

Bruxelles, le 30.9.2020  
SWD(2020) 301 final

**DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION**

**Rapport 2020 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 2020 sur l'état de droit**  
**La situation de l'état de droit dans l'Union européenne**

{COM(2020) 580 final} - {SWD(2020) 300 final} - {SWD(2020) 302 final} -  
{SWD(2020) 303 final} - {SWD(2020) 304 final} - {SWD(2020) 305 final} -  
{SWD(2020) 306 final} - {SWD(2020) 307 final} - {SWD(2020) 308 final} -  
{SWD(2020) 309 final} - {SWD(2020) 310 final} - {SWD(2020) 311 final} -  
{SWD(2020) 312 final} - {SWD(2020) 313 final} - {SWD(2020) 314 final} -  
{SWD(2020) 315 final} - {SWD(2020) 316 final} - {SWD(2020) 317 final} -  
{SWD(2020) 318 final} - {SWD(2020) 319 final} - {SWD(2020) 320 final} -  
{SWD(2020) 321 final} - {SWD(2020) 322 final} - {SWD(2020) 323 final} -  
{SWD(2020) 324 final} - {SWD(2020) 325 final} - {SWD(2020) 326 final}

## RÉSUMÉ

Depuis l'adhésion de la Bulgarie à l'Union européenne en 2007, les réformes engagées par le pays dans les domaines de la justice et de la corruption font l'objet d'un suivi par la Commission au titre du mécanisme de coopération et de vérification (MCV).

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. Des obstacles subsistent, notamment en ce qui concerne la nécessité de finaliser, en tenant compte de l'avis de la Commission de Venise, le processus de réforme entamé en 2019 portant sur les procédures juridiques relatives à la responsabilisation effective et à la responsabilité pénale du procureur général. La composition et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature et de son Inspection ont également fait l'objet de débats supplémentaires, qui ont débouché sur de nouvelles propositions de réforme. De manière plus générale, il semblerait que les attaques à l'encontre du système judiciaire se multiplient sans que les autorités compétentes prennent de mesures appropriées pour y faire face. Les dispositions controversées relatives à la suspension automatique des magistrats en cas d'ouverture d'une enquête pénale à leur encontre, et à l'obligation pour les magistrats de déclarer leur adhésion à des organisations professionnelles, ont été abrogées.

En 2017 et 2018, la Bulgarie a procédé à une réforme globale de ses cadres juridique et institutionnel de lutte contre la corruption. La réforme a permis d'améliorer la coopération entre les autorités compétentes. Un certain nombre d'enquêtes de haut niveau ont été engagées au cours du premier semestre 2020 et des accusations ont été portées dans plusieurs affaires. Les nouvelles réformes prévoient l'accès du public aux déclarations de patrimoine et d'intérêts des titulaires de hautes fonctions publiques, une mesure qui peut être considérée comme une bonne pratique. Néanmoins, d'importants défis demeurent, comme l'illustrent également les sondages d'opinion qui révèlent un très faible niveau de confiance du public dans les institutions de lutte contre la corruption. L'absence de résultats dans la lutte contre la corruption est l'un des facteurs qui a conduit aux manifestations menées durant l'été 2020. Un bilan solide en matière de condamnations définitives dans les affaires de corruption à haut niveau est toujours attendu. Une communication plus efficace et de meilleure qualité concernant l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la corruption serait profitable. Il est important que les autorités soient dotées de ressources suffisantes pour pouvoir lutter efficacement contre la corruption. Il existe un cadre juridique régissant les conflits d'intérêts, mais il subsiste des préoccupations en ce qui concerne le lobbying, qui n'est toujours pas réglementé par la loi, ainsi que la transparence et la prévisibilité du processus législatif dans le pays.

S'agissant du pluralisme des médias, le cadre juridique bulgare repose sur un ensemble de garanties constitutionnelles et de mesures législatives, telles que la loi sur la radio et la télévision, qui bien souvent ne sont pas appliquées de manière efficace dans la pratique. L'Autorité de régulation des médias audiovisuels (*Council for Electronic Media – CEM*) est réputée indépendante et transparente dans l'exercice de ses activités, mais elle manque de ressources pour s'acquitter de manière efficiente des tâches qui lui incombent. Le manque de transparence qui caractérise la propriété des médias est considéré comme une source de préoccupation. Le cadre juridique contre l'ingérence politique dans les médias n'interdit pas explicitement aux responsables politiques de posséder des organes de presse, et l'existence de liens entre des acteurs politiques et certains organes a été établie. Plusieurs associations de défense de la liberté des médias font état d'attaques physiques ou en ligne à l'encontre de journalistes.

Les préoccupations relatives aux contre-pouvoirs portent notamment sur le recours limité aux consultations publiques et à l'analyse d'impact dans le processus législatif. Bien qu'elles soient dotées de ressources limitées, le fonctionnement des institutions nationales de défense des droits de l'homme est en constant progrès. L'espace civique déjà restreint en Bulgarie pourrait encore se voir réduit en raison d'un nouveau projet de loi sur le financement étranger des ONG.

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 organisée<sup>1</sup>. 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 satisfaisante<sup>2</sup>. 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. Avant de prendre une décision finale, la Commission tiendra aussi dûment compte des observations du Conseil et du Parlement européen<sup>3</sup>.

## **I. SYSTÈME DE JUSTICE**

Le système judiciaire de la République de Bulgarie<sup>4</sup> 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 régionaux, 28 tribunaux de district et 5 cours d'appel. Les tribunaux spécialisés comprennent également les tribunaux militaires, les cours pénales et les tribunaux administratifs. La Cour suprême de cassation est la juridiction de dernière instance pour les affaires entendues par les tribunaux de droit commun, les tribunaux militaires et les tribunaux pénaux spécialisés, tandis que pour les affaires administratives, la cour de dernière instance est la Cour administrative suprême. En dehors du système judiciaire de droit commun, la Cour suprême de cassation et la Cour administrative suprême sont les juridictions de dernière instance. Le système judiciaire comprend également le ministère public, tandis que la Cour constitutionnelle de Bulgarie n'en fait pas partie<sup>5</sup>. Le ministère public est doté d'une structure unifiée et est dirigé par le procureur général. Le Conseil supérieur de la magistrature est la plus haute autorité administrative du système judiciaire bulgare. Il est chargé de gérer le pouvoir judiciaire et de garantir son indépendance. Les juges, les procureurs et les enquêteurs<sup>6</sup> sont nommés, promus,

---

<sup>1</sup> À la suite des conclusions du Conseil des ministres du 17 octobre 2006 (13339/06), le mécanisme avait été établi par décision de la Commission du 13 décembre 2006 [C(2006) 6570].

<sup>2</sup> Conclusions du Conseil sur le mécanisme de coopération et de vérification, 12 décembre 2017 - <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15587-2017-INIT/fr/pdf>.

<sup>3</sup> Le 18 décembre 2019, le président de la commission LIBE a adressé une lettre au président Sassoli lui notifiant le soutien de la commission LIBE pour le rapport de la Commission, en particulier concernant la levée du MCV pour la Bulgarie. Le président Sassoli a, pour sa part, confirmé ce message dans une lettre du 20 décembre 2019 adressée à la présidente von der Leyen. Parallèlement, aucun consensus n'a été atteint au sein du Conseil au sujet des conclusions et la présidence finlandaise a publié un rapport de la présidence le 13 décembre 2019 mentionnant les divisions parmi les États membres au Conseil concernant la ligne à suivre vis-à-vis de la Bulgarie. La commission LIBE a tenu d'autres débats sur la Bulgarie et le MCV en août et en septembre 2020.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> La Cour constitutionnelle ne figure pas dans le chapitre 6 de la Constitution consacré au système judiciaire. Le chapitre 8 lui est spécialement consacré. En outre, l'affaire 18/1993 de la Cour constitutionnelle établit qu'elle ne relève pas du système judiciaire.

<sup>6</sup> 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

transférés et révoqués par leur chambre respective (des juges ou des procureurs) du Conseil supérieur de la magistrature<sup>7</sup>. Le Conseil supérieur du barreau est un organe indépendant et autonome établi par la loi<sup>8</sup>.

## Indépendance

**Une réforme concernant la responsabilisation du procureur général et de ses adjoints est actuellement menée.** Ces dernières années, le ministère public a fait l'objet d'une série de réformes destinées à restructurer le service<sup>9</sup>. Malgré ces avancées, en Bulgarie, le cumul des pouvoirs et de la position du procureur général lui confère une influence considérable, puisqu'il peut annuler ou modifier toute décision prise par un procureur qui n'a pas été revue par un juge<sup>10</sup>. 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, y compris dans des affaires individuelles<sup>11</sup>. Le procureur général jouit également de pouvoirs considérables sur les procureurs qui dirigent les bureaux au niveau des districts et des provinces<sup>12</sup>. Par conséquent, tous les procureurs et enquêteurs sont de facto sous l'autorité du procureur général. En ce qui concerne sa responsabilité, le procureur général ne peut être démis de ses fonctions que sur proposition de la plénière du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) au président de la République<sup>13</sup>. Bien que les pouvoirs dont jouit le

---

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.

<sup>7</sup> Conformément à la Constitution et à la loi sur le système judiciaire (*Judicial System Act – JSA*).

<sup>8</sup> Article 134, paragraphes 1 et 2, de la Constitution.

<sup>9</sup> La réforme de la JSA de 2016 a supprimé la possibilité de donner des instructions verbales (article 143, paragraphe 2, de la JSA) et a déterminé que les procureurs sont subordonnés aux chefs administratifs de leur parquet, et non directement au procureur général (article 136, paragraphes 3 et 4).

<sup>10</sup> Voir les pouvoirs au titre de l'article 126 de la Constitution, de l'article 139, paragraphe 2, de la loi sur le système judiciaire et de l'article 243 du code de procédure pénale. Voir également Cour constitutionnelle, affaire n° 15/2019, 23 juillet 2020.

<sup>11</sup> Autres pouvoirs: accomplir des actes relevant de la compétence des procureurs de rang inférieur dans des cas déterminés par la loi, veiller à la détection des omissions et des manquements commis par les procureurs, et déterminer les motifs pour lesquels des mesures organisationnelles et/ou disciplinaires appropriées doivent être prises. Article 138, paragraphe 1, alinéa 6, article 227, paragraphe 1, et article 147, paragraphes 2 et 3, article 143, paragraphe 3, article 139, paragraphe 2, de la JSA; Constitution bulgare, article 126, paragraphe 2; graphique 55 du tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE; graphique 56 du tableau de bord 2019 de la justice dans l'UE.

<sup>12</sup> Article 136, paragraphes 3 et 4, de la JSA. Voir également l'avis de la Commission de Venise [CDL-AD(2019)031], point 8: en 2015, le Conseil supérieur de la magistrature a été réorganisé, avec la création de deux chambres distinctes, l'une pour les juges et l'autre pour les procureurs. D'une part, la création d'une chambre spéciale pour les juges a réduit l'influence du procureur général sur la carrière et la discipline des juges des juridictions inférieures, mais, d'autre part, cela lui a permis d'accroître son influence au sein de la chambre des procureurs sur la carrière et la discipline des procureurs et des magistrats instructeurs, ainsi que sur la nomination ou la révocation des chefs de parquet. En outre, il a conservé une influence sur la nomination des présidents des plus hautes juridictions au travers de la plénière du CSM.

<sup>13</sup> Avis de la Commission de Venise [CDL-AD(2019)031], point 17: si le juge/procureur est reconnu coupable d'une infraction intentionnelle, il est automatiquement révoqué. La révocation peut également être prononcée pour une infraction disciplinaire grave, sur décision de la chambre compétente du CSM ou, dans le cas du procureur général ou des deux juges-présidents, par 17 voix (sur 25) en plénière du CSM. Voir également l'article 320, paragraphes 4 et 6, de la JSA, ainsi que l'article 33, paragraphe 3, et l'article 129, paragraphes 2 et 3, de la Constitution.

procureur général ne soient pas uniques au système de justice bulgare<sup>14</sup>, des préoccupations ont été soulevées en raison de leur cumul avec la position du procureur général au sein du CSM. Dans la chambre des procureurs, 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<sup>15</sup>. 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 européenne<sup>16</sup>, mais aussi par la Cour européenne des droits de l'homme<sup>17</sup> et le Conseil de l'Europe<sup>18</sup>. En juin 2019, un projet de loi a été déposé en vue d'aborder cette question, mais de sérieuses inquiétudes ont été soulevées par diverses parties prenantes. Sur recommandation de la Commission, la Bulgarie a demandé un avis à la Commission de Venise afin de prévenir tout risque pour l'indépendance de la justice, tout en garantissant l'efficacité du mécanisme proposé. En décembre 2019, le ministère de la justice a publié un nouveau projet de loi qui tenait compte de certaines des recommandations de la Commission de Venise<sup>19</sup>. Ce nouveau projet de loi en la matière est désormais soumis au Parlement<sup>20</sup>. Il prévoit la désignation d'un «procureur spécial»<sup>21</sup> qui serait chargé d'enquêter sur les infractions éventuellement commises par le procureur général. Ce procureur spécial serait élu par la chambre des procureurs du CSM, sur proposition de trois de ses membres et à une majorité de huit voix sur onze, pour un mandat à durée déterminée de sept ans. Il jouirait d'une indépendance procédurale dans la supervision d'une enquête éventuelle à l'encontre du procureur général et de ses adjoints, mais resterait subordonné au procureur général pour ses autres activités<sup>22</sup>. Certains éléments de la procédure de nomination et des pouvoirs d'enquête du «procureur spécial» ont suscité des inquiétudes et il serait important que le projet de loi tienne compte des recommandations du Conseil de l'Europe<sup>23</sup>.

