



Strasbourg, 24 octobre 2022

**CDL-AD(2022)032**

**Avis n° 1095 / 2022**

Or. angl.

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

**BULGARIE**

**AVIS**

**SUR LES PROJETS D'AMENDEMENTS  
AU CODE DE PROCÉDURE PÉNALE  
ET À LA LOI SUR LE SYSTÈME JUDICIAIRE**

**Adopté par la Commission de Venise  
à sa 132e session plénière  
(Venise, 21-22 octobre 2022)**

**Sur la base des commentaires de**

**M. Richard BARRETT (membre, Irlande)  
M. James HAMILTON (ancien membre, Irlande)  
Mme Katharina PABEL (membre suppléante, Autriche)  
M. Qerim QERIMI (membre, Kosovo)**

**Contenu**

I.	Introduction .....	3
II.	Contexte.....	3
III.	Analyse .....	5
A.	Responsabilité du Procureur général.....	5
1.	Modifications concernant la composition du Conseil supérieur de la magistrature.....	5
2.	Contrôle parlementaire .....	7
3.	Nouveau mécanisme d'engagement de la responsabilité pénale du Procureur général .....	7
B.	Autres changements dans la procédure pénale.....	10
1.	Contrôle juridictionnel des refus d'ouvrir une enquête .....	10
2.	Renforcer l'autonomie des procureurs .....	12
3.	Divulgateion des documents de l'instruction .....	12
4.	Autres modifications .....	13
IV.	Conclusion .....	14

## I. Introduction

1. Par lettre du 27 juillet 2022, Mme Nadezhda Yordanova, alors ministre de la Justice de Bulgarie, a demandé un avis à la Commission de Venise sur les projets d'amendements au code de procédure pénale et à la loi sur le système judiciaire (CDL-REF(2022)028, CDL-REF(2022)029, CDL-REF(2022)030).
2. M. Richard Barrett, M. James Hamilton, Mme Katharina Pabel et M. Qerim Qerimi ont été rapporteurs pour cet avis.
3. Les 26 et 27 septembre 2022, une délégation de la Commission de Venise composée de R. Barrett, K. Pabel et Q. Qerimi, accompagnée de T. Pashuk et G. Dikov du Secrétariat, s'est rendue à Sofia et a rencontré le ministère de la Justice, le Conseil judiciaire suprême, le Procureur général et ses adjoints, des membres du Parlement, la Cour suprême de cassation, ainsi que des représentants de la société civile. La Commission est reconnaissante au Ministère de la Justice pour l'excellente organisation de cette visite.
4. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise des projets d'amendements. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.
5. Cet avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions des 26 et 27 septembre 2022. Le projet d'avis a été examiné lors de la réunion de la sous-commission sur le pouvoir judiciaire le 20 octobre 2022. Après un échange de vues avec M. Emil Dechev, Ministre adjoint de la Justice, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 132<sup>e</sup> session plénière (Venise, 21-22 octobre 2022).

## II. Contexte

6. La Commission de Venise a été invitée à évaluer le projet de loi introduisant des amendements au Code de procédure pénale (« le CPP ») et à la Loi sur le système judiciaire (« la LSJ »). Ces amendements visent principalement à (i) améliorer le mécanisme de responsabilité du Procureur général (« le PG ») ; et (ii) renforcer la position des victimes d'infractions dans les procédures pénales.
7. La question de la responsabilité du PG est au centre des discussions entre la Bulgarie et le Conseil de l'Europe depuis de nombreuses années. Dans l'affaire *Kolevi c. Bulgarie*, la Cour européenne des droits de l'homme (« la Cour européenne des droits de l'homme ») a exposé cette question dans le contexte de l'absence d'enquêtes criminelles efficaces en cas d'allégations défendables selon lesquelles un crime a été commis par le PG.<sup>1</sup> La nécessité de réformes juridiques dans ce domaine a été discutée à plusieurs reprises par le Comité des Ministres au cours des dernières années. Cependant, malgré plusieurs tentatives des autorités bulgares pour trouver une solution satisfaisante, le processus d'exécution de l'arrêt *Kolevi* n'est toujours pas clos à ce jour<sup>2</sup>. Ces questions ont également été soulignées par la Commission européenne dans son rapport 2022 sur l'État de droit, qui insiste sur la nécessité d'introduire un mécanisme efficace pour la responsabilité du PG<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir CEDH, *Kolevi c. Bulgarie*, n° 1108/02, 5 novembre 2009.

<sup>2</sup> Pour les documents relatifs à l'exécution de l'arrêt *Kolevi c. Bulgarie*, voir <https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=004-3557>.

<sup>3</sup> Voir Commission européenne, 2022 Rule of Law Report - Country Chapter on the rule of law situation in Bulgaria, SWD(2022) 502 final, 13 juillet 2022, pp. 4 et 5.

8. La Commission de Venise a abordé ces questions dans trois avis récents évaluant les tentatives de réformes législatives et constitutionnelles<sup>4</sup>. Compte tenu de la position puissante du PG dans la pyramide des poursuites et de son influence considérable au sein du Conseil supérieur de la magistrature (« CSM »), la Commission de Venise a insisté sur l'amélioration des mécanismes de responsabilité à l'égard du PG, y compris dans les domaines disciplinaire et pénal.

9. La Commission de Venise a replacé l'absence de mécanismes appropriés de responsabilisation du PG dans le contexte plus large des pouvoirs importants et largement définis du ministère public en dehors de la sphère pénale. En vertu de la Constitution, le ministère public dispose de pouvoirs en dehors du système de justice pénale. Dans ses avis précédents, la Commission de Venise a critiqué ces pouvoirs étendus de « contrôle général de la légalité ». Il s'agit d'un pouvoir vaguement défini qui permet d'intervenir au nom de l'État dans des affaires administratives (non pénales) et même dans des litiges privés, de procéder à des vérifications et d'émettre des ordonnances contraignantes même lorsqu'il n'y a pas d'affaire à laquelle répondre en vertu du code pénal. À cet égard, la Commission de Venise a recommandé que les fonctions et les pouvoirs du ministère public en dehors de la sphère du droit pénal soient considérablement limités au niveau statutaire<sup>5</sup>.

