



Strasbourg, le 20 novembre 2020

CDL-PI(2020)016

Avis n° 1002 / 2020

Or. angl.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

BULGARIE

AVIS INTERIMAIRE URGENT

SUR LE PROJET DE NOUVELLE CONSTITUTION

**Rendu en vertu de l'article 14a
du règlement intérieur de la Commission de Venise**

sur la base des commentaires de

**M. Michael FRENDÓ (membre, Malte)
M. James HAMILTON (ancien membre, Irlande)
M. Eirik HOLMØYVIK (membre suppléant, Norvège)
Mme Regina KIENER (membre, Suisse)
M. Martin KUIJER (membre suppléant, Pays-Bas)**

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte.....	3
	1. Portée de l'avis.....	3
	2. Processus d'amendement	5
III.	Analyse	7
	1. Préambule et chapitres I et II (principes fondamentaux et droits de l'homme)	7
	2. Chapitre III (Assemblée nationale).....	10
	3. Chapitre VI (pouvoir judiciaire)	12
	a. Création de deux conseils indépendants.....	12
	b. Composition du Conseil judiciaire	13
	c. Composition du Conseil des procureurs.....	14
	d. Élection de membres laïcs aux deux conseils	15
	e. Fonctions des deux Conseils	16
	f. Compétences du ministère public en dehors de la sphère du droit pénal	18
	g. Période probatoire pour les jeunes juges et procureurs	18
	h. Le monopole des poursuites et la possibilité de mettre en cause la responsabilité pénale du procureur général	19
	i. Les deux inspectorats.....	20
	j. Autres projets d'amendements au chapitre VI	21
	4. Chapitre VIII (Cour constitutionnelle)	23
	5. Chapitre IX (amendements à la Constitution)	24
	6. Dispositions transitoires et finales	25
IV.	Conclusions.....	26

I. Introduction

1. Par lettre du 18 septembre 2020, la Présidente de l'Assemblée nationale de Bulgarie, Mme Tzveta Karayancheva, a demandé un avis urgent de la Commission de Venise sur le projet de nouvelle Constitution de la Bulgarie (ci-après "le projet", [CDL-REF\(2020\)070](#)). M. Michael Frendo (membre, Malte), M. James Hamilton (ancien membre, Irlande), M. Erik Holmøyvik (membre suppléant, Norvège), Mme Regina Kiener (membre, Suisse) et M. Martin Kuijer (membre suppléant, Pays-Bas) ont exercé les fonctions de rapporteurs.

2. Le 23 septembre 2020, le Bureau de la Commission de Venise a autorisé les rapporteurs à préparer un avis urgent, qui a été confirmé lors de la réunion plénière de la Commission le 8 octobre 2020.

3. En raison de la pandémie de Covid-19, aucune visite à Sofia n'a été possible, mais des vidéoconférences ont été organisées les 5 et 6 novembre 2020 avec le président de l'Assemblée nationale, des représentants des groupes parlementaires de l'Assemblée nationale, le ministre de la justice et le procureur général, des juges de la Cour administrative suprême et de la Cour suprême de cassation, des membres du Conseil supérieur de la magistrature et des représentants de la société civile.

4. Le présent avis intérimaire urgent se fonde sur une traduction anglaise du projet fournie par les autorités bulgares. Certaines questions soulevées peuvent être dues à des problèmes de traduction.

5. Cet avis intérimaire urgent a été rendu conformément au protocole de la Commission de Venise sur la préparation des avis urgents (CDL-AD(2018)019). Il sera présenté à la Commission de Venise pour approbation lors de sa 125^e session plénière les 11-12 décembre 2020.

II. Contexte

6. Le projet couvre plusieurs domaines. Tout d'abord, peu de changements sont apportés au préambule et aux chapitres I et II, relatifs aux principes fondamentaux et aux droits de l'homme. Deuxièmement, le nombre de députés à l'Assemblée nationale est réduit de moitié (chapitre III). Troisièmement, le projet réorganise le système de gouvernance du pouvoir judiciaire et du ministère public (chapitre VI). Plus important encore, l'unique Conseil supérieure de la magistrature (CSM) est divisé en deux conseils - un pour les juges et un autre pour les procureurs. Quatrièmement, le droit de requête individuelle à la Cour constitutionnelle est introduit (chapitre VIII). Enfin, le projet modifie la procédure de modification de la Constitution (chapitre IX).

1. Portée de l'avis

7. À la demande des autorités bulgares, le présent avis a été élaboré selon une procédure d'urgence, et dans un délai très court. En raison des restrictions sanitaires, une visite dans le pays était impossible. Compte tenu de ces contraintes, la Commission a décidé de se concentrer sur les amendements les plus importants ou les plus problématiques. L'avis ne contient donc pas une analyse complète de toutes les modifications proposées au texte constitutionnel.

8. Le présent avis portera notamment sur les modifications du chapitre VI, sur l'organisation du système judiciaire bulgare et du ministère public. La Commission de Venise a déjà adopté

plusieurs avis concernant la gouvernance judiciaire en Bulgarie.¹ Plus récemment, en 2015, la Commission de Venise a évalué les amendements à la Constitution bulgare sur le pouvoir judiciaire (ci-après "l'avis de 2015").² La Commission a ensuite émis deux avis sur la législation bulgare dans ce domaine : l'avis sur la loi relative au système judiciaire (ci-après "l'avis de 2017"),³ et l'avis sur les projets d'amendements au code de procédure pénale et à la loi relative au système judiciaire (ci-après "l'avis de 2019").⁴

9. Les autorités bulgares ont expliqué que la principale raison d'être des modifications du chapitre VI était de répondre aux recommandations antérieures de partenaires internationaux, tels que les organes de l'UE et du Conseil de l'Europe, notamment le Comité des ministres, la Commission de Venise et le GRECO. Toutefois, comme il sera montré ci-dessous, toutes ces recommandations ne sont pas prises en compte par la réforme constitutionnelle proposée. Il est parfaitement normal que la Constitution ne réglemente que les éléments les plus essentiels du système de gouvernance judiciaire, et que les autres questions soient laissées à l'appréciation du législateur (voir article 145 du projet).⁵ Toutefois, compte tenu du contexte, il est difficile, voire impossible, d'analyser les modifications apportées au seul texte constitutionnel. C'est pourquoi le présent avis commentera non seulement les propositions contenues dans le projet, mais aussi ce qui y manque, et ce qui reste à faire au niveau législatif.

10. Enfin, comme l'a expliqué le président de l'Assemblée nationale, le texte à l'examen peut encore subir d'autres modifications. Il peut être modifié par l'Assemblée nationale elle-même⁶ et/ou par la Grande Assemblée nationale, si l'Assemblée nationale décide de lancer un processus d'amendement constitutionnel, de se dissoudre et de convoquer la Grande Assemblée nationale.

11. Il est louable que la Commission de Venise ait été impliquée dans le processus de réforme constitutionnelle à un stade aussi précoce. Cela signifie toutefois que le présent avis doit nécessairement être considéré comme un avis provisoire, comme une contribution de la Commission de Venise au débat en cours sur les orientations possibles de la réforme constitutionnelle. La Commission de Venise est donc prête à revenir sur les questions abordées dans le présent avis à un stade ultérieur, lorsque le texte du projet aura subi d'autres modifications et que le processus de réforme aura progressé.

¹ Voir, en particulier, Commission de Venise, [CDL-INF\(1999\)005](#), Avis sur la réforme du système judiciaire en Bulgarie ; [CDL-AD\(2002\)015](#), Avis sur le projet de loi portant amendement de la loi sur le système judiciaire de la Bulgarie ; [CDL-AD\(2003\)016](#), Avis sur les amendements constitutionnels réformant le système judiciaire en Bulgarie ; [CDL-AD\(2009\)011](#), Avis sur le projet de loi portant modification et complétant la loi sur le pouvoir judiciaire de la Bulgarie ; [CDL-AD\(2010\)041](#), Avis sur le projet de loi portant modification de la loi sur le pouvoir judiciaire et le projet de loi portant modification du Code de procédure pénale de la Bulgarie.

² Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)022](#), Avis sur le projet de loi modifiant et complétant la Constitution (dans le domaine judiciaire) de la République de Bulgarie.

³ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)018](#), Opinion on the Judicial System Act (en anglais seulement).

⁴ 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.

⁵ Ce qui se lit comme suit : "L'organisation et l'activité des conseils judiciaires des juges et des procureurs, des tribunaux, du parquet et de la magistrature d'instruction, le statut des juges, des procureurs et des magistrats d'instruction, les conditions et la procédure de nomination et de révocation des juges, des assesseurs, des procureurs et des magistrats d'instruction et la matérialisation de leur responsabilité sont établis par la loi".

⁶ Le président de la Bulgarie a contesté ce point de vue en demandant à la Cour constitutionnelle de déclarer inconstitutionnelle la décision de l'AN de créer un comité chargé de discuter des amendements au projet de Constitution - voir par. ... ci-dessous.

2. Processus d'amendement

11. Le 2 septembre 2020, 127 députés de l'Assemblée nationale ont présenté le projet. Le texte a été publié sur le site web de l'Assemblée nationale (AN) et une commission *ad hoc* a été créée au sein de l'AN pour recueillir et discuter les contributions du public et les avis des experts.

12. Le projet a été soumis à l'AN qui doit maintenant décider de convoquer ou non la Grande Assemblée nationale (la GAN). La GAN est un organe habilité à adopter une nouvelle Constitution (voir chapitre IX de la Constitution). La nécessité de convoquer la GAN s'explique par les modifications apportées au chapitre 9 (sur les amendements constitutionnels), qui ne peuvent être décidées sans la GAN.⁷ La Constitution requiert 2/3 des votes au sein de l'AN pour convoquer la GAN ; cette décision entraînera également la dissolution de l'AN.

13. L'opposition parlementaire et la plupart des représentants de la société civile avec lesquels les rapporteurs se sont entretenus ont affirmé que le processus de préparation et de discussion des amendements constitutionnels était précipité, qu'il n'était pas transparent et qu'il était dicté par des raisons de commodité politique. Selon les critiques, la majorité parlementaire a présenté le projet pour détourner l'attention des protestations antigouvernementales qui avaient eu lieu pendant l'été 2020.⁸ La proposition d'amendement de certaines dispositions "dures" de la Constitution qui exigent la convocation de la GAN a été critiquée comme étant délibérément complexe, n'ayant pas de chances réalistes de réussir. En conséquence, l'opposition parlementaire et la plupart des experts ont boycotté le travail de la commission *ad hoc* sur la réforme constitutionnelle. En outre, le président de la Bulgarie a contesté devant la Cour constitutionnelle la décision de créer la commission *ad hoc* sur la réforme constitutionnelle.⁹ La décision de la Cour constitutionnelle est attendue en décembre 2020.

14. La Commission de Venise s'abstiendra d'évaluer la validité des allégations concernant d'éventuelles arrière-pensées du gouvernement. Elle n'évaluera le projet qu'à sa valeur nominale. En outre, elle ne discutera pas des raisons pour lesquelles la procédure impliquant la GAN a été choisie, alors que certaines des modifications proposées auraient pu être apportées par l'AN elle-même. Il s'agit d'une question de choix politique. Enfin, elle ne se prononcera pas sur la conformité de cette procédure avec la Constitution bulgare. C'est à la Cour constitutionnelle de Bulgarie qu'il appartient de se prononcer sur cette question. La Commission de Venise examinera le processus de préparation des amendements constitutionnels sous l'angle des normes européennes en matière d'État de droit, telles que codifiées dans la liste des critères de l'État de droit.¹⁰

⁷ Certes, d'autres changements auraient pu être apportés par l'AN elle-même (par ¾ de votes, en trois tours). Un projet de loi qui a été soutenu par au moins deux tiers, mais moins de trois quarts des députés peut être réintroduit dans un délai déterminé et être adopté par 2/3 des voix.

⁸ Voir certains reportages des médias ici : <https://www.theguardian.com/world/2020/aug/20/political-storm-threatens-to-engulf-bulgarias-longtime-pm> ; <https://www.politico.eu/article/bulgaria-lurches-into-political-crisis-over-its-murky-deep-state/> ; <https://www.politico.eu/article/mep-rule-of-law-bulgaria-corruption-crisis/> ; <https://www.politico.eu/article/bulgaria-how-it-became-mafia-state-of-eu/> ; <https://www.politico.eu/article/vera-jourova-faces-heat-over-eus-soft-approach-to-bulgarian-corruption/> ; <https://www.politico.eu/article/bulgaria-borissov-meps-adopt-resolution-targeting-corruption/>

⁹ Le 14 octobre 2020, le président Radev s'est adressé à la Cour constitutionnelle en lui demandant de déclarer inconstitutionnelle la décision de l'AN de former la commission *ad hoc* afin de discuter et d'amender le projet de nouvelle Constitution. Le président considère que toute modification ou délibération ultérieure dans un projet de nouvelle Constitution déjà soumis ne peut être effectuée que par la GAN. De l'avis du président, l'AN n'est actuellement compétente, en vertu de la Constitution, que pour discuter de l'opportunité de convoquer la GAN, alors que toutes les discussions de fond devraient avoir lieu devant la Grande Assemblée nationale.

