Strasbourg, le 31 mai 1999 **CDL-INF (99) 5**

<cdl\doc\1999\cdl-inf\inf5.f.doc> **or. anglais**

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

AVIS SUR LA REFORME DU SYSTEME JUDICIAIRE EN BULGARIE

adoptée par la Commission à sa 38e réunion plénière

(Venise, 22-23 mars 1999)

sur la base des observations de
M. James Hamilton (Irlande)
M. Luis Lopez Guerra (Espagne)
M. Joseph Said Pullicino (Malte)
Mme Hanna Suchocka (Pologne)

1 Introduction

1. La commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a décidé de demander à la Commission de Venise un avis juridique sur le projet de loi modifiant et complétant la loi bulgare sur le système judiciaire. La commission a été informée de cette demande par une lettre de M. Bruno Haller, greffier de l'Assemblée, en date du 25 septembre 1998.

2. A sa 37e réunion plénière, tenue les 11 et 12 décembre 1998, la commission a eu un échange de vues sur la réforme judiciaire en Bulgarie avec MM. Gotsev, ministre de la Justice, et Toshev, président de la délégation bulgare auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (CDL (98) PV 37). La commission a en particulier été informée que le projet de loi était déjà entré en vigueur et qu'il avait été contesté devant la Cour constitutionnelle.

3. La commission a créé un groupe de travail sur la réforme du système judiciaire en Bulgarie comprenant MM. Hamilton, Lopez Guerra et Said Pullicino, Mme Suchocka et M. Svoboda. Afin de ne pas s'immiscer dans l'affaire soumise à la Cour constitutionnelle bulgare, elle a demandé à son groupe de travail de se rendre en Bulgarie lorsque la Cour aurait rendu sa décision.

4. La Cour constitutionnelle a rendu sa décision le 14 janvier 1999 (CDL (99) 12). Du 18 au 21 février 1999, MM. Hamilton, Lopez Guerra et Said Pullicino se sont rendus en Bulgarie pour évaluer l'impact de la réforme et avoir un échange de vues avec les différentes parties intéressées, y compris l'opposition parlementaire (voir également le mémorandum CDL (99) 16).

5. Le présent avis s'appuie sur les commentaires de MM. Hamilton, Lopez Guerra et Said Pullicino (CDL (99) 21, 11 et 10) et a été adopté par la commission à sa 38e session plénière (Venise, 22-23 mars 1999).

2 Situation constitutionnelle et légale

2.1 Base constitutionnelle du système judiciaire

6. La Constitution de la République de Bulgarie a été adoptée par la Grande Assemblée nationale le 12 juillet 1991. Elle dispose que le pouvoir judiciaire est indépendant (article 117.2) et qu'il a un budget indépendant (article 117.3). Le pouvoir judiciaire comprend trois éléments: *a*. les tribunaux; *b*. le ministère public; et *c*. des organes d'instruction chargés de l'instruction préliminaire des affaires pénales.

7. La justice est administrée par la Cour suprême de cassation, la Cour suprême administrative, les cours d'appel, les tribunaux départementaux, militaires et d'arrondissement. Des tribunaux spécialisés peuvent être créés par la loi, mais il ne peut y avoir de tribunaux d'exception (article 119 de la Constitution).

8. Les juges, les procureurs et les juges d'instruction sont élus, promus, rétrogradés, mutés et révoqués par le Conseil supérieur judiciaire, qui comprend vingt-cinq membres. Il y a trois membres de plein droit, le président de la Cour suprême de cassation, le président de la Cour suprême administrative, et le procureur général. Onze des membres du Conseil judiciaire supérieur sont élus par l'Assemblée nationale, et onze par les organes du pouvoir judiciaire. Les vingt-deux membres élus doivent tous être des juristes en

exercice ayant fait preuve de hautes qualités professionnelles et morales et ayant au moins quinze années d'ancienneté dans une profession juridique. Ils ont un mandat de cinq ans, et ne peuvent être réélus immédiatement. Les séances du Conseil judiciaire supérieur sont présidées par le ministre de la Justice, qui ne participe pas au vote (article 130 de la Constitution).

