

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 23.3.2010
COM(2010) 112 final

**RAPPORT INTÉRIMAIRE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE
AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL**

**sur les progrès réalisés par la Bulgarie au titre du mécanisme de coopération et de
vérification**

RAPPORT INTÉRIMAIRE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur les progrès réalisés par la Bulgarie au titre du mécanisme de coopération et de vérification

1. INTRODUCTION –

Lors de l'adhésion de la Bulgarie à l'Union européenne, le 1^{er} janvier 2007, un *mécanisme de coopération et de vérification (ci-après «MCV»*)¹ a été mis en place pour l'aider à remédier à certaines lacunes en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption et la criminalité organisée et pour suivre les progrès réalisés dans ces domaines au moyen de rapports périodiques.

Le présent rapport constitue un rapport intérimaire proposant une mise à jour technique des développements importants survenus en Bulgarie au cours des six derniers mois au titre du MCV. Il ne contient pas d'évaluation des progrès réalisés.

Le dernier rapport de suivi adopté par la Commission le 22 juillet 2009 et ses recommandations demeurent le point de référence pour évaluer les progrès réalisés par rapport aux objectifs de référence et pour déterminer les défis qui subsistent. La Commission effectuera sa prochaine évaluation au cours de l'été 2010.

2. REFORME DU SYSTEME JUDICIAIRE ET LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET LA CRIMINALITE ORGANISEE: ETAT D'AVANCEMENT

Durant les six derniers mois, la Bulgarie a soumis plusieurs propositions concrètes de réforme, qui vont dans le sens des recommandations faites par la Commission: une révision partielle du code de procédure pénale fait actuellement l'objet d'un débat parlementaire et des travaux ont été engagés en vue d'une réforme importante de la loi sur la confiscation des avoirs d'origine criminelle et d'une révision de la loi sur les conflits d'intérêts. La Bulgarie a également décidé de renforcer les structures du ministère public dans la lutte contre la grande criminalité en recourant à des équipes communes d'enquête pour traiter certaines affaires prioritaires de corruption de haut niveau et de criminalité organisée. Elle a, en outre, lancé une réforme structurelle de l'Agence du trésor public et de l'Agence nationale des douanes et commencé à élaborer une stratégie globale de lutte contre la corruption et la criminalité organisée.

Parallèlement, l'Inspection du Conseil supérieur de la magistrature a continué d'afficher un bilan satisfaisant et le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) a continué de s'intéresser aux affaires suscitant un grand intérêt dans le public.

En revanche, l'appareil judiciaire n'a encore obtenu que de maigres résultats dans les affaires de corruption de haut niveau et de criminalité organisée et un nouveau meurtre en pleine rue s'est produit en janvier 2010. Il convient encore d'examiner de manière exhaustive les allégations de corruption grave liée aux nominations à des

¹ Décision 2006/929/CE 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 (JO L 354 du 14.12.2006, p. 58).

postes élevés de la magistrature, impliquant des membres du CSM. Il convient, d'ici à la prochaine évaluation, de mettre en place un suivi administratif plus rapide et plus complet répondant aux préoccupations de la Commission au regard d'irrégularités, de conflits d'intérêts et de détournements de fonds européens.

3. PERSPECTIVES

Au cours des six derniers mois, la Bulgarie a lancé un certain nombre d'initiatives importantes démontrant son attachement à réaliser des réformes.

Il y a tout lieu de louer ces efforts. Bien que leur mérite, lorsqu'ils auront été déployés, ne puisse être apprécié qu'au regard de l'efficacité de leur contribution à la lutte contre la corruption et la criminalité organisée, ces efforts récents de la Bulgarie témoignent d'une prise de conscience accrue de la nécessité d'entreprendre des réformes substantielles et de grande envergure.

Pour obtenir des résultats pratiques et mesurables à grande échelle, la Bulgarie devrait intensifier encore ses efforts en matière de réforme. Les réformes recommandées par la Commission en juillet 2009 devraient être considérées comme une priorité nationale et être lancées dans davantage de secteurs, afin de réformer en profondeur le système judiciaire.

La Commission continuera d'apporter son soutien à la Bulgarie à cet égard et rendra publique sa prochaine évaluation approfondie des progrès accomplis à l'été de cette année.