¹⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](https://www.venicecommission.org/en/CDL-AD(2016)007), Liste des critères de l'État de droit.

15. L'État de droit exige que le grand public ait accès aux projets de législation et ait une possibilité réelle de faire part de ses commentaires.¹¹ Ces exigences sont d'autant plus strictes lorsqu'il s'agit de réviser une Constitution. La Commission de Venise a précédemment souligné que les amendements constitutionnels ne devaient pas être précipités et "ne devaient être introductifs qu'après un débat public approfondi, transparent et libre",¹² impliquant "diverses forces politiques, les ONG, les associations citoyennes, les milieux universitaires et les médias"¹³ et prévoyant "un calendrier approprié".¹⁴

16. Le projet a été préparé au sein de la majorité parlementaire, apparemment sans aucune contribution extérieure significative. Le 2 septembre, il a été présenté par 127 députés du parti politique GERB, des Patriotes unifiés, du parti Volya (qui ne fait pas partie de la majorité parlementaire) et des parlementaires indépendants. Il semble que cette initiative ait surpris le grand public et les experts constitutionnels, et qu'elle n'ait été précédée d'aucun débat public sérieux, formel ou informel. Désormais, une fois que le projet a été publié et mis à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, le public, la communauté des experts et les autres politiciens pourront le commenter. Il aurait été plus judicieux et conforme aux bonnes pratiques d'engager des consultations publiques *avant* que le texte proposé ne soit révélé. Comme l'a souligné la Commission de Venise, les amendements constitutionnels devraient être basés sur un "large consensus parmi les forces politiques et au sein de la société civile".¹⁵ Pour parvenir à un tel consensus, il est préférable de recevoir la contribution du public le plus tôt possible, afin de donner à la société un sentiment d'appropriation.¹⁶ Il peut y avoir des circonstances exceptionnelles qui justifieraient une procédure différente, mais la Commission de Venise ne voit pas de telles circonstances ici. Il reste à voir si les discussions parlementaires en cours ainsi que d'autres discussions publiques et avec la société civile pourront compenser l'absence de débat public à un stade plus précoce.

17. Deuxièmement, en ce qui concerne le processus législatif, "le cas échéant", des évaluations d'impact devraient être effectuées avant l'adoption de la législation.¹⁷ La Commission de Venise a également recommandé de fournir des mémorandums explicatifs au projet de législation.¹⁸ Cela s'applique *multo magis* au processus de modification d'une Constitution. Il convient de rappeler que légiférer n'est pas seulement un acte de volonté politique : c'est aussi un exercice rationnel. Aucun débat public significatif n'est possible si les raisons d'une politique ne sont pas mises en avant.

18. Le projet contient en annexe une brève note explicative. Dans une large mesure, cette note reprend l'essentiel des amendements, sans donner les raisons pour lesquelles ces amendements sont nécessaires et sans évaluer leur impact potentiel. Par exemple, il est proposé de réduire le nombre de députés de 240 à 120, mais aucune explication claire n'est donnée quant aux raisons pour lesquelles ce nombre a été choisi, et aucune analyse de son impact sur la représentation politique en Bulgarie en général, ni sur le fonctionnement du Parlement en

¹¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), II.5.iv.

¹² Commission de Venise, [CDL-AD\(2004\)030](#), Avis relatif à la procédure d'amendement de la Constitution de l'Ukraine, par. 28.

¹³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2011\)001](#), Avis sur trois questions juridiques apparues lors de la rédaction de la nouvelle Constitution hongroise, par. 19.

¹⁴ *Ibid*, par. 18

¹⁵ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2004\)030](#), Avis relatif à la procédure d'amendement de la Constitution de l'Ukraine, par. 28.

¹⁶ L'exemple positif de ces consultations publiques se trouve dans le document [CDL-AD\(2013\)010](#), Avis sur le projet de nouvelle Constitution islandaise, voir par. 14.

¹⁷ Liste des critères de l'État de droit, [CDL-AD\(2016\)007](#), II.5.v.

¹⁸ Voir, par exemple, [CDL-AD\(2008\)042](#), Avis sur le projet de loi sur la protection contre la discrimination de "l'ex-République yougoslave de Macédoine", par. 32.

particulier, n'a non plus été faite. De même, aucune explication n'est donnée sur la raison pour laquelle la durée du mandat des deux juges en chef et du procureur général est réduite de sept à cinq ans, et non à une autre durée.

19. La Commission de Venise est consciente que certains des éléments de la réforme proposée découlent des recommandations des partenaires internationaux de la Bulgarie, y compris la Commission de Venise elle-même. D'autres propositions - telles que la mention des "valeurs et traditions nationales" dans le préambule - reflètent des valeurs politiques. Cela dit, quiconque propose un projet de loi doit au moins faire un effort raisonnable pour expliquer les considérations qui sous-tendent chaque proposition. De l'avis de la Commission de Venise, cela n'a pas été fait dans le cas présent, et la note explicative existante est trop sommaire pour ces objectifs¹⁹.

20. En résumé, la Commission de Venise regrette que le lancement de la réforme constitutionnelle n'ait pas été précédé d'un débat approprié, et que les raisons des amendements n'aient pas été bien expliquées. Le processus de réforme constitutionnelle étant toujours en cours, la Commission de Venise espère que les autorités bulgares préciseront les raisons qui sous-tendent chaque proposition et garantiront une participation significative du public, des experts et de toutes les forces politiques à ce processus. Cela devrait également conduire à la rédaction d'une note explicative complète expliquant les objectifs généraux des amendements ainsi que la raison d'être de chacun d'entre eux en détail.

III. Analyse

1. Préambule et chapitres I et II (principes fondamentaux et droits de l'homme)

21. La signification juridique des préambules des Constitutions dépend des traditions et des principes interprétatifs. Il a une certaine portée symbolique car il s'agit d'un moyen de souligner l'importance de certaines valeurs. Il n'existe manifestement pas de normes européennes pour ces textes et les valeurs que les législateurs constitutionnels attribuent à la Constitution. Les autorités bulgares ont expliqué que la traduction anglaise du projet est erronée et que le texte original en bulgare se réfère à l'État de droit. Le projet, le préambule ne contient plus la référence à l'État de droit comme valeur fondamentale et objectif de la Constitution. Dans le préambule actuel, le législateur constitutionnel décide de créer "un État démocratique et social, régi par la primauté du droit". Dans le projet, les rédacteurs décident de créer "un État démocratique et social qui respecte l'État de droit et affirme les valeurs et traditions nationales". L'article 10 du projet et l'article 4 de la Constitution actuelle disposent que la Bulgarie est un État de droit. Il convient néanmoins de préciser si la modification du préambule a une quelconque signification pratique pour l'interprétation du dispositif de la Constitution. Cela vaut également pour l'accent mis sur les valeurs et les traditions nationales, qui doivent être comprises en relation avec les valeurs européennes désormais ajoutées au préambule - une étape positive à souligner.

22. Les articles 4 à 9 du projet (déplacés du dernier chapitre de la Constitution actuelle) réglementent les symboles de l'État, tels que les armoiries de la République (article 4), le sceau de l'État (article 5), le drapeau (article 6), les règles relatives au sceau et au drapeau de l'État devant être régies par la loi (article 7), l'hymne national (article 8) et la capitale (article 9). Ces dispositions sont assez courantes parmi les États membres du Conseil de l'Europe.

¹⁹ Les autorités bulgares ont développé les motifs de certaines des propositions contenues dans le projet dans les commentaires soumis à la Commission de Venise.

23. En ce qui concerne la modification de l'article 19, selon laquelle "la liberté de croyance et de religion est inviolable", il convient de clarifier la relation avec le droit fondamental garanti à l'article 43 (qui garantit la liberté de conscience, la liberté de pensée et le choix de la religion et des opinions religieuses ou athées). Elle donne l'impression que la liberté garantie par l'article 19 est inviolable, alors qu'elle peut être soumise à des restrictions conformément à l'article 43, paragraphe 2.²⁰ Au contraire, le paragraphe 4 (inchangé) de l'article 19 pourrait conduire à une ingérence excessive dans la liberté d'expression, en interdisant l'utilisation des institutions et communautés religieuses et, de manière encore plus problématique, des convictions religieuses à des fins politiques, notion ouverte à une large interprétation. Les autorités bulgares ont expliqué que les articles 19 et 43 ne prévoient pas de hiérarchie des droits qu'elles proclament.

24. L'article 20 (2) proclame que l'État "veillera tout particulièrement à promouvoir le taux de natalité conformément aux normes généralement admises en matière d'éducation, de culture et de socialisation pour la société bulgare". Il est inhabituel de trouver des références à la promotion du taux de natalité dans une Constitution et, combiné à l'expression « conformément aux normes généralement admises en matière d'éducation, de culture et de socialisation pour la société bulgare », cet article est si imprécis sur le plan juridique, qu'il pourrait être envisager de le retirer complètement d'un document juridique. En tout état de cause, si le constituant choisit de prévoir une disposition sur la promotion du taux de natalité, il faut veiller à ce que cette disposition ne soit pas formulée de manière à autoriser des pratiques discriminatoires, par exemple vis-à-vis des minorités ethniques ou culturelles ou des femmes.

25. La modification de l'article 41 (2), garantit le droit au retour dans le pays de "toute personne d'origine bulgare", notion qui est ajoutée à celle de "citoyen bulgare". Cet ajout doit être interprété en conformité avec les normes internationales. Le terme et les raisons des amendements devraient être détaillés dans la note explicative, et il serait intéressant de savoir si les rédacteurs ont eu à l'esprit un groupe spécifique (descendants d'anciens citoyens bulgares, Bulgares "ethniques", personnes nées en Bulgarie, etc. également à la lumière du projet d'article 31 (1), selon lequel "Est citoyen bulgare toute personne née d'au moins un parent ayant la nationalité bulgare ou née sur le territoire de la République de Bulgarie, si elle n'a droit à aucune autre nationalité en raison de son origine. La citoyenneté bulgare s'acquiert en outre par naturalisation"²¹.

26. L'article 48 déclare que le vote aux élections est non seulement un droit mais aussi un "devoir civil". Même si la plupart des interlocuteurs de la Commission de Venise l'ont interprété comme un devoir moral et non juridique, la modification de l'article 48 pourrait être comprise comme permettant de réglementer le vote obligatoire dans le code électoral, puisque de telles modifications du code électoral en 2016 prévoyant des conséquences négatives pour le non-exercice du droit et de l'obligation de voter ont été déclarées inconstitutionnelles par la Cour constitutionnelle en 2017.²² Le vote obligatoire n'est pas courant dans les États membres du Conseil de l'Europe,²³ même s'il ne semble pas aller à l'encontre des normes internationales.²⁴

²⁰ Voir également l'article 63, par. 2, qui établit le principe selon lequel il ne doit pas être porté atteinte aux droits fondamentaux au détriment d'autres droits.

²¹ Les autorités bulgares ont expliqué que le terme « personnes d'origine bulgare » est défini au § 2(1) des dispositions additionnelles à la loi sur la citoyenneté bulgare comme « une personne dont l'un au moins des ascendants est bulgare ».

²² Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)016](#), Avis conjoint sur des amendements au code électoral, par. 63.

²³ Parmi les États membres du Conseil de l'Europe, le vote est obligatoire en Belgique, en Bulgarie, à Chypre, en Grèce, au Liechtenstein, au Luxembourg et en Turquie. Les sanctions et l'application en cas de non-respect de cette obligation varient.

²⁴ La Cour européenne des droits de l'homme ne s'est pas prononcée contre le vote obligatoire. Dans l'affaire *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique* (2 mars 1987, requête no 9267/81, par. 54), la Cour a souligné que "[l'article 3 du premier protocole à la CEDH] n'engendre aucune "obligation d'introduire un système déterminé" (Recueil

Si l'amendement constitutionnel vise à introduire le vote obligatoire et si les autorités bulgares devaient envisager l'introduction de sanctions au cas où une personne ne voterait pas, il est rappelé aux autorités la nécessité de veiller à ce que ces sanctions soient proportionnées. Il serait aussi souhaitable de fournir l'explication de cette proposition.

