



**Doc.**

19 mars 2010

**Version provisoire**

## Dialogue post-suivi avec la Bulgarie

Rapport<sup>1</sup>

Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe  
(Commission de suivi)

Rapporteur : M. Serhiy HOLOVATY, Ukraine, Alliance des Démocrates et des Libéraux pour l'Europe

*Résumé*

La commission de suivi note que, s'il progresse régulièrement dans le sens de la mise en œuvre des recommandations de l'Assemblée parlementaire, l'ensemble du processus de réformes en Bulgarie a été axé directement sur l'introduction des normes européennes, ce qui lui a permis d'entrer dans l'Union européenne en janvier 2007. Il est à déplorer que, dans le but de respecter les délais stricts fixés pour l'adhésion à l'Union, certaines des réformes aient consisté en des changements superficiels qui les ont entraînées dans un sens non souhaité. Ce fut notamment le cas avec l'adoption de modifications de la Loi sur le système judiciaire en février 2007 et des modifications de la Constitution, également en 2007.

La commission salue les mesures importantes prises par la Bulgarie pour respecter ses engagements en tant qu'Etat membre du Conseil de l'Europe et, parallèlement, la commission constate l'existence d'un certain nombre de problèmes et de tendances inquiétantes, en particulier pour ce qui est du fonctionnement de la justice, de la lutte contre la corruption, de l'indépendance des médias et des droits des personnes appartenant à des minorités. Pour remédier à cette situation, elle appelle les autorités bulgares à prendre sans tarder différentes mesures, dont elle suivra de près la mise en œuvre.

<sup>1</sup> Renvoi en commission : Résolution 1115 (1997) et Résolution 1211 (2000)

Doc.

## A. **Projet de résolution<sup>2</sup>**

1. L'Assemblée parlementaire rappelle sa Résolution 1211 (2000) sur le respect des obligations et engagements de la Bulgarie, dans laquelle elle a décidé de clore la procédure de suivi et d'ouvrir un dialogue avec les autorités bulgares sur un certain nombre de problèmes en suspens mentionnés dans cette résolution, ou tout autre problème découlant des obligations de la Bulgarie en tant qu'Etat membre du Conseil de l'Europe, dans le cadre du dialogue post-suivi.

2. L'Assemblée se félicite des progrès réalisés par la Bulgarie depuis le dernier débat tenu à son sujet à l'Assemblée en janvier 2000 et rappelle à ce propos que la Bulgarie a adhéré à l'OTAN le 29 mars 2004 et qu'elle a signé le 25 avril 2005 le Traité d'adhésion à l'Union européenne, dont elle est devenue membre à part entière le 1<sup>er</sup> janvier 2007. Les composants politiques des critères d'adhésion à l'Union européenne énoncés à Copenhague en 1993 coïncident en effet largement avec les obligations découlant de l'adhésion au Conseil de l'Europe.

3. Il faut bien voir que s'il progresse régulièrement dans le sens de la mise en œuvre des recommandations de l'Assemblée, l'ensemble du processus de réforme en Bulgarie a été axé directement sur l'introduction des normes européennes, ce qui lui a permis d'entrer dans l'Union. Il est à déplorer que dans le but de respecter les délais stricts fixés pour l'adhésion à l'Union, certaines des réformes aient consisté en des changements superficiels qui les ont entraînées dans un sens non souhaité. Ce fut notamment le cas avec l'adoption de modifications de la Loi sur le système judiciaire en février 2007 et les modifications de la Constitution, également 2007.

4. L'Assemblée relève avec satisfaction que le mouvement de centre-droit GERB (Citoyens pour le développement européen de la Bulgarie), qui forme la majorité au pouvoir depuis les élections du 5 juillet 2009, s'est fixé des objectifs ambitieux et s'est engagé à poursuivre les réformes démocratiques, en particulier pour garantir le bon fonctionnement de la justice et lutter contre la corruption et le crime organisé.

5. L'Assemblée salue les mesures importantes prises par la Bulgarie pour respecter ses engagements en tant qu'Etat membre du Conseil de l'Europe, qui incluent :

5.1. l'adoption, en 2007, des nouvelles dispositions constitutionnelles relatives à l'immunité civile et pénale dans l'appareil judiciaire, conformément aux recommandations de l'Assemblée ;

5.2. la modification du Code de procédure pénale, en décembre 2008, qui abolit l'obligation pour les civils de porter devant des tribunaux militaires les actions judiciaires à l'encontre de la police ;

5.3. la modification du Code pénal en avril 2009, qui complète les dispositions relatives à la propagande ethnique et raciale et à l'incitation à la haine ou à la discrimination nationale ou raciale en érigeant en infraction pénale l'incitation à la haine raciale en parole, dans la presse écrite ou d'autres médias ou par l'intermédiaire de systèmes électroniques d'information ou tout autre moyen ;

5.4. la modification du nouveau Code de procédure civile introduite en 2009, qui permet la réouverture d'affaires à la suite d'un jugement de la Cour européenne des droits de l'homme concluant à une violation de la Convention européenne des droits de l'homme ou de l'un de ses protocoles ;

5.5. la création de l'institution du médiateur en 2005.

6. Parallèlement, l'Assemblée constate l'existence d'un certain nombre de problèmes et de tendances inquiétantes, en particulier pour ce qui est du fonctionnement de la justice, de la lutte contre la corruption, de l'indépendance des médias et des droits des personnes appartenant à des minorités. Pour remédier à cette situation, elle appelle les autorités bulgares à prendre sans tarder les mesures suivantes, dont elle suivra de près la mise en œuvre :

6.1. consulter systématiquement la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) sur les projets de loi importants et notamment sur la révision du Code pénal, du Code de procédure pénale et de la législation électorale, de manière à prendre pleinement en compte les normes européennes ;

---

<sup>2</sup> Projet de résolution adopté par la commission le 17 mars 2010

- 6.2. s'intéresser à la structure du Conseil judiciaire suprême, sous l'angle de la séparation des pouvoirs et conformément aux recommandations de la Commission de Venise, afin de garantir l'indépendance de la justice vis-à-vis du pouvoir exécutif, ce qui implique notamment :
- de revoir le rôle du ministre de la Justice, qui préside le Conseil judiciaire suprême avec droit d'initiative ;
  - de s'assurer que les juges, procureurs et magistrats instructeurs ne s'immiscent pas dans leurs activités respectives au sein du Conseil judiciaire supérieur ;
  - d'instaurer l'élection à la majorité qualifiée de la composante parlementaire du Conseil judiciaire suprême pour permettre une certaine représentation de l'opposition.
- 6.3. pourvoir, en coopération avec le Conseil de l'Europe, à la formation initiale des juges avant leur nomination et mettre en place un système transparent d'évaluation de leurs compétences dans le but de lever les soupçons largement répandus de corruption et la méfiance qui pèsent sur le système judiciaire ;
- 6.4. intensifier les efforts de lutte contre la corruption, avec l'assistance du Conseil de l'Europe, et prendre des mesures apportant des garanties suffisantes d'indépendance dans l'instruction de délits dans lesquels le Procureur général ou d'autres hauts fonctionnaires proches de lui pourraient être entendus et mis en examen ;
- 6.5. s'attaquer aux atteintes aux droits de l'homme par les forces de l'ordre en mettant en place une formation systématique aux droits de l'homme en particulier à l'académie de police et dans les écoles d'officiers et en prenant des mesures concrètes pour éradiquer l'impunité et l'absence de chaîne de responsabilité pour ces faits ;
- 6.6. modifier les articles 146 à 148 du Code pénal pour dépénaliser la diffamation et l'injure ;
- 6.7. garantir une plus grande diversité d'opinions à la télévision nationale et garantir l'indépendance des médias, en envisageant, en particulier, de faire une loi sur les médias qui traiterait des questions de concentration dans le secteur et fixerait des critères visant à assurer l'indépendance des médias vis-à-vis de toute influence politique financière, avec l'assistance d'experts du Conseil de l'Europe ;
- 6.8. améliorer les droits des personnes appartenant à des minorités et veiller à leur respect, tout particulièrement en ce qui concerne l'enseignement de leur langue et dans leur langue, promouvoir la connaissance de la culture de l'identité des minorités et favoriser le dialogue interculturel et la tolérance par l'éducation et améliorer la représentation des minorités dans la police et les services publics ;
- 6.9. signer et ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires ;
- 6.10 instaurer à l'Assemblée nationale des mécanismes et procédures spécifiques permettant un contrôle parlementaire effectif de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, sur la base de rapports réguliers des ministres responsables ;
- 6.11. soutenir les activités de la Commission de protection contre la discrimination tout en supervisant l'usage qu'elle fait des fonds publics ;
- 6.12. soutenir le Conseil national de coopération sur les questions ethniques et démographiques placé sous l'autorité du Conseil des ministres et s'attaquer résolument aux problèmes des droits de l'homme des Roms dans le cadre d'une approche globale ;
- 6.13. prendre des mesures concrètes pour favoriser la tolérance et le respect mutuel, encourager les responsables politiques à adopter un comportement exemplaire à cet égard et bannir les propos ouvertement racistes ;
- 6.14. instaurer des procédures transparentes pour la nomination et la révocation du médiateur par l'Assemblée nationale à la majorité qualifiée ;
- 6.15. examiner les plaintes des anciens détenus de l'île de Béléné dans le cadre de la Loi relative à la réhabilitation politique et civile des victimes de la répression.
7. L'Assemblée appelle l'Assemblée nationale bulgare à tenir un débat sur le contenu de la présente résolution et à prendre en compte ses conclusions dans ses travaux.

Doc.

