Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
75
1949 - 2024
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 15947
25 mars 2024

Dialogue postsuivi avec la Bulgarie

Rapport[1]
Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi)
Corapporteurs: Mme Thórhildur Sunna ÆVARSDÓTTIR, Islande, Groupe des socialistes, démocrates et verts, et Mme Deborah BERGAMINI, Italie, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

La Bulgarie a adhéré au Conseil de l'Europe en 1992. Elle a fait l'objet d'une procédure de suivi parlementaire complète jusqu'en 2000. L'Assemblée parlementaire a décidé, par la Résolution 1211 (2000), de clore la procédure de suivi et d'engager un dialogue postsuivi sur un certain nombre de préoccupations en suspens, découlant du non-respect par la Bulgarie des engagements qu'elle a pris lors de son adhésion et des obligations incombant à tout État membre en vertu de l'article 3 du Statut du Conseil de l'Europe en matière de démocratie, d'État de droit et de droits humains (STE n° 1). Depuis 2000, l'Assemblée évalue systématiquement les progrès accomplis pour traiter ces préoccupations en suspens.

Dans le présent rapport, les corapporteures reconnaissent les progrès incontestables réalisés par la Bulgarie en termes de réformes cruciales et de cadre législatif mis en place dans les domaines du système judiciaire, de la lutte contre la corruption de haut niveau, des médias, des droits humains des minorités, de la lutte contre le discours de haine et la violence à l'égard des femmes, et considèrent que les autorités ont démontré de manière fiable leur volonté d'assurer la durabilité et l'irréversibilité des réformes. Elles mettent également en évidence certains sujets de préoccupation qui subsistent et appellent les autorités à les traiter sans délai. Elles proposent de clore le dialogue de postsuivi avec la Bulgarie et d'examiner les progrès accomplis dans le cadre des examens périodiques.

1. Renvoi en commission: Résolution 1115 (1997).

Sommaire **Page**

A. Projet de résolution 3
B. Exposé des motifs par Mme Thórhildur Sunna Ævarsdóttir et Mme Deborah Bergamini, co-rapporteures 6
1. Introduction 6
2. Contexte politique 8
3. Préoccupations en suspens recensées dans la Résolution 2296 (2019) 9
3.1. Système judiciaire et corruption à haut niveau 9
3.2. Médias 16
3.3. Droits humains des minorités 18
3.4. Discours de haine 20
3.5. Violence à l'égard des femmes 21
4. Conclusions 22

A. Projet de résolution[2]

1. La Bulgarie a adhéré au Conseil de l'Europe en 1992. Elle a fait l'objet d'une procédure de suivi complète jusqu'en 2000. L'Assemblée parlementaire a décidé, par la Résolution 1211 (2000), de clore la procédure de suivi et d'engager un dialogue postsuivi sur un certain nombre de préoccupations en suspens, découlant du non-respect par la Bulgarie des engagements qu'elle a pris lors de son adhésion et des obligations incombant à tout État membre en vertu de l'article 3 du Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 1) en matière de démocratie, d'État de droit et de droits humains. Depuis 2000, l'Assemblée évalue systématiquement les progrès accomplis pour traiter ces préoccupations en suspens.

2. L'Assemblée rappelle sa résolution la plus récente sur le dialogue postsuivi avec la Bulgarie, à savoir la Résolution 2296 (2019), dans laquelle elle a reconnu les progrès indéniables réalisés concernant les réformes cruciales et le cadre législatif mis en place, mais a décidé de poursuivre le dialogue postsuivi tant que les problèmes persistants au regard du système judiciaire, de la lutte contre la corruption à haut niveau, des médias, des droits humains des minorités, de la lutte contre le discours de haine et la violence à l'égard des femmes n'auront pas été traités, dans la perspective de garantir la pérennité et l'irréversibilité des réformes.

3. Il convient de saluer la Bulgarie pour avoir surmonté la crise et l'instabilité politiques, comme l'illustre les élections législatives anticipées consécutives tenues à cinq reprises, le 4 avril 2021, le 11 juillet 2021, le 14 novembre 2021 (le jour de l'élection présidentielle), le 2 octobre 2022 et le 2 avril 2023.

4. L'Assemblée apprécie le fait qu'un gouvernement de coalition ait été constitué en juin 2023 ainsi que la volonté et l'engagement politiques soutenus dont il fait preuve pour honorer pleinement les engagements et obligations figurant dans la Résolution 2296 (2019), comme le confirme la poursuite de la coopération avec les mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe, notamment avec la Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi) de l'Assemblée et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise).

5. L'Assemblée note avec satisfaction que les autorités sont parvenues à réunir la majorité parlementaire requise pour apporter les changements constitutionnels indispensables à la mise en place d'un système judiciaire pleinement indépendant et à la préservation du caractère pérenne et irréversible de la réforme. Les amendements au chapitre VI de la Constitution relatifs à la gouvernance du pouvoir judiciaire et du parquet répondent à certaines préoccupations exprimées de longue date par l'Assemblée. En particulier, la suppression de la plénière du Conseil supérieur de la magistrature et la création de deux conseils distincts – l'un pour les juges, l'autre pour les procureurs et magistrats instructeurs – chargés chacun de la nomination, de la promotion, de la mutation et de la révocation respectivement des juges et des procureurs, ainsi que des questions disciplinaires les concernant, répondent aux recommandations majeures de la Commission de Venise.

6. Par ailleurs, la transformation en profondeur du parquet visant à protéger l'autonomie individuelle et l'indépendance des procureurs et la révision du rôle et des pouvoirs du procureur général en vue de limiter l'excès de pouvoirs dans le système judiciaire et de garantir l'obligation du procureur général de rendre des comptes sont également conformes aux recommandations de la Commission de Venise.

7. Si les amendements constitutionnels dans le domaine judiciaire constituent, dans l'ensemble, une avancée considérable vers le respect des engagements et des obligations de la Bulgarie, il est regrettable que les questions relatives au système judiciaire n'aient pas toutes été traitées dans le cadre de la réforme en cours. En particulier, la période probatoire de cinq ans, prévue pour les juges, a été conservée. De plus, les vastes compétences de l'Inspection de la magistrature, définies de manière ambiguë, et l'absence de garanties contre d'éventuelles ingérences dans le fond des décisions des tribunaux sont problématiques.

8. L'Assemblée se félicite des mesures prises par les autorités bulgares pour lutter contre la corruption à haut niveau. Elle salue l'adoption, le 6 octobre 2023, de la loi anticorruption, qui prévoit une nouvelle structure et de nouvelles compétences pour la commission chargée de la lutte contre la corruption et la commission chargée de la confiscation des avoirs illicites, notamment le fait de pouvoir enquêter sur des infractions de corruption commises par des personnes occupant des fonctions publiques. Cette compétence, qui faisait auparavant défaut, était l'un des principaux points faibles de l'ancienne commission anticorruption.

9. Les amendements au Code de procédure pénale, adoptés le 26 mai 2023 et prévoyant un contrôle juridictionnel des décisions de procureurs de ne pas ouvrir une enquête, notamment en cas d'infractions liées à de la corruption, constituent également une évolution positive.

---

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 6 mars 2024.

10. L'Assemblée note avec satisfaction l'adoption, le 27 janvier 2023, de la loi sur la protection des lanceurs d'alerte ou des personnes divulguant publiquement des informations sur des infractions, loi attendue depuis longtemps et qui prévoit un cadre juridique complet et simplifié pour les signalements et la protection des lanceurs d'alerte, conformément aux normes démocratiques. Les amendements à la loi sur les marchés publics visant à assurer une plus grande transparence constituent également un progrès notable. Par ailleurs, l'Assemblée prend note des travaux en cours sur une nouvelle législation relative au lobbying et à la corruption transnationale.

11. L'Assemblée prend note du deuxième rapport de conformité du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) sur la Bulgarie, évaluant la mise en œuvre des recommandations du quatrième cycle d'évaluation sur la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs. Le rapport conclut que la Bulgarie a mis en œuvre 16 des 19 recommandations et que les trois recommandations restantes ont été partiellement mises en œuvre.

12. L'Assemblée renvoie au rapport du cinquième cycle d'évaluation du GRECO sur la Bulgarie évaluant l'efficacité du cadre mis en place pour prévenir et combattre la corruption parmi les personnes chargées de hautes fonctions exécutives et les membres de la police. Le GRECO a formulé 28 recommandations dont le degré de mise en œuvre sera évalué en 2024. L'Assemblée demande instamment aux autorités bulgares de mettre pleinement en œuvre les recommandations formulées par le GRECO au titre de ses quatrième et cinquième cycles.

13. Malgré les scandales de corruption à haut niveau qui ont éclaté dans le pays, la réalisation de progrès significatifs se traduisant par des condamnations définitives dans les affaires de ce type fait encore défaut. En 2023, des personnalités politiques bulgares ont été sanctionnées dans des pays tiers, dans des affaires liées à de la corruption à haut niveau, après l'abandon des procédures judiciaires à leur encontre en Bulgarie. L'Assemblée espère que les nouvelles mesures de lutte contre la corruption démontreront leur efficacité par des résultats concrets, notamment par des condamnations définitives dans des affaires de corruption à haut niveau.

14. Plus de 90 arrêts de principe de la Cour européenne des droits de l'homme concernant la Bulgarie sont en attente d'exécution, dont plus de la moitié depuis au moins dix ans. L'Assemblée appelle les autorités à coopérer avec le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe afin de réaliser des progrès tangibles dans l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

15. L'Assemblée note avec satisfaction que la Bulgarie a considérablement amélioré la situation en matière de liberté d'expression. Il convient de noter un certain nombre d'évolutions positives, notamment les amendements au Code pénal adoptés en juillet 2023 qui renforcent la protection des journalistes dans les affaires de diffamation présumée à l'égard de fonctionnaires. L'allègement de la responsabilité pénale répond à une recommandation de longue date du Conseil de l'Europe. Il convient en outre de reconnaître l'amélioration considérable de la jurisprudence des tribunaux nationaux concernant les accusations de diffamation à l'encontre de journalistes, en application de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

16. En revanche, l'Assemblée déplore la persistance de problèmes tels qu'un degré élevé de concentration des médias et le manque de transparence de la propriété des médias, de la distribution et des fournisseurs de médias. L'Assemblée appelle les autorités bulgares à prendre des mesures législatives pour régler ces problèmes.

17. L'Assemblée demeure préoccupée par la situation fragile de la population rom, qui constitue le groupe minoritaire le plus grand et représente près de 5 % de la population bulgare. Alors qu'un certain nombre de programmes, de stratégies et de plans d'action ont été mis en œuvre ces dernières années pour améliorer la situation des Roms, aucun progrès majeur n'a été constaté et les statistiques relatives à l'emploi, au logement, à la situation matérielle, à l'éducation et à la santé de la population rom restent alarmantes. L'Assemblée demande instamment aux autorités bulgares de poursuivre leurs efforts afin de réaliser des progrès tangibles en matière d'intégration et d'inclusion de la population rom.

