



Strasbourg, 25 octobre 2022

CDL-AD(2022)022

Avis n° 1098 / 2022

Or. angl.

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

BULGARIE

AVIS

**SUR LE PROJET D'AMENDEMENTS À LA LOI SUR LE SYSTÈME
JUDICIAIRE CONCERNANT L'INSPECTORAT AUPRÈS DU
CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE**

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 132e session plénière
(Venise, 21-22 octobre 2022)**

Sur la base des commentaires de

**M. Richard BARRETT (membre, Irlande)
Mme Regina KIENER (Membre, Suisse)
M. Martin KUIJER (Membre suppléant, Pays-Bas)
M. Qerim QERIMI (membre, Kosovo)**

Traduction provisoire.

Ce document ne sera pas distribué lors de la réunion. Prière de vous munir de cet exemplaire.

www.venice.coe.int

Contenu

I.	Introduction	3
II.	Contexte.....	3
A.	L'Inspectorat auprès du Conseil supérieur de la magistrature.....	4
B.	L'essence des projets d'amendements	5
III.	Analyse	6
A.	Portée de l'avis	6
B.	Recommandations restantes	7
1.	Élection de l'inspecteur général et des inspecteurs et leur responsabilité	7
2.	Répartition des compétences entre le Conseil supérieur de la magistrature et l'Inspectorat.....	7
C.	Nouveaux pouvoirs et compétences de l'Inspectorat	9
1.	Codes de déontologie.....	9
2.	Formations	10
IV.	Conclusion	11

I. Introduction

1. Par lettre du 11 août 2022, le ministre de la Justice de Bulgarie, M. Krum Zarkov, a demandé un avis de la Commission de Venise sur le projet d'amendements à la loi sur le système judiciaire (ci-après : LSJ) introduisant de nouvelles fonctions de L'Inspectorat au Conseil supérieur de la magistrature. La traduction officielle des projets d'amendements proposés, le rapport explicatif y afférent et le texte consolidé de la LSJ ont été fournis par les autorités (CDL-REF(2022)025).

2. M. Richard Barrett (membre, Irlande), Mme Regina Kiener (membre, Suisse), M. Martin Kuijer (membre suppléant, Pays-Bas) et M. Qerim Qerimi (membre, Kosovo) ont été les rapporteurs de cet avis.

3. Les 26 et 27 septembre 2022, une délégation de la Commission composée de M. Barrett et de M. Qerimi, accompagnés de M. G. Dikov et de Mme S. Japaridze du Secrétariat, s'est rendue à Sofia et a rencontré des représentants du ministère de la Justice, des représentants des partis politiques à l'Assemblée nationale, du Conseil supérieur de la magistrature, de L'Inspectorat du Conseil judiciaire suprême, de l'Institut national de la justice, ainsi que de diverses organisations de la société civile. La Commission est reconnaissante au ministère de la Justice pour l'excellente organisation de cette visite.

4. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise des projets d'amendements à la LSJ. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

5. Cet avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats de la mission effectuée à Sofia les 26-27 septembre 2022. Après un échange de vues avec M. Emil Dechev, vice-ministre de la Justice de Bulgarie, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 132nd session plénière (Venise, 21-22 octobre 2022).

II. Contexte

6. Depuis 1999, le système judiciaire et le ministère public bulgares ont été continuellement réformés, tant au niveau constitutionnel que législatif. Ces réformes visaient à répondre aux problèmes de la criminalité organisée, de la corruption de haut niveau et de l'inefficacité du système judiciaire. Ces réformes ont également répondu aux préoccupations et aux recommandations des partenaires internationaux (tels que l'UE¹ et les organes du Conseil de l'Europe, notamment le Comité des ministres², la Commission de Venise³, et le GRECO⁴).

7. La dernière tentative de modifier la Constitution afin de répondre à ces recommandations a échoué : en novembre 2020, l'Assemblée nationale (ci-après : le Parlement) n'a pas réuni les

¹ Voir Commission européenne, *Rapport d'étape sur la Bulgarie dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification*, COM(2019)498, *Voir également le Rapport sur l'état de droit, Chapitre pays sur la situation de l'état de droit en Bulgarie*, SWD(2020) 301.

² Voir la réunion du CMDH du 1er au 3 septembre 2020 (1377 bis), [H46-9 S.Z. / Kolevi c. Bulgarie \(Requêtes n° 29263/12 et 1108/02\)](#).

³ Voir Commission de Venise, CDL-INF(1999)005, Avis sur la réforme du système judiciaire en Bulgarie ; CDL-AD(2002)015, Avis sur le projet de loi sur les amendements à la loi sur le système judiciaire de la Bulgarie ; CDL-AD(2003)16, Avis sur les amendements constitutionnels réformant le système judiciaire en Bulgarie ; CDL-AD(2008)009, Avis sur la Constitution de la Bulgarie ; CDL-AD(2009)011, Avis sur le projet de loi modifiant et complétant la loi sur le pouvoir judiciaire ; CDL-AD(2010)041, Avis sur le projet de loi modifiant la loi sur le pouvoir judiciaire et le projet de loi modifiant le code de procédure pénale de la Bulgarie ; CDL-AD(2015)022, Avis sur le projet de loi visant à modifier et à compléter la Constitution (dans le domaine du pouvoir judiciaire) de la République de Bulgarie ; CDL-AD(2017)018, Avis sur la loi sur le système judiciaire ; CDL-AD(2019)031, Avis sur les projets de modification du Code de procédure pénale et de la loi sur le système judiciaire concernant les enquêtes pénales contre les hauts magistrats ; CDL-AD(2020)035, Avis intérimaire urgent sur le projet de nouvelle Constitution.

