



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, 4.2.2008
COM(2008) 63 final

**RAPPORT INTÉRIMAIRE 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**

RAPPORT INTÉRIMAIRE 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

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 (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 à suivre les progrès réalisés dans ces domaines.

Le présent rapport est le deuxième présenté par la Commission au titre du mécanisme de coopération et de vérification². La période de six mois qui s'est écoulée depuis le premier rapport est jugée trop courte pour permettre à la Bulgarie de remédier à toutes les lacunes et à la Commission de réexaminer son appréciation de juin dernier. Le rapport présente par conséquent une mise à jour des progrès accomplis sans toutefois fournir d'appréciation détaillée des résultats enregistrés pour chacun des objectifs de référence fixés dans le cadre du MCV. Le présent rapport *intérimaire* comprend en outre un aperçu de l'aide fournie à la Bulgarie dans les domaines concernés par les objectifs de référence, et ce dans le but d'identifier les éventuelles lacunes en matière d'aide et de fournir toute une série de services de soutien appropriés à la Bulgarie.

2. RÉFORME DU SYSTÈME JUDICIAIRE ET LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET LA CRIMINALITÉ ORGANISÉE: ÉTAT D'AVANCEMENT

2.1. Suivi de l'examen de juin 2007: le plan d'action

Depuis le dernier rapport de la Commission, présenté en juin 2007, un dialogue étroit et permanent a été établi avec les autorités bulgares à Bruxelles et à Sofia. La Bulgarie a régulièrement communiqué à la Commission des informations détaillées et actualisées au sujet de ses réalisations.

Les autorités bulgares ont repris à leur compte la suggestion émise par la Commission d'élaborer un plan d'action indiquant les mesures que la Bulgarie envisage de prendre pour atteindre les objectifs de référence. La Commission a fourni une aide à la Bulgarie sous la forme d'une évaluation méthodologique du plan d'action. Un rapport détaillé a ensuite été approuvé par le gouvernement bulgare et soumis à la Commission³, en octobre 2007, après consultation des parties concernées. L'élaboration et l'adoption du plan d'action dans les délais impartis, qui

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. 56).

² La Commission a fait rapport pour la première fois le 27 juin 2007 (COM(2007)377 final).

³ Le plan peut être consulté à l'adresse suivante:
http://www.mvr.bg/en/EUIntegration/plan_BM_1_6_21_10_07_final.htm

ont nécessité une action concertée et la mobilisation de ressources considérables dans un bref délai, reflètent le sérieux de l'engagement pris par les autorités bulgares.

2.2. Informations actualisées sur les progrès accomplis

2.2.1. 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

- *Les amendements à la constitution bulgare devant être adoptés par l'assemblée nationale*
- *Les modifications devant être apportées par l'assemblée nationale à la loi sur le système judiciaire*
- *L'inspection devant être mise en place et son fonctionnement, les premiers résultats devant être publiés et évalués*

Les amendements à apporter à la constitution ont été adoptés en février 2007. La nouvelle loi relative au système judiciaire a été adoptée en juillet 2007. Le Conseil supérieur de la magistrature a été constitué et est opérationnel depuis l'élection de ses membres issus des appareils législatif et judiciaire. L'inspecteur en chef et 8 des 10 inspecteurs du Conseil supérieur de la magistrature ont été élus par le Parlement le 19 décembre 2007. L'inspection devrait être opérationnelle dans le courant du premier trimestre de 2008.

2.2.2. 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 d'instruction

- *Adopter le nouveau code de procédure civile*
- *Adopter une nouvelle loi sur le système judiciaire reflétant les amendements apportés à la constitution et les recommandations des experts qui ont été chargés de l'évaluation par les pairs*
- *Mettre en place un système de contrôle de tous les nouveaux codes*
- *Rendre compte à intervalles réguliers des constats établis dans le cadre de ce processus de contrôle, notamment en ce qui concerne la phase préalable au procès ainsi que l'exécution des jugements et des peines*
- *Modifier, le cas échéant, la législation et les codes concernés*

Le nouveau code de procédure civile a été adopté en juillet 2007 et entrera en vigueur en mars 2008. Les groupes de travail chargés d'élaborer le droit dérivé correspondant ont été mis en place.

La nouvelle loi relative au système judiciaire a été adoptée en juillet 2007. Elle institue le Conseil supérieur de la magistrature en tant qu'organe permanent et répond aux préoccupations exprimées par les experts, notamment au sujet de la séparation des fonctions entre les inspections du Conseil supérieur de la magistrature et du ministère de la justice.

Les constats établis par les groupes de travail chargés du suivi de la mise en œuvre du code de procédure administrative et du code de procédure pénale ont

régulièrement été publiés sur l'Internet⁴. Un système de contrôle de l'application du nouveau code de procédure civile doit encore être mis en place. Les autorités bulgares souhaitent en outre élaborer une nouvelle législation réglementant le processus législatif général⁵.

