



DECLASSIFIÉ¹

AS/Mon(2016) 28

20 septembre 2016

fmondoc28_2016

or. Anglais

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

Dialogue postsuivi avec la Bulgarie

Note d'information sur une visite d'information à Sofia (8-9 juin 2016)

Corapporteurs: M. Frank Schwabe, Allemagne, SOC et M. Zsolt Németh, Hongrie, PPE/DC

I. Introduction

1. M. Németh a été nommé corapporteur pour la Bulgarie le 28 janvier 2016. Une visite des corapporteurs a été organisée à Bruxelles peu après, le 1^{er} mars 2016, pour procéder à un échange de vues avec des agents de la Commission européenne chargés de questions relatives à la Bulgarie. Les thèmes débattus à cette occasion figurent dans la présente note. Une visite d'information des corapporteurs à Sofia a été organisée les 8-9 juin 2016, peu de temps après la fin de la présidence bulgare du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (10 novembre 2015 – 18 mai 2016).

2. Nous souhaitons rappeler que la Résolution 1915 (2013)² formule un certain nombre de recommandations dans les domaines suivants: système judiciaire, corruption, pratiques abusives exercées par des membres des forces de l'ordre, médias, minorités nationales et droit électoral. Dans son dernier paragraphe, la résolution stipule que: «Compte tenu de ce qui précède, l'Assemblée décide de poursuivre le dialogue postsuivi avec les autorités bulgares concernant la réforme du judiciaire, la liberté des médias, la transparence de la propriété et la révision du Code électoral, et de continuer à suivre de près, conformément à ses procédures internes, l'évolution de la situation dans ce pays.» Nous souhaitons souligner que ce paragraphe ne vise pas à restreindre le nombre de sujets s'inscrivant dans le cadre du dialogue postsuivi. Au contraire, la dernière partie de la phrase a été ajoutée afin de s'assurer que le paragraphe précité, qui fixe les orientations des travaux futurs, ne pourra pas être interprété comme limitant les questions susceptibles d'être soulevées par les rapporteurs. Notre rôle en tant que corapporteurs consiste à examiner les engagements et obligations du pays et à veiller au suivi de toute recommandation formulée par l'Assemblée dans sa précédente résolution portant sur l'ensemble des domaines susmentionnés.

3. La précédente visite des corapporteurs en Bulgarie était principalement axée sur les élections locales, la réforme judiciaire, la lutte contre la corruption, la liberté d'expression et des médias, le traitement et les conditions de détention des personnes privées de liberté et les droits des minorités, dont les Roms. Au cours de notre visite du mois de juin 2016, nous nous sommes intéressés aux événements politiques récents, y compris à la préparation de la prochaine élection présidentielle. Nous nous sommes concentrés sur la réforme de l'appareil judiciaire et la lutte contre la corruption. Nous avons également discuté de questions touchant aux droits de l'homme telles que la situation des minorités, des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés. D'autres thèmes mentionnés dans la présente note ont également été abordés au cours de nos discussions, dont la liberté des médias à laquelle nous accorderons plus d'attention durant notre prochaine visite.

4. Nous nous sommes entretenus avec le Premier ministre, le ministre des Affaires étrangères, le ministre de l'Intérieur, le ministre de l'Éducation et des Sciences et le vice-ministre de la Justice. Au parlement, nous avons rencontré le Président du parlement, la délégation parlementaire bulgare auprès de

¹ Document déclassifié par la Commission de suivi lors de sa réunion du 10 octobre 2016.

² <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=19402&lang=en>.

l'APCE, ainsi que des représentants de divers groupes parlementaires. Nous avons également discuté avec la Médiatrice de la Bulgarie et des représentants d'organisations de la société civile et de la communauté internationale. Nous tenons à remercier le Parlement bulgare et en particulier la présidente de la délégation bulgare auprès de l'Assemblée pour le programme de la visite et l'aide précieuse prêtée à notre délégation.

5. Comme la Roumanie, la Bulgarie demeure assujettie au Mécanisme de coopération et de vérification de la Commission européenne (MCV) dans les domaines de la réforme du système judiciaire et de la lutte contre la corruption et le crime organisé. Le dernier rapport de la Commission européenne a été publié le 27 janvier 2016. Le Conseil européen a adopté le 15 mars 2016 ses conclusions³ sur le MCV, dans lesquelles il reconnaissait que des mesures prometteuses avaient été prises pour relancer le processus de réforme, mais estimait qu'il fallait de toute urgence intensifier les efforts dans l'ensemble. De même, tout en se félicitant de l'engagement politique du gouvernement en faveur des réformes, le Conseil jugeait important de parvenir à un consensus politique plus large et sans équivoque en faveur de la réforme pour encourager des initiatives et progrès concrets. Il fallait pour ce faire renforcer et préserver l'indépendance, la responsabilisation et l'intégrité de la magistrature; intensifier la lutte contre la corruption, en particulier à haut niveau, et adopter une nouvelle loi relative à la lutte contre la corruption; et enfin, redoubler d'efforts dans le combat contre le crime organisé.

II. Évolutions politiques

Informations générales

6. Un nouveau gouvernement de coalition de centre-droit a pris ses fonctions en Bulgarie après les élections anticipées d'octobre 2014. Le parti Citoyens pour le développement européen de la Bulgarie (GERB), au pouvoir de 2009 à 2013, a remporté les élections mais n'a pas obtenu une majorité suffisante pour gouverner seul. Un accord de coalition a donc été signé avec le Bloc réformiste (incluant l'Union nationale agraire bulgare, l'Union des forces démocratiques, les Démocrates pour une Bulgarie forte,⁴ le Mouvement Bulgarie pour les citoyens et le parti des Citoyens pour la liberté et la dignité). Bien que ne faisant pas officiellement partie du gouvernement minoritaire, le Front patriotique (incluant le Mouvement national bulgare (VRMO) et le Front national pour le salut de la Bulgarie (NFSB)) et l'Alternative pour la renaissance bulgare (ABV), avaient un accord de partenariat avec le gouvernement dirigé par le GERB.⁵ L'opposition se composait alors du parti socialiste bulgare (BSP), du Mouvement pour les droits et libertés (DPS), du parti démocratique bulgare et du parti Ataka.

7. Le Parlement bulgare se compose de huit groupes parlementaires et de 12 parlementaires indépendants. Le GERB compte 84 sièges sur les 240 du parlement, 121 voix étant nécessaires pour obtenir une majorité minimum. Dans cette situation, le Premier ministre Boyko Borissov a la tâche difficile de maintenir l'unité du gouvernement minoritaire et de gagner l'appui de mouvements politiques divergents. Compte tenu de la répartition des forces politiques en présence au parlement et des majorités fluctuantes, la législation a été adoptée dans le cadre d'accords ponctuels. Malgré son apparente fragilité, le cabinet de coalition a jusqu'à présent réussi à surmonter des obstacles majeurs et à favoriser l'adoption de lois importantes au parlement.

8. Korneliya Ninova, nouvelle présidente du parti socialiste, a été nommée en mai 2016. Au cours des derniers mois, l'opposition socialiste a tenté de former de nouvelles alliances. En août 2016, les négociations sur la création d'une coalition entre le BSP et l'ABV en vue des futures élections présidentielles auraient été interrompues⁶.

Prochaines élections présidentielles

9. Les prochaines élections présidentielles doivent avoir lieu le 6 novembre 2016. Le Président et le Vice-Président seront élus pour un mandat de cinq ans. Le Président en exercice, Rosen Plevneliev, a déclaré qu'il ne se présenterait pas à ces élections.

³ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/15-conclusions-cooperation-and-verification-mechanism/>.

⁴ En décembre 2015, des députés des rangs des Démocrates pour une Bulgarie forte ont quitté la coalition.

