continuer d'exercer des fonctions judiciaires s'il existe un risque sérieux qu'il soit déclaré coupable d'une infraction.

39. Cela dit, la suspension d'un juge ne répond pas aux mêmes motivations que la suspension du PG et le projet ne semble pas tenir compte de cette différence. La suspension du PG est nécessaire non seulement pour protéger l'autorité du ministère public, mais aussi et surtout car le PG pourrait dans la pratique faire obstacle à toute enquête dirigée contre lui. Comme l'a fait remarquer la Commission de Venise en 2017, en Bulgarie, « les pouvoirs du PG sont tels qu'il incarne à lui seul le ministère public » (paragraphe 32). Il est donc particulièrement difficile d'enquêter sur une affaire impliquant un PG. En revanche, tout enquêteur/procureur peut ouvrir une enquête sur une infraction présumée avoir été commise par un magistrat de haut rang et traduire ce juge en justice sans risquer des représailles ou une obstruction de sa part.

40. Bien entendu, certaines décisions de l'enquêteur/procureur sont soumises à un contrôle judiciaire. Il appartient alors aux tribunaux de se prononcer en dernier ressort sur le bien-fondé des accusations. En Bulgarie, les juges sont indépendants : le président de la Cour suprême de cassation et le président de la Cour administrative suprême ne sont pas *les supérieurs hiérarchiques* de leurs collègues des juridictions inférieures. Ils ne peuvent pas leur donner des consignes impératives, transférer des affaires à leur gré ou prendre des décisions en leur nom. Au contraire, l'organisation hiérarchique du ministère public est pyramidale, le PG se trouvant au sommet.

41. Par conséquent, pour ce qui est des enquêtes pénales, il ne faut pas mettre sur un même pied le PG et les deux juges-présidents. Bien qu'il soit légitime d'avoir un ministère public structuré verticalement, le risque pour l'indépendance des enquêtes est plus important dans le cas du PG. Une symétrie parfaite sur ces questions n'est ni nécessaire<sup>24</sup> ni souhaitable.

42. Par ailleurs, certains interlocuteurs estiment que le mécanisme juridique proposé par le projet exposerait davantage les deux juges-présidents à des pressions externes, car il est prévu que la décision concernant leur suspension soit prise par la plénière du CSM, où les juges sont en minorité (6 sur 25). Dans ce contexte, la Commission de Venise a noté ce qui suit en 2017 :

« 14. Dans le précédent avis sur le système judiciaire bulgare, la Commission de Venise recommandait de définir le nombre de juges membres du CSM « dans le respect des critères énoncés dans la Recommandation du Comité des Ministres ». La Recommandation CM/Rec(2010)12 dit qu'« [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). Or, la composition actuelle du CSM ne respecte toujours pas ce critère. Les juges élus par leurs pairs sont en nette minorité au sein de la plénière car ils n'ont que 6 voix sur 25. Les autres voix sont celles des procureurs, des membres « non professionnels » et de deux membres de droit qui bien qu'ils soient juges, ne sont pas élus par leurs pairs. De même, au sein de la chambre des juges, les juges élus par leurs pairs représentent moins de la moitié des membres : sur les 14 membres de la chambre, 6 sont des juges élus, 6 sont des membres autres et deux sont des membres de droit (deux juges de haut rang). Par conséquent, les recommandations du précédent avis de la Commission de Venise n'ont pas été pleinement mises en œuvre ».

---

<sup>24</sup> Dans l'avis de 2017, la Commission de Venise note (paragraphe 40) que « la réforme des mécanismes de mise en œuvre de la responsabilité du PG n'appelle pas un assouplissement symétrique des procédures de révocation des deux juges-présidents ou des juges membres du CSM. Si les juges doivent être indépendants, ce concept ne s'applique pas pleinement aux procureurs ; il est plus juste de parler d'« autonomie » plutôt que de véritable « indépendance » du ministère public. Une certaine asymétrie des institutions et procédures applicables aux deux branches du système judiciaire est inévitable ».

