

Bruxelles, le 20.7.2021
SWD(2021) 703 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

**Rapport 2021 sur l'état de droit
Chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Bulgarie**

accompagnant le document:

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

**Rapport 2021 sur l'état de droit
La situation de l'état de droit dans l'Union européenne**

{COM(2021) 700 final} - {SWD(2021) 701 final} - {SWD(2021) 702 final} -
{SWD(2021) 704 final} - {SWD(2021) 705 final} - {SWD(2021) 706 final} -
{SWD(2021) 707 final} - {SWD(2021) 708 final} - {SWD(2021) 709 final} -
{SWD(2021) 710 final} - {SWD(2021) 711 final} - {SWD(2021) 712 final} -
{SWD(2021) 713 final} - {SWD(2021) 714 final} - {SWD(2021) 715 final} -
{SWD(2021) 716 final} - {SWD(2021) 717 final} - {SWD(2021) 718 final} -
{SWD(2021) 719 final} - {SWD(2021) 720 final} - {SWD(2021) 721 final} -
{SWD(2021) 722 final} - {SWD(2021) 723 final} - {SWD(2021) 724 final} -
{SWD(2021) 725 final} - {SWD(2021) 726 final} - {SWD(2021) 727 final}

RESUME

Les réformes engagées par la Bulgarie dans les domaines de la justice et de la corruption ont d'abord fait l'objet d'un suivi par la Commission au titre du mécanisme de coopération et de vérification (MCV), et sont actuellement suivies au titre du mécanisme de protection de l'état de droit. À la suite du rapport 2020 sur l'état de droit, les autorités bulgares ont adopté un plan d'action spécifique pour couvrir les questions relatives aux quatre piliers.

La réforme du système judiciaire en Bulgarie est un processus progressif, qui a d'importantes répercussions sur l'indépendance de la justice et la confiance du public. Toutefois, elle se heurte encore à des obstacles. Une nouvelle loi sur le procureur général et ses adjoints est entrée en vigueur. Elle a depuis été contestée devant la Cour constitutionnelle, qui l'a déclarée inconstitutionnelle. Par conséquent, la question de la responsabilisation et de la responsabilité pénale du procureur général n'a pas été résolue. Des préoccupations subsistent également en ce qui concerne la composition et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature. Une réforme en la matière a été proposée dans le cadre d'un projet de nouvelle Constitution, mais n'a finalement pas été adoptée. L'inspecteur général et les inspecteurs de l'Inspection du Conseil supérieur de la magistrature poursuivent leurs travaux, et ce même si leur mandat a pris fin en avril 2020. Au sein du système judiciaire, le régime de promotion suscite des inquiétudes, car les nominations de juges à des postes plus élevés n'ont pas été effectuées conformément à la procédure ordinaire de concours général. Malgré les efforts législatifs, dans la pratique, la justice accuse toujours un retard en matière de numérisation. Du point de vue de l'efficacité du système de justice administrative, de grands progrès ont été accomplis.

La mise en œuvre des réformes institutionnelles relatives à la lutte contre la corruption a été renforcée. La nouvelle stratégie de lutte contre la corruption pour la période 2021-2027 a été approuvée, et s'accompagne d'un nouvel ensemble de priorités, à savoir la consolidation des capacités de lutte contre la corruption, le renforcement du principe de responsabilité des autorités locales, et la création d'un environnement de lutte contre la corruption permettant d'agir en temps utile. D'importants obstacles continuent d'entraver l'efficacité des mesures concernant l'intégrité de l'administration publique, le lobbying et la protection des lanceurs d'alerte, des domaines où il n'existe pas de réglementation spécifique. Malgré l'intensification des activités d'enquête et le renforcement des ressources, les condamnations définitives pour les affaires de corruption à haut niveau restent peu nombreuses, et un bilan solide en la matière est toujours attendu.

Dans le domaine du pluralisme des médias, le cadre juridique bulgare repose sur un ensemble de garanties constitutionnelles et de mesures législatives. Une nouvelle loi a été adoptée pour transposer la directive «Services de médias audiovisuels», qui vise à renforcer l'indépendance de l'autorité de régulation des médias, à savoir le Conseil des médias électroniques. Le manque de transparence qui caractérise la propriété des médias reste une source de préoccupation. L'environnement de travail et la sécurité des journalistes ne semblent pas s'être améliorés. La pandémie de COVID-19 a eu des répercussions négatives sur la pluralité des médias et la protection des journalistes sur le plan économique, en particulier à l'échelle du journalisme régional, mais aucune mesure de soutien précise n'a été mise en place.

En ce qui concerne l'équilibre des pouvoirs, le recours limité à l'analyse d'impact et à la consultation publique dans le processus législatif demeure préoccupant, notamment pour les

projets de loi proposés par le Parlement. La pratique consistant à introduire des changements importants par la modification d'autres actes juridiques non liés, qui permet de contourner les exigences de consultation publique et d'analyse d'impact, suscite elle aussi des inquiétudes. Le régime d'urgence relatif à la pandémie de COVID-19 est toujours en place. Les ressources des institutions nationales de défense des droits de l'homme ont quant à elles augmenté. Le projet de loi sur le financement étranger des organisations non gouvernementales a été abandonné, mais l'espace civique dans le pays reste restreint.

Le mécanisme de coopération et de vérification (MCV) a été instauré lorsque la Bulgarie a rejoint l'Union européenne en 2007, en tant que mesure transitoire visant à faciliter la poursuite des efforts déployés par la Bulgarie pour réformer son système judiciaire et intensifier la lutte contre la corruption et la criminalité organisée¹. Conformément à la décision portant création du mécanisme et comme souligné par le Conseil, le MCV prend fin lorsque tous les objectifs de référence applicables à la Bulgarie sont atteints de manière satisfaisante². Dans le dernier rapport MCV, adopté en octobre 2019, la Commission a constaté que la Bulgarie avait pris un certain nombre d'engagements supplémentaires et a conclu que les progrès accomplis au titre du MCV étaient suffisants pour satisfaire aux engagements pris par la Bulgarie au moment de son adhésion à l'Union européenne. Comme la Commission l'a également souligné, la Bulgarie devra continuer à travailler sans relâche à la concrétisation des engagements mentionnés dans son rapport en vue d'une législation concrète et d'une mise en œuvre durable. Toute décision relative à la fin du MCV tiendra dûment compte de la position exprimée par le Conseil et le Parlement européen³.

I. SYSTEME DE JUSTICE

Le système judiciaire de la République de Bulgarie⁴ comprend un total de 182 juridictions, de droit commun et spécialisées. En règle générale, les juridictions de droit commun sont organisées en trois instances, ce système comprenant 113 tribunaux de district, 28 tribunaux régionaux et 5 cours d'appel. Les juridictions spécialisées comprennent quant à elles des juridictions militaires, pénales et administratives. La Cour suprême de cassation est la juridiction de dernière instance pour les affaires entendues par les juridictions de droit commun, les juridictions militaires et les juridictions pénales spécialisées, tandis que pour les affaires administratives, la cour de dernière instance est la Cour administrative suprême. Le système judiciaire comprend également le ministère public, tandis que la Cour constitutionnelle de Bulgarie n'en fait pas partie⁵. Le ministère public est doté d'une structure unifiée et est dirigé par le procureur général⁶. La Bulgarie est membre du Parquet européen. Le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) est la plus haute autorité administrative du système judiciaire bulgare. Il est chargé de gérer le pouvoir judiciaire et de garantir son

¹ À la suite des conclusions du Conseil du 17 octobre 2006 (13339/06), le mécanisme a été établi par la décision de la Commission du 13 décembre 2006 (JO L 354 du 14.12.2006, p. 58).

² Conclusions du Conseil sur le mécanisme de coopération et de vérification, 12 décembre 2017.

³ Si le Parlement européen s'était initialement prononcé en faveur de la dissolution du MCV (voir la lettre du président Sassoli datée du 20 décembre 2019 et adressée à la présidente von der Leyen), il a désormais adopté une autre position – voir la résolution du Parlement européen du 8 octobre 2020 sur l'état de droit et les droits fondamentaux en Bulgarie [2020/2793 (RSP)]. Au sein du Conseil, aucun consensus n'a été atteint sur les conclusions à ce sujet. Dans son rapport du 13 décembre 2019, la présidence finlandaise a pris note de la division au sein du Conseil sur la position à adopter à l'égard de la Bulgarie.

⁴ Pour une description de la structure du système judiciaire, voir par exemple CEPEJ (2020), Étude sur le fonctionnement des systèmes judiciaires dans les États membres de l'Union européenne.

⁵ Rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Bulgarie, p. 2.

⁶ Constitution, articles 126 à 128.

indépendance. Les juges, les procureurs et les enquêteurs⁷ sont nommés, promus, transférés et révoqués par leur chambre respective (des juges ou des procureurs) au sein du Conseil supérieur de la magistrature⁸. Le Conseil supérieur du barreau est un organe indépendant et autonome établi par la loi⁹.

Indépendance

La perception de l'indépendance du système judiciaire demeure faible au sein du grand public et dans la moyenne au sein des entreprises. Elle a légèrement diminué par rapport à 2020. Seuls 31 % du grand public considèrent cette indépendance comme «plutôt satisfaisante ou très satisfaisante». Parmi les entreprises, elle reste dans la moyenne, 43 % d'entre elles la considérant comme «plutôt satisfaisante ou très satisfaisante»¹⁰. Au cours des cinq dernières années, le niveau de perception de l'indépendance du système judiciaire est resté faible parmi le grand public. Parmi les entreprises, il était très faible jusqu'en 2019 et demeure, depuis lors, dans la moyenne, malgré de légères fluctuations.

La nouvelle loi concernant la responsabilisation et la responsabilité pénale du procureur général et de ses adjoints a été déclarée inconstitutionnelle, et des défis restent encore à relever. L'impossibilité de mener une enquête pénale efficace à l'encontre du procureur général et de ses adjoints est un problème de longue date qui a été soulevé non seulement par la Commission européenne¹¹, mais aussi par la Cour européenne des droits de l'homme¹² et le Conseil de l'Europe¹³. Les pouvoirs du procureur général¹⁴ et la position qu'il occupe au

⁷ Avis de la Commission de Venise [CDL-AD(2019)031], points 13 et 14: la majorité des enquêteurs sont des policiers qui, sur le plan procédural, sont supervisés par les procureurs. D'autres enquêteurs, moins nombreux, ont le statut de magistrat et travaillent au sein du Service national d'investigation (SNI) ou dans des unités d'investigation rattachées aux parquets régionaux. Sur le plan procédural, la supervision du travail de tous les enquêteurs est assurée par les procureurs. Cette supervision procédurale signifie que toute décision d'un enquêteur peut être annulée par le procureur qui le supervise. Le procureur en question est supervisé à son tour par un procureur hiérarchiquement supérieur, et ainsi de suite, jusqu'au procureur général.

⁸ La plénière du Conseil supérieur de la magistrature compte 25 membres. Le Conseil supérieur de la magistrature est composé d'une chambre des juges et d'une chambre des procureurs. La chambre des juges réunit six juges élus par des pairs, six membres élus par le Parlement, et les présidents des deux plus hautes juridictions, qui sont membres de droit. La chambre des procureurs est constituée de quatre procureurs et d'un magistrat instructeur, élus par leurs pairs, de cinq membres élus par le Parlement et du procureur général, qui est membre de droit.

⁹ Rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Bulgarie, p. 3.

¹⁰ Graphiques 48 et 50 du tableau de bord 2021 de la justice dans l'UE. La perception de l'indépendance du système judiciaire se répartit comme suit: très mauvaise (moins de 30 % des personnes interrogées perçoivent l'indépendance du système judiciaire comme plutôt satisfaisante ou très satisfaisante); mauvaise (entre 30 et 39 %), moyenne (entre 40 et 59 %), satisfaisante (entre 60 et 75 %), très satisfaisante (plus de 75 %).

¹¹ Rapport sur les progrès réalisés par la Bulgarie 2019 [COM(2019)498], p. 6.

¹² CEDH, arrêt du 5 février 2010, *Kolevi/Bulgarie*, points 121 à 127, 129, 135 et 136.

¹³ Conseil de l'Europe, Surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne, décision CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6 du Comité des ministres du 11 mars 2021 et CM/Notes/1398/H46-6 des 9-11 mars; décision CM/Del/Dec(2020)1377bis/H46-9 du Comité des ministres des 1-3 septembre 2020 et CM/Notes/1377bis/H46-9 du 3 septembre 2020. Voir également Comité des ministres [résolution intérimaire CM/ResDH(2019)367 du 5 décembre 2019 et CM/Notes/1362/H46-6 des 3-5 décembre 2019]; avis de la Commission de Venise [CDL-AD(2019)031].