Les restrictions formelles imposées par le code bulgare de procédure pénale au cours de la phase d'instruction empêchent les procédures judiciaires rapides et entraîneraient, selon les informations disponibles, le renvoi fréquent d'affaires du tribunal vers le ministère public. Les affaires présumées de corruption de haut niveau et de criminalité organisée ont continué à faire l'objet de renvois fréquents et à subir des retards importants pour raison de formes⁶. Le code pénal bulgare n'opère pas de distinction suffisamment claire entre les différents degrés de criminalité et apparaît structurellement dépassé⁷.

La création de l'agence nationale de sécurité à la fin 2007 a suscité un débat sur l'extension des compétences des juges d'instruction (*sledovateli*) aux affaires de corruption de haut niveau et de criminalité organisée. Des discussions sont en cours pour savoir s'il convient de modifier le code de procédure pénale de manière à autoriser le procureur général à ordonner, au cas par cas, à des juges d'instruction de mener des enquêtes dans le cas où l'affaire en question serait d'une complexité factuelle ou juridique particulière ou présenterait un intérêt public non négligeable⁸. Toute modification des responsabilités des juges d'instruction doit être replacée dans le contexte de l'engagement pris par la Bulgarie de limiter les compétences des juges d'instruction qui a été convenu avant son adhésion.

2.2.3. *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*

- *Mettre en place un processus décisionnel transparent et pleinement opérationnel dans les enquêtes disciplinaires menées par la future inspection avec le Conseil supérieur de la magistrature*
- *S'assurer que le code de déontologie des magistrats est appliqué pleinement et systématiquement, notamment en ce qui concerne les procédures en matière d'examen, d'enquête et de révocation/poursuites en cas d'infraction*
- *Contrôler l'application du système de concours de recrutement et d'évaluation du travail des magistrats*
- *Publier annuellement les constats établis dans le cadre de l'évaluation de la réforme du système judiciaire, notamment en ce qui concerne la façon dont sont*

⁴ Les rapports sur le code de procédure pénale sont publiés sur les sites Internet du ministère de la justice et du ministère public, les rapports concernant le code de procédure administrative pouvant, quant à eux, être consultés sur les sites du ministère de la justice et de la cour administrative suprême.

⁵ Plan d'action, point 2.10.

⁶ En fait, une information non retrouvée au cours de la procédure pénale par les autorités bulgares compétentes ne peut être considérée, sur le plan juridique, comme un élément de preuve. Il n'existe pas non plus de moyen de conserver les données qui n'ont pas été considérées comme des éléments de preuve. Une telle approche restrictive des éléments de preuve recevables devant les tribunaux complique l'instruction et réduit l'efficacité de la justice.

⁷ Selon différentes institutions telles que le parquet général et le Conseil supérieur de la magistrature, ainsi que des experts indépendants, la Bulgarie doit moderniser son code pénal et revoir le code de procédure pénale.

⁸ Modification de l'article 194 du code de procédure pénale

traités les problèmes spécifiques liés au professionnalisme, à la responsabilité et à l'efficacité

- *Lancer l'utilisation de logiciels de traitement aléatoire des affaires dans les services du ministère public*
- *Renforcer la formation relative aux implications de ces nouvelles lois*

En plus des mesures décrites sous l'objectif de référence n° 2, un comité des procédures disciplinaires a été créé au sein du Conseil supérieur de la magistrature afin d'appliquer le code de déontologie des magistrats. Cet organe n'est pas encore à même d'engranger des résultats concrets, mais les premières sanctions disciplinaires appliquées par le Conseil supérieur de la magistrature dans sa nouvelle composition montrent que des mesures sévères ont été prises en matière de poursuite d'infractions⁹

Le contrôle de l'efficacité du processus judiciaire souffre d'un manque d'informations pertinentes et de capacités d'analyse qualitative adéquates. Les données fiables relatives au suivi des affaires en cours d'instruction et pendant le procès sont insuffisantes. Les informations présentées à la Commission sur les affaires de corruption de haut niveau et de criminalité organisée sous les objectifs de référence n° 4 et 6 ne permettent pas d'évaluer le fonctionnement du système judiciaire ou des services d'enquête. Il est important et urgent, pour la Bulgarie, de développer ses capacités de collecte et de classification de données. À cet égard, l'achèvement du système unifié d'information revêt une importance particulière. Le plan d'action relatif à l'objectif de référence n° 3 prévoit un certain nombre de mesures cohérentes visant à assurer le suivi des avancées de la réforme du système judiciaire et sa viabilité. Ce plan comprend notamment la publication des plaintes relatives aux nominations et concours, la publication des résultats des contrôles des procédures de recrutement effectués par le Conseil supérieur de la magistrature, ainsi que plusieurs mesures concernant la formation continue des magistrats.

