



Assemblée générale

Distr. générale
21 mai 2012
Français
Original: anglais

Conseil des droits de l'homme

Vingtième session

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection des tous les droits de l'homme,
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,
y compris le droit au développement**

Rapport de la Rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats, Gabriela Knaul

Additif

Mission en Bulgarie*

Résumé

À l'invitation du Gouvernement, la Rapporteuse spéciale s'est rendue en Bulgarie du 9 au 16 mai 2011. Elle a notamment visité la capitale, Sofia, et la ville de Blagoevgrad. La Rapporteuse spéciale a rencontré divers fonctionnaires et autres parties prenantes, notamment des avocats, juges, procureurs et représentants de la société civile, ainsi que des chercheurs, universitaires, étudiants, détenus et autres, pour dresser le tableau le plus complet et équilibré possible de l'état de l'appareil judiciaire dans le pays. Elle s'est également rendue au centre spécial d'hébergement provisoire de Busmanti, à la cour régionale ainsi qu'au tribunal de district de Blagoevgrad et au tribunal municipal de Sofia.

Dans son rapport, la Rapporteuse spéciale examine les récents efforts de réforme judiciaire et le système judiciaire, et aborde un certain nombre de questions intéressant l'indépendance et l'impartialité de l'appareil judiciaire, y compris les services d'instruction et de poursuites; l'enquête pénale; l'administration et le contrôle de l'appareil judiciaire; le système d'évaluation et de promotion des juges; le budget alloué à l'appareil judiciaire et la répartition des affaires; le rôle et les compétences des présidents de juridictions et les femmes dans l'administration de la justice. La Rapporteuse spéciale traite également plusieurs questions ayant une incidence sur l'administration de la justice et l'indépendance des juges et des avocats, à savoir l'accès à la justice, l'aide juridictionnelle, les garanties d'un procès équitable, le renforcement des capacités des juges, des procureurs et des enquêteurs, et leur formation.

* Le résumé du présent rapport est distribué dans toutes les langues officielles. Le rapport proprement dit est joint en annexe au résumé et il est distribué dans la langue originale seulement.

Le rapport s'achève sur des recommandations visant à renforcer le système judiciaire et à garantir l'indépendance et l'impartialité des juges, des procureurs et des avocats.

Annexe

Rapport de la Rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats concernant sa mission en Bulgarie (9-16 mai 2011)

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1–5	4
II. Réforme judiciaire	6–16	4
A. Faits nouveaux liés à l'adhésion de la Bulgarie aux organisations européennes	8–10	5
B. Stratégie de réforme de l'appareil judiciaire actuellement suivie.....	11–16	6
III. Système judiciaire.....	17–23	7
IV. Obstacles à l'indépendance et à l'impartialité des juges.....	24–73	8
A. Services d'instruction et de poursuites	29–33	9
B. Enquête pénale.....	34–39	10
C. Administration et contrôle du pouvoir judiciaire.....	40–51	11
D. Système d'évaluation et de promotion des juges.....	52–57	13
E. Distribution des affaires.....	58–60	14
F. Rôle et compétences des présidents de juridictions.....	61–64	15
G. Le budget de la justice	65–70	16
H. Les femmes dans l'administration de la justice	71–73	17
V. Accès à la justice.....	74–78	17
VI. Aide juridictionnelle	79–85	18
VII. Renforcement des capacités et formation à l'intention des juges, des procureurs et des enquêteurs	86–90	19
VIII. Conclusions.....	91–95	20
IX. Recommandations.....	96–105	21

I. Introduction

1. La Rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats s'est rendue en Bulgarie du 9 au 16 mai 2011 à l'invitation du Gouvernement. L'objectif de cette mission était d'examiner le cadre politique et juridique régissant les questions qui intéressent son mandat. La Rapporteuse spéciale s'est également efforcée d'apprécier l'indépendance et l'impartialité des juges, des procureurs et des avocats; l'organisation et le fonctionnement de la profession de juriste; l'efficacité et l'indépendance du Conseil suprême de la magistrature; les conditions d'accès de la population au système de justice; ainsi que le respect des garanties d'un procès équitable. Elle s'est rendue à Sofia, la capitale, et à Blagoevgrad.

2. La Rapporteuse spéciale a rencontré toutes sortes d'acteurs parmi lesquels le Ministre des affaires étrangères, le Ministre de l'intérieur, le Vice-Premier Ministre et le Ministre de la justice; ainsi que le Vice-Ministre de la justice et le Procureur général adjoint. Elle a également rencontré des juges et les présidents de la Cour suprême de cassation, de la Cour administrative suprême, de la Cour constitutionnelle et du Conseil suprême de la magistrature. Elle a rencontré des fonctionnaires de la Direction générale de l'exécution des peines du Ministère de la justice, du nouveau Centre de prévention du crime organisé et de la corruption et du Bureau national d'aide juridictionnelle.

3. La Rapporteuse spéciale s'est rendue au Centre d'hébergement provisoire de Busmanti (Sofia), au tribunal municipal de la ville de Sofia, ainsi qu'à la cour régionale et aux tribunaux de district de Blagoevgrad. Elle a également rencontré le Médiateur de la République de Bulgarie, des avocats, des juges et des procureurs, des représentants de la société civile, des chercheurs, des universitaires, des étudiants, des détenus et autres parties prenantes, de façon à dresser le tableau le plus complet et équilibré possible de la situation de l'appareil judiciaire dans le pays.

4. La Rapporteuse spéciale voudrait exprimer ses remerciements et sa profonde gratitude au Gouvernement bulgare qui lui a donné la possibilité d'examiner la situation de l'appareil judiciaire et lui a apporté son aide, tant dans la préparation que dans l'accomplissement de sa mission. Elle remercie également toutes les parties prenantes et interlocuteurs de leur coopération et du temps qu'ils ont bien voulu lui accorder.

5. Dans le présent rapport, la Rapporteuse spéciale présente tout d'abord un aperçu des faits nouveaux récents intéressant la réforme judiciaire et des difficultés soulevées par le système de justice. Elle évalue l'indépendance de l'appareil judiciaire, analysant notamment les questions relatives aux services d'instruction et de poursuites, à l'enquête pénale, à l'administration et au contrôle de l'appareil judiciaire, au système d'évaluation et de promotion des juges, au budget de la justice et à la répartition des dossiers, au rôle et aux compétences des présidents de juridictions et aux femmes dans l'administration de la justice. La Rapporteuse spéciale évoque également plusieurs autres questions liées à l'administration de la justice et à l'indépendance des juges et des avocats, à savoir l'accès à la justice, l'aide juridictionnelle, le renforcement des capacités des juges, procureurs et enquêteurs, et leur formation. Elle conclut en formulant des recommandations tendant à renforcer le système judiciaire et à promouvoir l'indépendance et l'impartialité des juges et des avocats.

II. Réforme judiciaire

6. Les réformes juridique et judiciaire entreprises en Bulgarie ont été influencées par les organisations européennes, en particulier le Conseil de l'Europe et l'Union européenne.

La Bulgarie, qui a élaboré sa réforme judiciaire dans le cadre de son adhésion pleine et entière à l'Union européenne en 2007, a pris un certain nombre de mesures pour améliorer le fonctionnement de l'appareil judiciaire et promouvoir son indépendance. La Constitution a été modifiée de façon à reconnaître l'immunité fonctionnelle des juges et établir un Conseil suprême de la magistrature permanent, et l'Inspection y afférant; la structure du système judiciaire a été déterminée puis définie dans la nouvelle loi relative au système judiciaire; et le principe de l'attribution aléatoire des affaires a été introduit et mis en œuvre au moyen d'un système automatisé.

7. Des modifications à la loi relative au système judiciaire adoptées en décembre 2010 ont parachevé la réforme judiciaire. Elles sont axées sur l'obligation de rendre des comptes, sur le professionnalisme et sur des améliorations structurelles du système judiciaire. D'autres réformes juridiques, notamment les modifications apportées au Code de procédure pénale, s'ajoutent à la modification la plus récente de la loi relative au système judiciaire, entrée en vigueur en janvier 2011.

A. Faits nouveaux liés à l'adhésion de la Bulgarie aux organisations européennes

1. Conseil de l'Europe

8. La Bulgarie est membre du Conseil de l'Europe depuis 1992; la même année elle a ratifié la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il s'ensuit qu'elle autorise toute personne se trouvant sur son territoire à saisir la Cour européenne des droits de l'homme pour défendre les droits et libertés garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Les arrêts récemment rendus par la Cour, notamment dans le cadre de la procédure de l'arrêt pilote¹ ont fortement influencé la réforme judiciaire engagée dans le pays².