27. L'article 48 maintient une restriction générale du droit de vote pour "les personnes placées sous interdiction judiciaire ou purgeant une peine de prison". Une révision constitutionnelle devrait être utilisée pour mettre la Constitution bulgare et la loi électorale en conformité avec la CEDH suite à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Kulinski et Sabev c. Bulgarie*.²⁵ Dans cette affaire, la Cour a estimé que la privation générale du droit de vote des prisonniers dans la Constitution et le code électoral n'était pas proportionnée et constituait donc une violation de l'article 3 du Protocole 1 à la Convention. L'avis de la Commission de Venise de 2017 sur le code électoral bulgare contenait une recommandation similaire. La Bulgarie a l'obligation internationale de réviser le cadre juridique concernant le droit de vote des prisonniers, en commençant par l'article 48 du projet de Constitution, qui peut prévoir une règle plus souple à cet égard (en permettant certaines restrictions du droit de vote mais sans les imposer de manière catégorique).²⁶

28. Enfin, certaines des modifications proposées renforcent la protection de certains droits sociaux et économiques : modifications des articles 22 (droit au travail et à des conditions dignes), 57 (sécurité sociale), 58 (soins médicaux) et 59 (éducation). En principe, ces amendements sont les bienvenus, bien qu'il reste à voir dans quelle mesure ils seront mis en œuvre dans la législation et dans la pratique. A cet égard, il est important de veiller à ce que le "contrôle" exercé par l'État sur toutes les installations médicales ainsi que sur la production et le commerce des médicaments (voir les amendements à l'article 58) ne soit pas contraire à la législation de l'Union européenne ou aux obligations de la Bulgarie en vertu du droit international.

29. L'amendement à l'article 57 de la Constitution permet aux autorités d'inscrire les travailleurs sans emploi qui sont éligibles à l'aide sociale dans ce qu'on appelle des "programmes d'emploi". Cela signifie-t-il qu'un chômeur pourrait être obligé d'accepter une formation professionnelle et/ou des stages (non rémunérés) afin de recevoir des prestations ? Si cette hypothèse est correcte, les normes internationales ne s'opposent pas à un tel système.²⁷ La législation d'application devra respecter ces normes.

précité [Recueil des travaux préparatoires], volume VII, pp. 131, 203 et 211 ; volume VIII, p. 15) (...). Là également, la Cour reconnaît aux États contractants une large marge d'appréciation eu égard à la diversité dans l'espace, et à la variabilité dans le temps, de leurs lois en la matière". Le devoir des États de s'abstenir d'exercer une contrainte est limité au libre choix de voter pour l'un ou l'autre parti (Cour européenne des droits de l'homme, 11 janvier 2007, *Parti conservateur des entrepreneurs de Russie et autres c. Russie*, requêtes n° 55066/00 et 55638/00, par. 71). L'ancienne Commission européenne des droits de l'homme a déjà examiné une requête alléguant que le vote obligatoire était contraire à la Convention et a déclaré la requête manifestement mal fondée (Comm.eur.DH 22 mars 1972, *X. c. Autriche*, requête n° 4982/71).

²⁵ Voir Cour européenne des droits de l'homme, *Kulinski et Sabev c. Bulgarie*, 21 juillet 2015, requête n° 63849/09.

²⁶ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)016](#), Bulgarie - Avis conjoint sur des amendements au code électoral, par. 59-62 et les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme *Hirst (2) c. Royaume-Uni*, 6 octobre 2005, requête n° 74025/01 ; *Frodl c. Autriche*, 8 avril 2010, requête n° 20201/04, par. 25 ; *Greens et M. T. c. Royaume-Uni*, 23 novembre 2010, requêtes n° 60041/08 et 60054/08 ; *Scoppola c. Italie (n° 3) [GC]*, 22 mai 2012, requête n° 126/05 et *Anchugov et Gladkov c. Russie*, 4 juillet 2013, requêtes n° 11157/04 et 15162/05.

²⁷ Dans l'affaire *Schuitemaker c. Pays-Bas* (CEDH, 4 mai 2010, requête n° 15906/08), la requérante s'est plainte, en vertu de l'article 4 de la Convention, que la législation nationale l'obligeait à obtenir et à accepter tout type de travail, indépendamment de la question de savoir s'il serait convenable ou non, en réduisant ses prestations si elle refusait de le faire. La Cour a estimé qu'"un Etat qui instaure un système de sécurité sociale est pleinement en droit de fixer les conditions d'accès aux personnes qui souhaitent en bénéficier. En particulier, une condition ayant pour effet d'imposer à une personne de démontrer qu'elle fait des efforts pour obtenir et exercer un emploi généralement accepté ne saurait passer pour déraisonnable ni s'analyser en une obligation d'accomplir des travaux forcés ou obligatoires, au sens de l'article 4.". Voir également la Convention de l'OIT sur le travail forcé, 1930 (n° 29).

2. Chapitre III (Assemblée nationale)

30. Selon l'article 69 modifié, l'AN comptera 120 membres (contre 240 actuellement). Le nombre de parlementaires varie entre les États membres du Conseil de l'Europe, tant en nombre total qu'en pourcentage de la population. D'un point de vue comparatif, 120 représentants pour une population de près de 7 millions d'habitants (58.333 habitants par représentant) est faible par rapport à des pays de taille similaire, tels que la Suède avec une population de 10 millions d'habitants et 343 membres au parlement (29.154 habitants par représentant). Mais il n'est pas particulièrement bas par rapport à l'Allemagne, avec 83 millions d'habitants et (actuellement) 709 membres au parlement (117,066 habitants par représentant), ou aux Pays-Bas, avec 17 millions d'habitants et 150 membres au Parlement.

31. Cette question ne peut cependant pas être résolue uniquement par référence à une "moyenne européenne". Il est important de comprendre si la taille de la législature est telle qu'elle convient au principe de la démocratie représentative, qui exige un nombre minimum de représentants pour être significative.²⁸ Cette exigence présente également des lacunes par rapport à l'article 17 du projet de Constitution, qui proclame le principe du pluralisme politique.

32. Cependant, ce qui peut être problématique avec la réduction du nombre de députés est que celle-ci est abrupte, importante (50%), et difficilement justifiée dans la note explicative, qui reconnaît que cette modification "affecte de manière significative l'organisation et la structuration de l'Assemblée nationale". Une justification plus claire et plus viable devrait être donnée. Lorsqu'il décide du nombre de députés, le législateur constitutionnel doit tenir compte d'un certain nombre de facteurs, tels que la population totale, la géographie, le rapport entre les villes et les districts ruraux, la démographie et l'existence de minorités ethniques, la nature unilatérale ou bilatérale du Parlement, ainsi que le système électoral et le système de partis et les conséquences de la réduction du nombre de députés pour la délimitation des circonscriptions et la relation entre les députés et leurs circonscriptions, ainsi que la limite minimale et maximale pratique pour le travail des commissions. Aucun de ces facteurs et l'impact de l'amendement sur ces éléments ne sont abordés dans la note explicative. Les autorités bulgares ont rappelé que la majorité de ceux qui ont participé à un référendum en 2016 étaient en faveur de la réduction du nombre de parlementaires, mais ce référendum n'était pas contraignant.

33. L'article 78 modifie également les critères de perte du mandat des membres du Parlement en cas d'emprisonnement. Selon l'article 72, paragraphe 1, point 2, de la Constitution actuelle, la perte du mandat est prescrite en cas "d'entrée en vigueur d'une peine d'emprisonnement pour un crime intentionnel, ou lorsque l'exécution de la peine d'emprisonnement n'a pas été suspendue", alors que la même disposition de l'art. 78 (1) point 2 du projet de Constitution fait référence à "l'entrée en vigueur d'une sentence imposant une peine d'emprisonnement pour un crime général". Comme cela a été confirmé par les autorités, le passage de "crime intentionnel" à "crime général" signifie un changement de fond de sorte que le seuil de perte du mandat a été modifié. Les rapporteurs comprennent que le "crime général" dans ce contexte signifie tout acte criminel, à l'exception des infractions faisant l'objet de poursuites privées. En outre, il n'est pas clair si les critères, tels qu'ils sont compris dans le contexte du droit bulgare, font une distinction entre les longues et les courtes peines de prison ou entre les crimes graves et les crimes moins graves. La Commission de Venise a considéré comme justifiée la cessation du mandat d'un

²⁸ L'argument classique d'Emmanuel Kant, tiré du *Zum ewigen Frieden* de 1795, selon lequel une ou très peu de personnes sont plus représentatives de la volonté populaire qu'une assemblée nombreuse, n'a pas trouvé d'approbation dans le constitutionnalisme moderne, voir Emmanuel Kant, *Zum ewigen Frieden*, éd. par Theodor Valentiner, Stuttgart 1963, p. 28-29.

député à la suite d'une condamnation prononcée après l'élection si celle-ci était une cause d'inéligibilité (cf. article 71.1 de la Constitution).²⁹ Si une telle restriction poursuit un objectif légitime et est courante dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, le seuil de perte du mandat ne devrait pas être trop bas et devrait être proportionnel à l'objectif poursuivi, qui est de sauvegarder le fonctionnement démocratique du Parlement.³⁰

34. En vertu de l'article 90 modifié, l'Assemblée nationale peut entendre et approuver les rapports annuels des deux juridictions supérieures (Cour suprême de cassation et Cour administrative suprême, point 16), ainsi que le rapport semestriel du procureur général (point 17). Des compétences similaires figurent déjà à l'article 84, paragraphe 16, de la présente Constitution.

35. On ne sait pas très bien ce qui se passera si ces rapports ne sont pas approuvés. Plus important encore, la nécessité d'approuver les rapports des tribunaux pourrait être problématique du point de vue de la séparation des pouvoirs. L'approbation/désapprobation ne devrait pas concerner l'application matérielle de la loi. Il serait plus approprié d'utiliser des mots tels que "déposer et discuter" au lieu d'"approuver".³¹ Il semblerait plus approprié d'introduire une telle obligation de rapport pour le Conseil judiciaire et le Conseil des procureurs (voir à ce sujet la section suivante, au chapitre VI), étant donné que les compétences de ces conseils sont bien plus liées au fonctionnement du pouvoir judiciaire en tant que tel, y compris les questions budgétaires et organisationnelles, et qu'il y a moins de risque d'interférence avec l'indépendance judiciaire dans ce processus.

36. L'article 90, point 18, introduit en outre la possibilité pour le Parlement d'entendre le PG "sur des questions liées à des procédures pénales spécifiques". Dans la mesure où cette compétence inclut des procédures pénales qui sont encore en cours, elle peut soulever des questions en vertu de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme concernant l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire et la présomption d'innocence,³² ainsi que la jurisprudence de la Cour européenne de justice qui a considéré que l'expression « autorité judiciaire » dans la décision-cadre 2002/584 sur le mandat d'arrêt européen s'applique aussi au parquet. Dès lors, les Etats membres doivent s'assurer que la décision de poursuivre dans des cas particuliers est impartiale et indépendante, non seulement *de facto*, mais aussi *de jure*.³³ En outre, la prudence est de mise car le pouvoir judiciaire ne sera pas sur un pied d'égalité avec l'arène politique pour représenter ses arguments en faveur d'une certaine décision judiciaire. Les raisons d'une décision judiciaire se trouvent dans cette décision judiciaire. Le pouvoir judiciaire doit faire preuve de retenue pour discuter de sa jurisprudence dans d'autres enceintes. La dernière raison de faire preuve de prudence est qu'une discussion dans l'arène politique sera menée sur la base d'une compréhension limitée du dossier qui a conduit à un jugement particulier ou d'une compréhension limitée d'une enquête préliminaire en cours. Certains parlements nationaux interdisent explicitement les débats parlementaires sur les affaires judiciaires en cours.³⁴

²⁹ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)036](#), Rapport sur l'exclusion des délinquants du Parlement, par. 164.

³⁰ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)036](#), Rapport sur l'exclusion des délinquants du Parlement, en particulier le par. 170.

³¹ Voir un exemple récent à Malte. L'article 29 de la loi sur le médiateur est libellé comme suit "Le médiateur fait rapport annuellement ou aussi souvent qu'il le juge opportun à la Chambre des représentants sur l'exercice de ses fonctions en vertu de la présente loi au président de la Chambre qui donne instruction au chef de la Chambre d'en déposer une copie sur le bureau de la Chambre à la première occasion. Ledit rapport est, dès que possible, examiné au cours d'une séance parlementaire spécifique".