⁵ Au début du mois de mai 2016, l'Alternative pour la renaissance bulgare (ABV) a retiré son soutien au gouvernement et a rejoint l'opposition.

⁶ <http://www.focus-fen.net/news/2016/08/23/410555/bulgarian-socialist-party-cuts-presidential-elections-coalition-talks-with-abv-party.html>.

10. L'OSCE/BIDDH a mené une mission d'évaluation des besoins (MEB) peu avant notre visite (du 31 mai au 3 juin 2016) dont il a publié le rapport le 27 juin 2016.⁷ Sur la base des conclusions de ce rapport, la MEB de l'OSCE/BIDDH a recommandé l'intervention d'une mission restreinte d'observation des élections (MROE) en Bulgarie pour évaluer la conduite des élections présidentielles de 2016, en fonction de la disponibilité des ressources. Le 20 juin 2016, le Bureau de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a décidé de constituer une commission ad hoc multipartite de 13 membres pour observer les élections présidentielles en Bulgarie.

11. Le scrutin présidentiel prochain se déroulera conformément au Code électoral modifié. Nous avons été informés que plusieurs modifications avaient été adoptées après le dernier avis formulé en mars 2014 par la Commission de Venise sur la question. Nous avons également été avertis des récentes procédures législatives relatives à la législation électorale. Certains de nos interlocuteurs se sont plaints que des modifications importantes aient été apportées très peu de temps avant les élections et sans consultation publique participative, au mépris des bonnes pratiques internationales.

12. Les modifications du droit électoral décidées dans le cadre de référendums passés et à venir paraissent avoir créé une certaine confusion quant à la situation actuelle du Code électoral et nous espérons voir les choses s'éclaircir bien en amont du scrutin.

13. Concernant les modifications récentes du Code électoral, la coalition au pouvoir a amorcé à l'issue du référendum du 25 octobre 2015 une réforme électorale visant à instaurer le vote électronique à distance. En avril 2016, le parlement a fixé un calendrier précis des essais pilotes de vote électronique – qui seront menés tout au long de l'année 2018 – et du transfert à la Commission électorale centrale des responsabilités ayant trait au vote par machine et à distance. Cette évolution du Code électoral a poussé divers groupes politiques représentés au parlement à proposer d'autres modifications du Code électoral.

14. Le 20 avril 2016, le parlement a approuvé des modifications du Code électoral qui rendaient notamment le vote obligatoire, interdisaient la tenue simultanée d'élections et de référendums nationaux, ainsi que le transfert du Conseil des Ministres aux commissions électorales centrale et locales de la plupart des responsabilités relatives aux élections, et limitaient les lieux de vote à l'étranger aux ambassades et aux consulats. Les modifications ont été approuvées par les votes du GERB, du Parti socialiste bulgare, du Mouvement pour les droits et libertés et du Front patriotique. Le Bloc réformiste s'est quant à lui prononcé contre la plupart des modifications et l'ABV contre certaines d'entre elles.

15. Le 26 avril 2016, les groupes parlementaires du GERB, du Bloc réformiste (à l'exception des Démocrates pour une Bulgarie forte), du Front patriotique ainsi que de l'ABV sont parvenus à un accord sur ces modifications du Code électoral. Plutôt que de restreindre les lieux de vote de l'étranger aux ambassades et aux consulats, la coalition gouvernementale a décidé d'ouvrir un maximum de 50 bureaux de vote dans un même pays. Elle est également convenue qu'il incomberait au Président de fixer la date des référendums, que ceux-ci se déroulent ou non la même année qu'une élection nationale. Quant au vote obligatoire, les électeurs n'ayant pas voté à deux élections nationales successives de même type sans raison valable seront radiés des listes électorales. Si ces électeurs souhaitent leur réinscription, ils devront la solliciter eux-mêmes.

16. C'est sur la base de cet accord que le parlement a adopté ces modifications le 28 avril 2016, avant que le Président y oppose son veto. Le 18 mai 2016, le parlement a passé outre le veto et adopté les modifications du Code électoral.

17. Après notre visite, le 13 juillet 2016, le parlement a approuvé en seconde lecture l'amendement définissant les règles du vote à l'étranger. Le projet de loi prévoit un nombre limite de 35 bureaux de vote par pays (autre que la Bulgarie) pour les élections et référendums nationaux. Pour ouvrir un bureau de vote dans des endroits dépourvus de représentation diplomatique ou consulaire, il faut que 60 citoyens en fassent la demande avant que la commission électorale centrale prenne une décision dans un sens ou dans l'autre.

18. Lors de notre réunion avec les parlementaires du Mouvement pour les droits et libertés, ceux-ci se sont dits préoccupés par les projets de modifications présentés par le Front patriotique concernant le nombre de bureaux de vote à l'étranger. Ils ont affirmé que l'objectif – déclaré – de ces modifications était de restreindre, entre autres, le droit de vote des citoyens bulgares d'origine ethnique turque vivant en Turquie. Ils ont également déploré d'autres dispositions du Code électoral qu'ils considèrent comme discriminatoires, dont celles portant sur la durée de séjour minimum requise pour obtenir le droit de vote aux élections locales

⁷ <http://www.osce.org/odihr/elections/bulgaria/248771?download=true>.

et aux élections au Parlement européen, ainsi que sur l'interdiction de l'usage de langues minoritaires pendant les campagnes électorales. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont formulé dans leur avis commun du mois de mars 2014 relatif au Code électoral bulgare⁸ une recommandation préconisant d'autoriser l'emploi de langues minoritaires lors des campagnes électorales.

19. Les députés du BSP que nous avons rencontrés se sont dits inquiets des modifications apportées au Code électoral, notamment en ce qui concerne l'élargissement des pouvoirs des commissions électorales locales, lesquelles n'auraient selon eux pas les compétences et ressources nécessaires pour mener à bien leurs nouvelles tâches.

20. Le 26 juillet, la Médiatrice de la Bulgarie a saisi la Cour constitutionnelle à propos de dispositions du Code électoral qui prévoyaient des sanctions pour les électeurs n'ayant pas exercé leur droit de vote.

21. Lors de notre visite, nous avons été informés que deux projets de référendums étaient en cours. Il s'agit pour l'un d'eux d'un référendum en six questions⁹ proposé par le producteur de télévision et homme de scène Slavi Trifonov, soutenu par 572 650 signatures réglementaires.¹⁰ Le 28 juillet 2016, à l'issue de notre séjour, la Cour constitutionnelle (qui avait été saisie par le Président de la République) a jugé inconstitutionnelles – et rejeté – trois questions sur six. Les trois questions restantes, qui seront posées lors d'un référendum national qui se tiendra en même temps que les élections présidentielles, portent sur: l'instauration d'un système à scrutin majoritaire pour élire les parlementaires; l'instauration du vote obligatoire (bien que le parlement ait déjà légiféré en la matière); la mise en place de subventions publiques d'un montant d'un lev bulgare¹¹ par suffrage réglementaire à destination des partis et coalitions politiques.

22. La demande d'un autre référendum en cinq points¹² déposée avant notre venue par l'homme d'affaires Veselin Mareshki a été rejetée par le parlement le 29 juillet 2016 pour n'avoir pas obtenu le nombre requis de signatures réglementaires.

23. Après notre visite, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu dans l'affaire *Kulinski et Sabev c. Bulgarie*¹³ un arrêt concluant à une violation de l'article 3 du Protocole n°1 (Droit à des élections libres) à la Convention européenne des droits de l'homme. L'affaire portait sur l'interdiction constitutionnelle du droit de vote des personnes détenues en Bulgarie. La Cour a confirmé dans sa jurisprudence antérieure qu'une restriction générale, automatique et indifférenciée au droit de vote infligée aux détenus était disproportionnée au but légitime poursuivi. Cette question de la restriction au droit de suffrage des citoyens purgeant une peine de prison, quelle que soit la gravité de l'infraction commise, a également été soulevée par la Commission de Venise dans son avis de 2014 sur le Code électoral bulgare.