⁴ Voir GRECO, *Rapport de conformité Bulgarie, GrecoRC4(2017)9*, adopté le 23 juin 2017, disponible à l'adresse : <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/16807342c8>.

160 voix nécessaires à la tenue d'une Grande Assemblée nationale pour réviser la Constitution. Par conséquent, la Constitution de 1991 (modifiée en dernier lieu en 2015) est restée en vigueur⁵.

8. Les réformes dans le domaine de la justice et de la lutte contre la corruption ont d'abord été suivies par l'UE dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification (ci-après : MCV)⁶, sont actuellement suivies dans le cadre du mécanisme pour l'État de droit.⁷ Le rapport 2022 de la Commission européenne sur l'État de droit souligne les progrès réalisés par le gouvernement bulgare concernant certains aspects du système judiciaire et du cadre de lutte contre la corruption. Le rapport rappelle les engagements restants au titre du MCV et les engagements pris par le gouvernement dans le cadre du plan national de redressement et de résilience de la Bulgarie⁸, ainsi que d'autres recommandations spécifiques⁹.

9. L'une des recommandations de la Commission européenne et de la Commission de Venise concerne le statut et le fonctionnement de l'Inspectorat auprès du Conseil supérieur de la magistrature (ci-après : l'Inspectorat). La Commission de Venise a notamment recommandé d'associer le Conseil supérieur de la magistrature (ci-après dénommé « CSM ») au processus de sélection/nomination des membres de l'Inspectorat en vue de leur élection par le Parlement, ainsi que de séparer clairement les fonctions de l'Inspectorat de celles du CSM¹⁰. De même, la Commission européenne a recommandé de « faire avancer les amendements législatifs visant à améliorer le fonctionnement de l'Inspectorat et à éviter le risque d'influence politique, notamment en impliquant les organes judiciaires dans la sélection de ses membres »¹¹.

A. L'Inspectorat auprès du Conseil supérieur de la magistrature

10. L'Inspectorat est un organe du système judiciaire bulgare qui a été créé à la suite de l'amendement de la Constitution bulgare en février 2007¹². L'Inspectorat est composé d'un inspecteur général (ci-après : l'IG) et de dix inspecteurs, qui sont élus par l'Assemblée nationale, le Parlement, à la majorité qualifiée des 2/3 des voix¹³. L'IG et les inspecteurs doivent être indépendants et les inspections doivent être effectuées sans porter atteinte à l'indépendance des juges¹⁴.

⁵ Voir CDL-AD(2020)035, Avis intérimaire d'urgence sur le projet de nouvelle Constitution.

⁶ Voir la *décision 2006/929/CE de la Commission du 13 décembre 2006 établissant un mécanisme de coopération et de vérification des progrès réalisés par la Bulgarie en vue d'atteindre certains objectifs de référence spécifiques en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption et la criminalité organisée (C(2006) 6570)* ; Voir également le *rapport de la Commission du 22.10.2019 sous la rubrique « Mécanisme de coopération et de vérification »*, disponible à l'adresse : [Rapport d'étape Bulgarie 2019 \[COM\(2019\)498\] | Commission européenne \(europa.eu\)](#)

⁷ Voir Commission européenne, *Rapport sur l'État de droit, La situation de l'État de droit dans l'Union européenne, COM(2022) 500, 13 juillet 2022*, disponible à l'adresse suivante : [EUR-Lex - 52022DC0500 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

⁸ Des informations détaillées sur le plan national de redressement et de résilience de la Bulgarie sont disponibles à l'adresse suivante : [Plan de redressement et de résilience pour la Bulgarie | Commission européenne \(europa.eu\)](#) et sur : [Национален план за възстановяване и устойчивост \(nextgeneration.bg\)](#)

⁹ Voir Commission européenne, *Rapport sur l'État de droit, Chapitre par pays sur la situation de l'État de droit en Bulgarie*, SWD(2022) 502, p.2, disponible à l'adresse suivante : [Rapport 2022 sur l'État de droit - Communication et chapitres par pays | Commission européenne \(europa.eu\)](#)

¹⁰ Voir CDL-AD(2008)009, Avis sur les amendements constitutionnels réformant le système judiciaire en Bulgarie ; CDL-AD(2017)018, Avis sur le projet de loi visant à modifier et à compléter la Constitution (dans le domaine judiciaire) de la République de Bulgarie ; CDL-AD(2020)035, Avis intérimaire urgent sur le projet de nouvelle Constitution.

¹¹ Voir supra (note 09).

¹² Voir l'article 132a de la Constitution, disponible à l'adresse [suivante : https://parliament.bg/en/const](https://parliament.bg/en/const).

¹³ Voir Ibid, paras. 2 et 3 ; voir également l'article 42 de la LSJ.

