



Bruxelles, le 28.1.2015
COM(2015) 36 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL
sur les progrès réalisés par la Bulgarie, établi au titre du mécanisme de coopération et
de vérification

{SWD(2015) 9 final}

1. INTRODUCTION

Le mécanisme de coopération et de vérification (MCV) a été institué lors de l'adhésion de la Bulgarie à l'Union européenne en 2007¹. Il avait été convenu qu'il serait nécessaire de poursuivre les efforts dans des domaines fondamentaux afin de combler les lacunes observées en matière de réforme judiciaire et de lutte contre la corruption et la criminalité organisée. Depuis, les rapports établis au titre de ce mécanisme dessinent la carte des progrès effectués par la Bulgarie et cherchent, au moyen de recommandations spécifiques, à orienter les efforts déployés par les autorités bulgares.

Le MCV a joué un rôle important dans la consolidation de l'État de droit en Bulgarie, qui représente un aspect essentiel de l'intégration européenne. Le suivi effectué par la Commission et la coopération nouée avec les autorités bulgares en vue d'encourager les réformes ont produit des effets concrets sur le rythme et l'ampleur des réformes. Les conclusions de la Commission et la méthodologie sous-tendant le MCV ont constamment recueilli l'adhésion pleine et entière du Conseil² et ont bénéficié de la coopération et des contributions de nombreux États membres.

Le présent rapport résume les mesures prises au cours de l'année écoulée et formule des recommandations au sujet des prochaines initiatives à mener. Il est le fruit d'un processus d'analyse approfondi entrepris par la Commission sur la base des contributions fournies par les autorités bulgares, la société civile ainsi que d'autres parties prenantes. La Commission a été en mesure de s'appuyer sur le soutien spécifique d'experts issus de la magistrature d'autres États membres afin de présenter le point de vue des professionnels du droit.

Les incertitudes politiques qui ont régné dans le pays au cours de l'année écoulée n'ont pas permis l'établissement d'un cadre stable pour l'adoption de mesures. Le présent rapport indiquera un certain nombre de domaines dans lesquels des problèmes ont été constatés et des solutions commencent à être recensées. Elles devront reposer sur des bases solides pour assurer la pérennité des changements. La Bulgarie peut également accentuer ses efforts en matière de collecte (et de publication) des données sur le système judiciaire et l'application de la législation.

L'ampleur des défis à relever a été illustrée par un sondage d'opinion réalisé auprès de la population bulgare elle-même. Un sondage Eurobaromètre effectué à l'automne 2014 a fait apparaître un consensus solide au sein de la société bulgare sur le fait que la réforme judiciaire et la lutte contre la corruption et la criminalité organisée représentaient des questions importantes pour la Bulgarie. Les résultats de ce sondage ont également montré que les Bulgares étaient préoccupés par la détérioration de la situation, tout en espérant que cette tendance pourrait s'inverser. Les personnes interrogées se sont déclarées fortement favorables à ce que l'UE joue un rôle dans la recherche de solutions aux problèmes constatés et à ce qu'elle continue à prendre des mesures jusqu'à ce que le pays ait atteint un niveau comparable à celui d'autres États membres³. Ces positions soulignent que la poursuite des réformes revêt

¹ Conclusions du Conseil du 17 octobre 2006 (13339/06); décision de la Commission du 13 décembre 2006 établissant un mécanisme de coopération et de vérification des progrès réalisés par la Bulgarie en vue d'atteindre certains objectifs de référence spécifiques en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption et la criminalité organisée [C (2006) 6570 final].

² Conclusions du Conseil concernant les rapports précédents: http://ec.europa.eu/cvm/key_documents_en.htm

³ Eurobaromètre Flash n° 406.

une importance primordiale pour la qualité de vie des citoyens, tant en raison de l'impact de la corruption et de la criminalité organisée sur l'économie bulgare que de l'importance de l'État de droit pour une société libre fonctionnant correctement.

Le MCV a pour objectif de suivre les évolutions à plus long terme et non de fournir un instantané de la situation à un moment donné. Le présent rapport cherche toutefois à tenir compte des perspectives mises en place par le gouvernement qui a pris ses fonctions en novembre 2014 et à recenser certaines des étapes clés, qui sont susceptibles de jeter un éclairage sur les progrès des stratégies suivies. De cette façon, la Commission espère que ce rapport contribuera à dégager un nouveau consensus de façon à accélérer le rythme des réformes en Bulgarie. Les recommandations formulées dans le présent rapport, l'octroi de fonds de l'UE bien ciblés et l'engagement d'autres États membres⁴ témoignent tous de la façon dont l'UE est prête à soutenir de nouveaux efforts consentis par le pays.

