



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 18.7.2012
COM(2012) 411 final

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

{SWD(2012) 232 final}

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

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

I. Le mécanisme de coopération et de vérification: soutien à la Bulgarie en matière de réforme de la justice et de lutte contre la corruption et la criminalité organisée

Dans le cadre des préparatifs d'adhésion de la Bulgarie à l'UE en 2007, il avait été convenu qu'il serait nécessaire de poursuivre les efforts dans des domaines fondamentaux, afin de combler certaines lacunes en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption et la criminalité organisée. Un cadre avait donc été créé pour soutenir la Bulgarie et suivre les progrès réalisés dans ces domaines: le mécanisme de coopération et de vérification (MCV)¹. Les six objectifs de référence définis couvrent l'indépendance et la responsabilisation du système judiciaire ainsi que sa transparence et son efficacité; les poursuites en matière de corruption de haut niveau et de corruption dans l'ensemble du secteur public; et la lutte contre la criminalité organisée. La décision prévoyait l'établissement de rapports réguliers par la Commission et la poursuite du mécanisme tant que ses objectifs n'auraient pas été remplis et les six objectifs de référence atteints².

Cinq ans plus tard, le présent rapport évalue si les objectifs du MCV ont ou non été atteints. Cette évaluation est le fruit de l'analyse figurant dans le rapport technique accompagnant le présent rapport. Elle dresse le bilan des réalisations à ce jour et fait le point sur le chemin qu'il reste à parcourir. Elle se penche sur les travaux réalisés au cours des cinq dernières années, la législation et les instruments qui ont été mis en place et les résultats qui s'en sont suivis. Au cours de cette période, il y a eu des moments où les progrès se sont accélérés et d'autres où des reculs ont été enregistrés. La coopération a été active à certaines occasions tandis qu'à d'autres, le MCV a été mal perçu et a fait l'objet d'une résistance. D'une manière générale, la Commission est convaincue que le MCV a largement contribué à la réforme en Bulgarie. Le présent rapport examine en particulier le caractère durable et irréversible du processus de réforme, notamment la question de savoir si l'appropriation par le pays est suffisamment solide pour permettre de garder le cap des réformes.

De nos jours, les composantes de l'Union européenne sont fortement interdépendantes. L'État de droit constitue l'une des valeurs fondamentales de l'UE et il suscite un vif intérêt commun, à l'image de celui de la population bulgare pour ces questions³. Un sondage Eurobaromètre a montré que 96 % des Bulgares considéraient que la corruption et la criminalité organisée étaient des problèmes importants pour leur pays, 92 % d'entre eux ayant une réponse similaire

¹ Conclusions du Conseil des ministres, 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 Elle prévoyait aussi la possibilité d'un mécanisme de sauvegarde, qui n'a pas dû être invoqué.

³ Les conclusions du Conseil européen des 28 et 29 juin prévoient l'engagement de l'UE, dans le pacte pour la croissance et l'emploi, de réduire les retards dans les systèmes judiciaires dans le cadre de la modernisation des administrations publiques (conclusions du Conseil européen du 29 juin 2012, p. 9).

en ce qui concerne les carences de leur système judiciaire. Le même sondage a aussi montré que 76 % des Bulgares estimaient que l'UE devrait contribuer à résoudre ces problèmes⁴.

Le MCV n'attend pas de la Bulgarie qu'elle obtienne de meilleurs résultats que ce qui se fait dans les autres États membres. Son but est d'aider le pays à parvenir à des résultats comparables à ceux des autres États membres, un objectif qui a les faveurs de 78 % des Bulgares⁵. Pour évaluer les progrès accomplis par la Bulgarie depuis l'adhésion, la situation dans d'autres États membres est un facteur important. La Commission a recours, dans le présent rapport, à des points de référence et à des indicateurs de comparaison, pour autant qu'ils soient disponibles⁶. Pour comparer les progrès réalisés par la Bulgarie à la situation dans d'autres États membres, la Commission a également fait appel à des experts de haut niveau représentant des professions clés s'occupant de ces questions⁷.