¹⁴ Voir l'article 132a para. 6 de la Constitution. Un aperçu détaillé des activités de l'Inspectorat et des lois et règlements régissant son travail est disponible à l'adresse suivante : [Inspection du Conseil supérieur de la magistrature : \(inspectoratvss.bg\)](#)

11. La principale tâche de l'Inspectorat est la surveillance du pouvoir judiciaire : elle évalue les performances des magistrats et des tribunaux, effectue des contrôles d'intégrité et évalue les conflits d'intérêts potentiels des juges, propose l'ouverture d'une procédure disciplinaire au CSM en collectant et en fournissant les informations pertinentes, examine les « requêtes contre une violation des droits à ce qu'une affaire soit examinée et tranchée dans un délai raisonnable », etc¹⁵.

12. La procédure d'élection d'un nouveau IG était censée commencer au plus tard le 9 février 2020 et au plus tard le 14 janvier 2020 pour les inspecteurs (LSJ, art. 44. §1)¹⁶. Cependant, cela ne s'est pas produit à ce jour. La Cour constitutionnelle de Bulgarie a examiné une demande de l'assemblée plénière de la Cour administrative suprême concernant l'interprétation des dispositions constitutionnelles relatives à l'Inspectorat, en particulier la question de la possibilité pour l'IG et les inspecteurs de poursuivre leur travail après l'achèvement de leur mandat et avant la nomination des nouveaux titulaires par le Parlement¹⁷. Le 27 septembre 2022, la Cour constitutionnelle a décidé que cela était possible et, par conséquent, l'Inspectorat continuera à fonctionner dans sa composition actuelle¹⁸.

B. L'essence des projets d'amendements

13. Les projets d'amendements à la LSJ introduisent certains nouveaux pouvoirs et compétences de l'Inspectorat. En particulier, l'Inspectorat recevrait :

- le pouvoir d'adopter une procédure pour l'établissement de rapports réguliers et la publication des résultats de la clôture des affaires (amendement à l'article 54 §1 (3)) ;
- le pouvoir de faire des propositions à la Chambre compétente du Conseil supérieur de la magistrature pour modifier et compléter le Code de déontologie des juges bulgares (ci-après : Code de déontologie des juges), respectivement le Code de déontologie des procureurs et enquêteurs bulgares (ci-après : Code de déontologie des procureurs et des enquêteurs (modification de l'article 54 §1 (16)) ;
- la compétence pour organiser et conduire des formations anti-corruption, ainsi que des formations sur l'intégrité et les conflits d'intérêts (amendement à l'article 54 §1 (17)) ;
- le pouvoir d'adopter un modèle pour rendre compte de l'achèvement des affaires dans les délais prévus par la loi et en coordination avec le CSM (amendement à l'article 54 §1 (18)) ;
- la compétence de résumer annuellement les bonnes et mauvaises pratiques en matière de respect des règles éthiques conformément aux normes européennes et internationales pertinentes, en coopération avec les Comités d'éthique professionnelle des Chambres du Conseil supérieur de la magistrature et le pouvoir de fournir les informations aux Chambres du Conseil supérieur de la magistrature (amendement à l'article 54 §1 (19)).

14. L'un des effets des projets d'amendements serait d'habiliter les chambres compétentes du Conseil supérieur de la magistrature (la chambre des procureurs et la chambre des juges) à adopter un code de déontologie pour les juges et un code de déontologie pour les procureurs et les enquêteurs respectivement (amendement à l'article 30 §5 (20) de la loi sur la justice et les affaires intérieures). La Commission de Venise comprend que le pouvoir d'élaborer ces deux codes de déontologie distincts appartient également à la Chambre des procureurs et à la Chambre des juges du Conseil supérieur de la magistrature.

¹⁵ Voir CDL-AD(2017)018, Avis sur le projet de loi visant à modifier et à compléter la Constitution (dans le domaine du pouvoir judiciaire) de la République de Bulgarie, paras. 51-57 ; Voir également les chapitres 3 et 3A de la LSJ;

¹⁶ Voir le *rapport annuel sur les droits de l'homme en Bulgarie* (2021), Comité Helsinki bulgare, p. 33, disponible sur : [Правата на човека в България през 2021 г. | Български хелзински комитет \(bghelsinki.org\)](https://www.bghelsinki.org/)

¹⁷ Voir le *chapitre consacré à la situation de l'État de droit en Bulgarie*, p. 9.

¹⁸ *BTA : Cour Constitutionnelle : L'inspection du Conseil supérieur de la magistrature peut continuer à travailler malgré l'expiration du mandat des inspecteurs.*

15. Enfin, selon l'amendement aux dispositions transitoires et finales de la loi sur la justice et les affaires intérieures, dans les trois mois suivant l'entrée en vigueur de la loi, chaque chambre du Conseil supérieur de la magistrature adoptera son propre code de déontologie. La Commission de Venise croit comprendre que ces codes s'appliqueront également aux membres du Conseil supérieur de la magistrature et aux inspecteurs de l'Inspectorat.

16. La raison invoquée par les autorités bulgares pour rédiger les modifications législatives introduites par la loi sur les modifications et les compléments à la loi sur le système judiciaire¹⁹ était d'assurer la mise en œuvre de la mesure « Renforcer le rôle de l'inspecteur du Conseil judiciaire suprême pour la prévention et la lutte contre la corruption dans le système judiciaire (T4/2022) », prévue dans le cadre de la réforme 2 : « Lutte contre la corruption » du plan national de redressement et de résilience²⁰.