43. Il est regrettable que la recommandation formulée dans l'avis de 2017 n'ait toujours pas été mise en œuvre à ce jour. Qui plus est, le projet continue d'aller dans la mauvaise direction. Une décision de suspension d'un juge (d'autant plus qu'elle peut aller jusqu'à 18 mois, qui est la durée maximale de la période préalable au procès dans une affaire grave) est presque aussi importante qu'une décision de révocation. Elle ne devrait donc pas être du ressort de la plénière, où les juges élus par leurs pairs sont en infériorité numérique par rapport aux procureurs et aux membres non professionnels issus du parquet. Il faudrait soit confier ces questions à la chambre des juges (où les juges élus par leurs pairs devraient représenter au moins la moitié des membres, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui), soit modifier la composition de la plénière selon les critères proposés dans l'avis de 2017 et la Recommandation CM/Rec(2010)12.

44. À Sofia, certains interlocuteurs ont affirmé que la proposition actuelle (suspendre les trois magistrats de haut rang par décision de la plénière du CSM) était dictée par la Constitution bulgare qui considère les juges, les procureurs et les enquêteurs comme des « magistrats ». La Constitution prévoit aussi un CSM commun, comportant deux chambres distinctes et une assemblée plénière réunissant les représentants des trois professions juridiques. Du point de vue de ces interlocuteurs, les magistrats devraient donc avoir le même statut à tous égards.

45. La Commission de Venise n'est pas convaincue par cet argument. Le texte de la Constitution ne contient pas véritablement d'orientations claires sur ce point. S'agissant de la logique interne de la structure du CSM prévue dans la Constitution, la Commission de Venise reconnaît que l'existence d'une symétrie entre les deux « ailes » distinctes du conseil commun juges-procureurs pourrait impliquer également une certaine symétrie dans leurs fonctions, par exemple dans la procédure de sélection de candidats aux fonctions de juge/procureur<sup>25</sup>. Cela dit, comme il a été fait remarquer précédemment, le PG n'est pas dans la même position que les juges présidents pour ce qui est de l'indépendance des enquêtes pénales le concernant. Par conséquent, il est justifié d'élaborer des procédures spéciales concernant le PG, mais pas pour les deux autres magistrats de rang supérieur.

46. Le mécanisme proposé, dans la mesure où il concerne deux juges-présidents, pose également problème à d'autres égards. Comme indiqué ci-dessus, aujourd'hui tout enquêteur peut ouvrir et mener une enquête sur un juge, quel qu'il soit, et ce sans autorisation spéciale ; il peut également demander à la chambre des juges de suspendre ce juge, mais uniquement s'il existe des preuves suffisantes de son implication (voir également à ce propos le paragraphe 45 de l'avis de 2017). Le projet, au contraire, peut être interprété comme soumettant tout acte d'investigation susceptible de viser l'un des deux juges-présidents ou le PG à une décision de la plénière du CSM « autorisant » une telle procédure. Autrement dit, les enquêteurs devront demander l'accord du CSM dans tous les cas, même lorsque le lien avec les juges-présidents est ténu et incertain. Le CSM ne disposera alors que de preuves très minces pour prendre sa décision et devra faire un choix difficile. Il peut refuser de donner son accord par manque de preuves mais dans la pratique, cela signifie que plus aucun autre acte d'investigation ne pourra être entrepris concernant le juge en question et que l'affaire sera close. Le CSM peut aussi, sur la base de ce dossier peu fourni, donner le feu vert à d'autres actes d'investigation, mais cela entraînera automatiquement la suspension du juge-président. Dans les deux cas, la décision de la plénière du CSM sera sujette à critiques.

47. En résumé, la Commission de Venise invite les autorités bulgares à abandonner l'idée d'étendre le mécanisme de suspension aux deux juges-présidents. Le système actuel, qui prévoit la suspension des juges par la chambre des juges du CSM, est assurément meilleur que celui qui est proposé dans le projet.