¹⁴ Le procureur général peut annuler ou modifier toute décision prise par un procureur qui n'a pas été revue par un juge. En outre, il peut détacher des procureurs sans leur consentement pour une période de trois mois au cours d'une année civile et leur adresser des instructions écrites, uniquement au sujet de l'application de la

Conseil supérieur de la magistrature¹⁵ lui donnent une influence considérable au sein du ministère public, potentiellement au Conseil supérieur de la magistrature (à la fois dans la chambre des procureurs et dans la plénière) et au sein de la magistrature¹⁶. Le 29 janvier 2021, le Parlement a approuvé une loi concernant l'exécution de l'arrêt Kolevi de la Cour européenne des droits de l'homme¹⁷, qui a établi un nouveau cadre pour toute enquête contre le procureur général ou ses adjoints¹⁸. Conformément à ce nouveau mécanisme, les enquêtes à l'encontre d'un procureur général ou de ses adjoints devaient être confiées à un procureur spécial¹⁹. Tout refus de la part de ce dernier d'ouvrir une enquête aurait pu faire l'objet d'un contrôle juridictionnel²⁰ devant le tribunal pénal spécialisé en première instance²¹. Fondée sur certaines des suggestions formulées par le Conseil de l'Europe²², la nouvelle loi disposait que le procureur spécial devait être nommé par la plénière du Conseil supérieur de la magistrature, et non par la chambre des procureurs. Le 10 février 2021, le président de la République a contesté la constitutionnalité de la nouvelle loi devant la Cour constitutionnelle²³. Partant, la plénière du CSM a décidé de suspendre la procédure de sélection du procureur spécial, dans l'attente de la décision de la Cour constitutionnelle²⁴. Le 11 mai 2021, la Cour constitutionnelle a rendu une décision par laquelle elle a déclaré inconstitutionnelles les dispositions contestées par le président de la République. Par voie de conséquence, elle a jugé l'ensemble du mécanisme inconstitutionnel²⁵. En outre, à la suite d'une recommandation de la Commission, les autorités bulgares ont demandé, le

loi, y compris dans des affaires individuelles. Le procureur général jouit également de pouvoirs considérables sur les procureurs qui dirigent les bureaux au niveau des districts et des provinces.

¹⁵ Dans la chambre des procureurs (composée de quatre procureurs et d'un magistrat instructeur élus par leurs pairs, de cinq membres élus par le Parlement – tous également procureurs ou magistrats instructeurs dans la composition actuelle – et du procureur général), le procureur général, en tant que membre de droit et président, joue un rôle décisif en ce qui concerne la carrière des procureurs et les procédures disciplinaires à leur égard. Dans la plénière, les procureurs s'expriment généralement d'une même voix lors des votes, pour soutenir le procureur général.

¹⁶ Conseil de l'Europe, Surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne, CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6 des 9-11 mars 2021. Voir également le rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Bulgarie, p. 3.

¹⁷ CEDH, arrêt du 5 février 2010, *Kolevi/Bulgarie*.

¹⁸ Loi complétant le code de procédure pénale publiée au Journal officiel sous le n° 16 du 23 février 2021.

¹⁹ Ce procureur spécial devait être nommé sur proposition de six membres de la plénière du Conseil supérieur de la magistrature, ou sur candidature, pour cinq ans, à une majorité de quinze voix (sur vingt-cinq) en plénière du Conseil supérieur de la magistrature. Dans le cadre de ses enquêtes, le procureur spécial aurait pu être secondé par un magistrat instructeur du parquet spécialisé. À la fin du mandat, le procureur spécial aurait pu devenir juge ou magistrat instructeur, ou conserver ses fonctions de procureur, soit en restant au même échelon que celui du poste qu'il occupait au sein du ministère public avant son mandat, soit en passant à un échelon supérieur. Le procureur spécial aurait bénéficié d'une indépendance hiérarchique et décisionnelle.

²⁰ Le refus d'ouvrir une enquête, opposé par un procureur ordinaire, ne fait pas l'objet d'un contrôle juridictionnel. Une telle décision ne peut être révoquée que par un procureur de rang supérieur.

²¹ Les affaires instruites par le procureur spécial devaient être traitées par le tribunal pénal spécialisé en première instance, la Cour d'appel pénale spécialisée en deuxième instance et la Cour suprême de cassation en dernière instance.

²² Conseil de l'Europe, Surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne, décision CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6 du Comité des ministres du 11 mars 2021 et CM/Notes/1398/H46-6 des 9-11 mars. Le projet de loi tenait compte de certaines des observations préliminaires que la direction des droits de l'homme du Conseil de l'Europe avait adressées aux autorités bulgares le 15 décembre 2020, ainsi que les 18 et 19 janvier 2021.

²³ Affaire constitutionnelle n° 4/2021.

²⁴ Décision de la plénière du CSM, protocole n° 6 du 8 avril 2021.

²⁵ Décision n° 7/2021 de la Cour constitutionnelle.

23 février 2021, un nouvel avis de la Commission de Venise²⁶ sur cette loi. Néanmoins, en raison de la décision de la Cour constitutionnelle, l'avis attendu ne sera pas rendu. Le Conseil de l'Europe a recensé un certain nombre de questions supplémentaires au sujet de cette loi²⁷. Celles-ci découlent de l'influence considérable du procureur général²⁸, évoquée plus haut, qui pourrait permettre à ce dernier d'exercer une influence sur les candidatures au poste de procureur spécial²⁹ et la nomination dudit procureur³⁰. Le 11 mars 2021, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe³¹ a souligné qu'il était important de réduire l'influence du procureur général au sein du ministère public, et toute influence potentielle au sein du CSM³² et au sein de la magistrature, afin de permettre la mise en œuvre d'un mécanisme d'enquête efficace, y compris en étendant le contrôle juridictionnel à tout refus d'ouverture d'enquête de la part des procureurs³³.

L'absence de contrôle juridictionnel lorsqu'un procureur décide de ne pas ouvrir d'enquête suscite des inquiétudes. Le 11 mars 2021, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a réitéré sa recommandation concernant la mise en place d'un contrôle juridictionnel en cas de refus d'ouverture d'enquête opposé par un procureur, et concernant l'adoption de dispositions visant à éviter une charge de travail supplémentaire excessive pour les juridictions et les procureurs³⁴. Cette recommandation a été formulée dans le cadre du mécanisme de surveillance renforcée du Conseil de l'Europe, déclenché à la suite de l'arrêt

²⁶ En l'absence d'améliorations permettant de répondre aux préoccupations existantes, le service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que le nouveau mécanisme devait être considéré comme une solution temporaire.

²⁷ CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6 des 9-11 mars 2021.

²⁸ Conseil de l'Europe, Surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne, CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6 des 9-11 mars 2021. Voir également le rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Bulgarie, p. 3.

²⁹ Les candidats potentiels qui occupent un poste de procureur pourraient craindre pour leur carrière, au cas où leur candidature serait rejetée par le procureur général, car tous les membres de la chambre des procureurs du Conseil supérieur de la magistrature sont également subordonnés au procureur général [H/Exec(2021)9 du 11 mars 2021, note préparée par le service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme].

³⁰ Au vu des pouvoirs que le procureur général détient et de la position qu'il occupe au sein du Conseil supérieur de la magistrature, le vote à la majorité de 15 voix sur 25 en plénière ne rend pas «impossible pour un Procureur Général d'influer sur la nomination ou la carrière des personnes chargées de l'enquête contre lui», comme l'exige la résolution intérimaire CM/ResDH(2019)367 du Comité. En effet, 11 membres (sur 25) de la chambre des procureurs pourraient faire bloc lors du vote en vue de défendre les intérêts du procureur général. Ils pourraient ainsi opposer leur veto aux décisions de la plénière ou contraindre celle-ci à examiner uniquement les candidats acceptés par un procureur général. En outre, avec le soutien de quelques autres membres placés sous une «influence de fait» du procureur général (CM/Notes/1398/H46-6), ils pourraient représenter la principale composante de la majorité.

³¹ Comité des ministres, décision CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6.

³² En tenant également compte du fait qu'un nouveau CSM sera élu en 2022. Dans ce contexte, et tout en indiquant que le mécanisme proposé pourrait uniquement être considéré comme une solution temporaire avant l'adoption d'une réforme plus large, le Conseil de l'Europe a suggéré de mettre en place une règle de double majorité pour la nomination du procureur spécial en plénière du CSM.

³³ Il convient de rappeler que, par le passé, l'idée de la mise en place d'un contrôle juridictionnel avait suscité des inquiétudes, car un tel contrôle empiéterait sur les compétences constitutionnelles du parquet. La nouvelle loi ayant imposé un contrôle juridictionnel pour tout refus d'ouvrir une enquête à l'encontre du procureur général et de ses adjoints, les doutes à cet égard ont été levés.

³⁴ Voir CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6, point 3; CM/Del/Dec(2020)1377bis/H46-9, point 4; CM/Del/Dec(2019)1362/H46-6.

dans lequel la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que l'inefficacité des enquêtes pénales constituait un problème systémique³⁵.

Les préoccupations relatives à la composition et au fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature subsistent. Le nombre total de juges élus par leurs pairs ne représente toujours pas une majorité³⁶. En outre, comme expliqué au paragraphe précédent, le procureur général continue de jouer un rôle décisif³⁷ au sein de la chambre des procureurs³⁸ et conserve une influence non négligeable sur la plénière³⁹ mais également, potentiellement, sur la chambre des juges⁴⁰, car les membres non professionnels⁴¹ élus à la chambre des juges par le Parlement peuvent aussi provenir des rangs des procureurs⁴². Les pratiques de vote⁴³

³⁵ Cour européenne des droits de l'homme, arrêt du 3 juin 2015, *S.Z./Bulgarie*, 29263/12.

³⁶ CM/Rec(2010)12, point 27; avis de la Commission de Venise [CDL-AD(2020)035], point 44; article 16, paragraphes 3 et 4, de la JSA – La chambre des juges du CSM (14 membres) est présidée par l'un des membres de droit, le président de la Cour suprême de cassation ou le président de la Cour administrative suprême. Six des membres sont élus directement par les juges et six autres sont élus par le Parlement. Une majorité peut être dégagée, tant en plénière du CSM qu'en chambre des juges, sans les votes des juges élus par leurs pairs.

³⁷ En raison de sa position au sein du ministère public et de son rôle de président de la chambre des procureurs, le procureur général joue un rôle décisif au sein de ladite chambre et exerce une influence importante en plénière du Conseil supérieur de la magistrature.

³⁸ Article 16, paragraphes 3 et 4, de la JSA – La chambre des procureurs (11 membres) est présidée par le procureur général, membre de droit. Elle se compose de cinq membres élus par le Parlement, quatre par les procureurs et un par les enquêteurs élus par leurs pairs respectifs.

³⁹ Article 30, paragraphe 1, et article 32 de la JSA – La plénière du CSM (25 membres) est composée des deux chambres susmentionnées et est présidée par le ministre de la justice, qui n'a pas le droit de vote. La plénière du CSM statue sur le projet de budget, les révocations pour raisons disciplinaires et les propositions de nomination des présidents de la Cour suprême de cassation, de la Cour administrative suprême et du procureur général (article 30, paragraphe 2, de la JSA). Les deux chambres prennent des décisions en matière de nomination, de promotion, de mutation et de révocation, ainsi que sur les questions liées à l'acquisition et au rétablissement du mandat, et se prononcent sur les sanctions disciplinaires (article 30, paragraphe 5, de la JSA). Les règles de majorité pour les votes dans la chambre des juges sont décrites à l'article 33, paragraphe 4, de la JSA.

⁴⁰ Avis de la Commission de Venise [CDL-AD(2017)018], point 19.

⁴¹ Les membres non professionnels sont tous des membres électifs au sens de la loi sur le système judiciaire.

⁴² L'article 16, paragraphe 3, de la JSA exige que l'élection par la chambre soit faite parmi les juges, les procureurs, les magistrats instructeurs, les universitaires en sciences juridiques, les avocats et autres juristes de haut niveau et d'une grande intégrité morale, en tenant compte de leur qualification professionnelle et de leur spécialisation. Dans sa composition actuelle, la chambre des juges ne compte pas de procureurs, mais il semblerait que la précédente en ait compté.

