



AS/Mon(2008)35 rev.

7 avril 2009

fmondoc35r_2008

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

Dialogue post-suivi avec la Bulgarie

Note d'information du Président de la Commission sur sa visite à Sofia (5-7 novembre 2008)¹

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

¹ Cette note d'information a été rendue publique par décision de la Commission de suivi en date du 31 mars 2009.

I. Introduction

1. En ma qualité de Président de la Commission de suivi, je me suis rendu à Sofia du 5 au 7 novembre 2008, dans le cadre du dialogue post-suivi. Ma principale mission consistait à recueillir des informations sur l'évolution de la situation depuis la présentation en septembre 2006 par mon prédécesseur, Mme Hanne Severinsen, de la dernière note d'information, ainsi que des commentaires par les autorités bulgares en février 2007², et de rédiger un document actualisé.
2. 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'Etat 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.* »
3. Entre temps, la Bulgarie est devenue membre à part entière de l'Union européenne (UE) le 1^{er} janvier 2007³. Lors de son adhésion à l'UE en 2007, la Bulgarie était encore confrontée à de sérieux problèmes pour garantir le fonctionnement de son système judiciaire et lutter contre la corruption et le crime organisé.
4. Ma visite a eu lieu dans le contexte particulier du dialogue post-suivi avec un pays qui a déjà adhéré à l'UE et dont on peut attendre le plus haut niveau en termes de respect des engagements et obligations du Conseil de l'Europe.
5. Je suis reconnaissant à la délégation parlementaire bulgare pour le vaste programme et l'excellente organisation.
6. Je tiens à remercier l'Ambassadeur de Suède, M. Paul Beijer, qui a organisé pour moi - en sa qualité de représentant du pays qui occupe la présidence du Comité des Ministres - une réunion d'information avec les Ambassadeurs et les hauts représentants des missions diplomatiques de plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe et la représentante de la Commission européenne en Bulgarie.
7. Je souhaite également remercier pour son aide Mme Teodora Kaleynska, directrice du Bureau d'information du Conseil de l'Europe à Sofia. J'ai bénéficié d'une précieuse contribution de la part des représentants des ONG et des communautés minoritaires, que j'ai rencontrés séparément.
8. L'une des principales conclusions de ma visite à Sofia est 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 à la Bulgarie d'adhérer à l'Union européenne depuis janvier 2007. C'était l'objectif déclaré de toutes les forces politiques dans le pays et un nombre considérable de législations a été révisé sous les auspices de l'Union européenne pour atteindre cet objectif.
9. 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 la réforme du judiciaire ont subi de nombreux « changements de pure forme » qui ont donné aux réformes une orientation indésirable. Ce fut notamment le cas avec l'adoption des amendements constitutionnels et des amendements à la Loi sur le système judiciaire en février 2007.
10. Je rédigerai donc ultérieurement un rapport complet sur les récentes avancées politiques et législatives et le respect des engagements à l'adhésion, en tenant compte de toutes les informations disponibles, ainsi que des contributions d'autres groupes d'experts de l'Organisation. Pour l'instant, je me contenterai de résumer certaines observations essentielles de ma visite ainsi que les points particuliers sur lesquels, à mon avis, nous devrions renforcer le dialogue post-suivi avec la Bulgarie.
11. Mon impression générale a été que la Bulgarie, en tant que membre de l'UE, n'a pas considéré le respect des obligations et engagements du Conseil de l'Europe comme une priorité. Mes interlocuteurs ont confirmé mon impression.

² Cf Doc. AS/Mon (2007) 26 du 22 septembre 2006 et commentaires des autorités bulgares Doc. AS/Mon(2007)13 du 19 février 2007

³ La Bulgarie avait rejoint à l'OTAN le 29 mars 2004 et signé le Traité d'adhésion à l'Union européenne le 25 avril 2005

12. Toutefois, les composants politiques des critères de Copenhague de 1993 coïncident largement avec les obligations pour l'adhésion au Conseil de l'Europe⁴. La Bulgarie a malheureusement donné priorité aux critères économiques. Dans ce contexte, la Commission 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 Etats membres 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.

13. Le Parlement bulgare a consacré un débat à la Résolution 1211 (2000) en décembre 2000, tel que recommandé dans le paragraphe 4i. Toutefois, compte tenu du fait que huit ans se sont écoulés et que certaines lacunes persistent dans les domaines mentionnés ci-dessous, je ne peux qu'encourager l'Assemblée nationale bulgare à consacrer un débat général sur l'Etat de droit en Bulgarie.