9. Les juges, les procureurs et les juges d'instruction deviennent inamovibles après un stage de trois ans dans la fonction qu'ils occupent. Ils ne peuvent être destitués que par mise à la retraite, démission, exécution d'une peine d'emprisonnement pour délit, ou incapacité effective durable d'accomplir leurs fonctions pendant plus d'un an (article 129.3 de la Constitution). Ils jouissent de la même immunité que les députés (articles 132.1 et 70 de la Constitution). Ils ont donc une immunité de détention ou de poursuite pénale mais peuvent être arrêtés s'ils commettent un crime grave. L'immunité d'un juge, d'un procureur ou d'un magistrat instructeur peut être levée par le Conseil supérieur judiciaire uniquement dans les circonstances prévues par la loi (article 132.2 de la Constitution).

10. L'organisation et le fonctionnement du Conseil judiciaire supérieur, des tribunaux, du ministère public et de l'instruction, le statut des juges, des procureurs et des magistrats instructeurs, les conditions et la procédure de nomination et de révocation des juges, des jurés, des procureurs et des magistrats instructeurs, ainsi que les conditions de l'exercice de leurs responsabilités sont déterminés par la loi (article 133 de la Constitution), à savoir la loi sur le système judiciaire de la République de Bulgarie, promulguée en 1994 et modifiée en 1994, 1996, 1997 et 1998.

2.2 La loi modificatrice du système judiciaire de la République de Bulgarie

11. Le mandat spécifique de la commission était de présenter un rapport sur la loi modificatrice de la loi sur le système judiciaire de la Bulgarie, qui a été promulguée au Journal officiel n° 133 du 11 novembre 1998 et est entrée en vigueur le 15 novembre 1998 (CDL (98) 87). Le texte promulgué sous sa forme finale (voir CDL (98) 93 rév.) diffère de celui qui avait été introduit à la fois parce que le Président de la République avait renvoyé la loi à l'Assemblée nationale pour un débat plus approfondi, à la suite duquel il n'a pas été donné suite à un certain nombre de dispositions, et parce qu'un certain nombre de dispositions de la loi ont été contestées avec succès devant la Cour constitutionnelle de Bulgarie dans une demande formulée par le procureur général et un certain nombre de députés de l'Assemblée nationale. Bien que la demande de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire ait visé spécifiquement le dernier amendement à cette loi qui, entre-temps, était entrée en vigueur, la Commission de Venise s'est sentie obligée d'aborder certains aspects de la loi dans son ensemble.

12. A la suite de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 14 janvier 1999 (CDL (99) 12), un certain nombre de dispositions de la loi telle qu'elle avait été promulguée ont été annulées comme étant inconstitutionnelles, notamment: des modifications des procédures relatives au budget du système judiciaire, considérées comme portant atteinte à l'autonomie budgétaire de la Constitution; une proposition d'imposer des sanctions disciplinaires aux juges et procureurs pour «violation du serment professionnel», jugée d'une imprécision inacceptable; une proposition d'étendre au président de la Cour suprême de cassation, de la Cour suprême d'appel et au ministre de la Justice et de l'Intégration juridique européenne le droit de demander au Conseil supérieur judiciaire de lever l'immunité d'un juge, d'un procureur ou d'un magistrat instructeur et de le destituer (la Cour a considéré que seul le procureur pouvait faire une telle proposition); et le droit

du Conseil judiciaire supérieur de nommer un procureur dans des affaires impliquant des mesures disciplinaires contre des membres du système judiciaire. La Cour constitutionnelle a également rejeté une proposition selon laquelle les appels du jury disciplinaire du Conseil judiciaire supérieur devraient être interjetés devant un tribunal mixte composé de membres de la Cour suprême de cassation et de la Cour administrative suprême. En conséquence, de tels appels ne peuvent être formés que devant la Cour administrative suprême. Il est inutile que la Commission examine plus avant ces aspects des amendements à la loi sur le système judiciaire du fait que, ayant été rejetés par la Cour constitutionnelle, ils ne sont plus en vigueur.

