

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 18.2.2011
COM(2011) 81 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 aux 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 s'attache essentiellement aux mesures prises par la Bulgarie pour donner suite aux recommandations émises par la Commission et ne contient pas d'évaluation complète des progrès accomplis. Cette mise à jour se limite aux mesures qui ont été menées à bien ou dont l'achèvement peut être espéré prochainement.

Le dernier rapport de suivi adopté par la Commission le 20 juillet 2010 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 2011.

2. RÉFORME DU SYSTÈME JUDICIAIRE ET LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET LA CRIMINALITÉ ORGANISÉE: RÉSUMÉ DES DERNIERS DÉVELOPPEMENTS

Depuis le dernier rapport de la Commission, la Bulgarie a poursuivi sa réforme de la justice et adopté d'importantes modifications à la loi relative au système judiciaire. Ces modifications constituent la base juridique permettant d'aller de l'avant dans la mise en œuvre de la stratégie de réforme du système judiciaire, de renforcer la responsabilité et les pouvoirs de gestion du Conseil supérieur de la magistrature et d'améliorer le système de nomination, de formation professionnelle, d'évaluation et de promotion dans l'appareil judiciaire. Au cours de cette période, le Conseil supérieur de la magistrature a amélioré son bilan en matière de procédures disciplinaires. Dans une décision de nomination importante, il n'a toutefois pas fait preuve de l'engagement nécessaire en termes de responsabilité et de transparence.

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).

Au cours des six derniers mois, la Bulgarie a décidé de mettre en place un tribunal spécialisé dans les affaires liées à la criminalité organisée. La réforme structurelle de l'agence des douanes s'est poursuivie et un ambitieux projet de lutte contre la corruption a vu le jour. La Bulgarie a également adopté des modifications visant à renforcer la loi sur les conflits d'intérêts par la création d'un organe indépendant chargé d'identifier et de sanctionner les conflits d'intérêts de manière proactive.

Au cours de cette période, les tribunaux ont enregistré une augmentation du nombre de mises en examen et de jugements dans des affaires de corruption de haut niveau.

3. PERSPECTIVES

Depuis la dernière évaluation de la Commission, la Bulgarie a tenu son engagement de poursuivre la mise en œuvre de sa stratégie de réforme de la justice au moyen d'un plan d'action détaillé.

Pour maintenir le rythme des réformes, la Bulgarie devrait continuer de mettre l'accent sur la stratégie nationale de réforme de la justice et procéder à une refonte en profondeur de l'appareil judiciaire et de la police. Pour ce faire, elle devrait prendre des mesures pour améliorer davantage la pratique judiciaire et continuer de perfectionner le système d'organisation et de gestion des tribunaux, de la police et d'autres organes d'enquête ainsi que de leur mode de coopération.

Avant la prochaine évaluation de la Commission à l'été 2011, la Bulgarie devrait également se concentrer sur l'adoption d'une loi efficace sur la confiscation des avoirs, sur la mise en place d'une autorité chargée d'identifier et de sanctionner les conflits d'intérêts et sur son bilan en ce qui concerne les affaires de corruption et la criminalité organisée.

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. POINT SUR L'ÉTAT D'AVANCEMENT

Réforme du système judiciaire

Le 22 décembre 2010, en réponse aux recommandations de la Commission, le Parlement bulgare a adopté des modifications à la *loi relative au système judiciaire* en vue d'améliorer le fonctionnement interne de l'appareil judiciaire et de renforcer le rôle du Conseil supérieur de la magistrature². Les modifications prévoient de nouvelles procédures de nomination et d'évaluation, une amélioration de la formation et de l'intégrité ainsi que de nouveaux droits et de nouvelles obligations pour le Conseil supérieur de la magistrature en matière d'évaluation de la charge de travail et de réaffectation du personnel. Elles introduisent une séparation fonctionnelle entre les évaluations des procureurs et des juges et un système décentralisé d'évaluation. L'intégrité sera prise en compte dans l'évaluation des magistrats tout au long de leur

² Les modifications de la loi relative au système judiciaire sont entrées en vigueur le 4 janvier 2011.

carrière. Le Conseil supérieur de la magistrature, de par sa fonction de surveillance et d'orientation, ainsi que les responsables administratifs, de par leur rôle actif, contribueront de manière déterminante à l'application uniforme des critères d'évaluation. Le Conseil supérieur de la magistrature se voit doté de pouvoirs supplémentaires pour évaluer la charge de travail des tribunaux, décider de l'organisation de leur personnel, de leur fermeture et de leur création et adapter leurs domaines de compétences. Des dispositions particulières sont prévues pour améliorer la transparence et la protection contre les conflits d'intérêts dans le cadre du processus décisionnel du Conseil supérieur de la magistrature. L'institut national de justice a adopté un programme de formation des magistrats s'étalant sur deux ans, qui est fondé sur les priorités et les objectifs de la stratégie de réforme du système judiciaire bulgare.