18. L'Assemblée note avec satisfaction que de nombreuses mesures ont été prises pour lutter contre le discours de haine. Les amendements les plus récents au Code pénal, adoptés en juillet 2023, donnent une définition plus détaillée du discours et des crimes de haine et prévoient un durcissement des sanctions pour ce type d'infractions. Les campagnes et les formations menées à l'échelle nationale ont fortement contribué à sensibiliser davantage le public et les professionnels concernés.

19. L'Assemblée constate que des progrès considérables ont été accomplis en ce qui concerne la lutte contre la violence à l'égard des femmes. Elle salue notamment l'adoption, en juillet et août 2023, des amendements au Code pénal qui permettent aux victimes de violences domestiques de bénéficier d'une protection à un stade précoce, quel que soit le statut juridique de leur relation. De plus, les amendements à la loi sur la protection contre les violences domestiques accordent des droits supplémentaires aux victimes. Dans le même temps, l'Assemblée exhorte les autorités bulgares à augmenter les ressources budgétaires allouées aux refuges pour les victimes de violences domestiques.

20. Si les progrès réalisés globalement par la Bulgarie en vue du respect de ses engagements et obligations sont indéniables, certaines insuffisances persistent et des mesures doivent être prises pour y remédier. L'Assemblée appelle les autorités bulgares à poursuivre la réforme constitutionnelle en cours et à traiter d'autres questions en suspens, en coopérant étroitement avec les experts juridiques de la Commission de Venise et du Conseil de l'Europe.

21. L'Assemblée rappelle que les élections législatives anticipées qui se sont succédé en 2021-2023 ont toutes été observées par ses commissions *ad hoc* pour l'observation des élections. Le cadre juridique en place était adéquat pour la conduite d'élections démocratiques et les libertés fondamentales ont été respectées. Dans l'ensemble, les élections consécutives ont été jugées compétitives et bien gérées par l'administration électorale.

22. L'Assemblée note que la Commission européenne a mis fin, en septembre 2023, au mécanisme de coopération et de vérification établi pour la Bulgarie, compte tenu des progrès satisfaisants accomplis pour tous les indicateurs et de la mise en œuvre des recommandations formulées au titre de ce mécanisme concernant le système judiciaire, la lutte contre la corruption et la criminalité organisée.

23. Au vu de ces éléments, l'Assemblée décide de clore le dialogue postsuivi avec la Bulgarie et de suivre l'évolution de la situation dans le pays en matière d'État de droit, de démocratie pluraliste et de droits humains, dans le cadre de ses examens périodiques.

B. Exposé des motifs par M^me^ Thórhildur Sunna Ævarsdóttir et M^me^ Deborah Bergamini, co-rapporteures

1. Introduction

1. La Bulgarie a adhéré au Conseil de l'Europe en 1992. Elle a fait l'objet d'une procédure de suivi complète jusqu'en 2000, date à laquelle l'Assemblée parlementaire a décidé, par la Résolution 1211 (2000), de clore la procédure de suivi complète et d'engager un dialogue postsuivi «sur les questions figurant au paragraphe 4 [de la Résolution 1211 (2000)] ou sur toute autre question relevant des obligations de la Bulgarie en tant qu'État membre du Conseil de l'Europe». Depuis, la Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi) a présenté trois rapports à l'Assemblée, en 2010, 2013 et 2019.

2. En 2014, la procédure de suivi de l'Assemblée a subi quelques modifications. L'Assemblée a notamment décidé que les rapports relatifs au dialogue postsuivi comporteront désormais un projet de résolution qui pourra soit indiquer qu'il convient de mettre un terme au dialogue postsuivi, soit fixer des délais concrets pour la mise en œuvre des engagements en suspens. Dans le second cas, si le rapport suivant soumis à l'Assemblée indique que les délais n'ont pas été respectés, le pays concerné est à nouveau soumis à une procédure de suivi complète (article 13 du mandat de la Commission de suivi).

3. En d'autres termes, le règlement prévoit qu'à compter de 2014, la commission de suivi préparera tout au plus deux rapports, dont le second contiendra un projet de résolution proposant à l'Assemblée soit de clore le dialogue postsuivi, soit de soumettre à nouveau le pays à une procédure de suivi complète. Comme indiqué au paragraphe 1, la commission a déjà publié un rapport depuis l'entrée en vigueur des nouvelles règles; c'était en 2019. À l'issue d'un débat, l'Assemblée a adopté la Résolution 2296 (2019) dans laquelle elle a énuméré les six domaines où subsistaient des préoccupations concernant les droits humains et le fonctionnement des institutions démocratiques en Bulgarie, et a décidé d'évaluer, en juin 2020, les progrès réalisés dans ces domaines. Ces domaines incluaient notamment la corruption à haut niveau, la transparence de la propriété des médias, les droits humains des minorités, le discours de haine et la violence à l'égard des femmes.

4. Toutefois, de juillet 2020 jusqu'à récemment, la Bulgarie a traversé une crise politique majeure qui a entraîné l'organisation consécutive d'élections législatives anticipées à cinq reprises: le 4 avril 2021, le 11 juillet 2021, le 14 novembre 2021 (le jour de l'élection présidentielle), le 2 octobre 2022 et le 2 avril 2023 pour les dernières en date. Pendant quasiment toute cette période, la Bulgarie a été dirigée par des gouvernements techniques provisoires. Nous examinerons le contexte politique du fonctionnement des institutions démocratiques dans la partie 2 ci-après.

5. Nous avons été nommées rapporteures le 1^er^ février 2022 (Thórhildur Sunna Ævarsdóttir) et le 13 septembre 2023 (Deborah Bergamini).

6. Dans le cadre de la préparation du présent rapport, nous avons été confrontées à la tâche difficile de déterminer si les évolutions intervenues depuis juin 2019 dans les six domaines de préoccupation justifiaient de proposer à l'Assemblée de clore le dialogue postsuivi ou au contraire de soumettre à nouveau la Bulgarie à une procédure de suivi complète.

7. Pour mener à bien notre mission, nous avons effectué une visite d'information à Sofia du 17 au 19 septembre 2023. Nous y avons rencontré les plus hauts représentants des autorités législatives, exécutives et judiciaires du pays et notamment le président du Parlement, le Premier ministre et les ministres de la Justice et de l'Intérieur, les chefs des groupes politiques parlementaires, le procureur général et le président de la Cour suprême. Ces réunions ont été particulièrement propices au dialogue politique. Nous avons également consacré beaucoup de temps à des échanges de vues avec des représentants de la société civile dont les compétences spécialisées et l'expérience personnelle ont largement contribué à notre compréhension de la situation sur le terrain. En outre, le 23 novembre 2023, nous avons tenu une réunion en ligne avec la vice-Première ministre et ministre des Affaires étrangères qui était absente de Sofia lors de notre visite.

8. Le présent rapport a également pris en considération les avis juridiques de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) concernant le projet d'amendements à la Constitution[3], les projets d'amendements au Code de procédure pénale et à la Loi sur le système judiciaire[4], le projet d'amendements à la Loi sur le système judiciaire concernant l'Inspectorat du Conseil Supérieur de la Magistrature[5], ainsi qu'un avis intérimaire urgent portant sur le projet de nouvelle Constitution[6].

9. Nous avons également tenu compte des observations et conclusions des institutions compétentes et des mécanismes de suivi des conventions du Conseil de l'Europe auxquelles la Bulgarie est partie. Nous nous sommes notamment appuyées sur le rapport de la Commissaire aux droits de l'homme relatif à la Bulgarie[7], les rapports d'évaluation et de conformité des quatrième et cinquième cycles d'évaluation établis par le Groupe d'États contre la corruption (GRECO)[8], le rapport du cinquième cycle d'évaluation du Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL)[9], le rapport d'évaluation du troisième cycle d'évaluation du Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA)[10], le quatrième avis sur la Bulgarie adopté par le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE n° 157)[11] et les observations du gouvernement[12], la Résolution du Comité des Ministres sur la mise en œuvre par la Bulgarie de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales[13] ainsi que le cinquième rapport soumis par la Bulgarie[14]. Nous avons également pris connaissance du rapport du sixième cycle de suivi de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) sur la Bulgarie et des observations du gouvernement[15] ainsi que du rapport du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT)[16] et des observations du gouvernement[17].

10. L'Assemblée a observé les élections présidentielle et législatives mentionnées au paragraphe 4 et a débattu les rapports des missions d'observation[18] préparés par les commissions *ad hoc*. Le présent rapport se fonde également sur les conclusions de ces missions d'observation.

11. Les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme concernant la Bulgarie sont une autre source d'information utile sur l'état de la démocratie dans le pays. Nous nous sommes également appuyés sur les documents du Comité des Ministres sur la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour[19].

12. La Bulgarie est devenue membre de l'Union européenne en 2007. Lors de son adhésion, la Commission européenne a mis en place un mécanisme de coopération et de vérification (MCV) pour régler les problèmes subsistant en particulier dans le domaine de la justice, de la corruption et de la criminalité organisée. À ce jour, 13 rapports annuels ont été publiés, le dernier datant d'octobre 2019[20]. Nous avons pris connaissance des conclusions de leurs travaux. En septembre 2023, l'Union européenne a mis fin au mécanisme de coopération et de vérification pour la Bulgarie, qui reste soumise aux rapports annuels de la Commission européenne relatifs à l'État de droit. Avant de parvenir à la conclusion finale du présent rapport, nous avons effectué une visite, le 12 février 2024, à la Direction de la Commission européenne chargée du suivi de l'État de droit dans les États membres de l'Union européenne (DG-Just) et avons tenu un échange de vues avec les agents responsables de la Bulgarie.

13. En outre, en 2016, cinq procureurs des États membres de l'Union européenne, aidés par le Service d'appui à la réforme structurelle, ont préparé une analyse indépendante du modèle structurel et fonctionnel du parquet et une analyse de son indépendance. Nous nous sommes familiarisés avec les résultats de cette analyse.

14. Nous sommes convaincues que ces diverses sources d'information nous ont permis d'élaborer un rapport objectif et équilibré évaluant les progrès réalisés par la Bulgarie du point de vue du fonctionnement des institutions démocratiques. Nous avons en particulier cherché à déterminer dans quelle mesure les

---

3. CDL-AD(2023)039.
4. CDL-AD(2022)032.
5. CDL-AD(2022)022.
6. CDL-AD(2020)035.
7. CommDH(2020)8.
8. Deuxième rapport de conformité du 4e cycle, GrecoRC4(2019)24 publié le 17 janvier 2020 et rapport d'évaluation du 5e cycle, GRECO/Eval5Rep(2022)9 publié le 19 janvier 2023.
9. Moneyval(2022)1 adopté en mai 2022.
10. GRETA(2021)04 publié le 29 avril 2021.
11. ACFC/OP/IV(2020)001Final adopté le 26 mai 2020.
12. GVT/Com/IV(2020)002 reçu le 7 octobre 2020.
13. CM/ResCMN (2021)1 adopté le 13 janvier 2021.
14. ACFC/SR/V(2021)008.
15. Rapport de l'ECRI sur la Bulgarie publié le 4 octobre 2022.
16. CPT/Inf(2022)20.
17. CPT/Inf(2022)21.
18. Doc. 15292, Doc. 15355, Doc. 15428, Doc. 15656 et Doc. 15774.
19. 16e rapport annuel du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme.
20. COM(2019)498final.

réformes engagées par les autorités répondent aux préoccupations exprimées par l'Assemblée dans sa Résolution 2296 (2019), si le processus de réforme est durable, irréversible et s'il est suffisamment bien ancré dans la politique bulgare.