³² Voir, par exemple, la Cour européenne des droits de l'homme du 26 mars 2002, *Butkevičius c. Lituanie*, n° d'application. 48297/99.

³³ Voir les arrêts dans les affaires C-508/18, C-509/18 and C-82/19.

³⁴ Par exemple, la règle *sub judice* est explicitement énoncée dans l'ordonnance 42A du règlement de la Chambre des communes du Royaume-Uni.

3. Chapitre VI (pouvoir judiciaire)

a. Création de deux conseils indépendants

37. Le projet propose des changements importants dans la composition et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature (CDM). La Commission de Venise a, à plusieurs reprises, évalué les réformes institutionnelles du système judiciaire bulgare. À cet égard, il convient de souligner qu'il n'y a pas de solution institutionnelle miracle garantissant un système judiciaire indépendant et impartial fonctionnant selon des normes professionnelles élevées.³⁵ Les réformes institutionnelles doivent aller de pair avec un effort à long terme visant à améliorer le professionnalisme, la transparence et l'éthique au sein du pouvoir judiciaire et à instaurer une culture de respect de l'indépendance judiciaire parmi les autres pouvoirs de l'État, et non s'y substituer.³⁶

38. En vertu de la Constitution actuelle, les juges, les procureurs et les enquêteurs en Bulgarie ont le statut commun de "magistrats" et sont régis par le CSM. Avant 2015, le CSM était un organe unique, composé de représentants des magistrats (juges, procureurs et enquêteurs), élus par leurs pairs, de membres de droit et de membres laïcs élus par l'AN.

39. La réforme constitutionnelle de 2015 a divisé le CSM unique en deux chambres - une pour les juges et une autre pour les procureurs et les magistrats d'instruction. Le CSM plénier est resté en place mais a été dépouillé de la plupart de ses pouvoirs en matière de nomination, de discipline et de révocation des juges et des procureurs. Ces pouvoirs ont été transférés aux deux chambres distinctes. Toutefois, le CSM plénier a conservé les pouvoirs de nomination/révocation des deux présidents de la Cour suprême de cassation et de la Cour administrative suprême, ainsi que le pouvoir de révoquer les membres élus de la magistrature et certains pouvoirs réglementaires.

40. La réforme de 2015 a constitué un pas en avant, mais n'a pas encore atteint les normes européennes.³⁷ En effet, les procureurs ont continué à jouer un rôle important dans la gouvernance des juges - par le biais du CSM plénier, où ils étaient représentés par des procureurs élus par leurs pairs et par les (anciens) procureurs qui étaient élus selon le quota de "membres laïcs". Les juges élus par leurs pairs étaient en nette minorité au sein du CSM plénier et en légère minorité à la Chambre judiciaire.

41. Le projet fait un nouveau pas dans la bonne direction. Plus important encore, la plénière du CSM est supprimée et, en fait, deux conseils indépendants sont créés, l'un pour les juges et l'autre pour les procureurs et les enquêteurs (ils seront appelés respectivement "Conseil judiciaire" et "Conseil des procureurs"). L'article 136, paragraphe 1, propose de conférer aux deux conseils la fonction de nommer, promouvoir, rétrograder, transférer et libérer les juges et les procureurs respectivement.

³⁵ Ce point a été souligné dans des avis récents de la Commission de Venise, voir Ukraine - Avis conjoint de la Commission de Venise et la Direction Générale des Droits de l'Homme et Etat de Droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur les projets d'amendements à la loi "sur le statut des juges" et à certaines lois sur les activités de la Cour suprême et des autorités judiciaires (projet de loi n° 3711), [CDL-AD\(2020\)022](#) ; Ukraine – Avis sur les amendements apportés au cadre juridique régissant la Cour suprême et les organes d'administration judiciaire, par. 6-8, par. 13-15, [CDL-AD\(2019\)027](#) ; [CDL-AD\(2018\)022](#), "l'ex-République yougoslave de Macédoine", Avis sur la Loi portant modification de la Loi sur le Conseil de la magistrature et la Loi portant modification de la Loi sur les tribunaux, par. 12.

³⁶ Voir CEDH, Michal Bobek et David Kosař, "Global solution, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe", in *German Law Journal* 2014, Vol. 15. No. 07, pp. 1257-1292.

³⁷ Voir l'avis Commission de Venise de 2017, par. 13 et suivants.

42. La suppression de la CSM plénière impliquerait qu'un certain nombre de recommandations antérieures de la Commission de Venise ont été mises en œuvre. Ainsi, dans le cadre du nouveau système, le ministre de la justice ne présiderait plus le CSM plénier ;³⁸ le CSM plénier ne désignerait plus de candidats pour les deux postes de présidents de tribunaux et de procureur général. La suppression de l'assemblée plénière répond à la préoccupation selon laquelle les procureurs, et le PG en particulier, sont excessivement impliqués dans la gouvernance des juges. Ainsi, la division du CSM en deux conseils distincts est conforme aux recommandations précédentes de la Commission de Venise et devrait être accueillie favorablement.³⁹

43. La présence du ministre de la justice au sein des Conseils, même sans droit de vote, qui a été retenue dans le projet, est une source de préoccupation pour la Commission de Venise. Bien que la présence du ministre de la Justice au sein des Conseils soit parfois nécessaire, par exemple pour les questions budgétaires, le pouvoir judiciaire peut considérer que le droit général du ministre de la Justice de participer aux Conseils est une forme de pression exercée par le pouvoir exécutif, en particulier lorsque les Conseils prennent des décisions en matière de discipline ou de carrière. Il serait donc préférable que la présence du ministre de la Justice soit limitée à des questions spécifiques ou exclue pour un certain nombre de questions⁴⁰.

b. Composition du Conseil judiciaire

44. Malgré des changements positifs, la composition du Conseil judiciaire n'est toujours pas entièrement conforme à certaines des normes du Conseil de l'Europe. Plus important encore, les juges élus par leurs pairs sont toujours en minorité au sein du Conseil judiciaire. L'article 137 prévoit la composition du Conseil judiciaire, qui doit être composé des deux premiers juges *ex officio*, de sept juges élus par leurs pairs et de six membres élus par l'AN à la majorité des deux tiers. Alors que les juges constituent 9 des 15 membres du Conseil judiciaire, et sont donc majoritaires, seuls 7 des membres judiciaires sont élus par *leurs pairs*. Les deux autres juges sont membres de droit. Cette composition ne correspond pas aux paramètres définis dans la Recommandation CM/Rec(2010)12, qui stipule que "[a]u moins la moitié des membres de ces conseils devraient être des juges choisis par leurs pairs issus de tous les niveaux du pouvoir judiciaire et dans le plein respect du pluralisme au sein du système judiciaire" (par. 27).⁴¹

45. Afin de se conformer à cette recommandation, la Commission de Venise recommande aux autorités bulgares de revoir la composition du Conseil judiciaire afin de donner aux juges élus par leurs pairs au moins la moitié du nombre des sièges de cet organe.

46. Ce qui est également très important, c'est d'avoir un conseil bien équilibré, non seulement entre les membres judiciaires et non judiciaires, mais aussi entre les membres judiciaires, afin qu'ils représentent les différents types de juges et les différents niveaux du pouvoir judiciaire, tout en veillant à l'équilibre entre les régions, à l'équilibre entre les sexes, etc. Cela peut être difficile à réaliser, en particulier dans un organe qui, pour être efficace, ne doit pas compter trop de membres. Un tel équilibre est plus probablement assuré par des élections parmi les juges plutôt

³⁸ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)022](#), par. 69.

³⁹ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)022](#), par. 55.

⁴⁰ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2007\)028](#), Rapport sur les nominations judiciaires de la Commission de Venise, par. 33.

Voir également Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)026](#), Avis conjoint sur le projet de loi relative au système judiciaire et au statut des juges d'Ukraine par la Commission de Venise et la Direction de la coopération de la Direction générale des droits de l'homme et des affaires juridiques du Conseil de l'Europe, par. 97 ; [CDL-INF\(1998\)009](#), Avis sur les récents amendements à la loi sur des dispositions constitutionnelles majeures de la République d'Albanie, par. 16.

⁴¹ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)022](#), par. 39 ; [CDL-AD\(2017\)018](#), par. 14 (en anglais seulement) ; [CDL-AD\(2019\)031](#), par. 69.

que par une adhésion d'office. Il suffit que la Constitution exprime ce principe, tandis que les procédures et critères spécifiques pour une représentation équilibrée de tous les niveaux de tribunaux devraient être réglementés par la loi (cf. article 145).

c. Composition du Conseil des procureurs

47. Selon le projet d'article 138, le Conseil des procureurs est composé de 11 membres, dont quatre sont élus directement par les procureurs et un est élu directement par les magistrats instructeurs, tandis que le PG est membre de droit. Une discussion est en cours sur la question de savoir si les conseils des procureurs devraient contenir une majorité de procureurs élus par leurs pairs. Si le Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE) a préconisé cette approche dans ses avis, il n'a pas rencontré l'accord général. Il existe différentes considérations qui doivent être mises en balance les unes avec les autres. Contrairement aux juges, les procureurs sont souvent organisés selon un système hiérarchique, les procureurs de rang inférieur étant subordonnés aux procureurs de rang supérieur⁴². Il existe un risque que, en tant que membres du conseil des procureurs, les procureurs votent en bloc, suivant les instructions (formelles ou informelles) de leurs supérieurs. Un conseil des procureurs dépourvu d'une composante forte et véritablement indépendante ne permettra pas de contrôler efficacement les pouvoirs des procureurs principaux, et du PG en particulier.

48. En effet, ces préoccupations sont moins pertinentes dans les pays où il existe une longue tradition d'indépendance des procureurs individuels. Et il est important d'éviter un autre extrême, à savoir que le conseil soit dominé par les personnes nommées par les politiques.⁴³

49. La Commission de Venise rappelle que la question de la responsabilité du PG est au centre de la réforme judiciaire en Bulgarie depuis de nombreuses années, depuis que la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a révélé ce problème dans l'affaire *Kolevi et autres c. Bulgarie*.⁴⁴ Dans cette affaire, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu à une violation de l'article 2 de la Convention européenne en raison de l'impossibilité de mener une enquête indépendante sur les infractions prétendument commises par le PG. La principale conclusion de *Kolevi* était que, en raison de sa position unique au sein de l'ordre juridique bulgare, le PG est virtuellement exempt de toute responsabilité pénale.

50. En 2019, les autorités bulgares ont tenté de remédier à cette situation, en proposant un mécanisme de suspension du PG soupçonné d'un crime. Toutefois, dans son avis de 2019, la Commission de Venise a conclu que ce mécanisme ne fonctionnerait pas. En particulier, la Commission de Venise a démontré qu'étant donné la forte présence de procureurs au sein du CSM plénier (dans sa composition actuelle), il est très peu probable que cet organe autorise un jour la suspension du PG, qui serait une condition préalable à toute enquête efficace à son encontre.⁴⁵

51. Dans le système proposé, les questions d'élection/de révocation du PG seront décidées par le Conseil des procureurs. D'une part, comme indiqué ci-dessus, la création de deux conseils distincts retire les procureurs de la gouvernance judiciaire, ce qui est positif. D'autre part, le

⁴² Les autorités bulgares ont affirmé que la réforme de 2016 de la loi sur le système judiciaire a conduit à la décentralisation du service du Procureur et a accru l'indépendance des procureurs à titre individuel.

⁴³ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)039](#), Avis conjoint de la Commission de Venise, du Conseil consultatif de Procureurs européens (CCPE) et du Bureau des Institutions démocratiques et des Droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH), sur le projet de modification de la loi sur le ministère public de Géorgie, par. 33, 35 et 36.

⁴⁴ Voir également les documents du Comité des Ministres sur l'exécution de ces arrêts : https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016809e7bfd

⁴⁵ Voir par. 27 et suivants de cet avis.

Conseil des procureurs, tel que séparé, sera encore plus qu'auparavant consolidé autour du PG, à savoir l'ancien et potentiellement futur supérieur hiérarchique de presque tous ses membres.

52. Comme le note l'avis de 2019, "dans la composition actuelle de la Chambre des procureurs du CSM, *tous* les membres « autres » (non professionnels) sont d'anciens procureurs ou enquêteurs".⁴⁶ Ces anciens procureurs ont le droit de revenir au service du Procureur (immédiatement) après avoir été membres laïcs. Dans ces conditions, il est peu probable que le Conseil des procureurs protège la carrière des différents procureurs ou nomme des procureurs principaux contre la volonté du PG.