9. En décembre 2010, au titre du suivi de deux affaires examinées dans le cadre de la procédure de l'arrêt pilote³, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a adopté une résolution intérimaire relative à l'exécution des arrêts de la CEDH⁴. Dans sa résolution, le Comité relève la durée excessive des procédures judiciaires dans 84 affaires concernant la Bulgarie et invite les autorités bulgares à accélérer les procédures y afférant, à poursuivre leurs efforts dans le suivi des réformes mises en place en ce qui concerne la situation devant les tribunaux de district situés dans les centres régionaux, et à le tenir informé des progrès en la matière. Le Comité invite également les autorités bulgares à achever dans les meilleurs délais la réforme engagée en vue de l'introduction d'un recours permettant l'indemnisation des dommages causés par la durée excessive des procédures judiciaires. En février 2012, le Gouvernement bulgare a soumis divers plans d'action faisant état des mesures prises pour exécuter les arrêts de la CEDH, notamment la possibilité d'engager un recours en cas de durée excessive des procédures judiciaires. La Rapporteuse spéciale a également appris que des amendements à la loi sur le système judiciaire avaient été élaborés ultérieurement et soumis à l'Assemblée nationale pour adoption.

¹ Voir CEDH, «La procédure de l'arrêt pilote», document d'information du Greffe (2009). Disponible à l'adresse suivante: www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/DF4E8456-77B3-4E67-8944-B908143A7E2C/0/Information_Note_on_the_PJP_for_Website.pdf.

² Voir CEDH, *Dimitrov et Hamanov c. Bulgarie* (Requêtes n^{os} 48059/06 et 2708/09), arrêt du 10 mai 2011, et *Finger c. Bulgarie* (Requête n^o 37346/05), arrêt du 10 mai 2011.

³ CEDH, *Dimitrov et Hamanov c. Bulgarie*.

⁴ Résolution intérimaire CM/ResDH(2010)223, adoptée le 2 décembre 2010.

2. Union européenne

10. L'influence de l'Union européenne sur la réforme judiciaire engagée par la Bulgarie découle directement de la demande d'adhésion du pays à l'Union européenne en 1995 et de la recommandation ultérieure de la Commission européenne tendant à l'ouverture de négociations formelles en 1999. La Bulgarie est devenue membre de l'Union européenne le 1^{er} janvier 2007. En décembre 2006, la Commission européenne a établi un mécanisme de coopération et de vérification des progrès réalisés par la Bulgarie dans la réalisation de certains objectifs⁵. Ce système, connu sous le nom de Mécanisme de coopération et de vérification (CVM), rend compte des progrès accomplis par la Bulgarie s'agissant de ses engagements en matière de réforme de l'appareil judiciaire et de lutte contre la corruption et le crime organisé, et formule des recommandations à l'intention du Gouvernement deux fois par an. Son dernier rapport date de février 2012⁶.

B. Stratégie de réforme de l'appareil judiciaire actuellement suivie

11. La Stratégie pour la poursuite de la réforme judiciaire dans les conditions de l'adhésion pleine et entière à l'Union européenne (Stratégie de réforme judiciaire), adoptée le 23 juin 2010 par le Conseil des ministres bulgare, est la réforme la plus récente. Cette stratégie a été élaborée par le bureau politique du Ministère de la justice.

12. La Rapporteuse spéciale saisit cette occasion pour insister sur la nécessité d'associer l'ensemble des acteurs judiciaires, notamment les juges, assesseurs, procureurs et magistrats instructeurs aux efforts actuels et futurs en matière de réforme judiciaire pour que toutes les parties prenantes puissent se l'approprier. Le ministère public, partie intégrante de l'appareil judiciaire en Bulgarie, devrait être davantage associé aux efforts de réforme judiciaire actuels et futurs. À cet égard, la Rapporteuse spéciale se félicite des renseignements communiqués par le Gouvernement, selon lequel des mesures ont été prises pour assurer la participation, notamment des organisations professionnelles et non gouvernementales, à la formulation des propositions d'amendements à la loi relative au système judiciaire.

13. La Stratégie de réforme judiciaire est calquée sur les recommandations de la Commission européenne et les directives sur la réforme judiciaire du Programme de Stockholm pour la période 2010-2014, qui portent sur des aspects fondamentaux de l'état de droit dans l'Espace européen⁷.

14. Conformément à la Stratégie susmentionnée, l'objectif de la réforme est triple: a) meilleure administration du système judiciaire; b) justice de qualité et prise en considération du point de vue des citoyens dans le débat sur la réforme judiciaire; et c) lutte contre la corruption au sein du système judiciaire. À ces objectifs stratégiques s'ajoutent les cinq objectifs prioritaires ci-après: a) mieux gérer les institutions judiciaires; b) renforcer les institutions judiciaires; c) développer le potentiel du personnel et accroître l'intégrité des juges; d) améliorer la qualité de la justice et respecter la norme européenne en matière de respect des lois en renforçant la primauté du droit; et e) maintenir le dialogue entre l'appareil judiciaire et les citoyens pour assurer la confiance. La Stratégie établit en outre six mécanismes visant à assurer son application effective et à favoriser la participation du public.

⁵ Décision 2006/929/EC de la Commission du 13 décembre 2006.

⁶ Document de la Commission européenne publié sous la cote COM(2012) 57, 8 février 2012.

⁷ Voir Conseil de l'Europe, Programme de Stockholm – Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens, disponible à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:en:PDF>.

15. La Rapporteuse spéciale accueille avec satisfaction les objectifs et priorités de la Stratégie de réforme judiciaire, ainsi que la création de plusieurs mécanismes relatifs à sa mise en œuvre. Elle voudrait appeler l'attention du Gouvernement sur le fait qu'il importe d'évaluer les résultats obtenus en vue de la réalisation de ces objectifs et buts prioritaires. La Rapporteuse spéciale considère que pour réaliser ces objectifs stratégiques, il est indispensable d'apprécier les résultats, l'intégrité, la transparence, l'obligation de rendre compte et les capacités du système de justice, y compris en tenant compte des aspects relatifs aux droits de l'homme.

16. Pour cette raison, la Rapporteuse spéciale pense que le projet relatif aux Indicateurs des Nations Unies sur l'état de droit pourrait appuyer et compléter les efforts déployés par les autorités bulgares pour promouvoir l'état de droit et élaborer des stratégies nationales en la matière⁸. Cet outil pourrait, selon elle, aider les autorités bulgares à définir des critères et des indicateurs de progrès, et à déterminer quelles mesures d'application immédiate – et quelles mesures supposant une action préalable – accompagneront le plan d'action de la Stratégie, conformément à ses dispositions. Il convient toutefois de noter que ces mesures doivent être adaptées aux situations nationales et qu'elles ne remplacent pas une évaluation minutieuse des capacités (par exemple, moyens matériels et humains, administration et gestion), des résultats, de l'intégrité, de la transparence de l'appareil judiciaire bulgare et de la manière dont il s'acquitte de son obligation de rendre compte.

III. Système judiciaire

17. L'organisation du système judiciaire bulgare est régie par le chapitre six de la Constitution, lequel détermine la compétence de la Cour suprême de cassation, de la Cour suprême administrative, des cours d'appel, des tribunaux régionaux, des tribunaux de district et des juridictions militaires⁹. La Cour constitutionnelle, dont la compétence est définie au chapitre huit de la Constitution, ne relève pas formellement du système judiciaire¹⁰.

18. Le système juridictionnel est constitué du tribunal municipal de Sofia, des tribunaux de district, des tribunaux régionaux et des cours d'appel. Concernant les affaires civiles et pénales, les tribunaux de première instance sont les tribunaux de district et les tribunaux administratifs. Les tribunaux de seconde instance sont les cours régionales et la Cour administrative suprême. Bien qu'en matière civile et pénale les tribunaux de première instance soient les tribunaux de district, si une des infractions pénales graves visées par le Code de procédure pénale est en cause et qu'un intérêt financier, moral ou public important visé par le Code de procédure civile est en jeu, les cours régionales font office de tribunal de première instance et les cours d'appel, de deuxième degré de juridiction.

19. La Rapporteuse spéciale s'est rendue au tribunal municipal de Sofia, ainsi que dans un tribunal de district et une cour régionale à Blagoevgrad. Elle souhaite rappeler qu'il importe de veiller à ce que les tribunaux disposent des ressources suffisantes pour s'acquitter dûment de leurs fonctions et respecter les principes d'indépendance, d'impartialité, d'intégrité, de formalisme, d'égalité, de compétence et de diligence. Elle voudrait également appeler l'attention sur la nécessité de bien entretenir les sièges des tribunaux qui doivent être correctement équipés en bureaux, chaises, fournitures et être accessibles aux personnes handicapées, et de faire en sorte que la configuration des espaces

⁸ L'ouvrage intitulé *United Nations Rule of Law Indicators: Implementation Guide and Project Tools* est disponible à l'adresse suivante: www.un.org/en/peacekeeping/issues/ruleoflaw/index.shtml.

⁹ Constitution bulgare, art. 119, par. 1.

¹⁰ Ibid., art. 147 à 152.

de travail empêche toute ingérence dans l'exercice par le personnel de ses fonctions. La situation au tribunal municipal de Sofia est particulièrement préoccupante à cet égard.

20. Si elle interdit la création de tribunaux extraordinaires¹¹, la Constitution autorise l'institution de juridictions spécialisées¹². En Bulgarie, les juridictions spécialisées comprennent les tribunaux militaires et administratifs, notamment. De plus, le Tribunal pénal spécial et la Cour d'appel spéciale en matière pénale ont été créés pour connaître des affaires de corruption et de crime organisé et sont devenus opérationnels en janvier 2012. Certaines parties prenantes ont douté de la nécessité réelle de ces juridictions, soulignant par ailleurs qu'il fallait que des mécanismes efficaces soient en place pour empêcher toute influence indue.