13. La Commission de Venise n'a absolument aucune raison de douter que la Cour constitutionnelle ait pris sa décision, après due délibération, sans avoir subi la moindre influence. Ce jugement détermine la constitutionnalité des amendements conformément à la Constitution bulgare. Toute observation sur le jugement lui-même non seulement sortirait pas du cadre du mandat de la Commission, mais serait également inappropriée car l'avis demandé à la Commission de Venise ne portait que sur la question de savoir si la loi sur le système judiciaire, telle que modifiée, satisfaisait à la norme requise pour un système judiciaire indépendant et garantissait de façon satisfaisante les exigences de base d'une société démocratique.

14. Les principales questions abordées dans cet avis sont les suivantes:

- l'élection d'un nouveau Conseil supérieur judiciaire avant l'expiration du mandat de cinq ans du conseil précédent (point 3.1 ci-dessous);
- la composition du Conseil supérieur judiciaire (point 3.2 ci-dessous);
- des dispositions qui renforcent les pouvoirs du ministre de la Justice et de l'Intégration juridique européenne à la fois en général et au sein du Conseil supérieur judiciaire, en particulier pour ce qui est de la nomination, de la punition et de la révocation des juges et procureurs (point 3.3 ci-dessous);
- mises en garde adressées aux tribunaux par le ministre de la Justice (point 3.4 ci-dessous);
- la sanction disciplinaire consistant à muter un magistrat dans un autre district (point 3.5 ci-dessous);
- l'autorisation des congés par le ministre de la Justice (point 3.6 ci-dessous);
- des modifications des qualifications requises des juges (point 3.7 ci-dessous);
- une règle empêchant les procureurs de dessaisir des affaires sans le consentement du tribunal (point 3.8 ci-dessous);
- immunité des magistrats (point 3.9 ci-dessous).

2.3 Justifications avancées pour l'introduction de la loi modificatrice

15. Les rapporteurs ont examiné la loi modificatrice avec de nombreuses parties intéressées en Bulgarie: le ministre de la Justice et de l'Intégration juridique européenne, le procureur général récemment nommé, le juge rapporteur de la Cour constitutionnelle qui s'occupait du recours constitutionnel dans le cadre duquel la loi était contestée, le président de la Cour administrative suprême, le président de l'Association du barreau bulgare, le représentant de l'Association des juges bulgares, le procureur en chef, le président de la commission des affaires juridiques du parlement, des représentants des partis politiques, y compris du principal parti de gouvernement, l'Union des forces démocratiques, et des deux principaux partis d'opposition, la Gauche démocratique (Parti socialiste bulgare) et le Parti de l'eurogauche, ainsi qu'un groupe de juges, de procureurs et de magistrats instructeurs en poste à Plovdiv, deuxième ville du pays.

16. Les partisans de la loi modificatrice ont justifié sa promulgation en faisant référence aux graves problèmes auxquels se heurtait le système judiciaire bulgare dans la lutte contre la criminalité. Bien souvent, des criminels étaient remis en liberté peu de temps après avoir été arrêtés et leur affaire n'était jamais jugée. Les rapporteurs ont été informés que la corruption, parmi les procureurs, passait pour être largement répandue. Il n'y a toutefois pas eu de cas où la corruption a été prouvée.

17. Les affaires mettaient beaucoup de temps à être jugées. La grande majorité des juges avait été nommée sous l'ex-régime communiste, avant la démocratisation, et bien qu'ils aient été dépolitisés et que la sécurité de leur emploi leur ait été garantie, le système judiciaire avait encore des faiblesses. Il était donc nécessaire de prendre des mesures pour assurer le bon fonctionnement des procédures disciplinaires lorsque l'on pouvait montrer que les procureurs avaient un comportement irrégulier ou bien que les juges étaient incompétents.

18. En outre, un certain nombre de nouveaux tribunaux importants, qu'il était prévu de créer en application de la Constitution adoptée en 1991, n'avaient été mis en place que depuis peu de temps, alors que, d'après la Constitution, ils auraient dû l'être dans l'année qui avait suivi la promulgation de cette dernière. Il s'agissait entre autres des nouvelles cours d'appel qui n'avaient été créées qu'en 1998. De l'avis des partisans de la loi modificatrice, la nécessité de représenter correctement les juges au Conseil judiciaire supérieur justifiait d'interrompre le mandat de cinq ans de ce dernier, garanti par la Constitution, bien que moins de deux années se fussent écoulées. Ce raisonnement avait été accepté par la Cour constitutionnelle dans son arrêt.