15. Nous avons soumis l'avant-projet de rapport à la commission de suivi, qui, à sa réunion des 4 et 5 décembre 2023, a décidé de le communiquer aux autorités bulgares pour commentaires. Le présent rapport a été révisé en tenant compte des commentaires reçus des autorités le 9 février 2024.

16. Enfin, nous tenons à remercier la délégation parlementaire bulgare auprès de l'Assemblée et son Secrétariat pour leur excellente coopération lors de l'organisation de notre visite dans le pays et pour leur aide à l'établissement de contacts et à la collecte d'informations auprès de différentes autorités, ainsi que le chef du Bureau de liaison du Conseil de l'Europe auprès de l'Union européenne pour avoir facilité notre visite à Bruxelles.

2. Contexte politique

17. La dernière élection présidentielle en date s'est tenue en novembre 2021. Le candidat du BSP (Parti socialiste) Rumen Radev a remporté l'élection avec 66,72 % des voix contre 31,80 % pour le candidat du parti au pouvoir (GERB – Citoyens pour le développement européen de la Bulgarie). La colistière de M. Radev était Mme Iliana Iotova.

18. La période comprise entre juillet 2020 et avril 2023 a été marquée par une crise et une instabilité politiques à la suite de manifestations de masse. Celles-ci ont été déclenchées par de nombreux scandales de corruption concernant, entre autres, l'allocation de fonds de l'Union européenne, des projets d'infrastructure et des subventions gouvernementales. Les élections législatives consécutives n'ont pas abouti à la stabilité des gouvernements avant avril 2023.

19. Bien que ces facteurs contextuels ne relèvent pas du champ d'application de l'actuel rapport de suivi, il est évident qu'ils ont un impact inévitable sur le fonctionnement des institutions démocratiques et sur le processus de réforme. À cet égard, nous tenons à souligner les progrès réalisés malgré la situation politique difficile et les élections répétées et à féliciter les autorités bulgares pour leurs engagements à accomplir toutes les obligations liées à leur adhésion au Conseil de l'Europe.

20. À la suite des élections législatives anticipées d'avril 2023, six partis politiques et coalitions sont entrés au parlement : le GERB-SDS a remporté 69 sièges sur les 240 (soit 2 de plus qu'en octobre 2022), talonné par le PP-DB (coalition entre Poursuivons le changement (PP) fondé en mai 2021 et Bulgarie démocratique) qui en totalisait 64 (9 de moins que lors de la précédente législature). Le parti d'extrême droite prorusse Renouveau en a obtenu 37 (10 de plus), DPS (représentant les minorités) 36, le BTS (socialistes) 23 et ITN (Il y a un tel peuple) 11.

21. Le 6 juin 2023, le Parlement bulgare a approuvé une coalition entre les deux principaux groupes politiques, le GERB et le PP-DB. Conformément à l'accord de coalition, M. Nikolay Denkov du PP-DB occupera le poste de Premier ministre durant les neuf premiers mois avant de laisser sa place à Mme Mariya Gabriel du GERB qui aura exercé jusque-là les fonctions de Vice-Première ministre et ministre des Affaires étrangères.

22. Le gouvernement de coalition s'est accordé sur une politique pro-Union européenne ayant pour principales priorités l'adhésion à l'espace Schengen et à l'Union monétaire européenne. Il est déterminé à combattre l'influence de la Fédération de Russie dans le secteur de la sécurité en Bulgarie. S'agissant de la politique intérieure, la réforme de la justice et la lutte contre la corruption à haut niveau sont au centre de ses préoccupations.

23. En mai 2019, les élections européennes ont été remportées par le GERB (31,07 %) suivi du Parti socialiste (24,26 %), du DPS (16,55 %) et du Mouvement pour les droits et libertés (7,36 %). Les élections municipales et élections des maires ont eu lieu le 27 octobre 2019. Le GERB, parti au pouvoir, a obtenu 15 des 28 sièges de maire (contre 22 en 2015). Il a enregistré un léger recul dans les villes de plus petite taille mais a gardé la mainmise sur les grands centres touristiques et industriels.

3. Préoccupations en suspens recensées dans la Résolution 2296 (2019)

3.1. Système judiciaire et corruption à haut niveau

24. Il ne peut y avoir de lutte efficace contre la corruption sans un système judiciaire indépendant, raison pour laquelle nous traitons les deux questions dans un seul et même chapitre.

25. Le système judiciaire bulgare a fait l'objet d'une réforme majeure adoptée par le gouvernement en place en 2014, approuvée par le parlement en 2015 et suivie d'un processus législatif supplémentaire en 2015-2017. Les changements introduits par cette réforme ont contribué à d'indéniables progrès dans le domaine judiciaire et ont répondu à diverses préoccupations exprimées par les acteurs nationaux et la communauté internationale, notamment l'Assemblée[21]. Alors que la Commission de Venise avait relevé dans son avis[22] un certain nombre de problèmes non encore réglés en 2015-2017, il convient de souligner que la majorité d'entre eux ont été pris en compte dans la réforme constitutionnelle la plus récente, engagée par les autorités après la formation du gouvernement en mai 2023 et adoptée à la grande majorité par l'Assemblée nationale le 20 décembre 2023 (165 votes pour, 71 votes contre et une abstention).

26. Nous félicitons les autorités pour avoir réuni la majorité parlementaire requise pour la révision de la Constitution, qui est indispensable pour mettre en place un système judiciaire totalement indépendant et pour garantir la pérennité et l'irréversibilité de la réforme. Les amendements au chapitre VI de la Constitution relatifs à la gouvernance du pouvoir judiciaire et du parquet répondent à certaines préoccupations exprimées de longue date par l'Assemblée.

27. La composition, le mode de nomination et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) ainsi que le rôle joué par le procureur général dans cette instance étaient l'axe principal de la récente réforme constitutionnelle.

28. La réforme de 2015-2017 a créé deux chambres distinctes au sein du CSM (l'une pour les juges, composée de 14 membres, et l'autre pour les procureurs/magistrats instructeurs, composée de 11 membres). Bien que la plénière du CSM se soit vue retirer la plupart de ses pouvoirs de nomination, de sanction et de révocation des juges et des procureurs (qui ont été confiés aux deux chambres), elle a gardé le pouvoir de nomination et de révocation du président de la Cour suprême de cassation, du président de la Cour administrative suprême et du procureur général, de même que le pouvoir de révoquer les membres judiciaires élus, et certains pouvoirs réglementaires.

29. Le procureur général conserve une influence accrue au sein de la chambre des procureurs du CSM et reste le supérieur hiérarchique des membres issus du Parquet et des membres non professionnels ayant une expérience en matière de poursuites. Il était très préoccupant que les procureurs, et en particulier le procureur général, soient autant impliqués dans la gouvernance des juges, notamment pour certaines questions non disciplinaires.

30. Les autorités bulgares ont tenté de remédier à ces lacunes persistantes dans l'organisation et le fonctionnement du CSM en préparant des amendements en 2019 et 2020. Il convient de noter que le ministère de la Justice a sollicité l'avis de la Commission de Venise dans les deux cas, ce qui témoigne de la volonté de coopération des autorités. Cela dit, du fait de l'instabilité politique et des élections législatives répétées, ces projets d'amendements ont été abandonnés.

31. Les amendements constitutionnels adoptés en décembre 2023 ont supprimé la plénière du CSM et créé deux conseils indépendants, l'un pour les juges, l'autre pour les procureurs et magistrats instructeurs. La suppression de la plénière du CSM répond à la préoccupation selon laquelle les procureurs, et le procureur général en particulier, sont excessivement impliqués dans la gouvernance des juges.

32. Le nouveau Conseil supérieur de la magistrature compte 15 membres, parmi lesquels le président de la Cour suprême de cassation (qui en assure la présidence), le président de la Cour administrative suprême ainsi que 8 juges élus par leurs pairs et 5 juristes en exercice ayant 15 ans d'expérience, élus par l'Assemblée nationale à la majorité des deux tiers. Cette composition est conforme à la Recommandation du Comité des Ministres[23] selon laquelle «[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».

---

21. Résolution 1915 (2013).
22. CDL-AD(2017)018.
23. CM/Rec(2010)12.

33. Le nouveau Conseil supérieur des procureurs (CSP) compte dix membres, parmi lesquels le procureur général, deux procureurs élus directement par leurs pairs, un membre élu directement par des magistrats instructeurs et six membres élus par l'Assemblée nationale à la majorité des deux tiers. Le quota public dans la composition du CSP a été relevé par rapport à celui indiqué dans l'ancienne loi.

34. Le mandat des membres du CSM et du CSP est de quatre ans. Ils ne peuvent être réélus immédiatement après l'expiration de ce mandat. La procédure de sélection est transparente et contrôlée par des organisations publiques et professionnelles.

35. Les pouvoirs liés à la nomination, à la promotion, à la mutation et à la révocation des juges et des procureurs ainsi qu'aux questions disciplinaires les concernant, sont désormais confiés aux conseils compétents. Les pouvoirs de nomination et de révocation des présidents de la Cour suprême de cassation et de la Cour administrative suprême seront quant à eux transférés du Président au CSM. Ce changement répond à une préoccupation exprimée de longue date quant aux pouvoirs des procureurs au sein du CSM.

36. Selon un amendement important à la loi sur le système judiciaire adopté en 2023 dans le cadre de l'exécution du groupe d'arrêts SZ/Kolevi rendu par la Cour européenne des droits de l'homme, la décision du CSM de révoquer un juge doit être prise au titre d'une procédure contradictoire comprenant des audiences. Cette décision fait l'objet d'un contrôle juridictionnel.

37. Dans le système mis en place en 2015-2017, la question du rôle des procureurs dans la gouvernance des juges était étroitement liée à celle, plus générale, de la position du procureur général dans le système judiciaire bulgare. En particulier, l'absence de mécanisme effectif permettant d'engager la responsabilité pénale du procureur général et de ses substituts et de leur demander des comptes ainsi que l'absence de contrôle juridictionnel des décisions du procureur de ne pas ouvrir une enquête sont des préoccupations de longue date. L'impossibilité de mener des enquêtes pénales effectives à l'encontre du procureur général et de ses substituts a été relevée par la Cour européenne des droits de l'homme (arrêt *Kolevi c. Bulgarie* du 5 novembre 2009) et le Conseil de l'Europe en général. Lors de notre visite, l'agence anticorruption nous a informées des limites que cela imposait à la lutte contre la corruption. Nous reviendrons sur cette question aux paragraphes 61-83.

38. Le parquet était également chargé de la «supervision générale de la légalité». Cette compétence vaguement définie donnait aux procureurs des pouvoirs de coercition dans les affaires administratives, y compris les litiges privés. Par conséquent, ils pouvaient intervenir au nom de l'État, procéder à des vérifications et rendre des ordonnances exécutoires. Ce point avait été jugé préoccupant dans les précédents avis de la Commission de Venise.