10. En 2017, la Commission a recommandé de réviser les procédures pouvant conduire à la révocation du PG pour faute au titre de l'article 129 § 3 p. 5 de la Constitution (responsabilité disciplinaire). Pour la Commission, afin de garantir que les éventuelles enquêtes sur les fautes présumées du PG puissent être efficaces et indépendantes, l'organe compétent devrait disposer de sa propre capacité d'enquête, les membres du CSM chargés des poursuites ne devraient pas avoir de pouvoir de blocage dans le processus de ces enquêtes, et la majorité au sein du CSM nécessaire pour déposer une motion de révocation du PG devrait être réduite<sup>6</sup>.

11. En 2019, la Commission de Venise a appliqué la même approche dans le contexte d'enquêtes pénales potentielles contre le PG<sup>7</sup>. La Commission a précisé en outre que le mécanisme de suspension du PG, qui est une condition préalable à une enquête indépendante dirigée contre le PG, ne devrait pas être effectivement entravé par les membres du parquet du CSM<sup>8</sup>.

12. En 2021, le Parlement bulgare a adopté des amendements qui prévoyaient que le PG et ses adjoints devaient faire l'objet d'une enquête par un « procureur chargé de l'enquête contre le PG » (le « procureur spécial »). Cependant, le 11 mai 2021, la Cour constitutionnelle a déclaré cette réforme inconstitutionnelle. Elle a estimé que la Constitution prévoit une structure unifiée et pyramidale du ministère public, dans laquelle chaque procureur est subordonné au procureur principal correspondant, le PG étant au sommet de cette hiérarchie. Pour la Cour constitutionnelle, l'exclusion de toutes les activités du procureur spécial du contrôle institutionnel interne et du contrôle de la légalité par le PG était incompatible avec cette structure hiérarchique

---

<sup>4</sup> Voir Commission de Venise, CDL-AD(2017)018, Avis sur la loi sur le système judiciaire de la Bulgarie, 9 octobre 2017 ; CDL-AD(2019)031, 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, 9 décembre 2019 ; CDL-AD(2020)035, Bulgarie - Avis Intérimaire Urgent sur le projet de nouvelle Constitution, 11 décembre 2020.

<sup>5</sup> Voir Commission de Venise, CDL-AD(2017)018, Avis sur la loi sur le système judiciaire de la Bulgarie, 9 octobre 2017, paragraphe 43.

<sup>6</sup> Voir Commission de Venise, CDL-AD(2017)018, Avis sur la loi sur le système judiciaire de la Bulgarie, 9 octobre 2017, paragraphes 36 et 38.

<sup>7</sup> Voir Commission de Venise, CDL-AD(2019)031, 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, 9 décembre 2019, paragraphe 54.

<sup>8</sup> Voir Commission de Venise, CDL-AD(2019)031, 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, 9 décembre 2019, paragraphes 27-30.

et les fonctions du PG, telles que consacrées par la Constitution. En outre, si le procureur spécial échappait au système de contrôle interne établi au sein du parquet, la loi n'habilitait aucune autre autorité à contrôler la légalité de l'enquête spéciale. En outre, il n'existait aucune règle concernant le remplacement d'un procureur spécial en cas de conflit d'intérêts. La Cour constitutionnelle a donc estimé que la création d'un tel procureur spécial nécessitait un amendement constitutionnel.

13. Le projet de loi actuel représente une nouvelle tentative de redresser la situation. L'objectif des projets d'amendements est bien décrit dans le rapport explicatif du projet de loi (voir CDL-REF(2022)028). Il vise non seulement à mettre en place un mécanisme efficace permettant de demander des comptes au PG, mais aussi à accroître l'efficacité générale de la procédure pénale en protégeant mieux les droits des victimes d'infractions. Selon le rapport explicatif, les modifications législatives ont été apportées au fil des ans pour accélérer la procédure pénale, introduire certaines garanties pour les victimes de la criminalité et assurer leur participation effective à la procédure pénale. Cependant, la situation des victimes est toujours réglementée de manière fragmentée et sans garanties suffisantes pour la protection de leurs droits.

### **III. Analyse**

#### **A. Responsabilité du Procureur général**

14. Comme indiqué ci-dessus, l'un des objectifs du projet de loi actuel est de garantir des mécanismes efficaces pour la responsabilité du Procureur général. Comme il ressort des avis précédents de la Commission de Venise, cette question est complexe et liée à de nombreux facteurs, parmi lesquels le rôle dominant du PG dans le système de poursuites, le rôle influent du PG au sein du CSM, les pouvoirs étendus du ministère public en dehors du domaine du droit pénal, et l'héritage d'un système de poursuites trop puissant dans le pays. L'évaluation du projet de loi actuel ne peut donc pas être faite uniquement du point de vue du droit de la procédure pénale<sup>9</sup>, qui est l'objet principal des amendements proposés. Pour la Commission de Venise, les outils du droit pénal pris isolément ne sont pas en mesure d'apporter une réponse globale à ce défi. L'évaluation de la responsabilité du PG nécessitera une révision globale du cadre juridique régissant les activités du PG, y compris une analyse des mécanismes pénaux et disciplinaires de responsabilité ainsi que du contrôle parlementaire qui devraient être mis en place et fonctionner efficacement pour garantir cumulativement l'efficacité globale du système.

#### **1. Modifications concernant la composition du Conseil supérieur de la magistrature**

15. La Commission de Venise rappelle qu'après la réforme constitutionnelle de 2015, le CSM a été divisé en deux chambres - une pour les juges et une autre pour les procureurs et les juges d'instruction. Chaque chambre comprend un quota de membres non professionnels qui sont élus par le parlement. Le CSM plénier est resté, mais il a été dépouillé de la plupart de ses pouvoirs concernant la nomination, la discipline et la révocation des juges et des procureurs. Ces pouvoirs ont été attribués à deux chambres distinctes du CSM. Toutefois, le CSM plénier a conservé, entre autres, le pouvoir de nomination et de révocation vis-à-vis du PG. En pratique, cet arrangement a créé des difficultés pour assurer la responsabilité disciplinaire effective du PG, étant donné qu'en vertu de l'article 33 § 3 de la LSJ, le CSM plénier a besoin de 17 voix sur 25 pour déposer une motion de révocation du PG devant le Président. Pour la Commission de Venise, cela signifiait que les membres du ministère public, ainsi que les membres non

