



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 12 decembre 2003

CDL-AD (2003) 16
Or. Engl.

Avis n° 246/2003

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

**AVIS
SUR LES
AMENDEMENTS CONSTITUTIONNELS
RÉFORMANT LE
SYSTÈME JUDICIAIRE EN BULGARIE**

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 56^e session plénière
(Venise, les 17 et 18 octobre 2003)**

Sur la base des observations de

**M. Sergio Bartole (membre suppléant, Italie)
M. James Hamilton (membre suppléant, Irlande)**

1. Par lettre du 26 août 2003, M. Stankov, ministre de la Justice de Bulgarie, a demandé à la Commission de rendre un avis sur le projet de loi modifiant et complétant la Constitution bulgare (« le projet »- CDL (2003) 63).

2. En 1999, la Commission de Venise avait donné un premier avis sur la réforme du système judiciaire dans ce pays (CDL-INF (99)5). À sa 55^e session plénière (Venise 13-14 juin 2003), elle avait, suite à une visite effectuée à Sofia du 18 au 20 mai 2003 par MM. Bartole et Hamilton, adopté les conclusions du mémorandum sur la réforme du système judiciaire en Bulgarie (CDL-AD (2003) 12).

3. La Commission a invité MM. Bartole et Hamilton à continuer de faire fonction de rapporteurs dans cette affaire et leur a demandé de faire des observations sur le projet. Leurs observations sont consignées dans les documents CDL (2003) 56 et 55 respectivement. Le présent avis a été adopté par la Commission lors de sa 56^e session plénière (Venise, 17- 18 octobre 2003).

I. Dispositions existantes

4. Aux termes de l'article 129 de la Constitution bulgare, les juges, les procureurs et les juges instructeurs sont élus, promus, rétrogradés, mutés et révoqués par le Conseil suprême de la magistrature. Le président de la Cour suprême de cassation, le président de la Cour suprême administrative et le procureur en chef sont nommés pour sept ans (et révoqués) par le président de la République sur proposition du Conseil suprême de la magistrature et ne sont pas rééligibles pour un second mandat. Le président ne peut pas refuser de nommer ou de révoquer un juge suite à une deuxième proposition du Conseil. Après trois ans de fonction, les juges, les procureurs et les juges instructeurs sont inamovibles. Ils ne peuvent être relevés de leurs fonctions que s'ils atteignent l'âge de la retraite, s'ils démissionnent, s'ils sont sous le coup d'une condamnation à une peine de prison pour crime délibéré ou s'ils sont frappés d'une incapacité effective et permanente de remplir leurs fonctions pendant plus d'une année.

5. Aux termes de l'article 131 de la Constitution bulgare, toute résolution du Conseil suprême de la magistrature pour nommer, promouvoir, rétrograder, muter ou révoquer un juge, un procureur ou un juge instructeur doit être votée à bulletin secret; il en est de même d'une résolution prise en vertu à l'article 129 alinéa 2 (relativement à la révocation des présidents des deux cours suprêmes ou du procureur en chef).

6. L'article 132 de la Constitution dispose que les juges, les procureurs et les juges instructeurs doivent bénéficier du même degré d'immunité que les membres de l'Assemblée nationale. Cette immunité est définie aux articles 69 et 70 de la Constitution qui disposent que les membres de l'Assemblée nationale ne peuvent être pénalement responsables de leurs opinions ou votes dans l'exercice de leurs fonctions, et qu'ils bénéficient d'une immunité qui les met à l'abri de la détention ou de poursuites pénales sauf pour crime grave, auquel cas un mandat à cet effet de l'Assemblée nationale – ou de son président dans les intersessions – est nécessaire. Toutefois, le mandat n'est pas nécessaire si le parlementaire est arrêté alors qu'il commettait un crime grave, mais notification doit alors en être faite immédiatement à l'Assemblée nationale ou, si elle ne siège pas, à son président. L'article 132 (2) prévoit que le Conseil suprême de la magistrature peut lever l'immunité d'un juge, d'un procureur ou d'un juge instructeur seulement dans les circonstances prévues par la loi.

