

## **Neuf ans après l'arrêt *Kolevi* de la Cour de Strasbourg, toujours aucun progrès dans la mise en place de garanties pour l'indépendance des enquêtes à l'encontre du Procureur général en Bulgarie.**

### ***Que dit la Cour de Strasbourg dans son arrêt *Kolevi* ?***

Le 28 décembre 2002, M. Nikolay Kolev, un procureur de haut rang, fut abattu devant son domicile à Sofia. Ceci s'est passé après que M. Kolev eut exprimé à plusieurs reprises ses craintes pour sa vie et sa sécurité en raison d'un grave conflit entre lui et le Procureur général, à la suite des critiques de M. Kolev contre le style autoritaire du Procureur général.

Malgré les allégations de l'implication possible du Procureur général dans l'assassinat et la preuve qu'il aurait pu avoir approuvé une série d'actes illégaux commis contre M. Kolev (arrestation illégale, licenciement, inculpation sans fondement), l'enquête est restée sous le contrôle du Procureur général et de son bureau. Les assaillants n'ont jamais été identifiés. La Cour européenne des droits de l'homme a [conclu](#) que les enquêtes n'avaient pas été suffisamment effectives et indépendantes.

### ***Quelles sont les exigences de la Cour de Strasbourg en matière d'indépendance des enquêtes à l'encontre du Procureur général ?***

Pour qu'une enquête à l'encontre du Procureur général réponde aux exigences de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, les personnes conduisant et supervisant cette enquête doivent jouir d'une indépendance institutionnelle, hiérarchique et pratique (y compris personnelle) par rapport au Procureur général<sup>1</sup>. Ces exigences s'appliquent dès les premières étapes de l'enquête, y compris l'enquête préliminaire<sup>2</sup>.

### ***Où en est la Bulgarie dans la mise en œuvre de l'arrêt *Kolevi* ?***

La mise en œuvre de l'arrêt *Kolevi* est surveillée par des représentants des 47 gouvernements des États membres du Conseil de l'Europe, y compris la Bulgarie (« le Comité des Ministres »). Le Comité des Ministres est conseillé par les experts indépendants du Conseil de l'Europe travaillant au Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

Dans sa dernière [analyse](#), le Service a identifié un certain nombre de problèmes et de dispositions dans le système actuel qui, pris ensemble, pourraient compromettre l'indépendance d'une enquête contre le Procureur général :

- le fait que seul le ministère public peut décider d'engager ou non des poursuites pénales;
- le fait que le Procureur général et ses adjoints peuvent annuler toute décision prise par un autre procureur qui n'a pas été contrôlée par un juge ;

---

<sup>1</sup> Voir *Kolevi c. Bulgarie*, n° 1108/02, § 193, 5 novembre 2009, avec d'autres références.

<sup>2</sup> Voir *mutatis mutandis Boris Kostadinov c. Bulgarie*, n° 61701/11, § 61, 21 janvier 2016, ainsi que *Ramsahai et autres c. Pays-Bas* [GC], n° 52391/99, §§ 324-25 et §§ 335-341, CEDH 2007-II.

- l'absence de possibilité pour les victimes de contester devant un tribunal le refus du parquet d'ouvrir une enquête ou de procéder à la mise en examen ;
- l'impossibilité de suspendre le Procureur général de ses fonctions ;
- le potentiel pour le Procureur général d'influencer le Conseil supérieur de la magistrature (« CSM ») et sa Chambre des procureurs, qui sont compétents pour prendre des décisions concernant la carrière des procureurs et la nomination de procureurs de rang supérieur (qui pourraient être impliqués dans une enquête contre le Procureur général) et la révocation d'un Procureur général.