Depuis 2007, près de 41 millions d'EUR, prélevés sur le budget de l'UE, ont été consacrés au soutien de la réforme judiciaire en Bulgarie par le biais des Fonds structurels. À la fin du premier semestre 2012, 25 projets pour un montant de 13,6 millions d'EUR avaient été approuvés dans les domaines de la formation, du développement des ressources humaines, du renforcement des capacités et de l'assistance technique. Dans le même temps, plusieurs États membres ont soutenu la Bulgarie dans le cadre de projets bilatéraux dans tous les domaines de la réforme de la justice, notamment la réorganisation de la police et la lutte contre la corruption et la criminalité organisée⁸.

II. Analyse des progrès réalisés dans le cadre du MCV 2007-2012

L'évaluation globale par la Commission, dans le cadre du MCV, des progrès accomplis depuis l'adhésion de la Bulgarie montre que des avancées importantes ont été réalisées en ce qui concerne le cadre législatif de base. À des moments clés, le gouvernement bulgare a fait preuve d'une ferme volonté politique de parvenir à une réforme profonde et durable. Le défi consiste à présent à combler certaines lacunes stratégiques essentielles et à veiller à une mise en œuvre efficace. Au sein de la société bulgare, la volonté de procéder aux réformes contrôlées par le MCV a été variable. Une mise en œuvre plus cohérente est nécessaire pour coordonner les actions disparates. Cette gestion plus méthodique des réformes constituerait le meilleur indicateur du caractère durable et irréversible du processus.

Depuis 2007, la Bulgarie s'est engagée dans plusieurs réformes constitutionnelles et juridiques majeures. Bien qu'incomplètes, ces réformes ont contribué à la mise en place de structures importantes et parfois innovantes, visant en particulier à encourager une approche spécialisée des problèmes rencontrés. Des institutions clés telles que le Conseil supérieur de la magistrature et son Inspection sont entrées en fonction. De gros investissements ont été consacrés aux structures de lutte contre la criminalité organisée, ce qui a donné lieu à la création d'organismes spécialisés au niveau de l'appareil judiciaire et de la police. En outre,

⁴ Sondage Eurobaromètre Flash réalisé par la Commission en Bulgarie en mai 2012 (Eurobaromètre Flash 351: «Le mécanisme de coopération et de vérification pour la Bulgarie et la Roumanie» à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/public_opinion/index_fr.htm).

⁵ Eurobaromètre Flash 351.

⁶ Parmi les points de référence figurent les travaux du Conseil de l'Europe, de l'OCDE et des agences des Nations unies.

⁷ Les experts consultés en 2012 se composaient de professionnels de haut niveau d'Allemagne, d'Espagne, de France, d'Irlande, de Pologne, du Royaume-Uni et de Slovénie.

⁸ Rapport technique, p. 36.

des mesures importantes ont été prises pour améliorer le cadre juridique relatif à la confiscation des avoirs et à une coopération fructueuse avec d'autres États membres.

Les potentialités offertes par ce cadre n'ont toutefois pas encore été pleinement utilisées. Le Conseil supérieur de la magistrature a été doté de pouvoirs étendus pour gérer et diriger l'appareil judiciaire. Ces pouvoirs n'ont pas été utilisés pour administrer efficacement la magistrature, sur la base du mérite et de l'intégrité, ni pour promouvoir la cohérence et l'indépendance de la justice, éléments sur lesquels s'appuie la confiance de la population.

Le fait qu'une orientation de politique générale fasse toujours défaut a freiné les progrès. De nombreuses institutions ont pris des mesures utiles. Cependant, la portée limitée de ces mesures au sein des institutions en question et l'absence d'approche coordonnée continuent de susciter des interrogations à propos de l'orientation de la réforme. Au cours des cinq années d'existence du MCV, les gouvernements et parlements qui se sont succédé n'ont pas accordé la même importance à ces questions et ont affiché une détermination variable à obtenir des résultats. Un plan d'action pour la réforme de la justice a été adopté en 2010. Des principes fondamentaux tels que l'indépendance du pouvoir judiciaire n'ont pas toujours été intégralement respectés. Du fait du manque de constance, le processus de réforme n'a pas atteint le rythme nécessaire pour être accepté en tant qu'élément constitutif du développement de la Bulgarie.

Cette conclusion est renforcée par le fait que de nombreuses mesures importantes semblent avoir été prises essentiellement en raison de pressions extérieures. Le MCV a lui-même joué un rôle capital dans ce processus, rôle qui lui est reconnu de fait par l'opinion publique bulgare⁹. Il a aidé à maintenir le cap des réformes envers et contre les pressions et à encourager les changements demandant un certain courage dès lors qu'il s'agissait de toucher à des intérêts particuliers. Le fait qu'un aiguillon extérieur reste nécessaire pour avancer soulève des doutes quant au caractère durable et irréversible du changement.