39. Les amendements à la Constitution adoptés récemment répondent à la majorité de ces questions et prévoient une transformation en profondeur du parquet pour veiller à ce qu'il soit tenu de rendre des comptes et à ce qu'il soit efficace, tout en protégeant l'autonomie individuelle des procureurs.

40. Avant la réforme constitutionnelle la plus récente, le procureur général était nommé pour un mandat de sept ans non renouvelable à l'issue d'une procédure de sélection et de désignation de candidats par le CSM, ce qui était ensuite confirmé par le Président de la République. Les candidats pouvaient être présentés à l'initiative des membres de la chambre des procureurs du CSM ou par le ministre de la Justice.

41. La nomination du procureur général en octobre 2019 a largement démontré les lacunes de cette procédure. Les groupes non gouvernementaux de défense des droits humains et de la justice contestaient le professionnalisme, l'intégrité et l'indépendance du candidat. Comme il était le seul candidat, le Président a apposé son veto à cette nomination, affirmant que "la nomination d'un candidat unique privait non seulement la procédure de son caractère concurrentiel, mais ôtait également tout prestige et toute légitimité au futur procureur en chef." Le vote au sein du CSM a passé outre au veto présidentiel et M. Geshev a été confirmé dans ses fonctions de procureur en chef. Son inaction présumée en tant que procureur général adjoint concernant la corruption à haut niveau et sa nomination ultérieure au poste le plus élevé de l'accusation ont été l'une des causes des manifestations de masse en juillet 2020. En juin 2023, dans une évolution positive, le procureur général très critiqué a été démis de ses fonctions.

42. Les amendements constitutionnels disposent que le procureur général doit être nommé, pour une durée de cinq ans non renouvelable, et démis de ses fonctions par le Président de la République sur proposition du CSP. Cette disposition est conforme à l'avis de la Commission de Venise, selon lequel les mandats renouvelables peuvent mettre gravement en péril l'indépendance du titulaire de fonctions. Nous félicitons les autorités d'avoir supprimé, à la suite de la recommandation de la Commission de Venise, la

disposition qui autorisait initialement un second mandat. Les candidats aux fonctions de procureur général peuvent être présentés par trois membres du CSP et par le ministre de la Justice. Le président ne peut mettre son veto à aucune nomination ou révocation à la suite d'une nouvelle présentation de la proposition.

43. Les amendements constitutionnels clarifient les pouvoirs du procureur général et limitent leur concentration. Comme indiqué précédemment, ils suppriment les pouvoirs excessifs que le procureur général peut exercer sur les juges au sein du CSM, en plus de renforcer l'indépendance des procureurs au CSP. Comme il ressort du paragraphe 33, ils accordent une nette prédominance aux membres élus par le parlement, les procureurs n'étant que faiblement représentés au CSP.

44. Cependant, la Commission de Venise a estimé, dans son avis[24], que cette composition du CSP allait au-delà de la nécessité de veiller à ce que le parquet soit tenu de rendre des comptes et qu'il soit efficace et créait un risque de contrôle de cette institution par la majorité au pouvoir. Malgré la recommandation de la Commission de Venise de revoir la composition du CSP pour assurer une représentation plus équitable des procureurs élus, l'amendement a été adopté sous sa forme initiale. Dans leurs commentaires, les autorités ont attiré notre attention sur l'amendement au paragraphe 2 de l'article 117 de la Constitution, qui consacre expressément l'indépendance du pouvoir judiciaire. Le parquet faisant partie du pouvoir judiciaire, les procureurs et les magistrats instructeurs sont tenus de servir uniquement la loi. Cette clarification, qui n'existait pas avant la récente réforme, est importante, selon les autorités, car elle permettra dans les interprétations futures de mieux faire la distinction entre partie et arbitre à la procédure.

45. En vertu de la Constitution modifiée, le ministère public n'aura plus le pouvoir de «contrôle général de la légalité», mais veillera au respect de la loi en contestant les actes prétendument illégaux devant les tribunaux dans les cas prévus par la loi ou lorsque, en plus des affaires pénales, il prend part – dans les cas prévus par la loi – à d'autres affaires, en défendant des intérêts publics significatifs ou des personnes qui ont besoin d'une protection spéciale.

46. Les amendements constitutionnels prévoient également l'obligation de rendre des comptes et la responsabilité pénale du Procureur général et de ses substituts. Le 26 mai 2023, l'Assemblée nationale a adopté une loi, modifiant et complétant le Code de procédure pénale et mis en place un mécanisme qui permet d'engager la responsabilité pénale du procureur général et de ses substituts et de leur demander des comptes, ce qui est un développement positif majeur. La loi prévoit également que les décisions des procureurs de ne pas ouvrir d'enquête peuvent faire l'objet d'un contrôle juridictionnel. Ces nouvelles dispositions répondent à des préoccupations déjà anciennes de la Commission de Venise et de l'Assemblée.

47. Une majorité des recommandations de l'Assemblée a été mise en œuvre du fait de l'adoption de ces amendements constitutionnels. La Commission de Venise a également salué ces amendements, estimant qu'ils étaient de nature à renforcer l'indépendance judiciaire.

48. Cela dit, dans son avis de 2023[25], la Commission de Venise a indiqué que la réforme judiciaire récente ne répondait pas de manière adéquate à certaines préoccupations en suspens. Par exemple, la période probatoire de cinq ans prévue pour les juges a ainsi été conservée dans les amendements constitutionnels en cours d'examen devant le parlement, bien qu'il ait été demandé aux autorités de modifier cet aspect, notamment dans la Résolution 2296 (2019). De l'avis de la Commission de Venise et du GRECO, les périodes probatoires portent atteinte à l'indépendance des juges. La législation en vigueur dispose toutefois que la titularisation des juges sera décidée par le CSM indépendant, ce qui offre une certaine garantie contre un éventuel caractère arbitraire ou politique des décisions de mettre fin à la période probatoire.

49. Les pouvoirs du ministre de la Justice, prévus par les amendements récents, de faire des propositions de nomination, de promotion, de rétrogradation, de changement de lieu d'affectation et de révocation des procureurs et des magistrats instructeurs ainsi que des propositions de révocation des juges en exercice pourraient interférer avec l'indépendance des juges et l'autonomie des procureurs et des magistrats instructeurs[26].

50. Une autre préoccupation concerne l'amendement portant établissement de l'Inspection de la magistrature, organe subordonné au CSM composé d'un inspecteur général et de dix inspecteurs élus par l'Assemblée nationale à la majorité des deux tiers de ses membres pour un mandat de cinq ans et renouvelable une fois. L'Inspection existait avant la réforme actuelle; un amendement de 2015 a accru ses

24. CDL-AD(2023)039.
25. Idem.
26. Dans leurs commentaires, les autorités ont fait valoir que ces pouvoirs du ministre de la Justice ne portent pas atteinte à l'indépendance du pouvoir judiciaire puisque la décision finale revient respectivement au CSM ou au CSP.

pouvoirs dans des domaines comme l'intégrité, la vérification des déclarations d'intérêt et du patrimoine privé des magistrats, ainsi que l'examen des affaires dans lesquelles l'intégrité des magistrats a été remise en question. Le rôle de l'Inspection en matière disciplinaire a également été renforcé à cette occasion. L'inspection actuelle est donc compétente pour examiner tous les aspects ou presque de l'activité des tribunaux, des parquets et des juges et procureurs, notamment l'organisation interne et les modalités de travail, la cohérence de la jurisprudence, la situation financière des magistrats, leur patrimoine, leur comportement dans la sphère privée, etc.

51. Dans son avis[27] établi à la demande de la commission de suivi en 2016, la Commission de Venise a conclu que les pouvoirs accrus de l'Inspection pouvaient représenter un danger pour l'indépendance du pouvoir judiciaire. Même si le pouvoir de décision formel reste du ressort du CSM, le fait de confier à l'Inspection autant de nouvelles fonctions, qui empiètent souvent sur celles du CSM, pourrait entraîner un transfert du pouvoir réel du CSM vers l'Inspection. La Commission de Venise a également souligné qu'il était important que le mode de nomination de l'Inspecteur général et des 10 inspecteurs minimise le risque d'attachement politique pour ne pas compromettre l'indépendance du pouvoir judiciaire.

52. En octobre 2021, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu un arrêt dans une affaire qui portait sur une procédure disciplinaire contre une juge devant le CSM (*Todorova c. Bulgarie*). Bien que la Cour ait confirmé que la procédure disciplinaire comportait un certain nombre de garanties procédurales, elle a considéré que ces dernières, conjuguées aux sanctions, s'analysaient en une ingérence dans l'exercice du droit à la liberté d'expression de la magistrate.

53. Malheureusement, les recommandations de la Commission de Venise réitérées par la Résolution 2296 (2019) de l'Assemblée et la Commission européenne n'ont pas été prises en considération dans les amendements constitutionnels adoptés récemment. Les compétences de l'Inspection restent vastes et définies de manière ambiguë. La Commission de Venise a estimé qu'il était difficile de comprendre le rôle exact de l'Inspection en raison d'une délimitation peu claire des pouvoirs entre celle-ci et les Conseils des juges et des procureurs pour ce qui est de la conduite des inspections et de l'ouverture de procédures disciplinaires. Par ailleurs, les amendements ne prévoient aucune garantie contre d'éventuelles ingérences dans le fond des décisions des tribunaux. Il n'y a pas de disposition indiquant expressément que l'Inspection ne peut revoir les décisions prises par les tribunaux dans les cas d'espèce. Il existe par conséquent un risque grave de transfert du pouvoir réel depuis les deux futurs conseils vers l'Inspection.

54. De plus, si l'exigence d'une majorité des deux tiers est importante pour ne pas donner une dimension politique à la nomination, le processus de sélection et de désignation des candidats l'est tout autant et les deux conseils indépendants, pour les juges et les procureurs/magistrats instructeurs, devraient participer à ce processus. De même, malgré les recommandations en ce sens, aucun mécanisme n'a été prévu pour éviter les blocages dans le cas où le nombre de voix requis ne serait pas atteint. Dans leurs commentaires sur l'avant-projet de rapport, les autorités ont fait valoir que, pour traiter ces questions, le ministre de la Justice a constitué un groupe de travail chargé de préparer un projet de loi modifiant et complétant la loi sur le système judiciaire relativement au fonctionnement de l'inspection et à l'amélioration et l'accélération des procédures de promotion et d'évaluation.

55. Bien que les amendements constitutionnels aillent globalement dans la bonne direction et répondent à bon nombre de préoccupations exprimées précédemment quant au système judiciaire bulgare, la procédure suivie pour leur adoption soulève quelques préoccupations. Le projet d'amendements a été présenté le 28 juillet 2023 par 166 députés (sur 240) sur la base d'un accord entre les forces politiques au sein de l'Assemblée nationale[28] et a été rendu public. Le vote en première lecture a eu lieu le 8 décembre 2023, la deuxième lecture a eu lieu le 19 décembre et la troisième lecture, le 20 décembre 2023. Nous félicitons les autorités pour avoir réuni la majorité nécessaire; cependant, il apparaît que l'accord politique en faveur d'un changement de la Constitution a surpris non seulement l'opinion publique mais aussi certaines parties prenantes[29]. La Commission de Venise a toujours souligné que les amendements constitutionnels devraient

27. CDL-AD(2017)018.

28. Les amendements ont été signés par les députés des groupes parlementaires suivants: Poursuite du changement-Bulgarie démocratique; GERB-SDF et le Mouvement pour les droits et libertés.