24. Nous tenons ici à rappeler la bonne pratique électorale qui consiste à assurer la constance de la législation électorale et en particulier des éléments fondamentaux du cadre juridique. Aucun changement essentiel ne devrait être apporté moins d'un an avant un scrutin, comme l'a signalé la Commission de Venise dans son précédent avis sur le Code électoral bulgare.¹⁴ Nous observons que depuis 2014, la Commission de Venise n'a pas été saisie pour avis concernant des modifications du droit électoral. Nous encourageons les autorités à tirer pleinement parti du savoir-faire de la Commission de Venise avant d'apporter des changements à la législation électorale.

⁸ Avis juridique conjoint sur le nouveau projet de Code électoral du mois de mars 2014 de la Commission de Venise et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH): [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)001-e).

⁹ 1) Etes-vous favorable à une élection des membres du parlement à la majorité absolue en deux tours de scrutin? 2) Etes-vous d'accord pour réduire le nombre de membres du parlement [de 240] à 120? 3) Soutenez-vous l'instauration du vote obligatoire lors des élections et des référendums? 4) Etes-vous favorable à la possibilité du vote électronique à distance lors des élections et des référendums? 5) Etes-vous favorable à l'allocation annuelle pour le financement des partis et coalitions politiques d'une subvention de l'État d'un lev bulgare (BGN) pour chaque vote réel enregistré lors des dernières élections? 6) Etes-vous favorable à une élection à la majorité absolue en deux tours des directeurs des directions de district relevant du ministère de l'Intérieur et des chefs des départements régionaux au sein des directions de district du ministère de l'Intérieur?

¹⁰ Nombre supérieur au seuil des 400 000 signatures exigées pour un référendum organisé à l'initiative des citoyens.

¹¹ Soit à peu près 0,50 €.

¹² Les questions avaient trait à: 1) l'introduction d'une réglementation de l'Etat relative au marché des carburants pour garantir une diminution des prix nets; 2) la suppression de l'interdiction faite à un particulier de posséder plus de quatre pharmacies dans le même pays; 3) la suppression des subventions publiques pour les partis et les coalitions; 4) la réduction du nombre de membres du parlement; 5) la révocation de l'immunité de poursuites pénales du législateur.

¹³ Requête n° 63849/09; arrêt rendu le 21 juillet 2016 [non encore définitif].

¹⁴ Avis juridique conjoint sur le nouveau projet de Code électoral du mois de mars 2014 de la Commission de Venise et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH): [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)001-e).

III. Réforme du système judiciaire

25. La réforme judiciaire a été l'un des principaux objets de notre visite. Nous nous sommes félicités au cours de nos réunions du processus en cours et des mesures encourageantes prises pour relancer le processus de réforme de la justice, et notamment de la modification de la Constitution adoptée en décembre 2015 au parlement à une large majorité. Nous avons insisté sur la nécessité d'une volonté politique pour pouvoir poursuivre et accélérer le processus de réforme.

26. Dans son rapport d'évaluation du quatrième cycle de 2015¹⁵ sur «La prévention de la corruption parmi les parlementaires, les juges et les procureurs en Bulgarie», le GRECO a estimé que le système judiciaire était resté très vulnérable aux ingérences politiques indues. Il a également mis en doute l'efficacité de l'application des normes d'intégrité au sein de l'appareil judiciaire et jugé que la mise en œuvre du principe d'affectation aléatoire des affaires dans les tribunaux et au sein du ministère public devait être garantie en pratique et faire l'objet de contrôles plus stricts. Dans ses conclusions¹⁶ sur le Mécanisme de coopération et de vérification, adoptées le 15 mars 2016, le Conseil de l'Union européenne a souligné que la Bulgarie devait en priorité s'efforcer de mettre fin aux polémiques sur l'ingérence politique dans le système judiciaire et aux problèmes d'intégrité concernant les nominations, de concentrer son action sur la nécessité d'améliorer le suivi des insuffisances et d'y remédier, et d'appliquer effectivement les décisions des tribunaux. Il demeure indispensable de réformer le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) et le parquet, et de renforcer les pouvoirs de l'Inspection judiciaire.

27. A la fin du mois de juillet 2015, le Président de l'Assemblée nationale de Bulgarie a sollicité l'avis de la Commission de Venise sur les projets de modifications de la Constitution bulgare dans le domaine de la justice proposés par le ministre de la Justice et présentés devant l'Assemblée nationale par le président de cette dernière ainsi que par certains députés. Les modifications proposées portaient sur plusieurs questions d'importance dans le domaine judiciaire. Elles concernaient notamment des changements structurels et organisationnels du CSM qui le scindaient en deux chambres (l'une pour les juges et l'autre pour les procureurs et les enquêteurs, les juges et les procureurs occupant des fonctions professionnelles et disciplinaires distinctes et indépendantes). Elles renforçaient également les pouvoirs de l'Inspection au sein du CSM par de nouvelles fonctions visant à garantir la mise en œuvre de la responsabilité et l'intégrité de l'ordre judiciaire (enquêtes sur les conflits d'intérêts pour les juges et procureurs, vérification des déclarations de patrimoine, etc.). Enfin, elles ouvraient au Conseil de la Cour suprême l'accès à la Cour constitutionnelle (lorsqu'une loi porte atteinte aux droits de l'homme et aux libertés).

28. Dans son avis¹⁷ adopté en octobre 2015, la Commission de Venise s'est dite satisfaite des efforts déployés en vue de réformer le CSM pour en faire un organisme autonome du système judiciaire bulgare, étape importante du processus plus général de la réforme judiciaire. Elle s'est notamment félicitée de la proposition de division du CSM en deux chambres distinctes à la composition mixte pour les juges et les procureurs (juges/procureurs élus par leurs pairs et par des membres non magistrats élus par l'Assemblée nationale, et, en qualité de membres de droit, les Présidents de la Cour suprême de cassation et de la Cour suprême administrative et le Procureur général). Elle s'est également félicitée que chaque chambre soit dotée de compétences distinctes pour traiter de questions concernant les professions respectives de ses membres. Le renforcement de l'Inspection du CSM comme moyen de résoudre plus efficacement les problèmes d'intégrité et les conflits d'intérêts au sein du système judiciaire, ainsi que l'ouverture d'un accès indirect des citoyens à la Cour constitutionnelle – via le Conseil de la Cour suprême – ont également été accueillis avec satisfaction, comme autant de mesures prises dans la bonne direction.

29. La Commission de Venise a néanmoins observé qu'en dépit de ses précédentes recommandations, les projets de modifications relatifs à certains aspects importants de l'organisation et du fonctionnement du CSM n'allaient pas assez loin. Les principales recommandations de la Commission de Venise restées sans effet préconisaient:

- de mettre en place l'exigence d'une majorité qualifiée et des mécanismes de déblocage pour l'élection des membres non professionnels du CSM par l'Assemblée nationale; d'offrir les conditions nécessaires pour assurer – grâce à des règles électorales spécifiques – une représentation proportionnelle et équitable au sein des chambres du CSM de tous les niveaux de juridiction/du parquet;
- de reconsidérer la répartition des compétences entre la plénière et les deux chambres du CSM pour veiller au plein respect du principe d'indépendance entre les différentes professions du milieu judiciaire;

¹⁵ GRECO: [Rapport d'évaluation](#) du quatrième cycle sur la Bulgarie concernant la prévention de la corruption parmi les parlementaires, les juges et les procureurs, adoption: 27 mars 2015, publication: 13 mai 2015.