III. Analyse

A. Portée de l'avis

17. La portée du présent avis est limité aux projets d'amendements énumérés aux paragraphes 13 à 15 ci-dessus. La Commission de Venise évaluera ces projets d'amendements dans le contexte actuel et, lorsqu'elle les jugera pertinents et importants, répétera certaines de ses conclusions précédentes concernant l'Inspectorat.

18. Cela dit, la Commission de Venise ne procédera pas à une analyse exhaustive de la LSJ et ne répétera pas non plus l'analyse et les conclusions de ses précédents avis concernant le système judiciaire bulgare en général²¹. La Commission de Venise est bien consciente des problèmes du système judiciaire bulgare et des recommandations qu'elle a formulées à leur sujet (composition et fonctionnement du CSM, y compris dans le cadre des procédures disciplinaires, mécanisme de responsabilité pénale du Procureur général, etc.)²² Ces questions sont laissées en dehors du champ de l'évaluation.

19. L'intention des autorités bulgares de renforcer l'intégrité du système judiciaire doit, en principe, être saluée. Toutefois, un examen plus approfondi des projets d'amendements, qui aboutiraient à l'attribution de pouvoirs supplémentaires à l'Inspectorat, amène la Commission à penser que ces projets d'amendements ne renforcent pas nécessairement le rôle de l'Inspectorat dans la prévention et la lutte contre la corruption dans le système judiciaire, ni ne remédient aux principales lacunes identifiées par la Commission de Venise dans ses avis précédents.

20. La Commission a souligné en d'autres occasions l'importance de l'enchaînement des réformes²³ afin d'éviter de transférer des pouvoirs supplémentaires à un organe du pouvoir

¹⁹ Le texte de la loi en bulgare est disponible à l'adresse suivante : <https://www.justice.government.bg/home/index/9a1c0da6-6c6d-4148-81e2-afabbed5ff3d> ; voir également CDL-REF(2022)025.

²⁰ Le texte du PNRR en bulgare est disponible à l'adresse suivante : [Национален план за възстановяване и устойчивост \(nextgeneration.bg\)](https://www.nextgeneration.bg/nextgeneration/bg/национален-план-за-възстановяване-и-устойчивост)

²¹ La description de la structure judiciaire bulgare se trouve dans l'Étude sur le fonctionnement des systèmes judiciaires dans les États membres de l'UE, CEPEJ (2021)18Rev1, 06.04.2022, disponible à l'adresse suivante : [Étude sur le fonctionnement des systèmes judiciaires dans les États membres de l'UE - Office des publications de l'UE \(europa.eu\)](https://www.coe.int/en/web/cepej/etude-sur-le-fonctionnement-des-systemes-judiciaires-dans-les-etats-membres-de-l-ue).

²² Voir CDL-AD(2017)018, Avis sur la loi sur le système judiciaire ; CDL-AD(2019)031, Avis sur les projets de modification du code de procédure pénale et de la loi sur le système judiciaire concernant les enquêtes pénales contre les hauts magistrats et CDL-AD(2020)035, Avis intérimaire urgent sur le projet de nouvelle Constitution. Voir également supra (note 09), résumé du rapport, p.1.

²³ Voir CDL-AD(2020)022, Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur les projets d'amendements à la loi « sur le pouvoir judiciaire et le statut des juges » et à certaines lois sur les activités de la cour suprême et des autorités judiciaires (projet de loi n° 3711), para. 80, Voir aussi CDL-AD(2021)018, Avis conjoint urgent de la Commission de Venise et

judiciaire qui doit encore être réformé. Par conséquent, la Commission estime qu'au lieu de l'approche fragmentée de la réforme de l'inspectorat choisie par les autorités bulgares, une réforme plus globale de l'inspectorat est nécessaire. En particulier, la réforme devrait commencer par aborder deux principaux points de préoccupation précédemment exprimés par la Commission de Venise.

B. Recommandations restantes

1. Élection de l'inspecteur général et des inspecteurs et leur responsabilité

21. Le premier point de préoccupation était le mode de nomination de l'IG et des inspecteurs par le Parlement. La compétence d'une autorité politique dans ce domaine augmente les risques d'attachement politique, compromettant ainsi l'indépendance du pouvoir judiciaire et minimisant les chances pour l'Inspectorat de servir de garant de l'efficacité judiciaire²⁴. Pour neutraliser ces risques, la Commission de Venise a précédemment recommandé de donner aux Chambres du CSM le pouvoir de désigner un certain nombre de candidats à l'élection par le Parlement²⁵. Pour les mêmes raisons, la Commission européenne a également recommandé d'impliquer les organes judiciaires dans le processus de sélection des membres de l'Inspectorat²⁶. En outre, la Commission de Venise a recommandé de prévoir un mécanisme anti-blocage en cas d'échec à obtenir une majorité qualifiée des votes au Parlement²⁷.

22. La Commission de Venise maintient sa position selon laquelle il est important d'impliquer le Conseil supérieur de la magistrature dans le processus de sélection/nomination des membres de l'Inspectorat et de disposer d'un mécanisme anti-blocage en cas d'échec à obtenir le nombre de voix requis.