II. Fonctionnement du système judiciaire

14. 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 système judiciaire largement soumis au gouvernement, héritage d'un système totalitaire, à un système judiciaire 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.

15. En fait, le système judiciaire reste stigmatisé par les longues procédures préliminaires du système de justice pénale, le nombre limité de procédures contre des hauts responsables et fonctionnaires impliqués dans des affaires de corruption et la non exécution des jugements de la CEDH en raison du faible taux de réouverture de procès pénaux après un jugement de la Cour de Strasbourg et de l'absence de dispositions légales le permettant dans les affaires civiles.

16. En février 2007, plusieurs amendements constitutionnels relatifs principalement au judiciaire ont été adoptés. Malheureusement, il n'a pas été fait appel à l'expertise du Conseil de l'Europe avant cette adoption.

17. 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 Bulgarie⁵, et les commentaires à ce propos soumis par les autorités bulgares⁶, la commission de suivi a décidé de demander l'opinion de la Commission de Venise sur la Constitution bulgare, en particulier en ce qui concerne les amendements adoptés en février 2007.

18. La délégation de la Commission de Venise s'est rendue en Bulgarie en novembre 2007 et s'est entretenue avec le Ministre bulgare de la Justice lors d'une réunion en mars 2008, pendant laquelle le Ministre a soumis des observations orale et écrites⁷.

19. Dans son avis, adopté à cette réunion⁸, la Commission de Venise a conclu que les dispositions de la Constitution de la République de Bulgarie, notamment du fait de leurs récentes modifications, étaient généralement conformes aux normes européennes et en harmonie avec la pratique constitutionnelle d'autres Etats européens.

20. Toutefois, la Commission de Venise a considéré que cela ne signifiait pas pour autant qu'on ne puisse pas apporter de nouvelles améliorations au texte, au regard à la fois du chapitre sur les droits de l'homme et celui du système judiciaire. Selon son opinion, le fait que le ministre de la Justice préside le Conseil judiciaire supérieur et dispose d'un droit d'initiative pose problème. Le droit du ministre de proposer le budget peut être en contradiction avec le principe constitutionnel de l'indépendance budgétaire de la justice,

⁴ « 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 à l'UE], 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.

⁵ Doc. AS/Mon(2006)26

⁶ Doc. AS/Mon(2007)13

⁷ Doc. CDL(2008)035

⁸ Doc. CDL(2008)009

L'appartenance au Conseil judiciaire devrait être incompatible avec tout mandat représentatif ou toute fonction politique.

21. Il faudrait s'assurer qu'au sein du Conseil judiciaire supérieur, juges, procureurs et magistrats instructeurs 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.

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

23. En revanche, les difficultés relatives à la structure du Conseil judiciaire supérieur n'ont pas été levées depuis les avis précédents de la commission. La commission, dans son avis, reconnaît que le statut permanent des membres du Conseil judiciaire supérieur, son indépendance administrative et financière et les conditions de mandat des membres, qui sont très différents de ceux du parlement, renforcent également les conditions d'indépendance de 11 membres élus par le parlement. Cependant, le commentaire suivant contenu dans l'avis des 22 et 23 mars 1999⁹ 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 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. »

24. Une recommandation importante précédente tendant à prévoir une élection de la composante parlementaire du Conseil judiciaire suprême à une majorité qualifiée, pour permettre une certaine représentation de l'opposition, n'a pas été mise en œuvre.

25. Onze membres sont toujours élus par le parlement à une majorité simple, tandis qu'il reste possible pour une majorité simple au sein du parlement d'élire tous ses 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.

26. 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.

27. Pendant ma visite, 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. Il apparaît clairement que le recours à des tribunaux militaires pour juger des civils risque de poser de sérieux problèmes en ce qui concerne l'administration équitable de la justice. De plus, tous les groupes de défense des droits de l'homme que j'ai rencontrés lors de ma visite ont déclaré que le fait que les membres des forces de police étaient soumis au tribunal militaire constituait un obstacle majeur à leur obligation de rendre des comptes pour les allégations de violations des droits de l'homme. Selon les ONG, ce système de cour distinct encourageait une partialité

⁹ CDL-INF(1999)005e

latente en faveur de la police et se traduisait par des poursuites mitigées de la part des procureurs militaires qui ne souhaitaient pas voir les agents de la force publique sanctionnés.