---

<sup>25</sup> CDL-AD(2019)014, Roumanie – Avis sur les ordonnances d'urgence OGU n<sup>os</sup> 7/2019 et 12/2019 portant révision des lois sur la justice de Roumanie.

48. Par ailleurs, le système actuel devrait être amélioré pour le rapprocher des normes européennes en matière d'indépendance de la magistrature. Il conviendrait en particulier d'augmenter la proportion de membres juges élus par leurs pairs au sein de la chambre des juges et de transférer toutes les fonctions relatives aux carrières, à la discipline, à la suspension des juges, etc., y compris des juges-présidents, à cette chambre. La Commission de Venise renvoie les autorités bulgares à son avis de 2017 dans lequel elle recommandait (paragraphe 20) que les membres (juges) élus jouent un rôle plus important au sein du CSM. « La solution la plus radicale consisterait à abandonner le modèle actuel d'un CSM unique et à créer deux organes distincts, un conseil suprême des juges (où les membres juges élus auraient au moins la moitié des voix) et un autre conseil suprême pour les procureurs et les enquêteurs ». À défaut (paragraphe 21), « si les juges et procureurs devaient rester au sein du même conseil, les pouvoirs de la plénière du CSM devraient être réduits. Par ailleurs, et ce point est le plus important, les pouvoirs en matière de nomination/révocation des deux juges-présidents et le pouvoir de révoquer les membres juges élus du CSM devraient être transférés à la chambre des juges. Enfin, la composition de la chambre des juges du CSM devrait être modifiée pour accroître la proportion de juges élus par leurs pairs ». La Commission de Venise invite les autorités bulgares à envisager sérieusement de tels changements (même s'ils nécessitent une révision de la Constitution).

## **F. Solutions possibles**

49. Comme cela a été montré précédemment, il est peu probable que le mécanisme de suspension prévu dans le projet fonctionne. Il convient donc de rechercher une autre solution (ou un ensemble de solutions) pour assurer l'indépendance des enquêtes pénales visant le PG. Lors des réunions à Sofia, les interlocuteurs des rapporteurs en ont proposé plusieurs.

50. Préalablement à leur présentation, la Commission de Venise tient à souligner que ces solutions n'ont pas été retenues par le gouvernement, n'ont pas été présentées officiellement et n'ont pas été transformées en proposition de loi. Il est très difficile d'examiner par anticipation, avant même toute proposition concrète du gouvernement en la matière, les avantages et inconvénients potentiels de chaque solution et de voir comment elle s'inscrirait dans le cadre législatif et constitutionnel en vigueur. Les observations formulées ci-dessous ne sont donc qu'une première analyse : il appartiendra aux autorités bulgares d'en tenir compte pour élaborer une proposition législative concrète que la Commission de Venise serait disposée à examiner si cela lui était demandé.

### **1. Contrôle judiciaire des décisions de ne pas ouvrir d'enquête**

51. La première solution examinée à Sofia consiste à instaurer un contrôle par un juge de la décision de ne pas engager de poursuites pénales. Pour l'heure, il n'est possible de faire appel d'un refus d'engager une action pénale que devant un procureur de rang supérieur et non devant un tribunal (contrairement aux décisions de mettre un terme à la procédure pénale qui peuvent faire l'objet d'un contrôle judiciaire à la demande de la victime)<sup>26</sup>. Un contrôle externe par un juge, non subordonné au PG et donc indépendant de lui, peut permettre l'annulation des refus arbitraires d'ouvrir une enquête. Cependant, il ne garantit pas le bon déroulement de ces enquêtes. Les tribunaux n'ont ni les pouvoirs ni les ressources nécessaires pour effectuer le travail des organes chargés des enquêtes et s'occuper eux-mêmes des actes d'investigation. Le contrôle judiciaire de ces décisions se limitera aux questions de légalité ou à une analyse sommaire de leur caractère raisonnable<sup>27</sup>. Par ailleurs, l'instauration d'un contrôle judiciaire des décisions de ne pas engager une action pénale peut faire peser une charge sur le système judiciaire : le coût d'une telle mesure devrait donc être évalué avec soin et un mécanisme efficace de rejet rapide des recours manifestement mal fondés devrait être créé.