23. De même, la Commission reste convaincue de la nécessité d'associer le CSM au processus de révocation du IG et des inspecteurs. Le texte actuel de l'accord conjoint reste ambigu en ce qui concerne la responsabilité du directeur général et des inspecteurs et leur révocation²⁸. La LSJ peut être interprétée comme impliquant que le pouvoir de les démettre de leurs fonctions appartient au Parlement. Cela crée à nouveau un risque d'influence politique et empêche l'Inspectorat d'avoir des liens institutionnels avec le CSM²⁹. Comme l'a déjà mentionné la Commission de Venise, « ces liens peuvent être créés si les pouvoirs de nomination et de révocation sont donnés au CSM (sur proposition d'un certain nombre de membres du CSM) »³⁰.

2. Répartition des compétences entre le Conseil supérieur de la magistrature et l'Inspectorat

24. Le deuxième point concerne la délimitation des pouvoirs entre l'Inspectorat et le Conseil supérieur de la magistrature. Bien que la Commission de Venise se soit abstenue d'évaluer si

de la Direction Générale des Droits de l'Homme et de l'Etat de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi sur les amendements à certains actes législatifs concernant la procédure d'élection (nomination) des membres du Haut Conseil de Justice (HCJ) et les activités des inspecteurs disciplinaires du HCJ (projet de loi n° 5068), para. 14.

²⁴ Voir CDL-AD(2008)009, Avis sur la Constitution de la Bulgarie, para. 47.

²⁵ Voir CDL-AD(2017)018, Avis sur la loi sur le système judiciaire, paras. 58-59 ; Voir également CDL-AD(2020)035, Avis intérimaire d'urgence sur le projet de nouvelle Constitution, para. 77.

²⁶ Voir le *chapitre consacré à la situation de l'État de droit en Bulgarie*, p. 2.

²⁷ Voir également CDL-AD(2020)035, Avis provisoire urgent sur le projet de nouvelle Constitution, para. 74.

²⁸ Voir l'article 48 de la LSJ.

²⁹ Voir CDL-AD(2017)018, Avis sur la loi sur le système judiciaire, par. 60 ; Voir également CDL-AD(2020)035, Avis intérimaire d'urgence sur le projet de nouvelle Constitution, paras. 76-77.

³⁰ Voir CDL-AD(2017)018, avis sur la loi sur le système judiciaire, para. 60.

les pouvoirs actuels de l'Inspectorat étaient conformes aux principes européens³¹ ou s'ils étaient constitutionnellement autorisés, elle a précédemment noté qu'il existait un danger pour l'indépendance du pouvoir judiciaire en raison d'une expansion considérable des fonctions de l'Inspectorat, avec pour conséquence un éventuel déplacement du pouvoir réel du CSM vers l'Inspectorat³². Le législateur (constitutionnel) bulgare n'a toujours pas clarifié le champ d'application et le mandat exacts de l'Inspectorat, ce qui permettrait une démarcation claire avec les autres organes/mécanismes. Il est donc pratiquement impossible de comprendre la logique des projets d'amendements visant à transférer des pouvoirs supplémentaires à l'Inspectorat.

25. Dans son avis de 2008, la Commission a recommandé que « l'inspection [...] ne porte que sur des questions matérielles telles que l'efficacité avec laquelle les organes judiciaires ont dépensé les fonds qui leur ont été alloués. Les inspecteurs ne devraient pas avoir le pouvoir d'enquêter sur les plaintes ; ce pouvoir devrait être laissé au CSM lui-même, car il nécessite une connaissance ou une expérience de l'administration de la justice »³³. Non seulement cette recommandation n'a pas été suivie, mais la réforme du CSM de 2016 a entraîné une augmentation considérable des pouvoirs et des compétences de l'Inspectorat, qui sont d'ailleurs définis de manière ambiguë par le CSM. Il est donc difficile de comprendre le rôle exact de l'Inspectorat vis-à-vis du CSM³⁴.

26. Les préoccupations causées par les lignes de démarcation floues entre les évaluations (par le Conseil supérieur de la magistrature), les inspections (par l'Inspectorat) et les procédures disciplinaires (par le Conseil supérieur de la magistrature) sont exacerbées par le fait que ces divers mécanismes ne font pas partie d'une procédure séquentielle : parfois ils sont liés entre eux et parfois ils coexistent simplement. Les fonctions étendues de l'Inspectorat, associées au manque de clarté concernant le rôle de l'Inspectorat vis-à-vis du Conseil supérieur de la magistrature, peuvent créer le risque que l'Inspectorat empiète sur le mandat constitutionnel du Conseil supérieur de la magistrature³⁵.

27. La Commission de Venise a également fait part de ses préoccupations concernant la procédure et la forme d'exécution des fonctions et des pouvoirs de l'inspecteur, par exemple en ce qui concerne les inspections individuelles³⁶.

28. Les préoccupations susmentionnées ont été reprises dans l'avis provisoire urgent de 2020 de la Commission de Venise sur le projet de nouvelle Constitution³⁷. L'idée maîtresse de ces préoccupations reste que (i) les inspecteurs sont compétents pour examiner pratiquement tous les aspects des activités des tribunaux, des parquets, des juges individuels et des procureurs individuels, et que (ii) les compétences des inspecteurs devraient donc être plus clairement spécifiées dans la loi, afin d'éviter tout chevauchement avec d'autres mécanismes existants et avec le mandat (constitutionnel) du CSM.