28. J'ai depuis été informé par la délégation bulgare auprès de l'APCE que le Code de procédure pénale a été modifié en décembre 2008, abolissant l'obligation pour les civils de porter devant des tribunaux militaires les actions judiciaires à l'encontre de la police.

29. 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 de la méfiance à l'égard du système judiciaire. J'encourage la coopération avec le Conseil de l'Europe en ce qui concerne la formation des juges.

III. Indépendance des médias vis-à-vis de l'exécutif

30. Après sa dernière visite, Mme Severinsen a conclu 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)¹⁰ 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.

31. 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. Les récents rapports sur des meurtres et des agressions physiques de journalistes soulèvent un autre problème important en Bulgarie.

32. Des agressions physiques, des menaces et des cas de harcèlement des journalistes d'investigations ont été rapportés. 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.

33. 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 que Ognyan Stefanov, éditeur du site Web d'informations Frognews, eut été gravement blessé lors d'une tentative de meurtre.

34. 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.

35. Bien qu'une loi sur les médias ne soit pas la norme dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, je suggère que l'Assemblée nationale organise un débat sur cette question et rédige 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 pourraient faire appel à l'expertise du Conseil de l'Europe dans ce domaine.

IV. Droits des personnes appartenant à des minorités nationales

36. Selon la Constitution, tous les citoyens sont égaux devant la loi, quelle que soit leur situation ethnique, religieuse et linguistique¹¹. 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.

¹⁰ 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 en surveillant exclusivement si les opérateurs télé et radio respectent la réglementation.

¹¹ Article 6, paragraphe 2 de la Constitution bulgare

37. La situation globale des minorités dans le pays est d'une manière générale plutôt satisfaisante. Autrefois, les Turcs et les Rom 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 28 membres sur 240 à l'Assemblée nationale, et elle est également bien représentée dans les municipalités locales (12,5 % des maires ou 15,2 % des conseillers municipaux).

38. La situation des Rom, en revanche, reste préoccupante. Sur cette question spécifique, je fais référence au rapport sur la situation des Rom en Europe (Rapporteur: M. József Berényi, République slovaque, EPP/CD), qui sera préparé par la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, et qui fera l'objet d'un débat à l'Assemblée en 2009.

39. Les autorités bulgares sont peu disposées à reconnaître l'identité ethnique propre des quelques 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 serré ne m'a pas permis de rencontrer leurs représentants. J'encourage la délégation bulgare à m'envoyer les informations pertinentes sur cette question.

40. A ce sujet, l'exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Umo Ilinden-Pirin c. Bulgarie* est toujours en cours. Cette affaire concerne la dissolution d'un parti politique visant « la reconnaissance de la minorité macédonienne de Bulgarie » et se rapporte à la liberté de réunion de groupes de personnes soutenant cette reconnaissance. Dans cet arrêt du 20 octobre 2005, la Cour de Strasbourg a estimé que la dissolution du parti politique Umo 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.

41. 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 actuellement en cours d'examen. Le Comité des Ministres suit de près ce cas particulier.

42. Lors de ma visite, je n'ai pas obtenu d'explication claire sur les raisons du manque de progrès dans cette affaire et j'ai sollicité de plus amples informations sur les mesures prises pour l'exécution des arrêts de la Cour¹².

43. Selon les informations présentées dans l'avis du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, publié le 5 avril 2004¹³ « 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 Bulgarie¹⁴, 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. » A cet égard, étant donné que mon programme ne me permettait pas d'étudier précisément cette question, j'aimerais également demander aux autorités bulgares de fournir des informations factuelles mises à jour sur cette question, comprenant les mesures mises en œuvre pour régler ce problème.

44. 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.

45. 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 mentionnée ci-dessus.

¹² AS/Jur(2008)24 sur la mise en œuvre des arrêts de l'CtEDH, note introductive du rapporteur, M. Christos Pourgourides, Chypre, PPE/DC

¹³ Avis sur la Bulgarie (adopté le 27 mai 2004) ACFC/OP/I(2006)001

¹⁴ ResCMN(2006)3, adoptée par le Comité des Ministres le 5 avril 2006 lors de la 961e réunion des Délégués des Ministres.