53. La Commission rappelle dès lors qu'il est très important que les membres laïcs du Conseil des procureurs n'aient pas de relation hiérarchique présente ou future avec le Procureur Général (ou de subordination *de facto* à son égard) et qu'ils représentent d'autres professions juridiques. Cela a déjà été recommandé dans l'avis de 2017.⁴⁷ Pour atteindre les résultats susmentionnés, il faudrait en outre une évolution de l'éthique professionnelle et de la culture politique,⁴⁸ ainsi qu'un examen plus approfondi des règles institutionnelles et procédurales afin de réduire dans une certaine mesure l'influence institutionnelle ou *de facto* du PG (§ 35 de l'avis de 2017)⁴⁹ sur les autres procureurs ou membres du Conseil des procureurs.

d. Élection de membres laïcs aux deux conseils

54. Conformément à l'article 139, paragraphe 1, les membres laïcs doivent être "des avocats en exercice d'une grande intégrité professionnelle et morale, ayant au moins quinze ans d'expérience professionnelle".⁵⁰ Comme expliqué aux rapporteurs, l'expression "avocat en exercice" ne signifie pas nécessairement dans ce contexte les avocats de la défense admis au barreau. Cette définition fait référence aux personnes ayant un diplôme juridique et travaillant dans la sphère juridique depuis quinze ans au moins. En effet, certaines d'entre elles peuvent être des avocats de la défense, mais la Commission recommande que la composante laïque des deux conseils soit professionnellement diversifiée.

55. Le projet ne décrit pas le processus de nomination ou de filtrage des candidats aux postes de membres laïcs. Il existe un risque que les membres laïcs soient des personnes ayant des liens politiques forts. Pour éviter cela, il est important de prévoir un système de présélection ou de nomination des candidats qui garantisse que la composante laïque des deux Conseils soit composée de personnes expérimentées qui n'ont aucun intérêt personnel dans le résultat des décisions qu'elles prennent et qui ne sont pas perméables à l'influence politique. Lorsque des membres laïcs des conseils judiciaires doivent être élus par le Parlement, il est courant de trouver une disposition prévoyant qu'ils sont sélectionnés parmi des personnes désignées par des organes d'experts tels que les facultés de droit des universités et les associations professionnelles d'avocats,⁵¹ et peut-être parmi d'autres catégories telles que les juges à la retraite. Ces questions peuvent toutefois être laissées au législateur (cf. article 145).

⁴⁶ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)031](#), par. 27.

⁴⁷ Voir par. 69

⁴⁸ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)018](#), Bulgaria – Opinion on the Judicial System Act (en anglais seulement).

⁴⁸ 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, par. 70.

⁴⁹ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)018](#), Bulgaria – Opinion on the Judicial System Act (en anglais seulement), par. 35.

⁵⁰ La Commission de Venise comprend que ce critère de qualification s'applique à la fois aux membres laïcs et aux membres de la magistrature.

⁵¹ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)022](#), par. 49-51 ; [CDL-AD\(2017\)018](#), par. 16 (en anglais seulement).

56. Le texte constitutionnel devrait mentionner ce qu'il faut faire si la majorité des 2/3 requise dans l'AN pour élire les membres laïcs n'est pas atteinte. Sans un mécanisme de déblocage, cette règle inscrite dans la Constitution peut devenir un obstacle au bon fonctionnement des deux conseils. Pour y remédier, la Constitution pourrait prévoir, par exemple, que le pouvoir de choisir un certain nombre minimal de membres laïcs soit dans ce cas temporairement transféré au président ou à un autre titulaire de fonction indépendant (comme le médiateur, par exemple), si le Parlement n'est pas en mesure de se mettre d'accord sur les candidats et d'atteindre la majorité nécessaire. D'autres mécanismes de déblocage peuvent également être envisagés.

e. Fonctions des deux Conseils

57. Le nouvel article 140 proposé traite des pouvoirs et des fonctions des deux Conseils. Les pouvoirs relatifs à la nomination, à la promotion, à la révocation et à la discipline des juges et des procureurs, y compris les deux juges en chef et le PG,⁵² sont désormais concentrés dans les deux conseils. Cela est positif.

58. En même temps, la Constitution ne précise pas si les décisions des deux Conseils en matière disciplinaire, sont soumises à un contrôle juridictionnel⁵³. Auparavant, la Commission de Venise avait noté qu'il devrait y avoir la possibilité d'un recours devant un tribunal indépendant contre les décisions des organes disciplinaires, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ;⁵⁴ toutefois, en ce qui concerne la portée de ce recours, la Commission de Venise a souligné que l'organe d'appel devrait agir avec déférence à l'égard du conseil judiciaire.⁵⁵ Cela est *a fortiori* vrai si le conseil de discipline lui-même est un organe indépendant et si la procédure offre des garanties de procès équitable - dans ce cas, la nécessité d'un contrôle par un tribunal indépendant devient moins pertinente.

59. Le projet confère aux deux conseils des fonctions administratives. Celles-ci comprennent le pouvoir d'adopter un projet de budget (article 140, paragraphe 1), ainsi que de résoudre les questions d'organisation (article 140, paragraphe 10). Le Conseil devrait être doté des moyens - en particulier les ressources humaines - pour traiter de ces questions.

60. Étant donné que le gouvernement établit le budget de l'État (article 87, paragraphe 2, de la Constitution actuelle et article 93, paragraphe 2, du projet), et que le projet prévoit que le ministre de la justice gère les biens immobiliers du pouvoir judiciaire et participe à son organisation, il semble raisonnable qu'il propose également le budget du pouvoir judiciaire. En termes d'indépendance, il n'existe pas de norme internationale qui exige l'autonomie budgétaire des tribunaux, mais les points de vue du pouvoir judiciaire devraient être pris en compte lors de l'établissement du budget.⁵⁶ Le processus d'approbation du projet de budget par le Conseil judiciaire/Conseil des procureurs (ou le CSM plénier dans le système actuel), sur proposition du

⁵² La Commission de Venise comprend que le pouvoir "de nommer et de révoquer les chefs administratifs" est lié au pouvoir des deux conseils de nommer et de révoquer les présidents des tribunaux et les chefs des bureaux des procureurs, et non pas le personnel purement administratif.

⁵³ Le droit de recourir contre une décision du CSM devant la Cour suprême administrative est garanti au niveau législatif, par la loi sur le système judiciaire.

⁵⁴ Sur l'applicabilité de l'article 6 de la CEDH aux procédures disciplinaires à l'encontre des juges et donc le droit de faire appel à un tribunal indépendant, voir Cour européenne des droits de l'homme *Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portugal* [GC] - [55391/13](#), [57728/13](#) et [74041/13](#), arrêt du 6.11.2018.

⁵⁵ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)008](#), Macédoine du Nord, Avis relatif au projet de loi sur le Conseil de la magistrature, par. 35.

⁵⁶ Voir le Conseil des ministres, [Recommandation CM/Rec\(2010\)12](#), Ligne directrice 40 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)004](#), Rapport sur l'indépendance du système judiciaire - Partie I : l'indépendance des juges, par. 53-55.

ministre, est conforme à cette recommandation. Afin de garantir que la position du pouvoir judiciaire en matière budgétaire soit portée à la connaissance de l'AN, la Constitution pourrait exiger que les avis du Conseil judiciaire/Conseil des poursuites sur le projet de budget soient rendus publics et inclus en tant que pièce jointe au projet de budget de l'État présenté par le gouvernement.⁵⁷

61. En ce qui concerne le rôle joué par les deux conseils dans les "questions liées à l'organisation du fonctionnement du système respectif" (article 140, paragraphe 10), la Commission de Venise a précédemment mis en garde les législateurs d'autres pays contre la surcharge des conseils en matière de pouvoirs administratifs.⁵⁸ En ce qui concerne la composante élue des juges et des procureurs, les qualités qui font un bon juge ou procureur et, de plus, un juge ou un procureur qui gagne suffisamment de respect et de popularité pour être élu par ses collègues, ne sont pas nécessairement les qualités qui font un bon gestionnaire ou administrateur. Il est vrai que les gestionnaires et les administrateurs doivent souvent prendre des décisions impopulaires ou difficiles et que les organes élus ne sont pas toujours les mieux placés pour le faire. Cela n'exclut pas qu'au lieu d'avoir un pouvoir de décision, les conseils devraient avoir un rôle consultatif et un droit d'être consultés.

62. D'autre part, il est important de veiller à ce que les fonctions de soutien administratif (répartition des bureaux, ressources financières, affectation des assistants, etc. Il serait donc également erroné de concentrer ces pouvoirs exclusivement entre les mains d'un ministre de la justice ou d'un autre fonctionnaire du gouvernement. Un mécanisme de "responsabilité partagée", impliquant les deux conseils de la magistrature mais sans les surcharger de la gestion administrative quotidienne des tribunaux et des parquets, pourrait être imaginé. En ce qui concerne le pouvoir de gestion des biens immobiliers du pouvoir judiciaire (voir article 142, paragraphe 2, du projet), il convient de s'assurer que la compétence du ministre ne concerne que la gestion des biens immobiliers et qu'un tribunal ou un ministère public ne soit pas transféré dans un bâtiment moins représentatif ou moins central, ou du moins pas sans leur approbation.

63. En outre, comme indiqué ci-dessus, il serait plus approprié que les deux conseils soumettent leurs propres rapports à l'Assemblée nationale, et non aux deux cours suprêmes (voir article 90, points 16 et 17). La séparation des pouvoirs exige que les cours suprêmes ne soient pas responsables devant les parlementaires. En revanche, un organe de gouvernance comme le Conseil judiciaire ou le Conseil des procureurs peut être tenu de présenter des rapports généraux sur le fonctionnement des systèmes respectifs (ce qui, en tout état de cause, devrait exclure tout rapport sur les affaires spécifiques *sub judice*).

64. En résumé, la Constitution devrait préciser que les deux conseils donnent leur avis sur le projet de budget du système judiciaire⁵⁹, qu'ils participent à la prise de décision sur les questions d'organisation et qu'ils sont tenus de soumettre des rapports généraux à l'AN. Les détails peuvent être laissés à la loi pour régler.

⁵⁷ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)037](#), Premier avis sur le projet d'amendements de la Constitution (chapitres 1 à 7 et 10) de la République d'Arménie, par. 184.

⁵⁸ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)019](#), Armenia – Opinion on the Draft Judicial Code (en anglais seulement), par. 98, 100, 102 et 103. Voir également [CDL-AD\(2015\)022](#), Avis sur le projet de loi modifiant et complétant la Constitution (dans le domaine judiciaire) de la République de Bulgarie, par. 66, 71 et 72 ; [CDL-AD\(2007\)028](#), Rapport sur les nominations judiciaires, par. 26 ; [CDL-INF\(1999\)005](#), Avis sur la réforme du système judiciaire en Bulgarie, par. 39.

⁵⁹ La participation du SCM au processus budgétaire est réglée en détail par la loi sur le système judiciaire.

f. Compétences du ministère public en dehors de la sphère du droit pénal

65. Les compétences du ministère public sont définies dans l'article 134, paragraphe 6, non modifié (actuel article 127, paragraphe 6), selon lequel le ministère public veille au respect de la légalité, notamment en prenant part aux procédures civiles et administratives chaque fois que la loi l'exige. Ainsi, le projet ne répond pas aux recommandations formulées de longue date par la Commission de Venise, selon lesquelles les fonctions et les pouvoirs du ministère public en dehors de la sphère du droit pénal devraient être réduits.⁶⁰ Bien que cette question ne doive pas nécessairement être traitée au niveau constitutionnel, la réforme envisagée serait une bonne occasion de le faire. Si la disposition constitutionnelle est néanmoins maintenue, les pouvoirs de contrôle des procureurs devraient être limités par la loi.⁶¹

g. Période probatoire pour les jeunes juges et procureurs

66. Malgré les anciennes critiques de la Commission de Venise fondées sur les normes internationales établies,⁶² les périodes probatoires de cinq ans pour les nouveaux juges sont maintenues (article 136 paragraphe 4 du projet et article 129 paragraphe 3 de la Constitution actuelle). L'acquisition de la titularisation est décidée par le Conseil de la magistrature, ce qui offre une certaine garantie contre les licenciements arbitraires ou motivés par des raisons politiques de la période probatoire. Toutefois, comme le souligne l'avis de 2017, la Commission de Venise a toujours été critique à l'égard de l'idée même de période probatoire pour les juges, car un tel statut porte atteinte à leur indépendance.⁶³ La même recommandation a été formulée par le GRECO.⁶⁴ La Commission de Venise réitère sa position et recommande de supprimer ces périodes probatoires ou de les entourer de toutes les garanties nécessaires. Si elle devait néanmoins être maintenue, la nomination permanente après la période probatoire devrait être la règle. À cet égard, il est bon que la plénière du CSM ait établi des normes et des indicateurs pour les examens d'éthique et de performance après la période probatoire.⁶⁵ Toutefois, les critères objectifs de refus de nomination au poste de titulaire, avec les mêmes garanties procédurales que pour la révocation des juges titulaires, devraient également être précisés dans la loi, sinon dans la Constitution.⁶⁶

⁶⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)018](#), Bulgaria – Opinion on the Judicial System Act (en anglais seulement) par. 112.