**B. Exposé des motifs par M. Holovaty, rapporteur**

*Sommaire*

<b>I. Introduction</b> .....	5
<b>II. Contexte politique</b> .....	6
<i>i. Élection présidentielle du 22 octobre 2006</i>	
<i>ii. Élections législatives de 2009 et nouveau gouvernement</i>	
<b>III. Fonctionnement du système judiciaire</b> .....	7
<b>IV. Indépendance des médias vis-à-vis de l'exécutif</b> .....	10
<b>V. Droits des personnes appartenant à des minorités nationales</b> .....	11
<b>VI. Bureau du médiateur</b> .....	14
<b>VII. Efforts pour lutter contre la corruption et les violences policières</b> .....	15
<i>i. Mesures anti-corruption</i>	
<i>ii. Violences policières</i>	
<b>VIII. Diffamation</b> .....	18
<b>IX. Autres questions non réglées</b> .....	18
<i>i. Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme</i>	
<i>ii. Déclarations des anciens détenus de l'île Béléné</i>	
<b>X. Conclusion</b> .....	20

## I. Introduction

1. En ma qualité de Président de la commission de suivi, j'ai effectué des visites d'information à Sofia du 5 au 7 novembre 2008 et du 7 au 9 décembre 2009 dans le cadre du dialogue post-suivi. Ma mission a essentiellement consisté à recueillir des informations sur l'évolution de la situation depuis la présentation, en septembre 2006, de la dernière note d'information par Mme Hanne Severinsen, mon prédécesseur, et les commentaires formulés par les autorités bulgares en février 2007<sup>3</sup>, puis à rédiger un document actualisé. Le présent projet de rapport sur le dialogue post-suivi avec la Bulgarie a été présenté à la commission de suivi le 28 janvier 2010, et actualisé à la lumière des commentaires écrits transmis par les autorités bulgares le 5 mars 2010<sup>4</sup>.
2. A la suite de la révision du Règlement de l'Assemblée parlementaire adoptée à Berne le 20 novembre 2009 par la Commission permanente, fixant la préparation d'un rapport sur chaque pays engagé dans un dialogue post-suivi au moins une fois tous les quatre ans<sup>5</sup>, j'ai élaboré le présent rapport sur le dialogue post-suivi avec la Bulgarie.
3. Dans sa Résolution 1211 (2000), l'Assemblée a décidé de clore la procédure de suivi pour la Bulgarie et d'entamer le dialogue avec les autorités bulgares « *sur les questions figurant au paragraphe 4 ou sur toute autre question relevant des obligations de la Bulgarie en tant qu'État membre du Conseil de l'Europe, en vue de rouvrir la procédure conformément à la Résolution 1115 (1997), si de nouveaux éclaircissements ou un renforcement de la coopération devaient s'avérer souhaitables.* »
4. Entre-temps, la Bulgarie est devenue membre à part entière de l'Union européenne (le 1<sup>er</sup> janvier 2007)<sup>6</sup>. Au moment de son adhésion, la Bulgarie était toujours confrontée à des difficultés considérables pour assurer le fonctionnement de son système judiciaire et lutter contre la corruption et la criminalité organisée.
5. Mes visites ont donc eu lieu dans le contexte particulier du dialogue post-suivi avec un pays qui a déjà adhéré à l'Union européenne et dont on peut attendre le plus haut niveau en terme de respect des engagements et obligations du Conseil de l'Europe.
6. Par ailleurs, j'ai entrepris ma deuxième visite après les élections législatives de juillet 2009 qui ont amené au pouvoir une majorité radicalement nouvelle. Cette nouvelle situation ouvre de nouvelles perspectives pour le pays qui a manifestement besoin de mener d'autres réformes. Le présent rapport décrit la situation telle qu'elle m'est apparue lors de mes visites et présente une feuille de route préliminaire pour permettre au pays de finalement se conformer aux normes du Conseil de l'Europe.
7. Je suis reconnaissant à la délégation parlementaire bulgare pour le vaste programme et l'excellente organisation des visites ainsi qu'à Mme Teodora Kaleynska, Directrice du Bureau d'Information du Conseil de l'Europe à Sofia, pour son aide. J'ai bénéficié d'une précieuse contribution de la part des représentants des ONG et des communautés minoritaires, que j'ai rencontrés séparément.
8. Je tiens également à remercier l'Ambassadeur de Suède, M. Paul Beijer, qui a organisé pour moi – en sa qualité de représentant du pays qui occupait la présidence du Comité des Ministres en novembre 2008 – une réunion d'information avec les Ambassadeurs et les hauts représentants des missions diplomatiques de plusieurs États membres du Conseil de l'Europe et la représentante de la Commission européenne en Bulgarie.
9. L'une des principales conclusions<sup>7</sup> de ma visite à Sofia en novembre 2008, était que, tout en étant sur la voie de la mise en œuvre des recommandations de l'Assemblée énoncées dans la Résolution 1211 (2000), le processus de réforme global en Bulgarie a été axé sur l'introduction, la mise en œuvre et la consolidation des normes européennes qui ont permis au pays d'adhérer à l'Union européenne depuis janvier 2007. C'était l'objectif déclaré de toutes les forces politiques bulgares et un nombre considérable de législations a été révisé sous les auspices de l'Union européenne pour atteindre cet objectif.

<sup>3</sup> Voir document AS/Mon (2007) 26 du 22 septembre 2006 et document AS/Mon(2007)13 du 19 février 2007

<sup>4</sup> Voir document séparé AS/Mon (2010) 08.

<sup>5</sup> Voir Résolution 1698 (2009) et Doc 12071 et addendum, rapport de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles

<sup>6</sup> La Bulgarie a rejoint l'OTAN le 29 mars 2004 et signé le Traité d'adhésion à l'Union européenne le 25 avril 2005.

<sup>7</sup> Voir AS/Mon(2008)34

*Doc.*

10. Malheureusement, mon impression générale est que dans la course au respect des échéances d'adhésion exigeant un effort considérable, certaines des réformes, et en particulier celle du système judiciaire, ont subi de nombreux « changements de pure forme » qui ont donné aux réformes une orientation indésirable. Ce fut le cas, en particulier, des amendements constitutionnels et des modifications à la Loi sur le système judiciaire adoptés en février 2007. J'ai le sentiment que la Bulgarie, une fois membre de l'Union européenne, n'a pas considéré le respect des obligations et engagements du Conseil de l'Europe comme une priorité. Mes interlocuteurs ont confirmé mon impression.

11. Au cours de ma dernière visite en décembre 2009 et à la suite de mes entretiens avec divers interlocuteurs en charge du nouveau gouvernement, j'ai pu constater une évolution positive dans les relations entre l'Assemblée et les nouvelles autorités bulgares. En outre, tous mes interlocuteurs ont fait part de leur volonté d'aller de l'avant dans la mise en œuvre des réformes en suspens.

12. Je tiens à rappeler que les composants politiques des critères de Copenhague de 1993 pour l'adhésion à l'Union européenne coïncident largement avec les obligations pour l'adhésion au Conseil de l'Europe<sup>8</sup>. La Bulgarie a malheureusement donné priorité aux exigences économiques. Dans ce contexte, la Commission européenne a instauré un mécanisme de coopération et de vérification visant à assurer un suivi des progrès réalisés et à renforcer l'aide nécessaire pour remédier aux lacunes dans le respect des critères politiques. La Commission et les autres États membres de l'Union européenne ont vu la nécessité de travailler en étroite coopération avec la Bulgarie après l'adhésion, notamment pour veiller à ce que les réformes nécessaires soient mises en place afin de renforcer le système judiciaire et lutter contre la corruption et le crime organisé. Selon moi, cette procédure n'aurait pas été nécessaire si la Bulgarie s'était efforcée de remplir les obligations et engagements qui lui incombent en tant qu'État membre du Conseil de l'Europe.

13. Ce rapport résume certaines observations essentielles de mes visites ainsi que les points particuliers du dialogue post-suivi avec la Bulgarie depuis la dernière résolution de l'Assemblée.

## **II. Contexte politique**

### *i. Élection présidentielle du 22 octobre 2006*

14. Selon la Mission d'observation internationale de l'OSCE/BIDDH, l'élection présidentielle d'octobre 2006 ont confirmé la crédibilité du processus électoral en Bulgarie. Le scrutin s'est déroulé dans un environnement de compétition politique, et les sept candidats à la Présidence ainsi que les candidats à la vice-présidence, ont offert aux électeurs un choix réel.

15. Georgi Parvanov, Président de la Bulgarie depuis le 22 janvier 2002, a été réélu le 29 octobre 2006 par 75,95 % des voix au second tour et avec un taux de participation de 38,97 %<sup>9</sup>. Il est à la fois chef de l'Etat et commandant en chef des forces armées. Il est également à la tête du Conseil consultatif pour la sécurité nationale. Bien qu'il ne soit pas en mesure de proposer des textes de loi autres que des amendements constitutionnels, le Président peut renvoyer une loi pour une nouvelle délibération. Le parlement est cependant en mesure de contourner ce veto grâce à un vote majoritaire.

### *ii. Élections législatives de 2009 et nouveau gouvernement*

16. Les élections législatives du 5 juillet 2009 en Bulgarie constituaient le premier scrutin national depuis l'adhésion du pays à l'Union européenne en 2007.

17. Le mouvement de centre-droit GERB (citoyens pour le développement européen de la Bulgarie) a obtenu 39,7 % des voix, l'ancienne coalition pour la Bulgarie au pouvoir 17,7 % ; le mouvement des droits et libertés (DPS, soutenu par les Bulgares d'appartenance ethnique turque) 14,5 %, la coalition d'extrême droite ATAKA 9,36 %, la coalition bleue libérale 6,7 % et le parti populiste Ordre, légalité et justice 4,13 %<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> « L'adhésion requiert des pays candidats la mise en place d'institutions stables garantissant l'état de droit, la démocratie, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection ; une économie de marché viable ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union, la capacité (...) [d'] assumer les obligations d'adhésion et notamment de souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire ». Conclusions de la présidence, Conseil européen de Copenhague 1993, 7 A iii.

<sup>9</sup> Le Président de la République de Bulgarie est élu au suffrage universel direct par les citoyens bulgares pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois.

<sup>10</sup> Répartition à l'Assemblée nationale : GERB (citoyens pour le développement européen de la Bulgarie) 116 sièges, Coalition pour la Bulgarie 40 sièges, Mouvement des droits et libertés 38 sièges, ATAKA 21 sièges, Coalition bleue 15

18. Ayant obtenu 116 sièges sur 240, dont 50 occupés par des femmes (c'est-à-dire 20,8%), les résultats n'ont pas permis au Premier ministre Boyko Borisov – ancien maire de Sofia – de former une majorité absolue et, par conséquent, un gouvernement indépendant et stable. Cependant, dans cette situation, il a préféré constituer un gouvernement minoritaire plutôt que d'entrer en coalition avec d'autres petits partis de droite.

19. En revanche, l'ensemble des partis de droite, y compris les nationalistes d'extrême droite, ont déclaré qu'ils soutiendraient le gouvernement, en vue de faciliter la résolution des problèmes auxquels est confrontée la Bulgarie.

20. En juillet 2009, le Premier ministre Borisov a fait connaître les priorités de son nouveau gouvernement :

- augmenter les revenus des citoyens et assurer la croissance économique ; lutter contre la crise, attirer les investissements et renforcer l'activité commerciale ; introduire dans tous les domaines les technologies de pointe ;
- garantir la primauté du droit, lutter contre la corruption et le crime ;
- réformer le système judiciaire afin de restaurer le sentiment de justice au sein de la société ;
- rétablir la confiance de l'Union européenne envers la Bulgarie afin de débloquer les fonds gelés de l'Union européenne censés aider le pays à surmonter rapidement la crise ;
- améliorer les conditions de vie, y compris la politique sociale et la santé, ainsi que les activités sportives et le développement physique des Bulgares ;
- développer le capital humain bulgare et offrir une éducation de qualité ;
- faire de la Bulgarie un facteur essentiel de stabilité dans la région et le monde, en coopérant notamment avec l'OTAN et l'Union européenne, et en portant son attention sur les Balkans et les régions de la mer Noire.