II. Dispositions du projet de loi modifiant et complétant la Constitution bulgare.

A. Immunité

7. Diverses propositions ont été faites sur les changements à apporter à l'immunité telle qu'elle existe actuellement (projet d'article 132 de la Constitution). Il faut d'abord préciser que les juges, les procureurs et les juges instructeurs ne seront responsables ni pénalement ni civilement des actes qu'ils accomplissent ou des décisions qu'ils rendent dans l'exercice de leurs fonctions officielles, sauf si l'acte constitue une infraction préméditée de nature générale. Dans de telles circonstances, une accusation ne peut être portée contre un juge sans l'aval du Conseil suprême de la magistrature. Les juges, procureurs et juges instructeurs ne peuvent être emprisonnés, sauf pour violations graves de la loi et avec l'aval du Conseil de la magistrature. Cette autorisation n'est pas requise en cas d'arrestation en flagrant délit. Quand l'aval du Conseil suprême de la magistrature est nécessaire, il est obtenu sur requête motivée adressée au Conseil par le procureur en chef ou par au moins un cinquième des membres du Conseil, conformément aux conditions et procédures spécifiées par la loi.

8. Le projet de loi proposé répond à un certain nombre de problèmes identifiés par la délégation de la Commission lors de sa visite en Bulgarie du 18 au 20 mai 2003. L'une des recommandations formulées était que les magistrats ne devraient pas bénéficier d'une immunité générale, mais que celle-ci devrait se limiter à la protection contre les poursuites civiles pour des actes qu'ils auraient accomplis de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions. Il est donc regrettable que le projet de loi accorde encore une immunité contre les poursuites pénales, même si celle-ci a été réduite.

9. Le projet d'article 132(3) prévoit une immunité contre l'emprisonnement des juges, procureurs et juges instructeurs, sauf pour crimes graves et avec l'aval du Conseil suprême de la magistrature. Il n'est pas clair si la détention exige en outre une décision du juge chargé de l'instruction criminelle, mais une décision judiciaire est nécessaire pour mettre en œuvre les garanties prévues par les traités internationaux en matière de droits de l'homme. L'autorisation du Conseil suprême ne suffit pas, car celle-ci porte sur les droits garantis par l'immunité judiciaire, alors que seule la décision du juge compétent garantit la prise en compte des intérêts personnels de la personne concernée, en l'occurrence l'officier de justice poursuivi pénalement. Le Conseil autorise l'exercice des pouvoirs du juge.

10. En ce qui concerne la procédure à suivre par le Conseil suprême de la magistrature pour lever une immunité, cet organe a été investi des pouvoirs de décision adéquats et autorise le procureur en chef et « un cinquième au moins des membres » du Conseil à demander une délibération quand cela est nécessaire. En évaluant l'importance de ces nouveautés, le lecteur ne doit pas perdre de vue que le projet conserve malheureusement inchangées les dispositions constitutionnelles et législatives concernant la composition du Conseil de la magistrature, en dépit des suggestions faites par la Commission de Venise pour faire modifier radicalement le règlement du Conseil afin d'y assurer également la présence de membres élus par l'opposition parlementaire, et enlever de ce fait à la majorité parlementaire la possibilité d'élire tous les membres du Conseil.

11. L'idée de donner le pouvoir d'initiative à la fois au procureur en chef et à quelques membres du Conseil doit être approuvée. Si une instance ne prend pas l'initiative, l'autre doit pouvoir la prendre et vice versa. Par ailleurs, dans son avis de 2002, la Commission faisait part de son souci concernant les procédures qui donnent à une personne le droit de vote sur une proposition

qu'elle a elle-même présentée au Conseil. Cette procédure est reprise dans le nouveau projet, ce qui lui donnerait une valeur constitutionnelle. Il serait préférable qu'une telle démarche soit approuvée par un comité restreint d'experts composé uniquement de juges qui donneraient un avis sur la nécessité de lever l'immunité, comme cela avait été recommandé à propos de la révocation des juges.

B. Acquisition du statut d'inamovibilité

12. Dans la Constitution actuelle, juges, procureurs et juges instructeurs sont titularisés après trois ans de service. Cette disposition sera changée en cinq ans de service pour un juge, et l'inamovibilité n'interviendra que si le juge a été confirmé dans ses fonctions et après décision du Conseil suprême de la magistrature.