V. Bureau de l'Ombudsman

46. L'institution de l'Ombudsman parlementaire en Bulgarie a été établie par la loi relative à l'Ombudsman qui est entrée en vigueur le 1^{er} 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 Ombudsman national, en avril 2005.

47. Lors de notre rencontre, M. Ganey a soulevé quelques questions concernant le fonctionnement de l'institution, comme la nécessité d'envisager une majorité parlementaire renforcée pour l'élection et la destitution de l'Ombudsman, et a exprimé son souhait de voir un plus grand nombre de personnes faire appel au bureau, y compris des personnes morales. Il a également souhaité que l'on accorde à l'Ombudsman le droit de présenter des projets de loi sur des questions liées à la protection des droits de l'homme et des libertés individuelles.

48. En outre, l'Ombudsman s'est plaint du manque d'indépendance vis-à-vis des autorités locales des ombudsmen locaux ou des médiateurs publics, établis en 2003. Il a suggéré la mise en place d'un cadre juridique prévoyant que ces derniers coopèrent avec l'Ombudsman national et bénéficient de son soutien. Il a également préconisé l'établissement d'une institution d'ombudsmen spécialisés indépendants.

49. Je recommande, comme mes prédécesseurs, d'examiner les propositions de l'Ombudsman parlementaire dans le cadre d'une future révision de la Constitution afin de consolider et renforcer l'efficacité de l'institution de l'Ombudsman.

VI. Efforts pour lutter contre la corruption et les violences policières

i. Mesures anti-corruption

50. La Bulgarie reste un pays avec 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 principale responsable de la 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.

51. Le 26 novembre 2008, la Commission européenne a décidé de bloquer l'accès de la Bulgarie au financement de l'UE 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 dernière en raison de la persévérance des faiblesses du système de contrôle du pays et des cas de fraude et d'irrégularités.

52. Cependant, lors de l'adhésion à l'UE, les autorités bulgares et les autres Etats membres de l'UE 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'UE et de tirer parti de toutes les possibilités, notamment le soutien financier, ouvertes par l'adhésion de la Bulgarie à l'UE. De manière plus générale, ils ont admis que les principes qui sont au cœur de l'UE – 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.* ».¹⁵

53. Dans ce contexte, la Commission 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.

54. La Commission 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.

55. 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 d'information.

56. En 2006, le ministère de l'Intérieur a enregistré 451 plaintes de 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

¹⁵ 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

renvoi de 57 agents et 81 sanctions administratives.¹⁶ J'ai demandé au Ministre de l'Intérieur de me fournir des statistiques actualisées, y compris celles relatives aux enquêtes menées par le ministère sur les actes criminels commis par la police.

57. En janvier 2006, un Conseil pour améliorer la coordination entre les commissions de lutte contre la corruption de l'Assemblée nationale, du Conseil des Ministres et du Conseil judiciaire suprême a été instauré.

58. 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^{er} juin 2007¹⁷, 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 faite par le GRECO aux autorités bulgares « *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).¹⁸

59. En ce qui concerne la lutte contre la criminalité, d'après les informations fournies par le ministère de l'Intérieur, il y a une certaine amélioration. Le nombre de crimes enregistrés a baissé de 9 % par rapport à la même période de l'année dernière (13 % de crimes contre la propriété, 15 % de vols à main armée et 14 % de vols). Au cours de l'année 2008, les opérations de 137 groupes de crime organisé englobant 234 participants ont été mises à jour totalement ou partiellement. 110 personnes ont été inculpées, parmi lesquelles 12 personnes étaient étrangères.

60. J'encourage les autorités bulgares 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*

61. Bien que la formation sur les 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 a entravé les tentatives du gouvernement pour s'attaquer à ces violations.

62. 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,¹⁹ les 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 du système de visites surprises dans les établissements de police et les établissements de détention provisoire par les procureurs, durant lesquelles ils sont censés vérifier toutes la documentation et s'entretenir en privé avec les personnes détenues.

63. Dans ses recommandations, le CPT répétait 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 de la fonction publique 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.

64. 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 relative à des mauvais traitements infligés à des personnes privées de liberté.

¹⁶ idem

¹⁷ Greco RC-II (2007) 4

¹⁸ idem

¹⁹ Report to the Bulgarian Government on the visit to Bulgaria carried out by the CPT from 10 to 21 September 2006, Doc. CPT/Inf (2008) 11

65. Selon les groupes de défense des droits de l'homme, les examens médicaux en cas de violences policières ne sont pas correctement enregistrés, les allégations de violences policières font rarement l'objet d'une enquête et les policiers responsables sont très rarement sanctionnés. Il faudrait mettre un terme à l'impunité des policiers.