21. La Rapporteuse spéciale convient avec bon nombre de parties prenantes que les tribunaux susmentionnés ne sont en réalité qu'une copie des précédentes juridictions pénales et qu'en période de restrictions budgétaires, les ressources allouées à leur création auraient été mieux utilisées si elles avaient servi à renforcer les tribunaux existants, les dotant d'unités spécialisées en matière de crime organisé et de corruption. Pour la Rapporteuse spéciale, la création de nouveaux tribunaux devrait s'accompagner de mesures visant à renforcer les capacités de mener des enquêtes préliminaires tout en empêchant la politisation et en assurant le respect du principe du juge naturel et des garanties d'un procès équitable.

22. À cet égard, le Gouvernement devrait redoubler d'efforts pour assurer le respect intégral des garanties procédurales, et de l'indépendance et de l'impartialité du judiciaire. D'autres mesures, également essentielles au bon fonctionnement des tribunaux spécialisés, consistent notamment à allouer des ressources humaines et financières adéquates, à promouvoir la transparence dans la sélection et la nomination des juges spécialisés, à mettre en place des garanties appropriées contre les nominations abusives à des postes judiciaires et à bien définir le domaine de compétence et la structure interne des tribunaux spécialisés et services de poursuites. La Rapporteuse spéciale se félicite des renseignements communiqués par le Gouvernement, selon lequel la mise en place de ces tribunaux avait été récemment saluée par la Commission européenne.

23. Les parties prenantes ont appelé l'attention sur d'autres questions que les tribunaux doivent régler, notamment la publication des décisions de justice et la nécessité d'harmoniser les lois et d'unifier l'interprétation du droit par le biais de la jurisprudence. À cet égard, la Rapporteuse spéciale se félicite qu'un journal officiel soit publié par la Cour administrative suprême depuis 1998, et elle invite les juridictions supérieures à prendre des mesures pour faire en sorte que la loi soit appliquée à tous de la même manière.

IV. Obstacles à l'indépendance et à l'impartialité des juges

24. D'après les renseignements reçus par la Rapporteuse spéciale, le pouvoir judiciaire s'est constamment battu pour défendre son indépendance; récemment, des juges auraient rencontré des difficultés pour faire reconnaître le caractère essentiel de leur mission. Il semblerait, au vu des renseignements reçus, que la population ne comprenne pas bien la notion d'indépendance du pouvoir judiciaire, perçue comme une revendication disproportionnée de la part des juges et non comme un principe de gouvernance fondamental, essentiel à la consolidation de l'état de droit et à la réalisation de tous les droits de l'homme pour tous.

¹¹ Ibid., art. 119, par. 3.

¹² Ibid., art. 119, par. 2.

25. D'autres idées fausses risquent de compromettre les activités et la réforme judiciaires en Bulgarie. Certaines ont trait à la mission des juges, qui est de rendre des décisions impartiales en s'appuyant sur la législation en vigueur, même si cette législation est jugée contestable par la population.

26. À ce propos, la Rapporteuse spéciale voudrait souligner la nécessité de promouvoir, en même temps que l'indépendance du pouvoir judiciaire, les principes fondamentaux de la déontologie judiciaire et elle invite le Gouvernement, ainsi que l'ensemble des parties prenantes, à sensibiliser la population à l'importance fondamentale de l'indépendance du pouvoir judiciaire et des principes relatifs à la déontologie judiciaire énoncés dans les Principes de Bangalore sur la déontologie judiciaire¹³. La Rapporteuse spéciale invite également le pouvoir judiciaire, qui contribue à promouvoir la confiance de la population dans l'intégrité du système de justice dans son ensemble, de continuer à renforcer la confiance qui lui est accordée par la population et les moyens dont il dispose pour rendre la justice au quotidien et au cas par cas.

27. La Rapporteuse spéciale est également préoccupée par les renseignements recueillis lors de la mission selon lesquels un haut responsable politique aurait publiquement interpellé des membres de l'appareil judiciaire et leur aurait demandé de déclarer coupables plusieurs personnes dont les dossiers étaient au stade de la mise en état. Sans préjuger de ces renseignements, elle voudrait rappeler que dans son Observation générale n° 13 (1984) sur l'égalité devant les tribunaux et le droit de chacun à ce que sa cause soit équitablement et publiquement entendue par un tribunal indépendant établi par la loi, le Comité des droits de l'homme affirme qu'il est «un devoir pour toutes les autorités publiques de s'abstenir de préjuger de l'issue d'un procès» (par. 7). La Rapporteuse spéciale voudrait souligner à ce propos que les autorités judiciaires sont tenues, en vertu des normes internationales découlant notamment des Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet, de faire preuve d'impartialité et de se prononcer sur la base des faits et de la loi applicable, en toute liberté, sans faire l'objet d'intimidations, sans être harcelés et sans subir d'ingérence non fondée. Ce sont les tribunaux eux-mêmes qui tranchent la question de leur compétence pour connaître d'une affaire. La procédure judiciaire et le processus de nomination des juges doivent être mis à l'abri de toute ingérence injustifiée de la part des autres branches du pouvoir de l'État.

28. La Rapporteuse spéciale voudrait inviter le Gouvernement bulgare à se concentrer plus avant sur les facteurs structurels susceptibles d'entraver l'activité judiciaire, dont elle évoquera plusieurs aspects qui intéressent directement l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire bulgare.

A. Services d'instruction et de poursuites

29. L'appareil judiciaire bulgare est composé des tribunaux, des bureaux du Procureur et des services d'instruction judiciaire¹⁴. Les juges, les procureurs et les magistrats instructeurs font partie de l'appareil judiciaire, et ils bénéficient des mêmes garanties constitutionnelles et légales d'indépendance, que prévoient leurs statuts respectifs, et de l'autonomie

¹³ Les Principes ont pour but d'établir des normes de déontologie pour les juges. Ils ont été conçus pour orienter les juges et fournir à l'appareil judiciaire un cadre permettant de réglementer la déontologie judiciaire. Ils sont axés sur les valeurs clefs de l'indépendance, de l'impartialité, de l'intégrité, du formalisme, de l'égalité et de la compétence et de la diligence. Ces principes ont pour but d'aider les membres du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif ainsi que les avocats et le public en général à mieux comprendre et soutenir l'appareil judiciaire. Voir E/CN.4/2003/65, annexe.

¹⁴ Voir l'article 128 de la Constitution.

fonctionnelle¹⁵. La Constitution bulgare prévoit par ailleurs que l'organisation du ministère public est calquée sur celle des tribunaux¹⁶.

30. Au cours de sa mission, la Rapporteuse spéciale a rencontré plusieurs experts qui ont fait état de difficultés liées au fait que les services de poursuites et d'instruction, et plus particulièrement ces derniers, faisaient partie intégrante du pouvoir judiciaire, ce qui était critiqué par la Commission européenne depuis 2002¹⁷. Par ailleurs, des tensions entre les membres des trois institutions représentées au Conseil suprême de la magistrature, opposant principalement les juges et les procureurs, avaient eu des répercussions négatives sur les conditions de travail et l'efficacité du Conseil.

31. À cet égard, la Rapporteuse spéciale a appris que les tribunaux étaient constamment critiqués pour la durée excessive des procédures et le faible taux de condamnation, en particulier en matière de crime organisé. Alors que dans certains cas de telles allégations sont corroborées par les affaires portées devant la CEDH et, pour quelques-unes, tranchées par celle-ci, plusieurs experts consultés par la Rapporteuse spéciale ont souligné que les autorités ont tendance à passer sous silence les critiques suscitées par les phases de l'instruction et des poursuites, où le traitement des affaires est généralement plus long. Cette critique a eu des répercussions négatives sur la confiance dans le système de justice et sa capacité de rendre des comptes. Pour certaines parties prenantes, des progrès sont possibles à cet égard si la question de la séparation des institutions auxquelles incombent les différentes phases de la procédure pénale – instruction, poursuite et jugement – est intégrée dans la stratégie de réforme judiciaire. De plus, comme certains acteurs l'ont souligné, le Conseil suprême de la magistrature défend les intérêts de plusieurs institutions, à savoir les tribunaux, le ministère public et le service des enquêtes judiciaires, ce qui ne lui facilite pas la tâche pour insister sur l'obligation pour ces institutions de faire rapport et de rendre des comptes.

32. À cet égard, la Rapporteuse spéciale voudrait appeler l'attention du Gouvernement sur les Principes directeurs applicables au rôle des magistrats du parquet, en particulier les Principes directeurs 10 et 12 en vertu desquels les fonctions de magistrat du parquet sont strictement séparées des fonctions de juge, les magistrats du parquet devant contribuer au bon fonctionnement du système de justice pénale.

33. La Rapporteuse spéciale n'ignore pas qu'une séparation plus stricte entre les tribunaux d'une part, et les services de poursuites et d'enquête judiciaire d'autre part, peut nécessiter une réforme constitutionnelle; elle exhorte le Gouvernement à concevoir une stratégie visant à répondre aux préoccupations susmentionnées dans le cadre de la réforme judiciaire engagée.