⁴³ Pour les décisions importantes, les membres de la chambre des procureurs semblent voter de concert, en s'accordant également avec les membres de la chambre des juges élus par le Parlement. Voir Comité des ministres du Conseil de l'Europe [CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6]. Voir également les décisions de la plénière du CSM – protocole n° 24 de 2019, vote pour l'élection du procureur général; protocole n° 27 de 2019, nouveau vote pour l'élection du procureur général; protocole n° 26 de 2020, vote pour mettre un terme à la discussion sur l'ouverture d'une procédure disciplinaire à l'encontre du procureur général à la suite d'un avertissement émanant d'une organisation professionnelle; protocole n° 2 de 2021, vote pour préparer une analyse de la proposition visant à confier la gestion d'un bien immobilier (station d'été) au Conseil supérieur de la magistrature pour les besoins du ministère public de la République de Bulgarie; protocole n° 2 de 2021, vote pour confier la gestion d'un bien immobilier (station d'été) au Conseil supérieur de la magistrature, pour les besoins du ministère public de la République de Bulgarie; protocole n° 3 de 2021, débat de vote et adoption d'un modèle de réorganisation des structures judiciaires au niveau régional et d'une feuille de route assortie d'un plan d'action pour la réorganisation des structures judiciaires au niveau des districts et des juridictions d'appel. Voir également l'éventuelle tendance de vote dans la chambre des juges du CSM – protocole n° 1 de 2021, votes relatifs à la nouvelle carte judiciaire; protocole n° 2 de 2021, votes relatifs à la création de postes supplémentaires dans les juridictions inférieures; protocole n° 3 de 2021, votes relatifs aux modifications apportées aux frontières des régions judiciaires.

témoignent de l'influence limitée, dans le processus décisionnel, des juges élus par leurs pairs au sein du CSM, et de l'influence que peut avoir le procureur général sur le CSM. En dépit des progrès accomplis grâce aux réformes passées⁴⁴, la situation du CSM reste une source de préoccupation pour le Conseil de l'Europe⁴⁵ et différentes parties prenantes⁴⁶. Bien que les réformes aient permis de mieux équilibrer la composition du CSM⁴⁷, la participation des procureurs, et en particulier du procureur général, à la gouvernance des juges continue de susciter des inquiétudes⁴⁸. Les tentatives de modification de la Constitution pour changer la composition du CSM⁴⁹, qui ont été menées en septembre 2020, avaient pour objectif de répondre partiellement à ces préoccupations⁵⁰. La question de la composition du CSM est aujourd'hui encore plus urgente, car le système en place risque d'influer sur les futures élections des membres du CSM, qui voient leur mandat toucher à sa fin, mais également d'avoir des conséquences sur d'autres postes importants au sein du pouvoir judiciaire⁵¹. En ce qui concerne le fonctionnement du CSM, la mise en place d'un registre en ligne pour recenser les occasions où le CSM a pris position, y compris au sein de sa plénière et de ses deux chambres, contre les menaces pesant sur l'indépendance de la justice, a constitué un progrès⁵². Toutefois, le registre ne couvre que les cas dans lesquels le CSM ou d'autres organes judiciaires ont pris position, et non tous les cas d'atteintes à l'indépendance de la justice. Certaines parties prenantes le jugent ainsi insuffisant⁵³. En outre, les parties prenantes

⁴⁴ Modifications de la Constitution de la Bulgarie (2015) – article 130 *bis*; modifications de la JSA (2016) – article 30, paragraphe 1.

⁴⁵ Décision CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6 du Comité des ministres. Voir également l'avis de la Commission de Venise [CDL-AD(2020)035], point 40.

⁴⁶ Contributions du Bureau régional du HCDH pour l'Europe, des Magistrats européens pour la démocratie et les libertés et de la Fondation «Institut bulgare pour les initiatives juridiques» au rapport 2021 sur l'état de droit.

⁴⁷ Avis de la Commission de Venise [CDL-AD(2017)018], point 9.

⁴⁸ Avis de la Commission de Venise [CDL-AD(2020)035], point 42, et [CDL-AD(2017)018], points 16, 17 et 19.

⁴⁹ Il convient de noter que pour modifier la composition du CSM, il est nécessaire de réviser la Constitution, soit selon la procédure de la grande Assemblée nationale, comme l'ont demandé les autorités bulgares fin 2020, soit selon la procédure simplifiée de l'Assemblée nationale ordinaire, comme cela a été le cas pour la réforme entreprise en 2015. Voir également la décision n° 3/2003 de la Cour constitutionnelle, la décision n° 8/2005 et le refus de statuer sur l'affaire n° 7/2015.

⁵⁰ Le 17 août 2020, le Premier ministre a annoncé dans un message vidéo que son parti allait proposer un projet de Constitution. Le 2 septembre 2020, le projet de nouvelle Constitution a été présenté au Parlement. Le 18 septembre 2020, le président du Parlement a demandé à la Commission de Venise d'émettre un avis sur ledit projet. Le 25 novembre 2020, le Parlement a voté contre le projet. Enfin, en décembre 2020, la Commission de Venise a rendu son avis en la matière.

⁵¹ Le mandat de l'actuel CSM court jusqu'en octobre 2022. Les nouveaux membres seront nommés selon la procédure susmentionnée. Le mandat de l'actuel président de la Cour suprême de cassation court jusqu'au 10 février 2022. Le nouveau président sera élu par la plénière du CSM.

⁵² Le registre est disponible à l'adresse suivante: <http://www.vss.justice.bg/page/view/106204>. Il comprend également les positions d'autres organes du pouvoir judiciaire, y compris les responsables administratifs et les juges.

⁵³ Le 24 octobre 2020, lors d'un entretien, le vice-président de l'Assemblée nationale de l'époque a accusé des juges nommés de la Cour suprême de cassation, qui avaient statué sur une affaire le concernant, d'avoir fait preuve de partialité. Le 3 novembre 2020, le CSM a pris position pour défendre les juges, après avoir été invité à le faire par une organisation professionnelle. En octobre 2020, un site web spécialisé dans l'actualité juridique a publié une décision de la Cour d'appel pénale spécialisée, dans laquelle le juge d'appel (également responsable administratif du tribunal) émettait un avis personnel sur les qualités professionnelles du juge de première instance. Une organisation professionnelle a demandé au CSM de prendre position et d'élaborer des critères pour définir une langue acceptable, que la juridiction supérieure devrait utiliser afin de ne pas compromettre l'indépendance objective et subjective de la juridiction. Néanmoins, aucune position n'a été adoptée et aucun critère n'a été élaboré.

ont également attiré l'attention sur des affaires dans lesquelles certaines des positions adoptées par le CSM vont à l'encontre des membres du pouvoir judiciaire en tant que tel⁵⁴.

Le plan d'action adopté pour traiter certains des problèmes recensés dans le rapport 2020 sur l'état de droit couvre, entre autres, la réforme du système judiciaire. Le 6 novembre 2020, le gouvernement a publié un plan d'action⁵⁵ pour mener à bien la réforme relative à la responsabilisation et à la responsabilité pénale du procureur général, améliorer le fonctionnement et la composition de l'Inspection du Conseil supérieur de la magistrature⁵⁶, revoir les critères permettant aux magistrats de percevoir une rémunération supplémentaire et relever les défis liés à l'indépendance de la justice.

Un groupe de travail sur une éventuelle réforme de la composition et du fonctionnement de l'Inspection du Conseil supérieur de la magistrature a été mis en place. Dans le cadre du plan d'action du gouvernement susmentionné, le ministère de la justice a mis en place, en décembre 2020, un groupe de travail⁵⁷ chargé de rédiger des modifications législatives afin de traiter les questions liées à l'Inspection jugées préoccupantes dans le rapport 2020 sur l'état de droit⁵⁸ et par la Commission de Venise⁵⁹. À l'heure actuelle, l'Inspection contrôle l'activité du pouvoir judiciaire, vérifie l'intégrité et les conflits d'intérêts potentiels des magistrats, et propose au CSM l'ouverture de procédures disciplinaires à l'encontre des magistrats. L'Inspection se compose d'un inspecteur général et de dix inspecteurs, qui sont indépendants et élus par l'Assemblée nationale⁶⁰. Le groupe de travail a notamment pour mandat de vérifier les contrôles d'intégrité, de s'assurer de la responsabilité disciplinaire des magistrats, de créer un système de prévention déontologique, de vérifier les déclarations de patrimoine et d'intérêts⁶¹, ainsi que d'officialiser la pratique actuelle qui permet au Parlement de nommer l'inspecteur général et les inspecteurs parmi les personnes désignées par les plénières des cours suprêmes et des organisations professionnelles⁶². Toutefois, aucun calendrier précis n'a été défini pour les modifications, et les préoccupations liées à l'indépendance de la justice et à l'exercice de pressions sur les juges qui avaient été soulevées dans le rapport 2020 sur l'état de droit⁶³ et par la Commission de Venise⁶⁴ subsistent. L'inspecteur général et les inspecteurs continuent d'agir sur la base d'un mandat échu⁶⁵, en

⁵⁴ Déclaration à l'encontre du président de la Cour suprême de cassation par le président de la Cour administrative suprême, position du 8 mars 2020. Déclaration à l'encontre du président de la Cour suprême de cassation par la chambre des procureurs, protocole n° 16 du 13 mai 2020. Voir également le rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Bulgarie, note de bas de page n° 37, p. 6.

⁵⁵ «Plan for the implementation of measures in response to the recommendations and the identified challenges in the European Commission's Rule of Law Report» (Plan de mise en œuvre des mesures élaborées en réponse aux recommandations émises dans le rapport sur l'état de droit de la Commission européenne et aux problèmes recensés dans ce dernier) (plan d'action).

⁵⁶ Voir ci-dessous le paragraphe sur l'éventuelle réforme de l'Inspection du CSM.

⁵⁷ Voir le plan d'action adopté par le Conseil des ministres. Voir également l'ordonnance n° LS-13-88/21.12.2020.

⁵⁸ Contribution de la Bulgarie au rapport 2021 sur l'état de droit, p. 3.

⁵⁹ Commission de Venise [CDL-AD(2017)018], point 58.

⁶⁰ Article 132 bis de la Constitution.

⁶¹ Au titre de l'article 1^{er} bis de la JSA.

⁶² Contribution de la Bulgarie au rapport 2021 sur l'état de droit, p. 3.

⁶³ Voir le rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Bulgarie, p. 7 et 8.

⁶⁴ Commission de Venise [CDL-AD(2017)018], point 58.

⁶⁵ La procédure d'élection des nouveaux inspecteurs et de l'inspecteur général devait débuter au plus tard le 9 février 2020 pour l'inspecteur général et au plus tard le 14 janvier 2020 pour les inspecteurs (article 44, paragraphe 1, de la JSA). Cette procédure n'a pas encore été engagée à ce jour. Une situation semblable s'est

vertu du principe de continuité⁶⁶. Il convient de noter que d'autres institutions se trouvent dans la même situation: cinq autres autorités indépendantes et de contrôle fonctionnent sur la base d'un mandat arrivé à expiration⁶⁷. Dans d'autres cas, les directeurs actuels ont été réélus automatiquement grâce à des modifications des règles d'élection et de mandat⁶⁸.

Le régime de promotion des magistrats suscite toujours des inquiétudes. En règle générale, les magistrats sont promus lorsqu'ils réussissent un concours⁶⁹. Toutefois, en pratique, aucun concours de promotion de juges n'a été mené à bien depuis plus de trois ans⁷⁰. En parallèle de ce processus ordinaire de promotion par concours, les membres non professionnels du CSM sont promus à la fin de leur mandat. La plénière de la Cour suprême de cassation a contesté la constitutionnalité de la nouvelle loi auprès de la Cour constitutionnelle⁷¹, estimant qu'il s'agissait d'un cas de promotion automatique. Le 11 mai 2021, la Cour constitutionnelle a jugé que la loi prévoyant la promotion des membres non professionnels du CSM au terme de leur mandat était conforme à la Constitution, au motif que le CSM avait tout de même voix au chapitre⁷². Les parties prenantes ont critiqué le manque de concours de promotion réguliers et le mécanisme de promotion des membres du CSM⁷³. Cette absence de concours réguliers a entraîné un nombre croissant de détachements. En particulier, les parties prenantes ont fait remarquer que, depuis 2017, le nombre de juges détachés avait augmenté⁷⁴, tout comme le nombre de détachements de longue durée (consentis)⁷⁵, parfois pour une période de 90 à 100 mois ou plus⁷⁶, pour pourvoir des postes de rang supérieur⁷⁷. Les normes européennes encouragent la promotion fondée sur le mérite⁷⁸

également produite durant le mandat de l'inspecteur en chef précédent, qui a exercé ses activités dans le cadre d'une prolongation de facto de son mandat pour une durée de deux ans.

⁶⁶ Décision n° 13/2010 de la Cour constitutionnelle concernant l'affaire n° 12/2010, par laquelle la Cour a jugé que le principe de continuité est applicable aux organismes régis par un collège.

⁶⁷ Le mandat de la Commission pour la protection des données à caractère personnel est arrivé à expiration le 16 avril 2019, celui de la Commission pour la protection des consommateurs a expiré le 27 mars 2020, et celui de la Commission pour la réglementation de l'énergie et de l'eau est échu depuis le 20 avril 2020.

⁶⁸ Le 11 février 2021, l'Assemblée nationale a adopté des modifications de la loi sur la protection de la concurrence, qui ont permis de prolonger de deux ans le mandat de l'actuel directeur de l'organe de surveillance. Le mandat actuel devait expirer en juin 2021. Voir également la loi modifiant la loi sur la protection de la concurrence – <https://www.parliament.bg/bg/laws/ID/163501>. Le conseil d'administration de l'Institut national de gestion de la justice (composé de cinq membres du CSM, du ministre de la justice et d'un membre du ministère de la justice) a modifié les règles de nomination du directeur dudit Institut, ce qui a permis la reconduction quasi automatique du directeur actuel.

⁶⁹ Toutes les procédures de concours sont menées conformément aux conditions décrites dans la loi sur le système judiciaire.

⁷⁰ Des concours ordinaires de promotion ont été annoncés en 2018, 2019 et 2020, mais aucun d'entre eux n'a été mené à bien (<http://www.vss.justice.bg/page/view/1878>).

