

Strasbourg, le 29 mai 2000

<cdl\doc\2000\cdl-inf\6-f>

106 / 99

Restricted
CDL-INF (2000) 6

Or. angl.

AVIS

SUR LES ASPECTS CONSTITUTIONNELS DE CERTAINS AMENDEMENTS AU CODE DE PROCÉDURE PÉNALE DE LA BULGARIE

fondé sur les commentaires de

M. James HAMILTON (membre, Irlande)
M. Franz MATSCHER (membre, Autriche)

*Adopté par la Commission lors de sa 42^e session plénière
à Venise (31 mars-1^{er} avril 2000)*

A. INTRODUCTION

1. La délégation bulgare à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a demandé à la Commission de Venise de formuler un avis sur les aspects constitutionnels de certains amendements au Code de procédure pénale de la Bulgarie, sujets de désaccord entre les membres de ladite délégation. La Commission a nommé rapporteurs MM. Hamilton et Matscher, qui ont rédigé des commentaires (CDL (2000) 13 et 18).
2. Le Code de procédure pénale a été promulgué dans le Journal officiel n° 89 de 1974 et les amendements en question figurent dans la loi portant modification du Code de procédure pénale parue dans le Journal officiel n° 70 du 6 août 1999. La loi d'amendement est un document de fond comportant 255 articles. Le Code de procédure pénale comprend lui-même quelque 466 articles dont beaucoup ont été modifiés par la loi d'amendement de 1999 (le secrétariat peut en fournir des copies sur demande). La Commission de Venise s'est donc enquis auprès de la délégation bulgare de la nature précise du litige constitutionnel. La Commission a fait clairement comprendre qu'elle ne pouvait étudier le code dans son intégralité.

La délégation a informé la Commission que le litige portait sur le point de savoir si la loi modificatrice portait atteinte à l'indépendance de la magistrature en donnant aux forces de l'ordre la compétence d'instruire une grande partie des affaires pénales. M^{me} Milenkova a précisé quelles étaient les trois objections soulevées par les amendements (CDL (2000) 12):

- (1) la création d'une inégalité entre les citoyens lors de la phase précédant la saisie du tribunal dans diverses affaires pénales;
- (2) l'enquête qui a lieu pendant l'instruction policière est effectuée par des organes de l'exécutif qui sont intéressés aux résultats;
- (3) les droits des suspects sont limités par rapport à ceux des accusés.

B. LES AMENDEMENTS À LA LOI

3. Aux termes du Code de procédure pénale en vigueur avant les amendements, la procédure concernant l'instruction était la suivante:
 - (i) l'instruction préliminaire devait être menée par les juges chargés de l'instruction et leurs adjoints, en collaboration avec les organes respectifs du ministère de l'Intérieur (article 48 (1));
 - (ii) ces enquêtes se déroulaient sous l'encadrement et le contrôle du procureur (article 48 (3));
 - (iii) dans l'exercice de son encadrement et de son contrôle, le procureur jouissait de pouvoirs étendus, dont celui de donner des directives, de demander, d'étudier et de vérifier tous les éléments rassemblés, de réclamer les pièces de procédure, de prendre part à l'instruction préliminaire, de dessaisir les personnes chargées de l'enquête, de transférer le dossier à une autre instance et de révoquer les décisions arbitraires (article 176). Les directives données au magistrat par le

- procureur étaient impératives (article 178), et susceptibles de recours devant le procureur général;
- (iv) le procureur pouvait également procéder à des investigations séparées après la clôture de l'affaire par le juge d'instruction (articles 48 (2) et 177);
 - (v) en Bulgarie, les procureurs font partie intégrante de la branche judiciaire du gouvernement (article 117 de la Constitution bulgare).