2. ÉTAT DU PROCESSUS DE RÉFORME EN BULGARIE

2.1. Réforme du système judiciaire

Indépendance, intégrité et responsabilisation du système judiciaire

Le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) dispose de vastes compétences en matière de gestion et d'organisation du système judiciaire bulgare. Il a été constaté dans le rapport de 2014 établi au titre du MCV qu'en dépit de l'adoption de certaines mesures importantes pour réformer sa gestion, le Conseil supérieur de la magistrature n'était pas largement considéré comme «une autorité autonome et indépendante en mesure de défendre efficacement l'indépendance de l'appareil judiciaire par rapport au pouvoir exécutif et au Parlement». ⁵ En 2014, les travaux du CSM ont continué de susciter des controverses, plusieurs incidents étant intervenus en ce qui concerne des nominations, des révocations ou le contrôle de l'application par les tribunaux du système d'attribution aléatoire des affaires. En outre, des tensions entre le CSM et son conseil civique, créé pour représenter la société civile, se sont fait jour au fil du temps, des acteurs de la société civile faisant valoir que leur point de vue n'était pas suffisamment pris en compte. Plusieurs organisations, dont la principale association des magistrats, ont de ce fait quitté le conseil civique. Peut-être en partie en réaction à ce phénomène, le CSM a mis au point sa stratégie de communication et pris de nouvelles mesures en matière de transparence⁶.

Une question en rapport avec l'indépendance, posée par les parties prenantes, est la gestion par les pairs des deux branches de la magistrature. Dans certains États membres, juges et procureurs ne jouissent pas du même degré d'autonomie au sein des conseils de la magistrature. Cette question donne désormais lieu à un débat en Bulgarie, plusieurs voix réclamant la création, au sein du Conseil supérieur de la magistrature, de chambres distinctes chargées d'arrêter les décisions sur les carrières et les décisions disciplinaires concernant les juges et les procureurs, le traitement des aspects plus horizontaux s'effectuant en plénière. Ces

⁴ Certains États membres fournissent une assistance technique à la Bulgarie dans des domaines pertinents pour le MCV.

⁵ COM(2014) 36 final, p.3

⁶ Rapport technique, section 2.1.

demandes sont motivées non seulement par la différence entre les structures organisationnelles et les rôles des juges et des procureurs, mais elles tiennent également au fait qu'une chambre du CSM pourrait profiter du fait qu'elle est investie du pouvoir de nomination et de décision en matière disciplinaire pour faire pression sur l'autre chambre.

Cette idée d'un changement de structure du Conseil supérieur de la magistrature a été reprise dans la nouvelle proposition de stratégie de réforme de l'appareil judiciaire adoptée par le gouvernement bulgare et par le Parlement.⁷ Le Conseil supérieur de la magistrature, sans s'opposer totalement à ce changement, a soulevé des problèmes de faisabilité, en faisant observer que cela nécessiterait une modification de la Constitution, et que ce changement ne pourrait être adopté au moyen d'une modification législative de la loi sur le système judiciaire. En outre, la stratégie de réforme touche à des questions plus vastes telles que l'élection des membres du conseil de la magistrature. Les précédents rapports MCV ont déjà formulé des recommandations qui restent valables pour les prochaines élections du Conseil supérieur de la magistrature, portant sur l'adoption de mesures visant à accroître la transparence et à assurer l'intégrité dans la procédure de sélection, y compris par l'application du principe «un juge, une voix» pour l'élection du quota des membres du Conseil.⁸ La nouvelle stratégie pose aussi la question de la réduction du pouvoir des présidents des tribunaux, soulevée dans le passé du fait de son importance pour l'indépendance des juges.

L'importance d'une plus grande transparence et objectivité dans la nomination des juges est un thème qui revient régulièrement dans les rapports établis au titre du MCV⁹. Même si l'on n'a pas assisté en 2014 à des controverses aussi brûlantes que sur la période 2012-2013, la question des nominations à des postes de haut niveau au sein de la magistrature demeure problématique. En particulier, l'élection du président de la Cour suprême de cassation (CSC) a été reportée à plusieurs reprises, sur fond de controverse sur le système de vote, bien que des candidats tout à fait qualifiés possédant une expérience solide au sein de la CSC elle-même se soient manifestés. Les nominations des responsables administratifs d'autres juridictions ont suscité des préoccupations quant à l'ouverture de la procédure de sélection et la question de savoir si elle se fondait sur le mérite. En outre, il semble que les questions touchant à l'intégrité de certains candidats dont le CSM a été saisi par des ONG n'aient pas toujours été traitées, même si le CSM se livre à un contrôle formel de l'intégrité de tous les candidats, ce contrôle constituant une partie importante de la procédure dans la mesure où il peut aboutir à un avis négatif. Certaines améliorations procédurales ont eu lieu, qui pourraient conduire à une plus grande transparence des procédures, notamment l'introduction de la possibilité pour les juges de la CSC d'organiser une audition des candidats à la fonction de président de la Cour. Ces nouvelles options procédurales peuvent à la fois renforcer la crédibilité des nominations et améliorer l'appropriation du processus par les juges ordinaires.