⁶¹ Quant à la portée de ces restrictions, la Commission de Venise a observé dans son avis de 2017 que (en anglais seulement) "coercive powers of the prosecution service outside of the criminal law sphere should be seriously restricted, if not totally suppressed. The JSA should describe, with sufficient precision, in which cases (falling outside of the scope of the Criminal Procedure Code) the prosecutors may seize documents, summon people for questioning, enter private premises, issue binding orders, etc. If such actions interfere with privacy, secrecy of correspondence, etc., they should be accompanied by appropriate procedural safeguards (such as the requirement of a "reasonable cause", the need to obtain prior judicial authorisation, etc.).". [CDL-AD\(2017\)018](#), par. 43.

⁶² Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)015](#), Avis sur le projet de loi portant amendement de la loi sur le système judiciaire de la Bulgarie, par. 34 et suivants ; [CDL-AD\(2008\)009](#), Avis sur la Constitution de la Bulgarie, par. 48 ; [CDL-AD\(2017\)018](#), Bulgaria – Opinion on the Judicial System Act (en anglais seulement), par. 78.

⁶³ Voir Commission de Venise [CDL-AD\(2017\)018](#), Bulgaria – Opinion on the Judicial System Act (en anglais seulement), par. 78, et [CDL-AD\(2002\)015](#) Avis sur le projet de loi portant amendement de la loi sur le système judiciaire de la Bulgarie, par. 32-35.

⁶⁴ Voir GRECO, [Rapport de conformité - Bulgarie](#). Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, 23 juin 2017, par. 30-34.

⁶⁵ Voir GRECO, [Rapport de conformité - Bulgarie](#). Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, 23 juin 2017, par. 31

⁶⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2005\)038](#), Avis sur les projets d'amendements constitutionnels relatifs à la réforme du système judiciaire dans "l'ex-République yougoslave de Macédoine", par. 30. Par exemple, en Norvège, pays qui maintient un système d'apprentis juges temporaires sous contrat de deux ans, la loi sur les tribunaux par. 55 h prévoit les mêmes garanties contre la révocation pendant la période de deux ans que pour les juges titulaires.

h. Le monopole des poursuites et la possibilité de mettre en cause la responsabilité pénale du procureur général

67. Comme expliqué ci-dessus, la question de la responsabilité du PG a été au centre des discussions entre la Bulgarie et le Conseil de l'Europe pendant de nombreuses années. La Bulgarie a une obligation internationale de traiter cette question à la suite de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Kolevi* (voir aussi *S.Z c. Bulgarie*)⁶⁷. Ce serait une occasion manquée si la réforme constitutionnelle actuelle ne traitait pas cette question.

68. Dans son avis de 2019, la Commission de Venise a formulé un certain nombre de recommandations sur la manière d'améliorer la responsabilité du PG. Le 7 décembre 2019, le ministère de la justice bulgare a répondu à cet avis en publiant un projet de loi révisé, qui modifierait la loi sur le système judiciaire (la loi sur le système judiciaire) et le code de procédure pénale (le code de procédure pénale). L'idée principale du projet de loi de décembre 2019 était de créer une figure de procureur indépendant qui traiterait les cas où la responsabilité pénale du PG et de ses adjoints pourrait être potentiellement en cause.⁶⁸

69. La question du rôle du Procureur Général, dans le cas où celui-ci fait l'objet d'une enquête, a été traitée dans un arrêt du 23 juillet 2020 de la Cour constitutionnelle de Bulgarie, qui a estimé que le contrôle de la légalité et les orientations méthodologiques concernant l'activité de tous les procureurs, effectués par le PG en vertu de l'article 126, paragraphe 2, de la Constitution, ne s'appliquent pas aux cas où un procureur mène des enquêtes, des investigations ou d'autres actes de procédure liés à des allégations contre le PG. L'interprétation de la Cour était basée sur le principe que personne ne doit être le juge dans sa propre affaire.

70. C'est un développement bienvenu. Suite à cet arrêt, la Constitution devrait prévoir, en cas de conflit d'intérêts potentiel avec le Procureur Général ou l'un de ses adjoints, un mécanisme d'enquête ou de poursuite spécial et indépendant : le PG qui est soumis à une enquête ou à une poursuite pénale devrait être suspendu et un procureur spécial indépendant, n'obtenant pas son mandat du Conseil des procureurs et n'étant pas responsable devant lui, devrait être nommé.

71. Prévoir une voie judiciaire dans les affaires graves où l'enquête n'a pas été ouverte peut être un complément utile au système actuel - cela a été recommandé par l'Avis de 2019 de la Commission de Venise⁶⁹ et fait suite à la p. 34 de la Recommandation CM Rec(2000)19, qui appelle les Etats à donner aux "parties intéressées à l'affaire, lorsqu'elles sont reconnues ou identifiables" le droit de contester les décisions du 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".⁷⁰

⁶⁷ Voir CEDH, *S.Z. c. Bulgarie*, n° 29263/12, 3 mars 2015.

⁶⁸ Le projet de décembre 2019 proposait de confier ces enquêtes au chef d'un futur service d'inspection de la Cour suprême de cassation ("la HID"). La HID sera élue ou révoquée à la demande de trois membres de la Chambre des procureurs du CSM, à une majorité d'au moins huit (sur onze) voix. Son mandat de sept ans ne pourra être résilié que pour des raisons spécifiques. La HID jouirait d'une indépendance procédurale et administrative lorsqu'elle superviserait une enquête contre le procureur général (ainsi que ses adjoints) et il ne serait pas possible de modifier ses décisions relatives à cette enquête. La HID pourrait confier les actes d'enquête à d'autres procureurs ou à des enquêteurs du Service national d'enquête ("NIS") ou désigner un autre procureur superviseur ; le procureur général n'aurait pas le pouvoir d'interférer avec les décisions de ces procureurs ou des magistrats instructeurs le concernant.

⁶⁹ Par. 52.

⁷⁰ Voir également la [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/JAI du Conseil : 1) "Selon le rôle qui est attribué aux victimes par le système de justice pénale concerné, les Etats membres veillent à ce que la victime ait le droit de demander le réexamen d'une décision de ne pas poursuivre". (Article 11, paragraphe 1), et plus loin, au paragraphe 2 : "[...] au moins les victimes

72. En résumé, la Commission de Venise recommande vivement aux autorités bulgares de prévoir dans la Constitution un mécanisme selon lequel, en cas de conflit d'intérêts potentiel, le procureur général soit suspendu et un procureur spécial indépendant, responsable devant une autorité autre que le Conseil des procureurs, soit nommé pour enquêter sur l'affaire. La Commission est prête à continuer à travailler avec les autorités bulgares sur la création d'un tel mécanisme. La Commission recommande en outre de prévoir un contrôle judiciaire des décisions n'ouvrant pas d'enquêtes ou de n'engageant pas de poursuites.

i. Les deux inspectorats

73. Le projet prévoit la création de deux inspectorats - l'un s'occupant des juges et l'autre des procureurs (voir article 144). Chaque Conseil a son propre inspectorat, ce qui est une étape logique après la création de deux Conseils distincts, et il faut s'en féliciter. La tâche principale des inspectorats est "d'inspecter le fonctionnement des organes judiciaires sans interférer avec l'indépendance des juges, des jurés, des procureurs et des magistrats instructeurs dans l'exercice de leurs fonctions" (article 144, paragraphe 6).

74. Les inspecteurs en chef ainsi que les inspecteurs sont élus par l'AN à la majorité des deux tiers. La Commission de Venise recommande à cet égard, comme pour l'élection des membres laïcs des deux Conseils (voir paragraphe ... ci-dessus), de prévoir un mécanisme de déblocage dans les cas où cette majorité ne peut être atteinte.

75. La question suivante est de savoir qui doit nommer les candidats à ces postes. Dans l'avis de 2017, la Commission s'est inquiétée du fait que, dans le système actuel, les inspecteurs peuvent avoir des obligations politiques vis-à-vis de l'un ou l'autre parti au Parlement. Afin d'accroître le détachement politique des inspecteurs, la Commission de Venise a recommandé en 2017 de donner aux chambres du CSM le pouvoir de nommer un certain nombre de candidats pour la nomination par le Parlement aux postes d'inspecteurs.

76. On ne sait toujours pas pour quels motifs les inspecteurs peuvent être démis de leurs fonctions. La Commission de Venise estime que leur révocation devrait être soumise aux mêmes critères et garanties que pour les juges et les procureurs (voir article 136, paragraphe 4, du projet). Il ne semble pas approprié de traiter ces questions au niveau législatif (article 144, paragraphe 10). Comme recommandé en 2017, le pouvoir de révoquer les inspecteurs devrait être donné aux deux Conseils, et il devrait être précisé au niveau constitutionnel. Un contrôle judiciaire doit être assuré et des garanties supplémentaires seraient bienvenues.

77. Les fonctions des deux inspectorats ne sont pas tout à fait claires dans le texte constitutionnel. Les inspectorats ne peuvent pas prendre de mesures disciplinaires ni révoquer des magistrats ou des procureurs - le dernier mot appartient au Conseil respectif. Toutefois, ils peuvent collecter et fournir des informations sur la base desquelles le Conseil peut agir. Les inspecteurs peuvent engager des procédures disciplinaires contre les juges et les procureurs, ainsi que d'autres acteurs institutionnels ayant ce pouvoir (dans le système actuel - le ministre de la justice ou le président compétent de la cour/chef du parquet). En outre, les deux inspectorats procèdent également à des contrôles d'intégrité et examinent les déclarations de propriété des juges et des procureurs. Les inspectorats sont également compétents pour examiner pratiquement tous les aspects des activités des tribunaux, des parquets, des juges et des procureurs : organisation

d'infractions graves aient le droit de demander le réexamen d'une décision de ne pas poursuivre". La directive n'exige pas le contrôle juridictionnel de la décision de ne pas poursuivre, alors que la recommandation du CM semble offrir aux Etats une alternative entre un contrôle juridictionnel (suite à des recours hiérarchiques, le cas échéant) ou un mécanisme de poursuites privées.

interne et modalités de travail, situation financière des magistrats, leur patrimoine, leur comportement dans la sphère privée, etc.

78. L'avis de 2017 a examiné de très près les fonctions de l'inspectorat : "Même si le pouvoir de décision formel reste du ressort du CSM (maintenant - l'un des deux conseils), confier à l'inspectorat un si grand nombre de nouvelles fonctions (qui font souvent double emploi avec les fonctions du CSM [...] peut entraîner un transfert du pouvoir réel du CSM vers l'inspectorat".⁷¹ Il est important de noter que les inspectorats fonctionnent "sous" ces deux conseils (voir article 144, paragraphe 6, du projet). Ainsi, la loi doit veiller à ce que les inspectorats, qui combinent tous ces pouvoirs importants, mais sont élus par la seule Assemblée nationale, ne deviennent pas plus puissants que les deux conseils⁷². Les compétences et les responsabilités du bureau de l'inspecteur doivent être précisées dans la loi, notamment pour éviter tout chevauchement avec les pouvoirs des Conseils (voir article 145). Il convient notamment de préciser que seuls les deux Conseils ont le droit d'imposer une responsabilité disciplinaire et de révoquer les juges/procureurs. Les contrôles ou les évaluations par les inspecteurs ne devraient pas être décisives pour les carrières des juges et des procureurs, et les critères d'évaluation devraient être établis par les conseils. Il convient également de préciser comment l'"attestation" des juges et des procureurs (voir article 140, paragraphe 7) correspond au pouvoir de l'inspectorat d'"inspecter le fonctionnement des organes judiciaires" (voir article 144, paragraphe 6). Les commissions d'éthique des tribunaux doivent signaler tout soupçon d'infraction au Collège des juges du CSM, qui est habilité à imposer des sanctions disciplinaires.⁷³ Bien que ces commissions d'éthique doivent à l'avenir faire rapport au nouveau Conseil de la magistrature, les inspecteurs doivent coopérer étroitement avec elles.