4. MISE A JOUR TECHNIQUE DES OBJECTIFS DE REFERENCE

4.1. **Objectif de référence n° 1: adopter des amendements à la constitution levant toute ambiguïté quant à l'indépendance et à la responsabilisation du système judiciaire**

L'Inspection du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) a continué d'afficher un bilan d'inspections satisfaisant. Elle a procédé à des inspections planifiées dans l'ensemble du système judiciaire bulgare, à l'exception du service des affaires civiles de la cour d'appel régionale de Sofia. Bien que les recommandations faites par l'Inspection aux tribunaux et au ministère public n'aient pas été systématiquement suivies dans toutes les affaires, l'Inspection a fait remarquer que son action avait eu, dans l'ensemble, un effet préventif visible sur les magistrats.

Tout juste mis en place, le groupe de travail conjoint du CSM et de l'Inspection devrait contribuer à l'unification de la pratique disciplinaire, aider à mieux cibler les inspections et à tenir compte des observations faites par le CSM à l'issue de ces inspections en ce qui concerne les procédures d'évaluation et de nomination. La pratique actuelle montre que les sanctions imposées par le CSM sont souvent trop clémentes. Certaines affaires ont également été classées sans suite en raison de l'expiration des délais réglementaires.

4.2. Objectif de référence n° 2: garantir un processus judiciaire plus transparent et plus efficace en adoptant et en mettant en œuvre une nouvelle loi sur le système judiciaire et le nouveau code de procédure civile. Rendre compte de l'incidence de ces deux nouvelles lois, ainsi que des codes de procédure pénale et administrative, notamment au cours de la phase pré-contentieuse

Faisant suite aux recommandations émises par la Commission, le gouvernement a introduit plusieurs modifications dans le code de procédure pénale afin d'améliorer l'efficacité et la transparence du processus judiciaire. Le débat organisé jusqu'ici au Parlement a montré que toutes les modifications ne recevraient pas un appui².

Les projets de modification du code pénal déposés par le gouvernement visent à renforcer les sanctions en cas de délits tels que l'homicide, l'enlèvement ou la fraude au crédit.

La Bulgarie évalue favorablement l'instrument de transactions pénales, qui a eu pour effet d'accroître l'efficacité des procédures judiciaires. En revanche, l'application de la procédure accélérée a donné lieu à une clémence non justifiée dans des affaires où la mise en examen s'appuyait pleinement sur des preuves. Consécutivement à l'évaluation, les autorités bulgares envisagent d'exclure certaines infractions pénales graves de l'application de la procédure accélérée et visent à limiter la capacité des juridictions à statuer en deçà du minimum défini³.

Aucun progrès n'a été observé au niveau des procédures d'adoption du nouveau projet de loi sur les actes juridiques, qui devrait introduire des règles claires en matière de transparence et de débat public et codifier les différentes phases du processus législatif.

4.3. Objectif de référence n° 3: poursuivre la réforme du système judiciaire, de manière à renforcer le professionnalisme, la responsabilisation et l'efficacité. Évaluer les effets de cette réforme et en publier les résultats chaque année

L'appréciation des magistrats a continué de faire l'objet de critiques, la plupart d'entre eux recevant les notes maximales. En réponse à une recommandation faite par la Commission, le CSM a adopté une ordonnance visant à améliorer l'impartialité et l'objectivité de l'exercice d'évaluation annuelle⁴. Le Conseil supérieur de la

² Ces modifications étendent la recevabilité de la preuve devant un tribunal et réduisent l'aspect formel des procédures judiciaires. Elles porteront sur la recevabilité en tant que moyen de preuve en justice des déclarations d'agents de police, des documents officiels fournis par l'OLAF (Office de lutte antifraude de la Commission européenne) et des renseignements rassemblés au moyen de techniques d'enquête spéciales avant l'ouverture officielle du dossier pré-contentieux. D'autres modifications concernent des procédures simplifiées pour l'enregistrement des mises en examen, la possibilité d'assigner un avocat à un défendeur par décision de justice, un transfert plus facile des affaires entre tribunaux de districts et le droit pour le ministère public de faire appel du renvoi d'affaires au parquet par les juridictions. En seconde lecture, le 4 mars, le Parlement a rejeté l'introduction d'une possibilité offerte aux agents de la police d'investigation d'apporter des preuves devant un tribunal et a repoussé à plus tard une discussion sur la possibilité d'assigner un avocat à un défendeur par décision de justice.