21. Le Premier ministre Borisov a clairement fait savoir que son parti (GERB) était animé de la volonté politique nécessaire pour atteindre ces objectifs. Il a promis d'associer l'ensemble des citoyens bulgares, quelles que soient leurs origines ethniques ou leur religion, ainsi que tous les Bulgares qui vivent à l'étranger, aux objectifs du nouveau gouvernement.

### III. Fonctionnement du système judiciaire

22. Le problème de l'indépendance du judiciaire doit être envisagé dans le contexte plus vaste de la réforme du système judiciaire en Bulgarie. Il s'agit d'un processus lent, le système judiciaire bulgare ayant fait un mouvement de balancier, passant d'un appareil largement soumis au gouvernement, héritage d'un régime totalitaire, à un système anarchique, sans obligation de rendre des comptes, et considéré comme inefficace, non transparent et corrompu. Cette opinion est accentuée par les organes exécutifs et législatifs qui se méfient encore considérablement du judiciaire et sont peu disposés à reconnaître l'existence d'un pouvoir judiciaire réellement indépendant.

23. En février 2007, plusieurs modifications constitutionnelles, relatives principalement au pouvoir judiciaire, ont été adoptées. Malheureusement, le Conseil de l'Europe n'a pas été sollicité en vue d'apporter son expertise préalablement à cette adoption<sup>11</sup>. A présent, les ministres de la Justice et de l'Intérieur ont fait part de leur intention d'unir leurs efforts pour réviser et mettre en œuvre la réforme du Code pénal. J'ai demandé aux autorités de consulter la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) dès l'élaboration de cette importante réforme. Lors de notre rencontre en décembre 2009, le ministre de la Justice, Mme Popova, s'est montrée très intéressée par une éventuelle assistance du Conseil de l'Europe et a exprimé son intention de consulter la Commission de Venise au sujet de ces réformes.

24. L'actuelle équipe dirigeante du ministère de la Justice a fait part de son souhait de renforcer sa collaboration avec le Conseil de l'Europe en ce qui concerne les réformes législatives prévues. Le ministère de la Justice a pris des mesures en ce sens et envoyé à la Commission de Venise le projet de loi sur la confiscation en faveur de l'Etat des biens acquis illégalement, afin d'obtenir son avis éclairé à ce sujet. De même, pendant la réunion tenue entre Mme Popova et M. Holovaty, la partie bulgare s'est déclarée

---

sièges, Ordre, légalité et justice 10 sièges (ce groupe parlementaire a été dissous juste avant ma visite, suite à la démission de l'un de ses membres).

<sup>11</sup> Voir Avis n° 444 / 2007 CDL-AD(2008)009, Avis sur la Constitution de la Bulgarie, adopté par la Commission de Venise lors de sa 74<sup>e</sup> session plénière (Venise, 14-15 mars 2008).

Doc.

disposée à coopérer plus étroitement avec les experts du Conseil de l'Europe lors de la rédaction du nouveau Code pénal (évoqué dans le projet de rapport sous le nom de « Code de procédure pénale »).

25. Après un échange de vues en mai 2007 avec la délégation bulgare sur une note d'information rédigée par la première vice-présidente dans le cadre du dialogue post-suivi avec la Bulgarie<sup>12</sup>, et les commentaires à ce propos soumis par les autorités bulgares<sup>13</sup>, la commission de suivi a décidé de demander l'avis de la Commission de Venise sur la Constitution bulgare, en particulier en ce qui concerne les amendements adoptés en février 2007.

26. La Commission de Venise a tenu un échange de vues avec le ministre bulgare de la Justice lors de sa réunion de mars 2008, pendant laquelle le ministre a présenté ses observations orales et écrites<sup>14</sup>. Dans son avis, adopté lors de cette réunion<sup>15</sup>, la Commission de Venise a conclu que la Constitution bulgare, y compris les dispositions modifiées en février 2007, était généralement conforme aux normes européennes et en harmonie avec la pratique constitutionnelle appliquée dans d'autres États européens.

27. Toutefois, d'après la Commission de Venise, il ne fallait pas en conclure que de nouvelles améliorations ne pouvaient être apportées au texte, notamment aux chapitres sur les droits de l'homme et sur le système judiciaire. Selon elle, le fait que le ministre de la Justice préside le Conseil judiciaire supérieur et dispose d'un droit d'initiative posait problème sur le plan de la séparation des pouvoirs. Le droit du ministre de proposer le budget pouvait être en contradiction avec le principe constitutionnel de l'indépendance budgétaire de la justice. Enfin, l'appartenance au Conseil judiciaire devait être incompatible avec tout mandat représentatif ou toute fonction politique.

28. De l'avis de la ministre de la Justice, Mme Popova, il ne serait, pour le moment, pas opportun de modifier la Constitution en ce qui concerne le rôle joué par le ministre de la Justice au sein du Conseil judiciaire supérieur, en raison des vérifications et du suivi effectués en ce moment par la Commission européenne. Actuellement, le Gouvernement se concentre entièrement sur la lutte contre la corruption et la criminalité organisée, mais il n'est pas exclu pour ce dernier de procéder ultérieurement à une telle modification.

29. Il faudrait s'assurer qu'au sein du Conseil judiciaire supérieur, les juges, les procureurs et les juges d'instruction ne s'immiscent pas dans les activités qui ne les concernent pas. En outre, la période probatoire de cinq ans imposée aux nouveaux juges est un obstacle de taille à l'indépendance de la justice et les pouvoirs octroyés aux inspecteurs sont trop importants et comportent un risque d'ingérence dans l'administration de la justice.

30. Pour la Commission de Venise, les nouvelles dispositions de 2007 de la Constitution relatives à l'immunité civile et pénale dans l'appareil judiciaire sont conformes à ses précédentes recommandations et méritent être saluées.

31. En revanche, les difficultés relatives à la structure du Conseil judiciaire supérieur n'ont pas été levées depuis les avis précédents de la Commission de Venise. Cette dernière, dans son avis, reconnaît que le statut permanent des membres du Conseil judiciaire supérieur, son indépendance administrative et financière et les mandats des membres, qui sont très différents de ceux du parlement, renforcent également les conditions d'indépendance des 11 membres élus par le parlement. Cependant, le commentaire suivant contenu dans l'avis des 22 et 23 mars 1999<sup>16</sup> reste pertinent :

*30. « La composition du conseil telle qu'elle figure dans la loi n'est pas en soi critiquable. Ce système pourrait parfaitement fonctionner dans une démocratie en place de longue date où l'administration de la justice est le plus souvent au-dessus du conflit de la politique partisane et où l'indépendance du judiciaire est très marquée et bien établie. Dans une telle situation, on n'attendrait pas que les représentants du Parlement au conseil soient élus strictement en fonction de leur appartenance à un parti et, en tout état de cause, même si cela devait être le cas, les élus ne se sentiraient en aucune manière tenus d'agir selon les instructions ou les directives du parti qui les aurait élus.*

*31. La Commission de Venise considère que même s'il se peut que le Conseil judiciaire supérieur n'ait pas, en fait, été politisé, il n'est pas souhaitable que l'on ait ne serait-ce que l'impression d'une*

---

<sup>12</sup> Document AS/Mon (2006) 26

<sup>13</sup> Document AS/Mon (2007) 13

<sup>14</sup> Document CDL(2008)035

<sup>15</sup> Document CDL(2008)009

<sup>16</sup> Document CDL-INF(1999)005f

*politisation des procédures de son élection. Dans chacune des deux élections les plus récentes de la composante parlementaire, sous deux gouvernements différents, les partis d'opposition n'ont pas participé au vote, de sorte que dans chaque cas, cette composante a effectivement été élue par les représentants des partis de gouvernement.*

*32. Il faudrait, pour l'élection de cette composante, essayer de parvenir à un degré élevé de consensus. Le Parlement bulgare examine les candidatures avant le vote en séance plénière dans une commission parlementaire. Il faudrait qu'un tel mécanisme puisse être utilisé pour assurer une participation appropriée de l'opposition aux élections au Conseil judiciaire supérieur. »*

32. Une recommandation importante précédente tendant à prévoir une élection de la composante parlementaire du Conseil judiciaire supérieur à une majorité qualifiée, pour permettre une certaine représentation de l'opposition, n'a pas été mise en œuvre. Pendant notre réunion, Mme Popova a donné son avis et a estimé, comme moi, que la majorité qualifiée était toujours la marque d'un scrutin plus démocratique et non politisé.

33. Onze membres sont toujours élus par le parlement, tandis qu'il reste possible pour une majorité simple au sein du parlement d'élire l'ensemble de ces membres. Une solution pourrait consister à limiter à un tiers le nombre de membres du conseil élus par le parlement et à imposer un vote à la majorité qualifiée.

34. La Commission de Venise s'est félicitée de la réaction constructive des autorités bulgares à cet avis et reste à leur disposition, ainsi qu'à celle de l'Assemblée parlementaire, pour toute coopération ultérieure.

35. Pendant ma première visite en novembre 2008, j'ai été surpris d'apprendre que les poursuites judiciaires à l'encontre du personnel du ministère de l'Intérieur et des forces de police étaient portées devant les tribunaux militaires. La Cour d'appel militaire de Sofia restait la Cour d'appel suprême pour ces cas, ce qui posait de sérieux problèmes en ce qui concerne l'administration équitable de la justice. C'est pourquoi je me félicite de la modification apportée au Code de procédure pénale en décembre 2008, abolissant l'obligation pour les civils de porter devant des tribunaux militaires les actions judiciaires à l'encontre de la police.

36. Dans son arrêt du 5 novembre 2009 dans l'affaire *Kolevi c. Bulgarie*<sup>17</sup>, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu aux violations de l'article 5 § 3 (...doit être aussitôt traduite devant un juge ou un autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires), de l'article 5 § 1 et 5 § 3 (illégalité et durée excessive de sa détention), article 5 § 4 (examen rapide du recours) et de l'article 2 de la Convention (enquête inefficace et absence de l'indépendance requise). Selon la Cour, le fait que le gouvernement n'ait pas montré qu'au moins certaines des nombreuses et graves allégations portées durant la période concernée à l'encontre de M. F., Procureur en chef, ont fait l'objet d'enquêtes, est particulièrement intéressant dans la présente affaire. Cela corrobore en effet l'allégation du requérant quant à l'absence dans la législation bulgare de garanties suffisantes d'une enquête indépendante sur les infractions dans lesquelles le Procureur en chef ou d'autres fonctionnaires de haut rang proches de lui sont susceptibles d'être suspectés.