⁷¹ Requête du 20 décembre 2020 adressée par la plénière de la Cour suprême de cassation à la Cour constitutionnelle – affaire n° 15/2020.

⁷² Décision n° 6/2021 de la Cour constitutionnelle dans l'affaire n° 15/2020.

⁷³ Contribution des Magistrats européens pour la démocratie et les libertés au rapport 2021 sur l'état de droit, p. 15.

⁷⁴ L'on comptait 83 juges détachés en 2017, 104 en 2018, 144 en 2019, et 202 en 2020. Pour de plus amples informations, voir l'étude fournie par l'Institut des économies de marché.

⁷⁵ En 2020, 59 juges ont été détachés pour une période de plus de 24 mois. Pour plus d'informations, voir l'étude sur le détachement de magistrats réalisée par l'Institut des économies de marché.

⁷⁶ Voir le registre des magistrats détachés par les juridictions du 10 décembre 2020, établi par le CSM. Voir également la contribution de la Cour suprême de cassation au rapport 2021 sur l'état de droit.

⁷⁷ Une telle pratique faussée de détachement serait utilisée pour les détachements sans consentement au sein du ministère public, en tant que sanction présumée. Contribution de l'Institut bulgare pour les initiatives juridiques et du président de la Cour de cassation au rapport 2021 sur l'état de droit et informations reçues dans le cadre de la visite dans le pays.

et préconisent de ne recourir au détachement (avec le consentement de l'intéressé et à titre temporaire) que dans des circonstances exceptionnelles⁷⁹. Le manque de promotions régulières fondées sur le mérite peut nuire à l'indépendance de la justice. Des préoccupations ont également été exprimées⁸⁰ au sujet de la réforme de la carte judiciaire envisagée, selon laquelle les juges des tribunaux de district, qui feraient partie des tribunaux régionaux, seraient automatiquement promus à un poste supérieur⁸¹. Étant donné que les discussions n'en sont qu'à leurs prémices, il est encore possible de mener une vaste consultation sur cette réforme⁸². En outre, il est essentiel de veiller à ce que toute réforme de la carte judiciaire repose sur une évaluation approfondie de ses effets probables, et préserve l'indépendance de la justice et l'accès à la justice⁸³.

Le CSM modifie actuellement les critères de décision concernant la rémunération supplémentaire. Afin de répondre aux préoccupations du Conseil de l'Europe concernant le large pouvoir d'appréciation dont disposent les présidents des juridictions pour l'attribution de rémunérations supplémentaires aux magistrats, deux groupes de travail ont été mis en place⁸⁴. Le projet de règlement a été élaboré en mars 2020, mais n'a pas été examiné par la plénière du CSM et n'a pas été rendu public⁸⁵. Il est donc encore trop tôt pour savoir si les préoccupations exprimées ont été traitées en prenant en considération les recommandations

⁷⁸ CM/Rec(2010)12, point 44.

⁷⁹ Commission de Venise [CDL-AD(2017)018], points 86 et 87.

⁸⁰ Plus de 500 juges ont signé la lettre ouverte au CSM visant à rejeter le modèle choisi pour la réforme de la carte judiciaire. Le Conseil supérieur du barreau a lui aussi critiqué la réforme.

⁸¹ Contribution de la Bulgarie au rapport 2021 sur l'état de droit, p. 15; contribution de la Cour suprême de cassation au rapport 2021 sur l'état de droit.

⁸² Le ministère de la justice a organisé une série de débats publics (les 14, 25 et 29 juin 2021) sur le modèle proposé pour la réforme de la carte judiciaire, auxquels ont participé un large éventail de représentants de diverses organisations professionnelles du domaine de la justice, des juges de la Cour suprême de cassation, des avocats, des tribunaux locaux, des municipalités et des représentants d'ONG.

⁸³ Lignes directrices révisées relatives à la création de cartes judiciaires visant à faciliter l'accès à la justice dans un système judiciaire de qualité, telles qu'adoptées lors de la 22^e réunion plénière de la CEPEJ, le 6 décembre 2013.

⁸⁴ D'après les informations transmises par les autorités bulgares au sujet du «plan d'action», sur décision de la plénière du CSM concernant le protocole n° 26/22.10.20, It. 32, un groupe de travail a été créé pour proposer à ladite plénière des modifications et des ajouts dans les règles de calcul et de versement des primes pour les magistrats. L'objectif était de fixer des critères clairs, objectifs et transparents pour définir la rémunération complémentaire et limiter les pouvoirs d'appréciation des responsables administratifs au sein du pouvoir judiciaire. Le groupe de travail est composé de membres du Conseil supérieur de la magistrature, et de représentants des autorités judiciaires et de l'administration du Conseil supérieur de la magistrature. Le groupe a décidé d'attendre l'adoption des règles élaborées au titre de l'article 233, paragraphe 6, première phrase, de la JSA (en fonction de la charge de travail de l'organe judiciaire concerné, le Conseil supérieur de la magistrature peut fixer une rémunération supplémentaire pour les juges, les procureurs et les magistrats instructeurs) par le groupe de travail créé en vertu d'une décision sur le protocole n° 3/19.02.20., It. 1.1, et le protocole n° 7/27.05.20, It. 4.1, du Comité de la carte judiciaire, de la charge de travail et des statistiques judiciaires rendant compte au collège des juges du Conseil judiciaire suprême. Par une décision prise le 22 juin 2021, le collège des juges du Conseil supérieur de la magistrature a adopté des règles pour fixer le montant de la rémunération supplémentaire conformément à l'article 233, paragraphe 6, première phrase, de la loi sur le système judiciaire. Les règles adoptées doivent encore être transmises au Comité du budget et des finances lors de la plénière du CSM et au Comité de la carte judiciaire, de la charge de travail et des statistiques judiciaires du collège des juges pour que ceux-ci les traitent en fonction de leurs compétences respectives. Selon le GRECO, le système d'attribution d'un complément de salaire semble toujours soumis à des décisions largement discrétionnaires et à des risques d'influence indue. Quatrième cycle d'évaluation du GRECO – Rapport d'évaluation, recommandation x, point 26; voir également Commission de Venise [CDL-AD(2010)004], points 46 et 51; recommandation CM/Rec(2010)1 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, point 55.

⁸⁵ Contribution de la Bulgarie au rapport 2021 sur l'état de droit, p. 7.

du Conseil de l'Europe. Il est important que toute modification tienne compte de ces recommandations⁸⁶.

Le registre en ligne indiquant l'appartenance des magistrats à une organisation professionnelle a été supprimé. L'obligation pour les magistrats de déclarer leur appartenance à des organisations professionnelles⁸⁷ a été abolie en 2020. Au moment de la publication du rapport 2020 sur l'état de droit, la base de données en ligne des magistrats participant à des associations professionnelles était encore disponible sur le site web du CSM. Entre-temps, les autorités ont traité ce problème et, depuis le 14 janvier 2021, le registre n'est plus disponible en ligne.

Qualité

Les droits de greffe ont été réduits pour les demandes introduites en ligne. Conformément aux modifications apportées au code de procédure civile, une réduction de 15 % des droits demandés devait s'appliquer lorsqu'une demande de protection et d'assistance est effectuée électroniquement. Toutefois, la mesure reste trop limitée pour réduire sensiblement les droits de greffe exigés pour entamer une procédure⁸⁸, car elle ne concerne que les dossiers soumis par voie électronique, et ne s'applique donc pas à tous les cas. En outre, elle ne traite pas du seuil pour bénéficier de l'aide juridictionnelle⁸⁹ et n'exempte pas non plus les bénéficiaires de ladite aide des droits de greffe⁹⁰. Les effets de la réforme sont également compromis par le manque de numérisation⁹¹. D'autre part, le Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a fait part de préoccupations bien précises concernant l'accès limité des femmes et des filles à la justice⁹².

Des modifications ont été apportées pour permettre le recours à la vidéoconférence dans les procédures civiles, administratives et pénales. Le 17 décembre 2020, des modifications du code de procédure civile, du code de procédure administrative et du code de procédure pénale ont été adoptées. Elles permettent de recourir à la vidéoconférence dans les procédures civiles et administratives, ainsi que dans les procédures pénales pour la collecte de preuves.

⁸⁶ Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres aux États membres sur les juges: indépendance, efficacité et responsabilités, point 55: «les systèmes subordonnant la rémunération de base des juges au niveau de leurs prestations devraient être évités car ils pourraient faire obstacle à l'indépendance des juges.»

⁸⁷ COM(2019)498, p. 6, note de bas de page n° 29; Commission de Venise [CDL-AD(2020)017], point 29.

⁸⁸ Rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Bulgarie, p. 9. En ce qui concerne le montant des droits dans les affaires civiles et commerciales, voir les graphiques 24 et 25 du tableau de bord 2021 de la justice dans l'UE.

⁸⁹ Dans l'état actuel du système d'aide juridictionnelle en Bulgarie, même une personne dont le revenu est égal ou légèrement inférieur au seuil de pauvreté établi par Eurostat n'a pas droit à l'aide juridictionnelle. Graphique 24 du tableau de bord 2021 de la justice dans l'UE.

⁹⁰ Graphique 25 du tableau de bord 2021 de la justice dans l'UE.

⁹¹ En pratique, il est pour l'heure impossible d'introduire une requête en ligne ou de participer à une audience par vidéoconférence. Pour de plus amples informations, voir les graphiques 39 à 45 du tableau de bord 2021 de la justice dans l'UE.

⁹² Plus précisément, des inquiétudes liées, entre autres, à l'omniprésence de la corruption, à la stigmatisation sociale, à l'inaccessibilité du système judiciaire, aux préjugés sexistes parmi les agents des services répressifs, y compris la police, et à la connaissance limitée qu'ont les juges et les autorités répressives de la Convention de 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Contribution du Bureau régional du HCDH pour l'Europe au rapport 2021 sur l'état de droit, p. 2.

Toutefois, en pratique, il semblerait que le système n'ait pas encore été mis en œuvre⁹³. De nouvelles améliorations ont été annoncées dans le cadre de deux projets découlant du plan national pour la reprise et la résilience de la Bulgarie⁹⁴. En dépit de ces réformes et de ces plans, il est actuellement impossible pour le personnel judiciaire et les juges de travailler à distance en toute sécurité⁹⁵, et les communications électroniques ne sont sécurisées qu'entre les juridictions, et non avec d'autres professionnels du droit⁹⁶. S'il est possible d'accéder aux dossiers électroniques des affaires en cours et classées et de recevoir des informations en ligne sur les droits de greffe, il n'est toujours pas possible d'engager une procédure en ligne et de déposer une demande d'aide juridictionnelle en ligne, et les documents judiciaires officiels ne peuvent pas être signifiés par voie électronique⁹⁷. Le projet financé par le Fonds social européen et intitulé «Development of a Model for Optimization of the Judicial Map of Bulgarian Courts and Prosecutor's Offices and of a Unified Information System for Courts» (Développement d'un modèle pour l'optimisation de la carte judiciaire des juridictions et des parquets bulgares et d'un système d'information unifié pour les juridictions) (2016-2020)⁹⁸, couvre au total sept activités, dont deux expressément liées à la numérisation et à la justice en ligne⁹⁹. Des craintes ont été soulevées quant à la mise en œuvre du système d'information unifié pour les juridictions (UCIS) en l'absence d'un processus complet de numérisation¹⁰⁰. La pandémie de COVID-19 a mis en évidence les lacunes du système judiciaire du pays dans le domaine de la numérisation de la justice. Durant l'état d'urgence¹⁰¹, le traitement des affaires judiciaires a été suspendu pendant un mois, sauf pour les affaires urgentes¹⁰². Une fois l'état d'urgence déclaré par le Conseil des ministres le 13 mars 2020, le collège des juges du CSM a réorganisé le travail dans les tribunaux afin de limiter la contagion. Toutefois,

⁹³ Graphiques 39 à 44, tableau de bord 2021 de la justice dans l'UE; informations également reçues dans le cadre de la visite sur place (par exemple, par l'Association des procureurs de Bulgarie et l'Association bulgare des juges).

⁹⁴ Contribution de la Bulgarie au rapport 2021 sur l'état de droit, p. 11. Il convient de noter que le PRR pourrait encore être modifié et que ces projets pourraient finalement être retirés du plan définitif.

⁹⁵ Graphique 41 du tableau de bord 2021 de la justice dans l'UE.

⁹⁶ Graphique 42 du tableau de bord 2021 de la justice dans l'UE.

⁹⁷ Graphique 44 du tableau de bord 2021 de la justice dans l'UE.

⁹⁸ Clarification envoyée par le CSM concernant le plan d'action – numérisation. En ce qui concerne le système d'information unifié pour les juridictions, le CSM et les parties prenantes ont fait part, respectivement dans la clarification susmentionnée et au cours des visites dans le pays, du mécontentement des juges et du personnel, qui a conduit à suspendre le système le 16 septembre 2020 (suspension qui a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2020) pour les nouvelles affaires. Dans sa clarification, le CSM a annoncé que, sur décision de la plénière, à partir du 1^{er} janvier 2021 et jusqu'au 1^{er} juin 2021, toutes les juridictions recommenceraient à utiliser le système pour les nouvelles affaires.