29. La Commission de Venise maintient sa position, à savoir qu'il devrait y avoir une distinction claire entre les fonctions de l'Inspectorat et du CSM, et que la loi elle-même devrait contenir des règles plus détaillées concernant la procédure des inspections. Le chevauchement des fonctions, associé au manque de clarté concernant leur mise en œuvre, peut conduire à des abus de pouvoir.

³¹ Voir CDL-AD(2015)022, Avis sur le projet de loi visant à modifier et à compléter la Constitution (dans le domaine du pouvoir judiciaire) de la République de Bulgarie, paragraphe 80.

³² Voir CDL-AD(2017)018, avis sur la loi sur le système judiciaire, para. 57.

³³ Voir CDL-AD(2008)009, Avis sur la Constitution de la Bulgarie, para. 46.

³⁴ Voir CDL-AD(2017)018, par. 55 et 61.

³⁵ Voir Ibid., paras. 62-66.

³⁶ Voir Ibid., paras. 67-74.

³⁷ CDL-AD(2020)035, par. 73-80.

C. Nouveaux pouvoirs et compétences de l'Inspectorat

1. Codes de déontologie

30. Les projets d'amendements envisagent l'introduction d'une compétence explicite des chambres compétentes du CSM pour adopter un code de déontologie pour les juges et un code de déontologie pour les procureurs et les enquêteurs, cette compétence n'apparaissant pas dans la version actuelle de la loi³⁸. Il convient de s'en féliciter.

31. Toutefois, les projets d'amendements ne prescrivent pas de règles substantielles de comportement éthique des magistrats en tant que tels, laissant une marge d'appréciation substantielle aux organes qui élaborent et adoptent les codes de déontologie. Tant les projets d'amendements (article 54 §1(19)) que le rapport explicatif à cet égard font référence aux « normes européennes et internationales pertinentes ». Toutefois, une formulation aussi générale n'est guère conforme au principe de prévisibilité des normes juridiques³⁹ ou aux principes et règles régissant la conduite professionnelle des juges, notamment en ce qui concerne l'éthique, les comportements incompatibles et l'impartialité⁴⁰.

32. L'absence de prévisibilité est encore plus problématique compte tenu de la pertinence spécifique des deux codes : l'intégrité morale et la réputation professionnelle conformément aux codes de déontologie seront une *condition d'éligibilité* pour la nomination des juges, des procureurs et des juges d'instruction. De même, un questionnaire basé sur les codes servira de *référence pour l'évaluation des candidats à la fonction* (articles 162 § 3 et 184 § 6 de la LSC). En outre, une violation du Code de déontologie applicable constitue une *infraction disciplinaire* (article 307 § 3 (3) de la LSJ)⁴¹. Dans ce contexte, la Commission de Venise recommande de définir les grands principes du comportement éthique par la loi et de laisser aux codes de déontologie le soin de réglementer les autres aspects.

33. Selon les projets d'amendements, l'Inspectorat doit faire des propositions aux Chambres compétentes du CSM pour modifier et compléter les Codes de déontologie. Cela semble être compatible avec le mandat de l'Inspectorat (article 132a § 6 et article 54 §1 (8) du LSJ) et ne devrait pas poser de problème *en soi*. Toutefois, de l'avis de la Commission de Venise, il est important que l'Inspectorat ne soit pas la seule autorité à exercer cette fonction. La lecture du projet d'amendement suggère que c'est le cas. Au cours des réunions avec les autorités bulgares, les rapporteurs ont reçu l'assurance que d'autres organes tels que les comités d'éthique professionnelle des chambres respectives du Conseil supérieur de la magistrature, qui exercent notamment un contrôle direct et immédiat sur la mise en œuvre et le respect du code de déontologie, peuvent également faire des propositions aux chambres concernées du Conseil

³⁸ La version actuelle de la LSJ est muette sur l'autorité ayant le pouvoir d'adopter le code de déontologie. Selon les amendements introduits dans la LSJ en 2009 (article 30 §1 12), le Conseil Supérieur de la Magistrature « approuve les règles de déontologie adoptées par les organisations professionnelles des juges, procureurs et magistrats instructeurs ». Cette disposition a été révisée en 2016 et ne se trouve plus dans la LSJ. L'actuel Code de déontologie des magistrats bulgares (CECBM) a été adopté sur la base de l'art. 30 §1 (12) de la loi sur la justice et les affaires intérieures avec la décision du Conseil supérieur de la magistrature par le protocole n° 21 de 2009, amendé par la décision du Conseil supérieur de la magistrature par le protocole n° 2 de 2011.

³⁹ Voir CourEDH, *Sunday Times c. Royaume-Uni*, arrêt du 26 avril 1970, par. 49 ; Voir également la communication n° 578/1994, *de Groot c. Pays-Bas*, constatations adoptées le 14 juillet 1995 ; Voir également CDL-AD(2015)015, Avis sur la législation relative aux médias (loi CLXXXV sur les services de médias et sur les médias de masse, loi CIV sur la liberté de la presse, et la législation sur la taxation des revenus publicitaires des médias de masse) de la Hongrie, paragraphe 22.