---

<sup>14</sup> Graphique 55 du tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE. voir également les graphiques 55 et 56 du tableau de bord 2019 de la justice dans l'UE.

<sup>15</sup> Avis de la Commission de Venise [CDL-AD(2019)031], point 8: [la réorganisation du CSM] a permis [au procureur général] d'accroître son influence au sein de la chambre des procureurs sur la carrière et la discipline des procureurs et des magistrats instructeurs, ainsi que sur la nomination ou la révocation des chefs de parquet; voir aussi le point 18. Ce rôle décisif découle également du fait qu'il est le supérieur hiérarchique des membres élus par leurs pairs (quatre procureurs et un enquêteur) et que la majorité est obtenue grâce à leurs voix et à sa propre voix au sein de la chambre des procureurs du CSM. En outre, les membres non professionnels de la chambre des juges élus par le Parlement peuvent également être issus des rangs des procureurs. Voir également le point relatif à la composition du Conseil supérieur de la magistrature.

<sup>16</sup> Rapport sur les progrès réalisés par la Bulgarie 2019 [COM(2019)498], p. 6.

<sup>17</sup> Cour EDH, arrêt du 5 février 2010, Kolevi c. Bulgarie, points 121 à 127, 129, 135 et 136.

<sup>18</sup> Conseil de l'Europe, Surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne, CM/Notes/1377bis/H46-9 des 1-3 septembre 2020, et Comité des ministres [décision CM/Del/Dec.(2020) 1377bis/H46-9]; voir également CM/Notes/1362/H46-6 des 3-5 décembre 2019, et Comité des ministres [résolution intérimaire CM/ResDH(2019)367 du 5 décembre 2019]; avis de la Commission de Venise [CDL-AD(2019)031].

<sup>19</sup> Comme recommandé par la Commission de Venise, le nouveau projet a abandonné le mécanisme de suspension envisagé du procureur général ainsi que l'extension de la responsabilisation aux présidents des deux cours suprêmes. Avis de la Commission de Venise [CDL-AD(2019)031], points 66 et 67.

<sup>20</sup> Projet de loi approuvé par le gouvernement bulgare le 7 décembre 2019.

<sup>21</sup> Le chef d'un département «Inspection» du bureau du procureur de la Cour suprême de cassation.

<sup>22</sup> Avis de la Commission de Venise [CDL-AD(2019)031], points 55 et 63. Il précise que les affaires impliquant le procureur général (PG) ne devraient pas être du ressort des enquêteurs et procureurs «ordinaires» subordonnés au PG, mais qu'elles devraient être confiées à une instance ou à une personne qui ne reçoit pas d'instructions du PG, qui ne lui doit pas sa nomination et dont la carrière ultérieure ne dépend pas de lui, même à long terme. Il souligne en outre qu'il serait important de veiller à ce qu'au terme de leur mandat, ces procureurs ad hoc ne réintègrent pas le ministère public et ne soient pas subordonnés au PG.

<sup>23</sup> Résolution intérimaire CM/ResDH(2019)367 du 5 décembre 2019, point 7: «les dispositions envisagées pour garantir l'indépendance hiérarchique et institutionnelle de tous les organes chargés de surveiller ou de conduire une enquête devraient également garantir une forte indépendance dans la pratique, notamment par

Le 18 décembre 2019, le gouvernement a demandé à la Cour constitutionnelle si le contrôle de la légalité<sup>24</sup> exercé par le procureur général, un pouvoir qui est inscrit dans la Constitution, s'appliquait également aux enquêtes menées contre lui. Cette demande contestait indirectement le caractère constitutionnel du projet de législation. Le 23 juillet 2020, la Cour constitutionnelle a jugé que le procureur général ne pouvait exercer un contrôle de la légalité sur les procureurs qui enquêtent à son sujet<sup>25</sup>. Cet arrêt permettra au Parlement de reprendre ses travaux. Toutefois, l'arrêt ne dissipe pas les inquiétudes liées à la procédure de nomination du procureur spécial envisagé et au fait qu'il resterait subordonné au procureur général pour des activités autres que l'enquête contre ce dernier et ses adjoints. Une nouvelle consultation de la Commission de Venise sur le projet de loi permettrait de fournir des garanties supplémentaires quant à l'efficacité du nouveau mécanisme de responsabilisation.

**Malgré les progrès enregistrés, la composition et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature ont fait l'objet de nouveaux débats.** En dépit des réformes et des progrès antérieurs<sup>26</sup>, la situation du CSM a été reconnue comme une source de préoccupation par le Conseil de l'Europe<sup>27</sup> et différentes parties prenantes<sup>28</sup>. S'agissant de la composition, les réformes susmentionnées ont permis de doter le CSM d'une structure plus équilibrée<sup>29</sup>. Cependant, le nombre total de juges élus par leurs pairs ne représente pas une majorité<sup>30</sup>. En outre, le procureur général joue un rôle décisif dans la chambre des procureurs<sup>31</sup> et a également une influence sur la plénière<sup>32</sup> et éventuellement sur la chambre

---

des règles rendant impossible pour un Procureur Général d'influer sur la nomination ou la carrière des personnes chargées de l'enquête contre lui».

<sup>24</sup> Le «contrôle de la légalité» est l'expression utilisée dans la Constitution pour faire référence à la légalité des activités de poursuites, y compris celles menées par les procureurs.

<sup>25</sup> Cour constitutionnelle, [affaire](#) n° 15/2019, 23 juillet 2020. Concernant cet arrêt, voir la décision du Conseil de l'Europe CM/DEL/Dec(2020)1377bis/H46-9 du 3 septembre 2020: «la supervision du Procureur Général ne s'applique pas aux enquêtes menées à son encontre, cette limitation ne paraît pas concerner les enquêtes sur les hauts fonctionnaires, en particulier procureurs, proches du Procureur Général et ne traite pas des risques pour l'indépendance causés par les dispositions existantes en matière de nomination, de mise en jeu de la responsabilité, de carrière, de supervision et de subordination».

<sup>26</sup> Modifications de la Constitution de la Bulgarie (2015) – Article 130 *bis*; modifications de la JSA (2016) – Article 30, paragraphe 1.

<sup>27</sup> GRECO, Quatrième cycle d'évaluation – Deuxième rapport de conformité, recommandation v, points 13 à 15; Bureau du CCJE, édition 2019 du rapport sur l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire dans les États membres du Conseil de l'Europe.

<sup>28</sup> Contributions du Fonds de lutte contre la corruption et de la Fondation «Institut bulgare pour les initiatives juridiques» au rapport 2020 sur l'état de droit.

<sup>29</sup> Avis de la Commission de Venise [CDL-AD(2017)018], point 9.

<sup>30</sup> CM/Rec(2010)12, point 27; 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.

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> 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).

des juges<sup>33</sup>, car la loi prévoit que les membres non professionnels élus à la chambre des juges par le Parlement peuvent théoriquement aussi provenir des rangs des procureurs<sup>34</sup>. Cette question a été jugée préoccupante par la Commission de Venise<sup>35</sup>, car les procureurs, et le procureur général en particulier, demeurent très engagés dans la gouvernance des juges. La structure globale du CSM pourrait limiter sa capacité à préserver l'indépendance de la justice<sup>36</sup> contre les pressions exercées par l'exécutif, le législatif, le judiciaire, y compris le bureau du procureur général et le CSM lui-même. Le risque qui pèse sur l'indépendance de la justice est attesté par le nombre de juges qui font l'objet d'attaques<sup>37</sup>, de critiques ciblées, fondées sur la teneur de leurs décisions<sup>38</sup>, ou sur les discours récemment tenus par des personnalités publiques.<sup>39</sup> Le 14 août 2020, le Premier ministre a annoncé une initiative en faveur d'une nouvelle Constitution<sup>40</sup> qui comprendrait une réforme de la composition du Conseil supérieur de la magistrature<sup>41</sup> et de son Inspection<sup>42</sup>; celle-ci prévoirait également une modification de la procédure de nomination et de la durée du mandat du président de la Cour suprême de cassation, du président de la Cour administrative suprême et du procureur

---

<sup>33</sup> Avis de la Commission de Venise [CDL-AD(2017)018], point 19.

<sup>34</sup> L'exigence juridique prévue par l'article 16, paragraphe 3, de la JSA dispose que l'élection par la chambre se fait 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. – La chambre des juges actuelle ne compte pas de procureurs, mais il semble que dans la précédente chambre des juges, certains membres étaient d'anciens procureurs.

<sup>35</sup> Avis de la Commission de Venise [CDL-AD(2017)018] adopté en octobre 2017, points 16, 17 et 19.

<sup>36</sup> Article 16, paragraphe 1, de la JSA. Le Conseil supérieur de la magistrature représente le pouvoir judiciaire, il en garantit et en défend l'indépendance, il détermine la composition et l'organisation des juridictions, des parquets et des organes d'enquête et il assure d'un point de vue financier et technique leur activité sans s'immiscer dans celle-ci; informations confirmées également lors de la visite dans le pays.

<sup>37</sup> L'étude intitulée «Media monitoring and analysis of attacks on courts during the period of 01/08/2017 – 30/11/2019» (Veille médiatique et analyse des attaques contre les juridictions au cours de la période allant du 1.8.2017 au 30.11.2019) fournit des exemples de pressions exercées sur les juges (99 juges sous la pression des médias; 16 juges soumis à la pression de 23 personnalités et institutions publiques, dont des représentants des trois branches du pouvoir). Il s'agit de la deuxième étude sur le sujet, la première ayant porté sur la période allant du 1.1.2015 au 1.7.2017 (44 juges sous la pression des médias; huit juges soumis à la pression de 15 personnalités et institutions publiques, dont des représentants des trois branches du pouvoir).

<sup>38</sup> COM(2019) 498 final, point 2, paragraphe 3, et note de bas de page n° 11; voir aussi le suivi de l'affaire: déclaration de la chambre des juges du CSM (24 septembre 2019) relative à la décision de libération conditionnelle (n° 429 du 19.9.2019) adoptée par la cour d'appel de Sofia - <http://www.vss.justice.bg/page/view/9671>. À la suite d'une déclaration signée le 26 septembre 2019 par 292 magistrats invitant la société bulgare à manifester afin de défendre l'indépendance du système judiciaire, l'état de droit et la démocratie dans le pays, une nouvelle déclaration de la chambre des juges du CSM a été publiée le 27 septembre 2019 — <http://www.vss.justice.bg/page/view/9686>. Le 10 juin 2020, l'Inspection du CSM a conclu que les juges n'avaient commis aucune infraction.

<sup>39</sup> Exemple récent de propos abusifs de la part de l'exécutif et du représentant du CSM à leur appui: <https://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/members/2577/steno/ID/6005>

<sup>40</sup> Après plusieurs semaines de manifestations, le Premier ministre a annoncé qu'une réforme de la Constitution était en cours de préparation. Un projet de texte a été soumis à l'Assemblée nationale le 17 août 2020.

<sup>41</sup> Le CSM serait scindé en deux conseils judiciaires, l'un pour les juges et l'autre pour les procureurs et les enquêteurs, sans plénière commune. Le conseil judiciaire des juges serait composé de sept juges élus par leurs pairs, de six membres élus par l'Assemblée nationale et, en tant que membres de droit, du président de la Cour suprême de cassation et du président de la Cour administrative suprême. La composition du conseil judiciaire des procureurs resterait la même que celle de l'actuelle chambre des procureurs. Aucune disposition ne précise si le mandat des membres actuels du CSM sera résilié prématurément.