66. J'ai demandé des statistiques de la part du Ministre de l'Intérieur et du Ministre de la Justice mais, n'étant pas directement responsables, ils n'ont pas pu me fournir les chiffres requis. J'espère que les autorités bulgares me fourniront ces chiffres à temps pour l'élaboration de mon rapport.

67. La loi autorise l'Ombudsman à examiner les cas de violations des droits de l'homme suite au dépôt d'une plainte ou de sa propre initiative. Je souhaiterais recevoir de plus amples informations de la part du Bureau de l'Ombudsman sur les ressources disponibles pour examiner les plaintes contre la police et les statistiques concernant ce type de plainte.

68. En ce qui concerne la situation dans les prisons, les personnes des ONG chargées de surveiller les prisons indiquent que la brutalité des gardiens envers les détenus, ainsi que la brutalité entre détenus, restent de sérieux problèmes. La corruption continue également à toucher le système.

69. La surpopulation carcérale reste un problème, bien que le ministère de la Justice ait signalé une légère baisse de la population carcérale après l'introduction d'un système de probation. Les 13 prisons²⁰ du pays comptaient 11 165 détenus, chiffre qui selon les estimations du ministère de la Justice était trois fois supérieur à la capacité du système carcéral.

70. J'attends du Ministre de la Justice qu'il me fournisse les statistiques et les informations mises à jour sur la situation des prisons et les efforts réalisés pour remédier à la surpopulation.

VII. Diffamation

71. 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. Toutefois, un casier judiciaire est établi pour les personnes condamnées, ce qui peut être un obstacle considérable dans leur vie professionnelle.

72. 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.* »²¹

73. J'ai soulevé la question avec la plupart de mes interlocuteurs, dont le ministre 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. Je suis convaincu qu'il ne suffit pas d'exclure l'emprisonnement du Code pénal mais qu'il faut purement et simplement en exclure la diffamation. J'attends de la Bulgarie qu'elle dépénalise la diffamation dans de brefs délais.

VIII. Autres questions non réglées

i. Exécution des jugements de la Cour européenne des droits de l'homme

74. La Cour européenne des droits de l'homme a émis 53 jugements en 2007 dans des cas concernant la Bulgarie. 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.

75. La non-exécution d'arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme est partiellement due à 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 avait été prévue par la législation, mais elle reste à mettre en œuvre dans la pratique.

²⁰ y compris la prison pour mineurs Boychinovtsi

²¹ Résolution 1211 (2000), paragraphe 4.ix.

76. Dans un certain nombre d'affaires²² et certaines 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 soit usé de la force de manière excessive (en tuant des personnes avec des armes à feu) soit échoué à rendre des 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 soient survenus dans les années 90, 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) 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.).

77. J'ai soulevé plusieurs cas avec différents interlocuteurs et ai demandé des informations complémentaires concernant les mesures concrètes, à la fois générales et individuelles, qui ont été prises dans les faits pour mettre en oeuvre les arrêts de la Cour de Strasbourg depuis 2000.

78. Le Code de procédure civile bulgare a envisagé la réouverture de procédures civiles jusqu'en mars 2008, mais cette possibilité a été exclue du code en mars 2008. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté en 2000 une recommandation spéciale sur cette réouverture invitant toutes les parties contractantes à la CEDH à s'assurer que leurs systèmes juridiques offrent les possibilités appropriées pour le réexamen des affaires, y compris la réouverture de procédures. Le législateur devrait rétablir la possibilité de réouvrir les procédures judiciaires dans les affaires civiles.

79. J'encourage les autorités à régler la question de la non-exécution des jugements de la Cour de Strasbourg en introduisant des dispositions légales permettant la réouverture d'un procès pour les affaires civiles, et développant la pratique dans les affaires pénales. 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

80. Comme mes prédécesseurs, 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 prisons 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. Loufî, 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.

81. 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'est passé à l'époque soviétique. Etant donné que ces personnes ne sont pas représentées politiquement, j'aimerais demander aux autorités d'examiner leurs demandes qui me semblent légitimes.