Appropriation et mise en œuvre sont donc les éléments fondamentaux de la réalisation des objectifs de référence définis dans le MCV. Elles déterminent le caractère durable et irréversible du processus. La nomination du nouveau Conseil supérieur de la magistrature et du nouveau procureur général et leur action figureront parmi les indicateurs du caractère durable des réformes.

II.1 Réforme judiciaire 2007-2012

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

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

⁹ Ces conclusions sont soutenues par l'opinion publique. 71 % des personnes ayant répondu au sondage Eurobaromètre Flash réalisé en Bulgarie sont d'avis que l'action de l'UE, par le truchement du MCV, a eu une incidence positive sur les progrès obtenus dans le système judiciaire (67 % et 65 % sont du même avis en ce qui concerne respectivement la lutte contre la corruption et la lutte contre la criminalité organisée). Dans le même temps, une majorité des personnes interrogées estiment que la situation n'a pas évolué dans ces domaines, voire qu'elle s'est détériorée ces cinq dernières années (Eurobaromètre Flash 351).

cours de la phase pré-contentieuse

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

Lors de l'adhésion, la Bulgarie s'était engagée à renforcer l'indépendance, la responsabilisation et l'intégrité du système judiciaire et à garantir un processus judiciaire plus efficace, plus cohérent et plus transparent. Ces objectifs de réforme en profondeur nécessitaient des modifications de la législation, une réorganisation des structures et du personnel de la justice et des améliorations des procédures et de la pratique judiciaires. Ils exigeaient également des changements d'attitude au sein de la magistrature et parmi les autres acteurs du système judiciaire. Tout cela impliquait un engagement de la part de l'ensemble des autorités publiques, à savoir le parlement, le pouvoir exécutif et l'appareil judiciaire, ainsi que le soutien de la société civile.

Depuis 2007, la Bulgarie a mis en place plusieurs éléments importants pour traduire en actes ses engagements vis-à-vis l'UE. Dès le lendemain de l'adhésion, une série de mesures importantes ont été prises, notamment des amendements constitutionnels, une nouvelle loi relative au système judiciaire, un nouveau code de procédure civile, un nouveau code de procédure administrative ainsi que des modifications du code de procédure pénale. La première année d'adhésion à l'Union a également été marquée par la création de nouveaux organes judiciaires. Une inspection judiciaire indépendante a été mise en place et un nouveau Conseil supérieur de la magistrature est entré en fonction et a été doté de responsabilités étendues pour gérer l'appareil judiciaire¹⁰. Ces responsabilités incluent la gestion des ressources humaines de l'appareil judiciaire, notamment les nominations, les promotions, les évaluations et l'affectation du personnel. Le Conseil ayant aussi été chargé de tâches à caractère disciplinaire, il doit garantir la responsabilisation et l'intégrité du pouvoir judiciaire et veiller à ce que la pratique judiciaire réponde à des normes professionnelles élevées¹¹. Avec de telles attributions, le Conseil est devenu le principal acteur de la réforme judiciaire.

La Bulgarie a obtenu des résultats dans la mise en œuvre de ce nouveau cadre juridique et institutionnel. Pour la première fois, des contrôles indépendants des tribunaux et des bureaux des procureurs ont été effectués, des recommandations en matière de gestion des tribunaux et de pratique judiciaire ont été émises et une approche plus énergique a été adoptée en ce qui concerne les activités à caractère disciplinaire. La Bulgarie a par ailleurs amélioré les codes de procédure dans les trois branches du droit et a commencé à perfectionner la pratique judiciaire.

Ces efforts n'ont toutefois pas encore donné lieu à d'importantes améliorations en termes de responsabilisation et d'efficacité de l'appareil judiciaire. Les procédures judiciaires ont souvent une durée excessive¹². Quant aux procédures disciplinaires, elles manquent de

¹⁰ La structure du Conseil supérieur de la magistrature est définie dans la Constitution (rapport technique, p. 4, note de bas de page 6).

¹¹ Le Conseil supérieur de la magistrature est assisté dans ces domaines par l'Inspection judiciaire, les présidents des tribunaux et l'Institut national de justice (institution bulgare de formation des juges).