<sup>42</sup> Deux inspections seraient créées, l'une pour les juges et l'autre pour les procureurs et les enquêteurs.



général<sup>43</sup>. Il est important que toute réforme de ce type tienne compte des recommandations du Conseil de l'Europe<sup>44</sup>.

**Le niveau de perception de l'indépendance de la justice en Bulgarie demeure faible.** Seuls 37 % du grand public le considèrent comme «plutôt bon ou très bon» et parmi les entreprises, il se situe également dans la moyenne, 45 % d'entre elles le considérant comme «plutôt bon ou très bon»<sup>45</sup>.

**Le régime de rémunération supplémentaire et de promotion des magistrats suscite des inquiétudes.** Dans le système actuel, un magistrat peut percevoir une rémunération supplémentaire selon des critères fixés par le CSM, peut devenir irrévocable après cinq ans de service et peut être promu après avoir réussi un concours. Les critères de rémunération supplémentaires ont été signalés comme un problème par le Conseil de l'Europe, notamment en ce qui concerne les règles fixées en 2018-2019 par le CSM, car elles confèrent de larges pouvoirs discrétionnaires aux présidents des juridictions<sup>46</sup>. Dans le même contexte, la longue période nécessaire aux fins de la nomination à vie peut également susciter des inquiétudes quant à l'indépendance de la justice<sup>47</sup>. En outre, à la suite d'une récente modification de la loi sur le système judiciaire (JSA)<sup>48</sup>, les membres du CSM peuvent être automatiquement promus à un poste de rang supérieur au terme de leur mandat. Cette situation a suscité des inquiétudes, comme en témoignent des recommandations<sup>49</sup> du Conseil de l'Europe, et pourrait compromettre l'indépendance de la justice compte tenu de la structure de l'ordre juridique établi par la Constitution en Bulgarie, comme l'a indiqué la Cour suprême de cassation<sup>50</sup>. Par suite de ces inquiétudes, la JSA vient d'être à nouveau modifiée et elle prévoit désormais que la nomination à un poste supérieur soit soumise à une série de conditions<sup>51</sup>.

---

<sup>43</sup> Le projet prévoit un mandat de cinq ans au lieu des sept ans actuels. Rien n'indique si les présidents actuels des cours suprêmes et le procureur général resteront en place jusqu'à la fin de leur mandat ou s'il sera mis fin prématurément à celui-ci.

<sup>44</sup> Recommandation CM/Rec(2010)1 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe; avis de la Commission de Venise [CDL-AD(2019)031].

<sup>45</sup> Graphiques 44 et 46 du tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE. La perception de l'indépendance de la justice se répartit comme suit: très mauvaise (moins de 30 % des personnes interrogées perçoivent l'indépendance de la justice comme plutôt bonne ou très bonne); mauvaise (entre 30 et 39 %), moyenne (entre 40 et 59 %), satisfaisante (entre 60 et 75 %), très satisfaisante (plus de 75 %). Voir également une enquête menée auprès des juges en 2019 qui a révélé que la moitié d'entre eux avaient été victimes d'un non-respect de leur indépendance de la part du gouvernement et des médias. Réseau européen des conseils de la justice, «Independence and Accountability of the Judiciary – ENCJ Survey on the independence of judges, 2019» (Indépendance et responsabilité du pouvoir judiciaire – Enquête du REJ sur l'indépendance des juges 2019), graphiques 43 et 45. L'enquête a porté sur 21 États membres de l'Union européenne.

<sup>46</sup> 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 induite. GRECO, Quatrième cycle d'évaluation – Deuxième rapport de conformité, recommandation x, point 26; voir également l'avis de la 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.

<sup>47</sup> GRECO (2019), Quatrième cycle d'évaluation – Deuxième rapport de conformité, recommandation vi, points 17 à 21.

<sup>48</sup> Loi portant modification et complément de la JSA - <https://www.parliament.bg/bg/laws/ID/157167>.

<sup>49</sup> Avis de la Commission de Venise [CDL-AD(2010)004] points 23 et 24.

<sup>50</sup> Requête du 27 mai 2020 adressée par la plénière de la Cour suprême de cassation à la Cour constitutionnelle: <http://www.vks.bg/novini/2020-05-27-iskane-KC-ZSV-2020.pdf>.

<sup>51</sup> Le 3 septembre 2020, l'Assemblée nationale a adopté des modifications de l'article 28, paragraphe 1, de la JSA.

**Des modifications de la loi sur le système judiciaire (JSA) ont été introduites.** En février 2020, la suspension automatique des magistrats en cas d'enquête pénale à leur rencontre a été retirée<sup>52</sup>. Auparavant, la chambre compétente du CSM était obligée de suspendre sans aucune évaluation le magistrat en question. Cette disposition de l'article 230 de la JSA a été abrogée conformément à une décision de la Cour constitutionnelle<sup>53</sup> et fait écho aux attentes de la Commission européenne et aux recommandations du Conseil de l'Europe<sup>54</sup>. D'autres modifications de la JSA ont trait à l'obligation pour les magistrats de déclarer leur adhésion à des organisations professionnelles. La précédente obligation pour les juges, les procureurs et les magistrats instructeurs de déclarer leur adhésion à des associations professionnelles au Conseil supérieur de la magistrature avait suscité des craintes quant à la liberté d'association<sup>55</sup>. En vertu des modifications, cette déclaration n'est plus nécessaire<sup>56</sup>. Néanmoins, le registre des magistrats membres d'associations professionnelles est toujours disponible sur le site internet du CSM et aurait été utilisé par des personnalités publiques pour faire pression sur les juges<sup>57</sup>.

**Une proposition de réforme de l'Inspection du Conseil supérieur de la magistrature a été présentée.** Sous le régime actuel, 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 nationale<sup>58</sup>. Le risque d'influence politique a déjà été soulevé par la Commission de Venise<sup>59</sup>. À la suite du projet «Soutien au renforcement des capacités de l'Inspection du CSM» (*Support for the enhancement of the capacity of ISJC*)<sup>60</sup>, l'Inspection a elle-même présenté une proposition de modification de la JSA qui exigerait que l'inspecteur général et les inspecteurs soient proposés par d'autres organes, tels que les plénières de la Cour suprême de cassation et de la Cour administrative suprême ou les assemblées générales des magistrats et des organisations professionnelles, plutôt que par les membres du Parlement<sup>61</sup>. Néanmoins, l'Inspection mène actuellement ses activités sur la base d'un mandat qui a expiré<sup>62</sup>, en vertu du principe de continuité<sup>63</sup>. Outre la composition de l'Inspection, des préoccupations ont été

---

<sup>52</sup> Le 23 janvier 2020, l'Assemblée nationale a adopté des modifications à la JSA.

<sup>53</sup> La Cour constitutionnelle a estimé que le Conseil supérieur de la magistrature devait être en mesure d'apprécier la nécessité et la proportionnalité de la mesure de suspension dans chaque cas.

<sup>54</sup> Comité des ministres, résolution intérimaire CM/ResDH(2019)367; rapport 2019 sur les progrès réalisés par la Bulgarie, COM(2019)498, p. 6.

<sup>55</sup> COM(2019)498, p. 6, note de bas de page n° 29; avis de la Commission de Venise [CDL-AD(2020)017], point 29.

<sup>56</sup> Le 23 janvier 2020, l'Assemblée nationale a adopté des modifications à la JSA.

<sup>57</sup> Voir note de bas de page n° 39 – la déclaration de l'exécutif a été faite sur la base des informations disponibles dans le registre.

<sup>58</sup> Article 132 *bis* de la Constitution de la République de Bulgarie.

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

<sup>60</sup> Projet financé par le programme d'appui à la réforme structurelle de la Commission européenne, finalisé en février 2020.

<sup>61</sup> Contribution de l'International Social Justice Commission au rapport 2020 sur l'état de droit.

<sup>62</sup> La procédure d'élection des nouveaux inspecteurs et de l'inspecteur général devait débiter 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 similaire s'est 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.

<sup>63</sup> Décision n° 13/15.12.2010 concernant l'affaire n° 12/2010 de la Cour constitutionnelle de la République de Bulgarie, qui a statué que le principe de continuité est applicable aux organismes régis par un collège.

soulevées par les parties prenantes en ce qui concerne l'activité de cet organe<sup>64</sup>. Des inquiétudes ont été exprimées quant au fait qu'en vertu de la disposition qui permet à l'Inspection de proposer des procédures disciplinaires à l'encontre des magistrats<sup>65</sup>, le CSM<sup>66</sup> et le procureur général<sup>67</sup> ont donné instruction à l'Inspection de déclencher une enquête, ce qui a donné lieu à l'exercice de pressions sur certains juges<sup>68</sup>.

## Qualité

**L'accès à la justice doit être amélioré.** Des voix s'élèvent pour demander l'abaissement du seuil d'accessibilité à l'aide juridictionnelle<sup>69</sup>, l'exemption des droits de greffe pour les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle<sup>70</sup>, la réduction du montant des droits de greffe pour engager une procédure<sup>71</sup> et l'amélioration de la transformation numérique du système judiciaire<sup>72</sup>. 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. Le niveau très élevé des droits de greffe dans le domaine de la justice administrative a fait l'objet d'une attention particulière<sup>73</sup>. En ce qui

---

<sup>64</sup> Exemple d'application des pouvoirs de l'Inspection du CSM (ICSM) – Le 18 juillet 2019, l'ICSM a publié la déclaration de patrimoine d'un juge (membre d'une association professionnelle) sans effacer ses données personnelles et familiales; articles 54 à 60 de la JSA – pouvoirs de l'Inspection du CSM. Voir également le site internet de l'association bulgare des juges — [http://judgesbg.org/wp-content/uploads/2020/07/Declaracia\\_IVSS.pdf](http://judgesbg.org/wp-content/uploads/2020/07/Declaracia_IVSS.pdf)

<sup>65</sup> Article 312, paragraphes 1 et 3, de la JSA, lus conjointement avec l'article 54, paragraphes 1 et 6.

<sup>66</sup> Le 28 novembre 2018, le président de la Cour suprême de cassation a lancé une inspection interne concernant une décision de la cour d'appel pénale spécialisée; 11 juges de ladite Cour ont déposé une plainte par lettre ouverte au sujet de l'inspection susmentionnée; après que l'inspection a mis en évidence des irrégularités de procédure, le président de la Cour suprême a soumis une demande de mesures disciplinaires à la chambre des juges du CSM, qui a été rejetée. Par décision de la chambre des juges du CSM du 14 décembre 2018, l'Inspection s'est vu notifier une demande d'enquête à l'encontre du président de la Cour suprême de cassation, l'accusant d'avoir enfreint les principes d'indépendance. Le 1<sup>er</sup> avril 2019, l'Inspection a rendu une décision mettant un terme à l'enquête pour insuffisance de preuves de violation.

<sup>67</sup> Le 4 novembre 2019, le procureur général a demandé à l'Inspection de procéder à une enquête quant au fond d'une décision prise par un juge. Le 22 février 2020, l'Inspection s'est déclarée incompétente, n'ayant «aucun droit de procéder à des inspections quant au fond des actes des magistrats». Selon les autorités bulgares, lors de l'enquête préliminaire sur le rapport, l'inspecteur chargé de l'enquête a affirmé que l'ICSM n'était pas compétent pour décider des mérites d'actes judiciaires et que dans la mesure où aucune violation de l'introduction, du traitement ni de la clôture de l'affaire par un avis du 2 janvier 2020 n'avait été établie, l'inspecteur en charge de l'enquête ne disposait d'aucun motif de poursuivre ses investigations. Voir également les contributions apportées au rapporteur spécial des Nations unies – Rapport sur l'indépendance des juges et des avocats – pratique utilisée par le procureur général pour envoyer un signalement à l'Inspection concernant les juges.

<sup>68</sup> Contributions de la Fondation «Institut bulgare pour les initiatives juridiques» au rapport 2020 sur l'état de droit.

<sup>69</sup> Contributions de l'Union des libertés civiles pour l'Europe et de l'Association bulgare pour la réhabilitation des prisonniers au rapport 2020 sur l'état de droit; graphique 23 du tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE.

<sup>70</sup> Tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE, p. 25.

<sup>71</sup> Contributions du Fonds de lutte contre la corruption, de la Fondation «Institut bulgare pour les initiatives juridiques» et du Groupe d'avocats bulgares (groupe informel de militants) au rapport 2020 sur l'état de droit; graphique 24 du tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE.

