



Strasbourg, le 15 mars 2024

CDL-AD(2024)005

Or. angl.

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

DIRECTION GÉNÉRALE DES DROITS HUMAINS ET DE L'ÉTAT DE DROIT
(DGI)

BULGARIE

AVIS CONJOINT

SUR

**LE CODE DE CONDUITE ÉTHIQUE DES PROCUREURS ET
ENQUÊTEURS**

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 138^e session plénière (Venise, 15-16 mars 2024)**

Sur la base des observations de :

M. Lauri MÄLKSOO (membre, Estonie)
M. James HAMILTON (ancien membre, expert, Irlande)
M. Jørgen Steen SØRENSEN (membre, Danemark)
M. Gerhard REISSNER (expert, DGI)

Table des matières

I. Introduction	3
II. Contexte.....	3
III. Analyse	4
A. Interaction des lignes directrices éthiques avec le cadre disciplinaire.....	5
B. Évaluation du rôle du Code dans le système juridique bulgare	6
C. Méthodologie de rédaction du Code	7
D. Champ d'application du Code	9
1. Règlement <i>ratione personae</i>	9
2. Règlement <i>ratione materiae</i>	9
E. Mise en œuvre du Code	14
F. Procédure d'adoption du Code.....	14
IV. Conclusions.....	15

I. Introduction

1. Par lettre du 18 décembre 2023, le ministre de la Justice de Bulgarie a demandé un avis sur le Code de conduite éthique des procureurs et enquêteurs bulgares (" le Code ") ([CDL-REF\(2024\)005](#)). La Commission de Venise, conformément à sa pratique, a décidé de préparer cet avis conjointement avec la Direction générale des droits humains et de l'Etat de droit (DGI).

2. James Hamilton, Lauri Mälksoo et Jørgen Steen Sørensen ont agi en tant que rapporteurs au nom de la Commission de Venise. M. Gerhard Reissner était rapporteur au nom de la DGI.

3. Le 26 janvier 2024, la délégation de la Commission de Venise et de la DGI s'est rendue à Sofia et a tenu des réunions avec des représentants du ministère de la Justice, du Conseil supérieur de la magistrature, du procureur général adjoint et des membres du Comité d'éthique du Bureau du procureur suprême, des juges de la Cour suprême de cassation et de la Cour administrative suprême, l'inspecteur en chef de l'Inspection judiciaire, l'Association des procureurs de Bulgarie ainsi qu'avec des représentants d'organisations de la société civile. La Commission et la DGI remercient le ministère de la Justice pour l'excellente coopération et l'organisation de cette visite.

4. Le présent avis conjoint a été préparé sur la base de la traduction anglaise du code. Cette traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

5. Le présent avis conjoint a été élaboré sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions du 26 janvier 2024. Après un échange de vues avec le vice-ministre de la Justice, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 138e session plénière (Venise, 15 et 16 mars 2024).

II. Contexte

6. Depuis 1999, la Commission de Venise assiste les autorités bulgares dans leurs efforts pour réformer les systèmes judiciaires et de poursuite et, plus généralement, le cadre constitutionnel national¹. Entre autres choses, ces réformes ont résolu les problèmes de la criminalité organisée, de la corruption à haut niveau et l'inefficacité systémique au sein du système judiciaire. Un certain nombre de ces initiatives ont été motivées par les recommandations de partenaires internationaux, notamment l'Union européenne.

7. L'un des objectifs des réformes du système judiciaire a été d'établir et de maintenir des normes d'intégrité élevées parmi les juges, les procureurs et les enquêteurs bulgares. Conformément au plan national de redressement et de résilience approuvé par la Commission européenne², les autorités bulgares se sont engagées à mettre en œuvre une "réforme globale pour une justice

¹ 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 portant modification de la loi sur le système judiciaire en Bulgarie ; [CDL-AD\(2003\)016](#), 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 modifiant et complétant la Constitution (dans le domaine judiciaire) de la République de Bulgarie ; [CDL-AD\(2017\)018](#), Avis sur la loi relative au système judiciaire ; [CDL-AD\(2019\)031](#), Avis sur les projets d'amendements au Code de procédure pénale et à la loi relative au système judiciaire concernant les enquêtes pénales contre les hauts magistrats ; [CDL-AD\(2020\)035](#), Avis intérimaire urgent sur le projet de nouvelle Constitution ; [CDL-AD\(2022\)022](#), Bulgarie - Avis sur les projets d'amendements à la loi sur le système judiciaire concernant l'inspection du Conseil judiciaire suprême ; [CDL-AD\(2022\)032](#), Bulgarie - Avis sur les projets d'amendements au code de procédure pénale et à la loi sur le système judiciaire ; [CDL-AD\(2023\)039](#), Bulgarie - Avis sur les projets d'amendements à la Constitution.

² Voir le [communiqué de presse](#) de la Commission européenne du 7 avril 2022.

accessible, efficace et prévisible"³. Cet engagement s'étend à la révision des lignes directrices éthiques pour les magistrats.

8. En 2009, le Conseil supérieur de la magistrature ("le CSM") a approuvé le Code d'éthique des magistrats bulgares, applicable aux juges, aux procureurs et aux juges d'instruction. La mise en œuvre de ce code aurait fait l'objet d'une certaine controverse, notamment en ce qui concerne son extension aux procureurs et aux juges d'instruction⁴. Cette controverse a été considérée comme un obstacle à son acceptation et à son internalisation au sein du pouvoir judiciaire⁵.

9. Avec les modifications de la loi sur le pouvoir judiciaire du 6 octobre 2023, le CSM a été explicitement investi du pouvoir d'adopter des codes de conduite éthique distincts pour les juges et pour les autres magistrats (procureurs et enquêteurs) (article 30, paragraphe 23). Conformément aux dispositions transitoires de la loi du 6 octobre 2023, les codes distincts devaient être adoptés dans des délais courts. Par la suite, le 25 octobre 2023, la Chambre des procureurs du Conseil supérieur de la magistrature a adopté le Code de conduite éthique pour les procureurs et les enquêteurs (appelés "magistrats" dans le Code). Le Code a reçu l'approbation formelle du CSM plénier le 30 octobre 2023.

10. Le 22 décembre 2023, le Parlement bulgare a adopté des amendements à la Constitution, qui ont été évalués par la Commission de Venise en octobre 2023⁶. Ces amendements concernaient, *entre autres*, la réforme structurelle du CSM qui était divisé en deux conseils distincts : le Conseil judiciaire suprême, compétent pour la carrière des juges, et le Conseil supérieur des procureurs, compétent pour la carrière des procureurs et des enquêteurs⁷.

11. La loi sur le pouvoir judiciaire est en cours de modification afin d'intégrer ces récents amendements constitutionnels relatifs aux changements institutionnels dans les organes autonomes des systèmes judiciaire et de poursuite : les autorités sont encouragées à mettre en œuvre les recommandations formulées par la Commission de Venise dans ses avis actuels et antérieurs.