29. M. Ivan Ivanov (SOC), représentant de l'opposition au sein de la délégation bulgare auprès de l'Assemblée, nous a informées, dans ses observations sur l'avant-projet de rapport, des raisons du rejet des amendements constitutionnels par le BSP. Il a mentionné en particulier le risque de politisation du procureur général et du parquet. Il s'est plaint de l'absence d'un large débat public et d'un consensus dans la société et, plus généralement, du déroulement précipité de la procédure d'adoption.

être fondés sur un large consensus parmi les forces politiques et dans la société. Elle a également noté[30] en ce qui concerne le processus législatif que des évaluations d'impact devraient être réalisées avant l'adoption de la législation.

56. Il convient toutefois de reconnaître que le rythme du processus législatif résulte en partie des pressions internationales en faveur d'une réforme et de retards provoqués par l'instabilité politique. Comme mentionné précédemment, l'évaluation des progrès accomplis par la Bulgarie dans le respect des normes démocratiques ne peut être considérée en abstraction des contraintes imposées par les élections répétitives. Nous sommes pleinement conscientes des difficultés rencontrées par les autorités bulgares et nous les félicitons une fois de plus pour leur engagement et leur volonté politique de respecter les obligations déclarées, sans aucune ambiguïté.

57. La légalité du processus législatif pourrait susciter des préoccupations bien plus sérieuses. Certains experts constitutionnels ont fait valoir que les changements proposés nécessiteraient la convocation de la Grande Assemblée nationale sur la base de l'article 153 de la Constitution et de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle[31]. La question a été renvoyée à la Cour constitutionnelle, qui n'a pas encore rendu sa décision.

58. La mise en œuvre de la réforme, qui garantirait son irréversibilité et sa pérennité, est un autre défi. Au cours de nos réunions à Bruxelles, nous avons eu connaissance d'évaluations positives concernant les progrès réalisés dans le domaine. Comme indiqué précédemment, un groupe de travail prépare actuellement des projets d'amendements à la loi sur le système judiciaire et d'autres mesures de mise en œuvre en coopération avec les experts de l'Union européenne.

59. Enfin, il est regrettable que, dans le cadre de la réforme en cours, l'occasion ait été manquée de répondre à toutes les questions soulevées concernant le système judiciaire.

60. Le niveau de perception de l'indépendance du pouvoir judiciaire par l'opinion publique reste très bas et ce malgré une récente amélioration. Dans l'ensemble, en 2023, 30 % seulement de la population et 33 % des entreprises considéraient que le degré d'indépendance des juges et des tribunaux était «assez bon ou très bon». Le premier chiffre était de 23 % en 2016; il est néanmoins en baisse par rapport à 2021 et 2022 (32 % et 31 % respectivement)[32]. Il est à espérer que la réforme en cours contribuera à accroître la confiance dans le système judiciaire en Bulgarie.

61. Pour ce qui concerne la corruption à haut niveau, nous notons avec satisfaction que les autorités bulgares ont pris un certain nombre de mesures importantes visant à accroître l'efficacité de la prévention de la corruption et de la lutte contre celle-ci. Le gouvernement actuel, qui a été constitué en avril 2023, a fait de la lutte contre la corruption l'une de ses grandes priorités. La Stratégie nationale révisée de prévention et de lutte contre la corruption 2021-2027 et sa feuille de route sont en cours de mise en œuvre.

62. La loi susmentionnée modifiant et complétant le Code de procédure pénale, que l'Assemblée nationale a adoptée le 26 mai 2023, a marqué une avancée majeure en mettant en place un mécanisme effectif qui permet d'engager la responsabilité pénale du procureur général et de ses substituts et de leur demander des comptes. La même loi prévoit que les décisions des procureurs de ne pas ouvrir une enquête, notamment en cas d'infractions graves et d'infractions liées à la corruption, peuvent faire l'objet d'un contrôle juridictionnel.

63. Le 21 septembre 2023, l'Assemblée nationale a adopté des amendements à la loi anticorruption, qui visent principalement à préserver l'indépendance politique et l'efficacité de la Commission anticorruption créée en vertu de la loi précédente en 2019. La loi modifiée prévoit la division de la Commission en deux organes distincts: la commission de lutte contre la corruption et la commission de confiscation des avoirs illicites.

64. En vertu de la loi telle que modifiée, la commission de lutte contre la corruption sera composée de trois membres choisis parmi les candidats proposés par l'Assemblée nationale ou par des personnes morales à but non lucratif et d'utilité publique. Les candidatures seront examinées et sélectionnées par un comité spécial de nomination composé de cinq membres indépendants nommés respectivement par la Cour suprême de cassation, le Conseil supérieur du barreau, le ministère de la Justice, le Médiateur et la Chambre des comptes. La procédure de sélection comprendra des auditions publiques. Le projet de règlement de la procédure de sélection est en cours d'élaboration avec les experts de la Commission européenne.

30. CDL-AD(2023)039.
31. Idem.
32. Tableau de bord de la justice de l'Union européenne.

65. Des changements déterminants ont été apportés concernant les pouvoirs de la commission de lutte contre la corruption: selon les nouvelles dispositions, celle-ci aura le pouvoir d'enquêter sur des infractions de corruption qui auraient été commises par des personnes exerçant des fonctions publiques. Les anciennes dispositions ne dotaient la Commission ni de pouvoirs d'investigation ni d'outils nécessaires pour mener des activités d'enquête. De plus, elle ne pouvait engager de poursuites judiciaires et dépendait totalement du ministère public sur ce plan. Avant la récente réforme du ministère public (décrite aux chapitres précédents), en plus de cette dépendance totale, le procureur général n'était pas tenu de rendre des comptes et ses décisions de porter ou non des affaires devant les tribunaux n'étaient pas soumises à un contrôle juridictionnel. Il en a résulté un faible nombre d'actions en justice contre des personnalités de haut rang.

66. En effet, malgré l'ouverture d'un grand nombre de procédures visant à établir l'existence de potentiels conflits d'intérêts depuis la création de la commission anticorruption en vertu de la loi non amendée, la réalisation de progrès significatifs se traduisant par des condamnations définitives dans les affaires de corruption à haut niveau fait encore défaut. Durant notre visite, nous avons rencontré le président par intérim de l'agence avant la révision de sa structure et de ses pouvoirs. Il a confirmé les faiblesses de l'ancienne loi anti-corruption et s'est dit convaincu que les amendements, qui, à ce moment-là, faisaient l'objet d'un processus législatif, allaient considérablement améliorer la situation.

67. Autre développement positif, le 27 janvier 2023, l'Assemblée nationale a adopté la loi sur la protection des lanceurs d'alerte ou personnes divulguant publiquement des informations sur des infractions. La nouvelle loi prévoit un cadre juridique complet et simplifié pour les signalements et la protection des lanceurs d'alerte, conforme aux normes démocratiques.

68. Les amendements à la loi sur les marchés publics visant à accroître la transparence ont été adoptés le 5 octobre 2023.

69. En 2020, le Conseil des ministres a adopté le Code de conduite des employés de l'administration d'État[33]. Bien que cette évolution soit positive, il est regrettable que le Code ne s'applique pas aux personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif. D'après le GRECO, de sérieuses lacunes subsistent dans la législation relative à l'intégrité des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif. La Stratégie nationale anticorruption 2021-2027 prévoit la mise en place d'un Code d'éthique applicable à ces dernières. Nous espérons que les autorités nous informeront des observations futures du degré de mise en œuvre de cette recommandation.

70. En septembre 2022, les autorités ont établi un groupe de travail chargé d'examiner la question du lobbying, qui n'est pas réglementé dans la législation actuelle. Il n'y a pas d'obligation spécifique d'enregistrement des lobbyistes ou de signalement des contacts entre fonctionnaires et lobbyistes. Le 11 novembre 2023, le groupe de travail a publié une note conceptuelle sur la réglementation des activités de lobbying en République de Bulgarie, qui fait maintenant l'objet d'une consultation publique. La loi devrait être adoptée au milieu de l'année 2024.

71. Des travaux sont également en cours en vue de l'adoption d'une nouvelle législation sur la corruption transnationale. Le groupe de travail devait formuler des propositions avant la fin de 2023 pour améliorer la responsabilité des personnes morales et apporter d'autres changements législatifs conformément aux recommandations de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)[34].

72. Le GRECO a reconnu également que des progrès ont été accomplis. En janvier 2020, le GRECO a publié le deuxième rapport de conformité sur la Bulgarie évaluant la mise en œuvre des recommandations du quatrième cycle d'évaluation sur la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs. Le rapport conclut que la Bulgarie a mis en œuvre 16 des 19 recommandations et que les trois recommandations restantes ont été partiellement mises en œuvre. En particulier, il existe désormais une procédure pour traiter les violations des règles d'éthique par les députés, une commission parlementaire étant habilitée à imposer des sanctions en cas de manquement. Un examen indépendant a été instauré pour la prévention des conflits d'intérêts et la vérification des déclarations de patrimoine des députés.

73. S'agissant du contrôle de l'intégrité des juges et des procureurs, des règles supplémentaires prévoyant notamment la publication régulière des déclarations de patrimoine ont été adoptées. Le principe d'affectation aléatoire des affaires a été mis en place pour les juges et les procureurs.

33. Décret n° 57 du 2 avril 2020.
34. OCDE (2021) Phase 4, évaluation de la Bulgarie.

74. Les trois recommandations partiellement mises en œuvre concernaient la composition du collège des juges au sein du CSM, sur laquelle porte la réforme constitutionnelle en cours. La période probatoire de cinq ans pour les juges mentionnée au paragraphe 48 et le versement d'une rémunération supplémentaire pour les juges, qui continue d'être soumis à d'importantes décisions discrétionnaires, font courir un risque d'influence indue.