B. Enquête pénale

34. En Bulgarie, plusieurs institutions sont chargées de l'enquête pénale. Ainsi, l'intervention de trois acteurs distincts – police, service d'enquête judiciaire et ministère public – a suscité des critiques par le passé, d'aucuns estimant que le travail d'enquête s'en trouvait considérablement ralenti. Conformément au nouveau Code de procédure pénale, c'est la police judiciaire qui mène l'enquête préliminaire, sous l'autorité du Ministre de l'intérieur et sous la supervision d'un procureur. En vertu des modifications de la loi de

¹⁵ Conformément au paragraphe 2 de l'article 117 de la Constitution bulgare, le pouvoir judiciaire jouit de l'indépendance dans le cadre de la séparation des pouvoirs.

¹⁶ Voir le paragraphe premier de l'article 126 de la Constitution bulgare.

¹⁷ Commission des communautés européennes, «Rapport régulier de 2002 sur les progrès réalisés par la Bulgarie sur la voie de l'adhésion», Bruxelles, 9 octobre 2002.

2009 relative au système judiciaire, les services d'enquête judiciaire ont été fusionnés avec les bureaux des procureurs de district où officient les magistrats instructeurs. Depuis lors, le service d'enquête judiciaire a été intégré au Bureau du Procureur et les services d'enquête judiciaire territoriaux ont cessé d'être des organes indépendants.

35. Conformément à la loi, il revient aux magistrats instructeurs de réaliser le travail d'enquête, en particulier en cas d'infraction commise par des militaires ou des policiers, et pour quelques types d'infractions seulement comme l'espionnage et les crimes contre l'humanité.

36. Il faut insister sur la nécessité d'une coopération et d'une coordination suffisantes entre la police et les procureurs, ce problème ayant été évoqué lors de la visite de la Rapporteuse spéciale comme un des principaux obstacles à l'efficacité du système de justice pénale bulgare. Il convient de relever à cet égard que si le ministère public relève de l'appareil judiciaire, la police nationale est une institution centralisée relevant du Ministère de l'intérieur.

37. La Rapporteuse spéciale a également appris que dans certains cas, la durée excessive de l'enquête pénale, dont les tribunaux n'étaient pas responsables, leur avait été imputée par plusieurs acteurs mal informés. D'où le sentiment des juges et d'autres acteurs du système judiciaire que les tribunaux sont parfois montrés du doigt pour dissimuler les problèmes structurels de l'enquête pénale.

38. La Rapporteuse spéciale approuve les recommandations du Mécanisme de coopération et de vérification tendant à ce que la Bulgarie poursuive sa réforme de la police et la lie à une réforme plus générale de l'enquête préliminaire, ce qui suppose notamment d'établir une coopération opérationnelle efficace avec les autorités chargées des poursuites et d'autres autorités, d'appliquer le principe d'équipes mixtes pour toutes les affaires relatives à des crimes graves, et d'investir dans l'équipement et la formation spécialisée.

39. Le Mécanisme de coopération et de vérification a fait état de faiblesses dans la collecte des éléments de preuve, la protection des témoins et les stratégies d'enquête, soulignant que ces insuffisances n'avaient pas encore été convenablement traitées. À cet égard, la Rapporteuse spéciale approuve la recommandation du Mécanisme tendant à réformer la coopération – y compris sa gestion et ses structures – entre l'appareil judiciaire et les organes d'instruction, notamment la police.

C. Administration et contrôle du pouvoir judiciaire

40. Conformément à l'article 130 de la Constitution¹⁸, le Conseil suprême de la magistrature est l'organe chargé de l'administration et de la discipline du pouvoir judiciaire. Il nomme, promeut, rétrograde ou démet de leurs fonctions les juges, procureurs et enquêteurs¹⁹ et applique des sanctions disciplinaires²⁰. Il fixe le nombre de régions judiciaires et décide du siège des tribunaux, de nombre de juges, de procureurs et d'enquêteurs, ainsi que du nombre de bureaux du Procureur et de services d'instruction.

41. Une modification constitutionnelle de 2007 a introduit l'article 132 a) de la Constitution qui porte création d'une Inspection²¹, rattachée au Conseil suprême de la

¹⁸ Voir les articles 130 à 133 de la Constitution bulgare.

¹⁹ Ibid., paragraphe premier de l'article 129 et alinéa premier du paragraphe 6 de l'article 130.

²⁰ Ibid., al. 2 du paragraphe 6 de l'article 130.

²¹ L'inspection du Conseil suprême de la magistrature est composée d'un inspecteur en chef et de 10 inspecteurs, conformément au paragraphe premier de l'article 132 a) de la Constitution.

magistrature, chargée de superviser les activités judiciaires tout en respectant l'indépendance des juges, procureurs et enquêteurs²².

42. L'Inspection a pour mission de soumettre les problèmes aux autorités compétentes, de présenter des rapports sur ceux-ci ou de faire des propositions à ce sujet²³. Elle peut agir d'office ou sur la base de dossiers établis par les parties prenantes (particuliers, personnes morales ou autorités publiques)²⁴.

43. La loi relative au système judiciaire régit la structure, la compétence et le fonctionnement de l'Inspection (voir les articles 40 à 60). En vertu de cette loi, le Conseil suprême de la magistrature est un organe permanent qui représente le pouvoir judiciaire, garantit son indépendance, détermine ses effectifs, organise son travail et gère ses activités sans porter atteinte à l'indépendance de ses organes (art. 16, par. 1).

44. L'Inspection du Conseil suprême de la magistrature effectue de son propre chef des contrôles, y compris des contrôles annuels, inopinés ou programmés, du travail des juges, procureurs et enquêteurs. À la suite de ces contrôles, l'Inspection présente au fonctionnaire concerné (juge, procureur ou enquêteur) et à son supérieur hiérarchique²⁵ un rapport comportant des conclusions et recommandations²⁶. Le supérieur hiérarchique du juge, procureur ou enquêteur concerné informe l'inspecteur en chef de la suite donnée à ses recommandations dans un délai indiqué dans le rapport²⁷.

45. Conformément à la loi relative au système judiciaire, le Conseil suprême de la magistrature est une personne morale ayant son siège à Sofia, représentée par un de ses membres élus, désigné sur décision de celui-ci. Il est composé de 25 membres (3 membres de droit et 22 membres élus), juristes ayant d'excellentes qualités professionnelles et morales et quinze ans d'expérience judiciaire au minimum. Le Conseil suprême de la magistrature compte trois membres de droit: le Président de la Cour suprême de cassation, le Président de la Cour administrative suprême et le Procureur général, tous trois nommés par le Président de la République. Sur ces 22 membres élus, 11 le sont par le Parlement et 11 par l'appareil judiciaire. Les membres élus ont un mandat de cinq ans, non renouvelable pour deux périodes consécutives.

46. Le Ministre de la justice, qui n'a pas de droit de vote, préside les séances du Conseil suprême de la magistrature²⁸, élabore son programme de travail et s'acquitte d'importantes fonctions d'organisation et techniques, tant au sein du Conseil que de l'appareil judiciaire en général. En l'absence du Président, tout membre désigné par la loi peut présider les séances du Conseil.

47. Pour la Rapporteuse spéciale, le Conseil suprême de la magistrature ne jouera son rôle essentiel et ne s'acquittera de son mandat en tant qu'organe indépendant chargé de superviser les activités de l'appareil judiciaire et de protéger son indépendance que s'il surmonte certaines difficultés, la première ayant trait à sa composition. Deux membres du Conseil ont récemment démissionné pour protester contre des mesures prises par celui-ci, ce qui a suscité un débat sur la nécessité d'une réforme de nature à renforcer l'obligation pour le Conseil de rendre des comptes. À ce sujet, plusieurs parties prenantes ont indiqué à la Rapporteuse spéciale que la sélection et la nomination des juges, tâches qui incombent au

²² Voir le paragraphe 6 de l'article 132 a) de la Constitution bulgare.

²³ Ibid., par. 9 de l'article 132 a).

²⁴ Ibid., par. 7 de l'article 132 a).

²⁵ Loi relative au système judiciaire, par. 3 de l'article 58.

²⁶ Ibid., par. 2 de l'article 58.

²⁷ Ibid., par. 4 de l'article 58 et al. 2 du paragraphe 1 de l'article 54.

²⁸ Par. 5 de l'article 130 de la Constitution bulgare.

Conseil, n'étaient pas encore fondées sur la transparence, l'égalité des chances entre candidats et des critères objectifs.

48. D'après les renseignements reçus par la Rapporteuse spéciale, de hauts fonctionnaires auraient été nommés en application de la réglementation antérieure, malgré l'entrée en vigueur des modifications de la loi relative au système judiciaire en janvier 2011. Il s'ensuit que pour nombre de parties prenantes, ces nominations sont contestables et ne reposent pas sur une véritable évaluation des qualifications professionnelles, des compétences en matière d'encadrement et de l'intégrité personnelle des candidats. La Rapporteuse spéciale a également appris que les allégations visant des juges ne donneraient pas lieu à enquête et que l'application de sanctions disciplinaires ne serait pas systématique. Le Mécanisme de coopération et de vérification a confirmé que, sauf exception, les allégations de conflit d'intérêts ne faisaient pas l'objet d'un suivi, et fait état de lacunes dans les déclarations de patrimoine des juges et autres hauts fonctionnaires.