2.2.4. 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

- *Associer les experts des États membres à la fourniture d'une assistance et d'orientations en vue d'améliorer la qualité des enquêtes, et en rendre compte*
- *Réorganiser et coordonner l'ensemble institutionnel d'organismes habilités à lutter contre la corruption*
- *Adopter des dispositions administratives destinées à protéger les dénonciateurs d'abus*
- *Procéder à la mise en œuvre intégrale de la législation relative à l'indépendance des inspections dans l'administration publique et donner un caractère plus proactif à la mission d'enquête de celles-ci*
- *Rendre compte de la mise en œuvre des mesures adoptées afin de prévenir et de combattre l'exercice de pressions au sein des entités chargées des enquêtes et des*

⁹ Le 13 décembre 2007, le Conseil supérieur de la magistrature a relevé de leurs fonctions, pour faits de corruption, un procureur et un enquêteur. Dans ces deux cas, le Conseil supérieur de la magistrature a adopté une interprétation rigoureuse de l'affaire et a rejeté les possibilités d'arrêt de la procédure telles que l'expiration du délai de prescription légale et l'immunité garantie aux magistrats avant que la constitution ne soit modifiée.

poursuites, notamment dans les cas de suspension/licenciement/ouverture de poursuites pénales à l'encontre de services répressifs soupçonnés de corruption

- *Assurer la mise en place d'un mécanisme de contrôle crédible des déclarations de patrimoine et prévoir des sanctions effectives en cas de déclaration fautive ou inexacte*

La Bulgarie a enregistré 51 mises en examen, 20 condamnations définitives et 7 acquittements pour corruption de haut niveau au cours de la période du 1^{er} juillet au 31 octobre 2007. Au sein de l'appareil judiciaire, 11 procédures d'instruction ont été lancées et aucune condamnation n'a été prononcée. La Bulgarie fait en outre état d'un nombre considérable de contrôles planifiés et ponctuels au sein de l'administration centrale et du système judiciaire¹⁰. Les données qualitatives relatives aux stratégies d'inspection, aux priorités en matière de contrôle et à l'évaluation des risques n'étaient pas disponibles. Une évaluation de la contribution de ces actions à la maîtrise de la corruption de haut niveau en Bulgarie était par conséquent impossible.

Si de nouveaux efforts en matière d'organisation peuvent être mis en évidence, aucun résultat concret n'a été enregistré en ce qui concerne l'amélioration de la coopération entre les différents organes chargés de la lutte contre la corruption. Le comité anti-corruption créé au sein du conseil des ministres élaborera un plan d'action visant à renforcer les capacités, à mettre en œuvre des actions conjointes et à améliorer l'interaction institutionnelle d'ici février 2008¹¹.

On note aussi l'absence de mesures visant à protéger les dénonciateurs d'abus. Le plan d'action prévoit l'organisation de tables rondes consacrées à la mise en œuvre du cadre juridique existant pour protéger les dénonciateurs d'abus, ainsi qu'une campagne de sensibilisation pour février-mars 2008.

2.2.5. *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*

- *Appliquer des sanctions disciplinaires et une politique de tolérance zéro, notamment au sein du service d'inspection vétérinaire, de l'administration douanière, de l'agence exécutive de l'administration des transports par route et d'autres services concernés*
- *Mettre en place des dispositifs de paiement électronique et un régime de relève aléatoire des agents affectés aux frontières*
- *Effectuer des audits et des vérifications à intervalles réguliers, en publier les conclusions et en assurer le suivi*
- *Rendre compte des enquêtes sur les affaires d'enrichissement inexplicable*

Des mesures de prévention, des actions de formation et l'intégration des meilleures pratiques dans les procédures permanentes, comme par exemple le système de fiche

¹⁰ Pour la période allant de juillet à novembre 2007, les inspections de l'administration centrale ont procédé à un total de 784 contrôles (373 planifiés et 411 ponctuels). L'inspection de l'agence des douanes a pris à son compte 90 contrôles ponctuels. Les inspections ont été alertées au sujet de 214 affaires de corruption au total. 73 procédures disciplinaires ont été ouvertes à l'encontre de fonctionnaires administratifs. 54 fonctionnaires ont été démis de leurs fonctions et 5 ont été temporairement suspendus. Les dossiers de 30 fonctionnaires ont été communiqués au ministère public. 3 fonctionnaires ont été condamnés pour corruption et la peine à laquelle ils ont été condamnés a été appliquée.