79. En outre, la frontière entre les affaires que les inspecteurs peuvent traiter et les affaires plus graves pour lesquelles les procédures pénales normales doivent s'appliquer n'est pas claire. Les inspecteurs sont chargés de traiter les questions relatives à l'"intégrité" des juges - cela inclut-il les cas graves de corruption ? Auront-ils, par exemple, le pouvoir de recourir à des mesures d'enquête spéciales ? D'après les autorités bulgares, les inspecteurs n'auront pas le pouvoir d'enquêter sur les crimes.

80. En résumé, il est recommandé de prévoir dans la Constitution que les deux Conseils respectifs peuvent désigner des candidats à l'élection des inspecteurs par les AN ; que seuls les deux Conseils peuvent les révoquer et que les inspecteurs, dans l'exercice de leurs fonctions, ne doivent pas empiéter sur les pouvoirs constitutionnels des deux Conseils en ce qui concerne la carrière et la discipline des juges et des procureurs. Les règlements plus détaillés peuvent être laissés au législateur.

j. Autres projets d'amendements au chapitre VI

81. Le projet ne précise pas les qualifications des juges et des procureurs, mais semble laisser cette question entre les mains des Conseils respectifs (article 140, paragraphe 3, 5, 6 et 9). Il n'est pas clair si l'article 145, qui prévoit que certaines questions doivent être prescrites par la loi, s'applique à ces questions et, dans l'affirmative, ce qui doit être prescrit par la loi et ce qui doit être laissé aux Conseils eux-mêmes. Il serait souhaitable de spécifier les qualifications minimales pour les fonctions judiciaires, afin de ne pas laisser la question entièrement à la discrétion du Conseil.

⁷¹ Par. 57.

⁷² Ces questions sont réglées en détail au niveau législatif, par la loi sur le système judiciaire.

⁷³ GRECO (Groupe d'Etats contre la corruption), [Rapport de conformité - Bulgarie](#). Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, par. 61.

82. Le projet est court sur les aspects pratiques du système disciplinaire, qui est traité dans un ensemble de dispositions dont les relations ne sont pas tout à fait claires⁷⁴. En vertu de l'article 140, paragraphe 6, les conseils respectifs ont le pouvoir de révoquer les juges et les procureurs. En vertu de l'article 140, paragraphe 8, ils doivent imposer des sanctions disciplinaires de rétrogradation et de révocation. En vertu de l'article 136, paragraphe 4, point 5, un juge ou un procureur peut être révoqué en cas de "violation grave ou de négligence systématique de ses fonctions officielles, ainsi que d'actions portant atteinte au prestige du pouvoir judiciaire".⁷⁵ La question se pose de savoir si l'article 136, paragraphe 4, définit les seuls motifs de révocation ou si la loi peut décrire d'autres "conditions de révocation" - voir l'article 145. Cette question est importante notamment en ce qui concerne les pouvoirs de l'inspection de procéder à des contrôles d'intégrité et de vérifier les déclarations des juges et des procureurs - voir l'article 144, paragraphe 6, du projet. Il est concevable que le juge puisse être révoqué pour une irrégularité grave dans la déclaration qui peut ou non être qualifiée d'infraction disciplinaire.

83. En outre, il n'est pas clair si d'autres sanctions que le "licenciement et la rétrogradation" sont constitutionnellement autorisées et, dans l'affirmative, qui peut imposer de telles sanctions moindres, qui doivent être possibles, pour assurer le respect du principe de la proportionnalité⁷⁶. Il n'existe aucune proposition de conseil ou de comité de discipline, de sorte qu'il peut sembler que toute décision en matière disciplinaire devrait être prise par un conseil plénier. Cela peut s'avérer difficile sur le plan pratique.

84. Les personnes pouvant engager la procédure ne sont pas claires (uniquement les inspecteurs, ou également les présidents des tribunaux ou les chefs des parquets et le ministre de la justice, toute personne intéressée, etc.) Il n'est pas clair si la procédure disciplinaire doit respecter certaines garanties fondamentales de procès équitable⁷⁷. Enfin, les dispositions relatives aux règles de conflit d'intérêts sont manquantes et devraient être ajoutées. Si l'un des membres du Conseil engage, en sa qualité de magistrat ou de procureur, une procédure disciplinaire, il ne devrait pas agir à la fois comme "procureur" et "juge" dans ces affaires et siéger au sein du Conseil concerné pendant l'examen de cette affaire, et encore moins présider ces réunions.

85. En résumé, la portée des matières à réglementer par la loi en vertu de l'article 145 doit être précisée. Il n'est pas prudent de laisser ces questions à la discrétion des deux conseils, qui n'ont pas de responsabilité démocratique directe et qui ne disposent d'aucune orientation constitutionnelle.

⁷⁴ Les autorités bulgares ont expliqué que ces questions sont réglées en détail par la loi sur le système judiciaire et que les règles de conduite éthique sont établies par le Code d'éthique des magistrats bulgares, adopté par le CSM en formation plénière.

⁷⁵ Cette dernière notion a été jugée "problématique" dans l'avis de 2017 (paragraphe 108) et il pourrait être utile de rappeler ce qui suit (en anglais seulement) : "The Venice Commission acknowledges that, in defining unethical behavior, the law may have recourse to some comprehensive formulas. In such cases, it is better to use a mixed legislative technique: together with such comprehensive formulas, the law should list most common types of unethical behavior. These may include, for example, heavy drunkenness in public, grossly indecent or disorderly behavior, failure to comply with civil obligations ascertained by a court decision, obsessive gambling, fraternizing with known criminals, publicly attacking constitutional values, etc.). These specific examples will cover the majority of situations in which a judge may be considered to be acting unethically, and will also serve as guidance for those rare cases where the all-embracing formula may be needed. "

⁷⁶ Les autorités bulgares ont clarifié que d'autres sanctions sont permises par la Constitution et sont traitées dans la loi sur le système judiciaire.

⁷⁷ Ces questions sont traitées par la loi sur le système judiciaire.

4. Chapitre VIII (Cour constitutionnelle)

86. L'article 150 de la Constitution actuelle suit un modèle indirect d'accès à la justice constitutionnelle. L'accès à la Cour constitutionnelle (le CC) nécessite une requête des organes et des titulaires de fonctions compétents.⁷⁸ Le projet introduit le droit de recours constitutionnel individuel (voir article 161, paragraphe 1, point 9) : "Après que toutes les voies de recours ont été épuisées, la Cour statue sur les demandes d'un citoyen ou d'une personne morale visant à établir la constitutionnalité⁷⁹ d'une loi qui viole leurs droits et libertés". Il apparaît que, selon la Constitution, la personne qui porte un recours doit être personnellement concernée pour avoir qualité pour agir.

87. L'introduction du droit de recours individuel est la bienvenue, car elle renforce les droits individuels. En se référant à l'épuisement des voies de recours, l'article 161, paragraphe 1, point 9, semble introduire un "recours constitutionnel normatif", dans lequel l'individu peut se plaindre de la violation de ses droits fondamentaux subjectifs par un acte individuel fondé sur un acte normatif prétendument inconstitutionnel.⁸⁰ Toutefois, la formulation utilisée n'est pas tout à fait claire. Afin d'éviter que cette disposition puisse être interprétée comme la base d'une *actio popularis*, un contrôle abstrait sans même que le requérant soit victime de la disposition prétendument inconstitutionnelle, il convient d'ajouter une référence à un cas concret. Une telle *actio popularis* risque de surcharger sérieusement la Cour.⁸¹ Cependant, une meilleure garantie encore que le recours constitutionnel normatif pour la protection des droits de l'homme, est le "recours constitutionnel complet", dirigé non seulement contre la norme inconstitutionnelle en tant que telle, mais aussi contre l'acte individuel qui applique cette disposition.⁸² Les autorités bulgares pourraient envisager d'introduire un recours constitutionnel complet.

88. L'article 162 introduit un mécanisme permettant de soulever une question de constitutionnalité par l'intermédiaire d'une juridiction examinant un cas spécifique. Si une divergence entre une loi applicable et la Constitution est suspectée, le tribunal statuant en dernier ressort doit, sur requête de la partie concernée ou d'office, suspendre la procédure et renvoyer l'affaire au CC. Il s'agit clairement d'un pas en avant pour renforcer les droits individuels, et il faut donc s'en féliciter. Au cours de la procédure devant les juridictions inférieures, il se peut que l'on ne sache pas clairement quelle est la dernière instance - qui peut renvoyer à la Cour constitutionnelle -, car cela dépend à la fois de la volonté de faire appel et des règles de procédure pour l'appel. Selon le nouvel article 161, paragraphe 1, point 9, et la note explicative, le recours constitutionnel individuel ne devrait être possible que lorsque toutes les autres voies de recours ont été épuisées. Cela semble indiquer que l'accès individuel direct à la justice constitutionnelle n'est possible qu'une fois l'affaire définitivement réglée par une juridiction sans recours ultérieur. La question de savoir quelle juridiction peut saisir le CC est importante pour les individus ou les entités privées dont les droits et libertés sont en jeu, car un refus de contrôle constitutionnel à un stade précoce entraînerait une incertitude quant à leurs droits et libertés constitutionnels. Il n'est pas non plus clair si une partie doit soulever la question de la constitutionnalité immédiatement, devant la juridiction de première instance, ou si elle doit attendre que l'affaire atteigne la dernière étape. La Commission de Venise a précédemment

⁷⁸ Au moins un cinquième de tous les membres de l'AN, du Conseil des ministres, de la Cour suprême de cassation, de la Cour suprême administrative ou du PG. En outre, le médiateur et le Conseil supérieur du barreau peuvent tous deux se référer aux lois du CC qui violent les droits et libertés individuels.

⁷⁹ Il serait plus logique, dans ce contexte, d'écrire "l'inconstitutionnalité".

⁸⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)039rev](#), étude sur l'accès individuel à la justice constitutionnelle, par. 77.

⁸¹ Ibid. par. 4, 43, 123.

⁸² Ibid. par. 4, 43, 123.

déclaré que "du point de vue de la protection des droits de l'homme, il est plus opportun et plus efficace d'accorder à tous les niveaux de juridictions un accès à la Cour constitutionnelle".⁸³

5. Chapitre IX (amendements à la Constitution)

89. La Constitution actuelle de la Bulgarie est l'une des rares à prévoir une procédure devant un organe spécial pour l'adoption d'une nouvelle Constitution ou de parties spécifiques de celle-ci - une Grande Assemblée nationale (la GAN).⁸⁴ La convocation de la GAN est une décision politiquement difficile, car elle implique la dissolution de l'AN. Le projet simplifie la procédure de modification de la Constitution en supprimant la Grande Assemblée nationale et en autorisant l'Assemblée nationale, à la majorité qualifiée, à adopter toutes les modifications de la Constitution ainsi qu'une nouvelle Constitution (article 165). Une certaine catégorie de modifications, dont l'adoption d'une nouvelle Constitution, devrait être confirmée par un référendum national (article 170).

90. Le projet prévoit qu'en règle générale, les amendements constitutionnels requièrent une majorité des trois quarts des voix de l'ensemble des députés lors de trois scrutins tenus à trois jours différents (article 168, paragraphe 1). Un projet de loi qui a été soutenu par plus des deux tiers mais plus des trois quarts des députés peut être réintroduit dans un délai déterminé (article 168 (2)) et ensuite adopté à une majorité inférieure (2/3). Les modifications plus importantes (énoncées à l'article 166) nécessitent une majorité des quatre cinquièmes des voix de tous les députés lors de trois scrutins organisés à des jours différents (article 169 (1)). Là encore, une réintroduction conduisant à une adoption à une majorité inférieure (3/4) déjà atteinte lors du processus précédent est possible. Dans les deux cas, il se peut très bien que les exigences initiales plus élevées en matière de majorité qualifiée soient simplement symboliques et que les exigences ultérieures moins élevées en matière de majorité qualifiée soient la règle principale.