⁹⁹ «Development and implementation of a Unified Court Information System – UCIS» (Développement et mise en œuvre d'un système d'information unifié pour les juridictions – UCIS) et «Creation of a specialized information system for monitoring and analysis of the factors related to the socio-economic development of the judicial district and the workload of the courts – SISMA» (Création d'un système d'information spécialisé pour le suivi et l'analyse des facteurs liés au développement socio-économique du district judiciaire et à la charge de travail des juridictions – SISMA).

¹⁰⁰ Plus précisément, les parties prenantes ont indiqué que tout était réalisé sur papier, avant d'être encodé dans le système. Le Conseil supérieur de la magistrature met actuellement en œuvre un certain nombre de projets, financés par des ressources budgétaires et des programmes de donateurs externes, afin d'améliorer la justice en ligne et de faciliter son accessibilité.

¹⁰¹ Chambre des juges du CSM, session extraordinaire, protocole abrégé n° 9, 15 mars 2020.

¹⁰² Comme celles relatives au réexamen de la détention provisoire, ou à la mise en place de mesures de protection des victimes et des enfants. Voir également: Agence des droits fondamentaux, «Coronavirus COVID-19 outbreak in the EU Fundamental Rights Implications» (Pandémie de COVID-19 dans l'UE: conséquences en matière de droits fondamentaux), p. 3.

seules quelques rares audiences se sont tenues à distance, à l'initiative de certaines juridictions, et le travail à distance est demeuré une exception¹⁰³.

Les ressources financières et humaines du tribunal pénal spécialisé ont été augmentées. Le tribunal pénal spécialisé de première instance, qui rencontrait des difficultés liées au manque de ressources humaines ou financières, s'est vu attribuer deux postes de juge supplémentaires¹⁰⁴. Cette création de postes marque un progrès et a permis de répondre à une préoccupation soulevée dans le chapitre consacré à la Bulgarie dans le rapport 2020 sur l'état de droit. Ces dernières années, il semblerait que le gouvernement ait augmenté ses investissements dans le système de justice¹⁰⁵.

Une nouvelle loi a modifié le régime applicable aux cabinets d'avocats. En février 2021, des modifications ont été apportées à la loi sur le barreau, afin de permettre de créer des sociétés d'avocats unipersonnelles, et de lever l'interdiction d'exercer les fonctions de gestionnaire et de directeur exécutif de sociétés commerciales, qui frappait les avocats¹⁰⁶. Ces modifications offrent la possibilité de créer davantage de cabinets d'avocats, ce qui devrait accroître la concurrence entre avocats et permettre un meilleur accès aux praticiens du droit.

Efficience

L'efficience de la justice administrative continue de s'améliorer. Concernant la durée des procédures, les juridictions administratives affichent des performances qui les placent parmi les plus efficaces de l'UE¹⁰⁷. Toutefois, le manque de données concernant l'efficience des affaires civiles et commerciales contentieuses et non contentieuses (juridictions de première et de deuxième instance) empêche d'évaluer correctement l'efficience globale du système judiciaire¹⁰⁸. En ce qui concerne la durée des procédures devant la Cour suprême de cassation, la Bulgarie continue d'obtenir des résultats satisfaisants par rapport aux autres États membres¹⁰⁹. En outre, pour ce qui est de l'efficience dans des domaines spécifiques du droit de l'Union, il est à noter que les affaires qui ont trait aux communications électroniques et à la protection des consommateurs sont rapidement tranchées¹¹⁰.

II. CADRE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

À la suite de la réforme globale de 2017 et de 2018, la Bulgarie a créé la commission chargée de la lutte contre la corruption et de la confiscation de biens acquis de manière illégale (ci-après la «commission de lutte contre la corruption»). Cette commission est principalement chargée de prendre des mesures préventives et répressives concernant la corruption à haut niveau, de tenir et de gérer le registre public des déclarations de patrimoine, d'assurer le suivi des questions liées aux conflits d'intérêts ainsi qu'à la confiscation des biens acquis de

¹⁰³ Contribution de la Cour suprême de cassation au rapport 2021 sur l'état de droit.

¹⁰⁴ Réunion de la chambre des juges, protocole n° 3, 2 février 2021; réunion de la chambre des juges, protocole n° 6, 23 février 2021. La chambre des juges du CSM a rejeté la proposition de la Commission des attestations et des concours du CSM visant à refuser des postes supplémentaires au tribunal pénal spécialisé, avant d'approuver la création de deux nouveaux postes au sein de cette juridiction.

¹⁰⁵ Graphiques 29 à 31 du tableau de bord 2021 de la justice dans l'UE.

¹⁰⁶ Loi modifiant et complétant la loi sur le barreau – <https://www.parliament.bg/bg/laws/ID/163509>.

¹⁰⁷ Graphiques 9 et 10 du tableau de bord 2021 de la justice dans l'UE. Il convient de noter qu'il n'existe pas de méthode harmonisée pour mesurer ces performances.

¹⁰⁸ Graphiques 7 et 8 du tableau de bord 2021 de la justice dans l'UE.

¹⁰⁹ Graphique 8 du tableau de bord 2021 de la justice dans l'UE.

¹¹⁰ Graphiques 18 et 20 du tableau de bord 2021 de la justice dans l'UE.

manière illégale, et d'apporter des conseils en la matière. Elle procède également à des évaluations des risques de corruption institutionnelle afin d'élaborer des plans d'action sur mesure pour garantir l'intégrité des institutions. Une fois ce type d'évaluation effectuée, les recommandations adressées aux institutions publiques sont contraignantes et les mesures de suivi doivent être régulièrement notifiées à la commission de lutte contre la corruption. La compétence en matière d'affaires de corruption de haut niveau a été transmise aux juridictions pénales spécialisées, tandis que l'instruction de ces affaires est menée sous la supervision du parquet spécialisé.

Les experts et les dirigeants d'entreprise estiment que le niveau de corruption dans le secteur public demeure élevé. Dans l'édition 2020 de l'indice de perception de la corruption publié par Transparency International, la Bulgarie obtient un score de 44/100 et se classe au 19^e rang dans l'Union européenne et au 69^e rang mondial¹¹¹. Cette perception est restée relativement stable¹¹² au cours des cinq dernières années¹¹³.

La commission de lutte contre la corruption a poursuivi la rationalisation de sa structure organisationnelle. Elle a rationalisé ses ressources financières, qui ont été augmentées début 2021¹¹⁴. Elle a également continué à augmenter ses effectifs, notamment en recrutant de nouveaux inspecteurs au sein de la direction chargée de la lutte contre la corruption. En 2020, la commission de lutte contre la corruption a confisqué 6,2 millions d'EUR¹¹⁵ de biens acquis de manière illégale, et 30 personnes ont été sanctionnées pour des conflits d'intérêts. Par rapport à 2019, on observe une diminution (d'environ 20 %) du nombre d'inspections effectuées et de rapports reçus sur des allégations de violations liées à la corruption¹¹⁶.

La nouvelle stratégie de lutte contre la corruption pour la période 2021-2027 a été adoptée en mars 2021. Sur la base des enseignements tirés de la précédente stratégie, de nouvelles priorités ont été définies pour les secteurs à haut risque, notamment le renforcement des capacités de lutte contre la corruption, le renforcement de la responsabilisation des autorités locales, et la création d'un environnement de lutte contre la corruption permettant d'agir en temps utile. La stratégie contient également une liste d'objectifs pertinents, d'indicateurs de performance et des entités responsables de la mise en œuvre¹¹⁷.

¹¹¹ Transparency International, Indice de perception de la corruption 2020, p. 2 et 3. Le niveau de perception de la corruption est réparti comme suit: faible (la perception qu'ont les experts et les dirigeants d'entreprise de la corruption dans le secteur public se traduit par un score supérieur à 79); relativement faible (score compris entre 79 et 60), relativement élevé (score compris entre 59 et 50) et élevé (score inférieur à 50).

¹¹² Le score était de 41 en 2015, contre 44 en 2020. On considère que l'augmentation ou diminution de l'indice est importante lorsque celui-ci augmente ou diminue de plus de cinq points. En revanche, on parle de simple augmentation ou diminution lorsque la variation est comprise entre 4 et 5 points, et on considère que l'indice est relativement stable lorsque la variation est comprise entre 1 et 3 points (comme au cours des cinq dernières années).

¹¹³ Les données de l'Eurobaromètre sur la perception et l'expérience des citoyens et des entreprises en matière de corruption, telles que communiquées l'année passée, sont mises à jour tous les deux ans. Le dernier ensemble de données est tiré du rapport Eurobaromètre spécial 502 (2020) et du rapport Eurobaromètre Flash 482 (2019).

¹¹⁴ Contribution de la Bulgarie au rapport 2021 sur l'état de droit.

¹¹⁵ 12 172 551,64 BGN.

¹¹⁶ Informations et contribution fournies par la commission de lutte contre la corruption dans le cadre de la visite en Bulgarie.

¹¹⁷ Contribution de la commission de lutte contre la corruption. Voir également le projet de stratégie nationale de prévention de la corruption et de lutte contre celle-ci (2021-2027).

Le plan d'action adopté en novembre 2020 pour traiter certains des problèmes recensés dans le rapport 2020 sur l'état de droit couvre également des questions liées à la corruption. Le plan d'action vise à améliorer les enquêtes et à poursuivre le renforcement des opérations de la commission de lutte contre la corruption. En outre, comme annoncé dans ledit plan, un travail de réflexion est actuellement mené pour améliorer l'efficacité des enquêtes et des procès. Le 30 mars 2021, un groupe de travail a été chargé de transmettre des recommandations de modifications du code pénal, toujours dans le but d'améliorer l'efficacité des enquêtes et des procès¹¹⁸.

Malgré l'intensification des activités d'enquête, les résultats en matière de condamnations définitives pour corruption à haut niveau restent faibles, et aucun bilan fiable n'a été établi au sujet de ces condamnations. En 2020, sur l'ensemble des affaires de corruption, la Cour suprême de cassation a rendu 33 arrêts: elle a confirmé 19 décisions, infirmé 8 décisions de cours d'appel et demandé leur réexamen, modifié quatre décisions de cours d'appel, et relancé la procédure pénale dans deux affaires¹¹⁹. Le 17 décembre 2020, l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) a recommandé le recouvrement de près de 6 millions d'EUR dans un cas présumé d'abus de pouvoir au sein d'un ministère bulgare¹²⁰. Enfin, il reste encore à établir un bilan fiable en matière de condamnations définitives dans les affaires de corruption à haut niveau¹²¹.

Peu d'éléments probants attestent de l'efficacité des mesures liées à l'intégrité de l'administration publique. L'application du code de conduite des fonctionnaires¹²² relève de la responsabilité des commissions disciplinaires institutionnelles mises en place au sein de chaque service public. L'élaboration de normes éthiques de conduite pour les hauts fonctionnaires (y compris les ministres et les maires) et de systèmes de vérification de l'intégrité, tout comme l'aide à leur mise en œuvre, relève de la compétence de la commission de lutte contre la corruption¹²³. Les dispositions en matière d'éthique applicables aux membres du Parlement sont fixées dans les règles d'organisation et de procédure de l'Assemblée nationale¹²⁴, dont la mise en œuvre incombe à une commission de l'Assemblée nationale. Même si les dispositions juridiques sont déjà en vigueur, il n'existe aucune preuve factuelle de leur mise en œuvre ou de leur efficacité¹²⁵. En ce qui concerne les membres du

¹¹⁸ Contribution de la Bulgarie au rapport 2021 sur l'état de droit, p. 1.

¹¹⁹ Rapport annuel d'activités de la Cour suprême de cassation en 2020, p. 41 à 43.

¹²⁰ Commission européenne: Office européen de lutte antifraude, *OLAF recommends recovery of nearly €6 million after alleged abuse of power at Bulgarian ministry* (L'OLAF recommande le recouvrement de près de 6 millions d'EUR dans un cas présumé d'abus de pouvoir au sein du ministère bulgare) – Communiqué de presse n° 04/2021 de l'UE.

¹²¹ Rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Bulgarie, p. 12. En outre, en juin 2021, le Trésor américain a prononcé des sanctions à l'encontre de certains citoyens bulgares (dont un ancien député) pour avoir commis des actes de corruption condamnés par la loi Magnitsky américaine. Département du Trésor des États-Unis, Mise à jour de la liste des ressortissants spécialement désignés – 2 juin 2021.

¹²² Adopté par le Conseil des ministres dans sa résolution n° 57 du 2 avril 2020. Le rôle du code de conduite des fonctionnaires dans le système d'intégrité du secteur public est actuellement analysé avec l'aide de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) dans le cadre du projet intitulé «Driving Public Administration Reform Forward» (Faire avancer la réforme de l'administration publique).

¹²³ Article 32, paragraphe 1, point 6, de la loi sur la lutte contre la corruption et sur la confiscation des biens acquis de manière illégale.

¹²⁴ Assemblée nationale de la République de Bulgarie (2017), Règles d'organisation et de procédure de l'Assemblée nationale.