³ D'après les projets de propositions de modification du code de procédure pénale, la procédure accélérée ne serait plus appliquée pour les meurtres avec préméditation ou lorsqu'un délit est perpétré sous l'emprise de la drogue ou de l'alcool ou commis par ou contre un juge, un procureur ou un organe d'investigation, de même que pour les enlèvements, la traite d'êtres humains, le trafic de stupéfiants et la production ou le stockage de drogues.

⁴ Les changements principaux sont notamment un transfert de responsabilité pour l'appréciation des hauts magistrats vers la commission centrale d'évaluation du Conseil supérieur de la magistrature, la création de deux sous-commissions pour les juges et les procureurs, l'obligation de vérifier 15 dossiers choisis au

magistrature a continué de s'intéresser à la célérité de l'instruction d'affaires suscitant un grand intérêt dans le public. Sur cinquante affaires de ce genre, neuf auraient abouti à des condamnations⁵. Le CSM a recensé les raisons des retards survenus dans certaines affaires et publié des recommandations de suivi. Malgré cela, les retards abusifs n'ont pas cessé dans certaines affaires importantes⁶.

Au cours du second semestre 2009, des allégations de trafic d'influence et de corruption en rapport avec la nomination à des postes élevés de la magistrature, impliquant des membres du CSM, ont été rendues publiques. En réponse à ces allégations, le CSM a engagé des procédures disciplinaires officielles contre un certain nombre de magistrats. Deux membres du CSM ont remis leur démission sous la pression du public et sont retournés dans la magistrature. Auparavant, le CSM a déclaré que ces deux membres avaient violé le code déontologique des magistrats et a demandé leur démission. L'absence de fondement juridique aurait empêché le CSM de prendre des mesures disciplinaires à leur encontre. Pour réagir à cette situation, le ministère de la justice a soumis une proposition de modification de la loi sur le système judiciaire, qui vise à renforcer la responsabilité disciplinaire des membres du Conseil supérieur de la magistrature⁷.

Sur au moins 30 magistrats soupçonnés d'être impliqués dans cette affaire, 17 ont démissionné à la suite d'allégations de trafic d'influence. Des procédures disciplinaires auraient été engagées à l'encontre de tous les magistrats soupçonnés de trafic d'influence ayant postulé à des postes administratifs, qu'ils y aient ou non été nommés. Les procédures disciplinaires engagées par le SCM ont donné lieu jusqu'ici à sept rétrogradations. Aucune procédure pénale n'ayant été engagée par le ministère public à l'encontre des différents magistrats impliqués, les allégations n'ont pu être vérifiées sur le fond.

Après plusieurs signaux envoyés par le grand public, le CSM a lancé une enquête sur les irrégularités perpétrées dans une juridiction régionale. Le rapport d'enquête, adopté en février par le CSM, a fait état d'un certain nombre de déficiences graves dans la gestion du tribunal en question⁸. Le suivi disciplinaire et judiciaire des conclusions de ce rapport est en instance.

L'absence de responsabilisation du procureur général a été critiquée par la Cour européenne des droits de l'homme⁹. L'arrêt de la Cour a appelé la Bulgarie à mettre en place un système d'équilibre des pouvoirs approprié entre institutions du système judiciaire.

hasard parmi ceux traités par le candidat à évaluer. De plus, les conclusions de l'Inspection et les sanctions infligées seront prises en compte lors des appréciations.

⁵ Huit de ces neuf condamnations ont été prononcées au premier semestre 2009, contre une en juillet 2009. Aucune information n'a été transmise quant au niveau des peines et à l'application effective des décisions.

⁶ Ainsi, les raisons suivantes ont été avancées pour des retards récurrents dans une affaire particulière: absence de présentation du défendeur (trois fois), absence pour maladie du défendeur et absence des témoins (deux fois).