---

<sup>26</sup> Articles 200 et 213 du CPP.

<sup>27</sup> Tel qu'il découle de l'arrêt de la Cour constitutionnelle de Bulgarie n° 7 du 16 décembre 2004 dans l'affaire n° 6/2004.

52. Cela étant, la mise en place d'un recours judiciaire *dans les cas graves* où aucune enquête n'a été ouverte pourrait être un complément utile au système actuel. Cette idée rejoint le paragraphe 34 de la Recommandation Rec(2000)19 du CM qui invite les États à donner « aux parties intéressées à l'affaire, lorsqu'elles sont reconnues telles ou identifiables [...] la possibilité de contester la décision prise par le ministère public de ne pas engager de poursuites », « soit dans le cadre d'un contrôle juridictionnel, soit en autorisant les parties à mettre en œuvre elles-mêmes les poursuites »<sup>28</sup>.

## **2. Qui serait en mesure de jouer le rôle de « procureur indépendant » dans le système bulgare ?**

53. Les autres solutions examinées à Sofia tournaient autour de l'idée d'un « procureur indépendant » non subordonné au PG. En particulier, les propositions suivantes ont été faites :

- confier ces enquêtes à l'inspecteur général ;
- confier ces enquêtes au directeur du Service national d'investigation (SNI) ;
- confier l'enquête à un procureur spécial *ad hoc*.

54. Il existe de solides arguments en faveur de l'idée d'un « procureur indépendant ». Dans son avis de 2017, lorsqu'elle a examiné le mécanisme de révocation du PG aux termes de l'article 129 paragraphe 3, alinéa 5 de la Constitution, la Commission de Venise a souligné qu'il appartenait au législateur bulgare d'imaginer des procédures appropriées pour mettre en œuvre la responsabilité du PG. Elle a toutefois présenté brièvement certaines caractéristiques fondamentales d'une telle procédure. Elle a recommandé que toute enquête visant le PG soit menée par une personne ou un organe indépendant du PG et doté de ses propres moyens d'investigation et que les membres procureurs du CSM n'aient aucun pouvoir de blocage de cette enquête.

55. La Commission de Venise estime que pour répondre aux préoccupations exprimées par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'arrêt *Kolevi*, il faut que les affaires impliquant le PG ne soient pas du ressort des enquêteurs et procureurs « ordinaires » subordonnés au PG mais qu'elles soient confiées à une instance ou à une personne qui ne reçoit pas d'instructions du PG, qui ne lui doit pas sa nomination et dont la carrière ultérieure ne dépend pas de lui, même à long terme (comme les procureurs ou juges en fin de carrière, voire retraités). Cela dit, cette analyse sera vaine si la figure d'« enquêteur indépendant », non subordonné au PG, n'est pas permise sur le plan constitutionnel, du moins dans la Constitution telle qu'elle est rédigée aujourd'hui.

56. L'article 127 de la Constitution établit la liste des pouvoirs du ministère public : diriger les enquêtes, inculper les auteurs d'infractions pénales, soutenir l'accusation devant les tribunaux, etc. L'article 126 (2) de la Constitution dispose que le PG « supervise la légalité » du travail de l'ensemble des procureurs. On pourrait en déduire que les procureurs ont le monopole des enquêtes pénales et que tous les procureurs devraient être soumis à l'autorité du PG qui contrôle la légalité de leurs actes. Si cette interprétation de la Constitution est retenue, il devient impossible d'envisager la figure de procureur « indépendant » sans quelques amendements constitutionnels.

---

<sup>28</sup> Voir également Directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JHA : 1. « [...] Selon le rôle qui est attribué aux victimes par le système de justice pénale concerné, la victime [devrait avoir] le droit de demander le réexamen d'une décision de ne pas poursuivre. (Article 11 (1)), et point (2) : « [...] au moins les victimes d'infractions graves [devraient avoir] le droit de demander le réexamen d'une décision de ne pas poursuivre. » La Directive n'exige pas un contrôle judiciaire de la décision de ne pas engager de poursuites, tandis que la Recommandation du CM semble donner aux États le choix entre un contrôle judiciaire (après recours hiérarchiques, s'il y a lieu) et une mise en œuvre des poursuites par les parties elles-mêmes.