¹¹ Plan d'action relatif à l'objectif de référence n° 4, action 1.2.

unique¹², l'attribution aléatoire des tours de garde et la rotation du personnel, ont réduit les possibilités de corruption au sein de la police des frontières et de l'administration douanière. Un sondage réalisé en août 2007 par l'Automobile Club Royal des Pays-Bas confirme cette tendance positive. La Bulgarie a fait état de contrôles, de procédures disciplinaires et de sanctions au sein de la police des frontières et de l'administration douanière. La Commission ne dispose pas de suffisamment d'informations détaillées sur les affaires et les sanctions pour pouvoir tirer des conclusions à ce stade¹³.

Les services d'administration en ligne et un système de gestion des files d'attente ont été instaurés au sein de l'administration locale dans trois régions pilotes.

Des contrôles préventifs dans les affaires d'enrichissement inexplicable ont été effectués au sein des autorités douanières. Aucune autre information n'est disponible en ce qui concerne les efforts fournis dans d'autres domaines pour déterminer l'origine des affaires d'enrichissement inexplicable. Il convient de procéder à des contrôles préventifs fondés sur une analyse des risques et couvrant l'administration locale et d'autres secteurs vulnérables.

Les boutiques hors taxes situées sur le territoire bulgare, aux frontières avec la Turquie et la Serbie, et les stations-service hors taxes implantées sur le territoire bulgare restent tolérées et ont vu leur chiffre d'affaires croître de manière considérable en 2007. Elles constituent des centres de gravité de la corruption locale et de la criminalité organisée.

La Bulgarie indique que des allégations de corruption formulées lors des dernières élections locales ont débouché sur 13 procédures d'instruction après que de nouvelles dispositions criminalisant l'achat de voix ont été introduites dans le code pénal, en octobre 2007¹⁴.

2.2.6. *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 ce domaine*

- *Associer les experts des États membres à la fourniture d'une assistance et d'orientations en vue de l'amélioration de la qualité des enquêtes, et en rendre compte*
- *Présenter un plan d'action pour mettre en œuvre la stratégie de lutte contre la criminalité et l'exécuter en faisant rapport à intervalles réguliers*

¹² À la fin décembre 2007, cinq postes-frontières (sur 11) devaient fonctionner selon le principe de la «fiche électronique unique».

¹³ Selon les informations fournies par le ministère de l'intérieur, l'agence des douanes était en train de procéder, dans le cadre des contrôles planifiés, à des vérifications auprès de 86 agents des douanes, au cours de la période allant de juillet à novembre 2007. En outre, 12 procédures disciplinaires faisant suite à des soupçons ont été lancées au cours de la même période et 15 sanctions disciplinaires ont été infligées. Dans le même temps, la police des frontières a procédé à 24 contrôles qui ont débouché sur 10 licenciements, 8 réaffectations et 3 retraits de compétences. Des procédures disciplinaires ont été lancées à l'encontre de 5 autres fonctionnaires qui allaient, par la suite, être licenciés.

¹⁴ Des élections locales se sont déroulées le 28 octobre et le 4 novembre en Bulgarie. Les autorités ont eu vent de 179 cas allégués d'achat de voix. Le ministère public a ouvert 13 enquêtes le 22 novembre. La plupart d'entre elles ont été ouvertes à Pernik, Varna, Stara Zagora et Berkovitsa.

- *Mettre en œuvre intégralement la législation pertinente en matière de confiscation des avoirs d'origine criminelle*
- *Rendre compte régulièrement des enquêtes, mises en examen et condamnations nouvelles et en cours dans ce domaine, et les soumettre à un contrôle interne*
- *Publier les résultats de ces contrôles*
- *Mettre en œuvre la nouvelle législation pour lutter contre le blanchiment de capitaux*

Au cours de la période allant du 1^{er} juillet au 31 décembre 2007, la Bulgarie a ouvert 48 instructions préliminaires pour des infractions liées à la criminalité organisée; elle a enregistré 21 mises en examen et 24 condamnations définitives. L'évolution est certes positive, mais on ne dispose d'aucune analyse qualitative de ces données sous l'angle de l'efficacité du processus judiciaire et de la nature des condamnations. L'analyse, par la Commission, d'un échantillon d'affaires très médiatisées montre que depuis 2000, une seule d'entre elles a débouché sur un jugement définitif et que la moitié des affaires sont toujours à l'instruction¹⁵.

Le gouvernement a créé une *agence nationale de sécurité* en décembre 2007¹⁶ afin d'améliorer le bilan de la Bulgarie en matière de suivi judiciaire des délits graves. L'agence sera créée en fusionnant l'actuel service national de sécurité¹⁷, l'agence de renseignements financiers¹⁸ et l'agence de contre-espionnage militaire. L'agence nationale de sécurité sera placée sous l'autorité directe du Conseil des ministres et sera dotée de capacités opérationnelles autonomes. Telle qu'elle a été conçue, l'agence nationale de sécurité devrait être parfaitement en mesure de prendre l'initiative - dans la pratique - au cours de la phase d'instruction. Un renforcement parallèle du ministère public semble par conséquent opportun. Les pouvoirs de l'agence et les mécanismes de coordination avec les autres institutions compétentes au sein du ministère de l'intérieur doivent encore être décrits avec précision dans le droit dérivé et dans les accords de coopération institutionnelle. À cet égard, il importera de préciser les affaires qui relèveront de la compétence de l'agence et de veiller à ce qu'elle puisse effectuer des enquêtes en toute indépendance et témoigner devant les tribunaux.