<sup>72</sup> Graphique 27 du tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE.

<sup>73</sup> Contributions de la Fondation «Institut bulgare pour les initiatives juridiques», du Fonds de lutte contre la corruption et du Groupe d'avocats bulgares au rapport 2020 sur l'état de droit. En vertu de la législation actuelle, tout citoyen peut s'adresser à la juridiction compétente en vue d'obtenir une exemption des droits de greffe. Le comité de chaque juridiction individuelle est totalement libre d'accéder à cette requête. Le code de procédure administrative contient par ailleurs des mécanismes régissant l'exemption ou la réduction des droits de greffe selon les moyens financiers de la personne.

concerne la transformation numérique, s'il n'est pas possible de soumettre une affaire en ligne, il est possible de transmettre des citations et de suivre certaines affaires<sup>74</sup>. En outre, l'utilisation et le suivi des résultats des enquêtes menées auprès des usagers de la justice sont limités<sup>75</sup>. Une vue d'ensemble de la situation en matière de justice en ligne sera disponible à la fin de 2020, date à laquelle le projet 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) devrait s'achever<sup>76</sup>. La pandémie de COVID-19 a mis en évidence les lacunes du système judiciaire dans le domaine de la justice en ligne. À la suite d'une décision de la chambre des juges du CSM<sup>77</sup>, le traitement des affaires judiciaires a été temporairement suspendu pendant un mois au cours de la période d'état d'urgence, à l'exception des affaires urgentes<sup>78</sup>.

**Les ressources financières et humaines font l'objet de préoccupations.** Il semble que les autorités, dont le ministère public et le tribunal pénal spécialisé, rencontrent des difficultés liées à un manque de ressources humaines ou financières, malgré l'investissement annoncé du gouvernement dans le système de justice ces dernières années<sup>79</sup>.

## **Efficiencia**

**Le manque de données concernant les juridictions civiles et commerciales de première et de deuxième instances fait toujours obstacle au contrôle de l'efficacité de la justice.** Le processus de collecte de données statistiques au travers de statistiques agrégées ne permet pas d'établir une ventilation des affaires civiles et commerciales contentieuses et non contentieuses (première et deuxième instance) ni d'évaluer correctement l'efficacité globale du système judiciaire<sup>80</sup>. Deux évolutions positives sont toutefois à noter. En ce qui concerne la durée des procédures devant la Cour suprême de cassation, la Bulgarie affiche des résultats satisfaisants par rapport aux autres États membres<sup>81</sup>. En outre, les juridictions administratives enregistrent une amélioration de leur performance pour ce qui est de la durée des procédures. Ces dernières années, des améliorations ont été observées en ce qui concerne les estimations du temps nécessaire pour trancher les affaires administratives à tous les degrés d'instances<sup>82</sup>.

## **II. CADRE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION**

En 2017 et 2018, la Bulgarie a procédé à une réforme globale de ses cadres juridique et institutionnel de lutte contre la corruption. En fusionnant plusieurs structures existantes, la

<sup>74</sup> Graphique 27 du tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE.

<sup>75</sup> Graphiques 41 et 42 du tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE. Voir également Commission européenne, Rapport 2019 pour la Bulgarie, SWD(2019) 1001 final/2, p. 59.

<sup>76</sup> Projet financé par le FSE (2016-2020): <http://2020.eufunds.bg/en/1/0/Project/>. Le Conseil supérieur de la magistrature met en œuvre un certain nombre de projets, financés par des ressources budgétaires et des programmes de donateurs externes afin d'améliorer et de stimuler l'e-justice et d'en faciliter l'accès.

<sup>77</sup> Chambre des juges du CSM, session extraordinaire, protocole abrégé n° 9, 10 mars 2020.

<sup>78</sup> 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: [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/bulgaria-report-covid-19-april-2020\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/bulgaria-report-covid-19-april-2020_en.pdf).

<sup>79</sup> Graphiques 32 à 35 et 37 du tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE.

<sup>80</sup> Graphique 6 du tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE.

<sup>81</sup> Graphique 7 du tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE.

<sup>82</sup> Graphiques 8 et 9 du tableau de bord 2020 de la justice dans l'UE.

réforme 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»). La compétence en matière d'affaires de corruption de haut niveau a été transmise au tribunal pénal spécialisé, tandis que l'instruction de ces affaires est menée sous la supervision du parquet spécialisé. La stratégie actuelle de lutte contre la corruption couvre la période 2015-2020 et une nouvelle stratégie pour 2021-2027 est en préparation. La lutte contre la corruption a été proclamée «priorité absolue» du gouvernement dans son programme 2017-2021<sup>83</sup>. Dans le même temps, les manifestations qui ont éclaté au cours de l'été 2020 témoignent du mécontentement de la société face à l'absence de progrès dans la lutte efficace contre la corruption. Ces manifestations ont abouti à la démission de cinq ministres en juillet et septembre 2020.

**Dans le dernier indice de perception de la corruption 2019 de Transparency International, la Bulgarie a obtenu un score de 43/100 et a été classée à la dernière place dans l'Union européenne et 74<sup>e</sup> au niveau mondial<sup>84</sup>.** 80 % des Bulgares qui ont répondu à la dernière enquête Eurobaromètre sur la corruption estiment que la corruption est répandue dans leur pays (moyenne de l'Union: 71 %)<sup>85</sup>, tandis que 85 % des entreprises sont de cet avis (moyenne de l'Union: 63 %). De même, 51 % des entreprises estiment que la corruption constitue un problème lorsqu'elles font des affaires dans le pays. 28 % des personnes interrogées déclarent se sentir personnellement touchées par la corruption dans leur vie quotidienne (moyenne de l'Union: 26 %), tandis que 63 % n'estiment pas que suffisamment de poursuites sont menées avec succès pour dissuader leurs concitoyens de pratiquer la corruption (moyenne de l'Union: 36 %). Enfin, seules 13 % des entreprises déclarent que les personnes et les entreprises qui se font prendre pour avoir versé des pots-de-vin à un haut sont punies de manière appropriée (moyenne de l'Union: 31 %)<sup>86</sup>.

**La stratégie nationale de prévention et de lutte contre la corruption couvre la période 2015-2020.**<sup>87</sup> La mise en œuvre de cette stratégie est supervisée et coordonnée par le Conseil national chargé des politiques de lutte contre la corruption. Le dernier rapport sur la mise en œuvre de la stratégie pour la période allant jusqu'au 31 janvier 2019<sup>88</sup> mentionne la mise à niveau continue du cadre institutionnel, l'amélioration de l'autorité des inspections et les formations anticorruption dispensées dans l'administration publique. Le Conseil indique avoir lancé des consultations sur l'évaluation de la mise en œuvre de la stratégie 2015-2020 et l'élaboration de la nouvelle stratégie pour 2021-2027. Le site internet du Conseil ne donne pas d'accès fonctionnel aux informations concernant ses membres actuels ou ses activités, telles que les réunions ou discussions<sup>89</sup>. Par ailleurs, un nouveau code de conduite de l'administration publique a été adopté en avril 2020<sup>90</sup>. Il met l'accent sur l'intégrité du comportement au sein de l'administration.

**Le cadre juridique régissant la lutte contre la corruption est pour l'essentiel en place, mais des difficultés subsistent.** La corruption et les délits connexes sont réglementés dans la partie spéciale du code pénal bulgare. Dans l'ensemble, la mise en œuvre de la décision-

<sup>83</sup> Programme de gestion du gouvernement de la République de Bulgarie pour la période 2017-2021.

<sup>84</sup> Transparency International (2020), Indice de perception de la corruption 2019.

<sup>85</sup> Eurobaromètre Flash 502 sur la corruption, 2020.

<sup>86</sup> Eurobaromètre Flash 482 sur les entreprises et la corruption dans l'UE, 2019.

<sup>87</sup> Stratégie nationale pour la prévention et la lutte contre la corruption en République de Bulgarie 2015-2020.

<sup>88</sup> Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la corruption 2015-2020 pour la période allant jusqu'au 31 janvier 2019.

<sup>89</sup> Portail de consultation publique - <http://www.strategy.bg/>.

<sup>90</sup> Disponible sur <https://dv.parliament.bg/DVWeb/showMaterialDV.jsp?idMat=147322>

cadre 2003/568/JAI du Conseil relative à la lutte contre la corruption dans le secteur privé peut être qualifiée de satisfaisante<sup>91</sup>. Seules les personnes physiques peuvent voir leur responsabilité pénale engagée en Bulgarie. Les personnes morales ne peuvent être soumises qu'à des sanctions administratives (non pénales) en vertu de la loi sur les infractions et les sanctions administratives. Le caractère complexe et formaliste du système de droit procédural pénal bulgare a été mis en évidence par différents rapports et analyses au fil des ans comme un obstacle à l'efficacité des enquêtes et des poursuites en matière de corruption à haut niveau<sup>92</sup>. Cette question a également été soulevée par le Fonds de lutte contre la corruption, qui a fait observer que le formalisme des procédures pénales empêchait l'élaboration de stratégies d'enquête innovantes et originales<sup>93</sup>. La contribution des autorités nationales fait apparaître plusieurs lacunes dans le cadre juridique, notamment l'encouragement d'un comportement procédural de bonne foi en excluant la criminalité ou en imposant des peines plus légères dans les cas où les personnes qui commettent un délit de corruption le signalent volontairement et coopèrent avec les autorités chargées de l'enquête<sup>94</sup>.

**Le cadre institutionnel a été récemment consolidé.** En fusionnant plusieurs structures, la loi de 2018 sur la lutte contre la corruption et la confiscation de biens acquis de manière illégale (ci-après la «loi anticorruption») a créé la nouvelle Commission chargée de la lutte contre la corruption et de la confiscation de biens acquis de manière illégale. La Commission de lutte contre la corruption jouit d'un large éventail de responsabilités<sup>95</sup>. Le président de cette commission, son adjoint et les trois membres sont élus à la majorité simple à l'Assemblée nationale. Les parties prenantes ont fait part de leurs préoccupations concernant cette procédure d'élection, en soulignant qu'elle faisait peser des risques potentiels sur l'indépendance politique de la Commission de lutte contre la corruption dans l'exercice de ses fonctions. Les modifications apportées au code de procédure pénale en 2017 ont transféré la compétence en matière d'affaires de corruption à haut niveau, commises par des titulaires de hautes fonctions publiques, du tribunal de la ville de Sofia au tribunal pénal spécialisé<sup>96</sup>. L'instruction de ces affaires est menée par des magistrats du département d'enquête du parquet spécialisé. Hormis ces affaires, la détection et la poursuite des délits de corruption commis par des personnes qui ne sont pas des titulaires de hautes fonctions publiques relèvent de la compétence du ministère de l'intérieur.

**La Commission de lutte contre la corruption a dû faire face à un certain nombre de défis depuis sa création.** Au printemps 2019, une série de scandales très médiatisés ont éclaté, lesquels concernaient l'achat de propriétés privées à des prix inférieurs à la valeur du marché par de hauts fonctionnaires. La Commission de lutte contre la corruption n'a relevé aucune preuve de conflit d'intérêts. Le scandale, baptisé «Apartmentgate», a entraîné la

---

<sup>91</sup> COM(2019) 355 final.

<sup>92</sup> Rapport technique sur la Bulgarie accompagnant le 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, SWD(2019) 392 final.

<sup>93</sup> Contribution du Fonds de lutte contre la corruption au rapport 2020 sur l'état de droit.

<sup>94</sup> Contribution de la Bulgarie au rapport 2020 sur l'état de droit, p. 44.

<sup>95</sup> Celles-ci comprennent: i) la mise en œuvre d'activités préventives de lutte contre la corruption; ii) la collecte, l'analyse et la vérification d'informations lorsqu'il y a lieu de soupçonner que des titulaires de hautes fonctions publiques ont commis des actes de corruption; iii) la vérification et l'analyse des déclarations de patrimoine et d'intérêts des titulaires de hautes fonctions publiques; iv) la constatation de conflits d'intérêts chez les titulaires de hautes fonctions publiques; v) l'ouverture d'une procédure de confiscation des biens acquis de manière illégale et vi) la préparation d'analyses et la mise au point de méthodologies concernant les risques de corruption.