37. En ce qui concerne la formation des juges, j'ai été surpris d'apprendre que ces derniers sont formés uniquement après leur nomination et qu'il n'existe aucun système d'évaluation de leurs compétences. De toute évidence, ceci, ajouté à l'idée répandue de corruption, engendre celle d'une profonde méfiance à l'égard du système judiciaire. Je ne peux qu'encourager la coopération avec le Conseil de l'Europe en ce qui concerne la formation des juges.

38. En fait, le judiciaire reste stigmatisé par les longues procédures préliminaires de la justice pénale, le nombre limité de procédures contre des hauts responsables et fonctionnaires impliqués dans des affaires de corruption, la non exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme en raison du faible taux de réouverture de procès pénaux après décision de la Cour de Strasbourg et de l'absence, jusqu'au mois de juin dernier, de dispositions légales le permettant dans les affaires civiles.

39. Concernant la durée des procédures, en décembre 2009, le Président de la Cour suprême m'a fait savoir que, depuis notre dernière entrevue en 2008, une commission spécifique avait été chargée d'étudier ce problème. Elle a depuis lors formulé des propositions en vue de modifier la législation pour instaurer une liste de réserve d'avocats, afin de résoudre le problème de l'absentéisme à la Cour, l'une des principales causes des retards de procédures. Dans ses commentaires de mars 2010, la Cour suprême a également indiqué qu'elle rendait des décisions interprétatives permettant de résoudre des contradictions dans

<sup>17</sup> Requête n° 1108/2002

*Doc.*

l'application du droit matériel et procédural et donnait des instructions visant à assurer son application uniforme par l'ensemble des juridictions [internes]. Dans le cadre de cette compétence, la Cour suprême de cassation a rendu en 2009 son premier jugement interprétatif, dans lequel elle donne des instructions à toutes les juridictions concernant les dispositions du Code de procédure civile régissant la « procédure accélérée ». Ces dispositions, qui ont été introduites dans le Code de procédure civile en 2006, constituent une innovation pour le système de justice pénale bulgare. Elles donnent aux plaignants la possibilité de renoncer à la collecte de certaines preuves ou à l'intégralité d'une enquête judiciaire. Ainsi, la phase judiciaire est beaucoup plus courte, ce qui réduit la durée globale de la procédure pénale. Lorsque les nouvelles dispositions sont entrées en vigueur, les juridictions ont d'abord éprouvé des difficultés à les appliquer, mais ces difficultés ont pu être surmontées grâce aux instructions données par la Cour suprême de cassation. Ces instructions ont permis de développer considérablement l'application des nouvelles dispositions ; en conséquence, nombre de procédures aboutissent dans des délais plus courts.

#### **IV. Indépendance des médias vis-à-vis de l'exécutif**

40. Après sa dernière visite, mon prédécesseur, Mme Severinsen concluait que le problème de l'indépendance des médias vis-à-vis des pouvoirs exécutif et législatif semble avoir été résolu, au moins au niveau législatif, avec l'adoption et l'entrée en vigueur de la Loi sur la radio et la télévision en janvier 2005. Les amendements aux dispositions ont renforcé l'indépendance du Conseil des médias électroniques (CEM)<sup>18</sup> par un système de rotation (trois des neuf membres changent tous les deux ans) et d'irrévocabilité de ses membres ainsi que par une clause stipulant qu'aucun membre du CEM ne peut être recruté à des postes de direction dans d'autres organismes publics de diffusion radiophonique et télévisée. Cette instance indépendante a également été investie du pouvoir d'élire les responsables de la Radio nationale bulgare et de la Télévision nationale bulgare.

41. Toutefois, le fait que les principaux médias soient dirigés par des personnes ayant une grande influence politique contribue à un climat de méfiance vis-à-vis des médias et à l'idée qu'ils ne sont pas indépendants par rapport à l'exécutif et à toutes les sphères d'influence. De plus, les récents rapports sur des meurtres et des agressions physiques de journalistes soulèvent un problème important en Bulgarie.

42. En effet, des cas d'agressions physiques, de menaces et de harcèlement de journalistes d'investigation ont été signalés. Il est indispensable de garantir la liberté de la presse et les cas de violence et de harcèlement à l'égard des journalistes doivent faire l'objet d'une enquête approfondie.

43. J'ai été consterné d'apprendre que l'ancien ministre de l'Intérieur, Rumen Petkov, avait insulté publiquement le journaliste Jurgen Roth et appelé à la violence contre lui le 11 novembre 2008, moins d'un mois après qu'Ognyan Stefanov, éditeur du site Web d'informations Frognews, eut été gravement blessé lors d'une tentative de meurtre. Il est regrettable que l'enquête n'ait donné lieu à aucune poursuite ; j'espère que toute la lumière sera bientôt faite dans cette affaire et que les auteurs seront traduits en justice.

44. Lors de ma première visite en novembre 2008, certains représentants de l'opposition regrettaient l'absence de loi sur les médias, laissant ainsi plusieurs questions en suspens sujettes à l'influence des entreprises et à des activités criminelles. Ils ont déclaré que la récente loi sur les médias électroniques ne traitait que des questions techniques et ne garantissait pas l'indépendance du travail des journalistes dans la pratique, même si la Constitution le prévoyait.

45. Plus récemment, des membres du parlement, du groupe d'opposition de la Coalition pour la Bulgarie et de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire ont informé la commission de suivi de diverses tentatives d'influence des médias, y compris des instances de régulation et des médias eux-mêmes. Selon eux, la concentration de la propriété dans le secteur des médias perdure, suscitant les intérêts mercantiles de certains médias sensibles aux pressions politiques et affaiblissant ainsi l'indépendance des médias dans la société.

46. Bien qu'une loi sur les médias ne soit pas la norme dans tous les États membres du Conseil de l'Europe, je suggère que l'Assemblée nationale organise un débat sur cette question et envisage la rédaction d'un projet de loi qui porterait sur la question de la concentration des groupes de médias et établirait des normes pour l'indépendance des médias vis-à-vis de toute sorte d'influence politique ou financière. Les autorités bulgares devraient faire appel à l'expertise du Conseil de l'Europe dans ce domaine.

---

<sup>18</sup> Créé en 2002, ce conseil est une instance spécialisée indépendante chargée de réglementer la diffusion radiophonique et télévisée dans le pays par l'inscription et l'accord de licence des opérateurs et de surveiller exclusivement le respect de la réglementation par les opérateurs télé et radio.

## V. Droits des personnes appartenant à des minorités nationales

47. Selon la Constitution, tous les citoyens sont égaux devant la loi, quelle que soit leur situation ethnique, religieuse et linguistique<sup>19</sup>. Début 2004, une loi relative à la protection contre la discrimination est entrée en vigueur et, en 2005, une commission pour la protection contre la discrimination a été constituée. Cette loi a été saluée en tant qu'outil susceptible de protéger les victimes de discrimination et de permettre la transposition des directives de l'Union européenne dans la législation bulgare.

48. La situation globale des minorités dans le pays est d'une manière générale plutôt satisfaisante. Autrefois, les Turcs et les Roms étaient les deux plus grands groupes victimes de discrimination. Entre 1984 et 1989, la minorité turque vivant en Bulgarie a subi des violations des droits de l'homme à une échelle sans précédent. Cependant, depuis les années 1990, la situation des Turcs s'est considérablement améliorée. Le Mouvement des droits et libertés, parti politique composé principalement de Turcs de souche, a été dans deux coalitions gouvernementales consécutives. La communauté est représentée par 38 membres sur 240 à l'Assemblée nationale, et est également bien représentée dans les municipalités locales.

49. Selon les données pour 2007 présentées par l'Institut Max Planck et l'Institut de sociologie de l'Académie des sciences de Bulgarie, le taux de chômage s'élevait à 7,6 % pour les Bulgares de souche, à 26,8 % pour les personnes appartenant à la minorité turque, et à 48,3 % pour les membres de la minorité rom.

50. La situation des Roms, en revanche, reste préoccupante. Sur cette question particulière, je renvoie au rapport sur la situation des Roms en Europe (Rapporteur : M. József Berényi, République slovaque, PPE/DC), établi par la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, qui devrait faire l'objet d'un débat à l'Assemblée en avril 2010. Selon ce rapport, en Bulgarie aussi, le taux de scolarisation des enfants roms est nettement inférieur à celui des enfants de la majorité. Par ailleurs, les établissements distincts (accueillant principalement des enfants roms) qui sont en charge de l'éducation de 70 % des enfants roms, disposent d'infrastructures plus précaires et de moins de ressources ou matériels que les écoles d'enseignement général. D'après le recensement effectué en 2001, 18,1 % des Roms étaient analphabètes.

51. Les plans d'action de la Décennie pour l'intégration des Roms (2005-2015), n'ont pas permis d'améliorer la situation ces dernières années. Il convient toutefois de poursuivre les efforts, notamment dans le secteur du logement et de l'accès à l'éducation et à l'emploi<sup>20</sup>. Le nouveau gouvernement devrait également s'y engager.

52. Dans l'affaire *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie*<sup>21</sup>, le Comité européen des droits sociaux a conclu à la violation de l'article 16 de la Charte sociale européenne révisée (droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique) concernant les conditions de logement et les circonstances dans lesquelles des familles roms ont été expulsées, combiné à l'Article E (non-discrimination). Dans sa Résolution CM/ResChS(2007)2 Réclamation collective n° 31/2005 par le Centre européen des droits des Roms contre la Bulgarie, le Comité des Ministres attend de la Bulgarie qu'elle fasse état, lors de la présentation du prochain rapport relatif aux dispositions pertinentes de la Charte sociale européenne révisée, d'une amélioration de la situation et qu'elle tienne le Comité des Ministres informé régulièrement de tout progrès réalisé. Ce rapport national devrait être publié au printemps 2010<sup>22</sup>.

53. Dans ce contexte, j'ai été consterné d'apprendre que le Conseil national pour la coopération sur les questions ethniques et démocratiques, créé il y a dix ans sous l'égide du Conseil des Ministres, avait été réduit par le nouveau gouvernement à une équipe de deux personnes au sein du ministère du Travail, mettant ainsi un terme à l'unique véritable institution chargée des questions touchant les Roms. Je suis convaincu que les questions relatives aux droits des Roms nécessitent une approche globale ainsi que le soutien actif du gouvernement.

<sup>19</sup> Article 6, paragraphe 2 de la Constitution bulgare

<sup>20</sup> Les ONG des droits de l'homme regrettaient que le parti GERB n'ait pas encore tenu sa promesse, faite lors de sa campagne, d'allouer des postes aux Roms au sein de l'administration.