75. Le rapport du cinquième cycle d'évaluation du GRECO sur la Bulgarie publié en janvier 2023 évaluait l'efficacité du cadre mis en place pour prévenir et combattre la corruption parmi les personnes chargées de hautes fonctions exécutives (Premier ministre, ministres, secrétaires généraux, chefs de cabinets politiques, conseillers, experts, etc.) et les membres de la police (fonctionnaires du ministère de l'Intérieur ayant des fonctions de maintien de l'ordre). Il a souligné que la réponse du droit pénal bulgare aux cas de corruption impliquant des hauts fonctionnaires était insatisfaisante et devait être améliorée en urgence. Il a formulé 28 recommandations concernant la transparence et la supervision des activités du gouvernement relevant de l'exécutif, dont l'introduction de règles relatives aux incompatibilités et au contrôle des personnes recrutées à la discrétion du gouvernement, l'adoption d'un code de conduite détaillé applicable aux personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif, complété par des orientations claires sur les conflits d'intérêts et d'autres aspects liés à l'intégrité (contacts avec des tiers, cadeaux et autres avantages, activités accessoires, contrats avec les pouvoirs publics, restrictions après la cessation des fonctions, etc.), ainsi que la mise en place d'un mécanisme de contrôle crédible et efficace prévoyant des sanctions spécifiques en cas de violation et des outils pour les faire appliquer. Le GRECO a demandé des enquêtes et des poursuites plus proactives et systématiques sur les infractions de corruption impliquant des personnes investies de fonctions exécutives supérieures, l'élimination des obstacles procéduraux et l'application de sanctions efficaces et proportionnées[35]. Il évaluera le degré de mise en œuvre de ces 28 recommandations en 2024. Dans leurs commentaires sur notre avant-projet de rapport, les autorités nous ont fait part de nouveaux progrès dans la mise en œuvre des recommandations en suspens, en particulier pour ce qui est de l'établissement de règles claires et transparentes concernant les rémunérations supplémentaires dans le système judiciaire. Les autorités ont mis en place un groupe de travail qui a rédigé un plan d'action visant à répondre aux recommandations du GRECO. Nous appelons les autorités à poursuivre les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations.

76. Les nouvelles dispositions législatives et réglementaires devraient remédier à la situation, qui demeure préoccupante. Ces dernières années, la Bulgarie a été secouée par des scandales qui ont éclaté autour d'accusations d'achat de propriétés de luxe à des prix inférieurs à ceux du marché par des personnalités politiques de premier plan et des hauts fonctionnaires, dans des affaires de corruption, de détournement de fonds et de fraude fiscale («apartmentgate»). Ces révélations ont conduit à la démission de plusieurs personnalités politiques de haut rang, dont l'ancien ministre de la Justice, deux vice-ministres, le vice-président du GERB (parti au pouvoir) et le président de la Commission anticorruption. Cela étant, il n'y a eu aucune action en justice.

77. En mars 2022, d'anciens hauts responsables du pouvoir exécutif (notamment l'ancien Premier ministre et le chef de l'opposition de l'époque, le ministre des Finances, ainsi que le chef du Centre de presse du GERB) ont été placés en garde à vue pour des soupçons de corruption dans le cadre d'une opération de police. Ils ont tous été libérés le lendemain, le bureau du procureur n'ayant pas engagé de poursuites contre eux[36]. Le tribunal administratif a conclu que les mandats d'arrêt avaient été émis illégalement[37].

78. Plusieurs personnalités politiques bulgares ont été sanctionnées dans des pays tiers en 2023 dans des affaires de corruption à haut niveau. Le 10 février 2023, les États-Unis et le Royaume-Uni ont sanctionné plusieurs anciens et actuels responsables gouvernementaux pour corruption en vertu de leurs lois Magnitski. Certains avaient précédemment fait l'objet d'enquêtes ou de mises en accusation au sein du système judiciaire bulgare mais les poursuites avaient été abandonnées ou s'étaient soldées par un non-lieu[38].

79. Le niveau de perception de la corruption dans le secteur public par les experts et les milieux d'affaires reste très élevé. Dans l'Indice de perception de la corruption 2022 de Transparency International, la Bulgarie a obtenu un score de 43 sur une échelle allant de 0 (hautement corrompu) à 100 (exempt de corruption), se classant à la 72e position sur les 180 pays de l'indice. Les résultats de l'Eurobaromètre spécial sur la

35. GRECO/Eval5Rep(2022)9.
36. Idem.
37. Décisions du tribunal administratif de Sofia du 24 août 2022, du 1er novembre et du 31 décembre 2022.
38. SWD(2023)802final.

corruption 2022 ont montré que 88 % des personnes interrogées en Bulgarie jugeaient la corruption répandue dans leur pays (moyenne de l'Union européenne: 68 %); 30 % se sentaient personnellement touchées par la corruption dans leur quotidien (moyenne de l'Union européenne: 24 %).

80. Les allégations de corruption endémique ont été l'un des éléments déclencheurs des grandes manifestations populaires qui ont débuté dans les rues de Sofia et d'autres villes le 9 juillet 2019 et se sont étalées sur une période de 282 jours jusqu'à l'acceptation de la démission du Premier ministre par l'Assemblée nationale le 16 avril 2021. Ces événements ont été suivis de cinq élections anticipées consécutives, comme cela a déjà été mentionné dans le chapitre 2.

81. Il est difficile d'évaluer correctement la situation en raison d'un manque d'informations précises et notamment de données ventilées sur les affaires de corruption à haut niveau. Il est également difficile de dresser un état des lieux clair car le Bureau du procureur général et la Cour suprême de cassation continuent de communiquer des ensembles de données différents sur la corruption. Enfin, l'absence de rapports réguliers sur les affaires de corruption à haut niveau pose problème du point de vue de la précision et de la fiabilité des données[39]. Dans leurs commentaires, les autorités ont attiré notre attention sur les amendements à la loi sur le système judiciaire, adoptés récemment, selon lesquels le procureur général est tenu de soumettre un rapport annuel à l'Assemblée nationale sur les activités du bureau du procureur général pour ce qui concerne les affaires de corruption, notamment des informations détaillées sur les affaires en cours et résolues et des statistiques comparables pertinentes.

82. La Cour suprême de cassation a commencé à établir une distinction entre les affaires de corruption à haut niveau et les affaires de corruption ordinaires depuis la fin 2022. Mi-2023, elle avait enregistré huit affaires de corruption à haut niveau, dont six ont donné lieu à des poursuites. Le Bureau du procureur général a quant à lui fait état de 144 nouvelles procédures préalables à un procès et 48 mises en accusation devant les tribunaux durant les neuf premiers mois de 2022[40].

83. S'il est encore trop tôt pour observer les résultats concrets de tous les développements positifs survenus dans la lutte contre la corruption à haut niveau, nous espérons que la législation adoptée récemment, conformément aux recommandations des institutions européennes, apportera des améliorations considérables. Nous attendons des autorités qu'elles mettent pleinement en œuvre les amendements et qu'elles répondent aux préoccupations persistantes.

3.2. Médias

84. La situation de la liberté d'expression s'est considérablement améliorée en Bulgarie. En 2023, le pays occupait la 71e place sur 180 dans le classement de Reporters sans frontières alors qu'il se trouvait à la 111e en 2019. Cela dit, d'après Reporters sans frontières, la situation de la Bulgarie demeure fragile et instable dans l'ensemble, et quelques voix indépendantes travaillent sous pression constante.

85. Nous avons pris note d'un certain nombre de mesures positives prises par les autorités en vue d'améliorer la situation. En particulier, le 28 juillet 2023, des amendements au Code pénal ont été adoptés en vue de renforcer la protection des journalistes dans les affaires de diffamation présumée à l'égard de fonctionnaires. L'allègement de la responsabilité pénale répond à une recommandation de longue date du Conseil de l'Europe. Il convient également de reconnaître qu'il y a eu, ces dernières années, une amélioration considérable de la jurisprudence des tribunaux nationaux concernant les accusations de diffamation à l'égard des journalistes en application de l'article 10 de la Cour européenne des droits de l'homme (STE no 5) et de la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme.

86. Le marché des médias est diversifié mais largement soumis à des influences politiques et économiques. Un grand nombre de médias n'apporte pas nécessairement davantage de pluralisme dans le paysage médiatique. D'après le Centre pour le pluralisme et la liberté des médias, la situation globale reste difficile en ce qui concerne les risques pour le pluralisme des médias, le score obtenu indiquant un risque élevé (76 %)[41].

87. Parmi les problèmes persistants figurent le degré élevé de concentration des médias et le manque de transparence de la propriété des médias, de la distribution et des fournisseurs de médias, déjà relevés par nos prédécesseurs dans leur rapport débattu en 2019. Aucun progrès n'a malheureusement été enregistré de ce point de vue. Les règles générales du droit de la concurrence bulgare ne comportent pas de dispositions

39. SWD(2023)802final.
40. Idem.
41. Rapport par pays 2022 sur la Bulgarie, Centre pour le pluralisme et la liberté des médias.

spécifiques applicables au marché des médias. Ce dernier n'est pas non plus réglementé dans la loi sur la radio et la télévision. La loi ne prévoit pas de seuils de concentration en cas de fusion de médias, par exemple.

88. Avec un taux de 66 %, la Bulgarie fait donc partie des cinq pays européens dans lesquels la concentration des médias est la plus forte[42]. La concentration horizontale de la propriété des médias est estimée à 96 % et la concentration croisée à 88 %. Les quatre principaux propriétaires du secteur de la radiodiffusion représentent une part de marché cumulée de 93,35 % tandis que les quatre principaux propriétaires d'organes de presse représentent 79,7 % du secteur.

89. Le problème de la concentration est aggravé par le manque de transparence de la propriété des médias. Le niveau de concentration réel est impossible à déterminer en raison d'un manque de données précises, considéré comme un risque en soi. Les informations disponibles concernant les parts de marché reposent uniquement sur des données partielles relatives aux recettes publicitaires. Bien qu'il existe des dispositions juridiques formelles sur la divulgation de la propriété des médias (loi sur le dépôt obligatoire des œuvres imprimées et autres, loi sur la radio et la télévision, loi sur le registre du commerce), les règles applicables ne sont pas mises en œuvre de manière effective dans la pratique, notamment pour ce qui est des médias en ligne.

90. En 2020, la loi sur la radio et la télévision a été modifiée et un registre public du Conseil des médias électroniques a été mis en place. Ce dernier comporte des informations sur la structure de la propriété et les propriétaires effectifs des fournisseurs, ainsi que sur les personnes physiques et morales contrôlant la gestion des prestataires de services de médias. Par ailleurs, le registre public établi par le ministère de la Culture se fonde sur les déclarations de propriété et de financement reçues de diverses sources. Aucune sanction n'a jamais été imposée à un média pour non-respect des obligations de transparence, bien que la loi en prévoie. En conséquence, les médias ne déclarent pas tous leurs propriétaires effectifs et leurs sources de financement. Durant notre visite, les représentants de la société civile ont déploré que dans certains cas, les véritables propriétaires des médias restent inconnus du public.

91. Des données fiables et accessibles sur le marché des médias, incluant les parts de marché des propriétaires dans tous les secteurs des médias, les chiffres de diffusion et de distribution, des informations sur la concentration des médias en ligne, etc., sont nécessaires pour permettre une évaluation et un suivi précis du pluralisme des médias en Bulgarie.

92. Dans leurs commentaires sur l'avant-projet de rapport, les autorités ont indiqué que le Groupe de travail d'experts sur l'environnement des médias et l'accès à l'information mis en place par le ministre de la Justice le 14 août 2023 a été chargé d'élaborer des propositions de mesures possibles visant à améliorer le fonctionnement du registre sous la responsabilité du ministère de la Culture[43].