<sup>96</sup> Les personnes qui occupent des postes de haut rang dans la fonction publique sont énumérées à l'article 6 de la loi sur la lutte contre la corruption et la saisie de biens acquis de manière illégale.

démission d'un certain nombre de hauts fonctionnaires, dont l'ancien président de la Commission de lutte contre la corruption. Le dernier rapport annuel de cette commission relève les difficultés rencontrées dans le domaine des ressources humaines avec 100 postes vacants sur un total de 477 personnes (soit plus de 20 %) <sup>97</sup>. Cette situation pourrait avoir des conséquences sur l'efficacité de la Commission de lutte contre la corruption. Les autorités ont fait savoir que des mesures avaient été prises pour y remédier. La dernière enquête Eurobaromètre révèle que seuls 18 % des répondants bulgares font confiance à la Commission de lutte contre la corruption pour traiter les affaires de corruption, soit une baisse de 4 % par rapport aux années précédentes.

**Les réformes commencent à donner de premiers résultats, mais des difficultés subsistent.** En 2019, la Commission de lutte contre la corruption s'est vu confier 553 inspections par le ministère public, contre 343 en 2018. Les travaux ont été menés à bien dans 450 dossiers et les résultats ont été communiqués aux procureurs, avec des éléments de preuve attestant d'une infraction pénale commise dans 83 cas. Le dernier rapport annuel de la Commission de lutte contre la corruption fait état d'une amélioration de la coopération dans l'échange électronique et automatique de données avec d'autres institutions publiques <sup>98</sup>. Plusieurs difficultés persistantes rencontrées par les autorités chargées des enquêtes ont été mises en évidence, notamment la nécessité de recruter des spécialistes compétents et hautement qualifiés aux fins des procédures pénales, ainsi qu'un déséquilibre important dans la charge de travail des procureurs et des enquêteurs du parquet spécialisé <sup>99</sup>.

**Un bilan solide en matière de condamnations définitives dans les affaires de corruption à haut niveau doit toujours être obtenu.** Les statistiques sur les enquêtes et les poursuites relatives aux délits de corruption montrent qu'en 2019, 486 personnes ont été jugées pour ce type de délits (508 en 2018, 582 en 2017 et 614 en 2016). Le rapport annuel 2019 de la Cour suprême de cassation indique que des condamnations ont été prononcées dans 20 de ces 28 affaires de corruption, sept fonctionnaires ayant été condamnés <sup>100</sup>. Dans un récent rapport, un organisme bulgare de surveillance de la corruption analyse l'évolution de plusieurs affaires de corruption à haut niveau et relève que seules quelques-unes d'entre elles ont abouti à des condamnations définitives. Le rapport susmentionné révèle également qu'aucune condamnation définitive n'a été prononcée dans des affaires de corruption à haut niveau en 2018 et 2019 <sup>101</sup>. En outre, 78 % des personnes interrogées lors de la dernière enquête Eurobaromètre sont d'avis que les affaires de corruption à haut niveau ne sont pas suffisamment poursuivies (moyenne de l'Union: 68 %) et 72 % estiment que les efforts du gouvernement pour lutter contre la corruption ne sont pas efficaces (moyenne de l'Union: 55 %). Il est particulièrement intéressant de noter que 77 % des entreprises ayant répondu à l'enquête Eurobaromètre pensent qu'il est peu probable que les personnes corrompues soient condamnées à une amende ou à une peine d'emprisonnement par les tribunaux.

**La direction de la sécurité intérieure enquête sur les infractions commises par les fonctionnaires du ministère de l'intérieur et procède à des contrôles d'intégrité.** Au cours des six derniers mois, la direction a joué un rôle majeur dans plusieurs opérations d'arrestation de hauts responsables des services répressifs et douaniers accusés de corruption.

---

<sup>97</sup> Rapport d'activités de la Commission chargée de la lutte contre la corruption et de la confiscation de biens acquis de manière illégale pour 2019.

<sup>98</sup> Voir la note précédente.

<sup>99</sup> Contribution de la Bulgarie au rapport 2020 sur l'état de droit.

<sup>100</sup> Rapport annuel d'activités de la Cour suprême de cassation en 2019.

<sup>101</sup> Fonds de lutte contre la corruption, Konrad Adenauer Stiftung, «Anti-corruption institutions: activity without visible results» (Institutions de lutte contre la corruption: activité sans résultats visibles), 2020.

En 2019, les activités d'enquête de la direction ont notamment porté sur le traitement de 562 rapports concernant des infractions pénales présumées, dont des délits de corruption commis par des agents des fonctionnaires du ministère de l'intérieur, contre 172 en 2018. Elles ont également porté sur 81 enquêtes préliminaires pour abus policier, contre 98 en 2018.<sup>102</sup> La plupart des arrêts rendus dans des affaires de corruption par la Cour suprême de cassation en 2019 concernaient l'offre/le versement à des fonctionnaires du ministère de l'intérieur ou la demande/la réception de pots-de-vin par eux (10 condamnations dans 28 affaires de corruption). Il convient de noter que 61 % des personnes interrogées dans le cadre de l'Eurobaromètre estiment que les pots-de-vin et l'abus de pouvoir pour bénéfice personnel sont très répandus au sein des services répressifs et douaniers.

**En 2012, la Bulgarie a mis en place un régime de confiscation civile.** La procédure est engagée par la Commission de lutte contre la corruption lorsqu'une personne est accusée de délits énumérés dans la loi anticorruption. Le patrimoine de la personne fait l'objet d'une inspection à titre rétroactif sur une période de dix ans et la Commission doit déceler un «écart significatif» entre le revenu net légal du suspect ou de l'accusé et la valeur de son patrimoine<sup>103</sup>. La procédure de confiscation civile est indépendante de toute procédure pénale et permet la confiscation du patrimoine d'une personne sans condamnation préalable pour une infraction pénale<sup>104</sup>. L'article 148 de la loi anticorruption fixe la méthode générale d'évaluation des biens acquis de manière illégale. Les parties prenantes ont exprimé de sérieuses préoccupations, estimant que les affaires de confiscation ne sont pas menées de manière indépendante et impartiale<sup>105</sup>. En juin 2020, 309 décisions de justice définitives avaient confirmé la confiscation de biens pour une valeur totale de 133 133 611,25 leva bulgares (BGN) (environ 68 273 646 EUR).

**La Commission de lutte contre la corruption vérifie les déclarations de patrimoine et d'intérêts des titulaires de hautes fonctions publiques et détecte les conflits d'intérêts.** La loi anticorruption définit le terme «titulaire d'une haute fonction publique». Les déclarations des titulaires de hautes fonctions publiques sont accessibles à partir du registre qui leur est consacré<sup>106</sup>. La loi anticorruption permet aux titulaires de hautes fonctions publiques de demander que les informations concernant leur conjoint ou les cohabitants de fait et leurs enfants de moins de 18 ans ne soient pas rendues publiques. En 2019, la Commission de lutte contre la corruption a mené des contrôles auprès de 8 573 titulaires de hautes fonctions publiques. Cette même année, la Commission a adopté 162 décisions portant sur des conflits d'intérêts (140 en 2018). Quatorze de ces décisions ont révélé un conflit d'intérêts (28 en 2018) et des sanctions s'élevant à 173 511 BGN (environ 88 980 EUR) ont été infligées<sup>107</sup>. Les titulaires d'une fonction publique aux niveaux régional et local relèvent également du champ d'application de la loi anticorruption<sup>108</sup>.

---

<sup>102</sup> Les données citées sont fournies dans le rapport sur la mise en œuvre du plan de lutte contre la corruption 2018 et le rapport sur la mise en œuvre des mesures du plan de lutte contre la corruption 2019.

<sup>103</sup> Le terme «écart significatif» est défini dans les dispositions supplémentaires de la loi anticorruption comme un écart entre le revenu net légal de la personne faisant l'objet de l'inspection et la valeur de son patrimoine s'élevant à au moins 150 000 BGN (76 700 EUR).

<sup>104</sup> L'article 108, paragraphe 4, de la loi anticorruption précise explicitement que la procédure de confiscation civile est engagée et se poursuit même si la procédure pénale est terminée.

<sup>105</sup> Contribution du Groupe d'avocats bulgares au rapport 2020 sur l'état de droit.

<sup>106</sup> Registre de la Commission de lutte contre la corruption: <https://register.caciacf.bg/>.

<sup>107</sup> Commission de lutte contre la corruption, Rapport annuel 2019 (n12).

<sup>108</sup> À la suite des élections régionales de 2019, la Commission de lutte contre la corruption a indiqué avoir reçu 6 300 déclarations de maires et de membres de conseils municipaux, dont 5 116 ont présenté leurs



**De récentes modifications législatives<sup>109</sup> ont renforcé le rôle et les fonctions de l'Inspection générale et des inspections dans les ministères.** Parmi leurs compétences figurent l'exercice de contrôle et de vérification en matière de conflits d'intérêts et de contenu des déclarations de patrimoine obligatoires, présentées par les fonctionnaires, conseillers et experts, ainsi que la notification des autorités de poursuite dans les cas où des éléments de preuve attestant d'une infraction sont découverts. Les inspections évaluent également les risques de corruption et proposent des mesures en vue de les limiter. Le rapport annuel d'activités 2019 des inspections fait apparaître leur rôle de plus en plus actif dans la réalisation de contrôles et d'inspections ad hoc (à la suite d'alertes émanant de citoyens, d'organisations ou d'institutions)<sup>110</sup>.

**Les activités de lobbying ne sont pas réglementées en Bulgarie.** Il n'existe aucune obligation spécifique d'enregistrer les groupes de pression ou de déclarer les contacts entre les agents publics et les groupes de pression. Une récente analyse du Centre national de recherche parlementaire couvrant la période d'avril 2017 à décembre 2019 montre 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<sup>111</sup>. Dans certains cas, les modifications concernent des actes juridiques qui n'ont aucun rapport avec l'acte modificatif<sup>112</sup>. Les parties prenantes ont 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<sup>113</sup>.

**La loi anticorruption a instauré des mesures visant à garantir la protection des lanceurs d'alerte et à encourager le signalement des cas de corruption.** Les personnes chargées de l'examen des signalements sont tenues de ne pas divulguer l'identité du lanceur d'alerte, de ne pas rendre publics les faits et données dont elles ont eu connaissance dans le cadre de l'examen du signalement et de protéger les documents écrits qui leur sont confiés contre tout accès non autorisé par des tiers.<sup>114</sup> L'Institut bulgare pour les initiatives juridiques a fait observer qu'une des éventuelles faiblesses du régime actuel est qu'il ne permet pas l'envoi de signalements anonymes<sup>115</sup>. Le Fonds de lutte contre la corruption a soulevé des

---

déclarations introductives. 272 représentants des institutions locales n'ont pas présenté leur déclaration dans le délai prescrit et 102 ne l'ont pas présentée du tout.

<sup>109</sup> Des modifications ont été apportées à la loi sur l'administration publique ainsi qu'à la loi anticorruption.

<sup>110</sup> En 2019, le nombre total de contrôles effectués a atteint 2 221 (1 485 en 2018 et 1 365 en 2017). Le nombre total d'inspections ad hoc (à la suite de signalements émanant de citoyens, d'organisations ou d'institutions) est de 1 902 (1 219 en 2018). Le nombre total de signalements par des citoyens et des organisations s'élève à 1 297, dont 1 192 concernent des violations de procédures légales par l'administration et 105 des cas de corruption; rapport annuel d'activités 2019 des inspections; article 46 de la loi sur l'administration publique.

<sup>111</sup> Centre national de recherche parlementaire, Recherche sur les activités législatives de la 44<sup>e</sup> Assemblée nationale: données comparatives, couvrant les projets de loi, soumis lors des huit sessions parlementaires, 2019.

<sup>112</sup> Par exemple, au travers des dispositions transitoires et finales de la loi sur l'audit financier indépendant, l'Assemblée nationale a modifié d'autres actes juridiques non apparentés concernant des questions fiscales ainsi que des dispositions sur le gel des comptes bancaires. En outre, en avril 2020, le programme d'accès à l'information a exprimé des inquiétudes quant au fait que les dispositions transitoires et finales du projet de loi complétant et modifiant la loi sur les droits d'accises et les entrepôts fiscaux modifient la loi sur l'accès à l'information relevant du domaine public.

<sup>113</sup> Les risques associés au lobbying irrégulier sont spécifiquement mis en évidence dans la contribution de la Fondation «Institut bulgare pour les initiatives juridiques» au rapport 2020 sur l'état de droit.

<sup>114</sup> Chapitres VI et VII de la loi sur la lutte contre la corruption et la confiscation de biens acquis de manière illégale.

<sup>115</sup> Contribution écrite de l'Institut bulgare pour les initiatives juridiques.

préoccupations similaires en ce qui concerne l'obligation pour le lanceur d'alerte de divulguer son numéro d'identification personnel<sup>116</sup>.