2.4 Objections à la loi

19. Les objections les plus sérieuses entendues par les rapporteurs ont été faites par les deux partis politiques de l'opposition (voir aussi CDL (99) 16), dont les porte-parole craignaient que les amendements n'aboutissent en fait au contrôle total du judiciaire par l'exécutif. C'est pourquoi, très souvent, les représentations de ces partis visaient non le texte de la loi lui-même, mais la manière dont il était ou dont on attendait qu'il soit appliqué. L'inquiétude exprimée était que les modifications de la procédure disciplinaire pour les juges et procureurs ne conduisent au renvoi massif de juges en place et ne menacent et compromettent l'indépendance du judiciaire.

20. Pour certains porte-parole de l'opposition, mais pas tous, le nouveau Conseil supérieur judiciaire était un organe hautement politisé, et la composante parlementaire du conseil n'avait été élue qu'avec les voix de la majorité actuelle du parlement (selon la version du gouvernement, cela a été dû au fait que les députés de l'opposition auraient refusé de participer au vote). Les députés de l'opposition n'acceptaient pas la bonne foi de la décision de remplacer l'ancien Conseil supérieur judiciaire.

21. Des objections ont également été soulevées contre le renforcement des pouvoirs du ministre de la Justice et de l'Intégration juridique européenne au motif qu'ils portaient atteinte à l'indépendance du judiciaire. Les représentants de l'opposition ne niaient pas que les poursuites pénales posaient un problème grave, mais ils se demandaient si les propositions contenues dans l'amendement à la loi sur le système judiciaire étaient le bon moyen d'aborder les problèmes.

22. Les rapporteurs ont également entendu un certain nombre d'autres objections de différentes sources. Par exemple, l'assouplissement des qualifications requises pour être

nommé juge ou procureur et l'idée même que le parlement devrait élire une partie du Conseil supérieur judiciaire.

3 Avis de la Commission de Venise

23. L'avis de la Commission de Venise tient compte de toutes les vues qui lui ont été soumises, y compris de celles des partis de l'opposition, et il ne faudrait pas y voir une critique négative du législateur ou des autorités judiciaires bulgares. Il est proposé dans un esprit de coopération et se veut une évaluation indépendante objective d'un document juridique pouvant contribuer à une meilleure compréhension des domaines qui ont donné lieu à controverse et qu'il est nécessaire d'aborder pour assurer le bon fonctionnement de la loi.

24. En examinant les diverses objections formulées à propos de la loi, il importe de noter d'emblée qu'il n'entre pas dans les attributions de la Commission d'exprimer un avis quant à la conformité des amendements à la loi sur le système judiciaire avec la Constitution bulgare. Cette question est du seul ressort de la Cour constitutionnelle de Bulgarie. La Commission s'est contentée d'examiner la loi bulgare à la lumière des normes internationales dans le domaine de la démocratie, des droits de l'homme et de la prééminence du droit. Les critères d'évaluation de ces amendements découlent des exigences relatives à l'indépendance du judiciaire qui figurent dans la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales et d'autres documents internationaux apparentés (y compris l'article 6.1 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, l'article 10 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et l'article 14.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques). Les commentaires porteront non seulement sur la stricte conformité des amendements avec les exigences internationales concernant l'indépendance du judiciaire, mais aussi sur des considérations relatives à la pertinence de ces amendements du point de vue de l'amélioration des conditions de garantie de cette indépendance. Par conséquent, cet avis ne se limite pas à proposer des amendements à la loi sur le système judiciaire, mais il signale aussi les dispositions de la Constitution elle-même qui pourraient être réexaminées.