---

<sup>9</sup> Le 27 septembre 2022, le ministre de la Justice a saisi la Cour constitutionnelle d'une demande d'interprétation officielle de l'article 126 § 2 en liaison avec l'article 127 de la Constitution, afin de savoir si le procureur général était autorisé, au titre de la fonction de "contrôle de la légalité", à confier aux procureurs les tâches de contrôle de la légalité dans toutes les sphères et à tous les niveaux de l'administration gouvernementale.

professionnels ayant une expérience du ministère public (et il était courant en Bulgarie d'élire des procureurs en tant que membres non professionnels), pouvaient relativement facilement bloquer toute initiative. La Commission de Venise a donc recommandé, parmi les mesures à prendre au niveau statutaire, de réduire la majorité requise pour la prise d'une telle décision par la plénière<sup>10</sup>. Toutefois, cette recommandation n'a pas été suivie et n'est pas incluse dans le projet de loi actuel.

16. En outre, à l'époque, la loi ne définissait pas clairement le mécanisme de déclenchement et de conduite des procédures disciplinaires à l'encontre du PG. Le projet de loi proposé reste silencieux sur ce point et ne décrit pas non plus les règles relatives à la suspension et au licenciement disciplinaire du PG.

17. D'autre part, le projet de loi aborde le problème de l'omniprésence du « lobby des procureurs » au sein du CSM. En 2019, la Commission s'est inquiétée du fait que la composition de la chambre des poursuites du CSM comprenait des membres non professionnels qui étaient tous d'anciens procureurs ou enquêteurs. Cela était contraire à l'idée même de « membre non professionnel » dont la présence au sein du CSM était censée garantir le pluralisme des perspectives au sein de cet organe. En fait, en Bulgarie, les membres de la chambre des procureurs, même les membres non professionnels, représentaient presque exclusivement la position de la corporation des procureurs. La Commission de Venise a donc recommandé aux autorités bulgares de modifier la loi afin que les membres non professionnels siégeant à la chambre des poursuites représentent d'autres professions<sup>11</sup>. La Commission a réitéré cette idée dans son avis ultérieur sur le projet de nouvelle Constitution bulgare, suggérant que les membres non professionnels ne devraient avoir aucun lien de subordination hiérarchique (ou *de facto*), présent ou futur, avec le PG et qu'ils doivent représenter d'autres professions juridiques<sup>12</sup>.

18. Dans ce contexte, le projet de loi actuel introduit des critères d'éligibilité pour les membres non professionnels du Conseil supérieur de la magistrature élus dans le cadre du quota du Parlement. Le projet de disposition figurant à l'article 16 du CSM stipule que le choix doit se porter sur des juristes habilités, des avocats et d'autres juristes de haut niveau professionnel et moral *qui ne sont pas des procureurs ou des enquêteurs*, en fonction de leurs qualifications et orientations professionnelles. Cette disposition est conforme à la recommandation antérieure de la Commission de Venise. Dans un souci de clarté et de cohérence, il pourrait être souhaitable d'inclure l'expression « ayant au moins 15 ans d'expérience professionnelle » dans l'article pertinent du projet de loi.

19. L'introduction de ce nouveau critère d'inéligibilité a été proposée afin de réduire le « lobby du ministère public » au sein du CSM et d'assurer davantage de garanties quant à l'indépendance et l'impartialité du CSM ainsi qu'à sa composition pluraliste. Cependant, certains interlocuteurs ont fait valoir que le projet de disposition en question était formulé de manière discriminatoire. Ils ont fait valoir que la restriction ne visait que les magistrats ayant une formation de procureur, et non les autres, et qu'elle était donc contraire au principe d'égalité entre les magistrats. Les autres interlocuteurs ont ensuite suggéré que la restriction soit étendue pour retirer les magistrats judiciaires de la liste des candidats afin de garantir la finalité des normes constitutionnelles pertinentes.

20. Lors de l'évaluation de ce projet de disposition, il est important de garder à l'esprit que l'objectif du quota de membres non professionnels au sein du Conseil supérieur de la magistrature est

---

<sup>10</sup> Voir Commission de Venise, CDL-AD(2017)018, Avis sur la loi sur le système judiciaire de la Bulgarie, 9 octobre 2017, paragraphe 38.

<sup>11</sup> Voir Commission de Venise, CDL-AD(2019)031, 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, 9 décembre 2019, paragraphe 27.

<sup>12</sup> Voir Commission de Venise, CDL-AD(2020)035, Bulgarie - Avis Intérimaire Urgent sur le projet de nouvelle Constitution, 11 décembre 2020, paragraphe 53.

d'éviter le corporatisme et d'accroître l'inclusion sociale. En conséquence, étendre la restriction à l'exclusion des magistrats judiciaires ne serait pas contraire à l'objectif des quotas parlementaires pour les membres non professionnels et garantirait une représentation pluraliste au sein du Conseil supérieur de la magistrature.

21. Cela dit, c'est la présence de membres non professionnels ayant une formation de procureur, qui ont quitté le système des poursuites pour rejoindre le CSM et qui y retourneraient à la fin de leur mandat, qui a posé un problème particulier à la Commission de Venise. En raison de la subordination hiérarchique, les procureurs, contrairement aux juges, sont plus susceptibles de voter en bloc. Par conséquent, la condition d'incompatibilité proposée répond à l'une des principales préoccupations de la Commission de Venise.

## **2. Contrôle parlementaire**

22. Un nouveau paragraphe de l'article 138a de la LSJ prévoit que le PG présente un rapport annuel au Parlement sur certains aspects des activités du Bureau du Procureur. Ce projet de disposition est le bienvenu car il sert d'instrument de responsabilité démocratique<sup>13</sup> et contribue à la transparence des actions du PG, assurant la confiance du public dans ses performances et le service qu'il dirige.