¹⁶ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7118-2016-INIT/en/pdf>.

¹⁷ [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)022-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)022-e).

- de prévoir l'adoption par un vote à main levée des décisions de la plénière et des chambres du CSM, y compris dans les affaires disciplinaires, tout en garantissant le droit des juges à une audience équitable;
- de reconsidérer le rôle du ministre de la Justice par rapport au CSM compte tenu du risque d'ingérence induite;
- d'élargir l'accès à la Cour constitutionnelle, en donnant aux juges le pouvoir de soulever des questions de constitutionnalité à tous les niveaux lorsqu'ils sont appelés à appliquer des lois jugées inconstitutionnelles, ainsi qu'en instaurant une procédure de plaintes individuelles directes sélectionnées grâce à des filtres de recevabilité.

30. La Commission de Venise a constaté que d'autres mesures importantes étaient indispensables à la réussite de la réforme du système judiciaire bulgare. Celles-ci devaient notamment inclure – composante primordiale du processus de réforme – une transformation radicale du ministère public pour en améliorer l'efficacité et la responsabilisation et renforcer l'autonomie fonctionnelle des procureurs.

31. Le 16 décembre 2015, le Parlement bulgare a adopté les modifications constitutionnelles en troisième (et dernière) lecture. La proposition consistant à scinder le CSM en deux chambres séparées de juges et de procureurs a été approuvée, de même que la mise en place de l'exigence d'une majorité qualifiée pour l'élection de membres non professionnels du CSM par l'Assemblée nationale. Certaines critiques ont été émises concernant la redistribution des quotas au sein du CSM, laquelle nuirait à l'indépendance des tribunaux en augmentant le nombre de nominations politiques au sein de la chambre des juges, tout en renforçant le rôle du Procureur général au sein de la chambre des procureurs. Hristo Ivanov, ancien ministre de la Justice et l'un des principaux artisans de la réforme, a présenté sa démission parce qu'il considérait que la réforme avait été par trop édulcorée.

32. En vertu des modifications constitutionnelles, les modifications conséquentes de la législation doivent être adoptées dans les 90 jours. Le 31 mars 2016, l'Assemblée nationale bulgare a adopté une première série de modifications de la loi relative au pouvoir judiciaire bulgare, en mettant en œuvre les principales dispositions des modifications constitutionnelles, relatives par exemple à la division du CSM entre – d'une part – des collèges séparés supervisant les tribunaux et – d'autre part – le parquet. Lors de notre visite, une seconde série de modifications à la loi relative au pouvoir judiciaire était pendante devant le Conseil des Ministres. Ces modifications auraient eu trait: à la procédure de désignation des jurés; à l'autonomie des tribunaux, notamment concernant la restriction des pouvoirs des cadres administratifs des tribunaux; à la décentralisation du parquet; et enfin, aux dispositions portant sur les pouvoirs et compétences octroyés à l'Inspection du CSM.

33. Si la plupart de nos interlocuteurs considéraient que les modifications constitutionnelles constituaient un pas en avant sur la voie de la réforme du système judiciaire bulgare, des représentants de la société civile et de la magistrature ont regretté l'edulcoration de la version définitive des modifications législatives, estimant que c'était là une occasion ratée. L'une des principales difficultés soulevées par certains de nos interlocuteurs était la responsabilisation insuffisante du ministère public, dont la réforme continue à faire peu de cas. Le bureau du Procureur général ne serait pas soumis au système d'équilibre des pouvoirs et exercerait une influence sur l'ensemble du parquet de par sa structure hiérarchique. La réforme aurait en outre échoué à réduire l'influence politique sur la magistrature et le contrôle parlementaire exercé sur le collège des procureurs en raison de la répartition en deux chambres entre pairs et membres non professionnels.

34. Nous avons regretté au cours de nos réunions que le premier train de modifications de la loi relative au pouvoir judiciaire n'ait pas été transmis à la Commission de Venise pour avis et avons insisté pour que le second lui soit envoyé. La vice-ministre de la Justice s'est dite disposée à le faire. Cette démarche aurait permis à l'ensemble des forces parlementaires de prendre en compte les recommandations de la Commission de Venise lors de la discussion et de l'adoption des modifications à la loi relative au pouvoir judiciaire. Finalement, nous avons appris que la Commission de Venise n'avait pas été saisie. Le 26 juillet 2016, le second train de modifications a été adopté au Parlement. Eu égard à l'importance de la réforme judiciaire pour le pays et afin de disposer d'une évaluation complète des mesures adoptées, nous suggérons à la commission de suivi de saisir la Commission de Venise pour avis sur les deux trains de modifications à la loi relative au pouvoir judiciaire.

35. Dans son arrêt rendu en 2009 dans l'affaire *Kolevi c. Bulgarie*¹⁸, dont l'exécution est en cours d'examen par le Comité des Ministres, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu au défaut d'une enquête indépendante, objective et efficace sur le meurtre du premier requérant en raison de l'absence, en droit bulgare, de garanties suffisantes pour mener une enquête indépendante sur les infractions qu'un

¹⁸ Cour européenne des droits de l'homme, requête n° 1108/02, arrêt rendu le 5 novembre 2009.

Procureur général ou d'autres hauts fonctionnaires proches de celui-ci peuvent être soupçonnés d'avoir commis.

36. Nous avons été informés au cours de notre visite que quatre procureurs venus du Royaume-Uni, d'Allemagne, des Pays-Bas et d'Espagne devaient effectuer une analyse indépendante du modèle structurel et fonctionnel du parquet – y compris concernant sa hiérarchie, ses structures spécialisées, son intégrité, sa transparence et sa charge de travail. Ils se sont mis au travail le 27 juin 2016. Le rapport devrait paraître à la fin de l'année et l'on espère qu'il sera pris en compte pour la rédaction du prochain rapport du MCV de la Commission européenne.

37. La question plus générale des poursuites pénales et de l'inefficacité des enquêtes pénales a été soulevée par des représentants de la société civile. L'inefficacité de ces enquêtes, qui se solde non seulement par de mauvais traitements policiers, mais aussi par des blessures corporelles, des meurtres ou des viols commis par des particuliers, a été récemment reconnue par la Cour comme un problème systémique, notamment dans son arrêt rendu dans l'affaire *S.Z. c. Bulgarie* le 17 mars 2015. A ce jour, plus de 55 arrêts ont été rendus par la Cour européenne des droits de l'homme sur ce sujet.¹⁹

38. Nous nous sommes entretenus de la durée des procédures judiciaires lors de notre réunion avec la Médiatrice. Le Comité des Ministres a clos la surveillance de l'exécution des deux arrêts pilotes de la Cour européenne des droits de l'homme – *Dimitrov et Hamanov c. Bulgarie* (poursuites pénales) et *Finger c. Bulgarie* (poursuites civiles) en septembre 2015, suite à l'introduction par les autorités bulgares d'un ensemble de recours internes compensatoires, que la Cour a considéré comme efficaces. Les autorités bulgares n'en doivent pas moins poursuivre leurs efforts, en particulier pour réduire la durée des procédures judiciaires devant des tribunaux débordés, éviter les retards au stade de l'enquête préliminaire et mettre en place un recours accélérateur effectif en matière pénale. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme témoigne de la persistance des difficultés concernant la durée des procédures civiles devant des tribunaux engorgés.