91. En outre, une nouvelle constitution doit être adoptée par un référendum avec un taux de participation de plus de 50 %. L'exigence d'un référendum pour valider une nouvelle Constitution ou la modification de certaines dispositions bénéficiant d'une protection spéciale se retrouve dans la Constitution de plusieurs autres États membres du Conseil de l'Europe.⁸⁵ Selon le contexte politique et la tradition des référendums, une exigence minimale de participation peut constituer un obstacle majeur à la réforme constitutionnelle. Il peut effectivement conférer un veto à une minorité relativement petite, qui persuade ses partisans de s'abstenir plutôt que de voter contre, conduisant l'abstention à être un instrument d'opposition plus efficace qu'un vote contre. Les lignes directrices révisées sur les référendums indiquent clairement qu'il convient d'éviter le quorum de participation, tandis qu'il "est acceptable d'imposer un quorum d'approbation ou une majorité spécifique pour les référendums qui portent sur des questions revêtant une importance constitutionnelle fondamentale".⁸⁶

92. Les dispositions relatives aux amendements constitutionnels soulèvent deux questions principales. Tout d'abord, la distinction entre les deux procédures - l'une requise pour les modifications "importantes" et l'autre pour les modifications ordinaires de la Constitution - n'est pas tout à fait claire. Ainsi, l'article 166 dispose que "les changements dans la forme de la réglementation gouvernementale et du gouvernement de l'État" nécessiteraient une procédure spéciale (avec 4/5 des voix au premier tour et ¾ au second). La question est de savoir ce qui constitue un "changement dans la forme de gouvernement". La Constitution actuelle fait une

⁸³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)022](#), Avis sur le projet de loi modifiant et complétant la Constitution (dans le domaine judiciaire) de la République de Bulgarie, par. 84.

⁸⁴ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)001](#), Rapport sur l'amendement constitutionnel, par. 56.

⁸⁵ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)001](#), par. 47.

⁸⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)031](#), III.7.

distinction similaire dans l'article 158 (3) - l'implication de la Grande Assemblée nationale est requise pour les changements qui modifient "la forme d'organisation de l'État et la forme de gouvernement". Comme le montre l'histoire constitutionnelle récente (à savoir la réforme de 2015), la modification de la structure des organes de gouvernance judiciaire ne nécessite pas la convocation de la Grande Assemblée nationale. Mais que se passe-t-il si cette structure est modifiée de manière si radicale qu'elle élimine toutes les garanties d'indépendance du pouvoir judiciaire et le place sous le contrôle de l'exécutif ? Une telle réforme nécessiterait-elle, selon la Constitution actuelle ou le projet, une procédure spéciale ? La même question peut être posée en ce qui concerne la distinction faite entre l'adoption d'une constitution entièrement nouvelle (article 170, paragraphe 1 - dans ce cas, il y a une exigence de participation minimale au référendum) et l'adoption des amendements qui "modifient les fondements républicains et parlementaires du gouvernement de l'État" (article 170, paragraphe 2 - dans ce cas, il n'y a pas d'exigence de participation au référendum). Comme expliqué par le gouvernement, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle développe ce qui constitue une « forme de gouvernement » au sens de ces dispositions de la Constitution – voir la décision n° 3 de 2003, dans l'affaire constitutionnelle n° 22/2002. La forme de gouvernement au sens de l'article 158 (3) doit être interprétée de manière large et comprend un certain nombre de textes constitutionnels sur les institutions, ainsi que sur leurs activités et leurs pouvoirs.

93. Il serait plus approprié de formuler plus précisément quels éléments du système gouvernemental sont des "dispositions dures" et lesquels ne le sont pas (comme cela se fait par exemple à l'article 166, paragraphe 5, qui dispose que les amendements au chapitre sur les amendements requièrent une majorité plus élevée). En outre, il peut être nécessaire de décrire explicitement le rôle joué par la Cour constitutionnelle dans ce processus, qui peut être garante du respect de la procédure constitutionnelle appropriée.

94. Deuxièmement, la Commission de Venise ne voit pas la raison d'être des modifications apportées à la procédure d'amendement. On ne sait toujours pas pourquoi les députés de la majorité ont décidé de rendre la constitution bulgare plus flexible, quelles sont les réformes importantes qui ont été bloquées en raison du modèle actuel de modification de la Constitution et pourquoi ces réformes ne peuvent pas être mises en œuvre dans le cadre de la réforme actuelle, qui, de toute façon, exige déjà une convocation de l'Assemblée nationale bulgare. La note explicative est très brève sur ce point : elle décrit les changements proposés et rappelle, à juste titre, et en référence à certains autres ordres juridiques, qu'il existe des variations importantes entre les États membres du Conseil de l'Europe concernant l'équilibre entre flexibilité et rigidité.⁸⁷

95. En résumé, si le fait de rendre la Constitution plus facilement modifiable n'est pas contraire aux normes européennes, un changement aussi important devrait avoir une explication convaincante et devrait faire l'objet d'un débat public très approfondi. Le fait que des règles d'amendement similaires puissent être trouvées dans certains autres pays n'est pas, en soi, un argument démontrant la nécessité de la réforme en Bulgarie.

6. Dispositions transitoires et finales

96. La plupart des modifications proposées seront applicables dès leur adoption ; par conséquent, aucune règle transitoire particulière n'est nécessaire. Toutefois, le projet ne contient pas de dispositions relatives à la transition entre l'ancien CSM et les nouvelles structures. Il n'est pas clair si le mandat du CSM et de ses membres individuels, ainsi que des autres titulaires de fonctions dans le système judiciaire et de poursuites, sera maintenu comme prévu par la

⁸⁷ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)001](#), Rapport sur l'amendement constitutionnel, ch. VII.

Constitution actuelle ou interrompu. En tout état de cause, le projet devrait fixer des délais clairs (et réalistes) pour la mise en œuvre des modifications.

IV. Conclusions

97. La Commission de Venise a été chargée par la Présidente de l'Assemblée nationale de Bulgarie, Mme Karayancheva, d'évaluer le projet de nouvelle Constitution de la Bulgarie (ci-après "le projet") proposé par un groupe de députés de la majorité et actuellement en instance devant l'Assemblée nationale de Bulgarie. À la demande des autorités, cet avis a été préparé selon une procédure d'urgence. Le présent avis ne commente pas toutes les modifications proposées, mais seulement les plus importantes, en mettant l'accent sur la réforme du système judiciaire (chapitre VI de la Constitution).

98. Compte tenu des contraintes de temps et du fait que le projet peut encore subir des modifications suite aux débats à l'Assemblée nationale (AN) et, probablement, à la Grande Assemblée nationale (GAN), si la décision de convoquer la GAN est prise, le présent avis a été préparé à titre provisoire. La Commission de Venise est prête à revenir sur les questions abordées dans le présent avis à un stade ultérieur, lorsque le texte du projet aura subi d'autres modifications et que le processus aura avancé.

99. La Commission de Venise note d'emblée que le projet a été préparé au sein de la majorité parlementaire, apparemment sans aucune contribution extérieure. Il semble que cette initiative n'ait été précédée d'aucun débat public sérieux, formel ou informel. Les raisons de certains amendements n'ont pas été bien expliquées ; en particulier, la note explicative est assez succincte. Le processus de réforme constitutionnelle étant toujours en cours, la Commission de Venise regrette que le lancement de la réforme n'ait pas été précédé d'un débat public approprié, et encourage les autorités bulgares à préciser les raisons qui sous-tendent chaque proposition et à assurer une participation significative du public, des experts et de toutes les forces politiques à ce processus.

100. Les amendements au préambule et aux chapitres I et II sont soit bienvenus (en particulier ceux qui renforcent la protection des droits sociaux et économiques), soit acceptables. Toutefois, certaines clarifications sont nécessaires. Par exemple, la relation entre les articles 19 et 43 devrait être clarifiée, tandis que l'obligation de l'État "de promouvoir le taux de natalité conformément aux normes généralement admises en matière d'éducation, de culture et de socialisation pour la société bulgare" (article 20, paragraphe 2) ne devrait pas être utilisée pour justifier la discrimination des minorités culturelles ou ethniques ou des femmes. Une restriction générale du droit de vote pour les condamnés à une peine d'emprisonnement (article 48) devrait être remplacée par une règle plus souple, afin d'être conforme à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Kulinski et Sabev c. Bulgarie*.

101. Le projet propose de réduire le nombre de députés dans les AN de 240 à 120. Ce nombre semble avoir été choisi arbitrairement, sans évaluation approfondie de l'impact que la réduction de la taille de l'AN pourrait avoir sur le système politique bulgare.

102. Les modifications les plus importantes sont apportées au chapitre VI, concernant le système judiciaire et le ministère public bulgares. Le projet fait plusieurs pas dans la bonne direction. Le plus important est que le CSM plénier est supprimé et que deux conseils indépendants sont créés, l'un pour les juges et l'autre pour les procureurs et les enquêteurs. La suppression du CSM plénier impliquerait qu'un certain nombre de recommandations antérieures de la Commission de Venise ont été mises en œuvre. Ainsi, dans le cadre du nouveau système, le ministre de la

Justice ne préside plus le CSM plénier ; le CSM plénier ne désigne plus les candidats aux postes de deux juges en chef et de procureur général (PG). La suppression de l'assemblée plénière répondrait également à la préoccupation selon laquelle les procureurs, et le PG en particulier, sont excessivement impliqués dans la gouvernance des juges. Ainsi, la division du CSM en deux conseils distincts est conforme aux recommandations précédentes de la Commission de Venise et devrait être accueillie favorablement.

103. Toutefois, certaines questions doivent encore être abordées - soit dans le projet proposé, soit au niveau législatif :

- Bien que les juges soient majoritaires au sein du futur Conseil judiciaire, afin de se conformer pleinement à la Recommandation CM/Rec(2010)12) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, au moins la moitié des sièges devraient être occupés *par des juges choisis par leurs pairs* à tous les niveaux du pouvoir judiciaire ;
- En ce qui concerne la composition du Conseil des procureurs, les membres laïcs ne devraient pas avoir de relation présente ou future avec le Procureur Général et représenter d'autres professions juridiques ;
- Un certain nombre de membres laïcs siégeant aux deux conseils peuvent être nommés par les associations professionnelles d'avocats, les universités, etc. afin d'accroître la diversité au sein des conseils. Un mécanisme anti-déblocage devrait être prévu pour les situations où les AN ne peuvent atteindre les 2/3 des voix pour l'élection des membres laïcs ;
- Les tâches principales des deux Conseils devraient être réglementées plus en détail et devraient mettre l'accent sur les nominations, de la carrière et la discipline des juges et des procureurs ;
- Les compétences du ministère public en dehors du domaine du droit pénal devraient être réduites au minimum nécessaire ;
- Les périodes probatoires pour les jeunes juges ou procureurs devraient être supprimées ou les conditions pour ne pas confirmer la titularisation devraient être définies de manière étroite dans la loi ;
- En dépit du principe du "monopole des poursuites" consacré par les articles 126 et 127 : la Constitution devrait permettre, en cas de conflit d'intérêts potentiel, la suspension d'un procureur général sujet à une enquête ou une poursuite pénale et la création d'un mécanisme de poursuites indépendant, non subordonné de quelque manière que ce soit au PG, et le contrôle judiciaire des décisions de ne pas ouvrir d'enquête ou de ne pas engager de poursuites - ce qui faciliterait la mise en œuvre des mesures générales requises par le Comité des ministres à la suite de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Kolevi et autres c. Bulgarie* et dans l'affaire *S.Z. c. Bulgarie* ;
- Les deux Conseils devraient pouvoir proposer des candidats aux postes d'inspecteurs à l'Assemblée nationale, et seuls les deux Conseils devraient pouvoir les révoquer. La loi devrait délimiter clairement les pouvoirs des inspecteurs, ce qui ne devrait pas empiéter sur le rôle constitutionnel des deux Conseils en ce qui concerne la carrière et la discipline des juges et des procureurs ;
- L'article 145 devrait être plus précis quant au champ d'application des matières à réglementer par la loi (motifs de responsabilité disciplinaire, procédures disciplinaires, organes disciplinaires au sein de chaque Conseil, règles de conflit d'intérêts, etc ;)

104. L'introduction du droit de recours individuel devant la Cour constitutionnelle et du renvoi des affaires par les tribunaux ordinaires à la Cour constitutionnelle est la bienvenue, car elle renforce les droits individuels.

105. Rendre la Constitution plus facilement modifiable (en supprimant l'obligation de convoquer la GAN) n'est pas, en tant que tel, contraire aux normes européennes. Toutefois, un changement aussi important devrait avoir une explication convaincante, et devrait faire l'objet d'un débat public très approfondi, et l'existence de différentes procédures d'amendements devrait être examinée de manière approfondie.

106. La Commission de Venise réitère que ces recommandations doivent être considérées comme provisoires et qu'elle serait prête à fournir une assistance aux autorités bulgares si le processus de réforme constitutionnelle avance.