57. Cela étant, il est également possible d'interpréter le « monopole des poursuites » selon une approche plus flexible. Tout d'abord, le CPP prévoit un contrôle judiciaire de la légalité de certains actes du ministère public, ce qui ne semble pas perturber le « monopole » et ne soulève pas de question constitutionnelle. Ensuite, la Constitution doit être interprétée à la lumière des principes généralement admis, parmi lesquels la règle du *nemo iudex in causa sua* (« nul ne peut être juge de sa propre cause »). Il est difficile d'imaginer que l'ordre constitutionnel bulgare ne tienne pas compte de ce principe d'une manière ou d'une autre, même s'il n'est pas formulé dans la Constitution.

58. Dire que le PG a le droit exclusif d'engager des poursuites contre toute personne dans le pays, y compris contre lui-même, ou de superviser ces poursuites signifie en réalité qu'il ne peut être tenu légalement responsable de ses actes délictueux. Il est vrai que certains organes constitutionnels (comme le Parlement, la Cour constitutionnelle ou le monarque dans certains pays) sont soumis à une responsabilité politique plutôt que juridique. Cela dit, on peut se demander si le PG de Bulgarie rentrerait dans cette catégorie ; en tout état de cause, l'arrêt *Kolevi* mentionne la responsabilité juridique du PG.

59. Les mandats constitutionnels du PG et du ministère public doivent être respectés. Il devrait être impossible de créer une institution parallèle qui assumerait une partie importante des fonctions de poursuite relevant actuellement du ministère public placé sous la direction du PG. Une telle réforme nécessiterait certainement un amendement à la Constitution, voire un amendement adopté par la Grande Assemblée nationale<sup>29</sup>. De l'avis de la Commission de Venise, la Constitution pourrait être interprétée de manière à laisser de la place à un mécanisme *ad hoc* dans les cas rares et marginaux où il serait nécessaire d'engager la responsabilité pénale du PG ou d'une personne étroitement associée au PG. Le fait de retirer cette catégorie d'affaires des compétences du PG ne touche pas à l'essence de son mandat constitutionnel.

60. En résumé, le principe d'un procureur indépendant ne pourra être mis en œuvre que si la Cour constitutionnelle de Bulgarie accepte l'idée que le ministère public – dirigé par le PG – exerce sur l'action publique un monopole qui n'est pas absolu et que des exceptions à cette règle générale peuvent être faites pour empêcher un conflit d'intérêts, sans qu'une révision de la Constitution soit nécessaire. Dans ce cas, le procureur indépendant pourra être choisi en utilisant les structures et procédures constitutionnelles existantes. La constitutionnalité de ces solutions pourrait être examinée dans le cadre de la procédure d'interprétation de la Constitution mentionnée au paragraphe 12 ci-dessus.

61. Comme cela a été noté précédemment, deux titulaires de charge existants ont été évoqués pour occuper la fonction de « procureur indépendant » dans de telles situations : l'Inspecteur général et le directeur du SNI. Le premier reçoit son mandat de l'Assemblée nationale : il est donc indépendant du PG (voir article 132a de la Constitution). Cela dit, ses fonctions sont définies par la Constitution et n'incluent pas les enquêtes pénales, mais ont plutôt trait aux questions disciplinaires. Donner à l'IG des pouvoirs d'investigation vis-à-vis du PG pourrait nécessiter une révision de la Constitution. De même, l'IG devra pouvoir exercer toutes les fonctions d'un procureur, ce qui pourrait également nécessiter une révision constitutionnelle.