Les travaux relatifs au nouveau *code pénal*, jugé nécessaire pour une réforme en profondeur de la politique pénale, se sont poursuivis en concertation avec les parties prenantes sur les dispositions de fond proposées. Le projet final de nouveau *code pénal* devrait être prêt pour la fin 2011.

D'autres *sanctions disciplinaires* ont été prises au cours des six derniers mois à l'encontre de magistrats impliqués dans des affaires de trafic d'influence et de corruption au sein de l'appareil judiciaire. Dans le cadre des suites données à une affaire concernant un trafic d'influence au niveau du pouvoir judiciaire, le Conseil supérieur de la magistrature a décidé d'exclure un autre de ses anciens membres du système judiciaire. À la suite d'une autre affaire concernant un trafic d'influence dans le cadre de l'acquisition de biens immobiliers, le Conseil supérieur de la magistrature a décidé de démettre de ses fonctions le président d'une cour d'appel pour «atteinte à l'image de la justice» et quatre autres procédures disciplinaires sont toujours en cours. Aucun magistrat impliqué dans ces affaires n'a fait l'objet d'enquêtes judiciaires par le ministère public.

En ce qui concerne *la nomination à la présidence de la Cour administrative suprême* en novembre, elle a soulevé des inquiétudes auprès de l'opinion publique au sujet de la responsabilisation et de la transparence en matière de nominations à des postes élevés de la magistrature. La réforme des nominations au sein de l'appareil judiciaire, prévue dans les récentes modifications de la loi relative au système judiciaire, exige un engagement sans équivoque de la part du Conseil supérieur de la magistrature de garantir l'indépendance et la qualité des nominations.

La publication des décisions de justice n'est pas encore systématiquement appliquée. Dans certaines affaires, notamment des affaires importantes, des retards considérables ont été enregistrés dans la publication des motifs invoqués dans les décisions de justice.

Le bureau du procureur de la Cour suprême de cassation dispose désormais d'une version provisoire du *système d'information uniformisé sur la criminalité*. Des fonds de l'UE seront utilisés pour étendre le système à l'ensemble des bureaux des procureurs, des tribunaux et de la police.

L'Inspection du Conseil supérieur de la magistrature a continué de procéder à des inspections thématiques planifiées en vue de mener à son terme l'examen de l'ensemble des cinq juridictions d'appel régionales. Un système d'inspections, de

recommandations et de contrôles de suivi est mis en place parallèlement à une coordination étroite entre l'Inspection et le Conseil supérieur de la magistrature dans les affaires disciplinaires. Dans l'ensemble, la discipline induite par les inspections aurait eu un effet sur la rapidité, la transparence et l'harmonisation des pratiques. L'Inspectorat n'a toujours pas adopté d'approche plus ciblée pour remédier aux insuffisances affectant systématiquement la pratique judiciaire, en particulier dans les affaires de haut niveau, ni pour inspirer une réforme structurelle du système judiciaire.

La Bulgarie a pris des mesures pour donner suite aux recommandations de la Commission relatives à la *pratique judiciaire*, notamment par des actions de formation et la publication de lignes directrices et de bonnes pratiques. En novembre, une ONG a présenté des recommandations à l'issue d'une analyse des lacunes de la pratique judiciaire dans dix-huit affaires importantes. Le Conseil supérieur de la magistrature a introduit l'obligation pour les responsables des cours d'appel de faire rapport sur l'état d'avancement des affaires suscitant un grand intérêt dans le public. Cela aurait donné lieu à des améliorations en termes de planification des comparutions en justice et de citation des témoins. En outre, l'introduction d'une nouvelle norme en matière de certificats médicaux et la création d'une agence exécutive chargée des questions médicales auraient contribué à réduire le recours abusif aux certificats médicaux devant les tribunaux. En 2011, le bureau du procureur de la Cour suprême de cassation a l'intention de mettre en place un système de surveillance spécifique des affaires suscitant un grand intérêt dans le public.