III. Analyse

12. Dans son précédent avis adopté en octobre 2022, la Commission de Venise s'est félicitée du projet d'amendement à la loi sur le pouvoir judiciaire établissant la compétence explicite des chambres du CSM pour adopter les codes de conduite éthique des juges, des procureurs et des enquêteurs⁸. Il est positif que cet amendement ait été adopté par la suite. Aujourd'hui, compte tenu de la réforme constitutionnelle, d'autres amendements à la loi sur le pouvoir judiciaire sont en attente et il est prévu que la compétence pour l'adoption de ces codes revienne aux nouveaux Conseil judiciaire suprême et Conseil suprême des procureurs. Dans son avis sur la réforme constitutionnelle en Bulgarie, la Commission de Venise a également estimé que "les réformes institutionnelles devraient accompagner et non remplacer un effort à long terme visant à améliorer le professionnalisme, la transparence et l'éthique au sein du système judiciaire

³ Des informations détaillées sur le plan national de redressement et de résilience de la Bulgarie sont disponibles à l'adresse suivante : [Recovery and resilience plan for Bulgaria | European Commission \(europa.eu\)](https://recovery-and-resilience-plan-for-bulgaria.eu) and at : [Национален план за възстановяване и устойчивост \(nextgeneration.bg\)](https://nextgeneration.bg/).

⁴ En ce qui concerne les magistrats instructeurs, la loi sur le pouvoir judiciaire fait référence aux enquêteurs travaillant au sein du service national d'enquête et des départements d'enquête des bureaux des procureurs de district (article 148). Le service national d'enquête est dirigé par le procureur général, directement ou par l'intermédiaire du directeur, qui est également le procureur général adjoint chargé des enquêtes (article 150).

⁵ Voir à cet égard GRECO, quatrième cycle d'évaluation, Prévention de la corruption à l'égard des membres de l'Union européenne.

Parlement, juges et procureurs, [Eval IV Rep \(2014\) 7E](#), para. 101.

⁶ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)039](#), Bulgarie - Avis sur les projets d'amendements à la Constitution.

⁷ Voir Le [Parlement bulgare a adopté définitivement les modifications de la Constitution](#)

⁸ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)022](#), Bulgarie - Avis sur les projets d'amendements à la loi sur le système judiciaire concernant l'Inspection du Conseil suprême de la magistrature, para. 30.

et à instaurer une culture de respect de l'indépendance judiciaire parmi les autres pouvoirs de l'Etat⁹.

13. Dans l'avis d'octobre 2022, la Commission de Venise s'est déclarée préoccupée du fait que la loi sur le pouvoir judiciaire ne contenait pas de dispositions substantielles concernant le comportement éthique des magistrats en tant que tels, ce qui laissait une marge d'appréciation importante aux organes chargés d'élaborer et d'adopter les codes de conduite éthique¹⁰. La Commission a donc recommandé de compléter la loi par de telles dispositions. Bien que la loi n'ait pas encore été modifiée pour tenir compte de cette recommandation, le Conseil supérieur de la magistrature a élaboré et adopté le présent code en octobre 2023.

14. Dans ce contexte, la Commission de Venise et la DGI commenceront par préciser la corrélation générale entre la loi sur le pouvoir judiciaire et le code de conduite éthique. Ensuite, elles formuleront des recommandations concernant à la fois la loi et le présent Code.

A. Interaction des lignes directrices éthiques avec le cadre disciplinaire

15. Le rôle principal des codes de conduite éthique est de fournir des orientations aux procureurs et aux enquêteurs pour garantir que leur comportement correspond aux normes éthiques les plus élevées, tant dans le cadre de leurs fonctions qu'en dehors, ce qui permet à la société d'avoir confiance en la justice¹¹. La question se pose alors de savoir comment ces codes devraient interagir avec le cadre disciplinaire applicable aux procureurs et aux enquêteurs.

16. En ce qui concerne les codes éthiques pour les juges, la Commission de Venise a déjà observé que dans de nombreux pays européens, ces codes sont des instruments d'autorégulation élaborés par le pouvoir judiciaire lui-même et distincts du cadre disciplinaire¹². Cette pratique correspond à l'approche adoptée par les organes du Conseil de l'Europe, y compris la Commission de Venise. Compte tenu de leur objectif ambitieux, qui consiste à énoncer des principes généraux de conduite, ces codes comportent souvent des dispositions rédigées en termes larges et vagues qui les rendent inaptes à une application directe dans le cadre d'une procédure disciplinaire. Ces dispositions confèrent un pouvoir discrétionnaire injustifié qui pourrait donner lieu à des abus pouvant conduire à des décisions arbitraires¹³.

17. En outre, lorsque les lois prévoient des infractions disciplinaires en termes généraux, faisant référence à des codes d'éthique, telles que "règles de déontologie judiciaire qui portent atteinte à l'autorité de la justice"¹⁴, "violations régulières ou violations graves par le juge du code de conduite"¹⁵, "infraction déshonorante contraire à la déontologie judiciaire"¹⁶ ou "violation des règles du code d'éthique"¹⁷, la Commission a jugé ces dispositions inappropriées en raison de leur manque de clarté et de prévisibilité.

⁹ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)039](#), Bulgarie - Avis sur les projets d'amendements à la Constitution, para. 42 avec d'autres références.

¹⁰ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)022](#), Bulgarie - Avis sur les projets d'amendements à la loi sur le système judiciaire concernant l'Inspection du Conseil suprême de la magistrature, para. 31.

¹¹ Conseil consultatif des procureurs européens (CCPE), [Avis 2018\(2\)](#) sur l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs, para. 51

¹² Voir par exemple Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)013](#), Kazakhstan - Avis sur le projet de code d'éthique judiciaire, para. 6.

¹³ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)018](#), Avis conjoint sur les projets d'amendements au cadre juridique relatif à la responsabilité disciplinaire des juges en République kirghize, para. 28.

¹⁴ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)007](#), Avis conjoint sur la loi sur le pouvoir judiciaire et le statut des juges et les amendements à la loi sur le Haut Conseil de la justice d'Ukraine, para. 50.

¹⁵ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)007](#), Avis conjoint sur le projet de loi modifiant et complétant le Code judiciaire (système d'évaluation des juges) de l'Arménie, para. 111.

¹⁶ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)013](#), Kazakhstan - Avis sur le projet de code d'éthique judiciaire, paras. 10 et 23.

¹⁷ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)033](#), " L'ex-République yougoslave de Macédoine " - Avis sur les projets d'amendements à la loi sur les tribunaux, para. 58.

18. Même si les violations des normes éthiques peuvent également impliquer des fautes et des actes de négligence susceptibles de donner lieu à des mesures disciplinaires, ces dernières doivent être fondées sur des dispositions explicites et claires de la loi¹⁸. La Commission a donc conseillé d'énumérer dans la loi statutaire une liste exhaustive des infractions disciplinaires spécifiques, plutôt que de donner une définition générale de la faute disciplinaire qui pourrait manquer de clarté et de prévisibilité¹⁹.