4. Les amendements au Code de procédure pénale incluent les changements suivants:

- (i) dans les affaires où une enquête préliminaire doit être effectuée, le juge d'instruction continue d'agir en tant qu'organe d'instruction (article 48 (1)) et demeure sous l'encadrement et le contrôle du procureur (article 48 (3)). Les pouvoirs du procureur sur les activités du juge d'instruction restent intacts (articles 176 et 178);
- (ii) le procureur peut désormais mener une enquête séparée pendant l'instruction préliminaire et n'est plus obligé d'en attendre la clôture (article 177);
- (iii) les cas dans lesquels une enquête préliminaire est impérative sont exposés à l'article 171 du code;
- (iv) en outre, une enquête préliminaire doit être ouverte en cas de possibilité juridique et d'informations suffisantes sur un délit accompli. La possibilité juridique inclut les informations transmises au procureur ou au juge d'instruction sur un délit, les articles de presse, l'obtention d'aveux ou la découverte directe d'indices. Les plaintes anonymes ne sont pas recevables (articles 186, 187 et 188);
- (v) une enquête préliminaire peut également être ordonnée lorsqu'il est urgent de procéder à des investigations (article 186 (2));
- (vi) aux termes du code sous sa forme amendée, en l'absence d'enquête préliminaire, les organes d'instruction sont des enquêteurs du ministère de l'Intérieur (article 48 (1)). Ce sont des employés du ministère de l'Intérieur nommés sur ordre du ministre. Pour les délits réprimés par les articles 242 et 251 du Code pénal, ce peuvent être des employés des douanes nommés sur l'ordre conjoint du ministre de l'Intérieur et du ministre des Finances;
- (vii) en vertu de l'article 48 (3), les organes d'instruction restent sous l'encadrement et le contrôle du procureur;
- (viii) nonobstant leur désignation par le ministre et leur statut d'employés du ministère, l'article 9 du code sous sa forme amendée prévoit que les organes d'instruction seront indépendants dans l'exercice de leurs fonctions et n'obéiront qu'à la loi;
- (ix) l'article 191 a trait à la situation où les données sont insuffisantes pour l'ouverture d'une enquête préliminaire et où aucune investigation urgente n'est nécessaire:

« les juges chargés de l'instruction, les organes respectifs du ministère de l'Intérieur et d'autres corps administratifs conduiront comme le prévoit la loi un examen préliminaire dont ils donneront notification au procureur. L'examen préliminaire peut aussi être mené sur ordre du procureur. Dans tous les cas, les organes respectifs agiront sous l'encadrement et le contrôle du procureur et seront tenus de lui en notifier les résultats dans un délai fixé par lui ; »

en outre:

« au cours de l'examen préliminaire, aucune investigation prévue par le code ne sera autorisée, si ce n'est l'inspection des lieux du délit, les perquisitions et confiscations nécessaires et l'interrogatoire des témoins, lorsque la conduite immédiate de ces actions est le seul moyen de rassembler et de préserver des éléments de preuve. Le juge d'instruction en donnera aussitôt notification au procureur ; »

- (x) les organes respectifs du ministère de l'Intérieur se voient conférer des fonctions lors de l'ouverture d'une enquête préliminaire contre des auteurs inconnus. C'est le procureur ou le juge d'instruction qui doit les charger de rechercher le coupable (article 192 a). L'ensemble des éléments de preuve doit être remis au magistrat lorsqu'ils considèrent avoir réuni suffisamment de renseignements impliquant une personne donnée;
- (xi) aux termes de l'article 201, le juge d'instruction décide en toute indépendance de la nature de l'investigation à effectuer. Il peut solliciter l'aide des organes du ministère de l'Intérieur pour l'aider à mener des investigations parallèles (article 201 a).

C. CONCLUSIONS

Les conclusions suivantes ont trait à l'indépendance de la magistrature, à la compatibilité des amendements avec la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et à l'égalité mais n'expriment pas d'avis sur leur compatibilité avec la Constitution en général.

1. Indépendance de la magistrature

5. Le grief exposé par certains membres de la délégation bulgare à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe est le suivant: l'amendement au Code de procédure pénale porte atteinte à l'indépendance de la magistrature en donnant aux forces de l'ordre compétence pour instruire une grande partie des affaires pénales.
6. Même si, conformément au concept du droit bulgare, le procureur général et le juge d'instruction sont tous deux membres de la magistrature, la question soulevée paraît prêter à confusion. S'il est vrai que pour un nombre considérable d'affaires, les amendements prévoient que l'instruction doit être menée par la police plutôt que par la magistrature, cela peut avoir une incidence sur les compétences d'instruction de la magistrature sans pour autant porter atteinte à son indépendance. La question de l'indépendance d'une instance ne peut être mise en jeu que dans des questions relevant en droit de sa compétence et s'il y a possibilité d'ingérence par d'autres instances.
7. Il est donc difficile de conclure que le grief est effectivement fondé au regard du texte des amendements proposés. En premier lieu, comme il ressort de l'analyse des nouvelles dispositions de l'alinéa 4 susmentionné, le transfert des fonctions d'instruction ne porte que sur des affaires dans lesquelles une enquête préliminaire est

inutile; c'est-à-dire sur des affaires mineures ou dans lesquelles un coupable n'a pas encore été identifié, ou encore sur des affaires pour lesquelles le juge d'instruction demande à être assisté. En second lieu, les compétences des instances concernées doivent s'exercer sous l'encadrement et le contrôle du procureur qui a statut d'officier ministériel.