49. Beaucoup d'acteurs craignent également que l'adoption d'une nouvelle législation soit utilisée comme moyen d'empêcher les membres du Conseil suprême de la magistrature d'aller au terme de leur mandat. La Rapporteuse spéciale a appris à ce propos que depuis 1991, l'ensemble des membres du Conseil suprême de la magistrature ne sont allés au terme de leur mandat qu'une seule fois.

50. Selon la Rapporteuse spéciale, pour que le Conseil suprême de la magistrature s'acquitte de son importante mission, il faut notamment déterminer les modalités pour mettre un terme à l'influence politique et extérieure inappropriée qu'il subit.

51. Un registre électronique a été créé en février 2012 pour contrôler la durée des enquêtes et des inspections, les ordonnances des procureurs et les ordonnances de placement en détention provisoire. Les directeurs administratifs seraient tenus de le consulter régulièrement et de prendre les mesures nécessaires pour éviter des retards dans les enquêtes et le non-respect des délais de procédure. Le Bureau du Procureur général peut également ordonner des inspections et, s'il y a lieu, engager des procédures disciplinaires. La Rapporteuse spéciale se félicite de cette initiative; elle n'a toutefois pas reçu suffisamment d'informations pour l'évaluer, notamment du point de vue de l'efficacité du registre.

D. Système d'évaluation et de promotion des juges

52. De manière générale, le système d'évaluation et de promotion des juges en vigueur en Bulgarie, tel que défini par la loi, satisfait aux Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature. Au cours de sa mission, la Rapporteuse spéciale a appris qu'il reposait sur des facteurs objectifs, notamment l'aptitude, l'intégrité, l'expérience et les résultats aux concours, et qu'aucun facteur étranger aux qualités professionnelles des juges concernés n'était pris en considération à des fins de promotion²⁹.

53. Pour plusieurs acteurs, la mise en œuvre du système susmentionné pose toutefois des problèmes dans la pratique, apparemment en raison de l'inexistence d'un mécanisme assurant la transparence des décisions relatives à l'évaluation et à la promotion, et de l'obligation de rendre compte à cet égard. Au sein de l'appareil judiciaire, plusieurs interlocuteurs se sont en outre dits préoccupés par le fait que la procédure de détachement était utilisée à la place d'un système objectif et compétitif de promotion des juges. À ce propos, la Rapporteuse spéciale a appris que des juges seraient provisoirement affectés à

²⁹ Parmi ces facteurs inappropriés, on peut notamment citer la discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou la situation.

des postes plus élevés au sein de l'appareil judiciaire et, dans certains cas, dans des organisations distinctes du secteur judiciaire, ce qui modifierait la progression normale des juges dans la carrière judiciaire, voire en tiendrait lieu.

54. Lors de sa mission, la Rapporteuse spéciale a également appris que deux méthodes étaient appliquées aux fins de l'engagement initial des juges: un système de sélection et de nomination des juges débutants sur la base d'un concours et d'une formation, et un système de nomination externe utilisé pour pourvoir 20 % des postes judiciaires vacants. Les juristes et les avocats doivent avoir exercé une profession juridique pendant une période donnée – qui dépend du degré de juridiction ou du service des poursuites correspondant³⁰ – pour pouvoir présenter leur candidature dans le cadre du système de nomination externe, qui contrairement au système de nomination des juges débutants ne prévoit pas de formation spécifique. Les parties prenantes se sont dites préoccupées par le fait que les critères appliqués dans le cadre de ces deux systèmes de sélection n'étaient pas les mêmes et elles ont appelé l'attention de la Rapporteuse spéciale sur la nécessité de créer un mécanisme destiné à écarter toute influence excessive ou inappropriée dans le cadre du système de nomination externe à des postes judiciaires. La Rapporteuse spéciale invite l'ensemble des acteurs nationaux concernés à examiner ces allégations et à adopter les mesures nécessaires pour que les nominations soient objectives, transparentes et pour qu'elles ne soient pas abusives, conformément au principe n° 10 des Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature.

55. Compte tenu de ce qui précède, la Rapporteuse spéciale prie le Gouvernement de redoubler d'efforts pour faire en sorte que l'accès à la magistrature se fasse sur la base de concours réguliers, de mettre en place un processus de sélection et une évaluation périodiques aux fins de la promotion des juges, et de pourvoir par concours aux postes temporaires auxquels les juges peuvent postuler dans le cadre de la procédure du détachement.

56. La Rapporteuse spéciale prie le Conseil suprême de la magistrature de prendre les mesures nécessaires pour mettre un terme à l'utilisation du détachement comme substitut à la promotion, et de faire en sorte que des critères objectifs soient adoptés et appliqués dans le cadre du système d'évaluation des juges. Elle invite l'appareil judiciaire, ainsi que le Conseil suprême de la magistrature, à examiner ces préoccupations et recommandations et à prendre les mesures voulues pour empêcher toute influence, compromis ou pression injustifiés. Les allégations relatives à de tels agissements fautifs devraient faire l'objet d'enquêtes en bonne et due forme.

57. La Rapporteuse spéciale prend acte des renseignements communiqués par le Gouvernement selon lesquels de nombreux concours ont été organisés au cours du second semestre 2011 et début 2012 aux fins de la promotion, de la mutation et de la nomination de juges, et les décisions du Conseil suprême de la magistrature à cet égard ont été fondées sur les résultats de ces concours.

E. Distribution des affaires

58. La Rapporteuse spéciale se félicite des efforts déployés par l'appareil judiciaire bulgare pour établir un système objectif et impartial assurant une répartition juste et

³⁰ Trois ans au minimum pour être nommé juge ou procureur auprès d'une cour régionale ou du service des poursuites correspondant, huit ans pour un tribunal de district et le service des poursuites correspondant, dix ans pour une cour d'appel et le service des poursuites correspondant et douze ans pour la Cour suprême de cassation, la Cour suprême administrative ou les services des poursuites y afférant, conformément à l'article 164 de la loi sur le système judiciaire.

équitable des affaires entre les juges de chaque juridiction. Ces mesures sont conformes aux Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, selon lesquels la distribution des affaires aux juges dans la juridiction à laquelle ils appartiennent est une question interne qui relève de l'administration judiciaire (principe 14).

59. Le système actuel est fondé sur un programme automatique permettant l'attribution aléatoire des affaires aux juges. Les juridictions peuvent, en application d'une règle locale, modifier ce système pour redistribuer les affaires dans des cas particuliers, ce qui se produit notamment en matière pénale lorsque plusieurs affaires concernent le même accusé, les mêmes parties, les membres d'une même famille ou ont le même objet. Dans ces cas, le juge qui s'est vu attribuer une affaire en vertu de la règle locale peut demander au Président du tribunal d'attribuer une affaire analogue à un autre juge.

60. Durant la mission de la Rapporteuse spéciale, beaucoup d'acteurs, y compris des juges, se sont toutefois inquiétés de ce que ce système automatisé pouvait donner lieu à des abus. La Rapporteuse spéciale a en outre appris que des contrôles conjoints avaient été effectués ces six derniers mois avec des membres de la Commission des qualifications professionnelles, de l'information, des technologies et des statistiques. Elle invite le Gouvernement à continuer de répondre à ces préoccupations et à prendre toutes les mesures nécessaires pour améliorer le système de répartition aléatoire des affaires.

F. Rôle et compétences des présidents de juridictions

61. La Rapporteuse spéciale a été informée du rôle et des compétences des juges nommés présidents de juridictions. Les conditions à remplir pour être nommé à cette fonction ne sont pas claires. Les présidents de juridictions sont notamment compétents pour émettre des mandats aux fins de l'interception de conversations téléphoniques (écoutes téléphoniques) dans le cadre de l'enquête judiciaire sur une infraction. Il s'agirait d'une pratique courante, le juge faisant presque systématiquement droit aux demandes d'écoutes téléphoniques, sans que la nécessité réelle de cette mesure – et de son maintien – aux fins de l'enquête ne soit vraiment vérifiée. Pour la Rapporteuse spéciale, cette compétence devrait être exceptionnelle et appréciée à la lumière des garanties d'un procès équitable reconnues aux niveaux international et européen.

62. La Rapporteuse spéciale voudrait rappeler à cet égard que la Cour européenne des droits de l'homme a estimé dans plusieurs affaires que les écoutes téléphoniques constituaient «une ingérence d'une autorité publique» dans le droit au respect de la correspondance et de la vie privée, garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme³¹. Pour la Cour, une écoute téléphonique n'est justifiée que si elle est conforme à la législation nationale et nécessaire dans une société démocratique au regard d'un ou de plusieurs des objectifs légitimes énoncés à l'article 8, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme, à savoir: la sécurité nationale, la sûreté publique, le bien-être économique du pays, la défense de l'ordre et la prévention des

³¹ Selon l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme: «1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. 2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui».

infractions pénales, la protection de la santé ou de la morale, ou la protection des droits et libertés d'autrui³².

63. La Rapporteuse spéciale recommande au Gouvernement de revenir sur sa pratique en matière d'écoutes téléphoniques, compte tenu en particulier du fait qu'elles sont peu utilisées à titre d'élément de preuve dans les procès. D'après les renseignements communiqués par les parties prenantes, moins de 2 % des informations obtenues au moyen d'écoutes téléphoniques seraient finalement utilisées à titre d'élément de preuve dans les procès.