19. Les considérations ci-dessus sont également pertinentes pour les codes éthiques des procureurs et des enquêteurs.

B. Évaluation du rôle du Code dans le système juridique bulgare

20. En vertu de la loi bulgare sur le pouvoir judiciaire, une violation du Code constitue l'un des motifs de responsabilité disciplinaire : la loi dispose qu'une infraction disciplinaire est *"un acte ou une omission, y compris une violation du Code de déontologie des juges bulgares ou du Code de déontologie des procureurs et enquêteurs bulgares, qui porte atteinte au prestige du pouvoir judiciaire"* (article 307, paragraphe 3(3)). En outre, le Code sert de base à l'évaluation des candidats postulant aux postes de procureurs ou d'enquêteurs. La loi sur le pouvoir judiciaire prévoit que l'intégrité morale et la réputation professionnelle, conformément au Code, sont des conditions d'éligibilité pour la nomination des procureurs et des enquêteurs (article 162, paragraphe 3). En outre, l'examen oral organisé pour les candidats procureurs ou candidats enquêteurs doit comprendre des questions relatives au Code de conduite éthique (article 184, paragraphe 6).

21. Compte tenu des considérations exposées dans la section précédente, la Commission et la DGI estiment que l'intégration directe du Code dans le système disciplinaire de cette manière est problématique car elle pose un problème de clarté et de prévisibilité des motifs de responsabilité disciplinaire. La question est compliquée par l'absence de garanties empêchant toute disposition du Code, même celles qui sont très générales et vagues, d'être utilisée pour engager une procédure disciplinaire à l'encontre d'un procureur ou d'un enquêteur. Par conséquent, la Commission de Venise et la DGI recommandent une révision de cette partie de la loi, soulignant l'importance de déterminer des motifs clairs de responsabilité disciplinaire dans le cadre de la législation statutaire. En outre, dans leurs commentaires, les autorités bulgares ont indiqué que dans les amendements proposés à la loi sur le pouvoir judiciaire, l'infraction disciplinaire serait définie comme une violation significative du Code. Cependant, cette solution proposée ne répond pas de manière adéquate aux préoccupations persistantes concernant la prévisibilité juridique, comme évoqué précédemment.

22. Dans ce contexte, il convient de noter à nouveau qu'en octobre 2022, la Commission de Venise a conseillé aux autorités bulgares d'incorporer les grands principes de fond du comportement éthique des procureurs et des enquêteurs dans la loi sur le pouvoir judiciaire²⁰. Actuellement, cette loi ne contient que certaines règles sur le comportement éthique des procureurs et des enquêteurs, par exemple en ce qui concerne le conflit d'intérêts (section Ib), les exigences de confidentialité (article 211), les limitations à la liberté d'expression (article 212), l'interdiction de donner des conseils juridiques (article 213). Toutefois, une approche plus globale serait nécessaire.

23. Les préoccupations susmentionnées concernant le manque de clarté et de prévisibilité des motifs de responsabilité disciplinaire sont encore aggravées par le fait que, selon la Constitution

¹⁸ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2013\)035](#), Avis sur le projet de code d'éthique judiciaire de la République du Tadjikistan, para. 31 ; [CDL-AD\(2014\)018](#), Avis conjoint sur les projets d'amendements au cadre juridique relatif à la responsabilité disciplinaire des juges en République kirghize, para. 28.

¹⁹ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)006](#), Avis conjoint sur le projet de loi sur la responsabilité disciplinaire des juges de la République de Moldova, para. 15 ; [CDL-AD\(2016\)013](#), Kazakhstan - Avis sur le projet de code d'éthique judiciaire, para. 8.

²⁰ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)022](#), Bulgarie - Avis sur les projets d'amendements à la loi sur le système judiciaire concernant l'inspection du Conseil suprême de la magistrature, para. 46.

récemment amendée, le Conseil supérieur des procureurs, responsable de la carrière des procureurs et des enquêteurs, est composé de dix membres et que seuls trois d'entre eux sont élus par les procureurs et les enquêteurs²¹. Cependant, la Commission de Venise a recommandé une représentation plus équitable des procureurs élus au sein du Conseil afin d'exclure le contrôle de cette institution par la majorité politique du moment²².

24. Dans leurs commentaires écrits, les autorités bulgares ont souligné que l'article 130a (paragraphe. 3) de la Constitution garantit l'indépendance et la neutralité politique des membres du Conseil suprême des procureurs. Ils ont fait valoir que d'autres amendements à la loi sur le pouvoir judiciaire étaient en cours afin d'établir des procédures équitables pour la sélection et la nomination des membres non professionnels du Conseil. Même si ces efforts sont les bienvenus, leur efficacité à garantir l'élection par le Parlement de membres indépendants et politiquement neutres reste à démontrer. Parallèlement, il reste crucial de veiller à ce que les procureurs et enquêteurs élus maintiennent une représentation plus équitable au sein du Conseil²³. Le Conseil devrait préserver ses caractéristiques d'organe d'administration autonome des poursuites, servant non seulement de garant de l'indépendance et de l'autonomie des services de poursuite, mais également d'institution capable de trancher efficacement sur des questions spécialisées.

25. La Commission et la DGI considèrent qu'après l'incorporation des dispositions pertinentes dans la loi sur le pouvoir judiciaire comme proposé ci-dessus, le Code devrait conserver son importance en tant qu'outil d'autorégulation essentiel au sein du pouvoir judiciaire, garantissant que les procureurs et les enquêteurs se conduisent d'une manière qui maintient la confiance du public dans leur profession. Doté de ses mécanismes de mise en œuvre (discutés ci-dessous), le Code devrait être considéré et fonctionner comme une source d'orientation illustrant les meilleures pratiques en matière de conduite éthique des procureurs et des enquêteurs. Il conserverait ainsi son caractère distinct mais complémentaire par rapport à la législation statutaire concernant la discipline professionnelle.

C. Méthodologie de rédaction du Code

26. En Bulgarie, les procureurs et les enquêteurs font partie du pouvoir judiciaire. Par conséquent, en raison des principes éthiques communs qui guident la conduite des juges, des procureurs et des enquêteurs, il n'est pas déraisonnable, comme point de départ, que le présent Code ait été modelé de la même manière que le code de conduite éthique des juges²⁴. Néanmoins, il est impératif de reconnaître et de traiter de manière appropriée les disparités fonctionnelles entre les juges et les procureurs/enquêteurs. Lorsque ces rôles divergent, ces distinctions doivent être dûment reconnues et prises en compte dans le Code.

27. Le titre du présent Code fait référence de manière appropriée au terme "conduite", s'alignant ainsi sur l'accent primordial du Code consistant à fournir des orientations concernant les considérations éthiques dans le cadre des activités et du comportement quotidiens des procureurs et des enquêteurs. Dans la section introductive du Code intitulée "Sources", il est indiqué que le document a été formulé conformément à des instruments nationaux et internationaux spécifiques. Des références spécifiques au droit international non contraignant sur les principes et les règles éthiques²⁵ sont donc possibles, étant donné que de telles références guideraient l'interprétation et l'application du code.

²¹ L'article 130a de la Constitution, tel qu'amendé en décembre 2023, prévoit que le Conseil suprême des procureurs est composé de dix membres, dont le procureur général, qui en est membre de *droit*, deux membres élus directement par les procureurs, un membre élu directement par les enquêteurs et six membres élus par l'Assemblée nationale.

²² Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)039](#), Bulgarie - Avis sur les projets d'amendements à la Constitution, para. 71.

²³ Voir à cet égard, CCPE, Avis [No. 18 \(2023\)](#) "Sur les conseils des procureurs en tant qu'organes clés de l'autonomie des poursuites", qui prévoit au paragraphe 46 comme suit : "Dans les conseils à composition mixte, il serait préférable que les membres procureurs constituent la majorité, élus par leurs pairs...".

²⁴ Voir [CDL-REF\(2024\)004](#), Code de conduite éthique des juges bulgares.

²⁵ Voir, par exemple, les [Lignes directrices](#) des Nations Unies sur le rôle des procureurs (Lignes directrices de La Havane), 1990 ; [Lignes directrices de Budapest](#) - Lignes directrices européennes sur l'éthique et la conduite des procureurs (2005), adoptées par la Conférence des procureurs généraux d'Europe ; CCPE, [Avis n° 9](#) (2014) sur les normes et principes européens concernant

28. La section I du Code énonce les principes fondamentaux de conduite éthique : indépendance, impartialité, équité et transparence, courtoisie et tolérance, intégrité et décence, loyauté, compétence, qualification et confidentialité. Bien que certaines clarifications puissent être nécessaires quant à la signification de ces principes, comme indiqué ci-dessus, ces valeurs éthiques largement reconnues devraient servir de principes directeurs pour la conduite des procureurs et enquêteurs²⁶.

28. Les sections suivantes du Code visent à articuler des règles dérivées des principes fondamentaux. Cette approche suggère que les règles de conduite devraient offrir plus de spécificité et de détails par rapport aux principes de base décrits dans la section I. Bien que cette approche soit généralement adoptée dans le texte, il existe des cas où les règles ne sont pas nécessairement plus précises ou concrètes que les principes qu'elles sont censées développer, et en fait où les règles se contentent de répéter les principes. Par exemple, en développant le principe de courtoisie et de tolérance, l'article 4.1 stipule que *"[l]a conduite d'un magistrat en public doit être fondée sur les bonnes manières et le bon comportement..."* ; l'article 4.2 prescrit que *"[l]e magistrat doit être honnête, juste et courtois, tant dans son travail que dans sa vie privée, et doit traiter les personnes avec respect, en respectant leurs droits et libertés"*, et l'article 4.3 précise que *"[l]es relations collégiales entre magistrats et fonctionnaires judiciaires, quelle que soit leur place dans la hiérarchie, doivent être fondées sur le respect mutuel et la tolérance en s'abstenant de tout comportement susceptible de nuire à la réputation du pouvoir judiciaire"*. Ces règles n'ajoutent rien de plus spécifique au principe de base précédent de la section I, qui exprime des idées similaires dans des termes comparables. Il existe également d'autres exemples où les principes de base sont simplement réaffirmés dans des règles ultérieures.

30. En outre, le principe d'intégrité énoncé à la section I semble être étroitement défini en stipulant qu'un procureur ou un enquêteur doit *"ne pas accepter d'avantages matériels ou immatériels ... en dehors du cadre de la loi"*. Cela ne résume pas entièrement le principe général d'intégrité. Quant à la décence, qui se définit comme *"l'abstention de toute action susceptible de compromettre l'honneur du magistrat dans la profession et dans la société"*, les règles pertinentes vont encore plus loin dans leurs généralités. Par exemple : L'article 5.6 stipule que *"le magistrat doit s'abstenir de toute action susceptible de compromettre l'honneur de sa profession et de celui du public"* ; l'article 5.7 prévoit ensuite que *"le magistrat doit avoir une réputation irréprochable"* ; et l'article 5.8 conclut que *"le magistrat doit faire preuve de cohérence et de fermeté dans le respect des normes juridiques et éthiques"*. Ces règles sont en fait formulées en des termes plus larges que le principe sous-jacent.

31. Globalement, une distinction plus claire entre les principes et les règles pourrait être obtenue en adoptant une méthodologie selon laquelle les principes fondamentaux articulent des valeurs générales, tandis que les règles de conduite offrent des orientations spécifiques pour un comportement éthique.

29. En outre, certaines dispositions du Code abordent des questions étroitement liées à la législation, notamment dans le domaine du droit pénal. Par exemple, les restrictions concernant l'acceptation d'avantages de tiers, comme nous le verrons plus loin, ou les interdictions concernant l'utilisation ou la divulgation inappropriées d'informations confidentielles peuvent recouper les dispositions du droit pénal. Il convient toutefois de noter qu'il pourrait être redondant

les procureurs (Charte de Rome), [Avis n° 12](#) (2017) sur le rôle des procureurs en relation avec les droits des victimes et des témoins dans les procédures pénales, [Avis n° 13](#) (2018) : Indépendance, responsabilité et éthique des procureurs ; [Avis n° 14](#) (2019) : Le rôle des procureurs dans la lutte contre la corruption et la criminalité économique et financière connexe ; l'[Avis n° 18](#) (2023) sur les Conseils de procureurs en tant qu'organes clés de l'autogouvernance des procureurs, ainsi que d'autres instruments mentionnés dans le présent Avis.

²⁶ Voir, par exemple, les [Normes de responsabilité professionnelle et déclaration des droits et devoirs essentiels des procureurs](#), adoptées par l'Association internationale des procureurs et poursuivants le vingt-troisième jour d'avril 1999 ; [Lignes directrices de Budapest](#) - Lignes directrices européennes sur l'éthique et la conduite des procureurs (2005), chapitre II "Conduite professionnelle en général".

de reformuler chaque infraction pénale potentielle dans les codes de conduite éthique, dans la mesure où une mauvaise conduite criminelle implique intrinsèquement un comportement contraire à l'éthique.

D. Champ d'application du Code

1. Règlement *ratione personae*

30. Sous le titre "Champ d'application" dans la partie introductive, le Code indique qu'il s'applique à tous les procureurs, enquêteurs et membres de la chambre des procureurs du CSM, tous désignés sous le nom de "magistrats". Compte tenu du changement constitutionnel réformant le CSM et créant un nouveau Conseil judiciaire suprême et un Conseil suprême des procureurs distinct (voir le paragraphe 10 ci-dessus), cette disposition devrait être mise à jour.

31. Actuellement, le Code ne s'applique pas aux anciens procureurs et enquêteurs. Toutefois, il pourrait être opportun d'envisager, dans certains domaines spécifiques, d'étendre l'application du Code aux procureurs et enquêteurs qui ont cessé d'exercer leurs fonctions, dans la mesure où leur comportement peut encore affecter l'image des magistrats dans la société. Les exigences pour les anciens procureurs et enquêteurs qui ont cessé d'exercer leurs fonctions, dans la mesure où leur comportement peut encore affecter l'image des magistrats dans la société. Les exigences imposées aux anciens procureurs et enquêteurs ne peuvent pas être les mêmes que celles imposées aux anciens procureurs et enquêteurs. L'implication dans la vie publique est probablement l'un des domaines où les limites pour les anciens procureurs et enquêteurs ne devraient pas nécessairement être les mêmes que pour les magistrats en exercice²⁷. Les restrictions à la liberté d'expression, aux activités politiques et à la pratique juridique doivent être moins strictes à l'égard des individus une fois qu'ils ont cessé d'exercer leur fonction de magistrat ou après une certaine période de réflexion depuis la fin de leur service. En termes de liberté d'expression, l'approche générale devrait être qu'aucune restriction ne s'applique à moins d'être soigneusement justifiée par la nécessité de préserver la réputation du pouvoir judiciaire, la confidentialité des procédures et les droits des personnes impliquées dans les procédures.