62. Le directeur du NIS est élu s'il obtient 8 voix des membres de la chambre des procureurs, sur proposition pouvant émaner du PG (voir article 174 (1) de la JSA). Sa révocation est également décidée par la chambre des procureurs (voir article 175 (6)). Il est entendu que bien que le directeur soit de par ses fonctions un adjoint du PG<sup>30</sup>, son mandat est plus étendu que celui d'autres adjoints. En revanche, le directeur reste lié au PG sur le plan institutionnel, par l'intermédiaire de la chambre des procureurs où le PG joue un rôle déterminant. Par ailleurs, comme cela a été expliqué aux rapporteurs à Sofia, en sa qualité d'enquêteur, le directeur est

<sup>29</sup> Voir arrêt n° 8 du 1<sup>er</sup> septembre 2005 dans l'affaire n° 7/2005 de la Cour constitutionnelle de Bulgarie.

<sup>30</sup> Article 150(1) de la JSA.

subordonné sur le plan procédural aux procureurs superviseurs et par leur intermédiaire, au PG. Pour faire du directeur du NIS un acteur véritablement indépendant, il faudra modifier les méthodes employées pour sa nomination et la mise en œuvre de sa responsabilité, mais aussi et surtout lui donner des fonctions de procureur et exclure sur le plan procédural toute supervision de ses décisions par des procureurs « ordinaires ». Il devrait être possible de changer le mode de nomination du directeur pour le rendre plus indépendant du PG sans modifier la Constitution. Il a été expliqué aux rapporteurs qu'avant 2009, le service d'investigation jouissait d'une plus grande indépendance par rapport au ministère public sur le plan administratif, alors que le cadre constitutionnel était le même<sup>31</sup>. En théorie, une réforme inverse – donnant au directeur un statut plus indépendant – devrait donc également être possible. Le charger de fonctions de procureur pourrait nécessiter une révision constitutionnelle si la notion de monopole des poursuites est interprétée de manière stricte.

63. Le dernier modèle examiné lors des réunions à Sofia consistait à créer une fonction de procureur *ad hoc*, voire une liste de réserve de procureurs *ad hoc* pouvant exercer des fonctions de procureur dans les affaires dans lesquelles le PG pourrait être impliqué. Cette liste pourrait être approuvée par le CSM à partir d'une liste de procureurs, d'enquêteurs et de juges retraités (ou en fin de carrière) et le procureur *ad hoc* serait ensuite tiré au sort le moment venu, lorsque le CSM serait informé d'une affaire impliquant le PG. D'autres modes de nomination de procureurs *ad hoc* sont envisageables. Il importe dans tous les cas de veiller à ce que les procureurs membres du CSM ne jouent pas un rôle décisif dans cette nomination. La Commission renouvelle à ce propos sa précédente recommandation concernant la composition actuelle de la chambre des procureurs du CSM (voir paragraphe 27 ci-dessus). Par ailleurs, il serait important de veiller à ce qu'au terme de leur mandat, ces procureurs *ad hoc* ne réintègrent pas le ministère public et ne soient pas subordonnés au PG. À nouveau, la mise en place de ce modèle sur le plan législatif nécessiterait une interprétation plus flexible du monopole des poursuites, comme cela a été vu précédemment.

#### IV. Conclusion

64. Dans l'affaire *Kolevi*, la Cour européenne des droits de l'homme a mis en évidence une lacune importante dans le système de justice pénale bulgare, à savoir l'impossibilité presque totale d'enquêter sur une affaire visant le procureur général (PG). Pour remédier au problème, les autorités bulgares ont créé un mécanisme autorisant la suspension des trois magistrats de rang supérieur (le PG et deux juges présidents) et l'ouverture d'une enquête contre eux. Elles considèrent que ce mécanisme améliorera la responsabilité de ces titulaires de charge.

65. Cette proposition a fait l'objet de vastes débats en Bulgarie ; la Commission de Venise salue la ferme intention des autorités bulgares de régler le problème mis en évidence dans l'affaire *Kolevi* et leur ouverture à un dialogue approfondi et sans exclusive avec l'ensemble des partenaires et acteurs concernés.