64. La Rapporteuse spéciale est particulièrement préoccupée par les informations selon lesquelles, dans certains cas, le seul élément de preuve utilisé pour établir la culpabilité d'une personne serait l'enregistrement de ses conversations. Elle se réjouit de l'indication du Gouvernement selon laquelle le juge est tenu d'étayer les éléments de preuve recueillis au moyen d'écoutes téléphoniques par d'autres éléments probants.

G. Le budget de la justice

65. La Constitution bulgare, au paragraphe 3 de l'article 117, reconnaît l'autonomie du budget de la justice, ce qui est essentiel pour éviter toute ingérence externe dans l'appareil judiciaire. Conformément à la loi, le SJC est compétent pour examiner et accepter le projet de budget du système judiciaire et superviser son exécution.

66. La Rapporteuse spéciale a pris note des prérogatives du SJC ci-après: a) apporter des modifications aux dépenses budgétaires des autorités de l'appareil judiciaire durant la mise en œuvre du budget de la justice; b) déterminer la procédure à suivre pour répartir l'excédent dans l'éventualité d'une meilleure utilisation que prévu des recettes découlant des activités des autorités judiciaires.

67. La Rapporteuse spéciale a été informée que les locaux qu'utilise l'appareil judiciaire ainsi que les biens meubles dont il dispose, y compris le mobilier, sont administrés par le pouvoir exécutif, à savoir le Ministère de la justice. Les parties prenantes ont signalé que cette situation crée une certaine dépendance de l'appareil judiciaire à l'égard de l'exécutif.

68. Selon la Rapporteuse spéciale, cela peut compromettre l'indépendance du système judiciaire. Elle considère que le fait d'autoriser l'appareil judiciaire ou un organe indépendant responsable de l'appareil judiciaire à administrer directement ses fonds, peut renforcer son indépendance et empêcher la dépendance financière, ce qui éviterait des tensions entre le pouvoir judiciaire et les autres branches du pouvoir.

69. Un moyen de remédier à cette situation consisterait à rendre le processus d'allocation des ressources destinées à la magistrature plus transparent et à permettre à celle-ci (ou à un organe indépendant) d'administrer les locaux où siègent les tribunaux et d'affecter, en fonction des besoins, les biens meubles qui sont nécessaires au fonctionnement efficace des juridictions.

70. La Rapporteuse spéciale tient à souligner que le pouvoir judiciaire doit participer à l'élaboration de son propre budget, en coopération avec le Ministère des finances et le Ministère de la justice. De même, il devrait également avoir le droit de participer aux délibérations du pouvoir législatif portant sur son budget. Selon la Rapporteuse spéciale, les allocations budgétaires destinées au financement des tribunaux durant l'exercice budgétaire en cours, ou l'exercice financier suivant, ne devraient pouvoir être réduites qu'avec le consentement du pouvoir judiciaire ou d'un organe indépendant le représentant, et ce, à tout

³² Voir, par exemple, *Malone c. Royaume-Uni* (requête n° 8691/79), arrêt du 2 août 1984, et *Halford c. Royaume-Uni* (requête n° 20605/92), arrêt du 25 juin 1997.

moment, y compris en période de crise. Elle demande au Gouvernement d'établir des garanties adéquates à cet égard.

H. Les femmes dans l'administration de la justice

71. La Rapporteuse spéciale constate que la représentation des femmes dans l'appareil judiciaire est adéquate, en particulier aux échelons de début et de milieu de carrière. Toutefois, leur présence aux échelons plus élevés demeure insuffisante.

72. La Rapporteuse spéciale a consacré deux de ses précédents rapports à la question des femmes dans l'administration de la justice. Elle souligne qu'il importe de mettre en place un appareil judiciaire tenant compte des différences entre les sexes et d'assurer une représentation adéquate des femmes en son sein³³. Elle souhaiterait rappeler à cet égard qu'une magistrature indépendante et impartiale, une profession juridique indépendante et l'intégrité du système judiciaire, fondées sur l'égalité des chances pour les hommes et les femmes, sont des conditions *sine qua non* de la protection effective des droits de la femme et de la garantie de l'absence de discrimination fondée sur le sexe dans l'administration de la justice.

73. La Rapporteuse spéciale tient également à encourager les juges, les procureurs et les juristes à promouvoir l'égalité d'accès à la justice, à lutter contre les stéréotypes fondés sur le sexe, et à accorder un traitement non discriminatoire aux femmes dans le système de justice pénale.

V. Accès à la justice

74. Lors de sa visite à Blagoevgrad, la Rapporteuse spéciale a été informée d'un certain nombre de bonnes initiatives prises par les tribunaux pour promouvoir et garantir l'accès à la justice pour tous en Bulgarie. On peut citer comme exemple de ces bonnes pratiques, les dispositions prises par les juges des tribunaux régionaux et de district à Blagoevgrad, pour se rendre périodiquement dans des lieux reculés afin de permettre aux victimes, aux témoins et aux accusés de participer aux audiences. La Rapporteuse spéciale invite l'appareil judiciaire à envisager d'encourager l'adoption officielle de tels arrangements par les juridictions régionales et de district lorsqu'il apparaît nécessaire de rendre les tribunaux plus proches de la population. La Rapporteuse spéciale recommande également que la magistrature recense et échange des bonnes pratiques parmi les tribunaux à tous les niveaux et dans toutes les régions du pays, initiative qui peut être menée par le SJC.

75. Nonobstant ces initiatives, la Rapporteuse spéciale a reçu des informations au sujet des difficultés s'agissant d'assurer l'accès à la justice de certains groupes minoritaires, des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière. L'une des principales préoccupations à cet égard concerne la nécessité de mettre à la disposition de ces groupes des services d'interprétation durant l'intégralité de la procédure judiciaire.

76. S'agissant des personnes appartenant à certains groupes minoritaires, en particulier les Roms, des pratiques discriminatoires constituant des barrières à l'accès à la justice ont été signalées; en effet, des représentants de ces groupes ont informé la Rapporteuse spéciale que la présence même de certaines minorités est souvent contestée, voire parfois refusée en Bulgarie. Ces représentants ont également indiqué que le manque de reconnaissance de ces groupes avait également eu des conséquences néfastes au sein du système judiciaire, dans la mesure où ils avaient le sentiment d'avoir été laissés de côté, sans réels moyens de recourir

³³ Voir A/HRC/17/30 et A/66/289.

au système judiciaire officiel. Selon des rapports de parties prenantes, il existe d'autres barrières quant à l'accès à la justice en Bulgarie, découlant notamment d'une méconnaissance du système juridique, d'un manque de confiance dans les institutions judiciaires et de retards excessifs dans l'examen des affaires.

77. À la lumière de ce qui précède, la Rapporteuse spéciale souligne que l'accès à la justice est à la fois un droit en soi et un moyen pour restaurer l'exercice de droits qui ont été méconnus ou violés. En tant que tel, l'accès à la justice est un élément indispensable de droits spécifiques, tels que le droit à la liberté et à la sécurité de la personne, et il est aussi étroitement relié au droit à une protection judiciaire efficace, qui implique la reconnaissance du droit à un recours utile, du droit à l'égalité et de l'interdiction de la discrimination, ainsi que du droit à des garanties de procédures équitables.

78. La Rapporteuse spéciale rappelle en outre que l'État est tenu de supprimer tous les obstacles (légaux, sociaux, culturels, économiques ou autres) qui empêchent ou entravent l'accès à la justice. Elle tient également à souligner que toute personne relevant de la juridiction de la Bulgarie devrait avoir connaissance de ses droits et de tous les mécanismes disponibles pour demander réparation. À cet égard, la Rapporteuse spéciale encourage le Gouvernement à envisager de lancer des campagnes de sensibilisation concernant l'accès à la justice destinées à des groupes en situation de vulnérabilité, notamment les groupes minoritaires.

VI. Aide juridictionnelle

79. La Rapporteuse spéciale salue les efforts engagés par la Bulgarie pour améliorer l'accès à l'aide juridictionnelle, en particulier dans le cadre du système de justice pénale, ce qui constitue un moyen important de réduire la durée de la détention avant jugement, le surpeuplement carcéral et l'engorgement des tribunaux. La création du Bureau national d'aide juridictionnelle est un pas important dans cette direction. Le Bureau coordonne la fourniture de l'aide juridictionnelle publique, qui est assurée en Bulgarie par des avocats affiliés aux barreaux.

80. L'aide juridictionnelle en Bulgarie a vocation à couvrir les étapes de la procédure avant jugement, du procès et de l'appel, pour l'essentiel dans les affaires pénales et, dans une certaine mesure, dans les affaires portant sur la législation du travail. Pour bénéficier de l'aide juridictionnelle gratuite, une personne relevant de la juridiction de la Bulgarie doit démontrer (par serment ou sur la déclaration d'un témoin) que son revenu mensuel est inférieur ou égal à 40 euros. À cet égard, la Rapporteuse spéciale se dit préoccupée par le fait que l'aide juridictionnelle semble être conçue pour aider uniquement les personnes en situation d'extrême pauvreté et, dans certaines circonstances, celles qui font l'objet d'une information au motif qu'elles auraient commis une infraction grave. Elle encourage le Gouvernement à s'assurer que l'aide juridictionnelle vise à fournir des conseils juridiques à toute personne susceptible d'en avoir besoin et qui est démunie, et à mettre un avocat à leur disposition.