3. SOUTIEN APPORTÉ DANS LE CADRE DU MÉCANISME DE COOPÉRATION ET DE VÉRIFICATION (MCV)

Une aide importante a été apportée à la Bulgarie dans le domaine de la justice et des affaires intérieures tant par les programmes de l'UE tels que Phare et la facilité

¹⁵ En l'absence d'une analyse qualitative du suivi judiciaire des affaires de criminalité organisée, la Commission a communiqué à la Bulgarie, comme échantillon type pouvant servir de base de discussion, une liste d'affaires médiatiques enregistrées entre 2000 et 2007. L'état des lieux fourni par la Bulgarie au sujet des 10 affaires enregistrées jusqu'en 2006 montre que des poursuites ont été engagées et des procédures judiciaires étaient en cours dans 3 affaires, qu'un accord entre le ministère public et le prévenu avait été proposé et est actuellement en cours d'examen par la cour suprême de cassation dans une affaire, qu'un accord entre le ministère public et le prévenu a pris effet dans une autre et que l'enquête est toujours en cours dans les 5 autres affaires, dont une enregistrée en 2002 et une en 2003.

¹⁶ Loi sur l'agence d'État «sécurité nationale», Journal officiel de Bulgarie n° 109 du 20/12/2007.

¹⁷ Service placé sous la tutelle du ministère de l'intérieur et chargé d'enquêtes spéciales et discrètes

¹⁸ L'intégration de l'agence de renseignements financiers dans la nouvelle agence nationale de sécurité peut avoir un impact sur la situation de la première au sein du réseau des CRF européennes (groupe d'Egmont) et doit être coordonnée avec les organes concernés.

transitoire que par les États membres.¹⁹ Ce domaine reste la priorité de l'aide communautaire d'après adhésion: plus de la moitié du budget de la facilité transitoire de l'UE prévu pour la Bulgarie est consacrée à ce secteur; une enveloppe spéciale de 6 millions d'euros est notamment affectée aux projets soutenant directement les progrès à réaliser pour atteindre les objectifs de référence fixés dans le cadre du MCV.

Les projets mis en œuvre dans le domaine de la justice et des affaires intérieures couvrent tout l'éventail des objectifs de référence. Une analyse plus approfondie des projets exécutés depuis 2003²⁰ montre que certains domaines, tels que la réforme judiciaire (objectif de référence n° 3) et la formation et l'équipement de la police et de la police des frontières (objectif de référence n° 5) ont bénéficié d'une aide substantielle et pourraient avoir atteint un certain niveau de saturation. L'aide en faveur de la lutte contre la corruption de haut niveau (objectif de référence n° 4) et de la lutte contre la criminalité organisée (objectif de référence n° 6) ne bénéficie pas d'un aussi large soutien. En outre, aucun projet n'a été lancé, jusqu'à présent, en matière de prévention de la corruption locale ou de la corruption dans des secteurs vulnérables tels que l'éducation et les soins de santé (objectif de référence n° 5).

L'aide fournie a eu une incidence sur les progrès accomplis par la Bulgarie. Les domaines concernés de très près par la coopération internationale tels que la réforme judiciaire et la gestion des frontières affichent de meilleurs résultats, en termes de respect des objectifs de référence, que les domaines qui ont reçu moins d'aide.

L'aide future devrait être axée sur le soutien de la lutte contre la corruption et la criminalité organisée. Elle devrait chercher à répondre directement aux priorités et aux besoins recensés dans le plan d'action élaboré par la Bulgarie. De manière générale, la préférence devrait être donnée aux missions d'assistance plus limitées et mieux ciblées qui respectent la capacité d'absorption des institutions bulgares et permettent une appropriation totale des résultats. Il semble opportun de supprimer de façon progressive et contrôlée l'aide dans les secteurs arrivés à saturation.