⁷ Conformément aux plans, les membres du CSM ayant nui au prestige du système judiciaire pourraient faire l'objet d'une exclusion permanente des postes dudit système.

⁸ Le rapport confirme le bien-fondé d'allégations formulées contre le président du tribunal ayant trait à un conflit d'intérêt et à des irrégularités concernant le système aléatoire d'attribution des affaires.

⁹ Kolevi / Bulgarie (requête n° 1108/02), disponible à l'adresse suivante: http://www.echr.coe.int/ECHR/homepage_fr

4.4. Objectif de référence n° 4: mener des enquêtes professionnelles et non partisans sur les allégations de corruption de haut niveau et en rendre compte. Établir des rapports sur les inspections internes d'institutions publiques et sur la publication des biens personnels détenus par les hauts fonctionnaires

Afin de donner suite aux recommandations de la Commission, la Bulgarie a mis sur pied cinq équipes communes permanentes chargées de traiter les affaires de criminalité organisée (voir l'objectif de référence n° 6). Ces équipes ont également été chargées, à titre d'expérience pilote, de mener l'enquête sur des allégations de fraude et de négligence à l'égard des fonctions officielles concernant trois anciens ministres et deux membres du Parlement. Début mars, six mises en examen au total, concernant deux anciens ministres, deux membres du Parlement et un ancien directeur d'une agence d'État, ont été enregistrées.

La Bulgarie a renforcé les capacités de l'équipe commune d'enquête en matière de lutte contre la fraude dans l'UE. Selon la Bulgarie, sur 125 dossiers examinés par l'équipe en 2009, 108 ont été transmis aux tribunaux.

En réponse aux recommandations de la Commission, la Bulgarie a préparé des modifications de la loi relative à la prévention des conflits d'intérêts, de manière à établir une commission chargée de mettre en œuvre la loi, sous la houlette du Parlement. La constitution d'une commission spécialisée devrait étendre à d'autres domaines le champ d'application jusqu'ici limité de la loi relative aux conflits d'intérêts, améliorer sa mise en œuvre et renforcer son efficacité, grâce à l'application de sanctions ou à la confiscation de biens.

Un certain nombre d'affaires de corruption de haut niveau font actuellement l'objet d'une enquête. Sept mises en examen ont été enregistrées récemment, mais deux affaires importantes de fraude portées devant les tribunaux continuent de subir de graves retards. Aucune condamnation n'aurait été prononcée dans des affaires de corruption de haut niveau depuis juillet 2009.

L'insuffisance des contrôles au niveau administratif visant à prévenir les irrégularités et à déceler les violations administratives reste d'actualité. Dans de nombreuses affaires, les autorités judiciaires ont vent de ce qui se trame avant même la réalisation des contrôles administratifs préliminaires. Parallèlement, les instances chargées des contrôles administratifs n'anticipent pas suffisamment pour être en mesure d'établir les risques et de détecter d'office les éventuels cas de fraude et de corruption. Des réformes visant à renforcer la responsabilité et l'efficacité ont été engagées à l'Agence du trésor public et à l'Agence nationale des douanes.

La mise en œuvre de la loi sur la prévention et la détection de conflits d'intérêts aurait permis de révéler 47 affaires d'irrégularités depuis la mi-2009. Néanmoins, la publication des déclarations de patrimoine des hauts fonctionnaires, des ministres et des membres du Parlement sur un site ad hoc de la Cour des comptes n'a pas été mise à jour de manière systématique et aucun suivi n'est à signaler de la part des instances de contrôle chargées de vérifier les déclarations. De plus, aucune suite n'aurait été donnée, depuis décembre 2009, par la commission parlementaire spécialement créée, aux allégations de conflit d'intérêts concernant des hauts fonctionnaires et des membres du Parlement.

4.5. Objectif de référence n° 5: prendre des mesures supplémentaires pour prévenir et combattre la corruption, notamment aux frontières et au sein de l'administration locale

Le 18 novembre 2009, le Conseil des ministres a adopté une stratégie ambiguë visant à prévenir et à combattre la corruption et la criminalité organisée, qui devrait être mise en œuvre dans l'ensemble du secteur public au moyen d'un plan d'action et avec une aide étrangère.