23. Cependant, le rapport régulier ne devrait pas aller jusqu'à l'obligation de rendre compte au Parlement des détails des cas individuels<sup>14</sup> et ne devrait pas entraîner le vote d'une « défiance » envers le PG<sup>15</sup>. Le gouvernement a confirmé à cet égard que ni le rapport sur les cas individuels ni le vote de "défiance" n'étaient possibles en vertu du droit interne dont il faut faire l'éloge. La Commission considère que la conséquence la plus naturelle d'un rapport annuel serait un débat parlementaire et toute décision politique qui en découlerait dans le cadre des prérogatives du Parlement. Si l'application de cette procédure révèle des problèmes de responsabilité juridique du PG, ces questions devront être examinées séparément dans le cadre des autres mécanismes garantissant un procès équitable.

## **3. Nouveau mécanisme d'engagement de la responsabilité pénale du Procureur général**

24. Le nouveau chapitre 31a du CPP propose un mécanisme de responsabilité pénale du PG. Les enquêtes pénales seraient confiées à un procureur spécial *ad hoc* désigné sur une liste de juges de la Cour suprême de cassation (chambre criminelle), des cours d'appel et des cours régionales (chambres criminelles) (projet d'article 441a § 2 du CPP). La liste des candidats serait approuvée au préalable par l'assemblée générale de la chambre criminelle de la Cour suprême de cassation. Lorsqu'il existe une « raison légale » d'ouvrir l'enquête, le procureur *ad hoc* serait désigné sur la liste selon le principe de l'attribution aléatoire (projet d'article 441a §§ 1 et 2 du CPP). La nomination formelle du candidat désigné serait effectuée par la chambre des poursuites du CSM. La durée du mandat du procureur *ad hoc* n'excéderait pas deux ans, à moins qu'il ne consente expressément à la prolongation du mandat.

25. Certains interlocuteurs ont exprimé des doutes quant à la constitutionnalité de ce modèle de procureur *ad hoc*, compte tenu de la décision de la Cour constitutionnelle du 11 mai 2021 qui a

---

<sup>13</sup> Voir, par exemple, Report from European Conference of Prosecutors, Palermo, 5-6 May 2022, Thematic session I – prosecutorial independence, autonomy and accountability: different models, common challenges in protection of human rights, CDL-PI(2022)033, paragraphe 24.

<sup>14</sup> Voir Commission de Venise, CDL-AD(2013)006, Avis sur les Projets de modifications de la loi sur le Ministère public de la Serbie, paragraphe 25.

<sup>15</sup> Voir Commission de Venise, CDL-AD(2017)018, Avis sur la loi sur le système judiciaire de la Bulgarie, paragraphe 28. Voir également CDL-AD(2013)025, Avis conjoint relatif au projet de loi sur le Bureau du procureur de l'Ukraine, paragraphe 125 ; CDL-AD(2017)028, Pologne - Avis sur la loi relative au ministère public, telle que modifiée, paragraphe 37.

souligné plusieurs contraintes constitutionnelles sur le modèle précédent de procureur spécial (voir paragraphe 12 ci-dessus). D'autres interlocuteurs ont fait valoir que le nouveau modèle de procureur *ad hoc* avait pris en compte les limites constitutionnelles telles qu'interprétées par la Cour constitutionnelle et que le modèle était donc constitutionnel.

26. En effet, dans son arrêt de 2021, la Cour constitutionnelle a fait référence à des principes tels que la supervision holistique du procureur, la hiérarchie et la cohérence dans la subordination du procureur. Cela a conduit la Cour constitutionnelle à imposer des limites constitutionnelles assez étroites aux tentatives éventuelles de créer un mécanisme indépendant de responsabilité du PG. Elle a décidé que le procureur spécial, malgré son nom officiel, était en fait un fonctionnaire doté d'un statut exceptionnel placé entièrement en dehors de la pyramide des poursuites, ce qui était inconstitutionnel.

27. Naturellement, il appartiendra à la Cour constitutionnelle de Bulgarie de déterminer la constitutionnalité du nouveau modèle de procureur *ad hoc*, si le projet de loi est adopté sous sa forme actuelle. Un amendement constitutionnel (qui pourrait affecter les articles 126-130a de la Constitution), permettant la création d'un mécanisme de poursuites indépendant qui ne fait pas partie du système général de poursuites ou d'un mécanisme comparable, serait la solution la plus « propre ». Cependant, l'amendement constitutionnel est une procédure beaucoup plus complexe, même si une solution permettant à un parlement ordinaire d'adopter l'amendement est retenue. En outre, si une solution est de nature à impliquer une Grande Assemblée nationale, elle serait presque inapplicable puisqu'elle exige que le parlement se dissolve lui-même.

28. La Commission de Venise est néanmoins d'avis que le modèle proposé par le projet de loi, moyennant quelques ajustements nécessaires, pourrait être interprété comme étant compatible avec les limites constitutionnelles définies dans l'arrêt de la Cour constitutionnelle de mai 2021, et est capable d'aligner le système bulgare dans une large mesure sur les exigences de la Convention européenne des droits de l'homme, telles que formulées par la Cour européenne des droits de l'homme dans ses arrêts historiques *Kolevi* et *S. Z. c. Bulgarie*<sup>16</sup>.

a. Le mode de désignation/remplacement du procureur *ad hoc*

29. Le modèle proposé tente d'assurer l'indépendance et l'impartialité du procureur *ad hoc* par la formation d'une liste de candidats qui serait composée des magistrats judiciaires de rang supérieur (juge de la Cour suprême de cassation de la Chambre criminelle ou du rang de juge de la Cour suprême de cassation des chambres criminelles des cours d'appel et des tribunaux régionaux) approuvés par l'Assemblée générale de la Chambre criminelle de la Cour suprême de cassation s'ils possèdent les « qualités professionnelles appropriées » (projet d'article 112 § 6 de la LSJ).

30. La sélection du procureur *ad hoc* à partir d'une liste de juges pénaux de haut rang est une solution viable, même si l'on peut se demander si un juge est bien adapté pour exercer une fonction de procureur. En outre, la disposition actuelle semble accorder à la Cour suprême de cassation un pouvoir discrétionnaire substantiel dans la constitution de la liste, avec un risque d'arbitraire. Pour ces raisons, les critères d'éligibilité du procureur *ad hoc* devraient être précisés de manière plus détaillée.