IV. Lutte contre la corruption

39. Au cours de nos réunions avec le Premier ministre et le ministre des Affaires étrangères, ces derniers nous ont informés que la lutte contre la corruption était l'une des priorités majeures du gouvernement et que l'adoption de certaines mesures avait permis de réaliser des progrès en ce domaine. Le Premier ministre a notamment fait état des bons résultats du Centre de coordination interministériel de lutte contre la contrebande et du Service de contrôle des marchandises et cargaisons à haut risque, dont l'objectif premier est d'assurer la concertation et la coordination des actions de lutte contre la contrebande entre les autorités compétentes – dont les divers services de police, l'administration fiscale, les douanes et l'Agence d'Etat pour la sécurité nationale. Ils ont également mentionné la loi modifiée sur la passation des marchés publics, ainsi que les améliorations apportées aux procédures en la matière.

40. Dans son rapport d'évaluation du quatrième cycle 2015²⁰ sur «La prévention de la corruption parmi les parlementaires, les juges et les procureurs en Bulgarie», le GRECO a reconnu que la prévention et la répression de la corruption constituent depuis longtemps une priorité en Bulgarie. Toutefois, en raison de la complexité des réglementations et de l'arsenal d'instruments de déclaration et d'organismes de surveillance, l'effet cumulatif désiré ou les changements qualitatifs des efforts de prévention de la corruption se font encore attendre. Le GRECO a relevé l'absence de résultats perceptibles en matière de détection et de répression des actes contraires aux dispositions légales relatives aux conflits d'intérêts et aux déclarations de patrimoine. Dans ses conclusions, telles qu'adoptées par le Conseil «Affaires générales» le 15 mars 2016,²¹ le Mécanisme de coopération et de vérification constate qu'il est difficile d'établir un bilan dans le domaine de la lutte contre la corruption et le crime organisé. Il déclare que l'intensification de la lutte contre la corruption, en particulier à haut niveau, est impérative si l'on veut obtenir des résultats concrets et soutenus. L'une des priorités premières devrait consister à adopter une nouvelle loi de lutte contre la corruption visant à conforter les intentions déclarées de la stratégie adoptée en ce domaine.

41. Dans le cadre de sa dernière stratégie de réforme, le gouvernement a cherché à faire fusionner le Centre de prévention et de répression de la corruption et de la criminalité organisée (BORKOR) et la Commission pour la prévention et l'identification des conflits d'intérêts, ainsi que certains services du Bureau

¹⁹ La Cour a estimé que l'arrêt étant sous la surveillance soutenue du CM, la Bulgarie devait s'attaquer à ce problème en coopération avec ce dernier.

²⁰ GRECO: [Rapport d'évaluation](#) du quatrième cycle sur la Bulgarie concernant la prévention de la corruption parmi les parlementaires, les juges et les procureurs, adoption: 27 mars 2015, publication: 13 mai 2015.

²¹ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7118-2016-INIT/en/pdf>.

national d'audit enquêtant sur les déclarations de patrimoine des élus. En septembre 2015, un projet de loi sur la lutte contre la corruption parmi les personnes occupant de hautes fonctions publiques avait déjà été soumis au parlement qui l'avait rejeté en première lecture. En 2016 avait eu lieu une seconde tentative pour lancer un nouveau débat sur une version modifiée du projet de loi. Ce projet était encore débattu au moment de notre visite. Le projet de loi sur la prévention de la corruption et la confiscation des biens illégalement acquis prévoit la création d'un organisme unique de lutte contre la corruption – le Bureau national pour la prévention de la corruption et la confiscation des biens illégalement acquis – qui regrouperait les quatre organismes existants, soit: la Commission pour la prévention et l'identification des conflits d'intérêts, la Commission de confiscation des avoirs illicites, le Centre de prévention et de répression de la corruption et de la criminalité organisée (BORKOR) et enfin le Bureau national d'audit. Le bureau du directeur et de ses quatre adjoints sera élu par le parlement. Nous avons été informés lors de notre visite que le projet de loi devait être présenté en première lecture devant l'Assemblée nationale réunie en séance plénière avant les vacances parlementaires.

42. Nous avons constaté que nos interlocuteurs – principalement membres de partis d'opposition et d'organisations de la société civile – étaient engagés dans une controverse quant à la création d'un organisme unique chargé des questions les plus diverses. Les garanties nécessaires à l'indépendance de cet organe n'auraient pas été mises en place, notamment concernant les procédures de nomination, et l'équilibre des pouvoirs serait inexistant. Fusionner plusieurs organismes ayant des fonctions propres en une institution unique comporterait certains risques entre autres liés à son efficacité. Selon eux, cette institution pourrait de plus devenir l'instrument d'influences externes. Le projet de loi a été critiqué, en particulier pour ce qui est du type de majorité exigée pour l'élection des dirigeants du nouvel organisme ainsi que des dispositions détaillées relatives aux dénonciations anonymes de corruption. Il a été également dénigré parce qu'il réduisait le nombre de fonctionnaires requis pour présenter les déclarations annuelles de patrimoine par rapport à celui fixé par les réglementations en vigueur.

43. Le projet de loi était soutenu par des représentants du GERB et de son partenaire minoritaire, le Bloc réformiste. Lors de notre réunion avec Meglena Kouneva, initiatrice de la loi, nous avons appris que les leçons tirées de l'expérience de 2015 avaient été comprises et que le projet de loi avait été rédigé en conséquence. En effet, cette institution qui disposerait de davantage de pouvoirs serait élue et révoquée par le parlement, et donc tenue de rendre des comptes. Concernant les nominations, l'une des garanties était l'exigence de ne pas avoir été membre de l'appareil d'un parti au cours des deux années précédentes et d'être juriste. Selon M^{me} Kouneva, il importait que le projet de loi soit adopté en première lecture. Il pourrait ainsi être modifié entre deux lectures au parlement pour autant que l'esprit de la loi demeure inchangé. À l'issue de notre visite, le 30 juin 2016, le parlement a adopté le projet de loi en première lecture.

44. Durant nos réunions, des représentants de la société civile ont rappelé que selon l'indice de perception de la corruption établie par Transparency International, la Bulgarie était l'Etat le plus corrompu de l'Union européenne et ils n'ont cessé de dénoncer l'impunité dont jouissent la plupart des auteurs de ce type d'infractions. Selon leurs dires, peu de nouvelles enquêtes sont ouvertes et encore moins se soldent par une condamnation. Les peines sont clémentes et aucune des affaires les plus médiatisées n'a été menée à terme avec succès. Ils ont également mentionné plusieurs procédures dont aucune, malgré une large médiatisation et un fort retentissement politique, n'a abouti à la condamnation de politiciens ou de fonctionnaires de haut rang. L'une des raisons expliquant ce phénomène est à la fois l'absence de responsabilisation du Procureur général et le fonctionnement du parquet. Ils ont notamment mis en cause l'efficacité des tribunaux et des procureurs spécialisés chargés d'instruire des affaires de corruption de premier plan.

45. Nous avons abordé dans le cadre de nos réunions d'autres problèmes liés à la corruption. Des représentants de la société civile ont insisté sur la nécessité de réglementer les lobbies et d'arrêter de nouvelles mesures de transparence. La question du financement des campagnes dans le cadre de la préparation des élections présidentielles a également été abordée. Dans un addendum au rapport de conformité du deuxième cycle sur la Bulgarie, publié le 1er février 2016,²² le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe a jugé que les nouveaux dispositifs visant à la transparence du financement des partis politiques avaient besoin d'un certain degré de stabilité et de sécurité pour leur permettre de prendre progressivement effet, et qu'il importait de leur épargner les remaniements bien trop souvent subis par la législation et les institutions bulgares.

²² GRECO: [Addendum](#) au rapport de conformité du deuxième cycle sur la Bulgarie dans le cadre du troisième cycle d'évaluation sur «les incriminations et la transparence du financement des partis politiques», publié le 1^{er} février 2016, Greco RC-III (2015) 10F.