81. La Rapporteuse spéciale est préoccupée par la situation s'agissant d'assurer le bon fonctionnement du Bureau national de l'aide juridictionnelle, cette entité ne semblant pas disposer du personnel et des ressources suffisantes. Selon les informations, le Bureau disposerait de 30 agents au siège, chargés de coordonner toutes les questions liées à l'aide juridictionnelle au niveau national, et son budget annuel serait d'environ trois millions d'euros.

82. Les parties prenantes, ainsi que des avocats et des représentants des barreaux, ont signalé des retards dans le paiement des avocats commis d'office, et mis l'accent sur les incidences néfastes que cette situation peut avoir sur le bon fonctionnement du système

d'administration de la justice. On a signalé qu'en 2010, plusieurs avocats inscrits à certains barreaux ont refusé de s'occuper des affaires pour lesquelles ils avaient été commis d'office, en raison des retards importants enregistrés dans le paiement des services d'aide juridictionnelle qu'ils avaient fournis par le passé.

83. À cet égard, des parties prenantes, notamment des avocats, se sont dits préoccupés par le manque de garanties permettant de s'assurer que les avocats ne mettent fin à une affaire que lorsqu'il existe une raison fondée en droit, telle que le retrait de conseils commis d'office afin d'éviter qu'ils contribuent à des transactions illégales, qu'ils subornent des témoins ou présentent une défense abusive en justice. La Rapporteuse spéciale partage l'avis des parties prenantes, et recommande que de tels motifs soient clairement définis dans la loi, afin de garantir que le système d'aide juridictionnelle répond effectivement aux besoins, et elle demande au Gouvernement de mettre en place des garanties pour s'assurer que les conseils commis d'office sont rémunérés en temps voulu pour leurs services.

84. Les avocats se sont également dits préoccupés par les contacts limités qu'ils ont avec les accusés dans des affaires pour lesquelles l'aide juridictionnelle publique est nécessaire, et ils ont souligné l'incidence négative de ces limitations sur la coordination et la préparation de la stratégie de défense dans des cas individuels.

85. La Rapporteuse spéciale invite le Gouvernement à examiner attentivement cette question, étant donné qu'un système efficace et ouvert d'aide juridictionnelle contribuerait à mettre pleinement en œuvre le droit d'accès à la justice en Bulgarie. Elle tient également à rappeler qu'une aide juridictionnelle et des conseils adéquats ont un impact positif sur le droit à un procès équitable, dans la mesure où l'inégalité socioéconomique des plaignants se traduit habituellement par l'inégalité des possibilités de défense au procès.

VII. Renforcement des capacités et formation à l'intention des juges, des procureurs et des enquêteurs

86. La Rapporteuse spéciale félicite le Gouvernement bulgare d'avoir accordé la priorité à la formation et à l'éducation permanente en vue de renforcer le système judiciaire. Elle se félicite en particulier de la création de l'Institut national de la justice (NIJ) pour assurer la formation des acteurs judiciaires, la mise en place de programmes d'éducation au droit international des droits de l'homme à l'intention des juges, des procureurs et des avocats étant selon elle essentielle pour asseoir solidement la démocratie et l'état de droit.

87. Le NIJ a tiré parti des réalisations du Centre de formation des magistrats, une organisation non gouvernementale créée en 1999. Il est devenu opérationnel en janvier 2004, et a été réorganisé par la loi relative au système judiciaire³⁴. Le NIJ est une entité juridique indépendante, qui entretient une relation fonctionnelle avec à la fois le Conseil judiciaire suprême et le Ministère de la justice, qui élisent tous deux certains des membres de son conseil de gestion pour un mandat de cinq ans³⁵. Il est financé sur le budget de l'appareil judiciaire, et complété par celui de ses différents programmes et projets. Il est essentiel que le NIJ maintienne son indépendance dans la pratique, et que toute ingérence politique induite soit évitée dans son fonctionnement et ses objectifs.

88. La Rapporteuse spéciale a visité le NIJ où elle a été informée des différentes initiatives en cours. Le NIJ mène actuellement trois programmes de formation différents: la formation initiale, la formation continue des juges, des magistrats instructeurs et des

³⁴ Voir le chapitre 11 de la loi relative au système judiciaire et le règlement concernant l'organisation des activités de l'Institut national de la justice, adoptés par le SJC.

³⁵ Cinq membres du NIJ sont élus par le SJC et deux autres par le Ministère de la justice.

procureurs, et la formation du personnel administratif judiciaire. La formation initiale dispensée par le NIJ est de deux types: a) une formation initiale obligatoire d'une durée de neuf mois, destinée aux jeunes magistrats (juges ou procureurs débutants) qui ont réussi le concours pertinent, est organisée dès que les magistrats sont nommés à leur poste; b) des cours de perfectionnement initial obligatoire sont dispensés pour améliorer la qualification des juges, des procureurs et des enquêteurs qui occupent pour la première fois un poste dans la magistrature. Dans les deux cas, les intéressés sont tenus de passer un examen écrit à la fin des formations. La formation continue des juges et des procureurs est ouverte à tous les magistrats en poste, et elle met l'accent sur les modifications apportées à la législation et les changements dans la jurisprudence, ainsi que sur des questions interdisciplinaires et le droit de l'Union européenne.

89. Le NIJ s'attache actuellement à réorganiser le programme de formation initiale à l'intention des juges et des procureurs débutants, et à adopter un programme de deux ans pour la formation de magistrats, qui est fondé sur les priorités et les buts de la stratégie de réforme judiciaire de la Bulgarie. À cet égard, la Rapporteuse spéciale souhaite inviter le NIJ à adopter une approche globale de ses formations et à envisager de dispenser aux procureurs et aux juges une formation spécifique portant sur les normes internationales relatives aux droits de l'homme.

90. La Rapporteuse spéciale a également été informée de la nécessité de mettre en place un système d'incitations en matière de développement de carrière chez les juges et les procureurs. Malgré cette difficulté, la Rapporteuse spéciale a été informée que quelques juges bulgares étaient détachés auprès de la Cour européenne des droits de l'homme.

VIII. Conclusions

91. En Bulgarie, l'appareil judiciaire comprend le système des tribunaux, le ministère public et les services d'instruction. La Constitution reconnaît le principe de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance du pouvoir judiciaire, notamment l'autonomie budgétaire judiciaire. Le cadre juridique qui régit l'appareil judiciaire est un cadre global, conforme aux normes internationales et aux principes relatifs aux droits de l'homme.

92. La Bulgarie a fait de réels efforts pour réformer l'appareil judiciaire, rendre justice à toutes les personnes relevant de sa juridiction et consolider la confiance dans les institutions judiciaires. Actuellement, sa stratégie de réforme judiciaire vise à améliorer la gestion de la magistrature, à renforcer les moyens de rendre la justice, à promouvoir la participation des citoyens au débat sur la réforme judiciaire et à prendre des mesures pour lutter contre la corruption dans le système judiciaire.

93. Le plan d'action pour la stratégie de réforme judiciaire a pour objet de mesurer les réalisations, l'intégrité, la transparence, la responsabilisation et la capacité, ainsi que la dimension relative aux droits de l'homme, du système judiciaire, en tant que conditions préalables à la réalisation des buts et priorités de la réforme judiciaire actuellement en cours. Certaines initiatives prometteuses devraient avoir un impact positif sur des domaines relevant du mandat de la Rapporteuse spéciale, notamment la création du Bureau national d'aide juridictionnelle et de l'Institut national de la justice.

94. Pour que l'indépendance de la magistrature devienne une réalité en Bulgarie, il faut examiner plus avant les facteurs structurels au sein du système judiciaire, comme par exemple la nécessité d'établir une séparation claire entre le rôle et la fonction du ministère public et des services d'instruction et les tribunaux, afin de disposer d'un système plus spécialisé d'administration de la justice. Parallèlement, les services

d'instruction devraient être séparés de l'appareil judiciaire. Il est également nécessaire de permettre à la magistrature ou au Conseil judiciaire suprême d'administrer effectivement son budget et les biens meubles qu'il utilise, actuellement administrés par le Ministère de la justice. Des efforts supplémentaires sont également nécessaires pour améliorer le système d'évaluation et de promotion des juges et des procureurs et assurer un contrôle plus transparent des réalisations de la magistrature, notamment en réformant le système d'élection au Conseil judiciaire suprême. Il est également nécessaire d'améliorer la coordination entre les trois institutions chargées des enquêtes pénales, à savoir la police, le ministère public et les services d'instruction, ainsi que de renforcer la coordination et la coopération entre la magistrature, la police et le ministère public.