IX. Conclusions préliminaires

82. Les faiblesses du système judiciaire bulgare a des répercussions sur l'ensemble de la société ce qui affecte le bon fonctionnement de toutes les institutions démocratiques.

²² *Velikova contre la Bulgarie*, demande n° 41488/98, *Nachova contre la Bulgarie*, demande n° 43577/98 and 43579/98

83. 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 du Conseil de l'Europe dans le but de renforcer l'Etat de droit et la capacité administrative et de finalement respecter ses obligations et engagements en tant qu'Etat membre du Conseil de l'Europe, mais également de l'UE.

84. Lors de ma visite à Sofia, les autorités bulgares ont fait preuve de beaucoup de volonté pour renforcer la coopération avec le Conseil de l'Europe et m'ont promis de solliciter l'avis de la Commission de Venise avant d'adopter des pièces de législation importantes. J'attends des autorités qu'elles s'y tiennent et de la délégation qu'elle me fournissent les réponses à toutes les questions soulevées durant ma visite et rappelées dans cette note d'information dans les plus brefs délais, et de fournir ses observations et information complémentaires accompagnées des documents complémentaires, textes légaux, décrets, etc. Leur coopération me permettra de rédiger une note complète qui tiendra compte de toutes les informations disponibles, comprenant des commentaires fournis par la délégation bulgare, ainsi que des contributions d'autres groupes experts de l'organisation.

ANNEXE

Programme de la visite d'information à Sofia (5-7 novembre 2008)

M. Serhiy HOLOVATY, Président de la Commission de suivi
Mme Marine TREVISAN, co-secrétaire de la Commission de suivi

Mercredi 5 novembre 2008

18h00 Réunions avec des Ambassadeurs du Conseil de l'Europe

Jeudi 6 novembre 2008

09h15-09h45 Rencontre avec le Président de la Cour Suprême, Prof. Lazar GRUEV

10h00-10h30 Rencontre avec le Président de la Cour suprême administrative, M. Konstantin PENCHEV

11h00 Rencontre avec des ONG

13h30-14h15 Rencontre avec le ministre de la Justice, Mme M. TACHEVA

14h30-14h45 Rencontre avec le Président de l'Assemblée Nationale, M. Georgi PIRINSKI

15h15-16h00 Rencontre avec le Médiateur de la République de Bulgarie, M. Ginyo GANEV

16h30-17h15 Rencontre avec le ministre de l'Intérieur, M. Mikhail MIKOV

17h30-18h15 Rencontre avec le Vice-Ministre de l'Administration d'Etat, Mme Maria DIVIZIEVA

19h30 Dîner de travail avec des membres de la délégation de l'APCE sur invitation du Président de la délégation bulgare auprès de l'APCE, M. Younal LOUTFI

Vendredi 7 novembre 2008

08h30-11h10 Rencontre avec les chefs des groupes politiques représentés au sein du parlement :

08h30-08h50 Groupe parlementaire des forces démocratiques unifiées, M. Yordan BAKALOV

08h50-09h10 Groupe parlementaire des démocrates pour une Bulgarie forte, M. Ivan KOSTOV

09h10-09h30 Groupe parlementaire de l'Union du peuple bulgare,
Co-présidents : M. Krasimir KARAKACHANOV et M. Stefan SOFIYANSKI

09h30-09h50 Groupe parlementaire de la nouvelle démocratie bulgare, M. Borislav RALCHEV

09h50-10h10 Groupe parlementaire de la coalition « Ataka », M. Volen SIDEROV

10h10-10h30 Groupe parlementaire du mouvement national Simeon II, M. Plamen MOLLOV

10h30-10h50 Groupe parlementaire de la coalition pour la Bulgarie, M. Angel NAYDENOV

10h50-11h10 Groupe parlementaire du mouvement pour les droits et libertés, M. Ahmed DOGHAN

11h15-11h45 Rencontre avec le Président de la société civile et de la Commission des médias,
M. Ivo ATANASSOV

11h45-12h15 Rencontre avec le Président de la Commission des droits de l'homme et des confessions
religieuses, Prof. Ognyan GERDJIKOV

14h00-15h30 Rencontre avec des ONG

- 16h00-17h00 Réunion conjointe avec des représentants de différentes églises et de confessions religieuses
- 17h00-18h00 Réunion conjointe avec le Directeur de la télédiffusion nationale bulgare, le Président du Conseil des médias électroniques et le Président de l'union des journalistes bulgares