V. Questions relatives aux droits de l'homme

Discours de haine, discrimination et intolérance

46. Les groupes politiques d'opposition et la société civile dénoncent la multiplication des discours politiques ouvertement racistes, y compris de la part du Parlement bulgare lui-même, ainsi que le manquement du ministère public à son obligation de prendre des sanctions appropriées et son refus apparent d'appliquer le Code pénal qui interdit le discours de haine de nature ethnique ou religieuse. Le discours de haine à l'encontre de minorités ethniques, religieuses ou sexuelles est selon eux lui aussi très présent – sans pour autant que ses auteurs soient poursuivis ou sanctionnés – et l'attitude des médias bulgares envers les groupes marginalisés est aussi négative qu'empreinte de préjugés.

47. Dans son avis de 2014 sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, le Comité consultatif du Conseil de l'Europe a déclaré que de manière générale, l'intolérance interethnique avait gagné du terrain en Bulgarie. Le racisme est de plus en plus courant dans le discours politique et dans les médias, et les partis politiques extrémistes prolifèrent. On constate aussi une augmentation inquiétante du nombre d'agressions physiques contre des réfugiés et des demandeurs d'asile, et d'attaques contre des Roms et des lieux de culte utilisés par des membres de minorités nationales, notamment des mosquées. Les voies de recours sont, semble-t-il, inefficaces dans la pratique en cas de discours ou d'infractions motivés par la haine. Dans son rapport de 2014, l'ECRI observait que les propos haineux à caractère raciste et intolérant se multipliaient dans le discours politique, les réfugiés étant désormais la cible privilégiée. Dans les médias et sur internet, les propos racistes et xénophobes, essentiellement dirigés contre les Turcs et les musulmans, sont courants, de même que les insultes à l'égard des Roms. Il est rare que les autorités y répondent par un contre-discours à l'intention du public. Peu d'affaires portant sur des discours de haine sont passées devant les tribunaux et le taux de condamnations est faible. Dans sa correspondance récente avec les autorités bulgares,²³ le Commissaire aux droits de l'homme s'est dit préoccupé par la rhétorique anti-Roms employée par divers responsables politiques pendant la campagne des élections municipales d'octobre-novembre 2015.

Minorités (dont les Roms)

48. Dans son troisième avis sur la Bulgarie, adopté le 11 février 2014,²⁴ le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (FCNM) a observé que les autorités bulgares avaient pris des dispositions utiles pour mieux protéger les droits des personnes appartenant à des minorités nationales. Le Comité consultatif a formulé des recommandations sur les mesures à prendre concernant les stratégies d'intégration et plans d'action relatifs aux Roms, au discours et aux crimes de haine, aux langues minoritaires, à la participation des minorités à la prise de décision et aux difficultés socio-économiques de cette population.

49. Des représentants de la société civile ont dénoncé des défaillances de la politique d'enseignement dans les langues minoritaires appliquée dans le système éducatif bulgare, ainsi que l'absence de cadre juridique garantissant la qualité de cet enseignement. Le Comité consultatif de la FCNM en effet relevé dans son dernier avis que bien que diverses langues minoritaires soient enseignées à l'école, le nombre d'élèves étudiant la langue de leur minorité est faible et a globalement tendance à baisser. Nous avons également été informés de l'absence de programmes, méthodes et approches appropriés pour enseigner le bulgare comme langue étrangère aux enfants et aux élèves qui ne maîtrisent pas – ou mal – cette langue lors de leur inscription au jardin d'enfants ou à l'école. Nous avons soulevé ces questions avec le ministre de l'Education.

50. Dans son troisième avis de 2014 sur la Bulgarie,²⁵ le Comité consultatif a reconnu que plusieurs programmes, stratégies et plans d'action avaient récemment été adoptés pour améliorer la situation des Roms en Bulgarie. Cependant, les plans d'action envisagés n'étaient pas financés et de nombreux Roms vivant en Bulgarie restaient très défavorisés sur le plan socio-économique. Dans son rapport de cinquième cycle de suivi sur la Bulgarie de 2014,²⁶ l'ECRI a observé que les Roms continuaient de vivre dans l'isolement, d'où un clivage social, et que le chômage était élevé au sein de cette population. En dépit des efforts évoqués ci-dessus, force est de constater la persistance des mauvais résultats scolaires. Quant au taux d'abandon scolaire, il reste nettement plus important chez les élèves roms.

²³ Lettre du 20 janvier 2016 adressée par M. Nils Muižnieks, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, à M. Boyko Borissov, Premier ministre bulgare, concernant les expulsions de Roms.

²⁴ <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c669>.

²⁵ Op. cit.

²⁶ <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Bulgaria/BGR-CbC-V-2014-036-ENG.pdf>.

51. Des représentants de la société civile nous ont informés que la ségrégation persistante des élèves roms dans les écoles des quartiers roms était un problème majeur. Ce phénomène s'accompagne selon eux de la ségrégation secondaire des écoles accueillant des élèves roms que constitue la désertion des élèves non-roms, notamment due à des préjugés anti-Roms à la fois largement répandus dans la population générale, entretenus au niveau politique et favorisés par une faible intégration scolaire.

52. Par ailleurs, des représentants d'ONG nous ont appris que les expulsions de Roms de leur domicile se poursuivaient et que le problème du cadre juridique demeurait. En janvier 2016,²⁷ le Commissaire aux droits de l'homme a adressé au Premier ministre Borisov un courrier lui faisant part de ses préoccupations dues à des signalements d'expulsions forcées de familles roms et de démolition de maisons dans diverses localités de Bulgarie, dont Garmen et Varna. Le Commissaire a rappelé que toute expulsion conduite sans respect des procédures ni proposition de relogement adaptée est contraire aux obligations internationales de la Bulgarie. Il a observé que les solutions proposées incluaient le placement des enfants dans des foyers sociaux, ce qui ne saurait être considéré comme une solution alternative adéquate. Dans sa réponse, le ministre des Affaires étrangères a donné des précisions sur les décisions définitives déjà prononcées par des tribunaux régionaux sur la démolition de constructions illégales et sur les mesures prises par les autorités (par exemple, l'aide de travailleurs sociaux) pour assurer un hébergement aux personnes vulnérables.

Migrants, demandeurs d'asile, réfugié

53. Ayant des frontières communes à la fois avec la Turquie et la Grèce, la Bulgarie a été particulièrement touchée par les récents flux de migration. Mi-2013, le pays a en effet connu une augmentation considérable des arrivées de migrants et des demandes d'asile. En décembre 2015, le HCR a estimé qu'au cours de cette année, 34 000 réfugiés et migrants avaient traversé la Turquie pour atteindre la Bulgarie et la Grèce par voie de terre. Durant le premier trimestre 2016, les franchissements de frontières détectés entre la Turquie et la Bulgarie ont décliné de 20% par rapport à l'année précédente, en dépit de la fermeture progressive d'autres circuits et de la décision d'expulser la plupart des demandeurs d'asile arrivés en Grèce par la mer. Un peu plus de 2800 franchissements illégaux ont été détectés au cours des trois premiers mois de l'année 2016; ils étaient 3500 pour la même période en 2015. Rumyana Bachvarova, ministre de l'Intérieur, a fait savoir que le nombre de migrants irréguliers détenus en Bulgarie en 2016 avait baissé de près de 30 % par rapport à 2015.

54. La plupart de nos interlocuteurs ont déclaré que la Bulgarie demeurait un pays de transit et que la majorité des demandeurs d'asile disparaissait avant le terme de leur procédure. Malgré un nombre croissant de demandes de transferts au titre du Règlement de Dublin, seuls quelques-uns d'entre eux sont retournés en Bulgarie.