Lutte contre la criminalité organisée

Au cours des six derniers mois, la Bulgarie a poursuivi sa politique active de lutte contre la criminalité organisée au moyen de perquisitions policières et d'arrestations. Jusqu'à présent, ces actions n'ont débouché que sur un petit nombre de mises en examen.

En décembre 2010 et janvier 2011, le Parlement bulgare a adopté une loi prévoyant la création d'un *tribunal pénal spécialisé associé à un bureau spécial du procureur chargé des affaires de criminalité organisée*, qui devrait être opérationnel en août de cette année³. Ces structures sont destinées à améliorer la rapidité et la cohérence dans les affaires de criminalité organisée, qui posent des difficultés spécifiques au système judiciaire. Des efforts doivent cependant être consentis dans l'ensemble de l'appareil judiciaire, allant dans le sens d'une spécialisation et d'une amélioration des pratiques professionnelles, en particulier dans le domaine de la criminalité économique et financière. La Commission a recommandé à cet égard une coopération plus étroite entre les instances judiciaires, les administrations et la police, ainsi qu'un renforcement de la capacité des équipes communes.

La Bulgarie a pris des mesures pour améliorer l'efficacité des *enquêtes policières* en fusionnant le département en charge des procédures d'instruction avec le département de la police judiciaire. Au cours des six derniers mois, la police a bénéficié de

³ Des modifications ont été apportées à la loi relative au système judiciaire et au code de procédure pénale.

plusieurs sessions de formation sur les récentes modifications du code de procédure pénale et les responsabilités spécifiques de la police au stade de l'instruction. La collecte et la gestion des preuves par la police doivent cependant toujours être améliorées.

Depuis le dernier rapport de la Commission, la Bulgarie a poursuivi le renforcement du cadre juridique relatif à la *confiscation des avoirs*. Le projet de loi sur la confiscation des avoirs illicites a été élaboré en concertation avec la commission de Venise (organe consultatif du Conseil de l'Europe pour les questions constitutionnelles). Il est important que la version finale de la nouvelle loi, tout en respectant les droits fondamentaux, offre la possibilité d'inclure le principe de la «confiscation non fondée sur la condamnation» ainsi que le suivi des signalements anonymes. La loi devrait également transposer de manière effective l'acquis de l'UE applicable en matière de confiscation élargie⁴. Elle devrait exiger une coopération étroite et efficace entre la commission chargée d'appliquer la loi sur la confiscation des avoirs et d'autres autorités, notamment le ministère public.

Lutte contre la corruption

Au cours des six derniers mois, deux jugements importants et plusieurs mises en examen ont été prononcés dans des affaires de corruption de haut niveau⁵. Pendant la même période, la Bulgarie a enregistré plusieurs *acquittements* dans certaines affaires emblématiques de corruption, de conflit d'intérêts, de fraude et de criminalité organisée de haut niveau, dont le parquet a chaque fois fait appel dans l'intérêt public⁶.

Les recommandations de la Commission concernant la nécessité d'améliorer la *pratique judiciaire* restent d'actualité. La Commission recommande en particulier d'adopter une stratégie d'enquête globale et proactive qui analyse systématiquement les liens éventuels entre des affaires connexes, les aspects de la criminalité organisée et les éventuels liens avec les administrations. Compte tenu de l'importance des enquêtes professionnelles à caractère économique et financier dans toutes les affaires liées à la corruption, la fraude et la criminalité organisée de haut niveau, il conviendrait de mettre en place des réseaux de procureurs et juges spécialisés, formés aux bonnes pratiques internationales, et ce en coopération avec des experts internationaux.

En réponse à une recommandation de la Commission, la Bulgarie a renforcé sa *loi sur la prévention et la répression des conflits d'intérêts*. Les modifications adoptées par le Parlement en novembre prévoient la création d'un organe ayant pour mandat proactif d'identifier et de sanctionner les conflits d'intérêts à tous les niveaux de

⁴ Décision-cadre 2005/212/JAI du Conseil.

⁵ Un jugement a été prononcé en première instance à l'encontre d'un ancien directeur de l'agence du trésor public pour faute professionnelle et un autre à l'encontre d'un homme d'affaires pour détournement de fonds. Un ancien ministre des affaires sociales et un ancien ministre de la santé ont été mis en examen respectivement pour détournement de fonds et préjudice au budget de l'État.