3.1 La suspension du Conseil judiciaire supérieur existant

25. Les autorités bulgares étaient confrontées au choix suivant: ou bien remplacer le Conseil supérieur judiciaire existant par un nouveau, bien que deux années seulement de son mandat de cinq ans prévu par la Constitution se soient écoulées, ou bien laisser d'importants éléments du système judiciaire non représentés au conseil parce que les tribunaux dont ils sont les membres n'avaient pas été créés au moment de l'élection du conseil précédent, bien qu'il soit requis qu'ils le soient dans l'année suivant l'entrée en vigueur de la Constitution. La Cour constitutionnelle de Bulgarie avait considéré que les procédures qui étaient adoptées étaient conformes à la Constitution du pays, et cette conclusion doit être respectée par la Commission de Venise. Cette dernière estime que le choix de celle de deux dispositions contradictoires de la Constitution de la Bulgarie qui aurait dû l'emporter dans ces circonstances ne soulève aucune question en matière de droits fondamentaux.

26. Naturellement, la clause transitoire n° 4 de la Constitution ne peut être interprétée comme permettant la dissolution du Conseil judiciaire supérieur et l'élection d'un nouveau conseil toutes les fois que seront promulguées à l'avenir de nouvelles lois structurelles et procédurales mettant en œuvre des mandats constitutionnels. Une telle interprétation

permettrait à n'importe quelle nouvelle majorité parlementaire d'introduire de nouvelles lois de procédure pour appliquer la Constitution et, ce faisant, de modifier la composition du conseil pour l'adapter à la nouvelle organisation du pouvoir judiciaire. Par conséquent, cette clause transitoire ne doit pas être invoquée de nouveau.

27. Le caractère transitoire du choix opéré et le fait que cette décision était fondée sur l'interprétation de dispositions contradictoires de la Constitution ne justifieraient pas d'autres commentaires de la Commission de Venise, si ce n'est que, de manière générale, l'absence de consensus entre les grandes forces politiques avant qu'une telle décision ait été prise a inévitablement contribué à l'atmosphère de suspicion et de méfiance entourant le Conseil supérieur judiciaire depuis son existence.

3.2 La composition du Conseil supérieur judiciaire

28. Il n'y a pas de modèle type qu'un pays démocratique soit tenu de suivre pour créer son Conseil supérieur judiciaire tant que ledit conseil a pour but d'assurer le bon fonctionnement d'un pouvoir judiciaire indépendant dans un Etat démocratique. Bien qu'il existe des modèles dans lesquels l'intervention des autres branches du pouvoir (législatif et exécutif) soit apparemment exclue ou limitée au minimum, une telle intervention est à des degrés divers reconnue par la plupart des lois et justifiée par le contenu social des fonctions du Conseil supérieur judiciaire ainsi que par la nécessité de faire suivre les activités administratives du judiciaire par les autres branches du pouvoir de l'Etat. Il va de soi que le judiciaire doit répondre de ses actes conformément à la loi à condition que des procédures appropriées et justes soient prévues et qu'il ne puisse y avoir de dissolution que pour des raisons motivées. Néanmoins, on considère généralement que le principal objectif de l'existence même d'un Conseil supérieur judiciaire est de protéger l'indépendance des juges en les mettant à l'abri de toute pression des autres pouvoirs de l'Etat dans des domaines tels que le choix et la nomination des juges et l'exercice de fonctions disciplinaires.

29. Etant donné que le législateur bulgare a opté pour un Conseil supérieur judiciaire comportant la participation directe du législatif, avec l'élection d'un certain nombre de ses membres par le parlement, et de l'exécutif, avec la présidence du ministre de la Justice et de l'Intégration juridique européenne, la composition du conseil devient un élément important et déterminant qu'il faut examiner. La disposition selon laquelle onze des vingt-cinq membres du Conseil judiciaire supérieur sont élus par le parlement figure dans la Constitution elle-même. En vertu de cette dernière, tous les membres élus du conseil, y compris cette composante parlementaire, doivent être des juristes en exercice possédant de hautes qualités professionnelles et morales et ayant au moins quinze années d'expérience professionnelle. Neuf des onze membres de la composante parlementaire récemment élue du conseil sont des juges. La Commission de Venise ne considère pas qu'il puisse y avoir en soi la moindre objection à ce qu'une composante substantielle du Conseil judiciaire supérieur soit élue par le parlement.