<sup>21</sup> Requête n° 31/2005, décision sur le bien-fondé, 18 octobre 2006.

<sup>22</sup> Dans une réclamation ultérieure faite également par le Centre européen des droits des Roms contre la Bulgarie (réclamation n° 46/2007), le CEDS a constaté d'autres violations des droits des Roms au titre de la Charte. Dans ce cas, la commission a considéré, notamment, que le manquement des autorités à prendre des mesures adéquates pour remédier à l'exclusion, à la marginalisation et aux risques environnementaux auxquels les communautés Roms sont exposés en Bulgarie, ainsi que les problèmes rencontrés par de nombreux Roms en matière d'accès aux services de santé constituaient une violation de l'article 11§§ 1, 2 et 3 de la Charte révisée, combiné à l'article E. Il est prévu que le Comité des Ministres prenne une décision sur les suites à donner à cette décision début 2010.

54. Les autorités bulgares sont peu enclines à reconnaître l'identité ethnique propre des quelque 5 000 Macédoniens vivant en Bulgarie. Certains rapports font état de violations occasionnelles de la liberté de réunion pacifique et de la liberté d'association de ce groupe ethnique, mais mon programme chargé ne m'a pas permis de rencontrer leurs représentants. Dans leurs commentaires de mars 2010, les autorités bulgares ont rappelé qu'elles adhéraient au principe selon lequel l'appartenance d'une personne à tel ou tel groupe était déterminée par la volonté librement exprimée de la personne concernée. Par conséquent, l'existence de citoyens bulgares se définissant comme « macédoniens » avait été dûment prise en compte dans les résultats officiels du recensement de la population : au 1<sup>er</sup> mars 2001, leur nombre s'élevait à 5 017 personnes. Toutefois, seuls 3 109 d'entre eux s'étaient déclarés de langue maternelle macédonienne, les 1 908 restants ayant indiqué que leur langue maternelle était le bulgare. Puisque ces données sont publiques, les autorités bulgares n'ont pas besoin d'assortir ce fait objectif d'un quelconque acte de « reconnaissance », supplémentaire.

55. Selon le ministère des Affaires étrangères, en Bulgarie, les personnes qui appartiennent à des groupes religieux, linguistiques ou ethniques minoritaires, y compris celles qui se considèrent comme « macédoniennes », jouissent de l'ensemble des libertés et droits garantis aux citoyens bulgares, sans discrimination quelle qu'elle soit.

56. A cet égard, l'exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Organisation macédonienne unie Ilinden-Pirin et autres c. Bulgarie* s'est longuement fait attendre. Cependant, le 1<sup>er</sup> décembre 2009, le Comité des Ministres a adopté la résolution finale sur l'exécution de l'affaire OMU Ilinden<sup>23</sup>. Dans ses commentaires de mars 2010, le ministère des Affaires étrangères a tenu à préciser que l'arrêt précité ne créait aucune obligation pour la partie bulgare d'enregistrer automatiquement OMU Ilinden-Pirin en tant que parti politique. L'enregistrement d'un parti, quel qu'il soit, relève exclusivement des tribunaux, conformément à la loi relative aux partis politiques. Selon les autorités bulgares, toutes les possibilités d'enregistrement prévues par la loi relative aux partis politiques en vigueur sont – et demeurent – ouvertes aux demandeurs, quelle que soit l'identité ethnique dans laquelle ils se reconnaissent, sans restrictions et sur un pied d'égalité avec l'ensemble des citoyens bulgares. Les règles énoncées par la loi relative aux partis politiques sont claires et s'appliquent à tous, sans exception.

57. Cette affaire concernait la dissolution d'un parti politique visant « la reconnaissance de la minorité macédonienne de Bulgarie » et se rapportait à la liberté de réunion de groupes de personnes soutenant cette reconnaissance. Dans son arrêt du 20 octobre 2005, la Cour de Strasbourg a estimé que la dissolution du parti politique OMU Ilinden-Pirin en 2000 était contraire à l'article 11 de la Convention étant donné que rien dans le programme du parti ni dans les déclarations de ses chefs n'allait à l'encontre des principes de la démocratie. Deux tentatives de réenregistrement – avec un nom et des statuts identiques à ceux du parti injustement dissous – ont échoué depuis l'arrêt de la Cour. Une troisième tentative est en cours d'examen.

58. Dans sa résolution finale, le Comité des Ministres a conclu ce qui suit : « soulignant, dans ce contexte, que la loi sur les partis politiques, telle que modifiée en janvier 2009, a abaissé de 5 000 à 2 500 le seuil exigé de membres pour fonder un parti politique et que ce nouveau seuil semble en outre, être de nature à résoudre les problèmes rencontrés par les requérants pour fonder leur parti en conformité avec les exigences de la loi sur les partis politiques de 2005, [...] il semble que les requérants puissent à présent demander l'enregistrement de leur parti dans le cadre d'une procédure conforme à l'article 11 de la Convention. [...] Les mesures de caractère général, et en particulier les mesures de sensibilisation prises par les autorités bulgares afin d'assurer une interprétation du droit bulgare applicable [sont] conformes à la Convention et [devraient] ainsi prévenir des violations similaires à celle constatée par la Cour européenne<sup>24</sup>.

59. Par ailleurs, dans son avis sur la Constitution bulgare de 2008<sup>25</sup>, la Commission de Venise s'inquiétait « de la possibilité d'utiliser cette disposition de la Constitution pour empêcher les groupes linguistiques, ethniques ou religieux minoritaires de s'organiser » et proposait « de modifier certaines des dispositions constitutionnelles susmentionnées pour que leur libellé soit moins catégorique et exprime une attitude ouverte envers les minorités également dans le langage utilisé dans la Constitution ».

<sup>23</sup> Pour plus de détails sur cette affaire, reportez-vous au document AS/Jur(2008)24 sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, note introductive du rapporteur, M. Christos Pourgourides, Chypre, PPE/DC

<sup>24</sup> Résolution CM/ResDH(2009)120 adoptée par le Comité des Ministres le 3 décembre 2009 lors de la 1072<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres, Exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme *Organisation macédonienne unie Ilinden-PIRIN et autres contre Bulgarie* (Requête n° 59489/00, arrêt du 20 octobre 2005, définitif le 20 janvier 2006).

<sup>25</sup> Avis sur la Constitution bulgare n° 444 / 2007 CDL-AD(2008)009 adopté lors de la 74<sup>e</sup> session plénière de la Commission de Venise des 14 et 15 mars 2008

60. Selon les informations présentées dans l'avis du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales<sup>26</sup>, « l'enseignement des langues des personnes appartenant aux minorités dans le cadre du programme d'enseignement obligatoire reste limité et l'enseignement dans ces langues presque inexistant. ». Dans sa Résolution sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par la Bulgarie<sup>27</sup>, le Comité des Ministres conclut que « des efforts supplémentaires sont attendus de l'Etat pour ce qui concerne l'enseignement de et dans la langue des personnes appartenant aux minorités, ainsi que pour promouvoir la connaissance de la culture et de l'identité des minorités et pour favoriser le dialogue interculturel et la tolérance par l'éducation. » Dans ses commentaires de mars 2010, le ministère des Affaires étrangères a fait observer que la Bulgarie avait pris un certain nombre de mesures et accompli des progrès non négligeables dans ce domaine. Par exemple, un département spécialisé avait été créé au sein du ministère de l'Education et des Sciences, afin de concevoir des mécanismes permettant d'introduire des éléments interculturels dans l'enseignement dispensé aux enfants et aux élèves, de vaincre les stéréotypes et les préjugés négatifs à l'égard des personnes différentes, de sensibiliser les enfants et les élèves, de cultiver des compétences propres à renforcer la solidarité dans un environnement multiculturel et d'améliorer l'estime de soi des enfants et des élèves concernant leur identité culturelle.

61. Selon le même rapport, la mise en œuvre de la convention-cadre reste problématique en ce qui concerne l'utilisation des langues des personnes appartenant aux minorités, que ce soit dans les rapports avec les autorités administratives ou dans les procédures pénales. Il est regrettable qu'aucune modification n'ait été apportée aux dispositions législatives.

62. La Bulgarie n'a ni signé ni ratifié la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Cette question a été soulevée avec les autorités nationales, mais les réponses sont restées vagues ou évasives. Je demande donc à la délégation bulgare de me fournir de plus amples informations sur les obstacles qui empêchent la signature et la ratification de la Charte du Conseil de l'Europe précitée. Selon les commentaires écrits de mars 2010, l'absence de correspondance entre la charte et certaines dispositions essentielles de la législation bulgare est un obstacle important à la signature et à la ratification éventuelles de cet instrument par la Bulgarie. En même temps, il convient de noter que la Bulgarie est partie à la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales qui couvre, en termes plus généraux, une grande partie des questions traitées dans la charte. A l'heure actuelle, la Bulgarie privilégie l'application effective des principes consacrés par la convention-cadre, dont de nouvelles améliorations de la législation nationale et l'adoption, à cette fin, des mesures concrètes nécessaires.

63. Une délégation du Comité consultatif sur la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales s'est rendue en Bulgarie du 28 septembre au 2 octobre 2009 dans le cadre du suivi de la mise en œuvre de cette convention dans le pays. La Bulgarie a présenté son deuxième rapport étatique en novembre 2007. Suite à sa visite, le Comité consultatif adoptera son propre rapport (dénommé « Avis ») au printemps 2010 et celui-ci sera transmis au gouvernement bulgare pour commentaires. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe adoptera alors des conclusions et des recommandations à l'égard de la Bulgarie.

64. Par ailleurs, selon certaines informations, des discours de haine ont été prononcés à l'encontre de représentants des communautés rom et musulmane lors des dernières élections et ultérieurement<sup>28</sup>. Des propos ouvertement racistes, véhiculant des stéréotypes sur les Roms et portant atteinte à leur dignité, ont été tenus en toute impunité dans la presse écrite<sup>29</sup>. Des mesures visant à promouvoir la tolérance et le respect mutuel, et notamment à encourager les leaders politiques à adopter une attitude exemplaire, doivent par conséquent être prises par le gouvernement. Or, des exemples de déclarations publiques de membres du gouvernement attaquant les minorités ou dénonçant leurs pratiques religieuses, voire même à l'encontre de l'ancien parti socialiste au pouvoir (BSP), sont régulièrement rapportés. Ces propos sont pour le moins déplorable et contribuent à la division de la société. Ils ne peuvent être tolérés dans un Etat membre du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne.