L'inspection judiciaire a toujours joué un rôle clé dans la promotion de l'intégrité et de l'efficacité au sein du système judiciaire. L'élection de l'inspecteur en chef, après une longue vacance du poste, avait été considérée comme un test dans le rapport de janvier 2014 établi au titre du MCV¹⁰. Cette élection n'a toujours pas eu lieu. À la suite de l'ouverture de la procédure au printemps 2014, des candidats possédant apparemment les qualifications

⁷ Il semblerait toutefois que cette question ait été remise en cause au Parlement le 21 janvier 2015.

⁸ COM(2012) 411 final, p.11.

⁹ Voir, par exemple, COM(2012) 411 final, p. 6, et COM(2014) 36 final, p. 9.

¹⁰ COM(2014) 36 final, p. 4.

requis pour ce poste se sont manifestés, mais du fait de la longueur de cette procédure, le Parlement n'a pas atteint le stade du vote. En conséquence, l'inspection reste privée de la fonction dirigeante solide et indépendante prévue par la Constitution. Cette élection restera, en 2015, un test important de la capacité des institutions bulgares à effectuer, dans la transparence et en se fondant sur le mérite, des nominations aux postes de haut niveau au sein de l'appareil judiciaire¹¹.

Une autre recommandation formulée dans le rapport 2014¹² portait sur un examen approfondi par des experts indépendants du système d'attribution aléatoire des affaires, afin de garantir la sécurité de ce système, et de s'assurer que les responsables administratifs soient pleinement comptables de toute décision de s'écarter de ce système. Le Conseil supérieur de la magistrature a pris certaines mesures pour analyser les éventuels points faibles et conçu des projets de modernisation du système dans le cadre d'un projet à plus long terme de «justice en ligne». L'attribution des affaires pourra désormais être effectuée de manière centralisée, ce qui facilitera les contrôles. Cette solution provisoire ne semble pas toutefois avoir amélioré la sécurité. Les lacunes spécifiques recensées lors d'un audit de la Cour administrative suprême et du Tribunal de première instance de la ville de Sofia en mars 2013 n'ont fait l'objet d'aucun suivi. En conséquence, une série de scandales touchant à l'attribution des affaires au sein de ce tribunal ont éclaté à l'automne 2014.¹³ Ces problèmes n'ont pas été relevés par le Conseil supérieur de la magistrature; ce sont des acteurs extérieurs qui ont attiré l'attention sur cette problématique.

Si les retards accumulés dans les préparatifs engagés en vue de parvenir à une solution à plus long terme sont regrettables, ce sont les réactions face à des infractions avérées qui importent le plus. La façon dont a réagi le Conseil supérieur de la magistrature à l'automne 2014 a donné à penser qu'il n'accordait qu'une faible priorité à ce phénomène, même si celui-ci était susceptible de constituer un délit pénal ainsi qu'une faute disciplinaire. Il semble probable que la réputation de l'appareil judiciaire en Bulgarie continuera d'être ternie tant qu'un système parfaitement sûr n'aura pas été instauré. Le recours à des experts extérieurs dans le domaine de la sécurité informatique afin d'éprouver le nouveau système contribuerait à offrir l'assurance que les efforts déployés vont dans le bon sens¹⁴.

Stratégies de réforme du système judiciaire

Le ministère de la justice a pris des mesures, en premier lieu en élaborant la feuille de route en vue de la prise en compte des recommandations formulées dans le rapport MCV 2014 (même si le statut actuel de cette feuille et les échéances fixées doivent être clarifiées) puis en présentant, à l'automne, une stratégie de réforme de l'appareil judiciaire, attendue de longue date¹⁵. Ce document détaillé devrait remplacer la stratégie de 2010, qui n'a été que

¹¹ L'Assemblée nationale a rouvert la procédure en fixant la date butoir du 30 janvier 2015 pour la désignation des candidats.

¹² Voir la recommandation exposée dans le COM(2014) 36 final, p. 9.

¹³ Notamment en ce qui concerne la répartition des affaires concernant des procédures de faillite dans deux cas emblématiques. Voir rapport technique, section 4.1.

¹⁴ Ce domaine pourrait être tout indiqué pour faire l'objet d'un soutien par les fonds de l'UE.

¹⁵ Document disponible sur le site internet du ministère de la justice (en langue bulgare): <http://mjs.bg/107/>

partiellement mise en œuvre. La stratégie a été adoptée par décision du Conseil des ministres le 17 décembre 2014 et avalisée dans ses grandes lignes par le Parlement le 21 janvier 2015¹⁶.

La recherche d'un consensus et d'une appropriation a été effectuée en encourageant un débat sur ce texte¹⁷. Le procureur général et le Conseil supérieur de la magistrature ont déjà développé leur point de vue de façon approfondie. Le texte comporte de nombreux éléments qui avaient été réclamés par la société civile et les organisations professionnelles¹⁸ et, de fait, des points soulevés par les précédents rapports MCV. Les objectifs de la stratégie présentée dans le texte sont de garantir la bonne gouvernance des autorités judiciaires et d'améliorer des aspects touchant aux ressources humaines, mais aussi, plus généralement, de moderniser la politique pénale et d'améliorer la protection des droits fondamentaux. Cette stratégie a déjà introduit un certain degré de clarté et d'urgence dans le débat sur la réforme du système judiciaire; il s'agira à présent de passer à la phase de mise en œuvre.