30. La composition du conseil telle qu'elle figure dans la loi n'est pas en soi critiquable. Ce système pourrait parfaitement fonctionner dans une démocratie en place de longue date où l'administration de la justice est le plus souvent au-dessus du conflit de la politique partisane et où l'indépendance du judiciaire est très marquée et bien établie. Dans une telle situation, on n'attendrait pas que les représentants du parlement au conseil soient élus strictement en fonction de leur appartenance à un parti et, en tout état de cause, même si cela devait être le cas, les élus ne se sentiraient en aucune manière tenus d'agir selon les instructions ou les directives du parti qui les aurait élus.

31. La Commission de Venise considère que même s'il se peut que le Conseil judiciaire supérieur n'ait pas, en fait, été politisé, il n'est pas souhaitable que l'on ait ne serait-ce que l'impression d'une politisation des procédures de son élection. Dans chacune des deux élections les plus récentes de la composante parlementaire, sous deux gouvernements différents, les partis d'opposition n'ont pas participé au vote, de sorte que dans chaque cas, cette composante a effectivement été élue par les représentants des partis de gouvernement.

32. Il faudrait, pour l'élection de cette composante, essayer de parvenir à un degré élevé de consensus. Le Parlement bulgare examine les candidatures avant le vote en séance plénière dans une commission parlementaire. Il faudrait qu'un tel mécanisme puisse être utilisé pour assurer une participation appropriée de l'opposition aux élections au Conseil supérieur supérieur.

3.3 Les pouvoirs renforcés du ministre de la Justice et de l'Intégration juridique européenne

33. La présence au Conseil judiciaire supérieur, en qualité de président, du ministre de la Justice, comme il est prévu à l'article 130.5 de la Constitution, ne semble pas, en soi, porter atteinte à l'indépendance du conseil. En outre, dans les pays qui ont adopté des institutions similaires, la présence de membres du pouvoir exécutif dans les conseils du pouvoir judiciaire n'est pas rare. Ainsi, la Constitution italienne dispose que le Président de la République préside le Conseil du judiciaire et la Constitution française désigne le Président de la République comme président de ce conseil. En outre, en France, le ministre de la Justice est vice-président de droit du conseil, qu'il préside en l'absence du Président de la République.

34. Le ministère de la Justice s'est vu attribuer de nouveaux pouvoirs pour adresser des propositions au Conseil judiciaire supérieur concernant la nomination et la révocation du président de la Cour suprême de cassation, du président de la Cour administrative suprême et du procureur en chef, la détermination du nombre de juges, de procureurs et de magistrats instructeurs, et la nomination, la promotion, la rétrogradation, la mutation et la révocation de tous les juges, procureurs et magistrats instructeurs. De telles propositions ne pouvaient être faites jusqu'alors que par les chefs des différentes branches du judiciaire, le service des poursuites et le service des enquêtes. La commission considère que le fait de conférer le pouvoir de faire une telle proposition à un ministre du gouvernement ne prête pas en soi à objection au motif qu'il constituerait une atteinte à l'indépendance au judiciaire. Là encore, la doctrine de la séparation des pouvoirs n'exige pas qu'il n'y ait aucune intervention de l'une ou l'autre des deux branches du pouvoir dans une décision de nommer ou révoquer un juge. La Cour européenne des Droits de l'Homme a considéré que le fait de conférer à un gouvernement le pouvoir de nommer des membres d'un tribunal ne suffisait pas en soi à mettre en doute l'indépendance et l'impartialité de ses membres (Sramek contre Autriche, 22 octobre 1984, n° 84 de la série A des publications de la Cour). Dans le système bulgare, malgré le pouvoir du ministre de faire des propositions, la décision effective de nommer ou de révoquer est faite par le Conseil supérieur judiciaire, où la branche judiciaire dispose d'une représentation majoritaire. Cette décision fait suite à une audition devant un jury disciplinaire composé de cinq membres tirés au sort. En outre, les décisions du Conseil supérieur judiciaire, étant des décisions administratives, sont susceptibles d'un nouvel examen par la Cour administrative suprême pour des raisons de procédure mais pas pour des raisons de fond. En vertu de la Constitution, le Conseil

supérieur judiciaire est présidé par le ministre de la Justice et de l'Intégration juridique européenne. Celui-ci ne préside pas le jury disciplinaire.