¹²⁵ C'est le cas notamment pour les procédures ouvertes ou classées et les décisions prises par les entités compétentes.

pouvoir judiciaire, rien ne prouve que des formations en matière de lutte contre la corruption aient été dispensées, ni qu'un comité consultatif ait été mis en place pour les questions liées à l'éthique. Quant aux forces de police, en 2021, l'inspection du ministère de l'intérieur a mis en place un nouveau système d'enregistrement vidéo pour suivre les interventions des agents de sécurité et des patrouilles routières¹²⁶. Les preuves de violations des règles d'intégrité, y compris de corruption, recueillies au moyen d'un outil d'enregistrement vidéo, ont été utilisées pour discipliner, sanctionner ou condamner des policiers de différents services¹²⁷.

Un système de vérification des déclarations de patrimoine et des conflits d'intérêts a été mis en place. En 2020, la commission de lutte contre la corruption a procédé à 21 587 vérifications de déclarations de patrimoine et d'intérêts de personnes occupant de hautes fonctions publiques (contre 9 900 vérifications en 2019), y compris de personnes ayant participé aux élections locales¹²⁸. Les déclarations sont accessibles au public par l'intermédiaire du registre des hauts fonctionnaires, disponible sur la page web de la commission de lutte contre la corruption. Les mesures relatives aux conflits d'intérêts et aux incompatibilités concernant les fonctionnaires (applicables aux employés de l'administration centrale et locale) sont définies dans la loi sur les fonctionnaires, le code du travail, la loi sur le ministère de l'intérieur, la loi sur l'Agence de sécurité nationale, la loi sur les douanes et d'autres lois organiques¹²⁹.

Les activités de lobbying ne font toujours pas l'objet d'une réglementation spécifique. Bien que le sujet de la réglementation des activités de lobbying soit abordé dans le plan d'action national adopté en réponse au rapport 2020 sur l'état de droit¹³⁰, des mesures concrètes doivent encore être prises.

¹²⁶ Le ministère de l'intérieur a fourni un grand nombre de caméras corporelles (dans le cadre d'un projet financé au titre du Fonds pour la sécurité intérieure de la Commission européenne), qui sont utilisées depuis 2021.

¹²⁷ Rapport sur la sécurité intérieure: au cours de la période 2014-2020, huit agents de la circulation ont été condamnés. L'information a été confirmée lors de la visite en Bulgarie.

¹²⁸ En 2020, 83 316 déclarations de patrimoine et d'intérêts de personnes travaillant dans l'administration publique ont été déposées en temps voulu (soit 250 de moins qu'en 2019). Dans 46 cas, il y avait eu violation des règles administratives (ce qui représente une baisse de 38 % par rapport à 2019). Des sanctions ont été prononcées dans deux cas (ce qui représente une baisse de 50 % par rapport à 2019). En 2020, les inspecteurs internes ont effectué 4 750 vérifications (soit 23 % de moins qu'en 2019), et 21 infractions administratives ont été constatées (contre six en 2019). Des sanctions ont été appliquées dans quatre cas, et neuf cas ont mené à un licenciement pour incompatibilités (soit le même nombre qu'en 2019). Sur cette même année, le nombre de déclarations de patrimoine de hauts fonctionnaires reçues et traitées a diminué d'environ 36 % par rapport à 2019. Par ailleurs, le nombre de déclarations manquantes ou soumises tardivement a augmenté d'environ 160 % en 2020 par rapport à 2019. Contribution de la Bulgarie au rapport 2021 sur l'état de droit.

¹²⁹ En 2020, la commission de lutte contre la corruption a procédé à 28 vérifications (contre 17 en 2019) de cas de conflit d'intérêts et d'incompatibilité. Au total, 30 décisions établissant un conflit d'intérêts ont été adoptées, contre 14 l'année précédente. Contribution de la Bulgarie au rapport 2021 sur l'état de droit. Voir également le quatrième cycle d'évaluation du GRECO – Deuxième rapport de conformité, recommandations iii et iv, point 11. Le GRECO a conclu que les recommandations iii et iv sur la déclaration de patrimoine, la déclaration et la constatation des conflits d'intérêts et sur leur incidence sur la prévention et la détection des actes de corruption avaient été mises en œuvre de manière satisfaisante.

¹³⁰ Comme indiqué dans le rapport 2020 sur l'état de droit, une analyse du Centre national de recherche parlementaire couvrant la période d'avril 2017 à décembre 2019 a montré que près de 37 % des actes juridiques adoptés modifient d'autres actes par des amendements, y compris dans les dispositions transitoires et finales de l'acte modificatif. Les parties prenantes avaient exprimé de sérieuses préoccupations quant au fait que cette pratique a non seulement une incidence négative sur la transparence du processus législatif dans le pays, mais pourrait dans certains cas être le signe d'un lobbying irrégulier.

Il n'existe pas de loi spécifique sur la protection des lanceurs d'alerte. Toutefois, la législation pénale en vigueur¹³¹, applicable aux témoins, offre mutatis mutandis une protection aux personnes dénonçant des infractions, y compris de corruption. Les plaintes anonymes ne sont ni autorisées ni protégées, de sorte que la commission de lutte contre la corruption ne peut pas utiliser les informations reçues de personnes inconnues ou de sources non divulguées.

Les autorités ont pris certaines mesures pour lutter contre les risques de corruption liés aux dispositions prises dans le cadre de la pandémie de COVID-19. Ces mesures couvrent des secteurs présentant un risque élevé de corruption, tels que les soins de santé et les marchés publics. Des procédures de passation de marchés publics d'urgence ont été mises en place, et se sont traduites par un recours important à des procédures négociées sans publication et à des procédures simplifiées (c'est-à-dire avec un seul vendeur ou avec un vendeur sans expérience ni capacités d'entreprise éprouvées pour le contrat visé). Dans le cadre de la stratégie de réponse à la pandémie de COVID-19, des représentants du ministère de l'intérieur¹³², du ministère de la santé et des autorités de contrôle se réunissent régulièrement pour échanger des informations sur les opérations et décider des mesures à prendre, y compris en matière de lutte contre le risque de corruption. Une unité distincte a été créée au sein de la direction générale de la lutte contre la criminalité organisée, qui relève du ministère de l'intérieur, afin d'agir contre la corruption dans le domaine des soins de santé¹³³.

III. PLURALISME ET LIBERTE DES MEDIAS

Le cadre juridique bulgare¹³⁴ repose sur un ensemble de garanties constitutionnelles et de mesures législatives, telles que la loi sur la radio et la télévision¹³⁵. La loi sur l'accès à l'information relevant du domaine public régit l'accès à l'information publique et la réutilisation des informations du secteur public. L'autorité de régulation des médias, à savoir le Conseil des médias électroniques (CEM), est instituée par la loi sur la radio et la télévision et fonctionne conformément à celle-ci.

Une nouvelle loi a été adoptée pour renforcer l'indépendance de l'autorité de régulation des médias (le CEM), et des mesures sont prises pour accroître ses ressources. En décembre 2020, l'Assemblée nationale a adopté la loi¹³⁶ modifiant la loi sur la radio et la télévision, afin de transposer la directive révisée sur les services de médias audiovisuels (directive SMA). Cette loi renforcera l'indépendance du CEM, et veillera notamment à ce que celui-ci respecte l'intérêt public et prenne des mesures en faveur de la protection du pluralisme et de la liberté de parole et d'information, ainsi que de l'indépendance des fournisseurs de services de médias. L'augmentation de 574 867 EUR (1,12 million BGN) du budget du CEM, prévue dans le budget 2021 de l'État, vise à répondre aux préoccupations exprimées dans le rapport 2020 sur l'état de droit au sujet du manque de ressources, qui empêche le CEM de s'acquitter efficacement de ses tâches¹³⁷. Bien que cette augmentation

¹³¹ Article 123 (sur la protection des témoins) du code de procédure pénale.

¹³² Direction générale de la police nationale.

¹³³ Contribution de la Bulgarie au rapport 2021 sur l'état de droit, p. 29.

¹³⁴ Dans le classement mondial de la liberté de la presse 2021 de Reporters sans frontières, la Bulgarie se place au 112^e rang sur les 180 pays faisant l'objet d'un suivi, et marque ainsi un recul d'une place par rapport à l'année précédente (tout en occupant la dernière place dans l'UE).

¹³⁵ Loi sur la radio et la télévision.

¹³⁶ Promulguée au Journal officiel n° 109/2020.

¹³⁷ Rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Bulgarie, p. 15.

constitue un progrès, le gouvernement a récemment (mars et avril 2021) réduit le budget de l'autorité de régulation¹³⁸. Par ailleurs, il reste encore à savoir si l'augmentation prévue sera suffisante pour couvrir les tâches supplémentaires qu'entraîne la mise en œuvre de la directive SMA révisée¹³⁹.

Le manque de transparence qui caractérise la propriété des médias en Bulgarie reste une source de préoccupation. Malgré les mises à jour régulières du registre public des services de médias linéaires et non linéaires mentionnées dans le rapport 2020 sur l'état de droit, les données sur la propriété des médias ne sont toujours pas systématiquement divulguées. Certaines parties prenantes craignent que le problème de la transparence des médias ne soit aggravé par la forte concentration des médias d'information constatée en 2020¹⁴⁰.

L'absence de garanties réglementaires assurant une répartition équitable et transparente de la publicité d'État¹⁴¹ continue de susciter des inquiétudes. En outre, les parties prenantes ont souligné que la question de la transparence dans l'allocation des fonds publics aux organes de presse n'était toujours pas résolue¹⁴².

L'ingérence politique dans les médias demeure un problème contre lequel il est urgent d'agir. Le manque de législation empêchant les responsables politiques et les partis de détenir des organes de presse semble être un facteur important, et un risque élevé à cet égard a été constaté dans les secteurs de la télévision et des journaux¹⁴³. Les autorités ont présenté un plan d'action pour faire de cette question une priorité dans le programme de développement national bulgare à l'horizon 2030¹⁴⁴. Toutefois, aucune mesure concrète n'a encore été définie.

La pandémie de COVID-19 a nui au pluralisme des médias, et aucune mesure de soutien direct au secteur des médias n'a été mise en place. La pandémie a eu une incidence négative sur le pluralisme des médias et la protection des journalistes, principalement sur le plan économique. Elle s'est traduite par des baisses de salaire et des retards de paiement, qui ont eu, comme l'ont souligné les parties prenantes, de graves répercussions sur le journalisme régional¹⁴⁵. Il semblerait que certains médias de moindre envergure et régionaux aient fait faillite en raison de la pandémie¹⁴⁶.

L'environnement de travail et la sécurité des journalistes restent une source d'inquiétudes¹⁴⁷. L'accès à l'information relevant du domaine public demeure difficile, et les journalistes doivent encore faire face à des pressions politiques et au problème de

¹³⁸ Décret n° 113/29.03.2021 et décret n° 177/29.04.2021.

¹³⁹ Informations transmises par le CEM dans le cadre de la visite dans le pays.

¹⁴⁰ Informations tirées de la visite en Bulgarie et de l'instrument de surveillance du pluralisme des médias 2021 concernant la Bulgarie, p. 12. Une forte concentration est constatée dans le secteur de la télévision (les quatre principaux propriétaires détenant au total 92 % des parts de marché). Les parts cumulées d'audience des quatre principaux groupes de médias télévisuels (74 %) et des quatre principaux groupes de radio (79 %) laissent également apparaître un niveau élevé de concentration. Le secteur des médias en ligne se caractérise par un manque de données précises.

¹⁴¹ Instrument de surveillance du pluralisme des médias 2021, Bulgarie, p. 15.

¹⁴² Reporters sans frontières, Bulgarie.

¹⁴³ Instrument de surveillance du pluralisme des médias 2021, Bulgarie, p. 14.

¹⁴⁴ Ministère des finances (2019), Programme de développement national bulgare à l'horizon 2030.

¹⁴⁵ Informations reçues dans le cadre de la visite en Bulgarie.

¹⁴⁶ Instrument de surveillance du pluralisme des médias 2021, Bulgarie, p. 7.

¹⁴⁷ Rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Bulgarie, p. 17.

l'autocensure¹⁴⁸. Depuis le dernier rapport, six nouvelles alertes concernant des attaques et des cas de harcèlement de journalistes ont été enregistrées sur la plateforme du Conseil de l'Europe pour la protection du journalisme et la sécurité des journalistes¹⁴⁹. L'une d'entre elles concerne le cas d'un journaliste qui aurait été battu par la police et détenu durant 24 heures – cas sur lequel le ministère public a refusé d'enquêter. Les autres alertes ont trait à des attaques et à des cas de harcèlement de journalistes et d'autres acteurs des médias, ainsi qu'à des poursuites abusives. En outre, la pandémie de COVID-19 a entraîné la suspension des travaux sur la feuille de route que Reporters sans frontières avait transmise aux autorités bulgares en mars 2020 dans le but que des réponses soient apportées aux préoccupations exprimées sur la liberté de la presse en Bulgarie, y compris à celles concernant des aspects tels que la sécurité des journalistes, l'accès à l'information, la répartition de la publicité d'État et le financement des médias¹⁵⁰.