⁴⁰ Voir CCJE (2002) Op. N° 3, Avis n° 3 du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les principes et règles régissant la conduite professionnelle des juges, en particulier l'éthique, les comportements incompatibles et l'impartialité, 19 novembre 2022.

⁴¹ Voir également le § 1 (7) des Dispositions complémentaires de la LSJ en conjonction avec les articles 175j § 1 et 175n de la LSJ.

supérieur de la magistrature pour modifier et compléter les codes de déontologie. Cependant, ni le texte de la LSJ, ni les règlements internes concernant les comités respectifs ne contiennent de dispositions confirmant cette suggestion.

34. La Commission de Venise est d'avis que le pouvoir de faire des propositions pour modifier et compléter les codes de déontologie ne devrait pas être limité à la seule inspection. En tout état de cause, une participation significative des magistrats à ce processus devrait être assurée⁴². En outre, des organisations professionnelles telles que l'association professionnelle des juges, des procureurs ou des magistrats instructeurs pourraient certainement apporter une valeur ajoutée aux codes de déontologie lorsqu'il s'agit de faire des propositions de modification.

35. Selon les dispositions transitoires et finales de la LSJ, les codes de déontologie doivent être adoptés dans les trois mois suivant l'entrée en vigueur de la loi. La Commission de Venise estime qu'un délai de trois mois est très court, compte tenu de l'importance de la question, de la nécessité d'une coordination entre les deux Chambres et, surtout, du débat de longue haleine sur la réforme judiciaire en Bulgarie⁴³.

36. En outre, on ne sait toujours pas ce qui se passe si les Chambres n'adoptent pas les codes dans le délai imparti. Dans ces circonstances, il semblerait raisonnable à la Commission de Venise que les autorités bulgares choisissent un délai plus réaliste (plus long) pour adopter les codes.

2. Formations

37. Selon le projet d'amendement de l'article 54 § 1 (17) de la LSJ, l'Inspectorat a été investie du pouvoir d'organiser et de dispenser des formations sur la lutte contre la corruption, ainsi que des formations sur l'intégrité, l'indépendance et les conflits d'intérêts.

38. Lors des réunions avec l'Inspectorat et l'Institut national de la justice (ci-après : INJ), les rapporteurs ont été informés qu'aucune de ces institutions n'a été formellement consultée dans le processus d'élaboration des projets d'amendements concernant les formations. La Commission de Venise a du mal à comprendre cela, étant donné que ces institutions sont directement concernées par les projets d'amendements et auraient pu apporter un éclairage significatif. Les rapporteurs ont également été informés au cours des réunions que les deux institutions ont soumis leurs avis au ministère de la Justice concernant les projets d'amendements et qu'elles étaient toutes deux en désaccord avec la nouvelle fonction de l'Inspectorat consistant à organiser et à dispenser des formations.

39. La Commission de Venise observe que la fonction d'organisation et de mise en œuvre de programmes de formation visant à maintenir et à renforcer la qualification des juges, des procureurs et des enquêteurs, ainsi que du personnel du système judiciaire, est clairement dévolue à la INJ (article 249 de la LSJ). Parmi les nombreux programmes gérés par la INJ figure le programme de formation juridique continue, qui transcende essentiellement les programmes

⁴² Les normes internationales non contraignantes sur la conduite des juges sont énoncées dans l'Avis n°3 du Conseil Consultatif des Juges Européens (CCJE). Il stipule que les principes de conduite professionnelle des juges devraient être « élaborés par les juges eux-mêmes et être totalement distincts du système disciplinaire des juges » et « devraient offrir aux juges des lignes directrices sur la manière de procéder ».

⁴³ Le mandat du CJS a expiré le 3 octobre 2022, alors que les 11 nouveaux membres du quota parlementaire n'ont pas été élus et que l'élection de certains membres du quota professionnel est contestée devant la Cour administrative suprême (CAS). La possibilité de réunir la majorité des deux tiers des voix, requise pour l'élection des nouveaux membres du Conseil supérieur de la magistrature, dépend de la composition du Parlement nouvellement élu. L'absence de mécanisme anti-blocage soulève d'autres questions concernant le scénario possible lorsque la majorité nécessaire des deux tiers des voix n'est pas réunie. Cela pourrait affecter le bon fonctionnement du CSM et de ses chambres, y compris l'exécution des nouvelles fonctions telles que l'adoption des codes de déontologie.

de formation plus ordinaires et obligatoires. En effet, les formations sur les questions de lutte contre la corruption ou d'autres formations qui visent à renforcer l'intégrité et l'indépendance des juges, des procureurs et des enquêteurs, ainsi que les formations sur les conflits d'intérêts, peuvent très bien faire partie des deux volets : la formation juridique *obligatoire* et la formation juridique *continue*, dispensées par la INJ.