S'agissant du ministère public, des avancées sensibles ont été observées avec la mise en œuvre du plan d'action présenté par le procureur général en 2013. En partie dictées par la stratégie de réforme du système judiciaire, de nouvelles propositions ont également été présentées par le procureur général en novembre 2014, portant sur la décentralisation du ministère public et la fourniture de garanties supplémentaires en matière de non-ingérence dans le travail des procureurs.¹⁹

Les travaux relatifs à un nouveau code pénal ont progressé, sans toutefois faire encore l'objet d'un consensus. Des experts et des praticiens du droit ont exprimé des points de vue divergents d'une part sur la question de savoir si une refonte complète était nécessaire ou si on pouvait se contenter de modifications, et d'autre part sur la motivation générale de ces travaux. L'idée semble être actuellement de suivre une approche en deux temps: la première étape consisterait à modifier rapidement les volets du code pénal (et éventuellement du code de procédure pénale) portant sur certaines des questions présentant un caractère plus impérieux, notamment les dispositions relatives à la lutte contre la corruption et la criminalité organisée, et la deuxième étape consisterait à évaluer la nécessité d'un nouveau code pénal sur la base d'une analyse d'impact et d'une consultation publique approfondies. Cette démarche pourrait s'inscrire dans le cadre d'une réflexion plus large sur les politiques pénales de demain, laquelle ne saurait déboucher sur un consensus du jour au lendemain²⁰.

Efficiencia del sistema judicial

Les travaux consacrés à une méthodologie pour l'évaluation de la charge de travail des magistrats et des organes judiciaires se sont poursuivis au sein du Conseil supérieur de la

¹⁶ Certains éléments de cette stratégie ont, semble-t-il, été remis en cause au Parlement.

¹⁷ Sous le gouvernement de transition d'octobre 2014, ce texte a été présenté en tant que projet.

¹⁸ Notamment les propositions susmentionnées portant sur une division du CSM en deux chambres chargées respectivement des décisions relatives aux nominations et des questions disciplinaires.

¹⁹ Les propositions concrètes déjà présentées par le procureur général, visant à mettre en place un parquet plus décentralisé, plus transparent et plus responsable, pourraient également être prises en considération dans le cadre de changements plus importants au code de procédure pénale et à la loi relative au système judiciaire.

²⁰ Les préparatifs engagés depuis 2009 dans ce domaine devraient fournir une base solide en termes de contributions analytiques.

magistrature²¹. L'un des objectifs est d'établir des règles sur la manière de mesurer et de répartir la charge de travail, en tenant compte de la complexité ainsi que de l'importance des affaires. Les différences au niveau de la charge de travail sont aujourd'hui considérées comme une raison importante du manque d'efficacité du système. Tous les tribunaux régionaux seront réexaminés en tenant compte de facteurs tant socio-économiques que démographiques et de l'impératif consistant à garantir l'accès à la justice, en vue de présenter, avant la fin de 2015, une proposition de nouvelle carte judiciaire pour les tribunaux régionaux. Des mesures concrètes ont déjà été prises dans le domaine de la rationalisation des tribunaux militaires. Une méthodologie solide offrirait la base appropriée pour évaluer s'il est justifié de fermer des tribunaux ayant une charge de travail très faible (ou la mise en place d'un système de tribunaux «itinérants»), tout en réaffectant les ressources vers d'autres tribunaux surchargés. Les travaux sur une réforme plus vaste de la carte judiciaire prendront vraisemblablement plus de temps, en particulier du fait que le Conseil supérieur de la magistrature devra coordonner ses actions avec celles d'un éventail plus large de parties prenantes²², même si c'est à lui qu'appartient la décision finale.

Les systèmes d'évaluation et de promotion ainsi que la qualité de la formation représentent des facteurs clés dans l'optique d'une gestion plus large des ressources humaines. À cet égard, la stratégie de réforme du système judiciaire conçue par les autorités définit certains éléments qui devraient permettre des améliorations. L'Institut national de la justice continue à étoffer son répertoire d'actions de formation destinées aux juges²³.

Les mesures disciplinaires constituent un autre domaine sur lequel l'attention des autorités est attirée dans les rapports établis au titre du MCV. Parmi les problèmes signalés figurent le manque de cohérence (et de critères clairs pour parvenir à la garantir), avec un pourcentage élevé de décisions annulées à la suite d'un recours. Le Conseil supérieur de la magistrature a adopté récemment certaines mesures, notamment des orientations générales dans ce domaine, mais il ne semble pas qu'elles aient été fondées sur une analyse claire des lacunes. Il est trop tôt pour dire si les mesures prises seront suffisantes pour éviter à l'avenir des controverses constantes sur les procédures disciplinaires.