31. Le mécanisme proposé n'implique pas le consentement du candidat comme condition de son inscription sur la liste des candidats et de sa nomination au poste de procureur *ad hoc*. Selon le projet de loi, les juges n'ont pas à se porter volontaires pour figurer sur la liste, leur inscription étant obligatoire. Le choix aléatoire ultérieur pour la nomination se fait également sans le consentement du candidat, même si la fonction de procureur *ad hoc* n'est pas expressément mentionnée dans la liste des fonctions des hauts magistrats judiciaires pour justifier la nomination

---

<sup>16</sup> Voir CEDH, *Kolevi c. Bulgarie*, précité, et *S. Z. c. Bulgarie*, n° 29263/12, 3 mars 2015.

obligatoire d'un juge. Au contraire, le consentement acquiert son importance décisive plus tard, lorsqu'il est requis pour la prolongation de la fonction de procureur *ad hoc* au-delà de la durée légale maximale de deux ans (projet d'article 411a § 6 du CPP). Toutefois, l'absence de consentement préalable à l'inscription sur la liste et à la nomination peut entraîner un problème de réticence du candidat sélectionné à agir dans un nouveau rôle et à contester sa nomination. Ces risques doivent être expressément abordés dans le projet de loi : les juges doivent consentir à leur inscription sur la liste et à assumer la fonction de procureur *ad hoc* s'ils sont sélectionnés.

32. Le projet d'article 411a § 3 du CPP prévoit qu'après la sélection aléatoire du candidat, le président de la chambre criminelle de la Cour suprême de cassation en informe immédiatement la chambre des poursuites du CSM qui procède à une nomination formelle. Le pouvoir de la chambre de procéder à cette nomination découle de l'article 130a § 5 de la Constitution. La chambre ne semble pas disposer d'un pouvoir discrétionnaire pour décider de cette nomination. Néanmoins, étant donné l'influence considérable du PG sur les membres du CSM, comme nous l'avons vu précédemment, il ne peut être exclu que, même avec ce rôle limité, la chambre soit encline à retarder la procédure ou à bloquer complètement la décision pertinente, en particulier si les questions structurelles relatives à la composition du CSM ne sont pas traitées en parallèle.

33. En outre, le risque augmente que les instruments pénaux ou disciplinaires soient utilisés abusivement contre le procureur *ad hoc* lui-même, surtout si les problèmes structurels liés à la composition du CSM ne sont pas traités en parallèle. En tout état de cause, que ces instruments puissent être utilisés de bonne ou de mauvaise foi, le projet de loi doit clarifier les conséquences procédurales une fois que le procureur *ad hoc* a été suspendu de ses fonctions ou qu'il a été révoqué à la suite d'une sanction disciplinaire ou en cas « d'incapacité temporaire » relativement longue. Le projet de loi clarifie déjà les conséquences procédurales lorsque le procureur *ad hoc* se retire ou se refuse de la procédure pour conflit d'intérêts ou lorsqu'il est définitivement incapable d'exercer ses fonctions. Il pourrait également être utile de prévoir expressément que pendant la durée de son mandat de procureur détaché, il conserve le statut de juge et tous les privilèges, droits et émoluments d'un juge.

b. Position du procureur *ad hoc* vis-à-vis de la hiérarchie des procureurs

34. Le projet de loi détermine en outre que le procureur *ad hoc* occuperait le poste de procureur au sein du bureau du procureur suprême de cassation (voir, par exemple, le projet d'article 30 § 5 (20) de la LSJ). Il s'agit d'une position élevée dans la pyramide des poursuites et cette solution tente de résoudre la tension entre le principe de l'enquête indépendante et l'impératif de supervision hiérarchique et de subordination des poursuites. Néanmoins, une incertitude demeure quant au degré de contrôle hiérarchique et administratif qui peut être exercé sur le procureur *ad hoc* au sein du service des poursuites. Au cours de la visite dans le pays, la délégation a été informée que les rédacteurs avaient initialement envisagé d'introduire un deuxième procureur *ad hoc* (également issu de la magistrature) qui superviserait le premier, mais cette idée a été abandonnée dans la version finale du projet de loi.

35. Comme alternative, le projet de loi semble mettre l'accent sur la possibilité d'un contrôle judiciaire des décisions prises par le procureur *ad hoc*. Cela pourrait réduire le risque que ce dernier soit indûment influencé par le système de poursuites dirigé par le PG. En particulier, le projet d'article 411d du CPP prévoit que les décisions du procureur *ad hoc* peuvent faire l'objet d'un appel devant le tribunal municipal de Sofia. Il convient de noter qu'en vertu de l'article 143 § 1 de la LSJ, tous les actes et actions d'un procureur peuvent faire l'objet d'un appel devant le procureur immédiatement supérieur, *à moins qu'ils ne soient soumis à un contrôle judiciaire*. Le gouvernement a fait valoir que le contrôle judiciaire sur les activités du procureur *ad hoc* serait large et substantiel. Cependant, la portée de ce contrôle reste vague au niveau normatif, et il n'est toujours pas clair quelle est la liste des décisions que le contrôle judiciaire indiqué dans le projet d'article 411d du CPP couvrirait et si ce contrôle réduirait effectivement le contrôle du procureur.

36. Il reste un risque que cette solution soit contestée devant la Cour constitutionnelle. Pour atténuer ce risque, le législateur pourrait essayer d'inscrire le procureur *ad hoc* de manière plus affirmative dans la hiérarchie des procureurs en stipulant clairement que le procureur *ad hoc* est sous la subordination hiérarchique des procureurs de rang supérieur en ce qui concerne les instructions générales. En ce qui concerne les instructions relatives à la conduite d'affaires spécifiques, ou les nouvelles instructions générales qui peuvent avoir une incidence directe sur l'enquête spécifique menée contre le PG, ces instructions doivent être confirmées par la chambre judiciaire du CSM ou un autre organe judiciaire ne dépendant pas du PG.

c. Déclenchement d'enquêtes pénales par le procureur *ad hoc*

37. Selon le projet de loi (article 411a (1) du CPP et article 173a de la LSJ), il n'est pas tout à fait clair qui doit soumettre la demande à la Cour suprême de cassation pour déclencher la procédure impliquant un procureur *ad hoc*. Il semblerait que toute notification puisse déclencher la procédure *ad hoc* et que le procureur *ad hoc* désigné doive traiter toutes les plaintes entrantes, aussi insignifiantes ou frivoles soient-elles. Cela pourrait constituer un gaspillage de ressources et il pourrait être utile de disposer d'un mécanisme de filtrage raisonnable pour éliminer les plaintes manifestement infondées. De toute évidence, ce mécanisme de filtrage ne devrait pas impliquer la chambre des poursuites dans sa forme actuelle, afin d'exclure toute interférence du PG dans le processus.