55. En janvier 2014, la Bulgarie a entamé la construction d'un mur de barbelés destiné à sécuriser les 33 km de sa frontière avec la Turquie. Au début de l'année 2015, le gouvernement a annoncé qu'afin de verrouiller sa frontière terrestre, il prolongerait de 133 km ce mur qui en fait à ce jour plus de 132, 119 km supplémentaires devant être achevés cet automne. Aux dires des autorités, il contribue à réduire les risques de franchissements illégaux en faisant transiter les migrants par les 22 points de passage autorisés.

56. Les autorités ont envoyé des policiers supplémentaires en renfort aux garde-frontières et autorisé l'armée à se joindre aux patrouilles frontalières pour tenter d'endiguer le flux de réfugiés et de migrants déferlant à travers les frontières entre la Bulgarie, la Turquie et la Grèce.

57. Le 5 mai 2016, la Bulgarie et la Turquie ont signé un accord de réadmission fixant les procédures de renvoi en Turquie des migrants dits irréguliers (à mettre en œuvre d'ici au 1^{er} juin 2016).

58. Au cours de nos réunions, les autorités ont réitéré leur volonté de participer aux efforts fournis à l'échelle mondiale et régionale pour faire face à ce qu'il est convenu d'appeler la «crise des migrants» et nous ont rappelé que la Bulgarie faisait partie des rares pays qui enregistrent tout migrant franchissant leurs frontières. Elles considéraient que la Bulgarie avait fait de son mieux pour assurer la protection des frontières extérieures de l'Union européenne. Elles ont insisté sur le fait que durant les sept dernières années, l'Union européenne n'avait alloué à la Bulgarie que 50 millions d'euros pour protéger ses frontières et 5 millions d'euros supplémentaires à la police des frontières et à l'Agence nationale pour les réfugiés (contre 700 millions pour la Turquie). Elles ont souligné que l'afflux massif de migrants avait attisé les

²⁷ [Lettre](#) du 20 janvier 2016 adressée par M. Nils Muižnieks, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, à M. Boyko Borissov, Premier ministre bulgare, concernant les expulsions de Roms.

tendances radicales et xénophobes, et insisté sur la nécessité de faire la distinction entre demandeurs d'asile et migrants irréguliers. Elles ont également mis en avant la nécessité d'efforts communs, notamment par un renforcement de Frontex, et d'une meilleure coordination entre Interpol et les parquets des pays concernés. Nous avons été informés de la création des Centres de contact communs entre la Bulgarie, la Grèce et la Turquie.

59. Des représentants d'ONG ont dénoncé des atteintes aux droits de l'homme perpétrées contre des demandeurs d'asile et des migrants, ainsi que l'absence d'enquête sur ces agissements. Dans son rapport de février 2015, le Commissaire aux droits de l'homme s'est dit gravement préoccupé par la convergence de signalements de renvois de migrants – effectués pour certains avec un usage excessif de la force et dirigés par les forces de l'ordre bulgares à la frontière entre la Bulgarie et la Turquie. Concernant la procédure d'asile, le Commissaire a appelé les autorités bulgares à remédier aux insuffisances actuelles du système censé permettre l'identification précoce des demandeurs d'asile vulnérables ayant des besoins spécifiques (y compris les mineurs isolés), l'évaluation de leur situation et leur orientation vers les services compétents. Les autorités devront aussi combler le manque de dispositifs de soutien spécialement destinés à ces personnes. La situation amenant des demandeurs d'asile à faire l'objet d'une rétention administrative jusqu'à l'enregistrement formel de leur demande était préoccupante, d'autant que cet enregistrement pouvait prendre un temps considérable. Le Commissaire s'inquiétait des conditions de vie matérielles inadéquates et des nombreuses allégations de mauvais traitements dans les centres de rétention. Pour ce qui est de la rétention dans l'attente d'une expulsion, l'un des principaux sujets de préoccupation était que la loi autorisait la rétention d'enfants accompagnés de leur famille pour une durée pouvant atteindre trois mois. Le Commissaire a exhorté les autorités bulgares à veiller à ce que, dans la loi comme dans la pratique, la rétention de demandeurs d'asile n'intervienne qu'en dernier ressort, pour la durée la plus brève possible, et après une évaluation de la situation de chaque personne. Les enfants migrants ne devraient pas être placés en rétention, qu'ils soient seuls ou accompagnés de leur famille.

Liberté des médias

60. Bien que la liberté des médias n'ait pas été l'objet premier de notre visite, elle a été évoquée comme un sujet préoccupant dans la plupart de nos réunions. Le ministre des Affaires étrangères nous a mis au fait des récents changements survenus, notamment quant au nouveau cadre juridique de gestion des points de vente des médias. Il a insisté sur la nécessité d'accroître la transparence de la propriété des médias dans la presse écrite. Selon le Premier ministre, le gouvernement n'exercerait aucune influence sur les médias et les problèmes seraient dus à leurs propriétaires – des hommes d'affaires étrangers exerçant une influence sur les médias. Au cours de notre réunion avec la communauté internationale, nous avons été informés que la situation des médias en Bulgarie avait empiré au cours des sept dernières années.

61. La Bulgarie est le pays de l'Union européenne le plus bas dans le classement mondial de la liberté de la presse publié par Reporters sans frontières, «la faute à un environnement dominé par la corruption et la collusion entre médias, politiques et oligarques». Le rapport indique que «la Commission de supervision financière agit en «gendarme» de l'information, assénant aux médias amendes et sommations à révéler leurs sources pour les dissuader de dénoncer les dysfonctionnements des banques ou du système de régulation».²⁸ Selon le rapport de Freedom House pour l'année 2015,²⁹ la concentration des médias pose toujours problème et les règles de transparence en matière de propriété ne sont pas suffisamment fermes et respectées.

62. Dans son rapport du mois de juin 2015,³⁰ le Commissaire a noté parmi les principaux sujets d'inquiétude l'absence de pluralisme, l'opacité entourant la propriété et le financement des médias, ainsi que le contrôle éditorial exercé par des responsables politiques au moyen de contrats relatifs à la publicité et à l'information. Il a recommandé aux autorités bulgares d'agir en instaurant un suivi indépendant de la structure du capital et du financement des médias, ainsi que des règles visant à limiter toute concentration excessive et à favoriser le pluralisme des médias. Il a également recommandé aux autorités de mieux protéger les journalistes, de mener des enquêtes efficaces sur toutes les agressions ou manœuvres d'intimidation à leur encontre et de revoir la législation relative aux médias de manière à éviter que les sources des journalistes soient soumises à des pressions indues. Il a enfin recommandé de réduire le risque de censure et d'autocensure en retirant à la Commission de surveillance financière le pouvoir d'infliger des amendes à des journalistes en raison de leurs activités professionnelles, en dépénalisant totalement la

²⁸ <https://rsf.org/en/bulgaria>.

²⁹ <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2015/bulgaria>.

³⁰ [Rapport](#) de Nils Muižnieks, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, à la suite de sa visite effectuée en Bulgarie du 9 au 11 février 2015.

diffamation et en garantissant l'efficacité des organismes chargés des questions de régulation et de déontologie des médias.

63. Nous nous pencherons plus avant sur la question de la liberté des médias lors de notre prochaine visite.

Autres questions relatives aux droits de l'homme

64. Nous nous félicitons de la signature par la Bulgarie en avril 2016 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, aussi appelée Convention d'Istanbul. Le Président du Parlement nous a informés de la ratification prochaine de la Convention et de l'existence d'un consensus au sein des forces politiques.