93. La propriété est souvent utilisée pour défendre des intérêts politiques et commerciaux. Les garanties juridiques existantes contre l'influence des propriétaires sur le contenu éditorial se révèlent insuffisantes. Les instruments juridiques et d'auto-réglementation assurant l'indépendance éditoriale présentent de graves lacunes : il manque notamment des dispositifs permettant aux journalistes de bénéficier d'une protection sociale en cas de changement de propriétaire ou de ligne éditoriale, des garanties réglementaires empêchant que des intérêts commerciaux n'orientent les décisions de nomination et de révocation des rédacteurs en chef, et des dispositions prévoyant une incompatibilité entre la profession de journaliste et l'exercice d'activités dans le domaine publicitaire. Cette situation facilite l'ingérence des propriétaires dans le contenu éditorial. Cela dit, l'indicateur de suivi du pluralisme des médias relatif à l'indépendance des médias sur le plan politique était de 42 % en 2023, ce qui correspond à un risque moyen, alors qu'il était de 92 % (risque élevé) en 2021.

42. Plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes.

43. Le groupe de travail se compose de représentants de l'Union des journalistes bulgares, du Conseil des médias électroniques, du Conseil supérieur du barreau, du Médiateur, de la Commission pour l'éthique du journalisme, de l'Association bulgare des médias régionaux, de l'Association des radiodiffuseurs et télé-diffuseurs bulgares, de l'Association des journalistes européens, de la télévision nationale bulgare et de la radio nationale bulgare. Il a pour mission de réfléchir à l'amélioration des différents aspects de l'environnement médiatique et coopère étroitement avec des experts de la Commission européenne.

94. Le manque de transparence et de réglementation de l'attribution de la publicité d'État à certains médias et de la répartition des fonds de l'Union européenne est un problème majeur pour le pluralisme des médias. Le niveau élevé de dépendance des médias à l'égard des recettes publicitaires et le manque de transparence de la distribution des fonds aux médias sont de puissants leviers dont les autorités peuvent se servir pour influencer la présentation de l'information.

95. Pour remédier à cette situation, une mesure importante a été prise, à savoir l'adoption, le 8 octobre 2023, des amendements à la loi sur les marchés publics visant à accroître la transparence dans l'attribution des contrats d'achat de temps de diffusion ou de services audiovisuels à des prestataires de médias.

96. D'autres mesures ont également été prises pour améliorer l'application de la législation en vigueur, notamment la mise en place d'un mécanisme de contrôle supplémentaire et la publication d'une liste de contrats publicitaires.

97. Les journalistes d'investigation qui enquêtent sur le crime organisé et la corruption à haut niveau sont souvent la cible de campagnes de dénigrement, de poursuites stratégiques contre la mobilisation publique, de menaces et parfois d'agressions physiques, qui ne semblent pas faire l'objet de réponses juridiques et politiques adéquates de la part des autorités. Bien qu'il semble y avoir un cadre législatif pour la protection des journalistes, il manque des outils efficaces pour protéger les médias contre les violations de la liberté de la presse. Dans leurs commentaires, les autorités ont attiré notre attention sur le fait que le Groupe de travail d'experts susmentionné préparait des propositions d'amendements au Code de procédure civile sur l'instauration de mécanismes juridiques destinés à protéger les journalistes et les défenseurs des droits humains contre les poursuites-bâillons.

98. Des préoccupations ont été exprimées concernant la législation relative à la composition, à l'indépendance et à l'efficacité du Conseil des médias électroniques, autorité nationale des médias.

99. Un autre enjeu concerne la protection du droit à l'information par une mise en œuvre plus effective de la loi sur l'accès à l'information officielle par les institutions de l'État. Si certains problèmes subsistent (par exemple les refus administratifs) sur le plan de l'accès aux fonctionnalités d'information des sites web institutionnels et de l'augmentation du nombre d'institutions répondant, dans les délais fixés par la loi, et donnant pleinement accès aux informations demandées, des évolutions positives peuvent être notées.

100. Des intérêts politiques et commerciaux empêchent la majorité des médias et des journalistes bulgares de jouer un rôle de contrôle du pouvoir et d'agir dans l'intérêt général.

3.3. Droits humains des minorités

101. Dans son dernier rapport en date sur la Bulgarie publié en mars 2020, la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a noté avec préoccupation «l'intolérance rampante à l'égard des groupes minoritaires en Bulgarie, qui touche en particulier les Roms, les musulmans, les migrants et demandeurs d'asile, les personnes se déclarant d'origine macédonienne et les personnes LGBTI». On retrouve souvent ce type d'attitudes négatives dans les médias, qui ont tendance à associer les minorités à la criminalité et à les présenter comme un danger pour les valeurs ou les intérêts de la population majoritaire[44].

102. La situation de la population rom, qui constitue le groupe minoritaire le plus grand en Bulgarie (près de 5 % de la population), reste préoccupante. Nos prédécesseurs avaient évoqué, dans leur rapport, des actes de violence collective dans le cadre desquels la population rom avait été prise pour cible et des habitations roms avait été détruites[45]. Bien que de tels incidents ne se soient pas reproduits depuis 2019, l'inclusion et l'intégration des Roms n'ont pas beaucoup progressé.

103. 15 % des enfants roms ne vont pas à l'école. Il existe une ségrégation de fait des élèves roms dans l'enseignement car la majorité des familles roms vivent dans les zones habitées par leurs communautés. Les établissements fréquentés par les enfants roms ne respectent souvent pas les normes requises. D'après les estimations, 9 % seulement des Roms terminent leurs études secondaires et 0,5 % seulement possèdent un diplôme universitaire.

104. Le caractère massif du chômage de longue durée au sein de la population rom est l'indicateur d'exclusion socio-économique et de pauvreté le plus alarmant. Malgré les efforts déployés par le gouvernement et notamment les politiques et stratégies positives visant à contrer ce phénomène, 23 % seulement des Roms économiquement actifs sont salariés, contre une moyenne de 53,5 % pour la société

44. Rapport sur la Bulgarie, 2020, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe.
45. Doc. 14904.

bulgare dans son ensemble. Les ONG roms considèrent que ces chiffres sont sous-évalués. Bien que ces inégalités soient dues à des facteurs complexes, la discrimination et la marginalisation des personnes appartenant à la communauté rom en font partie et limitent leurs possibilités d'accès à un travail décent. De nombreux Roms n'ont pas de couverture d'assurance maladie car ils ne sont pas employés.

105. La situation matérielle de la population rom est très mauvaise dans l'ensemble. Le logement reste une préoccupation majeure. Le problème du logement social touche la société bulgare dans son ensemble mais il a un impact disproportionné sur la population rom. Près de 200 000 familles sont concernées. Par ailleurs, de nombreuses habitations roms sont construites illégalement ou en violation des exigences sanitaires et de sécurité. Les expulsions forcées et les démantèlements de campements roms ont été dénoncés par différentes instances du Conseil de l'Europe, parmi lesquelles l'Assemblée, depuis l'adhésion de la Bulgarie. Plusieurs personnes touchées par les incidents survenus à Voyvodinovo[46] ont saisi la Cour européenne des droits de l'homme[47]. La Cour a indiqué des mesures provisoires dans cette affaire et les ordres de démolition ont été suspendus.

106. Les autorités bulgares se sont déclarées résolues à exécuter les arrêts de la Cour dans les affaires Yordanova et ont engagé un dialogue avec le Comité des Ministres sur ce point. Les propositions législatives correspondantes ont été préparées par le groupe de travail interministériel et en sont au stade de la consultation avec l'ensemble des parties prenantes dont les municipalités, les gouverneurs régionaux et la Direction nationale du contrôle des bâtiments. Dans leurs commentaires, les autorités nous ont fait part des progrès réalisés concernant l'exécution du groupe d'arrêts Yordanova, notamment de l'état d'avancement de la loi sur la proportionnalité dans les affaires d'expulsion, élaborée en coopération avec des experts du Conseil de l'Europe[48].

107. Dans l'intervalle, à plusieurs reprises, la Cour administrative suprême a cité directement les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme relatifs aux violations de l'article 8 de la Convention dans les affaires nationales concernées, appliquant dans la pratique les principes et critères énoncés dans le projet de loi actuellement soumis à consultation.

108. Le cercle vicieux de l'exclusion sociale et de la discrimination continue d'entraîner un appauvrissement de la population rom. L'absence de statistiques fiables pose également problème.

109. Il convient toutefois de reconnaître la volonté politique dont font preuve les autorités bulgares et les efforts qu'elles déploient en faveur de l'intégration des Roms. La Stratégie nationale pour l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms (2021-2030) et le Plan d'action national (2022-2023) ont fixé des objectifs dans quatre domaines où les Roms sont particulièrement défavorisés: l'éducation, la santé, le logement et l'emploi. Il est également prévu d'établir un Conseil des ONG qui sera chargé de suivre la mise en œuvre de la stratégie.

110. Le Plan d'action national prévoyait notamment des programmes en faveur de l'inclusion des Roms dans l'éducation au niveau municipal. Il prévoyait également d'étendre le réseau de médiateurs de la santé. La loi en vigueur sera modifiée pour garantir la prise en charge médicale des femmes enceintes n'ayant pas de couverture d'assurance maladie. Dans le domaine de l'emploi, le plan prévoyait d'augmenter le nombre de médiateurs du travail et la création d'un registre électronique facilitant la recherche d'emploi. En 2022, 26 235 chômeurs s'identifiant comme Roms ont eu accès à des programmes sur l'orientation professionnelle, la formation et l'emploi. Malheureusement, la situation générale de la population rom ne s'est pas beaucoup améliorée depuis le précédent rapport[49].

111. Une très petite minorité macédonienne (1 143 personnes d'après le recensement de 2021, soit moins de 0,5 % de la population) n'est pas reconnue par les autorités au sens de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ratifiée par la Bulgarie en 1999) en raison d'une application stricte des critères formels, malgré les demandes répétées des représentants du groupe. Par conséquent, les Macédoniens ne sont pas inclus dans les programmes relatifs aux minorités, ne reçoivent pas d'assistance et n'ont pas de représentant au sein des organes consultatifs ; leur langue n'est pas enseignée et ils ne peuvent créer de parti politique.

---

46. Idem.
47. *Silviya Andonova Paketova et autres c. Bulgarie,* n° 17808/19, communiquée le 5 juillet 2019.
48. Nous avons également été informées des travaux effectués par le ministère de la Justice dans le cadre du projet financé par le Mécanisme financier de la Norvège pour le «Renforcement des capacités nationales d'exécution effective des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme».
49. Idem.

112. Cela dit, la reconnaissance d'une minorité par l'État n'est pas un prérequis pour pouvoir bénéficier de la protection de la Convention et les Macédoniens défendent très activement leurs droits tandis que les autorités adoptent une approche prudente sur la question.