Dans sa [dernière décision](#) sur l'exécution de l'arrêt adoptée en mars 2019<sup>3</sup>, le Comité des Ministres a noté avec préoccupation que neuf ans après l'arrêt *Kolevi*, il n'y avait toujours pas de progrès dans la préparation de mesures visant à garantir l'indépendance des enquêtes à l'encontre du Procureur général, y compris l'indépendance des autorités responsables de chaque étape de l'enquête. Il a exhorté le gouvernement bulgare à présenter des propositions concrètes et détaillées à ce sujet avant le 1<sup>er</sup> octobre 2019.

Le Comité n'a pas demandé de réformer la procédure de révocation (ou d'enquête) des présidents des plus hautes juridictions bulgares, ces mesures n'étant pas requises par l'arrêt *Kolevi*.

### **Qu'a dit la Commission de Venise sur les procédures de révocation d'un Procureur général ?**

La Commission européenne pour la démocratie par le droit (« Commission de Venise ») est l'organe consultatif du Conseil de l'Europe en matière constitutionnelle.

En octobre 2017, elle a adopté un [avis](#) axé sur l'équilibre entre l'indépendance et la responsabilité du système judiciaire bulgare.

La Commission de Venise a conclu que le Procureur général jouissait d'une « immunité de poursuites pénales » de fait, au regard aussi de dispositions institutionnelles en vigueur lui permettant d'exercer une influence sur le CSM.<sup>4</sup>

La Commission de Venise a également fait référence à d'autres questions en dehors du cadre de l'arrêt *Kolevi*, telles qu'un certain manque de clarté de la procédure de révocation du Procureur général pour manquement non criminel à une obligation professionnelle ou comportement contraire à l'éthique<sup>5</sup>. Apparemment, la même procédure s'applique aux deux juges suprêmes en Bulgarie. La Commission de

---

<sup>3</sup> Dans la même décision, le Comité a invité la Bulgarie à renforcer les garanties d'ouverture de l'enquête pénale et à adopter des amendements permettant à la Chambre judiciaire du Conseil supérieur de la magistrature d'évaluer le bien-fondé de la demande du Procureur général de suspendre un juge inculpé d'une infraction pénale intentionnelle.

<sup>4</sup> Voir « Opinion on the Judicial System Act » de la Bulgarie, CDL-AD (2017) 018, adopté par la Commission de Venise lors de sa 1112<sup>e</sup> session plénière des 6 et 7 octobre 2017, § 37 et note de bas de page 28.

<sup>5</sup> Idem, § 36 et note de bas de page 27. Le manque de clarté concernait : l'organe compétent pour déclencher la procédure et recueillir les preuves ; la participation au vote des membres du Conseil supérieur de la magistrature qui ont entamé la procédure, etc. Ce motif de révocation pour manquement non criminel au devoir professionnel est prévu à l'article 129 § 3 p. 5 de la Constitution bulgare.

Venise a toutefois souligné que, si les procédures de vote au sein du CSM et d'enquête relatives à un manquement non criminel à une obligation professionnelle relatives au Procureur général devaient être réformées, il n'était pas nécessaire d'alléger les procédures relatives à la révocation des deux juges suprêmes<sup>6</sup>.

### **Que dit l'exercice de surveillance de l'Union européenne à propos de l'arrêt *Kolevi*?**

La Commission européenne a également évoqué l'affaire *Kolevi* dans le cadre de son exercice de suivi du mécanisme de coopération et de vérification concernant la Bulgarie. Les rapports pertinents reconnaissent clairement que l'arrêt de la Cour de Strasbourg ne concerne que l'absence d'indépendance des enquêtes à l'encontre du Procureur général et que l'élargissement du champ d'application des réformes aux deux juges suprêmes est une initiative des autorités bulgares, non requise par la Cour de Strasbourg<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Idem, §§ 38 – 40.

<sup>7</sup> Voir le rapport de suivi 2018 concernant la Bulgarie dans le cadre du mécanisme CVM de l'EU, note de bas de page 19. Voir aussi le rapport technique 2018 sur la Bulgarie relevant du mécanisme CVM de l'EU, page 9 in fine et la note de bas de page 44.