40. En 2019, dans son deuxième rapport de conformité⁴⁴, GRECO a évalué les mesures prises par les autorités bulgares pour mettre en œuvre les recommandations restantes émises dans le rapport d'évaluation du quatrième cycle sur la Bulgarie couvrant la « prévention de la corruption à l'égard des membres du parlement, des juges et des procureurs » et a, *entre autres*, conclu que les recommandations XI⁴⁵ et XVII⁴⁶ avaient été mises en œuvre de manière satisfaisante. Ces recommandations concernaient différents types de formations pour les juges et les procureurs sur l'intégrité, les conflits d'intérêts et la corruption, ainsi que des conseils et des orientations sur l'éthique judiciaire. Le GRECO est parvenu à cette conclusion en se fondant sur l'évaluation des informations générales fournies par les autorités bulgares, où le INJ était une institution clé qui organisait les formations en question⁴⁷.

41. Ces éléments plaident en faveur du maintien de la fonction de formation sur la lutte contre la corruption au sein de l'INJ. D'autre part, l'Inspectorat est investie du pouvoir constitutionnel de « procéder à des contrôles de l'intégrité et des conflits d'intérêts » (article 132a (6)). Cette fonction de l'Inspectorat peut expliquer l'amendement proposé, même si la fonction d'organiser ou de dispenser des formations sur ces questions n'est pas explicitement mentionnée. Après tout, une fonction opérationnelle spécifique est distincte d'une fonction d'instruction ou d'éducation.

42. En résumé, la Commission de Venise ne voit pas de raisons très convaincantes pour lesquelles le pouvoir d'organiser et de mener les formations respectives devrait être transféré à l'Inspectorat en plus de la INJ.

IV. Conclusion

43. Par lettre du 11 août 2022, le ministre de la Justice de Bulgarie, M. Krum Zarkov, a demandé l'avis de la Commission de Venise sur les projets d'amendements à la loi sur le système judiciaire ajoutant de nouveaux pouvoirs au mandat de l'Inspectorat du Conseil supérieur de la magistrature.

44. La Commission de Venise se félicite de l'intention des autorités de renforcer l'intégrité du système judiciaire. Toutefois, la Commission souhaite souligner à nouveau l'importance de l'échelonnement des réformes. Avant de donner de nouveaux pouvoirs à l'Inspectorat, il est nécessaire de revoir son modèle institutionnel et de définir plus clairement l'étendue de son mandat. En particulier, il est nécessaire de délimiter plus clairement les pouvoirs de l'Inspectorat et du Conseil supérieur de la magistrature lui-même, afin de garantir que l'Inspectorat n'empiète pas sur le mandat constitutionnellement défini du Conseil supérieur de la magistrature en matière de discipline et de nomination des juges.

⁴⁴ Voir GRECO, *Deuxième rapport de conformité Bulgarie, GrecoRC4(2019)24*, adopté le 6 décembre 2019, disponible à l'adresse : <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/16809981f2>.

⁴⁵ Le GRECO a recommandé que i) la composante intégrité, conflits d'intérêts et prévention de la corruption de la formation initiale obligatoire dispensée aux juges débutants et aux juges soumis à une nomination initiale soit renforcée ; et que ii) la formation professionnelle continue sur l'intégrité, les conflits d'intérêts et la prévention de la corruption au sein du système judiciaire soit considérée comme prioritaire et correctement financée, et que des conseils et des orientations sur l'éthique judiciaire soient mis à la disposition de tous les juges.

⁴⁶ Le GRECO a recommandé de renforcer la composante intégrité, conflits d'intérêts et prévention de la corruption de la formation initiale obligatoire dispensée aux procureurs juniors et aux procureurs soumis à une nomination initiale, et de mettre à la disposition de tous les procureurs des orientations et des conseils en matière d'éthique judiciaire.

⁴⁷ Voir supra (note 44), paras. 28-42.

45. La Commission de Venise recommande au législateur bulgare de commencer par revoir la méthode d'élection et de nomination de l'inspecteur général et des inspecteurs. Il est nécessaire de veiller à ce que le pouvoir judiciaire, par le biais du Conseil supérieur de la magistrature, soit impliqué dans ce processus en désignant des candidats et en décidant de la responsabilité des inspecteurs.

46. Une fois cela fait, le législateur peut envisager de confier à l'Inspectorat des fonctions supplémentaires, comme le proposent les projets d'amendements, en tenant compte des recommandations suivantes :

- la loi sur le système judiciaire devrait décrire au moins quelques grands principes de fond du comportement éthique des juges, des procureurs et des enquêteurs, tandis que des règles plus détaillées et plus précises pourraient être élaborées dans les deux codes de déontologie respectifs (pour les juges et pour les procureurs et enquêteurs) ;
- le pouvoir de faire des propositions pour modifier et compléter les Codes de déontologie ne devrait pas être limité à l'Inspectorat du Conseil supérieur de la magistrature. D'autres organes et institutions de gouvernance judiciaire - en particulier les comités d'éthique professionnelle des chambres respectives du Conseil supérieur de la magistrature - devraient pouvoir suggérer des modifications aux codes ;
- Le délai pour l'adoption par les chambres concernées du Conseil supérieur de la magistrature des deux codes de déontologie devrait être prolongé afin de garantir des discussions significatives sur les dispositions de ces codes ;
- Les autorités sont invitées à reconsidérer l'opportunité pratique de confier à l'Inspectorat la fonction d'organiser et de mener des formations sur la lutte contre la corruption, ainsi que des formations sur l'intégrité, l'indépendance et les conflits d'intérêts.

47. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités bulgares pour toute assistance supplémentaire dans cette affaire.