Un autre problème auquel il a été demandé avec insistance, dans les rapports MCV, de remédier est l'application effective des décisions des tribunaux (et en particulier le fait que des criminels condamnés aient été en mesure d'échapper à la justice et de s'enfuir). Certaines actions ont été menées et des mesures en matière de gestion ont ensuite été adoptées dans le cadre d'un plan d'action entre administrations portant sur l'année 2014. Toutefois, les autorités ne manifestent pas suffisamment de résolution dans ce domaine. Ce problème n'a pas été envisagé sous tous ses aspects, de sorte qu'il est difficile d'évaluer dans quelle mesure des dispositions ponctuelles (telles que le placement sous surveillance électronique) permettront de combler les carences observées²⁴.

²¹ En partie pour répondre aux recommandations formulées au titre du MCV [voir par exemple le document COM(2014) 36 final, p. 10)], les travaux analytiques actuellement menés au sein du CSM pourraient également contribuer à améliorer la base servant aux évaluations, par exemple par une meilleure prise en compte de la charge de travail et par l'élaboration d'une base plus claire pour l'évaluation périodique des magistrats.

²² Du fait des implications pour l'organisation territoriale d'autres services publics.

²³ Rapport technique, section 4.2.

²⁴ Voir rapport technique, section 6.2.

2.2. Corruption

La corruption demeure un grave problème en Bulgarie. Un récent sondage Eurobaromètre montre que presque toutes les personnes interrogées (97 %) considèrent la corruption comme un problème important²⁵.

Les rapports établis au titre du MCV recommandent depuis longtemps que la Bulgarie réexamine et actualise sa stratégie nationale de lutte contre la corruption²⁶. Les premiers résultats officiels d'une évaluation récente de l'impact au cours des années passées de la stratégie de lutte contre la corruption, effectuée par les autorités bulgares mais non encore publiée, semblent constituer une évaluation honnête des lacunes présentées par la stratégie. Parmi ces lacunes figurent la dispersion des efforts, un recours insuffisant aux évaluations des risques, et l'absence de suivi et d'évaluation. Bien que les inspections ministérielles aient évolué dans le sens d'une culture de contrôles plus stricts, l'absence de structure centralisée ou de critères de référence communs aboutit à un manque de coordination entre les actions menées par ces inspections. Les dispositions au niveau local souffrent visiblement de graves lacunes. S'agissant de l'entité à laquelle la Bulgarie a confié la réalisation des analyses de risques (BORKOR), il ne semble pas que les résultats qu'elle ait obtenus soient à la hauteur des coûts supportés, et, en tout état de cause, elle n'a fourni qu'une contribution analytique. De fait, cet organe n'a pas pour vocation de fournir des orientations politiques²⁷.

Cette évaluation des lacunes de l'actuel système de lutte contre la corruption pourrait constituer le point de départ d'une réforme attendue de longue date. Une consultation de toutes les parties prenantes permettrait de prendre en compte l'expérience des divers acteurs et de renforcer l'appropriation de l'exercice par ces derniers. La société civile a acquis une expérience utile dans le domaine de la lutte contre la corruption, dont il convient de tirer pleinement parti.

Les mesures de prévention semblent dans la plupart des cas en être à leurs balbutiements. Certains enseignements ont été tirés dans des domaines spécifiques²⁸ mais ils sont le résultat d'efforts dispersés. Il n'existe visiblement pas de cadre permettant d'échanger les meilleures pratiques ou de mettre en valeur les succès obtenus. L'administration publique ne dispose pas d'un système global de contrôle obligatoire des activités de lutte contre la corruption et de rapport à un point central.

Comme cela a été indiqué dans les rapports MCV successifs, les marchés publics constituent un secteur à haut risque sur le plan de la corruption. Les systèmes de contrôle des procédures peuvent être renforcés, conformément à la stratégie régissant le système de passation des marchés publics en Bulgarie, qui a été récemment élaborée pour répondre aux recommandations des services de la Commission.

²⁵ Eurobaromètre Flash n° 406.

²⁶ De même, le rapport anticorruption de l'UE de 2014 a mis en évidence un certain nombre de problèmes en Bulgarie [COM(2014) 38 final]. La corruption et le manque d'indépendance du pouvoir judiciaire sont également indiqués comme des problèmes auxquels le pays doit remédier dans les recommandations qui lui sont adressées dans le cadre du semestre européen pour la coordination des politiques économiques. (JO C 247 de 2014, p. 2).

²⁷ COM(2014) 36 final, p. 7; rapport technique section 5.4.

²⁸ Par exemple la nécessité d'éviter la manipulation d'espèces par des douaniers et des gardes-frontières, ou du personnel en rotation.

S'agissant des conflits d'intérêts et de l'enrichissement illicite, la commission pour la prévention et l'identification des conflits d'intérêts (CPACI) attend des modifications de la législation ainsi que des nominations à des postes d'encadrement. Ces deux éléments sont importants pour le bon fonctionnement de cette commission²⁹ et la démission forcée de son ancien président, après qu'il eut été avéré qu'il s'était rendu coupable de trafic d'influence³⁰, donne à penser qu'il est urgent que cette commission reparte sur des bases saines. Les décisions en cause sont restées en suspens pendant toute l'année 2014. La faute en incombe au Parlement et le retard accumulé risque de renforcer l'impression que des décisions pour lesquelles les préoccupations d'intégrité devraient être primordiales sont dictées par des motifs politiques. En ce qui concerne la prévention de la corruption, une meilleure utilisation pourrait être faite des déclarations de patrimoine effectuées par les fonctionnaires pour l'identification des domaines à risque et des cas éventuels d'enrichissement illicite.