8. Il convient en outre de noter qu'il n'existe pas de principe juridique selon lequel la fonction d'enquête préliminaire doit être exercée par un procureur ou un officier ministériel ou soumise à leur contrôle. Ni la prééminence du droit ni la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme ne prévoient une répartition entre les diverses instances des compétences d'instruction des délits. Cette répartition est donc un point de politique juridique laissé à la discrétion des Etats. Une étude comparée de la législation en ce domaine montre que les approches varient en effet d'un pays à l'autre. Dans nombre d'entre eux, l'instruction est considérée comme un acte relevant de l'exécutif.
9. Les principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet adoptés lors du huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants (les principes directeurs de la Havane) qui s'est tenu en 1990, à la Havane, disposent ce qui suit:

«10. Les fonctions de magistrat du parquet sont strictement séparées des fonctions du juge.

11. Les magistrats du parquet jouent un rôle actif dans la procédure pénale, y compris l'engagement de poursuites et, *lorsque la loi ou la pratique nationale les y autorise*, ils participent aux enquêtes criminelles, supervisent la légalité de ces enquêtes, supervisent l'exécution des décisions des tribunaux et exercent d'autres fonctions en qualité de représentants de l'intérêt public.»
(italiques emphatiques rajoutées)

Les normes de l'Association internationale des procureurs adoptées le 23 avril 1999 en matière de poursuites pénales font également mention de cette diversité des pratiques entre les juridictions. Le préambule stipule:

«Attendu que le degré d'engagement éventuel des procureurs au stade de l'instruction varie d'une juridiction à l'autre...».

A l'alinéa 4, il est déclaré ce qui suit:

«Les procureurs jouent un rôle actif dans la procédure pénale:

(a) lorsque la loi ou la pratique les autorisent à prendre part à l'instruction d'un délit ou à exercer une autorité sur les forces de police ou autres enquêteurs, ils le font avec objectivité, impartialité et professionnalisme.»

10. Il y a deux abus de pouvoir possibles à éviter en matière de pouvoir d'instruction. Le premier consiste à empêcher l'ouverture d'une instruction nécessaire; le second est de procéder à une instruction qui ne se justifie pas, à des fins de harcèlement ou

d'intimidation. En vertu de l'article 192 du Code de procédure pénale bulgare remanié, le procureur et le juge d'instruction conservent le pouvoir d'ouvrir une enquête préliminaire. Les organes du ministère de l'Intérieur n'ont pas compétence pour les empêcher et lorsqu'ils procèdent à une investigation qui sort du cadre de l'enquête préliminaire, c'est sous l'encadrement et le contrôle du procureur (articles 48 (3) et 191). Le texte du code offre donc des garanties contre ces abus qui ne peuvent avoir lieu sur la seule initiative des organes d'instruction nommés par le ministère de l'Intérieur.

11. L'on peut donc en conclure que les amendements au Code de procédure pénale bulgare qui donnent compétence aux fonctionnaires du ministère de l'Intérieur pour instruire des délits ne portent pas atteinte à l'indépendance de la magistrature.

2. Compatibilité avec la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme

12. Quel que soit le système d'instruction appliqué, il importe que les droits de la personne accusée soient protégés eu égard à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme.
13. Conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, une accusation au pénal au sens de l'article 6 de la Convention commence au moment même où les premières mesures d'instruction sont prises et où les instances d'instruction prennent pour la première fois contact avec «l'accusé». C'est à ce moment précis que commencent de s'appliquer les garanties procédurales prévues par l'article 6 de la Convention (et par l'article 5 pour les personnes arrêtées).
14. Examinés à la lumière de ces garanties, les amendements au Code de procédure pénale de Bulgarie ne paraissent pas incompatibles avec la Convention.

3. Egalité

15. Ce principe requiert l'égalité entre les personnes: deux personnes se trouvant dans la même situation ne doivent pas être traitées différemment. Cela n'exclut cependant pas que des procédures différentes soient appliquées à différents types d'affaires. L'adoption de procédures pour l'instruction de certaines catégories de délits, qui diffèrent de celles appliquées à d'autres catégories, ne porte pas atteinte au principe d'égalité. De même, la diversité des choix proposés à un accusé aux différents stades de la procédure pénale ne porte pas atteinte au principe d'égalité pour autant que les droits de l'accusé soient protégés.