2. Règlement *ratione materiae*

- Activités professionnelles et personnelles

32. Le Code vise à réglementer la conduite des procureurs et des enquêteurs non seulement dans l'exercice de leurs fonctions, mais également dans leur vie personnelle et familiale. Cela découle du préambule du Code ainsi que de la section I qui, sous le titre "Principes fondamentaux", indique qu'ils "*fixent les normes et définissent le cadre pour réglementer la conduite des magistrats dans et en dehors des fonctions qu'ils exercent*". Il est tout à fait raisonnable d'attendre des procureurs et des enquêteurs qu'ils respectent des normes éthiques élevées, non seulement dans l'exercice de leurs fonctions, mais aussi dans leur vie personnelle et familiale. Cela implique naturellement certaines limites à leurs activités sociales et personnelles, comme nous le verrons dans les sections correspondantes ci-dessous. Les questions éthiques qui ne peuvent se poser qu'en dehors des heures de service (par exemple, lors de divers événements sociaux et privés, lors de la communication avec les médias, dans le cadre de missions scientifiques ou pédagogiques) doivent être déterminées au cas par cas en fonction de la référence, dans la mesure du possible, aux normes éthiques déterminées dans le Code, dans des limites raisonnables. La réglementation éthiques des activités privées des procureurs et des enquêteurs doit être abordée avec prudence et retenue afin d'éviter des restrictions injustifiées de leurs droits et libertés personnels tout en continuant à atteindre son

²⁷ Voir, mutatis *mutandis*, Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)013](#), Avis sur le projet de code d'éthique judiciaire de la République du Kazakhstan, para. 42.

objectif. D'un autre côté, il est évident que la majorité des règles traitent de la conduite des procureurs et des enquêteurs dans l'exercice de leurs fonctions.

- *Indépendance*

33. Lorsqu'il définit le principe d'indépendance, le Code prescrit que les procureurs et les enquêteurs doivent être guidés uniquement par leur *"intime conviction et par la loi"*, et qu'ils ne doivent pas *"céder aux pressions, menaces, incitations, influences directes ou indirectes de représentants de toute autre autorité, de personnes physiques ou morales ou d'organisations"*. Apparemment, la référence à une "autre autorité" n'inclut pas les supérieurs au sein du ministère public qui peuvent exercer un contrôle hiérarchique.

34. A cet égard, il ne semble pas que le Code donne des indications claires sur la manière dont un procureur ou un enquêteur doit réagir aux pressions, menaces, incitations ou influences exercées par ses supérieurs au sein du système de poursuites. D'une part, l'article 1.3 prévoit généralement que *"lorsqu'il prend des décisions, le magistrat est indépendant et ne se laisse pas influencer par l'opinion de ses collègues, mais ne prend aucune mesure qui porterait atteinte à leur indépendance"*. D'autre part, en vertu du principe de loyauté, les procureurs et les enquêteurs sont tenus de respecter les opinions de leurs collègues. Cette règle peut donc nécessiter non seulement plus de précision mais aussi de clarification, d'autant plus que "se laisser influencer par les opinions de ses collègues" fait partie intégrante de la collaboration professionnelle et, le cas échéant, de la subordination. Cependant, un échange légitime d'opinions ne doit pas être confondu avec des pressions et des instructions émanant des collègues ou données à ceux-ci, surtout dans un contexte d'inégalité hiérarchique.

35. A cet égard, il est rappelé qu'en vertu de la Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres, dans les cas où les procureurs sont confrontés à des instructions qu'ils estiment erronées ou illégales, il devrait exister des garanties pour les intérêts des procureurs et des autorités publiques. En particulier, tout procureur de la République jouit du droit de demander que les instructions qui lui sont adressées soient mises par écrit ; s'il estime qu'une instruction est soit illégale, soit contraire à leur conscience, une procédure interne adéquate devrait être disponible qui conduise à leur remplacement éventuel²⁸. Ils devraient également avoir la liberté de présenter les arguments juridiques de leur choix au tribunal, même lorsqu'ils sont tenus de refléter par écrit les instructions reçues des autorités supérieures. Les règles du Code pourraient être élaborées en conséquence.

- *Impartialité*

36. En décrivant le principe d'impartialité, la section I du Code prévoit, entre autres choses, qu'un procureur ou un enquêteur *"crée les conditions d'égalité entre les parties et leurs représentants légaux"*. Cette expression fait référence au concept d'égalité, une autre valeur fondamentale du cadre éthique qui implique le devoir d'un procureur et d'un enquêteur d'être conscient et de comprendre la diversité de la société et les différences provenant de diverses sources. Pour refléter cette valeur, le Code interdit les préjugés fondés sur divers motifs, notamment la race, l'origine, l'ethnie, le sexe, la religion, l'éducation, les croyances, l'affiliation politique, le statut personnel et social ou la propriété (voir la section I "Impartialité" et l'article 2.1 correspondant de la section II). Toutefois, des motifs tels que l'âge, l'orientation sexuelle et le handicap n'ont pas été expressément mentionnés. La Commission de Venise et la DGI recommandent de corriger cette omission en ajoutant explicitement ces motifs de différence de traitement inadmissible.

37. L'article 2.6 du Code interdit aux procureurs et aux enquêteurs de donner des conseils sur des questions juridiques. Cette interdiction pourrait être davantage clarifiée en établissant des

²⁸ Voir CM, Recommandation [Rec\(2000\)19](#) sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale, para. 10.

critères spécifiques pour définir ce qui constitue un "conseil". En l'état actuel de la règle, elle peut être interprétée de manière trop stricte, empêchant un procureur et un enquêteur de commenter des questions juridiques dans divers contextes légitimes, dans le cadre de leurs fonctions procédurales, mais aussi dans leurs communications avec des collègues, des membres de leur famille, lors d'événements scientifiques et dans le cadre d'organisations professionnelles. Fournir davantage de directives à cet égard renforcerait la règle.

- Équité et transparence

41. Le code énonce le principe d'équité en mettant l'accent sur son association avec la transparence, ce qui est bienvenu. La transparence ne concerne pas seulement la perception de l'équité ; elle est indissociable de l'essence même de l'équité elle-même. Dans les situations où la justice est rendue secrètement ou manque de transparence, résultant par exemple de l'absence de témoins clés au procès sans raison valable, le procès n'est pas seulement perçu comme inéquitable, mais devient intrinsèquement injuste. Il convient de noter que les activités professionnelles des procureurs et des enquêteurs peuvent ne pas exiger le même degré de publicité et de transparence que les fonctions procédurales d'un juge. Dans de nombreux cas, la divulgation des éléments obtenus au cours de l'enquête peut être jugée inappropriée en raison de préoccupations concernant un préjudice potentiel à la justice, une atteinte à la réputation ou une intrusion injustifiée dans la vie privée. En outre, les enquêtes modernes peuvent révéler d'importants volumes de données, dont la plupart peuvent ne pas avoir d'intérêt public à être divulguées.