Des poursuites effectives et des condamnations définitives sont essentielles pour la crédibilité de toute stratégie de lutte contre la corruption. Jusqu'à présent, très peu de condamnations définitives ont été prononcées dans des cas de corruption importants malgré l'ampleur du phénomène³¹. Des mesures positives ont été prises par le Parquet afin d'ériger en priorité la lutte contre la corruption, et on a assisté à une augmentation du nombre de dossiers ouverts et de la rapidité avec laquelle ils ont progressé. Un faible nombre de dossiers concerne des personnes occupant des positions élevées. Comme dans le cas de la criminalité organisée, le suivi de l'évolution des affaires de corruption au niveau des tribunaux est essentiel pour recenser les aspects de la pratique judiciaire susceptibles d'être manipulés afin de retarder le cours de la justice. Il semble parfois que les affaires traînent en longueur pendant un long moment au niveau des tribunaux avant d'être renvoyées devant le ministère public, assorties d'un délai court pour effectuer des tâches supplémentaires.

Une petite cellule d'experts composée de procureurs et d'enquêteurs de l'agence d'État pour la sécurité nationale (SANS) a été mise en place par le ministère public, afin d'enquêter plus efficacement sur la corruption au sein de l'administration publique. Cette cellule a, jusqu'à présent, fait porter ses efforts essentiellement sur les cas de corruption locale, qui n'ont pas pu être traités à ce niveau du fait des liens établis et des pressions exercées au niveau local. Ce type de cellule chargée de lutter contre la corruption semble avoir donné de premiers résultats mais son efficacité sera réellement éprouvée lorsqu'il s'agira de faire face à des cas de corruption à plus haut niveau et de mettre en place des capacités opérationnelles. Il sera également important que les changements apportés à la structure de la SANS ne compromettent pas l'efficacité de ces travaux.

Un autre problème semble tenir aux lacunes des dispositions du code pénal en ce qui concerne la lutte contre la corruption et, en particulier la corruption «à haut niveau», le trafic d'influence et la distinction entre la corruption active et passive. Il semble urgent de moderniser le code dans ce domaine en y apportant rapidement des modifications, tout en engageant une réflexion plus large sur la politique pénale et sur un nouveau code.

²⁹ Rapport technique, section 5.4.

³⁰ Ce délit fait à présent l'objet d'une procédure pénale.

³¹ Le rapport d'activité 2014 de la SANS a fait apparaître des activités beaucoup plus nombreuses en matière de criminalité organisée que de lutte contre la corruption.

2.3. Criminalité organisée

La criminalité organisée reste un problème en Bulgarie, comme en témoignent les sondages réalisés auprès de l'opinion publique³²; les cas récents très médiatisés de fusillades en pleine rue et l'assassinat d'un témoin sont venus rappeler clairement la gravité de la situation. Si le nombre de dossiers ouverts par le ministère public semble avoir augmenté sensiblement en 2014, le nombre d'affaires tranchées reste faible³³. Les autorités travaillant dans ce domaine ont fait part à la Commission de préoccupations suscitées par les pressions exercées au niveau local, qui entravent l'efficacité des enquêtes sur la criminalité et la corruption. L'intimidation des témoins demeure un grave problème; il pourrait y avoir des moyens d'inciter les témoins à accepter plus volontiers les programmes de protection³⁴.

La mise en place, il y a deux ans, d'un parquet et d'un tribunal spécialisés commence lentement à donner quelques résultats, avec quelques condamnations définitives, et certains signes attestent l'accélération des procédures. Leur action reste néanmoins entravée par une attribution non ciblée des tâches et le caractère très formel des dispositions du code de procédure pénale. Le procureur général a fait en novembre des propositions pour remédier à certains de ces problèmes.

Malgré les efforts notables déployés, la confiscation des avoirs ne semble toujours pas être suffisamment ciblée sur les groupes criminels organisés. Dans les cas d'urgence, un gel provisoire est ordonné par le ministère public et la commission chargée de la confiscation des avoirs est ensuite saisie des dossiers. Cette commission continue d'obtenir des résultats non négligeables, en dépit de la lourdeur du cadre juridique. Le dernier rapport MCV a fait état de certaines interrogations en ce qui concerne le nouveau cadre juridique pour la confiscation des avoirs³⁵; ces questions n'ont toujours pas été réglées.

Le ministère de l'intérieur dispose de capacités propres dans certains domaines (police scientifique, ADN, balistique et graphologie) mais dans d'autres domaines d'expertise, il est nécessaire de recourir à des experts accrédités auprès des tribunaux, ce qui pose des problèmes de disponibilité, de compétences, de coûts et, éventuellement, d'impartialité. La Bulgarie ne dispose pas d'un bureau d'experts ou d'un mécanisme similaire, ce qui, aux yeux de certains observateurs, pourrait expliquer que les dossiers dont sont saisis les tribunaux n'avancent pas³⁶.