13. La règle ne précise pas dans quelles conditions le Conseil peut refuser l'inamovibilité. Il serait donc souhaitable de proposer à cet organe certains critères ou tests d'appréciation afin de limiter son pouvoir discrétionnaire quant à la titularisation ou non des agents concernés. Ces lignes directrices pourraient renvoyer aux dispositions régissant la révocation de ce statut, mais il pourrait être utile d'ajouter des critères concernant l'évaluation de la performance de ces officiers de justice après leur nomination provisoire et durant les cinq années de service nécessaires pour être titularisées.

14. Dans son avis de 2002, la Commission avait recommandé de limiter aux tribunaux de première instance l'évaluation de trois ans nécessaire à la titularisation des juges, procureurs et juges instructeurs. Il semblerait que cette disposition est encore plus importante si la période d'évaluation est portée à cinq ans. Cependant, dans le nouveau projet, il ne semble pas que l'évaluation se limite aux tribunaux de première instance.

C. Perte du statut d'inamovibilité

15. Le présent projet apporte quelques changements aux critères de révocation d'un juge. Un nouveau motif de révocation doit être ajouté quand les juges faillissent systématiquement à « l'exercice de leurs responsabilités officielles » ou qu'ils exercent des activités « portant atteinte au prestige du pouvoir judiciaire » (Article 129(3)).

16. La disposition aux termes de laquelle un juge doit être révoqué pour manquement systématique dans ses responsabilités officielles ne paraît pas inappropriée. Dans ce cas, le manquement doit être le résultat d'un choix délibéré du juge, et ne pas être dû à des problèmes de santé. La question se pose toutefois de savoir si cette condition est remplie seulement si le juge, dans les faits, n'accomplit pas ses tâches en étant absent de son poste ou en ne traitant pas les dossiers inscrits au rôle. De même, la révocation est-elle possible si son comportement ne respecte pas les normes professionnelles de loyauté, de précision et d'intégrité? Cette dernière possibilité pourrait être couverte par le membre de phrase (« exercer des activités portant atteinte au prestige du pouvoir judiciaire »), mais il n'est pas sûr que cette disposition porte sur les aspects professionnels ou sur les aspects sociaux de la vie du juge concerné. Dans les deux cas, pour éviter toute ambiguïté, il faudrait adopter une formulation plus claire et plus précise. Cette disposition devrait donc être soit retirée, soit formulée de manière plus précise de façon à indiquer clairement le comportement visé.

17. En outre le projet prévoit la révocation d'un juge interviendra « après exécution d'une condamnation à une peine de prison pour crime prémédité ». Il serait utile d'ajouter la condition

qu'il ne peut être fait appel de la condamnation, qui doit être définitive. Des règles particulières pourraient prévoir la suspension de la personne concernée jusqu'à expiration du délai nécessaire pour faire appel de la décision.

18. Il faudrait aussi rappeler que, parmi les réformes identifiées par la délégation de la Commission, figurait la proposition suivante :

« toute action en vue de renvoyer un juge corrompu ou incompetent doit répondre aux critères élevés contenus dans le principe d'inamovibilité des juges, dont il faut protéger l'indépendance. Il était nécessaire de dépolitiser toute démarche du genre. Un moyen pour arriver à ce résultat pourrait être d'avoir un petit groupe d'experts composé uniquement de juges devant donner un avis sur les capacités ou le comportement des juges concernés avant qu'un organe politique ou avec un composant politique ne prenne une décision finale. »

19. Le projet semble ne comporter aucune clause de sauvegarde destinée à garantir l'indépendance des juges. En effet, en renforçant le pouvoir du Conseil suprême de la magistrature en ce qui a trait à l'inamovibilité des juges sans prendre de mesures adéquates en contrepartie pour dépolitiser cet organe, on ne fait que maintenir, et même élargir, son champ d'influence politique en ce qui concerne la révocation des juges.

20. En général, on peut dire que les discussions en Bulgarie semblent se concentrer trop sur des situations extrêmes qui demandent la révocation ou même la levée de l'immunité des magistrats. En faisant un usage approprié et équilibré des mesures disciplinaires, l'effet désiré pourrait être obtenu sans nécessairement avoir recours à de telles extrémités.