95. La Rapporteuse spéciale attire également l'attention du Gouvernement sur le fait qu'il importe de veiller à ce que les mécanismes de la justice soient accessibles et d'un coût abordable, perçus comme étant équitables et efficaces et s'acquittant de leur fonction de manière acceptable par les usagers du système judiciaire. Selon la Rapporteuse spéciale, ces aspects sont essentiels pour renforcer la confiance dans la magistrature, et elle invite par conséquent les principaux acteurs du système de justice, notamment le Conseil judiciaire suprême, le Ministère de la justice, le ministère public et la magistrature, à faire des efforts coordonnés ou à accepter de mettre en place des mécanismes indépendants, pour mesurer dans quelle mesure les usagers du système de justice en Bulgarie ont confiance dans le système.

IX. Recommandations

96. À la lumière de ces constatations, et afin de contribuer à la mise en place d'un système efficace d'administration de la justice, propre à assurer l'indépendance, l'impartialité, l'intégrité, l'égalité et la transparence, condition préalable pour garantir l'exercice des droits de l'homme pour tous en Bulgarie, la Rapporteuse spéciale souhaite faire les recommandations suivantes.

Recommandations relatives à la réforme de la justice

97. La Rapporteuse spéciale recommande au Gouvernement:

a) De consulter et d'associer tous les acteurs judiciaires, notamment les juges, les assesseurs de justice, les procureurs et les magistrats instructeurs, aux efforts actuels et futurs de réforme de la justice afin de créer un sentiment d'adhésion à la réforme chez les acteurs judiciaires;

b) D'associer plus étroitement le ministère public à la stratégie de réforme de la justice en cours; d'envisager de prendre des mesures pour évaluer la possibilité de séparer clairement le service des enquêtes et le ministère public des fonctions des tribunaux en Bulgarie; et d'envisager de séparer les carrières des juges et des procureurs;

c) D'examiner les synergies et les complémentarités entre le projet relatif aux Indicateurs des Nations Unies sur l'état de droit et le plan d'action pour la Stratégie de réforme de la justice, en particulier en ce qui concerne l'élaboration et la révision d'indicateurs et de mesures des progrès accomplis dans la mise en œuvre du plan d'action. Une attention particulière devrait être accordée aux actions visant à mesurer les réalisations, l'intégrité, la transparence et la responsabilisation, ainsi que la dimension relative aux droits de l'homme, du système judiciaire;

d) De prendre toutes les mesures qui s'imposent pour veiller à ce que les garanties de procédure ainsi que l'indépendance et l'impartialité du Tribunal pénal spécial et de la Cour pénale spéciale d'appel, qui sont déjà opérationnels, soient pleinement assurées. Ces juridictions devraient disposer des ressources humaines, financières et techniques appropriées pour s'acquitter efficacement de leur tâche;

e) De redoubler d'efforts pour mettre l'accent sur les facteurs structurels susceptibles de compromettre l'activité judiciaire, notamment en renforçant les enquêtes pénales et en établissant un mécanisme de coordination et de coopération entre la police et les bureaux des enquêtes et du ministère public;

f) D'intégrer dans les initiatives de réforme judiciaire en cours les recommandations adressées par le Mécanisme de coopération et de vérification à la Bulgarie tendant à remédier aux insuffisances en ce qui concerne, notamment, l'intégrité et l'indépendance de l'action de la police, la collecte d'éléments de preuve et la protection des témoins;

g) De poursuivre ses efforts pour mettre en œuvre les plans d'action soumis au Conseil de l'Europe, en exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, afin de remédier aux retards excessifs de la procédure civile, et d'adopter les modifications proposées à la loi relative au système judiciaire à cette fin.

Recommandations visant à renforcer l'indépendance de la magistrature

98. La Rapporteuse spéciale recommande au Gouvernement:

a) De prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir la transparence du processus d'allocation de ressources à la magistrature, en permettant à l'appareil judiciaire ou à un organe indépendant d'administrer les locaux dans lesquels siègent les tribunaux et d'affecter, en fonction des besoins, les biens meubles qui sont nécessaires au fonctionnement efficace des juridictions;

b) De reconnaître le droit du pouvoir judiciaire de participer à l'élaboration de son propre budget, en coopération avec le Ministère des finances et le Ministère de la justice; de participer aux délibérations portant sur son budget au Parlement; et de gérer son propre budget;

c) De prendre toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que les juridictions sont dotées de ressources suffisantes pour fonctionner correctement, et qu'elles disposent des équipements nécessaires, notamment de facilités pour les personnes handicapées. Un espace de travail suffisant doit également être fourni afin d'éviter les interférences entre les juges et les tribunaux en matière de fonctions du personnel;

d) De mettre en place des garanties adéquates pour s'assurer que les allocations budgétaires destinées à financer les juridictions durant l'exercice budgétaire en cours, ou le prochain exercice financier, ne peuvent être réduites qu'avec le consentement du pouvoir judiciaire ou d'un organe indépendant le représentant, et ce, à tout moment, y compris en temps de crise;

e) D'étudier les moyens d'éliminer les ingérences politiques et externes indues à l'égard du Conseil judiciaire suprême. À cet égard, le processus d'élection du Conseil devrait être réformé afin de renforcer sa transparence et son intégrité.

Recommandations au pouvoir judiciaire

99. La Rapporteuse spéciale encourage le pouvoir judiciaire:

- a) À continuer de renforcer la confiance du public et à étoffer sa capacité à rendre la justice au jour le jour et au cas par cas, une telle action contribuant à accroître la confiance du public dans l'intégrité du Gouvernement;
- b) À prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir l'application uniforme et égale de la loi, notamment en assurant la publicité de ses décisions;
- c) À identifier les bonnes pratiques et à en promouvoir le partage entre les juridictions à tous les niveaux et dans toutes les régions;
- d) À s'assurer que l'utilisation des écoutes téléphoniques est limitée et que les moyens de preuve ainsi recueillis sont toujours complémentaires d'autres éléments de preuve.

Recommandations au Conseil judiciaire suprême

100. La Rapporteuse spéciale recommande au Conseil judiciaire suprême:

- a) De renforcer la mise en œuvre effective de la loi modifiée relative au système judiciaire, qui est conçue pour que des procédures transparentes et objectives soient appliquées aux nominations dans l'appareil judiciaire et que la priorité soit accordée à l'intégrité;
- b) De garantir l'accès à la carrière judiciaire par des concours périodiques;
- c) De mettre en place des procédures pour les concours et des évaluations périodiques, tant pour promouvoir les juges que pour pourvoir les postes temporairement vacants auxquels les juges peuvent se porter candidats en vue d'être placés en détachement;
- d) D'adopter des mesures pour éliminer le détachement en tant que substitut à la promotion des magistrats;
- e) De reconsidérer ou, en tout état de cause, d'examiner attentivement le système des nominations externes, qui est utilisé pour pourvoir 20 % des sièges vacants, afin d'éviter les désignations de magistrats pour des motifs critiquables;
- f) De mettre en place un mécanisme assurant l'application juste et transparente de critères objectifs pour l'évaluation des juges.

Autres recommandations

Recommandations relatives à l'accès à la justice

101. La Rapporteuse spéciale recommande au Gouvernement:

- a) De veiller à ce que des services d'interprétation soient disponibles dans les tribunaux, en particulier à l'intention des groupes minoritaires;
- b) De prendre toutes les mesures nécessaires pour supprimer l'ensemble des obstacles (qu'ils soient juridiques, sociaux, culturels, économiques ou autres) qui empêchent ou entravent l'accès à la justice;
- c) D'envisager de promouvoir la création de tribunaux mobiles à tous les niveaux et dans toutes les régions du pays, afin de faire face à un certain nombre de difficultés quant à l'accès à la justice;

d) D'envisager d'organiser des campagnes de sensibilisation sur l'accès à la justice, en ciblant des groupes en situation de vulnérabilité, afin de diffuser des informations sur les droits de l'homme et tous les mécanismes dont dispose le système juridique bulgare pour demander réparation.

Recommandations relatives à l'aide juridictionnelle

102. La Rapporteuse spéciale recommande au Gouvernement:

a) D'assurer un contact approprié entre les avocats et les accusés dans des affaires nécessitant une aide juridictionnelle publique;

b) D'envisager de prendre des mesures pour s'assurer que les avocats ne mettent fin à une affaire que lorsqu'il existe un motif valable en vertu de la législation applicable.

Recommandations relatives au système automatisé pour l'attribution aléatoire des affaires

103. La Rapporteuse spéciale recommande au Gouvernement de poursuivre ses efforts pour enquêter sur les allégations concernant une manipulation éventuelle du système automatisé d'attribution aléatoire des affaires, et d'adopter des mesures pour renforcer ledit système.

Recommandations relatives aux femmes et à l'administration de la justice

104. La participation des femmes de différents secteurs de la société, en tant qu'acteurs clefs du secteur judiciaire, aux fonctions de juges, procureurs ou avocats, devrait être davantage encouragée. En particulier, des mesures devraient être prises pour veiller à ce que les femmes soient en mesure d'occuper des postes élevés au sein de l'appareil judiciaire et du système de justice en général.

Recommandation relative au renforcement continu des capacités en ce qui concerne le droit international des droits de l'homme

105. La Rapporteuse spéciale recommande au Gouvernement de prendre toutes les mesures nécessaires pour faciliter un renforcement continu des capacités en ce qui concerne le droit international des droits de l'homme destinées aux juges, aux procureurs et aux avocats.