38. Dans ce contexte, l'article 3.5 prévoit que *"dans les cas d'un grand intérêt public, le magistrat doit motiver ses décisions auprès du public, conformément à la loi"*. Apparemment, cette règle a été introduite pour répondre aux préoccupations légitimes concernant la motivation des décisions concernées. Cependant, cette règle doit dûment tenir compte et faire référence au devoir de réserve²⁹ que les procureurs et les enquêteurs doivent respecter lorsqu'ils font des déclarations publiques. Le manque de réserve de la part des procureurs et des enquêteurs peut notamment nuire à l'administration de la justice. La communication prématurée d'informations par l'enquêteur ou le procureur en dehors du contexte d'éléments de preuves dûment produits lors d'un procès peut avoir un effet préjudiciable sur la décision ultérieure sur la culpabilité ou l'innocence. Lorsqu'un accusé est ensuite acquitté, les déclarations du procureur avant ou en dehors du procès peuvent donner l'impression injuste que l'accusé était en réalité coupable malgré l'acquittement. Ces déclarations publiques peuvent également exercer une pression injuste sur le juge de première instance et jeter le discrédit sur le système judiciaire. Si le Code traite de l'obligation de discrétion et du secret professionnel dans la section consacrée au principe de confidentialité (articles 8.1 et 8.3), il pourrait être avantageux d'élaborer cette obligation également dans le cadre des règles de transparence.

39. De même, l'article 3.4 stipule que *"dans le cadre de la loi, le magistrat assure la publicité de ses actes et décisions, tout en veillant à ne pas porter atteinte aux droits et intérêts légitimes des participants à la procédure"*. Il conviendrait toutefois de clarifier les termes "publicité" et "droits et intérêts légitimes". Le Conseil Consultatif des Procureurs Européens (CCPE) a observé que lorsque la mission des procureurs les autorise à faire des déclarations ou des communications dans des affaires qu'ils connaissent, les procureurs doivent veiller à ne pas mettre en danger la vie ou l'intégrité physique des personnes impliquées dans la procédure (à savoir les victimes et les témoins) ou le travail des enquêteurs en révélant des enquêtes en cours, à ne pas violer le principe de la présomption d'innocence et à ne pas porter indûment atteinte à l'honneur et à la réputation d'autrui sur la base de simples présomptions³⁰. Il convient de souligner que, indépendamment de la tenue ou non d'un procès, les intérêts des victimes et des témoins doivent

²⁹ Voir CM, Recommandation [Rec\(2000\)19](#) sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale, para. 6. Voir également CCPE, [Avis \(2013\) n° 8](#), sur les relations entre les procureurs et les médias, para. 19.

³⁰ CCPE, [Avis 2018\(2\)](#) sur l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs, para. 62.

être pris en considération. Dans certains cas, la révélation ou la production d'un témoin peut représenter un risque réel pour la sécurité, voire la vie de cette personne, notamment dans les affaires de terrorisme ou de criminalité organisée. En outre, les règles en matière de transparence pourraient préciser la manière d'agir lorsque les procureurs ou les enquêteurs ont fait l'objet de critiques injustes, ainsi que l'obligation institutionnelle incombant aux associations professionnelles, au conseil des procureurs et/ou au chef du bureau concerné de clarifier les faits afin de préserver l'image des procureurs (enquêteurs) dans les débats publics³¹.

40. En même temps, tout en préservant le devoir de réserve, l'importance de la transparence ne peut être diminuée. Les procureurs et les enquêteurs devraient établir des procédures claires permettant aux avocats et aux personnes concernées de connaître facilement l'état d'avancement de la procédure et d'avoir accès à d'autres informations complémentaires pouvant être divulguées à ce stade. S'il incombe aux procureurs de formuler la stratégie de l'accusation et de soumettre des preuves pertinentes et admissibles pour le procès, ils sont également tenus de divulguer tout élément susceptible d'étayer les arguments de la défense, même s'ils le considèrent comme peu fiable.

- *Courtoisie et tolérance*

41. Comme il a été observé, les articles 4.1 - 4.3, consacrées au principe de courtoisie et de tolérance, sont assez larges et ne fournissent pas plus de détails par rapport à la description de ce principe dans la section I.

42. Dans le même temps, aucune règle ne précise la norme de tolérance telle que présentée dans la section I (un procureur et un enquêteur doivent être "*ouverts et patients pour entendre et accepter des arguments, des opinions et des points de vue nouveaux ou différents*"). Néanmoins, il est crucial d'élucider une valeur distincte de cette norme en affinant les règles pertinentes. Cette considération doit tenir compte des exigences existantes énoncées par le principe d'impartialité, qui impose aux procureurs et aux enquêteurs de respecter la neutralité et de garantir une conduite impartiale. Les rédacteurs soulignent ici le devoir du procureur et de l'enquêteur d'écouter activement et de comprendre les points de vue de toutes les personnes impliquées dans la procédure. Cela implique de créer des conditions permettant l'expression de divers points de vue avant de prendre une décision. Tout en promouvant une telle inclusion et une atmosphère accueillante, il est impératif de veiller à ce que ces efforts ne compromettent pas l'administration efficace et rapide de la justice ni n'empiètent pas sur les droits d'autrui.

- *Intégrité et décence*

43. Comme indiqué ci-dessus, la notion d'intégrité est décrite de manière étroite dans la section I (voir le paragraphe 30) ; il ne doit pas se référer exclusivement à l'obtention d'avantages illégaux ni reproduire les dispositions du droit pénal. En outre, l'article 5.1 (interdiction de recevoir des avantages en échange de l'exercice de ses fonctions professionnelles) et l'article 5.4 (interdiction d'utiliser une position officielle à des fins personnelles) décrivent des comportements qui relèveraient de la compétence du droit pénal. Dans un contexte plus large d'intégrité et de décence, l'article 5.9 prévoit qu'un procureur ou un enquêteur ne doit pas utiliser ses contacts personnels pour faire avancer sa carrière - une norme exhortative et ambitieuse - et ajoute ensuite vaguement qu'il/elle ne doit pas "*prendre des mesures qui portent atteinte à sa dignité*", expression qui fait justement référence à la dignité, mais qui nécessite plus de détails pour que la règle soit claire et prévisible.

44. L'article 5.2 prévoit qu'un "*magistrat honnête ne dénonce ni n'intrigue contre ses collègues et fonctionnaires, mais exprime ouvertement sa position*". En ce qui concerne les postes de direction dans la hiérarchie des enquêtes et des poursuites, le Code exige que ces responsables

³¹ Voir également CCPE, [Avis \(2013\) n° 8](#), sur les relations entre les procureurs et les médias, para. 45.

s'efforcent d'être informés de tout ce qui se passe au tribunal et que, ce faisant, le magistrat directeur ne tolère pas "la délation et l'intrigue" (article 9.4). Toutefois, ces règles devraient également reconnaître le devoir de dénoncer un crime, un acte légitime consistant à déposer une plainte pour faute professionnelle et à lancer une alerte, qui nécessite des garanties particulières en matière de traitement confidentiel.