66. Néanmoins, sur le fond, il existe un risque important que le mécanisme proposé n'atteigne pas les objectifs fixés, en raison de la position du PG au sein du ministère public et de sa grande influence au sein du CSM. En effet, pour décider de la suspension du PG, la plénière du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) devra essentiellement s'appuyer sur des informations obtenues par les enquêteurs et les procureurs subordonnés au PG. Étant donné la composition de la chambre des procureurs, il sera difficile de trouver trois membres désireux de présenter une proposition de suspension et dix-sept membres qui voteront en faveur de cette proposition. Bien que la suspension du PG semble être une solution satisfaisante en théorie, elle pourrait dans la pratique ne pas donner les résultats escomptés.

---

<sup>31</sup> Cela dit, le ministère public a toujours conservé un pouvoir de supervision procédurale du cours de l'enquête dans certaines affaires.

67. Par ailleurs, le mécanisme de suspension est étendu à deux juges présidents. Cette mesure n'avait pas été demandée par la Cour européenne des droits de l'homme et représente un danger pour l'indépendance de la magistrature. La suspension des juges de rang supérieur par la plénière du CSM où les juges sont en nette minorité est contraire aux normes européennes et n'est pas requise par le texte ou la logique de la Constitution bulgare. La Commission de Venise demande instamment aux autorités bulgares d'abandonner cette partie de la proposition.

68. En ce qui concerne la suspension du PG, il existe plusieurs moyens d'améliorer quelque peu l'efficacité du mécanisme. La législation pourrait par exemple obliger les enquêteurs/procureurs à renvoyer au CSM les affaires impliquant le PG et interdire au PG de donner des consignes dans ces dossiers, autoriser les membres du CSM non rattachés au ministère public à présenter une proposition de suspension et abaisser le seuil de la majorité nécessaire pour ordonner la suspension du PG. Cela dit, même avec ces changements, le mécanisme de suspension risque d'être insuffisant pour assurer l'indépendance des enquêtes visant le PG. D'autres solutions devraient donc être envisagées. Elles pourraient consister à mettre en place un contrôle judiciaire des décisions de ne pas ouvrir une enquête pénale ou à confier les dossiers pénaux à un « procureur indépendant ». Certaines de ces réformes pourraient nécessiter une révision de la Constitution, à moins que la Cour constitutionnelle ne donne une interprétation plus souple de la notion de monopole des poursuites.

69. Enfin, les recommandations précédentes de la Commission de Venise restent valables, et en particulier les suivantes : « les juges élus par leurs pairs devraient représenter au moins la moitié des membres de la chambre des juges [du CSM] ». « Certains pouvoirs de la plénière concernant les juges pourraient être confiés à la chambre des juges (notamment le pouvoir de nommer/révoquer deux juges présidents [...]) ; une autre solution serait de prendre ces décisions à la majorité double des membres juges élus et de l'ensemble des membres [du CSM] » (voir paragraphe 112 de l'avis de 2017). Il est également important de veiller à la composition pluraliste de la chambre des procureurs ; ses membres non professionnels élus par l'Assemblée nationale ne devraient pas être issus du ministère public mais représenter d'autres professions, et la loi devrait être modifiée en ce sens. La mise en œuvre de ces recommandations réduira l'influence du PG au sein de la magistrature bulgare et pourrait améliorer la situation sur le plan de l'indépendance des enquêtes. Sans ces changements plus généraux, les modifications de la procédure d'enquête dont il a été question précédemment risquent de n'avoir qu'un effet limité.

70. Plus généralement, la Commission de Venise souligne que le problème mis en évidence dans l'arrêt *Kolevi* ne peut être réglé par un seul amendement, mais nécessitera au contraire un ensemble de changements institutionnels, de nouvelles règles de procédure et de fond, ainsi qu'une évolution de l'éthique professionnelle et de la culture politique. La Commission de Venise encourage les autorités bulgares à poursuivre leur coopération avec le Comité des Ministres et reste à leur disposition pour toute assistance supplémentaire sur ces questions.