38. Conformément au projet d'article 411c du CPP, les autorités chargées de l'enquête dans les cas de crimes commis par le Procureur général sont les fonctionnaires du ministère de l'Intérieur nommés au poste de « policier enquêteur » et déterminés par ordre du ministre de l'Intérieur, et les employés de l'Agence des douanes nommés au poste « d'inspecteur des douanes enquêteur » et déterminés par ordre du ministre des Finances sur proposition du directeur de l'Agence des douanes. Le rapport explicatif du projet de loi fait valoir que ces agents ont des compétences adéquates pour enquêter sur les crimes sans être directement subordonnés au PG, ce qui garantit l'indépendance et l'impartialité de l'enquête spéciale. Au cours de la visite dans le pays, l'adéquation de cet arrangement n'a pas soulevé de préoccupations particulières parmi les interlocuteurs. Il est à noter dans ce contexte que le projet de loi ne prévoit aucune participation du procureur *ad hoc* à la sélection des enquêteurs. D'un autre côté, l'absence de tout rôle du procureur *ad hoc* dans la constitution de son équipe de travail pourrait être compensée par ses pouvoirs importants dans la direction et la supervision de l'enquête, qui incluent le droit de révoquer l'enquêteur si celui-ci a commis une violation de la loi ou ne peut assurer le bon déroulement de l'enquête (article 196 § 1 du CPP).

## **B. Autres changements dans la procédure pénale**

### **1. Contrôle juridictionnel des refus d'ouvrir une enquête**

39. Le projet de loi prévoit une procédure de contrôle judiciaire des décisions de ne pas ouvrir d'enquête pénale sur les crimes graves (projet d'article 213 § 3 du CPP). Cette question fait l'objet de discussions en Bulgarie depuis des années et, à cet égard, la Commission de Venise a précédemment suggéré que le recours judiciaire contre les refus d'enquêter était l'une des garanties possibles contre le blocage présumé de ces enquêtes par le PG<sup>17</sup>. Finalement, ces discussions se sont concrétisées dans le projet de loi à l'examen.

40. Le rapport explicatif du projet de loi reconnaît que l'existence d'un contrôle judiciaire est une garantie importante pour la protection efficace des victimes de la criminalité. Toutefois, deux

---

<sup>17</sup> Voir Commission de Venise, CDL-AD(2019)031, 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, 9 décembre 2019, paragraphe 51.

problèmes principaux se posent : un tel contrôle judiciaire pourrait porter atteinte au rôle constitutionnel du procureur en tant que « maître de la procédure préalable au procès » et les tribunaux nationaux pourraient être submergés de recours. Sur le premier point, le rapport explicatif affirme que le contrôle judiciaire proposé n'est pas incompatible avec la Constitution car il ne remplace pas les pouvoirs constitutionnels du ministère public. En effet, des formes similaires de contrôle judiciaire sur les décisions de ne pas ouvrir une enquête existent dans de nombreux autres systèmes juridiques européens sans porter atteinte à la position institutionnelle autonome du ministère public.

41. Sur le second point, le rapport explicatif fournit des statistiques montrant que l'introduction du contrôle juridictionnel pour les seules allégations concernant des *crimes graves* n'imposerait pas une charge excessive aux tribunaux. En outre, certains interlocuteurs ont fait valoir que les tribunaux ne seraient pas submergés même si le contrôle judiciaire avait été étendu à *tous les types d'affaires pénales*. La solution actuelle du projet de loi semble donc faire un pas en avant prudent et trouver un compromis entre la nécessité d'introduire un contrôle judiciaire pour cette catégorie de décisions et les capacités des tribunaux. Auparavant, la Commission de Venise a examiné ces défis pratiques et a suggéré de se concentrer sur les crimes graves<sup>18</sup>, ce qui doit être compris comme un champ d'application minimum souhaitable, mais les autorités nationales sont sans aucun doute mieux placées pour faire une évaluation réaliste et élargir, si possible, la catégorie de cas dans lesquels ce recours judiciaire pourrait s'appliquer - par exemple, en incluant dans cette liste des cas moins graves qui, par leur nature, peuvent encore nécessiter un contrôle judiciaire à ce stade très initial de la procédure (par exemple, des cas impliquant l'abus de la position officielle par des agents de la force publique et autres).

42. Une autre option discutée lors des réunions serait d'étendre ce recours à toutes les affaires impliquant des problèmes potentiels de droits de l'homme. Cependant, il ne s'agit peut-être pas d'un critère très précis pour définir quand le contrôle judiciaire est accessible et quand il ne l'est pas. Si la liste des crimes couverts par ce mécanisme de contrôle judiciaire doit être étendue, un critère plus précis ou mesurable devrait être choisi, afin d'éviter le risque d'une application divergente du droit.

43. Il est également proposé d'étendre le droit de contester un refus d'enquêter aux personnes qui ont signalé un crime, mais qui n'en sont pas nécessairement les victimes (article 75 du CPP). Le raisonnement qui sous-tend cette proposition est qu'il peut y avoir un intérêt public sérieux à enquêter sur des affaires qui ne font pas de victimes ou dans lesquelles la victime ne peut être facilement définie. Il s'agit d'un élément positif, mais ce droit devrait être nuancé, éventuellement en exigeant du demandeur qu'il atteigne un certain seuil pour poursuivre un tel contrôle. En outre, pour un contrôle juridictionnel efficace, la partie qui est affectée ou qui a déclenché la procédure devrait avoir accès au dossier. Le droit d'accès au dossier est prévu à l'article 227 § 2 du CPP (ce qui semble inclure les affaires qui sont suspendues ou terminées). Toutefois, l'article 227 § 2 ne s'appliquera pas en cas de contestation d'un refus d'ouverture d'une enquête pénale. Par conséquent, le projet de loi pourrait être amélioré en prévoyant que le requérant a le droit d'accéder non seulement au texte de la décision (voir le projet d'article 213 § 2 du CPP), mais aussi au dossier qui a servi de base à la décision contestée.