65. Le placement – contraire à la loi – d'enfants dans des centres socio-pédagogiques et des centres éducatifs-internats est l'une des questions soulevées par la Médiatrice. Celle-ci a recommandé la fermeture immédiate de ces centres éducatifs-internats ainsi que la mise en œuvre de la réforme de la justice des mineurs. La Médiatrice nous a également informés des évolutions récentes intervenues dans le cadre de l'exécution de l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Neshkov et autres c. Bulgarie*.³¹ D'après elle, la procédure s'était accélérée et un projet de loi relatif au recours judiciaire compensatoire avait été rédigé et serait prochainement présenté au Parlement. Lors de sa 1250e réunion, qui s'est tenue en mars 2016, le Comité des Ministres³² a fortement encouragé les autorités bulgares à adopter sans délai les modifications législatives et autres mesures prometteuses et les a invitées à intégrer ces réformes dans une stratégie à long terme de lutte contre la surpopulation carcérale et les mauvaises conditions de détention.

VI. Conclusions

66. Nous avons pu au cours de notre visite observer un mieux dans la stabilité politique par rapport aux dernières élections. Il s'agit là d'une évolution positive, notamment si l'on se souvient des années passées, caractérisées par une succession de crises politiques et des élections anticipées à répétition empêchant l'avancement des réformes. Nous nous félicitons de l'accélération récente des processus de réforme et du soutien politique dont bénéficient les importantes réformes en cours.

67. Le climat politique régnant durant notre visite était déjà influencé par l'imminence des élections présidentielles du mois de novembre 2016 et nous avons été avertis que les réformes en cours dans le domaine de la justice et de la lutte contre la corruption devaient être rapidement menées à bien pour ne pas être retardées par le lancement de la campagne électorale. Le débat politique sur les processus de réforme était d'ores et déjà difficile et le gouvernement minoritaire devait à chaque fois s'efforcer d'obtenir une majorité parlementaire. C'est dans ce contexte préélectoral qu'une législation de compromis a été adoptée et nous avons systématiquement souligné lors de nos réunions que les réformes devaient s'effectuer de manière rationnelle et conformément aux normes européennes afin de garantir l'instauration d'un véritable État de droit en Bulgarie.

68. Il est vital que la Bulgarie fasse aboutir cette réforme du système judiciaire qui aura de profondes répercussions. Il faut encore que les modifications négociées sur l'échiquier politique et résultant de compromis politiques soient rendues conformes aux normes européennes et il est indispensable pour ce faire de consulter la Commission de Venise.

69. Nous nous félicitons de la relance du processus de réforme judiciaire, qui s'est notamment traduite par la modification de la Constitution, adoptée par une grande majorité de parlementaires en décembre 2015. Comme l'a mentionné la Commission de Venise dans son avis relatif aux modifications constitutionnelles, ces dernières ne peuvent être opérantes que combinées à des processus législatifs ultérieurs, dont en particulier le processus de modification de la loi relative au système judiciaire. Leur incidence sur la réforme (globale) prévue du système judiciaire dépendra de la manière dont sera conçue leur mise en œuvre au niveau de la législation générale. Nous regrettons que les autorités n'aient pas saisi la Commission de Venise pour avis sur les trains de modifications à la loi relative au pouvoir judiciaire, et suggérons à la commission de suivi de s'y employer.

³¹ Dans son [arrêt](#) rendu en janvier 2015, la Cour a constaté des problèmes structurels affectant l'ensemble du système pénitentiaire bulgare et a insisté sur la nécessité de recours internes préventifs et compensatoires effectifs pour de telles violations.

³² http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Reports/pendingCases_en.asp?CaseTitleOrNumber=neshkov&StateCode=&SectionCode=

70. Nous avons également abordé lors de nos réunions des points en rapport avec la lutte contre la corruption et le crime organisé, ainsi que la nécessité de veiller à ce que le dispositif mis en place contre la corruption soit efficace et produise des résultats tangibles. Nous espérons à cet égard voir aboutir prochainement la réforme législative entreprise pour se conformer aux recommandations du GRECO. Nous répétons par la même occasion que la réforme législative n'est que le début du processus – sa mise en œuvre étant essentielle pour garantir sa pérennité.

71. L'élection présidentielle à venir est cruciale pour le pays. Tout en saluant l'ensemble des propositions susceptibles de renforcer la confiance du public dans le déroulement du scrutin, nous soulignons néanmoins l'importance de préserver la stabilité du cadre électoral pendant les mois qui précèdent l'élection présidentielle. La loi électorale a été modifiée à plusieurs reprises depuis le dernier avis rendu par la Commission de Venise en 2014, et certaines modifications étaient encore à l'étude au moment de notre visite. Là encore, nous estimons que les autorités bulgares doivent tirer parti de l'expérience de la Commission de Venise pour faire en sorte que le droit et les pratiques électoraux soient conformes aux normes et meilleures pratiques européennes. Nous invitons la commission de suivi à demander à la Commission de Venise son avis sur les modifications du Code électoral adoptées depuis le dernier avis formulé en 2014 par la Commission de Venise (étant entendu que cet avis ne sera rendu public qu'après l'élection présidentielle du 6 novembre 2016).

72. Nous nous rendrons en Bulgarie à l'issue de l'élection présidentielle afin d'étudier les changements politiques intervenus et la suite donnée aux questions déjà analysées lors de notre visite, dont notamment la poursuite des réformes de la justice et de la lutte anticorruption. La prochaine visite se concentrera également sur la liberté des médias.

Annexe 1 – **Programme de la visite d'information à Sofia (8-9 juin 2016)**

Corapporteurs: M. Frank Schwabe, Allemagne, SOC et M. Zsolt Németh, Hongrie, PPE/DC

Secrétariat: M^{me} Delphine Freymann, Secrétaire de la commission de suivi

Mercredi 8 juin 2016

- 08:30 – 10:50 Rencontre avec des représentants de la société civile (*)
- 11:00 – 11:40 Rencontre avec M. Daniel Mitov, ministre des Affaires étrangères de la République de Bulgarie
- 12:00 – 13:00 Rencontre avec M. Boyko Borissov, Premier ministre de la République de Bulgarie
- 14:00 – 14:30 Rencontre avec M^{me} Rumyana Bachvarova, vice-Premier ministre chargée des politiques de coalition et de l'administration publique et ministre de l'Intérieur
- 14:40 – 15:20 Rencontre avec la Présidente de l'Assemblée nationale, M^{me} Tsetska Tsacheva
- 15:30 – 16:20 Rencontre avec M^{me} Krasimira Filipova, vice-ministre de la Justice de la République de Bulgarie
- 16:30 – 17:30 Rencontre avec M^{me} Meglena Kuneva, vice-Premier ministre chargée de la coordination des politiques européennes et des affaires institutionnelle et ministre de l'Education et des Sciences
- 19:00 Dîner offert par le Président de la délégation parlementaire bulgare auprès de l'APCE

Jeudi 9 juin 2016

- 09:00 – 10:50 Petit-déjeuner de travail avec des ambassadeurs des pays membres du Conseil de l'Europe
(organisé par l'Ambassadeur de Hongrie à Sofia)
- 11:00 – 11:40 Rencontre avec des représentants des groupes parlementaires soutenant le gouvernement
- 11:40 – 12:20 Rencontre avec des représentants du groupe parlementaire BSP-Leftist Bulgaria
- 12:20 – 13:00 Rencontre avec des représentants du groupe parlementaire MRF
- 13:20 – 14:50 Déjeuner de travail avec des membres de la délégation parlementaire bulgare auprès de l'APCE
- 15:00 – 16:00 Rencontre avec M^{me} Maya Manolova, Médiatrice de la République de Bulgarie
- 16:10 – 18:30 Rencontre avec des représentants de la société civile – suite (*)

(*) organisée par le Secrétariat de l'APCE