¹⁹ Le programme Phare à lui seul a accordé, depuis 2004, une aide de plus de 182 millions d'euros pour soutenir le domaine de la justice et des affaires intérieures en Bulgarie. La facilité transitoire sera mise en œuvre jusqu'en 2010. Dans le cadre des fonds structurels, une attention et une assistance particulières sont accordées à la mise en place d'une gestion financière saine et transparente des fonds communautaires, processus lié à la lutte contre la corruption. Une assistance technique sera apportée en faveur du suivi, de l'évaluation et du contrôle des projets ainsi que de l'élaboration d'un système unique d'information sur la gestion qui soit efficace et permette de fournir également des informations transparentes sur les interventions des Fonds et l'absorption des crédits. Au cours de l'exercice d'évaluation de la conformité, les auditeurs communautaires examineront les systèmes mis en place en Bulgarie et notamment dans quelle mesure les autorités sont disposées à lutter contre la fraude et la corruption. TAIEX a organisé un nombre important d'actions dans le domaine de la justice et des affaires intérieures en Bulgarie et tient en réserve un budget pour des actions futures.

²⁰ Afin de recenser les lacunes éventuelles en matière d'aide et de fournir un appui complet, un résumé du soutien accordé par l'UE et de l'assistance bilatérale apportée à la Bulgarie depuis 2003 dans les domaines considérés est présenté dans une liste jointe en annexe du présent rapport. Cette liste a été établie sur la base des données dont disposent les services de la Commission et des informations communiquées par les États membres. Toutes les données relatives à des projets individuels n'ont pas pu être répertoriées dans cette liste et la préférence a été accordée aux données agrégées afin de permettre une plus grande lisibilité. La série complète d'informations disponibles a cependant été communiquée à la Bulgarie et les suggestions présentées dans ce chapitre ont été examinées avec les autorités bulgares.

La Bulgarie est invitée à utiliser pleinement le budget important que l'Union européenne met à sa disposition dans le cadre de la facilité transitoire et de TAIEX. Les projets de plus grande envergure dont la mise en œuvre est prévue pour 2008 dans le cadre de la facilité transitoire et qui ne pourront produire des résultats concrets que dans un an ou deux doivent être complétés par des projets à court ou à moyen terme, souples et bien ciblés («jumelage léger»).

La Commission recommande aux États membres d'apporter à la Bulgarie une aide plus directe et plus concrète prenant la forme, par exemple, d'équipes d'enquête transfrontalières, d'une aide en faveur de programmes de protection des témoins, du partage de renseignements et de méthodologies dans le domaine financier, du détachement d'experts techniques auprès d'organismes luttant contre la criminalité organisée et la corruption, et de partenariats institutionnels dans ce domaine. Les programmes d'échange et les bourses d'étude avec des institutions telles que la nouvelle agence nationale de sécurité, le conseil supérieur de la magistrature et son inspection ou les services chargés des enquêtes et poursuites dans les affaires de corruption de haut niveau et de criminalité organisée pourraient constituer d'autres priorités.

4. CONCLUSION

Au cours de sa première année d'adhésion à l'Union européenne, la Bulgarie a poursuivi ses efforts pour remédier aux faiblesses susceptibles d'entraver l'application effective des législations, politiques et programmes de l'Union européenne. Toutefois, dans des domaines clés tels que la lutte contre la corruption de haut niveau et la criminalité organisée, elle n'a pas encore enregistré de résultats convaincants.

La mise à jour technique présentée dans ce rapport ne constitue pas une évaluation approfondie des progrès accomplis au regard des objectifs de référence mais la situation sur le terrain suscite des préoccupations auxquelles il convient de répondre avant que la Commission n'effectue une évaluation complète en juin. Si la Bulgarie continue à fournir des efforts en matière de réforme judiciaire (objectifs de référence n° 1 à 3) et de lutte contre la corruption à ses frontières, il convient toutefois de renforcer les mesures de lutte contre la corruption au sein de l'administration locale et dans les secteurs vulnérables tels que les soins de santé et l'éducation (objectif de référence n° 5). La Bulgarie doit en particulier intensifier ses efforts pour lutter contre la corruption de haut niveau (objectif de référence n° 4) et la criminalité organisée (objectif de référence n° 6).

La Commission reconnaît l'effort important qui a été accompli pour élaborer un plan d'action crédible. Ce plan d'action doit toutefois gagner en cohérence dans certains domaines et des lacunes doivent être comblées. Certaines actions doivent être décrites avec davantage de précision, des échéances doivent être fixées et les institutions chargées de l'exécution des différentes actions doivent être clairement identifiées²¹. La Commission suggère que le plan d'action soit rectifié sur ces points.