Le nouveau gouvernement bulgare a annoncé son intention de supprimer du mandat de la SANS les enquêtes sur la criminalité organisée, revenant ainsi sur sa fusion controversée, en 2013, avec l'ancienne Direction de la police chargée de la criminalité organisée (GDBOP)³⁷. La réforme précédente opérée dans ce domaine a provoqué pendant plusieurs mois un dysfonctionnement dans le traitement des affaires de criminalité organisée, et notamment dans la coopération avec les services de sécurité d'autres États membres. Des préoccupations ont

³² Ce problème est perçu comme important par 96 % des citoyens bulgares interrogés lors du récent sondage Eurobaromètre Flash n° 406.

³³ Rapport technique, section 6.1.

³⁴ Lors d'une récente affaire d'assassinat d'un témoin dans un cas emblématique, ce dernier avait refusé de participer à un programme de protection.

³⁵ COM(2014) 35 final, p. 8.

³⁶ Rapport technique, section 6.1.

³⁷ COM(2014) 35 final, p. 8.

été exprimées quant au fait qu'une nouvelle réorganisation des services chargés d'enquêter sur la criminalité organisée risquerait de provoquer des perturbations similaires, mais le gouvernement a assuré qu'il était conscient de ce risque et qu'il prendrait des mesures pour faciliter la transition.

3. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Depuis le dernier rapport de la Commission publié en janvier 2014, les progrès réalisés dans le domaine de la réforme judiciaire ainsi que les avancées tangibles en matière de lutte contre la corruption et la criminalité organisée ont été lents. Le fait que trois gouvernements différents se sont succédé pendant la période couverte par le présent rapport et que la situation était bloquée au Parlement a clairement contribué à un manque de volonté de procéder à des réformes. Or, l'élément décisif pour faire avancer les réformes est de reconnaître les problèmes et de définir des mesures pour y remédier. Le gouvernement actuel a pris une mesure importante en adoptant une stratégie de réforme judiciaire qui se caractérise par un niveau de précision remarquable. Certains éléments donnent également à penser que l'analyse qui sera faite des mesures existantes de lutte contre la corruption contribuera utilement aux réflexions sur une stratégie future. Il s'agira, lors de la prochaine phase, de montrer que les réformes constituent réellement une priorité politique. Pour ce faire, il conviendra de faire progresser rapidement ces systèmes, de rechercher un consensus et de définir des actions précises dotées d'échéances spécifiques, tout en veillant ensuite à leur mise en œuvre. Cela passe par un nouveau changement de culture politique et une véritable conviction que ces enjeux sont absolument prioritaires.

Certaines institutions clés ont continué à introduire des changements en matière de gestion qui devraient venir en appui aux efforts déployés pour concrétiser les réformes sur le terrain. Outre l'accélération des réformes conformément à la stratégie, une collecte plus systématique et plus professionnelle des données ainsi qu'une transparence accrue en matière de publication des informations relevant du domaine public contribueraient à renforcer la confiance dans le professionnalisme et l'engagement des autorités.

La crédibilité des progrès dépendra également de la réaction adoptée lors de controverses spécifiques et des progrès réalisés sur des dossiers précis. Les rapports au titre du MCV publiés par le passé ont révélé que le scepticisme de la population à l'égard des réformes a été nourri par des controverses en matière de transparence et de mérite lors de la nomination des magistrats par exemple ou par la réaction des autorités face à des infractions telles que la fuite de personnes condamnées par la justice ou des lacunes manifestes du système d'attribution aléatoire des affaires aux juridictions. La réaction des autorités bulgares dans ce type d'affaires continue à manquer de conviction, alimentant le doute sur l'indépendance de la justice. Le nombre de décisions de justice définitives rendues dans des affaires de corruption et de criminalité organisée à haut niveau est très limité. Ces défaillances concernant les principales mesures de changement sont également à l'origine du scepticisme des Bulgares à l'égard des réformes jusqu'à présent, comme l'ont montré les enquêtes d'opinion³⁸.

³⁸ Eurobaromètre Flash n° 406.

La Commission invite la Bulgarie à prendre des mesures dans les domaines mentionnés ci-après:

1. Indépendance, intégrité et responsabilisation du système judiciaire

La stratégie en matière de réforme judiciaire inclut de nombreuses propositions visant à pallier les insuffisances dans ce domaine. Il importe de soutenir ces mesures en étant conscient que la crédibilité du système repose sur la détermination des autorités à renforcer au maximum l'indépendance de la justice et à garantir que toute infraction soit traitée avec fermeté.