44. Le projet de loi fait ensuite référence aux « instructions contraignantes sur l'application de la loi » que le juge peut donner au ministère public (voir le projet d'article 213 § 5 du CPP). Ces « instructions contraignantes » sont également mentionnées dans le cadre du contrôle judiciaire du refus d'ouvrir une enquête pénale contre le PG (projet d'article 411b § 4 du CPP). De même, des « instructions contraignantes sur l'application de la loi » peuvent être émises par un tribunal

---

<sup>18</sup> Voir Commission de Venise, CDL-AD(2019)031, 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, 9 décembre 2019, paragraphe 52.

dans les décisions sur les demandes dites d'accélération (voir l'amendement proposé à l'article 369 § 2 du CPP) qui sont censées résoudre le problème de la durée excessive des procédures.

45. Ces dispositions sont appelées à garantir que le contrôle juridictionnel est un outil significatif dans la pratique. Il existe toutefois un risque que le pouvoir de donner des instructions contraignantes encourage les juges à adopter une attitude plus proactive, ce qui, avec le temps, pourrait entraver le rôle neutre du pouvoir judiciaire. Par conséquent, le CPP devrait fixer un seuil raisonnable pour annuler les décisions contestées de l'accusation. L'expérience pratique positive acquise par les juges bulgares ces dernières années en matière d'instructions contraignantes sur l'application de la loi lors de l'annulation des décisions de clôture de l'enquête pénale en vertu de l'article 243 du CPP pourrait les aider à éviter un activisme judiciaire excessif.

46. Dans le même temps, cette nouveauté pourrait se heurter à des difficultés pratiques en ce qui concerne le respect par les procureurs des décisions de justice contraignantes. Il n'est pas certain que les procureurs, qui jouent traditionnellement un rôle prépondérant dans le dispositif répressif bulgare, suivent facilement les instructions des tribunaux. La question se pose donc de savoir comment assurer l'exécution effective de ces décisions de justice. Une solution possible à ce problème serait de renforcer le contrôle disciplinaire ainsi que les recours administratifs et pénaux à l'encontre du procureur qui ne respecte pas les règles et d'habiliter le juge concerné à engager les procédures pertinentes.

## **2. Renforcer l'autonomie des procureurs**

47. Le projet de loi introduit des garanties supplémentaires pour l'autonomie interne des procureurs. Il est proposé d'amender l'article 143 §§ 3-7 de la LSJ en prévoyant que lorsqu'un procureur principal n'est pas d'accord avec la décision d'un procureur moins expérimenté, il peut, plutôt que de donner une instruction, prendre directement les mesures nécessaires, à la place du procureur moins expérimenté. Ceci est justifié par la nécessité de respecter « l'intime conviction » du procureur junior concerné. Ce système est également plus transparent, car il réduit la fréquence des instructions informelles d'un procureur principal qui ne sont pas consignées. Comme le souligne le rapport explicatif du projet de loi, la situation actuelle crée les conditions préalables à une pratique répandue mais illégale d'instructions et d'ordres oraux émanant de procureurs de rang supérieur. Le rapport indique également que l'exécution correcte des instructions par un procureur de rang inférieur exige une bonne compréhension et un accord véritable avec ces instructions. Sinon, le rôle du procureur de rang inférieur pourrait être réduit à une exécution mécanique d'actions qu'il ne comprend pas ou avec lesquelles il n'est pas d'accord, ce qui n'est pas optimal.

48. Cela étant dit, il existe également des arguments contre cette proposition : le fait de donner ce nouveau pouvoir aux procureurs supérieurs peut avoir un effet dissuasif sur eux, car cela risque d'augmenter leur charge de travail, et les procureurs supérieurs peuvent être enclins à tolérer les décisions douteuses des procureurs inférieurs. Ce risque est encore plus tangible pour les infractions pour lesquelles aucun contrôle judiciaire des refus d'ouvrir une enquête n'est prévu. Par conséquent, si la Commission de Venise ne s'oppose pas à l'introduction de ce nouveau pouvoir qui peut être utile pour lutter contre la pratique des instructions orales, elle estime que les effets pratiques de cette nouvelle disposition devraient être surveillés.

49. L'article 144 de la loi sur le système judiciaire, qui définit les fonctions du procureur, est modifié pour aligner le texte de la loi sur celui de la Constitution. Cette modification est également à saluer.

## **3. Divulgence des documents de l'instruction**

50. L'article 198 du CPP sera modifié pour inclure l'interdiction de divulguer des éléments recueillis à l'aide de moyens de surveillance secrète. Les exceptions autorisées à l'interdiction

seraient la « sécurité nationale » et les « fins de la procédure pénale » qui permettraient la diffusion de ces informations malgré les considérations de présomption d'innocence. Le rapport explicatif du projet de loi affirme que ces modifications suivraient la directive (CE) 2016/343 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 sur le renforcement de certains aspects de la présomption d'innocence et du droit d'être présent au procès dans les procédures pénales.

51. Comme il est admis dans le rapport explicatif et discuté au cours de la visite dans le pays, la pratique de la divulgation des documents préalables au procès par les procureurs a été sélective et a suscité des inquiétudes. Dans ce contexte, la question se pose de savoir si les larges exceptions à l'interdiction de diffuser des données obtenues secrètement (« sécurité nationale » et « objectifs de la procédure pénale ») donnent au procureur un large pouvoir discrétionnaire, ce qui, en fait, n'élimine pas efficacement le risque d'abus identifié par les rédacteurs. C'est particulièrement le cas lorsque la diffusion d'informations sensibles n'est pas soumise à l'approbation préventive du tribunal et/ou de l'autorité indépendante de protection des données. La Commission de Venise recommande donc d'introduire un élément de mécanisme indépendant qui puisse vérifier s'il existe des raisons sérieuses justifiant la divulgation des éléments obtenus à la suite d'une surveillance secrète, et l'étendue de cette divulgation (aux parties à la procédure en dehors des situations dans lesquelles elles ont accès au dossier, à d'autres organismes d'État, au grand public, etc.) Ces questions ne devraient pas rester à la discrétion des autorités de poursuite. En même temps, il est positif que le refus du ministère public de donner aux médias l'accès à certaines décisions de procédure soit soumis à un contrôle judiciaire.