La Bulgarie devrait renforcer ses efforts administratifs pour prévenir les irrégularités en matière de marchés publics et répondre aux préoccupations liées à la mise en œuvre des fonds de l'UE. Il importera que les résultats du débat parlementaire sur les modifications apportées au droit des marchés publics garantissent une protection efficace contre la fraude et la corruption dans les marchés publics¹⁰.

4.6. Objectif de référence n° 6: mettre en œuvre une stratégie destinée à lutter contre la criminalité organisée, particulièrement axée sur les délits graves, le blanchiment de capitaux et la confiscation systématique des biens des délinquants. Rendre compte des enquêtes, mises en examen et condamnations nouvelles et en cours dans ces domaines

En réponse à une recommandation de la Commission, la Bulgarie a constitué cinq équipes communes d'enquête permanentes sous la direction du bureau du procureur de la Cour suprême de cassation. Ces équipes sont conduites par des procureurs et comprennent des agents de la police d'investigation, des juges d'instruction et des représentants de l'agence d'État pour la sécurité nationale, ceux-ci étant plus particulièrement chargés de collecter des renseignements financiers. Les cinq équipes se concentreront essentiellement sur les enquêtes portant sur des affaires de criminalité organisée de grande ampleur¹¹.

Pour donner suite à une autre recommandation de la Commission, la Bulgarie compte renforcer de façon substantielle la législation sur la confiscation des avoirs d'origine criminelle et le mandat de la commission chargée de la confiscation des avoirs d'origine criminelle (CEPACA). Les modifications apportées prévoient notamment: d'élargir la définition des «personnes liées» dont les avoirs pourraient être saisis, en donnant à la CEPACA le droit d'agir d'office, d'évaluer les biens personnels sur la base de leur valeur marchande et de procéder à un renversement de la charge de la preuve lorsque les actifs sont présumés avoir été acquis de manière illicite. Les modifications juridiques portent principalement sur la possibilité offerte à des tribunaux civils de confisquer des biens, indépendamment d'un jugement spécifique dans une affaire pénale, mais en fonction d'un certain nombre d'autres éléments, tels qu'un casier judiciaire particulier. Le projet devrait parvenir au Parlement en mars, à l'issue d'une consultation publique.

¹⁰ Pour certaines propositions de modification du droit des marchés publics, les appels d'offres publics irréguliers ne seraient plus annulés, mais soumis au paiement d'une amende conventionnelle de 2 % de la valeur des contrats par le pouvoir adjudicateur.

¹¹ Depuis la mi-2009, la Bulgarie a limité la compétence de l'agence d'État pour la sécurité nationale. Bien que des représentants de cette agence participent aux équipes communes récemment constituées, la responsabilité des enquêtes sur les affaires de criminalité organisée est revenue au ministère de l'intérieur. Par ailleurs, l'agence d'État pour la sécurité nationale conservera, ainsi qu'il a été dit, la responsabilité de la collecte de renseignements sur la corruption de haut niveau. La structure de coordination de la lutte contre la fraude a été retransférée du ministère des finances au ministère de l'intérieur.

Depuis la mi-2009, la Bulgarie a procédé à un certain nombre d'arrestations et lancé des enquêtes concernant des groupes criminels organisés.

Au cours de la même période, deux mises en examen dans des affaires très médiatisées ont été prononcées, l'une pour meurtre et constitution de groupe criminel organisé et l'autre pour fraude fiscale. Des actifs considérables ont été gelés dans le cadre de la seconde affaire¹².

Un témoin potentiel dans une affaire de criminalité organisée très médiatisée a été tué à Sofia, le 5 janvier 2010. Les affaires de criminalité organisée passées devant les tribunaux ont dans l'ensemble peu évolué depuis la mi-2009 et aucune condamnation n'aurait été prononcée au cours de cette période.

La Bulgarie envisage de renforcer la protection juridique à l'égard du blanchiment de capitaux au moyen de modifications apportées à la loi sur le notariat qui interdiraient les paiements en numéraire pour les transferts de biens immobiliers. Les modifications en question font en ce moment l'objet d'un débat au Parlement.

¹² Au total, la Bulgarie fait état de 29 mises en examen ayant trait à la criminalité organisée depuis la mi-2009.