65. Le Code pénal a été modifié en avril 2009 de manière à ériger en infraction l'incitation à l'hostilité ou à la haine ethnique dans les discours, la presse écrite ou autres médias, les systèmes électroniques

<sup>26</sup> Avis sur la Bulgarie, adopté le 27 mai 2004, et rendu public le 5 avril 2006, document ACFC/OP/(2006)001

<sup>27</sup> ResCMN(2006)3 adoptée par le Comité des Ministres le 5 avril 2006 lors de la 961<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres

<sup>28</sup> SKAT TV continue de diffuser des propos intolérants et discriminatoires à l'égard de personnes appartenant aux minorités ethniques rom ou turque et d'autres radiodiffuseurs privés (BBT cable TV) sont également connus pour leur recours à un langage extrêmement agressif ou insultant envers les Roms et d'autres minorités.

<sup>29</sup> En particulier dans des journaux tels que « Ataka », « Nova Zora » et « Novinar ».

*Doc.*

d'information ou par d'autres moyens. Une disposition sur la propagande et l'incitation à l'hostilité ou à la haine raciale ou nationale ou à la discrimination a également été ajoutée. La peine d'emprisonnement maximale a été portée à quatre ans (au lieu de trois) et le montant maximum de l'amende s'élève désormais à 10000 Levs (environ 5.000 euros). Cette évolution mérite d'être saluée et je tiens à souligner que la poursuite systématique des auteurs d'actes ou de discours discriminatoires ou violents – que ce soit par les instances d'application de la loi ou des acteurs non étatiques – est le seul moyen d'éradiquer ces pratiques.

66. D'autre part, il convient de noter que le Conseil des médias électroniques (CME), en sa qualité de régulateur indépendant, a été chargé de superviser les activités de la radio et de la télévision et devrait user de son droit de sanction à cet égard<sup>30</sup>.

67. Durant ma dernière visite dans le pays, j'ai appris que le Parlement bulgare avait rejeté le rapport d'activité de 2008 de la Commission pour la protection contre la discrimination, contestant l'utilisation de fonds publics. Le parlement a par ailleurs réclamé des informations détaillées au motif que la commission avait dépensé des millions alors qu'elle n'a pris des mesures que dans quatre affaires seulement de discrimination en 2008. Les parlementaires du Parti socialiste bulgare (BSP) et le Mouvement des droits et libertés, parti politique composé principalement de Turcs de souche (DPS) ont tous deux pris la défense de la commission tandis que le mouvement de centre-droit au pouvoir « Citoyens pour le développement européen de la Bulgarie » (GERB), le parti nationaliste ATAKA et la « Coalition bleue » de droite l'ont fortement critiquée avant que son rapport ne soit finalement rejeté.

68. Je ne peux que déplorer la remise en cause de cette institution et j'invite le gouvernement à lui apporter son soutien, notamment si le contrôle de son financement devait faire l'objet d'un suivi plus attentif à l'instar de tous les fonds publics dans un pays affaibli par la corruption. La politisation des débats sur cette institution est par ailleurs regrettable.

69. Lors de sa visite en Bulgarie du 3 au 5 novembre 2009, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Thomas Hammarberg, a évalué les progrès réalisés en matière de protection des droits des minorités et des enfants défavorisés. On attend de la Bulgarie qu'elle prenne en compte les recommandations du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe présentées dans son rapport de février 2010.

## **VI. Bureau du médiateur**

70. L'institution du médiateur parlementaire en Bulgarie a été établie par la loi relative au médiateur, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2004. Après un délai d'un an et deux tentatives vaines, l'Assemblée nationale a nommé M. Ginvo Ganey, député de la Coalition pour la Bulgarie, au poste de premier médiateur national, en avril 2005. Le médiateur est tenu de soumettre un rapport annuel d'activité à l'Assemblée nationale avant le 31 mars de chaque année et de publier un bulletin annuel de ses activités.

71. Lors de nos réunions, M. Ganey a soulevé quelques questions concernant le fonctionnement indépendant de l'institution, comme la nécessité d'envisager une majorité parlementaire renforcée pour l'élection et la révocation du médiateur. La loi ne permet pas aux personnes morales de saisir le médiateur : une modification de la constitution est donc nécessaire pour permettre à ces dernières de le faire.

72. En outre, le médiateur s'est plaint du manque d'indépendance vis-à-vis des autorités locales des médiateurs locaux ou des médiateurs publics, établis en 2003. Il a proposé la mise en place d'un cadre juridique prévoyant que ces derniers coopèrent avec le médiateur national et bénéficient de son soutien.

73. Dans ses commentaires, le médiateur a estimé qu'au cours des quatre dernières années, l'institution du médiateur était devenue une institution indépendante, influente et faisant autorité, qu'elle avait développé la capacité administrative nécessaire et qu'elle avait exercé un contrôle civil général sur les autorités et les administrations à tous les niveaux en vue de protéger les droits des citoyens. Les modifications apportées à la Constitution bulgare en 2006 avaient conféré une dimension constitutionnelle au statut du médiateur et renforcé ainsi son indépendance. En habilitant le médiateur à s'adresser directement à la Cour constitutionnelle chaque fois qu'une loi entrerait en contradiction avec les libertés et les droits fondamentaux, les modifications avaient élargi les prérogatives du médiateur, qui pouvait ainsi intervenir plus efficacement pour protéger les droits des citoyens<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> Les sanctions peuvent aller d'amendes infligées aux radiodiffuseurs qui contreviennent à la loi, jusqu'au retrait de leur licence.

<sup>31</sup> Voir AS/Mon (2010) 08 pour des statistiques relatives aux activités du médiateur.

74. Je recommande, comme cela a déjà été fait par l'Assemblée dans sa Résolution 1615 (2003), que « des procédures exclusives et transparentes de nomination et de révocation [du médiateur] par le Parlement à la majorité qualifiée des voix » soient appliquées. De plus, je recommande, dans le droit fil des recommandations répétées de la Commission de Venise, que le bureau du médiateur parlementaire soit examiné dans le cadre d'une future révision de la Constitution afin de consolider et renforcer l'efficacité de l'institution du médiateur.

## VII. Efforts pour lutter contre la corruption et les violences policières

### i. Mesures anti-corruption

75. La Bulgarie reste un pays touché par une corruption endémique qui a atteint les rangs de l'administration et du système judiciaire. Dans le passé, la large immunité dont bénéficiaient les juges était considérée comme la cause de corruption au sein du pouvoir judiciaire. Toutefois, bien que cette immunité ait été réduite à une simple immunité fonctionnelle, le problème de la corruption judiciaire n'a pas été résolu.

76. Le 26 novembre 2008, la Commission européenne a décidé, comme sanction, de bloquer l'accès de la Bulgarie au financement de l'Union européenne de 220 millions d'euros pour sa négligence persistante à lutter contre la corruption et le crime organisé. Elle avait déjà gelé près de 500 millions d'euros d'aide à la Bulgarie l'été dernier en raison des faiblesses persistantes du système de contrôle du pays et des cas de fraude et d'irrégularités.

77. Lors de l'adhésion à l'Union européenne, les autorités bulgares et les autres États membres de l'Union européenne avaient estimé qu'une réforme judiciaire approfondie et « *des efforts concertés destinés à combattre la corruption et la criminalité organisée s'imposaient pour que les Bulgares puissent être à même d'exercer leurs droits en tant que citoyens de l'Union européenne et de tirer parti de toutes les possibilités, notamment le soutien financier, ouvertes par l'adhésion de la Bulgarie à l'Union européenne. De manière plus générale, ils ont admis que les principes qui sont au cœur de l'Union européenne – respect de l'État de droit, reconnaissance mutuelle et coopération sur la base d'un pacte de confiance fondamental – ne pouvaient être concrétisés que si les problèmes précédemment évoqués étaient traités à la racine.* »<sup>32</sup>

78. Dans ce contexte, la Commission européenne et les autres États membres ont reconnu la nécessité d'œuvrer en étroite collaboration avec la Bulgarie, après son adhésion, en vue de s'assurer de l'introduction des réformes jugées nécessaires dans l'optique d'un renforcement du système judiciaire et de la lutte contre la corruption et la criminalité organisée<sup>33</sup>.

79. La Commission européenne a instauré un mécanisme de coopération et de vérification (MCV) visant à assurer un suivi des progrès réalisés et à renforcer l'aide nécessaire pour remédier aux lacunes enregistrées.

80. Une commission interministérielle de lutte contre la corruption a été instaurée et chargée de coordonner les efforts du gouvernement pour lutter contre la corruption publique et organiser des campagnes de sensibilisation. En janvier 2006, un Conseil a été instauré pour améliorer la coordination entre les commissions de lutte contre la corruption de l'Assemblée nationale, du Conseil des Ministres et du Conseil judiciaire supérieur.

81. En 2006, le ministère de l'Intérieur a enregistré 451 plaintes pour corruption policière, dont 179 ont été déposées par le biais de sa permanence téléphonique ou de son site Web. Les plaintes se sont soldées par le renvoi de 57 fonctionnaires et par 81 sanctions administratives<sup>34</sup>. Dans ses commentaires écrits de mars 2010, le ministère de l'Intérieur a rappelé que la loi relative aux conflits d'intérêts était entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009 et que dans son sillage, un guide méthodologique sur la prévention et l'élimination des conflits d'intérêts avait été élaboré à l'intention de tout le personnel du ministère de l'Intérieur. Un autre outil administratif, à savoir une méthode d'évaluation des risques de corruption dans les services du ministère de l'Intérieur, avait aussi été adopté pour accompagner les efforts du ministère dans sa lutte contre la corruption. Elle comprend un indicateur plurifactoriel complexe permettant d'analyser et de fournir une évaluation objective de la situation dans tout service donné. Sur cette base, des propositions et des

<sup>32</sup> Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les progrès réalisés par la Bulgarie au titre du mécanisme de coopération et de vérification, Bruxelles, 23 juillet 2008, COM(2008) 495 final

<sup>33</sup> Voir le rapport final de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les progrès réalisés par la Bulgarie au titre du mécanisme de coopération et de vérification [sec(2009) 1074], Bruxelles 22 juillet 2009 (com(2009) 402)

<sup>34</sup> idem

*Doc.*

recommandations sont formulées pour soutenir et optimiser les efforts déployés par les fonctionnaires supérieurs de police en vue de prévenir et de contrôler la corruption.

82. En 2009, le ministère de l'Intérieur a reçu au total 473 signalements de corruption et de mauvaise conduite de son personnel, dont 68 sur la ligne téléphonique anonyme, 254 sur le site Internet de la Direction de l'inspection du ministère et 151 par courriel<sup>35</sup>.