35. Il faut toutefois mentionner que lorsque le conseil examine des propositions faites par le ministre, il serait préférable qu'une autre personne que ce dernier en assure la présidence. Il aurait peut-être été souhaitable que l'accroissement des pouvoirs du ministre, pour qu'il puisse faire des propositions au Conseil judiciaire supérieur, fût contrebalancé par une disposition prévoyant qu'en pareil cas la réunion serait présidée par une autre personne de rang élevé (par exemple, le président de la Cour constitutionnelle). Il est entendu toutefois qu'un tel changement ne pouvait être fait de façon formelle sans une modification de la Constitution de la Bulgarie.

36. Etant donné que le parlement nomme onze de ses membres par un vote à la majorité simple, il serait peut-être préférable d'accorder le pouvoir de recommander l'engagement d'une procédure disciplinaire aux inspecteurs, afin d'éliminer toute immixtion du gouvernement dans la procédure disciplinaire. Bien qu'ils soient nommés par le ministre de la Justice et de l'Intégration juridique européenne, les inspecteurs doivent avoir l'approbation du conseil (article 36.*a* de la loi sur le système judiciaire), et ils offrent donc une plus grande garantie d'impartialité.

3.4 Mises en garde aux tribunaux par le ministre de la Justice (article 172 de la loi sur le système judiciaire)

37. L'article 172 de la loi sur le système judiciaire (modifié) donne au ministre de la Justice et de l'Intégration juridique européenne le pouvoir d'«attirer l'attention des juges régionaux, de districts et des cours d'appel (…) sur ce qui apparaît au ministre comme des irrégularités dans leur travail d'engagement de procédures et d'instruction (…)». Afin d'éviter tout abus d'influence sur les tribunaux lorsqu'ils prennent des décisions sur les affaires relevant de leur juridiction, ces dispositions doivent être interprétées de façon stricte comme se référant uniquement aux irrégularités administratives. S'il y a ou s'il semble y avoir, des irrégularités dans la manière dont le tribunal traite une affaire quant au fond, c'est aux parties à la procédure, y compris le procureur, qu'il appartient de dénoncer ces irrégularités au tribunal de rang supérieur compétent, en faisant usage des voix de recours appropriées.

3.5 Décision disciplinaire de muter un magistrat à un autre district (article 169.5 de la loi sur le système judiciaire)

38. L'article 169.5 de la loi sur le système judiciaire permettra désormais, à titre disciplinaire, de muter un juge, un procureur ou un magistrat instructeur dans une autre circonscription judiciaire pour une durée pouvant atteindre trois ans. Le recours à la mutation à titre disciplinaire est sujet à contestation, en particulier du point de vue des citoyens de la région dans laquelle le juge, le procureur ou le magistrat instructeur sanctionné doit être muté.

3.6 Autorisation des congés (article 190.2 de la loi sur le système judiciaire)

39. L'article 190.2 de la loi réglemente l'autorisation des congés des juges, procureurs, et magistrats instructeurs. Son alinéa 4 établit que le ministre de la Justice a le pouvoir d'autoriser les congés des présidents des cours de district et des cours d'appel. On peut considérer que cette disposition confère au pouvoir exécutif une compétence administrative sur certains juges qui va à l'encontre du principe de l'indépendance du

judiciaire. Il semble qu'il serait plus conforme à ce principe de conférer cette compétence au Conseil supérieur judiciaire.

3.7 Qualifications requises pour être magistrat judiciaire (article 127 de la loi sur le système judiciaire)

40. La loi sur le système judiciaire modifiée prévoit un assouplissement des qualifications requises pour être nommé à des fonctions judiciaires (article 127). En particulier, les professions reconnues comme correspondant à des «états de service» à tous les niveaux du judiciaire ont été étendues de manière à inclure «les agents de l'Etat, les agents subalternes et les candidats à une fonction judiciaire». Tout en ayant conscience des difficultés pratiques auxquelles se heurte n'importe quel pays passant d'un système communiste à la démocratie pour trouver des candidats compétents à des fonctions judiciaires, la Commission de Venise estime qu'il est nécessaire de veiller à ce qu'un assouplissement des qualifications nécessaires ne conduise pas à une baisse du niveau professionnel du pouvoir judiciaire.