²¹ Les actions proposées dans le cadre de la réforme judiciaire (objectif de référence n° 3) et en particulier dans le cadre juridique du système judiciaire (objectifs de référence n° 1 et 2) sont détaillées et crédibles. Le plan d'action relatif aux objectifs de référence n° 4, 5 et 6, en revanche, est dépourvu d'objectifs précis et d'indicateurs de performances efficaces. Les mesures proposées (campagnes de sensibilisation, etc.) ne reflètent pas le niveau d'engagement nécessaire pour aborder ces questions. De plus, elles ne contiennent aucun élément d'information sur le cadre opérationnel sous-jacent nécessaire. Par exemple, la mesure 1.4. relevant de l'objectif de référence n° 5 fait mention d'enquêtes *annuelles* réalisées aux postes-frontières clés auprès de voyageurs et de conducteurs de camion au sujet du comportement adopté à l'égard de la corruption des fonctionnaires chargés du contrôle aux postes-frontières. Pour permettre de suivre de plus près les progrès réalisés, de telles enquêtes pourraient être menées tous les mois ou tous les trois mois aux postes-frontières les plus vulnérables. Elles pourraient aussi être réalisées en collaboration avec une organisation indépendante. En outre, elles pourraient être reliées à un plan d'action opérationnel concernant ces postes-frontières grâce à l'élaboration d'un programme détaillé de contrôles, d'inspections, de formation, etc. Un tel plan d'action pourrait alors reposer sur des données qualitatives permettant de procéder à une analyse des risques. La mise à jour permanente du plan d'action devrait faire l'objet d'un suivi rigoureux au moyen d'un mécanisme de coordination solide, fonctionnant au niveau central.

ANNEX

Overview of EU Assistance provided to Bulgaria in the area of Judicial Reform and the Fight against Corruption and Organised Crime²²

Benchmarks 1 and 2: Independence and Accountability of the Judicial System; Transparency and Efficiency of the Judicial Process

Projects focusing on the revision and implementation of the Bulgarian judicial procedure codes and projects strengthening key institutions in the judicial system such as the Supreme Judicial Council and the Prosecution Office have been implemented. The application of procedural legislation will continue to be supported through the Transition Facility.

Phare 2004-2006:

- Strengthening the Bulgarian Judiciary – Implementation of the new penal procedures code; strengthening the interagency cooperation between public prosecutor's office (PPO) and other concerning bodies in fighting organised crime and corruption (Oct 2006-Apr 2008: 878.600 EUR)
- Strengthening the Senior Judicial Council and improvement of magistrates' status (until Jul 2007: 1,2 MEUR)
- Remedy the Civil and Penal Procedures (ended early 2007: 1.2 MEUR)

Transition Facility 2007:

- Strengthening the uniform application of the new procedural legislation in Bulgaria (1,6 MEUR)

Main Bilateral Projects:

- Consultations to national legislation and further training in criminal law, harmonization of European Law and various topics, e.g. legal aid (2007: 88.000 EUR)

Main Projects with a total budget of at least 4.8 MEUR

²²

PHARE: Budgetary figures include Bulgarian national co-financing.

Bilateral Projects: Only larger bilateral projects are taken up in this list. In addition, various assistance missions, study visits and smaller activities have taken place.

Benchmark 3: Judicial Reform

An important budget for investment into IT technology and for training and strategic advice on structural reform of the judiciary was made available. Substantial support has been given to the establishment of a witness protection system. Future projects continue training activities and strengthen court management. Bilateral projects focused on various aspects of judicial reform including training and capacity building.

Phare 2004-2006:

- Training of magistrates and administrative staff (1,2 MEUR)
- Judicial Cooperation in Penal and Civil Matters (until 09/2007; 1 MEUR)
- Support for the Establishment and Strengthening of a Witness Protection System (6.2 MEUR)
- Several Projects investing into Information Technology for the Judiciary and providing Technical Assistance (total approx. budget 43 MEUR)

Transition Facility 2007:

- Strengthening the public management of the judiciary and court administration (1,8 Mio EUR)
- Further steps towards a higher quality of training in the judiciary (780.000 EUR)

European Social Fund: Operational Plan 2007-2013 (Administrative Capacity):

The ESF will fund several projects on the improvement of professionalism, transparency and accountability of the Bulgarian judicial system for a total budget of 12 MEUR. Project objectives include monitoring of the Administrative Procedure Code; development of IT systems; development and capacity building of the administrative court system; development of the Unified Information System.

Bilateral Projects:

- Consultation to national legislation and further training in administration of justice, administrative law and various topics: quality management workshops for judges and prosecutors (until Dec 2007: 38.000 EUR)
- Establishing European Union Law Documentation Centre for the Judiciary (Apr 2006-Mar 2008: 350.000 EUR)
- Strengthening the capacity of the Ombudsman of BG and the local public mediators to protect human rights, counteract corruption and promote good governance (Jan 2007-Dec2008: 350.000 EUR)
- Strengthening of institutional capacity of SIRENE bureau (in preparation: 325.000 EUR)
- Rendering of advice on strategic issues relating to the conceptual framework of the reforms of the structure of the Prosecutor's Office of the Republic of Bulgaria (Jan-Sept 2007: 74.500 EUR)
- Continued Development of Judiciary Training Capacities (Mar-Nov 2007: 35.000 EUR)
- Better Legal Training for magistracy (Apr 2006-2008: 101,000 EUR)
- Prosecution Office Reform (Jun 2006-2008: 80,700 EUR)

Main Projects with a total budget of at least 65.4 MEUR

Benchmark 4: High-Level Corruption

Several successive EU projects on capacity building for the fight against corruption have been implemented since 2004. This support will continue through both Phare and the Transition Facility. A number of bilateral advisers are active in this area and individual missions and training courses have been carried out through bilateral funds.