D. Rôle du service des enquêtes.

21. Le projet de loi continue de garantir la même immunité aux juges, procureurs et juges instructeurs. Cette dernière fonction est une particularité du système judiciaire bulgare, et on peut se demander si elle répond aux normes juridiques européennes. Dans la plupart des pays d'Europe, les enquêtes sont menées par la police. Le statut spécial accordé aux juges instructeurs pourrait compromettre le fonctionnement de la police chargée des enquêtes sous les ordres des procureurs, d'une part, et du pouvoir exécutif de l'autre. Il pourrait être difficile d'identifier le rôle joué par ces instances dans la conduite des enquêtes, et par conséquent d'évaluer leur responsabilité. Il s'ensuit que la réforme pourrait même échouer pour ce qui est d'obtenir des résultats tangibles dans la lutte contre la criminalité.

III. Éléments d'avis antérieurs de la Commission de Venise non encore pris en compte

22. Dans son avis (CDL-INF (99) 5) des 22 et 23 mars 1999 sur la réforme du système judiciaire bulgare, la Commission faisait état de ses inquiétudes concernant la politisation des procédures d'élection de la composante parlementaire du Conseil suprême de la magistrature. Dans un autre avis rendu les 5 et 6 juillet 2002 (CDL-AD (2002) 15) sur le projet de loi portant modification de la Loi sur le système judiciaire bulgare, la Commission évoque l'opportunité de dépolitiser la composition du Conseil suprême de la magistrature.

23. La Commission a aussi exprimé ses préoccupations sur les règles régissant les procédures disciplinaires, qui permettent aux personnes qui demandent de telles mesures à l'encontre d'un juge de voter sur leur propre proposition. Le projet n'aborde pas non plus la question de la

composition ni des pouvoirs du Conseil supérieur de la magistrature, alors qu'il lui attribue des pouvoirs plus étendus qu'actuellement pour ce qui est de confirmer les juges dans leurs fonctions ou de les révoquer.

IV. Conclusions

24. Les amendements proposés à la Constitution vont dans le bon sens, mais ils ne suffisent pas pour réformer globalement le système judiciaire bulgare. Ce défauts ont été reconnus par les rédacteurs des amendements, qui devaient prendre en compte le fait que la portée d'une réforme du système judiciaire au moyen de « simples » modifications constitutionnelles était limitée par une décision de la Cour constitutionnelle du 4 avril 2003 qui exige, pour tout changement plus radical, l'élection d'une « Grande Assemblée nationale » constituante.

25. Une recommandation importante formulée par la Commission de Venise depuis 1999, à savoir la dépolitisation du Conseil suprême de la magistrature en prévoyant l'élection de sa composante parlementaire à la majorité qualifiée, aurait cependant pu être mise en œuvre même dans le cadre des modifications actuelles. L'absence d'une telle disposition peut se faire davantage sentir après les modifications actuelles, qui étend substantiellement les pouvoirs du Conseil suprême de la magistrature, notamment en permettant à un cinquième de ses membres de demander la levée de l'immunité d'un magistrat. Sous ce rapport, on peut regretter aussi que le projet de loi n'ait pas pris en compte d'autres recommandations de la Commission, en particulier concernant le besoin de constituer un comité d'experts chargé d'examiner les affaires et de rendre un avis au Conseil suprême de la magistrature avant que celui-ci ne vote sur la question, et de veiller à ce que quiconque propose la levée d'une immunité n'ait pas droit de vote sur cette proposition.

26. En outre, la Commission estime que le pouvoir discrétionnaire dont jouit le Conseil suprême de la magistrature pour accorder ou refuser la titularisation des magistrats devrait être encadré par des critères spécifiques, précisés dès le niveau constitutionnel. Dans tous les cas, cette procédure devrait être limitée aux tribunaux de première instance.

27. Selon les dispositions transitoires du projet, les amendements constitutionnels en question entreront en vigueur dans les six mois qui suivront leur adoption, par le biais d'une modification de la Loi sur le système judiciaire. La Commission espère que certaines de ses recommandations seront prises en compte au moment dans cette loi de modification. Cependant, pour résoudre tous les problèmes du système judiciaire bulgare, il pourrait s'avérer nécessaire d'adopter une approche globale reposant sur une refonte structurelle du chapitre VI de la Constitution.

28. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités bulgares pour les aider dans ces futures étapes.