113. La préoccupation majeure dans ce domaine reste l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Ilinden et autres c. Bulgarie* portant sur une violation de l'article 11 de la Convention (liberté d'association). Ces arrêts concernent le refus injustifié des tribunaux bulgares en 1998-1999, 2002-2004, 2010-2013 et 2014-2015 d'enregistrer une association ayant pour but d'obtenir la reconnaissance de la minorité macédonienne en Bulgarie. Dans leurs commentaires, les autorités nous ont fait part de l'état d'avancement de l'exécution de ce groupe d'arrêts, qui fait l'objet du suivi du Service du Conseil de l'Europe chargé de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

114. La Bulgarie entretient des relations difficiles avec la Macédoine du Nord, pays voisin, sur un certain nombre de questions controversées autour des minorités, de la langue, de l'histoire et de l'éducation. Elles ont conduit à des tentatives de la Bulgarie de bloquer l'adhésion de la Macédoine du Nord à l'Union européenne. Ce n'est que le 24 juin 2022, sous la pression de l'Union européenne, que le Parlement bulgare a approuvé la levée du veto sur l'ouverture des négociations d'adhésion à l'Union européenne avec la Macédoine du Nord.

115. En 2018, la police a enregistré 46 crimes de haine en Bulgarie, dont des agressions physiques violentes contre des personnes et des attaques contre des biens. Des personnes appartenant aux communautés rom et sinti ainsi que des réfugiés et des musulmans figuraient parmi les victimes. Six affaires ont fait l'objet de poursuites et 158 personnes ont été condamnées.

116. En ce qui concerne les droits des personnes LGTBI, le 20 février 2023, la Cour suprême de cassation déclaré que les personnes transgenres ne pourraient plus faire modifier leurs documents conformément à leur identité de genre, la Constitution et la législation «reposant sur le principe de l'existence binaire de l'espèce humaine», selon le libellé de la décision. L'arrêt a été adopté avec 28 voix pour mais 21 juges ont exprimé une opinion dissidente. Les juristes ont affirmé qu'il était rare de voir la Cour suprême si fortement divisée sur une question et s'attendaient à une saisine de la Cour européenne des droits de l'homme par les requérants.

3.4. Discours de haine

117. Durant notre visite, les autorités nous ont fourni des informations détaillées sur les dispositions prises pour lutter contre le discours de haine. La législation applicable couvre les principaux éléments prescrits par les normes internationales. En 2020, les amendements à la loi sur la radio et la télévision ont introduit des mesures plus strictes contre l'expression de propos haineux et l'incitation à la violence, à la haine ou à la perpétration d'actes terroristes dans les médias audiovisuels et sur les plateformes en ligne, et ont renforcé les pouvoirs de l'autorité de régulation des médias (Conseil des médias électroniques) en la matière.

118. Les amendements les plus récents au Code pénal, adoptés en juillet 2023, prévoient un durcissement des peines pour le discours de haine et les crimes de haine. La couleur, l'origine et l'orientation sexuelle ont été ajoutées aux critères définissant le discours de haine.

119. Le ministère de l'Intérieur effectue un suivi des contenus publiés en ligne pour détecter les violations des droits humains. Il reçoit également des signalements de la part d'organisations non gouvernementales et de personnes physiques.

120. Plusieurs mesures de sensibilisation de l'opinion publique ont été prises : des cours d'éducation civique sont désormais proposés à tous les niveaux de l'enseignement scolaire et préscolaire. Une formation des policiers sur les crimes de haine à l'égard des personnes LGTBI a été mise en place en coopération avec la communauté LGTBI. Le manuel du Conseil de l'Europe «Répression des crimes de haine à l'égard des personnes LGBTI: formation pour une réponse policière professionnelle» a été traduit en bulgare et diffusé à toutes les structures de la police. En 2022-2023, la Commission pour la protection contre la discrimination a organisé une campagne nationale pour sensibiliser le public à la protection contre la discrimination et le discours de haine. Le CSM et le ministère de l'Éducation gèrent ensemble un programme de formation sur la question, pour plus de 15 000 étudiants. En 2023, la problématique du discours de haine a été intégrée au programme de l'École du ministère de l'Intérieur sur les droits humains et la protection contre la discrimination. Enfin, plusieurs séminaires et formations ponctuels ont été organisés à l'intention des policiers et des procureurs.

121. Il serait intéressant de connaître les mesures prises pour éliminer le discours de haine au sein du parlement et les éventuelles sanctions spécifiques prévues à cet égard dans le Code de conduite. Nous attendons avec le plus grand intérêt les observations des autorités sur la question.

122. Malgré toutes ces mesures, le discours de haine continue de susciter de vives préoccupations en Bulgarie. Bien que répandu, il est rarement signalé par crainte de devoir divulguer une orientation ou une identité sexuelles ou par manque de confiance dans la capacité de la police et de la justice à poursuivre effectivement les auteurs de tels actes. Dans une étude menée par une ONG bulgare en 2019, 73 % des personnes LGBTI interrogées avaient été la cible de propos haineux en ligne au cours des cinq années précédentes. Parmi ces victimes, 34 % n'ont pas déclaré ces incidents, 24 % les ont signalés aux plateformes de médias sociaux concernées et seulement 3 % ont effectué un dépôt de plainte à la police[50].

123. Le discours de haine vise surtout les Roms, les musulmans, les migrants et demandeurs d'asile, les personnes se déclarant d'origine macédonienne et les personnes LGBTI. Les cibles changent et passent d'un groupe à l'autre, souvent au gré des priorités politiques du moment. Lors de la crise migratoire, par exemple, le discours de haine était principalement dirigé contre les migrants, surtout ceux venant des pays musulmans. Dernièrement, il s'est recentré sur les Roms et les personnes LGBTI[51].

124. Le discours de haine tenu par des personnalités politiques est particulièrement problématique. Ce type de propos se rencontre notamment lors des campagnes électorales mais est également présent en dehors de la période des élections. En juin 2023, un membre du VRMO (mouvement national bulgare) a été condamné à une amende et à une interdiction de publier des contenus racistes et des propos haineux contre les Roms et d'autres minorités ethniques sur son site web, par décision de la Commission bulgare pour la protection contre la discrimination. Dans son arrêt de 2021 dans l'affaire *Budinova et Chaprazov c. Bulgarie*, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu que les propos anti-Roms tenus par un homme politique bulgare constituaient une violation de l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale) combiné avec l'article 14 (interdiction de la discrimination) de la Convention.

125. Dans leurs commentaires, les autorités ont souligné qu'au cours des vingt années qui se sont écoulées depuis les événements à l'origine de l'affaire Budinova et Chaprazov, la situation s'est sensiblement améliorée pour ce qui est de bannir le discours de haine du discours politique. Dans quelques affaires de discours public discriminatoire, les tribunaux nationaux ont suivi la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

3.5. Violence à l'égard des femmes

126. Il faut reconnaître que des progrès considérables ont été accomplis en ce qui concerne la protection des femmes. Pour lutter contre la violence à l'égard des femmes, le gouvernement a adopté une stratégie nationale de promotion de l'égalité femmes-hommes (2021-2030). Le plan d'action qui l'accompagne contient des mesures spécifiques visant à combattre la violence domestique.

127. En juillet 2023, l'Assemblée nationale a adopté des amendements au Code pénal définissant les «infractions commises dans le cadre de la violence domestique», ce qui permet aux victimes de bénéficier d'une protection à un stade précoce, c'est-à-dire dès que le premier acte de violence a été commis.

128. En août 2023, devant une vague d'indignation provoquée par une affaire choquante dans laquelle une jeune femme de 18 ans a subi des violences de la part de son ancien petit ami, de nouveaux amendements au Code pénal ont été adoptés par la majorité parlementaire lors d'une session extraordinaire du parlement. Ils visent à protéger les personnes victimes de violence dans le cadre d'une relation intime hors mariage ou d'un concubinage.

129. Par ailleurs, des amendements à la loi modifiant et complétant la loi sur la protection contre la violence domestique ont été adoptés pour assurer une protection rapide et effective des victimes de violence domestique. Ils accroissent la portée des mesures de protection contre la violence domestique et élargissent la protection à de nouvelles catégories de victimes. Ils facilitent également l'accès à la justice et optimisent les procédures devant les tribunaux en prévoyant notamment une prorogation de compétence dans les affaires de violence domestique. La loi modifiée prévoit en outre la création d'un Conseil national pour la prévention et la protection contre la violence domestique et la mise en place d'un mécanisme de coordination entre les autorités compétentes, les municipalités et le système judiciaire.

130. Ces changements législatifs sont à saluer car ils viennent également combler certaines des lacunes relevées dans l'arrêt de la Cour évoqué au paragraphe suivant.

---

50. Rapport de l'ECRI sur la Bulgarie (sixième cycle de suivi) adopté le 22 juin 2023.
51. Idem.

131. D'après les statistiques de la police, il y a eu 18 féminicides au cours des trois premiers mois de 2023. Les défenseurs des droits des femmes affirment que ce chiffre est sous-estimé du fait de l'insuffisance des signalements et du manque de clarté des statistiques. En 2022, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu un arrêt dans l'affaire *Y et autres c. Bulgarie*[52] dans lequel elle a conclu à une violation de l'article 2 de la Convention en raison d'une protection inefficace contre la violence domestique ayant conduit au décès de la victime.

132. Dans leurs commentaires, les autorités nous ont communiqué des informations détaillées sur les mesures de sensibilisation, le cadre juridique et les mesures d'organisation et de renforcement des capacités introduites récemment pour lutter contre la violence domestique.

133. La Bulgarie a signé la Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210, «Convention d'Istanbul») en avril 2016. Cela dit, la question de sa ratification a suscité de vifs débats dans le pays. En février 2018, un groupe de 75 députés (principalement du groupe socialiste) a saisi la Cour constitutionnelle pour obtenir un avis sur la conformité avec la Constitution de notions comme les «rôles socialement construits», les «rôles stéréotypés» et le terme «genre». En juillet 2018, la Cour a déclaré la Convention d'Istanbul contraire à la Constitution. Par conséquent, la Bulgarie n'est pas soumise aux évaluations du GREVIO, qui est l'organe de suivi indépendant rattaché à la Convention d'Istanbul.

134. Durant notre visite, la société civile a attiré l'attention sur l'insuffisance de la base matérielle permettant d'assurer la protection des femmes. Nous avons appris qu'il n'y avait que 24 centres d'hébergement pour les victimes de violence domestique. Certains lieux n'accueilleraient pas les femmes sans enfants. Les autorités ont réfuté cette information recueillie auprès de militants mais ont reconnu que le manque de centres d'hébergement posait problème.

135. Il est clair que des dispositions budgétaires spécifiques doivent être prévues pour garantir un nombre suffisant de foyers pour toutes les victimes de violence domestique dans tout le pays. Nous demandons instamment aux autorités d'apporter des solutions efficaces aux problèmes soulevés.

4. Conclusions

136. Après avoir examiné attentivement les progrès réalisés par la Bulgarie dans les six domaines de préoccupation cités dans la Résolution 2296 (2019), nous avons décidé de proposer à la commission et, si cette dernière donne son accord, à l'Assemblée de clore le dialogue postsuivi avec la Bulgarie.

137. Cela étant, nous suggérons que la commission de suivi consacre l'un de ses futurs examens périodiques, d'ici quelques années, à la mise en œuvre des réformes relatives à l'État de droit, à la démocratie pluraliste et aux droits humains, réformes qui doivent être irréversibles et pérennes. Il serait important également de déterminer comment les autorités vont s'employer à apporter des solutions à certaines préoccupations en suspens soulevées dans le présent rapport.

52. Requête n° 9077/18.