Phare 2004-2006:

- Strengthening the Capacity of the Anti-Corruption Commission to Counteract Corruption in Public Administration and Judiciary and the relevant law enforcement bodies - Technical Assistance (several projects since 2004, total budget: 7.2 Mio EUR)

Transition Facility 2007:

- Civil Society Development in the area of anti-corruption fighting (1,15 Mio EUR)
- Elaboration and strengthening of the Human Resources Management System in the Ministry of Interior as a factor in the fight against corruption among its personnel (1,5 Mio EUR)

Main Projects with a total budget of at least 9.85 MEUR

Benchmark 5: Local Corruption / Corruption at Borders

The EU has heavily invested in Border Control and in improving the effectiveness of Bulgarian police since 2003. A number of bilateral projects have also reinforced institutional capacity in this area. However, no larger projects directly addressing prevention aspects of local corruption and corruption in vulnerable sectors such as education and have been implemented.

Phare 2003-2006:

- 11 large projects modernising Border Police equipment, implementing EU best-practice in border control and improving the operative capacity of border police have been implemented since 2003/2004. (total budget: approx. 90 MEUR)
- Several projects address the general modernisation of Bulgarian Police and the improvement of its efficiency (total budget: approx. 25 MEUR)

Bilateral Projects (examples):

- Enhancing Anti-Corruption Practices within the Bulgarian Law Enforcement Agencies (Nov 2006 -Feb 2007)
- Border Justice (Aug 2006-Mar 2007: 125,000 EUR)

Main Projects with a total budget of at least 115 MEUR

Benchmark 6: Organised Crime

As yet, assistance for capacity-building of the key institutions responsible for the fight against organised crime has been relatively limited, except for important investment into Police. For the future an important budget for training and capacity development in this area has been foreseen. Bilateral projects focussed on a number of specific areas such as drugs trafficking, human trafficking or money laundering.

Phare 2004-2006:

- Modernising Bulgarian Police and Enhancing its efficiency (several projects since 2004, total budget: 16.46 MEUR)
- Further strengthening police investigation capacity (crime statistics, undercover operations and investigative techniques and forensics) (900,000 EUR)
- Improving of the Co-operation between the Financial Intelligence Agency and the Obligated Entities Enlisted by the Law on Measures against Money Laundering (150,000 EUR)
- Further Strengthening the Administrative Capacity of the Public Prosecutor's Office for fighting money laundering, organized crime and corruption on the high levels with an accent on confiscation of property acquired by crime (155,000 EUR)
- Improvement of Forensic Capacity for the Inspection of Crime Scenes (Phare 2006: 1.6 MEUR)

Transition Facility 2007:

- Enhancement of the administrative capacity of the Police in counteraction to drug crimes at national and regional level (600.000 EUR)
- Enhancement of the Ministry of Interior's capacity to fight organised crime (1 Mio EUR)
- Enhancement of the capacity of the Bulgarian police through the introduction of EU models and methods for crime analysis (580.000 EUR)
- Further strengthening the administrative capacity of the Financial Supervision Commission (money-laundering) (450.000 EUR)
- Improving and extending the level of training in the field of countering organized crime for Bulgarian MoI (620.000 EUR)
- Further strengthening forensic capacity of the expert services of Ministry of Interior for collection and examination of material traces for crime scenes (525.000 EUR)

Bilateral Projects:

- Illegal Migration (Nov 2007-Jun 2008: 24.000 EUR)
- "Development of a child-rights methodology to identify and support child victims of traffic" (Dec 2005-2007: 214.908 EUR)
- Raising the effectiveness of the Financial Intelligence Agency in monitoring of anti-money laundering and anti-terrorist financing compliance in entities of the non-financial sector (Jun-Nov 2007: 51.000 EUR)
- Explosives, Firearms, Ammunitions (Feb-Aug 2007: 39.500 EUR)
- Fight against money laundering
- Police cooperation programmes on (1)crime management (2) trafficking in human beings and illegal migration, (3) police and ethics

- Combating Money Laundering (Nov 2006-Jun 2007: 35,140 EUR)
- Murder Investigation – Building Capacity (Jul06-Mar 2007: 24,770 EUR)
- Identity Document Fraud Unit (Apr 2006-2007: 282,000 EUR)
- Improving anti-drugs intelligence capacity of BG Customs Agency (Nov 2006-Dec 2007: 105,000 EUR)

Main Projects with a total budget of at least 22.96 MEUR