83. Au fil des années, le Conseil de l'Europe a accompagné la Bulgarie dans ses efforts de lutte contre la corruption par le biais de son Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO). Dans son rapport de conformité, adopté le 1<sup>er</sup> juin 2007<sup>36</sup>, le GRECO a conclu que, lors du deuxième cycle d'évaluation, les autorités bulgares avaient mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante plus de la moitié des 11 recommandations que le GRECO leur avait adressées. Trois recommandations avaient été partiellement mises en œuvre et une n'avait pas été mise en œuvre. Je souhaite rappeler en particulier la recommandation « *d'instaurer un système approprié de protection de ceux qui signalent de bonne foi des soupçons de corruption dans l'Administration publique, et de mettre en place une formation des agents publics afin de les inciter à signaler de tels soupçons.* » (partiellement mise en œuvre). Le GRECO a également recommandé « *d'adopter des règles/directives claires pour les cas où des agents publics passent dans le secteur privé, afin d'éviter des situations de conflits d'intérêts* » (non mise en œuvre)<sup>37</sup>. Ces recommandations ont été considérées comme ayant été mises en œuvre en 2009<sup>38</sup>.

84. S'agissant de la lutte contre la criminalité organisée, l'Assemblée nationale a adopté, en première lecture, des modifications au Code pénal et au Code de procédure pénale, visant à renforcer la rapidité et l'efficacité des procédures pénales et à éviter les formalités inutiles. D'après les informations fournies par le ministère de l'Intérieur en 2008 et en 2009, une certaine amélioration a été constatée. Le nombre d'infractions enregistrées a baissé de 9 % par rapport à la même période de l'année précédente (13 % d'infractions contre les biens, 15 % de vols qualifiés et 14 % de vols). Au cours de l'année 2008, les opérations de 137 groupes criminels organisés regroupant 234 participants ont été totalement ou partiellement mises au jour. 110 personnes ont été inculpées, parmi lesquelles douze étrangers.

85. Selon les premières estimations tirées des statistiques de la police au 7 janvier 2010 – fournies par le ministère de l'Intérieur en mars 2010 – concernant la lutte contre la criminalité organisée, une amélioration de 39,1 % a été constatée en 2009 par rapport à 2008. En 2009, 176 groupes criminels organisés ont été détectés dans le pays : leurs activités criminelles s'étendaient à l'ensemble du territoire bulgare, aux Etats membres de l'Union européenne et à des pays extérieurs à l'Union européenne. Le nombre d'infractions signalées en 2009 a augmenté de 6,42 % par rapport à 2008 (augmentation de 4,41 % des infractions contre les biens, de 13,8 % des vols qualifiés et de 5,8 % des vols). En revanche, une baisse du nombre d'infractions contre les personnes (-2,8 %) et des meurtres (- 5,2 %) a été enregistrée.

86. La corruption endémique et l'impression d'un manque de réaction de la part du gouvernement ont été considérées comme l'une des raisons de l'échec du gouvernement socialiste aux élections de 2009. Le parti GERB a basé sa campagne électorale sur ce thème, insistant sur sa volonté de sévir énergiquement contre la corruption. Au cours de nos réunions, les représentants du gouvernement ont confirmé l'engagement de ce dernier et souligné les très hautes attentes de la population à cet égard.

87. J'encourage le nouveau gouvernement bulgare et les autorités compétentes à suivre de près et à mettre en œuvre les recommandations faites à la fois par la Commission européenne et le GRECO afin d'accélérer la mise en œuvre de la réforme contre la corruption et d'adopter une approche plus préventive dans la lutte contre les réseaux de crime organisé.

## *ii. Violences policières*

88. Bien que la formation aux droits de l'homme soit obligatoire à l'école de police et dans les écoles de fonctionnaires, les atteintes aux droits de l'homme par la police se poursuivent. L'impunité reste un problème, car l'absence d'obligation de rendre des comptes entrave les tentatives du Gouvernement de s'attaquer à ces violations. Selon le ministère de l'Intérieur, le Programme de travail de la Commission permanente chargée des droits de l'homme et de la déontologie policière du ministère comprend chaque année l'étude des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme portant sur des affaires bulgares

<sup>35</sup> Voir Commentaires du ministère de l'Intérieur, AS/Mon (2010) 08 pour plus de statistiques.

<sup>36</sup> Greco RC-II (2007) 4

<sup>37</sup> idem

<sup>38</sup> Addendum au rapport de conformité sur la Bulgarie adopté par le GRECO lors de sa réunion du 29 juin au 2 juillet 2009, Greco RC-II (2007) 4F Addendum.

ayant concerné le ministère et la planification de mesures visant à empêcher de nouvelles violations. Le programme d'études du centre de formation du ministère de l'Intérieur aborde également ces questions.

89. Selon le rapport du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) sur sa visite en 2006 en Bulgarie<sup>39</sup>, 94 % des cas de violence policière dans lesquels le Bureau du Procureur militaire a effectué des enquêtes préliminaires ont été signalés par les victimes ou leurs proches. Cela semble indiquer que les procureurs utilisent rarement le pouvoir qui leur est conféré d'ouvrir des enquêtes préliminaires de leur propre initiative, ce qui est surprenant, compte tenu de l'existence du système de visites surprises dans les postes de police et les établissements de détention provisoire par les procureurs, durant lesquelles ils sont censés vérifier toute la documentation et s'entretenir en privé avec les personnes détenues.

90. Dans son rapport, le CPT soulignait le rôle important des juges et des procureurs, mais également du personnel des établissements de détention provisoire et autres autorités compétentes, dans la prévention des mauvais traitements infligés par les agents des forces de l'ordre par un examen minutieux de toute information pertinente relative à d'éventuels mauvais traitements pouvant être portée à leur attention, que ces informations prennent ou pas la forme d'une plainte officielle.

91. Comme le CPT le recommandait, une consigne devrait être diffusée à l'attention de tous les procureurs en Bulgarie précisant clairement que, même en l'absence de plainte officielle, le ministère public est soumis à l'obligation légale de mener une enquête dès qu'il reçoit des informations crédibles relatives à des mauvais traitements infligés à des personnes privées de liberté.

92. Le CPT a effectué une visite *ad hoc* en Bulgarie du 15 au 19 décembre 2008 mais les autorités n'ont pas encore convenu de la publication du rapport et de leurs commentaires. J'encourage ces dernières à autoriser sans délai la publication du rapport du CPT suite à sa visite de 2008.

93. Selon des groupes de défense des droits de l'homme, les examens médicaux en cas de violences policières ne sont pas correctement documentés, les enquêtes menées sur des allégations de violences policières sont peu fréquentes et les policiers responsables sont très rarement sanctionnés. Il faudrait mettre un terme à l'impunité des policiers.

94. Le ministère de l'Intérieur a fait observer dans ses commentaires de mars 2010 qu'il disposait de mécanismes spécifiques bien définis pour amener les fonctionnaires qui commettent des infractions à répondre de leurs actes. Pour chaque dénonciation d'une violation des droits de l'homme, une inspection disciplinaire est effectuée, ainsi qu'un contrôle fondé sur les dispositions du Code de procédure administrative et, si les allégations en question sont confirmées, des mesures sont prises en vue d'infliger des sanctions disciplinaires. En cas d'infraction pénale, le ministère public est saisi sur la base du dossier constitué dans le cadre de l'enquête et une procédure pénale est engagée à l'encontre de l'auteur de l'infraction.

95. Le ministère de l'Intérieur a fourni les données statistiques suivantes : entre le 1<sup>er</sup> janvier 2005 et le 31 décembre 2009, la Direction des Ressources humaines du ministère de l'Intérieur a reçu environ 73 dossiers concernant des allégations avérées de pratiques abusives commises par des fonctionnaires de police. Sur les 102 fonctionnaires reconnus coupables de telles pratiques, 26 avaient fait des études supérieures et 76 des études secondaires. A l'issue de l'enquête, diverses sanctions disciplinaires ont été infligées : 27 fonctionnaires ont été démis de leurs fonctions et leur relation avec le ministère de l'Intérieur a été rompue. En ce qui concerne le niveau de compétence, 34 affaires ont été renvoyées devant le ministère public, pour lesquelles neuf dossiers d'instruction ont été ouverts. Il n'y a pas eu de procédure préalable à l'instruction pour deux dossiers.

96. La loi autorise le médiateur à examiner les cas de violation des droits de l'homme suite au dépôt d'une plainte ou de sa propre initiative.

97. En ce qui concerne la situation dans les prisons, les ONG spécialisées dans l'observation des prisons indiquent que la brutalité des gardiens à l'égard des détenus, ainsi que la brutalité entre détenus, constituent toujours un grave problème. La corruption continue également à miner le système.

98. La surpopulation carcérale reste un problème, bien que le ministère de la Justice ait fait état d'une légère baisse de la population carcérale en 2008 après l'introduction d'un système de probation. On compte 11 165

<sup>39</sup> Rapport au gouvernement de la Bulgarie sur la visite effectuée dans le pays par le CPT du 10 au 21 septembre 2006, CPT/Inf (2008) 11

Doc.

détenus pour les treize prisons du pays<sup>40</sup>, chiffre qui, selon les estimations du ministère de la Justice est trois fois supérieur à la capacité du système carcéral.

99. J'attends du ministère de la Justice qu'il nous communique pour le rapport final des statistiques et des informations mises à jour sur la situation des prisons ainsi que sur les efforts réalisés pour remédier à la surpopulation carcérale.

### **VIII. Diffamation**

100. La diffamation et les insultes sont punissables en vertu des articles 146 à 148 du Code pénal. La loi prévoit uniquement des sanctions pécuniaires (amendes) et exclut l'emprisonnement. Cependant, la sanction donne lieu à l'ouverture d'un casier judiciaire, ce qui peut constituer une entrave importante dans la vie professionnelle des personnes concernées.

101. Selon la Résolution 1211 (2000) de l'Assemblée, « *les sanctions contre les journalistes devraient être décriminalisées et les dédommagements limités à un montant raisonnable, étant entendu que les journalistes devraient s'en tenir au principe du respect de la vie privée, conformément à l'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme.* »<sup>41</sup>

102. J'ai soulevé la question avec la plupart de mes interlocuteurs, dont les précédent et actuel ministres de la Justice, qui n'ont pas pu me donner d'argument convaincant pour justifier le fait que ces sanctions restent dans le domaine de la législation pénale. La nouvelle ministre de la Justice, Mme Margarita Popova, a fait part de son opinion selon laquelle la population était vraisemblablement prête à ce changement et elle s'est engagée à inscrire la diffamation à l'ordre du jour du groupe de travail de la Direction des droits de l'homme pour connaître son avis à ce sujet.