- Poursuivre la réforme de l'organisation du Conseil supérieur de la magistrature (CSM), en y associant les associations professionnelles et les autres parties prenantes, et envisager notamment des procédures pour les prochaines élections du CSM afin que cet organe puisse inspirer confiance.
- Appliquer des normes objectives en matière de mérite, d'intégrité et de transparence lors des nominations au sein de l'appareil judiciaire, y compris aux postes les plus élevés, et procéder à ces nominations dans les délais. Les considérations d'intégrité revêtent une importance particulière. Les personnes chargées de ces nominations doivent montrer qu'elles ont tenu compte des questions qui ont été soulevées.
- Débloquer rapidement la situation concernant la nomination d'un inspecteur principal.
- Améliorer rapidement la sécurité du système d'attribution aléatoire des affaires aux juridictions et accélérer les travaux entrepris pour moderniser celui-ci; enquêter de manière rigoureuse et impartiale sur toutes les affaires pour lesquelles il existe une suspicion de manipulation du système.

2. Réforme du système judiciaire

La stratégie de réforme judiciaire constitue une base solide pour les actions à mener et le débat qu'elle a suscité a montré que certains organes, tels que le bureau du procureur général, ont su y apporter une réponse constructive.

- Mettre en œuvre la nouvelle stratégie judiciaire telle qu'adoptée par le gouvernement ainsi que les idées détaillées proposées par le ministère public.
- S'attaquer aux aspects du code pénal qui posent le plus de problèmes et qu'il importe d'améliorer d'urgence afin de renforcer la lutte contre la corruption et la criminalité organisée.
- Fixer un calendrier précis pour une réflexion à long terme sur les objectifs essentiels d'un nouveau code pénal.

3. Efficience du système judiciaire

Le Conseil supérieur de la magistrature a pris quelques mesures de gestion importantes qu'il convient désormais d'appliquer.

- Achever l'élaboration de la méthode d'évaluation de la charge de travail des magistrats et des juridictions et consulter toutes les parties prenantes afin de fournir une base objective pour la réforme de la carte judiciaire (en dissociant, si nécessaire, les juridictions des autres cartes de services publics).
- Appliquer des procédures et des normes claires en matière de sanctions disciplinaires afin d'assurer la cohérence de celles-ci.

- Prendre des mesures pour combler les lacunes concernant l'exécution effective des décisions de justice, telles que la fuite de personnes condamnées par la justice, qui cherchent à échapper à des peines d'emprisonnement, ou la non-exécution des sanctions financières imposées par les tribunaux.
- Accomplir des progrès tangibles dans le domaine de la justice en ligne afin d'améliorer le fonctionnement de la justice.

4. Corruption

La future évaluation de la stratégie bulgare de lutte contre la corruption devrait constituer une analyse utile des défis à relever par la Bulgarie. Elle pourra contribuer à définir une nouvelle stratégie ainsi qu'à élaborer des mesures concrètes pour commencer à s'attaquer aux problèmes, que ce soit sous l'angle de la prévention ou sous celui de la répression.

- Doter une institution unique des pouvoirs et de l'autonomie nécessaires pour coordonner et contrôler la mise en œuvre effective des activités de lutte contre la corruption; créer un corpus uniforme de normes minimales destiné au secteur public et portant sur le contrôle des organes publics, l'évaluation des risques et l'obligation d'information.
- Adopter une stratégie nationale de lutte contre la corruption qui soit solide, en commençant par la publication de l'analyse des lacunes de la stratégie actuelle.
- Assurer un suivi rigoureux de la stratégie de passation des marchés publics adoptée en juillet 2014.
- Mener à bien les procédures de nomination pour les derniers membres de la commission pour la prévention et l'identification des conflits d'intérêts (CPACI) et les modifications législatives à la loi sur les conflits d'intérêts.
- Évaluer comment le système de déclarations de patrimoine pourrait être mieux utilisé (en ciblant les contrôles grâce à l'évaluation des risques par exemple).
- Renforcer la capacité du ministère public à instruire des affaires de corruption à haut niveau.
- Suivre l'évolution des affaires de corruption à haut niveau; définir et prendre des mesures pour éviter que les lacunes procédurales ne soient exploitées pour retarder le fonctionnement de la justice.

5. Criminalité organisée

Le grand nombre d'affaires en suspens et l'insuffisance des progrès réalisés ternissent quelque peu le travail effectué pour s'attaquer à la criminalité organisée et améliorer l'application effective de la loi.

- Créer les conditions nécessaires pour permettre à la juridiction et au parquet spécialisés dans les affaires de criminalité organisée de se concentrer sur les affaires les plus médiatisées et les plus complexes.
- Suivre l'évolution des affaires de criminalité organisée à haut niveau; définir et prendre des mesures pour éviter que les lacunes procédurales ne soient exploitées pour retarder le fonctionnement de la justice.
- Veiller à ce que les garanties nécessaires soient prises pour que des personnalités en vue faisant l'objet de poursuites judiciaires échappent à la justice ou parviennent à cacher, avant une décision de justice définitive, des biens acquis illégalement.
- Veiller à ce que toute modification aux structures qui jouent un rôle dans les enquêtes sur la criminalité organisée soit effectuée de manière à assurer la continuité des opérations.