- *Loyauté*

45. Le principe de loyauté oblige les procureurs et les enquêteurs à se comporter "d'une manière visant à établir et à améliorer l'autorité et la réputation de l'institution, exprimée par une attitude juste et honnête envers les collègues et le respect de leurs opinions et de leur vie privée". Les articles 6.1 et 6.2 élaborées selon ce principe prévoient l'obligation d'adopter une "attitude juste et honnête à l'égard des collègues et de l'institution" et l'obligation de "respecter l'opinion et la vie privée des collègues". Toutefois, ces obligations sont formulées en termes généraux et ne fournissent pas d'orientations claires aux procureurs et aux enquêteurs.

46. En outre, le recours au principe de loyauté pour développer une obligation de respecter l'opinion de ses collègues peut conduire à diverses interprétations, compromettant potentiellement l'indépendance et l'autonomie des procureurs et des enquêteurs. De telles dispositions pourraient poser des difficultés supplémentaires aux procureurs et enquêteurs qui tentent de résoudre des problèmes découlant d'un désaccord avec des instructions hiérarchiques, comme indiqué ci-dessus au titre du principe d'indépendance.

47. A la lumière des principes déjà énoncés dans le Code, cela soulève la question de savoir si le principe de loyauté justifie une formulation distincte. En effet, les valeurs englobées par la loyauté, telles que la manière de traiter les collègues et de maintenir un comportement professionnel, sont intrinsèquement abordées par d'autres principes existants dans le Code, notamment les principes d'équité et de transparence, de courtoisie, d'intégrité et de décence. Toutefois, si le principe de loyauté devait être maintenu dans le Code, cette section devrait être développée davantage, en soulignant que la loyauté devrait être principalement envers les valeurs institutionnelles et l'État de droit plutôt qu'envers la hiérarchie ou les collègues. Elle devrait donner la priorité à la fidélité institutionnelle plutôt qu'aux relations personnelles et ne devrait pas être utilisée pour cultiver le favoritisme et le corporatisme.

- *Administration de la justice en temps utile*

48. L'article 9.3 prévoit que les procureurs et enquêteurs occupant des postes de direction doivent veiller à l'organisation et au fonctionnement du bureau de manière à obtenir les meilleurs résultats. L'article 9.5 prévoit que ces responsables doivent veiller à ce que les actes de leurs collègues, du personnel administratif et des fonctionnaires soient rédigés en temps utile. À cet égard, les interlocuteurs ont exprimé leurs préoccupations concernant le devoir des procureurs et des enquêteurs de faire face à une charge de travail particulière et de le faire en temps utile. Il s'agit apparemment d'une cause fréquente de plaintes disciplinaires à l'encontre des magistrats en Bulgarie et des allégations selon lesquelles le système pourrait donner lieu à des abus.

49. Tout en imposant le devoir de gérer sa charge de travail, il devrait y avoir un système réglementaire établissant un quota de travail équitable pour chaque magistrat, y compris une évaluation de la difficulté et du poids de tâches particulières, un mécanisme permettant au magistrat de contester une répartition du travail injuste. Il convient également d'établir un mécanisme permettant aux procureurs et aux enquêteurs d'avertir de toute nécessité de demander une réaffectation du travail afin d'éviter de manquer des délais obligatoires, ainsi que des motifs éventuels pour lesquels ils seraient en droit de défendre le caractère raisonnable de leurs demandes.

- *Autres questions*

50. En outre, certains domaines méritent une plus grande attention dans le Code. Le document pourrait fournir davantage d'orientations sur l'interaction des procureurs et des enquêteurs avec le pouvoir législatif, le gouvernement, la police, les avocats, les médias, les OSC et les partis politiques. Certains codes de conduite éthique contiennent également des références spécifiques aux droits des victimes d'actes criminels ou des personnes accusées et au traitement approprié qu'ils doivent recevoir. De même, le Code pourrait aborder les droits des magistrats à un travail extérieur, comme l'enseignement, les conférences, les publications, l'adhésion à des syndicats et à des associations professionnelles, la participation à des conférences et l'intervention lors de celles-ci³². L'incorporation de ces éléments renforcerait encore davantage l'exhaustivité du Code.

E. Mise en œuvre du Code

51. Les derniers paragraphes du Code font référence au comité d'éthique professionnelle du système judiciaire bulgare. Ces organes sont chargés d'exercer un contrôle direct et immédiat sur la mise en œuvre et le respect du Code. Le Code désigne également les procureurs et les enquêteurs comme étant les principaux garants de la mise en œuvre des principes et règles éthiques.

56. Dans ce contexte, il convient de souligner l'importance de la mise en œuvre d'un système de formation complet pour les procureurs et les enquêteurs tout au long de leur carrière. Ces programmes de formation sont essentiels pour renforcer leur sensibilisation et développer des compétences essentielles à l'analyse des dilemmes éthiques.

52. En outre, il est important de préciser expressément dans le Code, puis de garantir dans la pratique, la disponibilité de mécanismes formels et informels d'orientation et de consultation pour aider les procureurs et les enquêteurs à appliquer les règles éthiques dans leur travail quotidien³³. Les organes fournissant des conseils éthiques devraient être distincts et bien différenciés des organes disciplinaires. Les avis obtenus par le biais de ces mécanismes devraient servir de recommandations confidentielles. Bien que l'adhésion à ces avis consultatifs ne soit pas obligatoire, elle peut être considérée comme une indication d'agir de bonne foi. Dans leurs commentaires écrits, les autorités bulgares ont indiqué que les projets d'amendements à la loi sur le pouvoir judiciaire accorderaient des pouvoirs pertinents au comité d'éthique professionnelle. Bien qu'il s'agisse d'une étape positive, ces pouvoirs devraient être accompagnés de garanties procédurales suffisantes et d'une séparation institutionnelle claire des organes disciplinaires.

F. Procédure d'adoption du Code

53. Dans son avis d'octobre 2022, la Commission de Venise a recommandé que les magistrats et leurs associations professionnelles soient impliqués dans l'élaboration et la mise à jour des lignes directrices éthiques régissant leur conduite³⁴. La Commission a estimé qu'il était essentiel que le rôle moteur dans l'élaboration du Code de conduite éthique reste confié aux magistrats et qu'une approche globale et inclusive de la prise de décision soit garantie.

54. Lors de la réunion avec le CSM, la délégation de la Commission de Venise et de la DGI ont été informées que la communauté des procureurs et des enquêteurs avait été impliquée dans la discussion du Code. Des demandes de contributions ont été diffusées auprès des procureurs

³² La recommandation [REC\(2000\)19](#) mentionne au paragraphe 7 le droit des procureurs à recevoir une formation, notamment en ce qui concerne les devoirs éthiques et les droits de l'homme.