103. Je suis convaincu qu'il faut non seulement exclure l'emprisonnement, mais aussi, et une fois pour toutes, la diffamation en tant que telle du Code pénal. Pendant notre réunion en décembre 2009, Mme Popova a estimé que cette question méritait d'être examinée attentivement dans le cadre de la rédaction du nouveau code pénal déjà engagée.

104. J'attends de la Bulgarie qu'elle dépénalise la diffamation dans les plus brefs délais.

### **IX. Autres questions non réglées**

#### *i. Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*

105. La Cour européenne des droits de l'homme a jugé 60 arrêts et prononcé 51 violations à l'encontre du pays en 2008, par rapport aux 51 violations sur les 53 arrêts de 2007.

106. Le nombre de plaintes déposées devant la Cour augmente d'année en année. Toutefois, selon le Comité Helsinki de Bulgarie, ainsi que la fondation Avocats bulgares pour les droits de l'homme, le gouvernement a fait peu d'efforts pour rendre responsables de leurs actes les institutions et les fonctionnaires ayant commis des violations.

107. La non-exécution de certains arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme s'explique en partie par l'absence de dispositions légales permettant la réouverture d'un procès civil à la suite d'un arrêt de la Cour de Strasbourg. La réouverture de procédures pénales est en revanche prévue depuis 2006 par l'article 422(1)4 du Code de procédure pénale bulgare, mais comme toujours, cette disposition n'a pas encore été mise en œuvre dans la pratique.

108. A cet égard, selon Lasar Gruev, Président de la Cour suprême, depuis l'entrée en vigueur du code en 2006, cinq affaires ont été portées devant la Cour suprême, dont quatre en 2007 et une en 2009. Elles ont toutes été réouvertes. D'après les commentaires écrits présentés par la Cour Suprême de cassation le 2 mars 2010, cette dernière est uniquement et exclusivement compétente dans les situations où la violation des dispositions de la Convention peut être rectifiée en rouvrant la procédure judiciaire. Or, la majorité des arrêts rendus contre la Bulgarie sont des arrêts dont l'exécution implique, pour l'Etat, l'obligation d'indemniser le requérant, et la Cour suprême de cassation n'est absolument pas compétente en la matière. Dans les cas où il était possible de réparer les conséquences de la violation en rouvrant la procédure, des dispositions ont été prises en ce sens et la procédure pénale a effectivement été rouverte. Ceci explique le

<sup>40</sup> la prison pour mineurs Boychinovtsi y compris

<sup>41</sup> Résolution 1211 (2000), paragraphe 4.ix.

nombre relativement peu élevé d'affaires dans lesquelles la réouverture de la procédure a été demandée et obtenue.

109. Dans un certain nombre d'affaires<sup>42</sup> et d'autres en suspens auprès de la Cour européenne, des violations du droit à la vie et de l'interdiction de mauvais traitements ont été constatées, les autorités ayant usé de la force de manière excessive (en tuant des personnes avec des armes à feu) ou n'ayant pas rendu de comptes sur le décès ou les blessures infligées aux personnes détenues par la police (violations des articles 2 et 3 de la Convention européenne des droits de l'homme). A titre d'exemple, bien que les faits remontent aux années 1990, les premiers arrêts se rapportant à ces questions ont été rendus par la Cour européenne dès 2000 (et ont continué à être rendus jusqu'en 2007) ; ils sont toujours en attente d'exécution tant au niveau de la prise de mesures individuelles (c'est-à-dire effacer, autant que possible, les conséquences de la violation de la victime) qu'au niveau de la prise de mesures générales (l'adoption de mesures empêchant des violations similaires à l'avenir, tels que des changements législatifs, administratifs et en matière de pratique judiciaire, etc.).

110. En ce qui concerne la réouverture des procédures civiles, le Code de procédure civile bulgare a d'abord envisagé une telle réouverture, mais cette possibilité a été exclue du code en mars 2008<sup>43</sup>. Toutefois, en juin 2009, le nouveau Code de procédure civile a été modifié (nouvel article 303, paragraphe 7) pour finalement permettre la réouverture des procédures à la suite d'un arrêt de la Cour de Strasbourg concluant à une violation de la Convention européenne des droits de l'homme ou de l'un de ses protocoles. J'espère que cette évolution positive restera dans la législation.

111. Je me félicite de l'introduction de dispositions juridiques permettant la réouverture des procédures dans les affaires civiles. Désormais, il convient de développer la pratique dans les affaires civiles et pénales, ce qui devrait aider à résoudre la question de la non-exécution des arrêts de la Cour de Strasbourg. Dans cette optique, le Conseil de l'Europe apporte actuellement son aide et la coopération devrait être renforcée davantage.

#### ii. Déclarations des anciens détenus de l'île Béléne

112. Comme d'anciens rapporteurs sur le dialogue post-suivi avec la Bulgarie, j'ai été contacté à plusieurs occasions par l'*Association of Justice, Rights, Culture and Co-operation in the Balkans* (ci-après désignée « l'association ») qui représente 517 anciens détenus du camp de concentration de l'île Béléne et autres victimes de l'assimilation forcée en Bulgarie entre 1984 et 1989. Durant ces années, près d'un million de Turcs ont été soumis à une « bulgarisation » forcée et environ 850 à 900 Turcs ont été envoyés en prison ou dans des camps de concentration de façon arbitraire et sans procédure régulière. Entre mai et septembre 1989, 350 000 Turcs ont été déportés de force en Turquie afin de faire de la Bulgarie un pays mono-ethnique. Lors du débat sur la nécessité d'une condamnation internationale des crimes des régimes communistes totalitaires à la partie de session de l'Assemblée de janvier 2006, M. Loutfi, alors Chef de la délégation parlementaire bulgare, a considéré qu'il s'agissait d'un « *génocide ethnique, visant à détruire l'identité religieuse, politique et ethnique d'une minorité* ». Les anciens détenus de l'île Béléne demandent :

- qu'une enquête sérieuse sur les crimes commis entre 1984 et 1989 soit menée et que les coupables soient traduits devant un tribunal ;
- que l'Etat leur verse une indemnisation pour le préjudice physique, moral et matériel ;
- que les années passées en prison soient comptabilisées pour calculer l'âge de la retraite ou une pension pour service rendu à l'Etat.

113. Les représentants des anciens détenus affirment que leurs affaires n'ont pas pu être portées devant la Cour de Strasbourg à défaut d'épuisement des voies de recours nationales, dans la mesure où les autorités refusaient d'assumer la responsabilité de ce qui s'était passé à l'époque communiste. D'après les commentaires formulés par la fraction parlementaire de la Coalition bleue, en 1991, le Parlement bulgare a adopté la loi sur la réhabilitation politique et civile des personnes victimes de répression. Le texte été modifié à plusieurs reprises, la dernière modification ayant été apportée en 2009. La date limite de dépôt des demandes a été repoussée à fin 2011.

<sup>42</sup> *Velikova c. Bulgarie*, requête n° 41488/98, *Nachova c. Bulgarie*, requêtes n° 43577/98 et 43579/98

<sup>43</sup> A cet égard, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté, en 2000, une recommandation spéciale sur la réouverture, invitant toutes les parties contractantes à la CEDH à s'assurer que leurs systèmes juridiques fournissent les possibilités appropriées pour le réexamen des affaires, y compris la réouverture des procédures.

*Doc.*

114. Étant donné que ces personnes ne sont pas représentées politiquement, j'aimerais demander aux autorités d'examiner leurs demandes qui me semblent légitimes.

## **X. Conclusion**

115. Les faiblesses du système judiciaire bulgare ont des répercussions sur l'ensemble de la société, ce qui nuit au bon fonctionnement de toutes les institutions démocratiques.

116. J'encourage la Bulgarie à prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre en œuvre la Résolution 1211 (2000) de l'Assemblée, en étroite coopération avec la Commission de Venise et d'autres mécanismes et instances pertinents du Conseil de l'Europe, afin de renforcer l'Etat de droit et de finalement respecter ses obligations et engagements en tant qu'État membre du Conseil de l'Europe, mais également de l'Union européenne .

117. Lors de mes visites à Sofia, les autorités bulgares nouvellement élues ont fait preuve de leur volonté de coopérer activement avec le Conseil de l'Europe et ont promis de solliciter l'assistance de la Commission de Venise avant d'adopter des pièces de législation importantes. Je souligne que la plupart des interlocuteurs avaient fort bien préparé nos réunions et se sont montrés prêts à améliorer la situation dans leur domaine de compétence. A cet égard, je recommande à la commission de suivi d'inviter les autorités bulgares à demander sans plus tarder l'avis de la Commission de Venise sur le projet de loi modifiant et complétant le Code de procédure pénale récemment soumis par le gouvernement à l'Assemblée Nationale, en vue d'assurer sa conformité avec la Convention européenne des droits de l'homme.

118. Le nouveau gouvernement doit tirer parti de l'impulsion et du soutien fort de la population pour placer la Bulgarie sur la voie d'une démocratie moderne. Certaines préoccupations en suspens et tendances inquiétantes évoquées dans la Résolution 1211 (2000) et mentionnées dans le présent rapport doivent être traitées rapidement par le nouveau gouvernement. Ce dernier devrait notamment prendre des mesures concrètes pour :

- tenir davantage compte des normes européennes et des avis des experts du Conseil de l'Europe sur les projets de loi qu'il examine ;
- garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire et des médias vis-à-vis du pouvoir exécutif et une plus grande diversité d'opinions à la télévision nationale ;
- le Parlement bulgare a tenu un débat sur la Résolution 1211 (2000) en décembre 2000, tel que recommandé dans le paragraphe 4i. Toutefois, compte tenu du fait que neuf ans se sont écoulés et que certaines lacunes persistent dans les domaines mentionnés précédemment, l'Assemblée nationale bulgare devrait prendre en considération le présent rapport et débattre de ses conclusions ;
- améliorer les droits des personnes appartenant à des minorités, notamment en matière d'éducation et de radiodiffusion dans leur langue maternelle ; les minorités devraient être mieux représentées dans la police et la fonction publique ;
- renforcer les efforts pour lutter contre la corruption et les brutalités policières, avec l'assistance du Conseil de l'Europe ; la Constitution devrait être amendée pour mettre aux normes européennes l'immunité des parlementaires, des magistrats, et des hauts fonctionnaires ;
- dépenaliser les sanctions pour diffamation contre les journalistes et limiter les dédommagements à un montant raisonnable, étant entendu que les journalistes devraient s'en tenir au principe du respect de la vie privée, conformément à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

119. A la lumière des considérations précédentes, je suis d'avis que le dialogue post-suivi est un bon outil pour accompagner et soutenir le nouveau Gouvernement, l'aider à répondre aux fortes attentes de la population, à tenir ses promesses et à satisfaire aux engagements de la Bulgarie en sa qualité d'État membre du Conseil de l'Europe.