IV. AUTRES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES EN RAPPORT AVEC L'EQUILIBRE DES POUVOIRS

La Bulgarie est une république démocratique représentative dotée d'un président directement élu, d'une Assemblée nationale monocamérale et d'une Cour constitutionnelle chargée du contrôle de la constitutionnalité des lois. L'Assemblée nationale détient un pouvoir de décision finale dans le processus d'adoption des lois¹⁵¹. La Bulgarie dispose de deux institutions nationales de défense des droits de l'homme. Premièrement, le Médiateur est un organe constitutionnel indépendant, élu par l'Assemblée nationale et chargé de promouvoir et de protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales. Deuxièmement, la Commission pour la protection contre la discrimination est un organe qui met en œuvre des politiques dans les domaines de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la non-discrimination.

La mise en place d'un mécanisme de suivi a posteriori n'est pas encore terminée. Comme indiqué dans le rapport d'octobre 2019 sur le MCV¹⁵², et rappelé dans le rapport 2020 sur l'état de droit, le gouvernement a décidé de mettre en place un mécanisme supplémentaire, plus complet, pour le suivi interne, établi au sein d'un conseil de coordination et de coopération («conseil de suivi a posteriori»). Le conseil a pour objectif d'évaluer les progrès réalisés par la Bulgarie en matière de réforme judiciaire, ainsi que de lutte contre la corruption et la criminalité organisée, d'une manière indépendante, transparente et objective¹⁵³. Le conseil est censé débiter ses activités une fois le MCV arrivé à son terme. Toutefois, la mise en place du conseil civique (un organe au sein du conseil de coordination et de coopération qui se compose notamment de membres de la société civile, et

¹⁴⁸ Informations reçues dans le cadre de la visite en Bulgarie.

¹⁴⁹ Les autorités n'ont réagi à aucune des alertes. Conseil de l'Europe, plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes.

¹⁵⁰ Reporters sans frontières, Bulgarie.

¹⁵¹ Article 87 de la Constitution: tout membre de l'Assemblée nationale ou du Conseil des ministres a le droit de présenter un projet de loi. Il est adopté par l'Assemblée nationale en deux lectures. Le projet de loi adopté est envoyé au président de la République de Bulgarie, qui signe un décret en vue de sa promulgation. L'acte est publié au Journal officiel et entre en vigueur trois jours après sa publication, sauf si l'acte en dispose autrement. Voir également le récent projet de réforme de la Constitution mentionné dans la note de bas de page n° 40 qui étend le droit d'initiative législative également aux conseils de la magistrature. Ce point a toutefois été retiré du projet par la suite.

¹⁵² COM(2019)498, p. 3.

¹⁵³ Le décret n° 21 du 14 février 2020 a modifié l'entrée en vigueur initiale du décret (n° 240 du Conseil des ministres de 2019) établissant le mécanisme national de suivi.

pour lequel une procédure de sélection avait été lancée) a été suspendue, dans l'attente de la décision de la Cour administrative suprême sur un recours en la matière¹⁵⁴.

Le plan de mise en œuvre adopté en réponse au rapport 2020 sur l'état de droit prévoit des mesures pour résoudre certains des problèmes recensés en matière d'équilibre des pouvoirs, y compris des mesures pour augmenter les fonds destinés aux institutions nationales de défense des droits de l'homme et pour améliorer le processus décisionnel. Pour ce dernier objectif, deux initiatives ont été envisagées: l'élaboration d'orientations pour les analyses d'impact ex post¹⁵⁵ et la réalisation d'analyses d'impact ex post des lois clés¹⁵⁶.

Une récente étude confirme le recours limité à la consultation publique et à l'analyse d'impact, en particulier pour les textes de loi proposés par les députés. Dans l'une de ses études, le Centre national de recherche parlementaire, qui dépend de l'Assemblée nationale, examine l'activité législative de l'Assemblée nationale sur la période s'étendant d'avril 2017 à mars 2021¹⁵⁷. Ses principales conclusions confirment une augmentation du nombre de projets de loi proposés par les députés¹⁵⁸, lesquels évitent les étapes de consultation des parties prenantes, d'analyse d'impact et de vérification de la compatibilité avec la législation de l'UE¹⁵⁹, qui sont obligatoires pour les projets de loi proposés par le gouvernement. Les autorités se sont engagées à respecter les règles récemment renforcées¹⁶⁰ et à poursuivre la pratique du gouvernement consistant à accompagner les projets de loi soumis au Parlement d'une analyse d'impact complète ou partielle¹⁶¹. Toutefois, ces efforts visant à améliorer la qualité de l'analyse d'impact et des consultations publiques ne s'appliquent pas aux projets de loi proposés par les députés. En outre, même si l'élaboration d'une analyse d'impact constitue une étape obligatoire du processus législatif depuis 2016, l'intervention législative ne se fonde sur une expertise scientifique que pour un nombre limité de projets¹⁶². Pour remédier à cette situation, les autorités se sont engagées à réaliser des analyses d'impact ex post de la législation clé. Des orientations ont été adoptées à ce sujet par le Conseil des ministres le 3 décembre 2020¹⁶³. En outre, les consultations publiques et le retour d'information des parties prenantes font également partie intégrante du processus. Toutefois, la plupart des projets de loi proposés¹⁶⁴ ne contiennent aucune information sur les consultations publiques ou les discussions organisées par les députés ou le gouvernement pour définir les problèmes et les raisons de l'adoption du projet de loi¹⁶⁵. En outre, parmi les

¹⁵⁴ Le recours a été formé par l'ONG lésée par l'annulation de la procédure initiale de sélection du conseil dit «civil» dans le cadre du mécanisme de suivi a posteriori.

¹⁵⁵ Initiative adoptée dans la décision n° 885 du Conseil des ministres du 3 décembre 2020.

¹⁵⁶ Les lois clés sont définies par le conseil de la réforme administrative, après une période de cinq ans, conformément à la loi de 2016 sur les actes juridiques.

¹⁵⁷ Pour de plus amples informations, voir: <https://www.parliament.bg/pub/NCIOM/2021>.

¹⁵⁸ Au cours de la 44^e Assemblée nationale, plus de 60 % des projets de loi ont été proposés par des membres du Parlement – Étude sur l'activité législative de l'Assemblée nationale (avril 2017 – mars 2021), p. 9.

¹⁵⁹ Étude sur l'activité législative de l'Assemblée nationale (avril 2017 – mars 2021), p. 62.

¹⁶⁰ La méthode utilisée pour l'analyse d'impact a été mise à jour en 2019. Le conseil de la réforme administrative (un organe consultatif du Conseil des ministres) a approuvé en février 2021 de nouveaux modèles et orientations concernant les analyses d'impact. Le gouvernement publie également la liste des analyses d'impact sur son site web pour consultation – www.strategy.bg.

¹⁶¹ Le site web du Parlement montre que les projets de loi du Conseil des ministres contiennent ces documents.

¹⁶² Étude sur l'activité législative de l'Assemblée nationale (avril 2017 – mars 2021), p. 16 et 20.

¹⁶³ Conseil des ministres (2020), Orientations pour l'analyse d'impact ex post.

¹⁶⁴ À savoir, 93 % des projets de loi – voir l'étude sur l'activité législative de l'Assemblée nationale (avril 2017 – mars 2021), p. 56 et 57.

¹⁶⁵ Voir référence précédente.

projets de loi proposés, seuls quelques-uns¹⁶⁶ incluait les points de vue de certaines ou de l'ensemble des parties prenantes dans les raisons d'adoption de ladite loi.

La pratique consistant à apporter d'importantes modifications législatives en modifiant d'autres actes juridiques continue de susciter des inquiétudes. La technique législative consistant à utiliser les dispositions transitoires d'un acte juridique pour introduire des modifications importantes dans un autre acte non connexe s'est poursuivie¹⁶⁷. Les préoccupations exprimées dans le rapport 2020 sur l'état de droit subsistent donc, car ces modifications contournent les exigences de consultation publique et d'analyse d'impact¹⁶⁸. Autre tendance qui avait été mise en évidence dans le rapport 2020 sur l'état de droit et qui continue de susciter des inquiétudes: la pratique législative consistant à adopter des modifications importantes entre la première et la seconde lecture de l'Assemblée nationale, sans consultation publique¹⁶⁹.

Le régime d'état d'urgence lié à la pandémie de COVID-19 est toujours en place. À la suite de l'adoption du régime d'«état d'urgence» pour la période s'étendant du 13 mars au 13 mai 2020¹⁷⁰, une modification de la loi sur la santé a été adoptée le 12 mai 2020¹⁷¹, en vertu de laquelle un nouveau régime d'urgence a été mis en place («situation d'urgence épidémique»)¹⁷². Le 13 mai 2020, le Conseil des ministres, sur proposition du ministre de la santé, a décidé de déclarer une situation d'urgence épidémique pour une durée d'un mois, qui a ensuite été renouvelée régulièrement et qui restera en vigueur jusqu'au [31 juillet 2021]. Ce nouveau régime d'urgence a fait l'objet d'un examen par la Cour constitutionnelle¹⁷³, qui a décidé, le 23 juillet 2020, que celui-ci était conforme à la Constitution¹⁷⁴.

L'Assemblée nationale a adopté des règles pour assurer la continuité durant la pandémie de COVID-19. Afin de s'adapter à la situation, l'Assemblée nationale a poursuivi ses travaux ordinaires et, le 6 novembre 2020, a adopté des règles pour permettre le recours à la vidéoconférence lors des réunions plénières pour les députés placés en isolement ou en

¹⁶⁶ À savoir, 9 % des projets de loi – voir l'étude sur l'activité législative de l'Assemblée nationale (avril 2017 – mars 2021), p. 59.

¹⁶⁷ Dans 37 % des projets de loi proposés, les dispositions finales et transitoires modifiaient un autre texte de loi – un chiffre qui représente une augmentation de 2 % par rapport à l'Assemblée nationale précédente. Étude sur l'activité législative de l'Assemblée nationale (avril 2017 – mars 2021), p. 46. À titre d'exemple, citons les modifications apportées au code de procédure pénale par l'intermédiaire du code de commerce maritime, et faisant du transport non réglementé de personnes une infraction pénale, alors que cette pratique était déjà punie par le code administratif.

¹⁶⁸ Rapport 2020 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Bulgarie, p. 19.

¹⁶⁹ Informations reçues dans le cadre de la visite en Bulgarie. Voir, par exemple, la loi établissant le mécanisme de responsabilisation et de responsabilité pénale du procureur général et de ses adjoints, pour laquelle les modifications entre les deux lectures ont été apportées à la dernière minute et approuvées peu après sans débat approfondi. Davantage d'informations sur le processus sont disponibles à l'adresse suivante: <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/163448>.

¹⁷⁰ Assemblée nationale de la République de Bulgarie (2020), décision de déclarer l'état d'urgence (13 mars 2020) et décision de proroger l'état d'urgence (3 avril 2020). Cette décision confère des pouvoirs étendus au gouvernement pour qu'il puisse prendre toutes les mesures nécessaires pour faire face à la situation d'urgence.

¹⁷¹ Loi modifiant et complétant la loi sur la santé.

¹⁷² Article 63 de la loi sur la santé. Selon ce nouveau régime, le Conseil des ministres pourrait déclarer une situation d'urgence épidémique pendant une certaine durée sur proposition du ministre de la santé. Cela permettrait de maintenir certaines des mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence et d'en introduire de nouvelles, même si l'état d'urgence prend fin.

¹⁷³ Sur demande du président de la République; Cour constitutionnelle, affaire n° 7/2020.

¹⁷⁴ Décision n° 10/2020 de la Cour constitutionnelle dans l'affaire n° 7/2020, 23 juillet 2020.

quarantaine obligatoire en raison de la COVID-19¹⁷⁵. Le 23 novembre 2020, 54 députés ont contesté la constitutionnalité de ces règles devant la Cour constitutionnelle¹⁷⁶, laquelle les a jugées compatibles avec la Constitution¹⁷⁷.

Les ressources financières et humaines des institutions nationales de défense des droits de l'homme ont été revues à la hausse. Les budgets du Médiateur et de la Commission pour la protection contre la discrimination ont augmenté. Les autorités bulgares ont fait savoir que les prévisions budgétaires pour la période 2021-2023 incluaient une augmentation de 10 % des fonds destinés au personnel des deux institutions. En outre, dans le but d'améliorer les capacités de l'institution du Médiateur, des dépenses supplémentaires sont prévues dans le projet de budget¹⁷⁸.

Le projet de loi sur la transparence accrue du financement étranger des ONG n'a pas été poursuivi. Le projet de loi qui avait été présenté le 3 juillet 2020¹⁷⁹ et qui visait à imposer de nouvelles obligations aux organisations à but non lucratif avait suscité des inquiétudes parmi les parties prenantes¹⁸⁰ quant à sa conformité avec le droit de l'Union¹⁸¹. Depuis la publication du rapport 2020 sur l'état de droit, le projet de loi n'a pas été examiné plus avant¹⁸². Néanmoins, l'espace civique reste rétréci¹⁸³, et les membres de la société civile semblent parfois subir des pressions, exercées au moyen de campagnes de diffamation, d'actes d'intimidation et de discours négatifs¹⁸⁴. En novembre 2020, à l'occasion de l'examen périodique universel, la Bulgarie a reçu plusieurs recommandations concernant la nécessité d'améliorer l'espace civique et de lutter contre les intimidations et les menaces¹⁸⁵.