---

<sup>116</sup> Contribution écrite du Fonds de lutte contre la corruption.

### **III. PLURALISME DES MÉDIAS**

Le cadre juridique bulgare applicable au pluralisme des médias repose sur un ensemble de garanties constitutionnelles et de mesures législatives, telles que la loi sur la radio et la télévision<sup>117</sup>. 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. Une plateforme d'accès à l'information publique a été lancée en 2019, afin de simplifier le processus de demande et de veiller à ce que les informations publiées en réponse à une demande soient mises à la disposition de tous les citoyens<sup>118</sup>.

**L'autorité de régulation des services de médias audiovisuels, le Conseil des médias électroniques, est investie de pouvoirs en vertu de la loi sur la radio et la télévision<sup>119</sup>.** Le Conseil des médias électroniques (*Council for Electronic Media* – CEM) est un organe indépendant composé de cinq membres: trois membres sont élus par l'Assemblée nationale, et deux sont nommés par le président de la République de Bulgarie. La durée de leur mandat est de six ans. La composition du CEM fait l'objet d'une rotation tous les deux ans en ce qui concerne le contingent de l'Assemblée nationale et tous les trois ans pour ce qui est de celui du président<sup>120</sup>.

**L'indépendance du CEM a été jugée comme étant à faible risque<sup>121</sup>.** Selon l'instrument de surveillance du pluralisme des médias (*Media Pluralism Monitor* – MPM 2020), les devoirs et responsabilités du CEM sont clairement définis par la loi, et l'autorité fait preuve de transparence quant à ses activités<sup>122</sup>. Cependant, il est notoire que le CEM manque de ressources pour accomplir ses tâches de manière efficiente et qu'il est financièrement dépendant de l'État pour l'allocation des ressources nécessaires<sup>123</sup>. La version révisée de la directive «Services de médias audiovisuels» (directive SMA) définit une série de mesures spécifiques pour garantir l'indépendance et l'efficacité des autorités nationales chargées de la régulation des médias<sup>124</sup>. Un projet de loi modifiant et complétant la loi sur la radio et la télévision a été élaboré au sein d'un groupe de travail relevant du ministère de la culture, afin de garantir la transposition de la directive SMA révisée<sup>125</sup>.

**En ce qui concerne l'autorégulation, la Bulgarie dispose également d'un comité de déontologie dans les médias.** La Fondation «Conseil national bulgare pour la déontologie journalistique» (NSW) a été créée en 2005 sous la forme d'une personne morale à but non lucratif pour mener des activités dans l'intérêt public. L'objectif de la fondation est d'établir et de maintenir un régime d'autorégulation pour la presse écrite et les médias électroniques en Bulgarie sur la base du code de déontologie des médias bulgares, adopté en 2005<sup>126</sup>. La NSW

<sup>117</sup> Loi sur la radio et la télévision: <https://www.mtitc.government.bg/en/category/168/radio-and-television-act>.

<sup>118</sup> En 2020, la Bulgarie occupe la 111<sup>e</sup> place dans le classement mondial de la liberté de la presse établi par Reporters sans frontières, voir <https://rsf.org/fr/classement>.

<sup>119</sup> Section III de la loi sur la radio et la télévision. Le Conseil des médias électroniques est habilité à exercer un pouvoir de surveillance sur les activités de radiodiffusion des fournisseurs de services de médias, à élire et à révoquer les directeurs généraux de la télévision nationale bulgare (*Bulgarian National Television* – BNT) et de la radio nationale bulgare (*Bulgarian National Radio* – BNR), ainsi qu'à approuver, sur proposition des directeurs généraux, les membres des conseils d'administration de la BNR et de la BNT.

<sup>120</sup> Dispositions transitoires et finales de la loi sur la radio et la télévision.

<sup>121</sup> Instrument de surveillance du pluralisme des médias 2020.

<sup>122</sup> Toutes ses sessions sont publiques.

<sup>123</sup> Rapport de l'ERGA sur l'indépendance des autorités de régulation nationales, et visites de pays.

<sup>124</sup> Article 30 de la directive 2010/13/UE (directive «Services de médias audiovisuels» ou directive SMA).

<sup>125</sup> Contribution de la Bulgarie au rapport 2020 sur l'état de droit.

<sup>126</sup> Code de déontologie des médias bulgares.

examine les plaintes déposées par des citoyens et des organisations à l'encontre de la presse écrite et des médias électroniques pour violation de la déontologie des médias<sup>127</sup>.

**Le manque de transparence qui caractérise la propriété des médias en Bulgarie est considéré comme une source de préoccupation.** Le CEM tient et met régulièrement à jour un registre public des services de médias linéaires et non linéaires, ainsi qu'une liste des entreprises qui diffusent des programmes bulgares et étrangers<sup>128</sup>. En novembre 2018, la loi sur le dépôt obligatoire de copies d'œuvres imprimées et autres a été modifiée pour imposer aux médias de fournir des informations sur leurs propriétaires et sur tous les financements dont ils bénéficient, y compris les noms de leurs donateurs. Certains observateurs ont estimé que cette mesure faisait peser une charge excessive sur les petits organes de presse indépendants, financés principalement au moyen de dons (par exemple, le financement participatif), et pourrait décourager les particuliers de soutenir ces organes<sup>129</sup>. La loi a également fait l'objet de critiques parce qu'elle n'oblige pas les médias à révéler certaines autres sources de revenus, telles que les financements publics autres que les fonds perçus via des contrats conclus avec les autorités contractantes pertinentes. Dans la pratique, selon les parties prenantes et le MPM 2020, de nombreux organes de presse ne respectent pas la loi, et les informations divulguées ne sont pas toujours facilement accessibles par le public. Un rapport publié par le Centre européen pour la liberté de la presse et des médias à la suite d'une mission d'enquête conjointe menée en 2018 épingle différents points liés à la transparence de la propriété des médias<sup>130</sup>. En outre, le rapport faisant suite à la visite de la commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe en Bulgarie en novembre 2019 indique que les dispositions relatives à la divulgation de la propriété ne sont toujours mises en œuvre que partiellement. De plus, la transparence n'est pas garantie dans de nombreux cas, car les organes de presse ont tendance à s'enregistrer sous le couvert de procurations ou de sociétés offshore<sup>131</sup>.

**La publicité d'État jouerait un rôle prépondérant dans le paysage médiatique du pays, en particulier au niveau local.** Le MPM 2020 relève qu'en Bulgarie, il n'existe pas de garanties réglementaires assurant une diffusion équitable et transparente de la publicité d'État<sup>132</sup>. Les parties prenantes signalent également que le cadre réglementaire régissant la publicité politique ne s'étend pas aux médias sociaux<sup>133</sup>. Il semble que la répartition des dépenses de l'État en matière de publicité ne soit pas fondée sur des critères clairs et non discriminatoires<sup>134</sup>. Les parties prenantes font en outre savoir que les fonds de l'Union

---

<sup>127</sup> Toutefois, il ressort de la visite dans le pays que les médias font souvent fi des décisions et des recommandations du Conseil.

<sup>128</sup> Les autorités bulgares indiquent que depuis le début 2020, le Conseil des médias électroniques a publié un lien vers le registre du commerce ainsi que des données sur les fournisseurs de services de médias.

<sup>129</sup> Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Rapport sur la visite effectuée en Bulgarie, 2019.

<sup>130</sup> <https://www.ecpmf.eu/archive/news/press-releases/ecpmf-fact-finding-mission-bulgaria.html>

<sup>131</sup> Le rapport précise également que les sociétés offshore poursuivent leurs activités, bien que la loi leur interdise de détenir des licences de télévision ou de radio depuis 2014.

<sup>132</sup> Instrument de surveillance du pluralisme des médias 2020.

<sup>133</sup> Informations recueillies dans le cadre de la visite dans le pays et du processus de consultation en vue de l'élaboration du rapport, notamment la contribution du CEM. Les autorités bulgares ont toutefois indiqué que les modifications qu'il est envisagé d'apporter à la loi sur la radio et la télévision contiennent des dispositions concernant la publicité politique sur les plateformes de partage de vidéos et les médias sociaux.

<sup>134</sup> Mission d'enquête conjointe en Bulgarie: <https://www.ecpmf.eu/archive/activities/fact-finding-missions/bulgaria.html>. Voir aussi le MPM 2020.

européenne seraient parfois utilisés par les autorités locales pour renforcer leur contrôle sur les chaînes de télévision et les journaux locaux<sup>135</sup>.

**Le cadre juridique contre l'ingérence politique dans les médias n'interdit pas explicitement aux responsables politiques de posséder des organes de presse.** Il semblerait qu'un lien étroit existe entre la propriété de plusieurs médias et des acteurs politiques en Bulgarie, même si ceux-ci n'en sont pas officiellement propriétaires<sup>136</sup>. Certaines parties prenantes indiquent que le climat politique n'est pas favorable aux médias indépendants et que de nombreux propriétaires de médias préfèrent demeurer proches du gouvernement afin d'éviter d'être mis à l'écart. En outre, les médias nationaux et locaux dans tous les secteurs sont soumis à un contrôle politique systématique, et la majorité des grands journaux du pays mènent une politique éditoriale qui est favorable au gouvernement<sup>137</sup>. Par ailleurs, un grand nombre de journalistes bulgares ont jugé que les ingérences politiques dans les médias étaient «courantes» et «répandues».<sup>138</sup>

**Au cours de la pandémie de COVID-19, le Parlement a tenté de modifier le code pénal afin de pénaliser la désinformation**<sup>139</sup>. La loi sur l'état d'urgence, initialement adoptée le 20 mars 2020, comportait des modifications du code pénal prévoyant une peine allant jusqu'à trois ans de prison et des amendes pouvant atteindre 10 000 BGN (environ 5 100 EUR) pour la diffusion de «fausses informations sur la propagation d'une maladie infectieuse». Malgré l'absence de définition du terme «fausse information», les citoyens ont été menacés de se voir infliger de lourdes amendes et peines d'emprisonnement. Dans un tel contexte, les experts, les journalistes et les citoyens seraient contraints de s'autocensurer<sup>140</sup>. Toutefois, le président a mis son veto à cette disposition en invoquant son incidence sur la liberté d'expression. Par la suite, le 23 mars 2020, le Parlement a adopté la loi sans la disposition controversée.

**La législation bulgare prévoit les principales garanties juridiques applicables à la protection et aux activités des journalistes et des médias.** Le droit à la liberté d'expression est protégé par la Constitution<sup>141</sup>. 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. Les parties prenantes indiquent que la loi s'est révélée être un outil très efficace pour les journalistes d'investigation et les citoyens. Une plateforme d'accès à l'information publique a été lancée en 2019, afin de simplifier le processus de demande et de veiller à ce que les informations publiées en réponse à une demande soient mises à la disposition de tous les citoyens<sup>142</sup>. Cependant, l'accès à l'information publique demeure difficile en Bulgarie, malgré la multiplication des sources de données publiques ouvertes<sup>143</sup>. Il semble que certains journalistes et journaux indépendants aient été contraints de recourir à des demandes d'accès à l'information pour communiquer avec certaines institutions<sup>144</sup>.

---

<sup>135</sup> Voir la note précédente.

<sup>136</sup> Voir la note précédente.

<sup>137</sup> Instrument de surveillance du pluralisme des médias 2020.

<sup>138</sup> Selon une enquête réalisée mi-2017 par AEJ-Bulgarie: [https://www.aej.org/page.asp?p\\_id=622](https://www.aej.org/page.asp?p_id=622).

<sup>139</sup> Loi relative aux mesures et actions pendant l'état d'urgence: <https://www.parliament.bg/bg/laws/ID/157379>.

<sup>140</sup> Site internet de la présidence bulgare: <https://m.president.bg/en/speeches-and-statements5437/izyavlenie-na-prezidenta-rumen-radev-po-povod-prietiya-ot-parlamenta-zakon-za-merkite-i-deystviyata-po-vreme-na-izvanrednoto-polozhenie.html>.

<sup>141</sup> Articles 39, 40 et 41 de la Constitution.

<sup>142</sup> Plateforme d'accès à l'information publique.

<sup>143</sup> Instrument de surveillance du pluralisme des médias 2020.

<sup>144</sup> Informations recueillies dans le cadre de la visite dans le pays et du processus de consultation en vue de l'élaboration du rapport.