52. Le projet de loi doit également réglementer les situations où l'accusation ne souhaite pas divulguer les informations à l'avantage du défendeur, obtenues par surveillance secrète, si de telles situations sont possibles en droit interne. Dans ces cas, les documents doivent être divulgués à la défense ou, si leur divulgation met en péril un intérêt public vital (par exemple, l'identité d'un informateur), les poursuites doivent être abandonnées.

#### **4. Autres modifications**

53. Le nouvel article 243a du CPP introduit des délais et des motifs de réouverture d'une enquête pénale. Ce projet d'article s'attaque à la mauvaise pratique existante consistant à clore et à rouvrir des affaires en l'absence de nouvelles preuves ou circonstances<sup>19</sup>. Cette disposition vise à garantir la sécurité et la stabilité juridiques ainsi que les droits de l'accusé. Le PG n'est pas lié par ce délai lorsqu'il existe des preuves essentielles nouvellement découvertes, lorsqu'il est démontré que des preuves antérieures sont fausses ou lorsque la Cour européenne des droits de l'homme est intervenue.

54. Des modifications des articles 250 à 252 du CPP sont proposées pour donner plus d'effet pratique au droit de poursuite privée par une victime de l'infraction. L'objectif est de reconnaître qu'un procureur privé n'est pas dans la même position qu'un procureur public et d'apporter les adaptations nécessaires à la loi pour permettre à de telles poursuites d'avoir lieu. Les articles 248 et 269 du CPP sont complétés par nouveaux paragraphes afin de créer davantage de possibilités de « scinder » les affaires pénales lorsqu'elles impliquent plus d'un défendeur. Cela pourrait contribuer à garantir le droit à un procès équitable dans un délai raisonnable et à éviter l'impunité pour les infractions graves dues à la prescription.

55. La Commission de Venise ne fournira pas de commentaires détaillés sur d'autres amendements au CPP élargissant les droits procéduraux des victimes du crime et de ceux qui signalent les crimes. En principe, les améliorations de la position procédurale des victimes ou des parties intéressées (comme celles qui ont subi un préjudice du fait de l'infraction) sont

---

<sup>19</sup> Voir CourEDH, *Fileva c. Bulgarie*, no. 3503/06, 3 avril 2012, § 44.

généralement les bienvenues, à condition qu'elles n'interfèrent pas avec les droits du défendeur pénal à un procès équitable.

#### IV. Conclusion

56. Le 27 juillet 2022, le ministre de la Justice bulgare a demandé à la Commission de Venise d'évaluer les projets d'amendements au code de procédure pénale et à la loi sur le système judiciaire. La Commission s'est concentrée sur les amendements concernant le mécanisme de responsabilité pénale du Procureur général. Ces amendements traitent des problèmes identifiés par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Kolevi c. Bulgarie*.

57. La Commission de Venise considère que l'adoption de ce projet de loi, avec les améliorations discutées dans le présent avis, pourrait renforcer la responsabilité du Procureur général et apporter d'autres contributions importantes à la réforme du système de justice pénale bulgare. Le rapport explicatif prouve que, de manière générale, les propositions faites dans le projet de loi ont été soigneusement examinées.

58. La Commission de Venise estime toutefois que l'objectif d'améliorer la responsabilité du procureur général ne peut être atteint en modifiant uniquement les règles relatives aux enquêtes pénales. Une approche plus globale, impliquant la révision de la conception institutionnelle du Conseil judiciaire suprême et de sa chambre des poursuites, et circonscrivant les fonctions du service des poursuites en dehors de la sphère du droit pénal, pourrait être nécessaire pour atteindre cet objectif. La Commission de Venise souhaite donc réitérer d'emblée ses recommandations antérieures, à savoir que la majorité requise pour prendre la décision de révoquer le Procureur général par le Conseil judiciaire suprême plénier pour des infractions disciplinaires devrait être réduite et que la procédure disciplinaire à l'égard du Procureur général devrait être élaborée plus en détail dans la législation.

59. En ce qui concerne le projet de loi proposé, la Commission de Venise formule les principales recommandations suivantes :

- les critères d'éligibilité du procureur *ad hoc* devraient être précisés de manière plus détaillée ;
- les candidats au poste de procureur *ad hoc* doivent consentir à leur inscription sur la liste et à leur nomination ;
- le projet de loi devrait réglementer les situations et les conséquences procédurales dans lesquelles le procureur *ad hoc* peut être suspendu ou révoqué ;
- la portée du contrôle judiciaire des activités procédurales du procureur *ad hoc* devrait être précisée de manière plus détaillée ;
- le projet de loi devrait déterminer l'étendue du contrôle hiérarchique général du procureur sur le procureur *ad hoc* et préciser les exceptions et les garanties procédurales nécessaires pour ce dernier ;
- un mécanisme de filtrage pour le traitement des plaintes manifestement infondées contre le Procureur général devrait être introduit.

60. Lors de la discussion de ces amendements, le législateur bulgare sera confronté à la tâche difficile de trouver un équilibre entre deux impératifs : d'une part, le législateur doit aligner le système bulgare sur les exigences de la Convention européenne des droits de l'homme, telles qu'interprétées par la Cour européenne des droits de l'homme. D'autre part, il doit respecter les limites fixées par la Constitution bulgare, telle qu'interprétée par la Cour constitutionnelle de Bulgarie.

61. Enfin, en ce qui concerne les autres modifications apportées au code de procédure pénale, la Commission de Venise se félicite d'accorder davantage de droits procéduraux à la partie intéressée, en particulier le droit de contester la décision de ne pas ouvrir d'enquête dans une

certaine catégorie d'affaires pénales. Ce droit devrait être accompagné de la possibilité d'avoir un accès adéquat aux documents de l'enquête préliminaire qui a conduit à la décision contestée, pour l'exercice effectif des droits procéduraux.

62. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités bulgares pour toute assistance supplémentaire dans cette affaire.