¹⁷⁵ Contribution de la Bulgarie au rapport 2021 sur l'état de droit, p. 42 et 43.

¹⁷⁶ Affaire n° 13/2020 de la Cour constitutionnelle.

¹⁷⁷ Décision n° 2/2021 de la Cour constitutionnelle dans l'affaire n° 13/2020.

¹⁷⁸ Pour de plus amples informations, voir le plan d'action contenant des mesures visant à répondre aux préoccupations soulevées dans le rapport 2020 sur l'état de droit – <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1314>.

¹⁷⁹ Projet de loi 054-01-60 – Projet de loi modifiant et complétant la loi sur les entités juridiques sans but lucratif.

¹⁸⁰ Les préoccupations soulevées par les parties prenantes dans leurs avis publiés sur le site web du Parlement dans le cadre du processus d'adoption de la loi portent sur les limitations de la liberté d'association et de la libre circulation des capitaux, ainsi que sur la publicité du registre qui pourrait également résulter des actes d'exécution (voir la contribution du Centre bulgare pour le droit des associations à but non lucratif, du Forum bulgare des donateurs et du Comité d'Helsinki en Bulgarie): <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/157496>.

¹⁸¹ Dans la même veine, voir l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 18 juin 2020, Commission/Hongrie, C-78/18.

¹⁸² À l'expiration du mandat d'une Assemblée nationale, les projets de loi en attente deviennent caducs. Ils peuvent être présentés de nouveau par la prochaine Assemblée nationale, mais le processus législatif doit alors recommencer depuis le début.

¹⁸³ Voir la classification attribuée par CIVICUS, Bulgarie. Selon la classification CIVICUS en cinq catégories: ouvert, rétréci, obstrué, réprimé et fermé.

¹⁸⁴ Informations reçues dans le cadre de la visite en Bulgarie.

¹⁸⁵ Contribution du Bureau régional du HCDH pour l'Europe au rapport 2021 sur l'état de droit, p. 8 et 9.

Annexe I: liste des sources par ordre alphabétique*

* La liste des contributions reçues dans le cadre de la consultation préalable à l'élaboration du rapport 2021 sur l'état de droit peut être consultée à l'adresse suivante: <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation>.

Agence des droits fondamentaux (2020), *Coronavirus COVID-19 outbreak in the EU Fundamental Rights Implications* (https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/bulgaria-report-covid-19-april-2020_en.pdf).

Agence des droits fondamentaux (2021), *Legal environment and space of civil society organisations in supporting fundamental rights in Bulgaria*.

Assemblée nationale de la République de Bulgarie (2017), *Rules of organisation and procedure of the National Assembly* (<https://www.parliament.bg/en/rulesoftheorganisations>

Assemblée nationale de la République de Bulgarie (2020), *Décision de déclarer l'état d'urgence – 13 mars 2020* (<https://www.parliament.bg/bg/desision/ID/157374>).

Assemblée nationale de la République de Bulgarie (2020), *Décision de proroger l'état d'urgence – 3 avril 2020* (<https://www.parliament.bg/bg/desision/ID/157396>).

Bureau régional du HCDH pour l'Europe (2021), *Contribution du Bureau régional du HCDH pour l'Europe au rapport 2021 sur l'état de droit*.

Centre bulgare pour le droit des associations à but non lucratif (2021), *Contribution du Centre bulgare pour le droit des associations à but non lucratif au rapport 2021 sur l'état de droit*.

Centre pour le pluralisme et la liberté des médias (2021), *Media pluralism monitor 2021 – Report on Bulgaria*.

CEPEJ (2013), *Lignes directrices révisées relatives à la création de cartes judiciaires visant à faciliter l'accès à la justice dans un système judiciaire de qualité* (<https://rm.coe.int/168074826b>).

CEPEJ (2020), *Étude sur le fonctionnement des systèmes judiciaires dans les États membres de l'Union européenne*.

CIVICUS, *Outil de surveillance de l'espace civique – Bulgarie* (<https://monitor.civicus.org/country/bulgaria/>).

Comité d'Helsinki en Bulgarie (2021), *Contribution du Comité d'Helsinki en Bulgarie au rapport 2021 sur l'état de droit*.

Commission européenne (2019), *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*, COM(2019) 498.

Commission européenne (2020), *Rapport 2020 sur l'état de droit – La situation de l'état de droit dans l'Union européenne*.

Commission européenne (2021), *Tableau de bord de la justice dans l'UE*.

Commission européenne: Office européen de lutte antifraude, *OLAF recommends recovery of nearly €6 million after alleged abuse of power at Bulgarian ministry* – Communiqué de presse n° 04/2021 de l'UE (https://ec.europa.eu/anti-fraud/media-corner/news/01-02-2021/olaf-recommends-recovery-nearly-eu6-million-after-alleged-abuse-power_en).

Communiqué de presse concernant la lettre ouverte adressée au CSM contre le modèle choisi pour la réforme de la carte judiciaire et signée par 500 juges – <https://news.lex.bg/564>.

Communiqué de presse de la Cour suprême de cassation sur l'Institut national de gestion de la justice – <http://www.vks.bg/novini/nip.html>.

Conseil de l'Europe: Comité des Ministres (2010), *Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres aux États membres intitulée «Les juges: indépendance, efficacité et responsabilités»*.

Conseil de l'Europe: Comité des ministres (2019), Décision CM/Notes/1362/H46-6.

Conseil de l'Europe: Comité des ministres (2020), Décision CM/Del/Dec(2020)1377bis/H46-9.

Conseil de l'Europe: Comité des ministres (2021), Décision CM/Notes/1398/H46-6 des 9-11 mars (https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a1b241).

Conseil de l'Europe: Comité des ministres, *Résolution intérimaire CM/ResDH(2019)367*.

Conseil de l'Europe: Commission de Venise (2010), *Rapport sur l'indépendance du système judiciaire, Partie I: l'indépendance des juges* [CDL-AD(2010)004].

Conseil de l'Europe: Commission de Venise (2017), *Bulgaria – Opinion on the Judicial System Act* [CDL-AD(2017)018].

Conseil de l'Europe: Commission de Venise (2019), *Bulgarie – Avis sur le projet d'amendements au code de procédure pénale et à la loi sur le système judiciaire en ce qui concerne les enquêtes pénales visant les magistrats de rang supérieur* [CDL-AD(2019)031].

Conseil de l'Europe: Commission de Venise (2020), *Bulgarie – Avis intérimaire urgent sur le projet de nouvelle Constitution* [CDL-AD(2020)035].

Conseil de l'Europe: Commission de Venise (2020), *Pologne – Avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur les amendements à la loi sur les tribunaux ordinaires, à la loi sur la Cour suprême et à certaines autres lois* [CDL-AD(2020)017].

Conseil de l'Europe, Plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes (<https://www.coe.int/fr/web/media-freedom/bulgaria>).

Conseil de l'Europe: Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (2021), *Mémoire H/Exec(2021)9*.

Conseil de l'Union européenne (2017), *Conclusions du Conseil sur le mécanisme de coopération et de vérification* (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15587-2017-INIT/fr/pdf>).

Conseil des ministres (2020), *Orientations pour l'analyse d'impact ex post*. (<https://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=&Id=320&y=&m=&d>).

Cour constitutionnelle, Affaire n° 15/2020 – <http://www.constcourt.bg/bg/Cases/Details/585>

Cour constitutionnelle, Décision n° 6/2021 dans l'affaire n° 15/2020. <http://www.constcourt.bg/bg/Acts/GetHtmlContent/96c8d204-d2eb-4785-beac-7133ed3b6cd2>

Cour européenne des droits de l'homme, arrêt du 5 février 2010, *Kolevi/Bulgarie*.

Cour de justice de l'Union européenne, arrêt du 18 juin 2020, *Commission/Hongrie*, C-78/18.

Cour suprême de cassation de la Bulgarie (2019), *Rapport annuel 2020*.

Cour suprême de cassation de la Bulgarie (2021), *Contribution de la Cour suprême de cassation de la Bulgarie au rapport 2021 sur l'état de droit*.

Département du Trésor des États-Unis (2021), *Specially designated nationals list update* – 2 juin 2021 (<https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/20210602>).

Direction générale de la communication (2019), *Flash Eurobarometer 482: businesses' attitudes towards corruption in the EU*.

Direction générale de la communication (2020), *Special Eurobarometer 502: corruption*.

Fondation «Institut bulgare pour les initiatives juridiques» (2021), *Contribution de la Fondation «Institut bulgare pour les initiatives juridiques» au rapport 2021 sur l'état de droit*.

Forum bulgare des donateurs (2021), *Contribution du Forum bulgare des donateurs au rapport 2021 sur l'état de droit*.

Gouvernement bulgare (2021), *Contribution de la Bulgarie au rapport 2021 sur l'état de droit*.

Gouvernement bulgare (2021), *Projet de stratégie nationale de prévention et de lutte contre la corruption (2021-2027)* (<https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=5828>).

GRECO (2015), Quatrième cycle d'évaluation – Rapport d'évaluation sur la Bulgarie sur la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs (<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c983d>).

Critique du Conseil supérieur du barreau à l'égard de la réforme de la carte judiciaire – <https://www.vas.bg/bg/a/predlozheniyata-za-reforma-na-sdebnata-karta>.

Institut des économies de marché (IME) (2021), *Étude sur le détachement de magistrats* (<https://ime.bg/bg/articles/komandirovane-na-magistrati-ili-kadruvane-tihomyikom/#ixzz6pUEALbxu>).

Magistrats européens pour la démocratie et les libertés (2021), *Contribution des Magistrats européens pour la démocratie et les libertés au rapport 2021 sur l'état de droit*.

Ministère des finances (2019), *National Development Programme Bulgaria 2030* (<https://www.minfin.bg/upload/46720/National%2BDevelopment%2BProgramme%2BBULGARIA%2B2030.pdf>).

Parlement européen (2020), *Résolution sur l'état de droit et les droits fondamentaux en Bulgarie* [2020/2793(RSP)].

Parlement européen, *Les États membres doivent immédiatement cesser de vendre des passeports de l'UE, estiment les députés* – Communiqué de presse du 22 octobre 2020 (<https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20201016IPR89564/les-etats-membres-doivent-immEDIATEMENT-cesser-de-vendre-des-passeports-de-l-ue>).

Présidence finlandaise du Conseil de l'Union européenne (2019), *Presidency report* (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14856-2019-INIT/en/pdf>).

Reporters sans frontières – Bulgarie (<https://rsf.org/fr/bulgarie>).

Réseau européen des conseils de la justice (2019), *Independence and Accountability of the Judiciary – ENCJ Survey on the independence of judges*.

Transparency International (2021), *Indice de perception de la corruption 2020*.

Annexe II: visite en Bulgarie

Les services de la Commission ont organisé des visites virtuelles en mars 2021 avec:

- le Programme d'accès à l'information
- la Direction de modernisation de l'administration
- le Conseil de lutte contre la corruption
- le Fonds de lutte contre la corruption
- l'Association des journalistes européens – Bulgarie
- l'Association des procureurs de Bulgarie
- l'Autorité de régulation audiovisuelle – CEM
- l'Institut bulgare pour les initiatives juridiques
- l'Association bulgare des juges
- le Centre pour l'étude de la démocratie
- la Commission chargée de la lutte contre la corruption et de la confiscation de biens acquis de manière illégale
- le projet «For the Truth»
- l'Inspection du Conseil supérieur de la magistrature
- l'Institut des économies de marché
- le ministère de la culture
- le ministère de l'intérieur
- le ministère de la justice
- le Conseil national pour la déontologie journalistique
- le bureau du procureur général
- le barreau de Sofia
- le tribunal pénal spécialisé
- le bureau du procureur spécial
- le Conseil supérieur du barreau
- la Cour suprême de cassation
- le Conseil supérieur de la magistrature
- le syndicat des éditeurs de Bulgarie

* La Commission a également rencontré les organisations suivantes dans le cadre d'un certain nombre de réunions horizontales:

- Amnesty International
- Center for Reproductive Rights
- CIVICUS
- Civil Liberties Union for Europe
- Société civile Europe
- la Conférence des Églises européennes
- EuroCommerce
- le Centre européen pour le droit des associations à but non lucratif
- le Centre européen pour la liberté de la presse et des médias
- le Forum civique européen
- la Fédération européenne des journalistes

- le Partenariat européen pour la démocratie
- le Forum européen de la jeunesse
- Front Line Defenders
- la Human Rights House Foundation
- Human Rights Watch
- ILGA-Europe
- la Commission internationale des juristes
- la Fédération internationale pour les droits humains
- le Réseau européen de la Fédération internationale pour le planning familial
- l'Institut international de la presse
- le Comité Helsinki néerlandais
- l'Open Society European Policy Institute
- Philanthropy Advocacy
- Protection International
- Reporters sans frontières
- Transparency International EU