**En février 2019, le Parlement bulgare a adopté des modifications de la loi sur la protection des données à caractère personnel.** Bien que le règlement général sur la protection des données (RGPD) prévoit des exceptions visant le travail des journalistes, celles-ci n'ont pas été intégrées dans la nouvelle législation bulgare, qui a également institué des sanctions à l'encontre des médias. Les experts juridiques et des médias ont critiqué la loi pour son effet dissuasif potentiel sur les activités d'investigation journalistique<sup>145</sup>. Le 15 novembre 2019, la Cour constitutionnelle bulgare a jugé que les dispositions pertinentes de la loi étaient anticonstitutionnelles<sup>146</sup>.

**Des attaques à l'encontre de journalistes sont fréquemment signalées.** Les parties prenantes dénoncent en particulier les campagnes de diffamation à l'encontre des journalistes indépendants et d'investigation qui dévoilent au grand jour les affaires de corruption.<sup>147</sup> En 2019 et 2020, huit alertes concernant des attaques visant des journalistes, le harcèlement de journalistes et d'autres acteurs des médias ainsi que des poursuites abusives ont été recensées pour la Bulgarie sur la plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes du Conseil de l'Europe<sup>148</sup>. Jusqu'à récemment, il a également été fait état d'une série de menaces et d'attaques similaires<sup>149</sup>. Les associations de défense de la liberté des médias affirment que les journalistes et les propriétaires de médias sont confrontés à des accusations à motivation politique destinées à museler les reportages critiques. Le MPM 2020 rend compte de cas dans lesquels l'État menacerait l'indépendance des médias en exerçant des pressions politiques, administratives et judiciaires. La plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes pour la promotion de la protection du journalisme et de la sécurité des journalistes<sup>150</sup> ainsi que la plateforme «Mapping Media Freedom»<sup>151</sup> signalent également ces cas présumés. Il est également fait mention de menaces à l'encontre des journalistes en rapport avec leurs activités en ligne. Selon les informations recueillies, les cibles les plus vulnérables sont les journalistes critiques et d'investigation<sup>152</sup>. Des poursuites judiciaires ont été engagées contre des journalistes pour avoir publié des informations critiques sur les médias sociaux<sup>153</sup>.

#### **IV. AUTRES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES EN RAPPORT AVEC L'ÉQUILIBRE 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 a le pouvoir de statuer en dernier ressort lors de l'adoption des lois<sup>154</sup>. La Bulgarie dispose de deux institutions

<sup>145</sup> Instrument de surveillance du pluralisme des médias 2020.

<sup>146</sup> Exemption applicable aux journalistes en vertu de la législation européenne sur la protection des données.

<sup>147</sup> Contributions de l'Union des libertés civiles pour l'Europe au rapport 2020 sur l'état de droit.

<sup>148</sup> Conseil de l'Europe, plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes.

<sup>149</sup> Mapping Media Freedom: <https://mappingmediafreedom.usahidi.io/posts/23231>. Le 17 mars 2020, Slavi Angelov, journaliste de longue date spécialisé dans les affaires pénales au quotidien 24Chasa et actuellement rédacteur en chef de son édition hebdomadaire - 168Chasa, a été agressé et roué de coups. Trois personnes ont été inculpées dans le cadre de cette agression.

<sup>150</sup> Conseil de l'Europe, plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes.

<sup>151</sup> Mapping Media Freedom: Bulgarie: <https://mappingmediafreedom.org/country-profiles/bulgaria/>.

<sup>152</sup> Instrument de surveillance du pluralisme des médias 2020.

<sup>153</sup> À cet égard, il convient de rappeler que, à la lumière des recommandations du Conseil de l'Europe, ce dernier recommande la mise en place d'un cadre législatif complet qui permette aux journalistes et aux autres acteurs des médias de contribuer au débat public de manière effective et sans crainte. Recommandation CM/Rec(2016)4 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe.

<sup>154</sup> 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

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 est en cours.** Comme indiqué dans le rapport d'octobre 2019<sup>155</sup> sur le mécanisme de coopération et de vérification (MCV), le gouvernement a décidé de mettre en place un mécanisme supplémentaire, plus complet, pour le suivi interne a posteriori 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 objective<sup>156</sup>. Ce nouvel organe recevrait des informations émanant d'un large éventail d'institutions concernées et comporterait également un conseil civique composé de représentants de la société civile et d'associations professionnelles du pouvoir judiciaire. Le conseil commencerait ses activités une fois le MCV arrivé à son terme. Les autorités bulgares ont lancé le processus de sélection du conseil civique qui rassemble des ONG de divers domaines en rapport avec les fonctions du conseil. Cependant, les résultats de la sélection des représentants de la société civile ont été annulés et une nouvelle procédure a été lancée<sup>157</sup>.

**Le recours à la consultation publique et à l'analyse d'impact est limité.** Le processus réglementaire de la Bulgarie est réputé manquer de prévisibilité et de stabilité en raison des fréquentes modifications apportées à la législation. Par exemple, la loi sur les marchés publics a été à elle seule modifiée à onze reprises en 2018<sup>158</sup>. En outre, la loi sur le système judiciaire (JSA), adoptée en 2007, a déjà fait l'objet de 51 modifications<sup>159</sup>. De plus, la «technique juridique» décrite dans le chapitre sur la lutte contre la corruption, qui consiste à modifier des actes juridiques par d'autres actes juridiques, permet de contourner les exigences en matière de consultation publique et d'analyse d'impact<sup>160</sup>. De plus, les parties prenantes ont observé une tendance concernant la procédure d'adoption des lois, selon laquelle les modifications introduites entre la première et la deuxième lecture à l'Assemblée nationale peuvent donner lieu à des changements importants sans faire l'objet d'un débat public adéquat<sup>161</sup>.

---

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.

<sup>155</sup> COM(2019)498, p. 3.

<sup>156</sup> 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.

<sup>157</sup> Le 2 juin 2020, le ministre de la justice a annulé le tirage au sort qui déterminait l'ONG chargée de la lutte contre la corruption au sein du conseil civique. À la suite d'un appel devant la Cour administrative suprême, la procédure de désignation d'ONG au sein du conseil civique est actuellement gelée.

<sup>158</sup> Commission européenne, rapport 2020 pour la Bulgarie, SWD(2020) 501 final, p. 57.

<sup>159</sup> «Review, inventory and cataloging of legislative initiatives and changes related to the judicial reform in Bulgaria» (Examen, inventaire et catalogage des initiatives et modifications législatives liées à la réforme judiciaire en Bulgarie) – Fondation «Institut bulgare pour les initiatives juridiques»

<sup>160</sup> Étude sur l'activité législative de la 44<sup>e</sup> Assemblée nationale de Bulgarie.

<sup>161</sup> Une enquête sur cette question a été menée dans le cadre du projet «Administration and Civil Society – partnership in governance» (Administration et société civile – partenariat dans la gouvernance), soutenu par le FSE. Voir EUPACK 2019, p. 94 – défis: manque de clarté quant aux responsabilités des fonctionnaires et

**Un état d'urgence, suivi d'un nouveau régime d'urgence, a été instauré pour faire face à la pandémie de COVID-19.** Le 13 mars 2020, le Parlement a annoncé l'état d'urgence pour une durée d'un mois<sup>162</sup>, qui a ensuite été prolongée d'un mois supplémentaire<sup>163</sup>, afin de lutter contre la pandémie. Cette décision a accordé des pouvoirs étendus au gouvernement afin qu'il puisse prendre toutes les mesures nécessaires pour gérer cette situation d'urgence. Le 12 mai, une modification de la loi sur la santé a été adoptée<sup>164</sup>, laquelle a instauré un nouveau régime d'urgence («situation d'urgence épidémique»)<sup>165</sup>. Le 13 mai, 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 plusieurs fois et qui est actuellement décrétée jusqu'au 30 septembre. Ce nouveau régime d'urgence a fait l'objet d'un examen par la Cour constitutionnelle<sup>166</sup> qui a décidé, le 23 juillet, que celui-ci était conforme à la Constitution<sup>167</sup>.

**Le Médiateur est désormais un organisme accrédité avec le statut A conformément à l'Alliance mondiale des institutions nationales des droits de l'homme des Nations unies (GANHRI)<sup>168</sup>.** Le Médiateur est un organe constitutionnel suprême indépendant, élu publiquement et en toute transparence par l'Assemblée nationale pour une durée de cinq ans. Les dernières modifications de la loi sur le Médiateur de 2018 ont conféré à l'institution le pouvoir de recevoir et de traiter les plaintes et les signalements de violations des droits et libertés des citoyens, qui concernent les autorités étatiques et municipales et leurs administrations, les personnes chargées de fournir des services publics, ainsi que les entités privées. Dans l'exercice de ce pouvoir, le Médiateur peut également formuler des propositions et des recommandations concernant la promotion et la protection des droits et libertés des citoyens à l'égard d'entités privées<sup>169</sup>. Outre le Médiateur, la Commission pour la protection contre la discrimination est un organisme public spécialisé et indépendant qui examine les plaintes et les signalements ainsi que les questions liées à la discrimination. Les ressources financières et humaines ont été signalées comme des lacunes dans les deux institutions<sup>170</sup>.

---

des décideurs dans l'interaction avec les structures civiques dans le cadre du processus consultatif; absence de capacités adéquates parmi les décideurs et les fonctionnaires pour assurer la participation civique; capacité administrative insuffisante pour organiser et maintenir le fonctionnement des structures consultatives; manque de ressources pour les activités liées aux discussions et consultations publiques.

<sup>162</sup> Décision de déclarer l'état d'urgence: <https://www.parliament.bg/bg/desision/ID/157374>.

<sup>163</sup> Décision de proroger l'état d'urgence: <https://www.parliament.bg/bg/desision/ID/157396>.

<sup>164</sup> Loi modifiant et complétant la loi sur la santé: <https://www.parliament.bg/bg/laws/ID/157427>.

<sup>165</sup> 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.

<sup>166</sup> À la demande du président de la République; Cour constitutionnelle, affaire n° 7/2020, 14 mai 2020.

<sup>167</sup> Décision de la Cour constitutionnelle n° 10/2020 dans l'affaire n° 7/2020, 23 juillet 2020.

<sup>168</sup> Alliance mondiale des institutions nationales des droits de l'homme des Nations unies (GANHRI), Sous-comité d'accréditation (SCA), Rapport sur les accréditations – Mars 2019.

<sup>169</sup> Plus de 49 000 citoyens et représentants d'organisations ont bénéficié de l'assistance du Médiateur en 2019, et le nombre de contrôles effectués à la suite de plaintes et de signalements s'est élevé à 13 762 (2018 – 12 258). Un élément déterminant du rôle de défenseur public du Médiateur est le degré de mise en œuvre des recommandations formulées à la suite des contrôles effectués dans le cadre des plaintes et des signalements des citoyens - pour 2019, les recommandations du Médiateur mises en œuvre et partiellement mises en œuvre représentent 96 % de l'ensemble des recommandations. Contribution de la Bulgarie au rapport 2020 sur l'état de droit.

<sup>170</sup> Examen de la Bulgarie 2019 par le CESCR de l'ONU – rapport de l'État partie.



**Le nouveau projet de réglementation sur la transparence accrue du financement étranger des ONG suscite des inquiétudes.** L'espace civique déjà rétréci<sup>171</sup> en Bulgarie pourrait encore se voir réduit en raison d'un nouveau projet de loi déposé le 3 juillet 2020<sup>172</sup>. Ce projet de loi imposerait de nouvelles obligations aux personnes morales sans but lucratif qui perçoivent plus de 1 000 BGN (environ 500 EUR) de donateurs étrangers, à l'exception de l'Union européenne elle-même. Selon le projet, les directeurs et les membres des organes directeurs des organisations seraient invités à fournir des déclarations de patrimoine et ces informations seraient stockées dans un registre. Les parties prenantes ont fait part de leurs préoccupations<sup>173</sup> concernant le projet de loi, notamment en ce qui concerne sa conformité avec le droit de l'Union. Il est important que toute modification prévue soit conforme aux exigences du droit de l'Union<sup>174</sup>.

---

<sup>171</sup> Voir la classification attribuée par CIVICUS. Selon la classification CIVICUS en cinq catégories: ouvert, rétréci, obstrué, réprimé et fermé.

<sup>172</sup> Projet de loi n° 054-01-60: <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/157496>.

<sup>173</sup> Les préoccupations soulevées par les parties prenantes dans leurs avis publiés sur le site internet 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 organisations à but non lucratif, du Forum bulgare des dons, du Comité d'Helsinki en Bulgarie): <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/157496>.

<sup>174</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 18 juin 2020, Commission/Hongrie, C-78/18.