⁶ Des affaires de fraude, de corruption ou de conflit d'intérêts de haut niveau ont débouché sur l'acquittement d'un ancien ministre de la défense, d'un ancien ministre de l'intérieur, d'un ancien directeur du Fonds d'État pour l'agriculture et du président d'un parti politique représenté au Parlement. Un acquittement dans une affaire de conflit d'intérêts a été confirmé en appel par la Cour administrative suprême.

l'administration. La loi comporte des garanties assurant l'indépendance du nouvel organe, notamment une procédure de nomination équilibrée. Le fait que le suivi des signalements anonymes soit exclu en droit risque d'affaiblir cette nouvelle structure. Dans ce contexte, il est important que l'identité des dénonciateurs d'abus soit protégée de manière crédible.

L'*agence bulgare des douanes* a poursuivi sa réforme structurelle en profondeur, laquelle a également comporté une évaluation générale du personnel sur la base de critères de compétence et d'intégrité. De nombreux emplois ont été supprimés dans ce service. Pour lutter contre la corruption interne, une équipe d'inspection commune au ministère des finances et à l'agence nationale du trésor public a été mise en place. Des systèmes d'information et des renseignements sont échangés entre l'agence nationale du trésor public et l'agence des douanes et des équipes communes continuent de procéder à des contrôles. Il est important que la réforme des douanes poursuive son objectif de renforcement de l'indépendance et de l'efficacité de ses enquêtes. Il conviendrait d'améliorer davantage la coopération avec les services de police et les parquets. Dans ce contexte, le renforcement de la mission d'enquête des fonctionnaires des douanes a fait l'objet de discussions.

Dans le cadre de la stratégie de lutte contre la corruption et la criminalité organisée, la Bulgarie s'est lancée dans un *projet anticorruption de grande envergure (BORKOR)* en décembre. Une nouvelle unité centrale, dotée de très importantes ressources financières et humaines⁷, verra le jour à la mi-2011 et sera chargée d'améliorer la transparence et de remédier à la corruption à tous les niveaux de l'administration publique. Ce nouvel organe ne remplacera pas la structure existante de prévention et de répression de la corruption mais évaluera l'environnement juridique et institutionnel actuel en termes d'efficacité et proposera des améliorations, le cas échéant.

En réponse aux recommandations de la Commission en ce qui concerne l'*amélioration du système de marchés publics*, la Bulgarie a mis en place un groupe de travail qui a proposé au gouvernement des modifications à la législation sur les marchés publics en décembre. Le document de réflexion présenté par le groupe de travail contient une série de propositions visant à simplifier le cadre juridique et procédural et à améliorer les mécanismes de recours.

La publication d'*enregistrements d'écoutes téléphoniques* au début de l'année a soulevé des inquiétudes auprès de l'opinion publique à propos de l'application de certaines méthodes d'enquête et du contrôle de leur utilisation. Une enquête sur cette affaire a été lancée par les autorités compétentes et est actuellement en cours. En vertu du droit bulgare, les méthodes d'enquête spéciales constituent un outil d'investigation précieux et ne peuvent être utilisées qu'en cas de délits graves et sur autorisation du juge. Les règles en vigueur prévoient une étroite collaboration entre les services de manière à garantir que les rapports d'écoutes téléphoniques soient immédiatement transmis aux parquets et que leur caractère confidentiel soit préservé. La procédure est par ailleurs soumise à la supervision d'une sous-commission

⁷ En 2011, la Bulgarie a débloqué 4 millions d'EUR pour ce projet. L'unité centrale responsable du projet Borkor emploiera 40 personnes à titre permanent.

parlementaire spéciale. Il est important que la Bulgarie veille au strict respect de l'État de droit en cas de recours aux méthodes d'enquête spéciales.

Les recommandations contenues dans les rapports sur la Bulgarie, adoptées par le GRECO en octobre, concernant la *pénalisation de la corruption* et le *financement des partis politiques et des campagnes électorales* devraient faire l'objet d'un suivi par la Bulgarie. À propos de la pénalisation de la corruption, le rapport recommande un renforcement du code pénal bulgare dans plusieurs domaines, notamment la pénalisation de la corruption en cas d'avantage conféré à un tiers ou d'acquisition d'avantages matériels ou non matériels liés à la corruption, et le réexamen de l'exemption de peine en cas de repentir actif.