3.8 Exigence du consentement du tribunal pour renoncer à des poursuites

41. La Commission de Venise considère qu'une règle exigeant qu'un procureur ait le consentement du tribunal avant de renoncer à des poursuites est une réponse proportionnée à un soupçon de pratiques frauduleuses au sein du service des poursuites, car elle rend difficile pour le procureur la prise d'une décision sans justification objective.

3.9 Immunité des juges et des procureurs

42. Comme on l'a vu, les juges, procureurs et magistrats instructeurs, jouissent, aux termes de la Constitution, de la même immunité d'arrestation ou de poursuites pénales que les législateurs (article 132.1). Cette immunité ne peut être levée que par le Conseil supérieur judiciaire. La Constitution ne confère pas l'immunité d'instruction criminelle. Bien que l'immunité, à n'en pas douter, puisse être justifiée s'il était nécessaire d'empêcher les juges ou les procureurs d'être victimes de procédures abusives, il ne faudrait pas qu'elle ait pour effet de placer les juges et les procureurs au-dessus de la loi, sinon elle violerait le principe fondamental selon lequel nul n'est au-dessus de la loi. Malgré la conviction répandue qu'il y a de la corruption au sein du parquet, la Commission de Venise note qu'aucun cas de corruption n'a été établi. Cela peut-être faute de preuves; s'il y avait des preuves dans un cas pertinent, le Conseil supérieur judiciaire ne devrait pas hésiter à lever l'immunité pour engager une procédure judiciaire. Il serait important que la nécessité de lever l'immunité avant l'engagement d'une procédure n'ait pas pour effet d'empêcher des enquêtes dans les cas où il y aurait un motif raisonnable de suspecter qu'une infraction a été commise par un juge ou un procureur.

4 Conclusion

43. Prises individuellement, la plupart des mesures de la loi sur le système judiciaire modifiée qui ont été contestées semblent pouvoir être justifiées, mais si on les considère globalement, elles représentent un renforcement important du pouvoir de la majorité parlementaire et de l'exécutif. Bien que cette évolution se justifie par le grave problème que posent la criminalité et le système de justice pénale en Bulgarie, et bien que dans une démocratie le gouvernement démocratiquement élu et le ministre responsable doivent en dernière analyse être comptables du bon fonctionnement du système judiciaire, il serait

souhaitable qu'à long terme la Bulgarie puisse s'orienter vers un système dans lequel les juges eux-mêmes, et les procureurs, auraient la possibilité d'être davantage responsables du bon fonctionnement de la magistrature et où l'exécutif jouerait un moins grand rôle. Bien que le nouveau pouvoir exercé par l'exécutif du fait de la réforme de la loi sur le système judiciaire ne soit pas incompatible avec les normes européennes concernant l'indépendance du judiciaire, un usage judicieux et limité de ces nouveaux pouvoirs serait vivement recommandé.

44. Pour que le système judiciaire fonctionne correctement, il est indispensable que la culture politique évolue de manière que ce système ne soit pas un objet de controverse des partis politiques et que l'indépendance du judiciaire y soit consacrée. Un large consensus politique est indispensable si l'on veut que le Conseil judiciaire supérieur soit efficace. Malheureusement, ce consensus semble faire défaut. Il n'appartient pas à la Commission de Venise de chercher la faute ou de montrer du doigt les responsabilités. Si, en dernière analyse, il peut être nécessaire de faire en sorte qu'une minorité parlementaire ne puisse bloquer l'élection des membres du Conseil judiciaire supérieur devant être choisis par le parlement, il serait néanmoins souhaitable de chercher à obtenir le degré de consensus le plus élevé possible dans le processus d'élection.

45. La Commission de Venise tient à remercier tous les interlocuteurs bulgares qui ont rencontré leur rapporteur pour les discussions franches et riches d'enseignements qui leur ont permis d'évaluer la situation des systèmes judiciaires en Bulgarie dans un esprit d'authentique coopération.