³³ Voir CCPE, [Avis 2018\(2\)](#) sur l'indépendance, la responsabilité et l'éthique des procureurs, para. 64.

³⁴ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)022](#), Bulgarie - Avis sur les projets d'amendements à la loi sur le système judiciaire concernant l'Inspection du Conseil judiciaire suprême, para. 34.

nationaux et des services d'enquête au sein de ces bureaux, permettant ainsi aux procureurs et aux enquêteurs d'accéder aux informations pertinentes. Même s'il n'y a pas eu d'engagement formel auprès des associations professionnelles, il a été souligné que les procureurs et les enquêteurs eux-mêmes ont eu amplement l'occasion d'exprimer leurs points de vue et leurs suggestions sur le contenu du Code. Certains interlocuteurs ont toutefois fait remarquer que l'élaboration du Code s'était déroulée en l'espace d'un mois, ce qui constituait une période limitée.

55. La Commission de Venise et la DGI se félicitent que le Conseil supérieur de la magistrature ait contacté les procureurs et les enquêteurs, permettant ainsi leur participation et la prise en compte de divers points de vue lors de l'élaboration du Code. Néanmoins, le processus aurait pu être amélioré si l'engagement avec les associations de juges et de procureurs avait été poursuivi et si davantage de temps avait été accordé pour cet échange par les dispositions transitoires de la loi du 6 octobre 2023 modifiant la loi sur le pouvoir judiciaire.

IV. Conclusions

56. A la demande du ministre de la Justice de Bulgarie, la Commission de Venise et la DGI ont évalué le Code de conduite éthique destiné aux procureurs et enquêteurs bulgares, qui a été adopté par le Conseil supérieur de la magistrature le 30 octobre 2023. La Commission de Venise et la DGI ont mené cette évaluation en dialogue étroit avec le Conseil supérieur de la magistrature, sa Chambre des procureurs et des représentants du système judiciaire bulgare.

57. La Commission de Venise et la DGI se félicitent du fait que le présent Code a été adopté par le Conseil supérieur de la magistrature et que, ce faisant, le Conseil et sa Chambre des procureurs ont collaboré avec la communauté des procureurs et des enquêteurs. Cela est conforme aux recommandations antérieures de la Commission de Venise adressées aux autorités bulgares.

58. La Commission de Venise et la DGI observent que le présent Code est bien conçu et cohérent en interne. Le Code commence par établir des principes fondamentaux de conduite éthique, qui correspondent à des valeurs éthiques largement reconnues. Ces principes sont ensuite développés dans des règles spécifiques. De l'avis de la Commission et de la DGI, cette méthodologie pourrait être appliquée plus rigoureusement afin de garantir que les règles fournissent systématiquement des lignes directrices plus spécifiques que les principes sous-jacents précédents. En outre, le Code pourrait accorder une plus grande attention aux rôles procéduraux distincts des procureurs et des enquêteurs, qui diffèrent de ceux des juges. Certaines recommandations visant à améliorer les dispositions du Code à cet égard ont été formulées dans le texte de l'avis.

59. L'évaluation de l'impact du Code sur le système de poursuites, y compris sa capacité à renforcer le système ou, au contraire, à introduire des risques pour l'indépendance et l'autonomie des procureurs et des enquêteurs, dépend du rôle attribué au Code par la loi sur le pouvoir judiciaire. La Commission de Venise a précédemment recommandé aux autorités bulgares que la loi sur le pouvoir judiciaire comprenne des dispositions concernant la conduite éthique des magistrats, qui devraient guider l'élaboration des codes de déontologie. En outre, la loi sur le pouvoir judiciaire ne devrait pas se référer aux dispositions du code d'éthique en général comme motifs de procédures disciplinaires, car les codes de conduite éthique contiennent des dispositions générales et ambitieuses qui ne se prêtent pas à une application directe en tant que règles disciplinaires.

60. La Commission de Venise et la DGI notent que la loi sur le pouvoir judiciaire n'a pas encore été modifiée à cet égard. La loi fait toujours référence au code de conduite éthique en tant que tel dans les procédures d'évaluation et disciplinaires. En particulier, la loi prévoit qu'une violation du Code constitue l'un des motifs de responsabilité disciplinaire. Cette approche devrait être revue pour garantir que la loi elle-même inclut les principales règles de fond sur le comportement

éthique des procureurs et des enquêteurs et prévoit des motifs de responsabilité disciplinaire d'une manière qui garantisse la clarté et la prévisibilité. Quoiqu'il en soit, il est important d'assurer une représentation équitable des procureurs élus au sein du Conseil suprême des procureurs, comme l'avait précédemment recommandé la Commission de Venise, afin d'éviter que cette institution ne soit contrôlée par la majorité politique du moment.

61. Avec l'adoption de ces amendements à la loi sur le pouvoir judiciaire, le présent Code devrait conserver son importance en tant qu'outil d'autorégulation essentiel au sein du système de poursuites, offrant des conseils et illustrant les meilleures pratiques en matière de conduite éthique, et préservant en même temps son caractère distinct mais complémentaire par rapport aux dispositions concernant la discipline professionnelle contenues dans la loi sur le pouvoir judiciaire.

62. En conclusion, la Commission de Venise et la DGI formulent les recommandations clés suivantes :

Aux autorités bulgares :

(a) la loi sur le pouvoir judiciaire devrait être modifiée pour fournir les principales règles de fond en matière de comportement éthique pour les procureurs et les enquêteurs et définir les motifs de responsabilité disciplinaire distinctement du Code de conduite éthique et d'une manière qui garantisse la clarté et la prévisibilité ;

(b) envisager d'autres amendements constitutionnels et législatifs afin de garantir une représentation substantielle des procureurs élus au sein du Conseil supérieur des procureurs.

Au Conseil supérieur de la magistrature et, une fois établi, au Conseil suprême des procureurs :

(c) le Code nécessite des développements supplémentaires pour répondre pleinement aux questions éthiques concernant l'équité et la transparence qui sont spécifiques aux procureurs et aux enquêteurs, comme discuté dans le présent avis. D'autres améliorations du Code devraient porter sur un certain nombre de questions, telles que : (i) les règles de conduite pour les procureurs et les enquêteurs confrontés à des instructions hiérarchiques qu'ils estiment erronées ou illégales ; (ii) ajouter l'âge, l'orientation sexuelle et le handicap à la liste des motifs interdits d'inégalité de traitement ; (iii) soit supprimer la loyauté en tant que principe distinct, soit la reformuler de manière substantielle, en mettant l'accent sur la fidélité institutionnelle plutôt que sur les relations personnelles et en veillant à ce que la loyauté n'encourage pas le favoritisme et le corporatisme ; (iv) définir les règles relatives à la dénonciation et à la divulgation des fautes professionnelles ainsi que les exigences de confidentialité qui devraient être disponibles lors d'une telle divulgation ; et (v) aborder les activités externes des procureurs et des enquêteurs, telles que les conférences, les séminaires, les publications, la participation aux syndicats et aux associations professionnelles.

63. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités bulgares et du Conseil supérieur de la magistrature pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.