## **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 2020 sur l'état de droit peut être consultée sur le (site web de la Commission).*

Assemblée nationale de la République de Bulgarie, procès-verbal de la réunion de la commission parlementaire des affaires juridiques, 2020: <https://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/members/2577/steno/ID/6005>.

Association des journalistes européens, «Bulgaria: report on the state of journalism and freedom of speech in 2017», 2017: [https://www.aej.org/page.asp?p\\_id=622](https://www.aej.org/page.asp?p_id=622).

Bureau du Haut-Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme: Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats, Rapport du Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats, 2019.

Centre européen pour la liberté de la presse et des médias, plateforme «Mapping Media Freedom»: «Bulgaria – newspaper editor left unconscious after being attacked by masked men», 2020: <https://mappingmediafreedom.ushahidi.io/posts/23231>.

Centre européen pour la liberté de la presse et des médias, plateforme «Mapping Media Freedom»: Bulgarie: <https://mappingmediafreedom.org/country-profiles/bulgaria/>.

Centre européen pour la liberté de la presse et des médias, «Bulgaria: media ownership in a captured state», 2018: <https://www.ecpmf.eu/monitor/fact-finding-mission/>.

Centre national de recherche parlementaire, Recherche sur les activités législatives de la 44<sup>e</sup> Assemblée nationale de Bulgarie, 2020: <http://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&categoryId=&Id=301&y=&m=&d=>.

Centre pour le pluralisme et la liberté des médias, «2020 Media pluralism monitor», 2020: <https://cmpf.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2020>.

CEPEJ, «Study on the functioning of the judicial systems in the EU Member States», 2020.

CIVICUS monitor – Bulgarie. <https://monitor.civicus.org/country/bulgaria/>.

Code de déontologie des médias bulgares - <http://mediaethics-bg.org/>.

Comité de lutte contre la corruption, Registre des titulaires de hautes fonctions publiques: <https://register.caciacf.bg/>.

Commission de lutte contre la corruption, Rapport annuel d'activités 2019 de la Commission chargée de la lutte contre la corruption et de la confiscation de biens acquis de manière illégale, 2019.

Commission européenne, «Commission staff working document Bulgaria: technical report accompanying the document report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Bulgaria under the Cooperation and Verification mechanism», SWD/2019/392 final, 2019.

Commission européenne, «EUPACK 2019: Public administration characteristics in Bulgaria», 2019 (non encore publié).

Commission européenne, 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, 2019.

Commission européenne, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil évaluant dans quelle mesure les États membres ont pris les dispositions nécessaires pour se conformer à la décision-cadre 2003/568/JAI du Conseil du 22 juillet 2003 relative à la lutte contre la corruption dans le secteur privé, COM(2019) 355 final, 2019.

Commission européenne, Tableaux de bord 2019 et 2020 de la justice dans l'UE.

- Commission européenne, «Commission staff working document: Country report Bulgaria 2019 accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank and the Eurogroup 2019 European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011», SWD(2019) 1001 final/2, 2019.
- Commission européenne, «Commission staff working document: Country report Bulgaria 2020 accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank and the Eurogroup 2020 European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011», SWD(2020) 501 final, 2020.
- Conseil de l'Europe, plateforme pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes: Bulgarie: <https://www.coe.int/fr/web/media-freedom/bulgaria>.
- Conseil de l'Europe: Bureau du CCJE, Rapport sur l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire dans les États membres du Conseil de l'Europe, 2019.
- Conseil de l'Europe: commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Dunja Mijatović, «Report following her visit to Bulgaria from 25 to 29 November 2019», CommDH(2020)8, 2020: <https://rm.coe.int/report-on-the-visit-to-bulgaria-from-25-to-29-november-2019-by-dunja-m/16809cde16>.
- Conseil de l'Europe: Commission de Venise, étude n° 494/2008, rapport sur l'indépendance du système judiciaire – partie I: l'indépendance des juges, 2010.
- Conseil de l'Europe: Commission de Venise, avis n° 855/2016 sur la loi sur le système judiciaire [CDL-AD(2017)018], 2017.
- Conseil de l'Europe: Commission de Venise, 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], 2019.
- Conseil de l'Europe: Comité des ministres, recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des ministres aux États membres sur les juges: indépendance, efficacité et responsabilités, 2010.
- Conseil de l'Europe: Comité des ministres, recommandation CM/Rec(2016)4 du Comité des ministres aux États membres sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias, 2016.
- Conseil de l'Europe: Comité des ministres, résolution intérimaire CM/ResDH(2019)367, 2019.
- Conseil de l'Europe: Comité des ministres, Surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne, CM/Notes/1362/H46-6, 2019.
- Conseil économique et social des Nations unies: Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Sixième rapport périodique soumis par la Bulgarie en application des articles 16 et 17 du Pacte, attendu en 2017, 2019: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fBGR%2f6&Lang=fr](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fBGR%2f6&Lang=fr).
- Conseil national chargé des politiques anticorruption, Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la corruption 2015-2020 pour la période allant jusqu'au 31 janvier 2019, 2019.
- Conseil national pour la déontologie journalistique, «Media ethics»: <http://mediaethics-bg.org/>.
- Conseil supérieur de la magistrature, Règles pour la détermination et le versement des rémunérations complémentaires, 2018-2019.

Conseil supérieur de la magistrature, position du Conseil supérieur de la magistrature bulgare, 2019: <http://www.vss.justice.bg/page/view/9671>.

Contribution de l'Association bulgare pour la réhabilitation des prisonniers au rapport 2020 sur l'état de droit.

Contribution de la Fondation «Institut bulgare pour les initiatives juridiques» au rapport 2020 sur l'état de droit

Contribution de l'Union des libertés civiles pour l'Europe au rapport 2020 sur l'état de droit.

Cour constitutionnelle de la République de Bulgarie, affaire n° 18/1993, 1993.

Cour constitutionnelle de la République de Bulgarie, décision n° 13/2010 dans l'affaire n° 12/2010, 2010.

Cour constitutionnelle de la République de Bulgarie, affaire n° 15/2019, 2019.

Cour constitutionnelle de la République de Bulgarie, décision n° 10/2020 dans l'affaire n° 7/2020, 2020.

Cour européenne des droits de l'homme, arrêt du 5 février 2010, Kolevi c. Bulgarie, ECLI:CE:ECHR:2009:1105JUD000110802.

Cour suprême de cassation, Rapport annuel d'activités de la Cour suprême de cassation 2019, 2019: <http://www.vks.bg/analizi-i-dokladi.html>.

Direction de la sécurité intérieure, Rapport sur la mise en œuvre du plan de lutte contre la corruption 2018, 2018.

Direction de la sécurité intérieure, Rapport sur la mise en œuvre des mesures du plan de lutte contre la corruption 2019, 2019.

Direction générale de la communication, Eurobaromètre Flash 482 sur les entreprises et la corruption dans l'UE, 2020.

Direction générale de la communication, Eurobaromètre spécial 502 sur la corruption, 2020.

Directive (UE) 2018/1808 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 modifiant la directive 2010/13/UE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive «Services de médias audiovisuels»), compte tenu de l'évolution des réalités du marché (JO L 303 du 28.11.2018, p. 69).

Fondation «Institut bulgare pour les initiatives juridiques», «Media monitoring and analysis of attacks on courts during the period of 01/01/2015 – 01/07/2017», 2015-2017.

Fondation «Institut bulgare pour les initiatives juridiques», «Media monitoring and analysis of attacks on courts during the period of 01/08/2017 – 30/11/2019», 2017-2019.

Fondation «Institut bulgare pour les initiatives juridiques», «Overview, inventory and cataloging of legislative initiatives and changes related to the judicial reform in Bulgaria», 2020: [http://www.bili-bg.org/cdir/bili-bg.org/files/Анализ\\_1.5\\_Категоризация\\_на\\_данни\\_fin.pdf](http://www.bili-bg.org/cdir/bili-bg.org/files/Анализ_1.5_Категоризация_на_данни_fin.pdf).

Fonds de lutte contre la corruption, contribution au rapport 2020 sur l'état de droit.

Fonds de lutte contre la corruption et Konrad Adenauer Stiftung, «Anti-corruption institutions: activity without visible results», 2020: <https://acf.bg/en/godishen-monitoringov-doklad-na-akf-za-20-2/>.

Fonds social européen, «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», 2016-2020: <http://2020.eufunds.bg/en/1/0/Project/BasicData?contractId=IwpyI6fyBUY%3D&isHistoric=False>

Gouvernement de la République de Bulgarie, plateforme d'accès à l'information publique: <https://pitay.government.bg/PDoiExt/>.

Gouvernement de la République de Bulgarie, Stratégie nationale pour la prévention et la lutte contre la corruption en République de Bulgarie 2015-2020, 2015: <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=956>.

GRECO, Quatrième cycle d'évaluation – Deuxième rapport de conformité sur la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, Bulgarie, 2020.

Réseau européen des conseils de la justice (RE CJ), «Independence and Accountability of the Judiciary – ENCJ Survey on the independence of judges», 2019: <https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/Reports/Data%20ENCJ%202019%20Survey%20on%20the%20Independence%20of%20judges.pdf>.

Groupe d'avocats bulgares (groupe informel de militants), contribution au rapport 2020 sur l'état de droit.

Groupe des régulateurs européens pour les services de médias audiovisuels – ERGA, «Report on the independence of national regulatory authorities»: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/erga-report-independence-national-regulatory-authorities>.

Inspections créées en vertu de l'article 46 de la loi sur l'administration publique, Rapport annuel d'activités 2019, 2019.

Institut Reuters et Université d'Oxford, «Digital news report 2020»: <http://www.digitalnewsreport.org/survey/2020/bulgaria-2020/>.

International Social Justice Commission, contribution au rapport 2020 sur l'état de droit.

Plénière de la Cour suprême de cassation, requête de la plénière de la Cour suprême de cassation à la Cour constitutionnelle, 2020: <http://www.vks.bg/novini/2020-05-27-iskane-KC-ZSV-2020.pdf>.

Programme de gestion du gouvernement de la République de Bulgarie pour la période 2017-2021: [www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1240](http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1240).

Président de la République de Bulgarie, déclaration du président Rumen Radev à l'occasion de l'adoption par le Parlement de la loi sur les mesures d'urgence, 2020: <https://m.president.bg/en/speeches-and-statements5437/izyavlenie-na-prezidenta-rumen-radev-po-povod-prietiya-ot-parlamenta-zakon-za-merkite-i-deystviyata-po-vreme-na-izvanrednoto-polozhenie.html>.

Reporters sans frontières, Classement mondial de la liberté de la presse: <https://rsf.org/fr/classement>.

Transparency International, Indice de perception de la corruption 2019, 2020.

Vilnius Institute for Policy Analysis, «Journalistic exemption under the European data protection law»: [https://vilniusinstitute.lt/wp-content/uploads/2020/01/VIPA\\_Bitiukova\\_2020\\_v4\\_f.pdf](https://vilniusinstitute.lt/wp-content/uploads/2020/01/VIPA_Bitiukova_2020_v4_f.pdf).

Visite virtuelle en Bulgarie dans le cadre du rapport 2020 sur l'état de droit.

## **Annexe II: visite en Bulgarie**

Les services de la Commission ont organisé des réunions virtuelles en juin 2020 avec:

- l'Association bulgare des juges
- l'Association des journalistes européens
- l'Association des procureurs
- l'Inspection du Conseil supérieur de la magistrature
- l'Institut bulgare des initiatives juridiques
- l'Institut de la société ouverte
- l'Institut des économies de marché
- l'Union des éditeurs
- la Commission chargée de la lutte contre la corruption et de la confiscation de biens acquis de manière illégale
- la Cour suprême de cassation
- le bureau du procureur général
- le bureau du vice-Premier ministre
- le Centre pour l'étude de la démocratie
- le Conseil des médias électroniques
- le Conseil national des politiques anticorruption
- le Conseil supérieur de la magistrature
- le ministère de l'intérieur
- le ministère de la justice
- le tribunal pénal spécialisé
- Media Democracy Bulgaria

\* La Commission a également rencontré les organisations suivantes au cours de différentes réunions transversales:

- Amnesty International
- EuroCommerce
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- l'European Center for Not-for-Profit Law
- l'Institut international de la presse
- l'Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute
- l'Union des libertés civiles pour l'Europe
- la Commission internationale des juristes
- la Conférence des Églises européennes
- la Fédération internationale pour les droits humains
- la Lifelong learning Platform
- le Centre européen pour la liberté de la presse et des médias
- le Forum civique européen
- Reporters sans frontières
- Société civile Europe
- Transparency International EU