¹² Les statistiques de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) montrent que, de tous les États membres de l'UE, la Bulgarie compte le plus grand nombre d'arrêts de la CEDH en attente d'exécution.

cohérence et, dans de nombreuses affaires importantes, soit elles ont abouti à un non-lieu, soit elles n'ont pas eu d'effet dissuasif. Les évaluations, les promotions et les nominations dans l'appareil judiciaire ne sont toujours pas transparentes et ne s'appuient pas sur des critères objectifs et fondés sur le mérite. Jusqu'à présent, il n'existe pas de politique globale des ressources humaines permettant d'équilibrer les besoins en personnel et la charge de travail. Les mesures destinées à améliorer la pratique judiciaire semblent souvent superficielles et n'ont pas encore eu d'effet concret sur les résultats dans des affaires importantes. Des interrogations demeurent quant à l'indépendance de la justice.

Si certaines de ces faiblesses peuvent être attribuées à des carences dans l'application de la loi, elles reflètent également d'importantes lacunes en termes de structures, de procédures et d'organisation au sein du Conseil supérieur de la magistrature et du ministère public. Les prochaines élections du Conseil cet automne, de même que l'élection d'un nouveau procureur général et d'un nouveau président de la Cour suprême de cassation, seront déterminantes pour la Bulgarie en ce sens qu'elles lui permettront d'apporter la preuve de sa détermination à poursuivre sur la voie de la réforme de la justice.

Les structures mises en place offrent au pouvoir judiciaire la possibilité de faire avancer les réformes, de remédier au manque de confiance de la population envers la justice et de mettre en place un système fondé sur une gouvernance efficace et responsable. Cela pourrait contribuer à un juste équilibre entre efficacité, responsabilisation, intégrité et indépendance dans le système judiciaire. Mais cela exige du Conseil supérieur de la magistrature et du ministère public un engagement plus important et suffisamment solide pour oser aller à l'encontre d'intérêts particuliers profondément ancrés.

La participation de la société civile et d'associations professionnelles de magistrats à la réforme de la justice constitue une avancée importante depuis 2007. Les autorités bulgares devraient mieux exploiter ces ressources, coopérer davantage avec les partenaires étrangers et rassembler tous les acteurs clés autour d'un engagement commun en faveur de la réforme.

Indépendance, responsabilisation et intégrité du système judiciaire

Les amendements constitutionnels de février 2007 ont fixé le cadre pour l'indépendance du pouvoir judiciaire en Bulgarie. La Constitution confère à l'appareil judiciaire une très grande autonomie de gestion. Elle accorde toutefois également un rôle important aux organes politiques - la moitié des membres élus du Conseil supérieur de la magistrature et l'ensemble des inspecteurs judiciaires sont élus par le parlement¹³ - ce qui soulève des critiques de la part de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe¹⁴. Les magistrats non professionnels peuvent avoir une influence déterminante sur les décisions en justice alors qu'ils sont nommés par les pouvoirs politiques locaux¹⁵. Les rapports dans le cadre du MCV ont également attiré l'attention sur la question des nominations et des évaluations fondées sur le mérite¹⁶.

La grande majorité de ces arrêts concerne la durée excessive de la procédure pénale et de l'absence de recours effectif. Parmi les autres griefs figurent l'inefficacité des enquêtes et un usage excessif des armes à feu par la police. (Conseil de l'Europe: Surveillance de l'exécution des arrêts et des décisions de la CEDH, rapport annuel 2011 à l'adresse suivante: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Publications/CM_annreport2011_fr.pdf)

¹³ Les membres issus du parlement au sein du Conseil supérieur de la magistrature sont élus à la majorité simple tandis que les inspecteurs le sont à la majorité des deux tiers.

¹⁴ Rapport technique, p. 5, note de bas de page 7.

¹⁵ Rapport technique, p. 18.

¹⁶ Plus récemment, COM(2011) 459 final, p. 8.

Ces sujets de préoccupation ont été confirmés par le fait que plusieurs nominations à des postes élevés de la magistrature par le parlement et le Conseil supérieur de la magistrature ont manqué de transparence et d'objectivité et fait l'objet d'allégations d'ingérence politique¹⁷. L'indépendance est également remise en cause à la suite d'une série de critiques politiques directes à l'encontre de différents magistrats, la révocation de l'appareil judiciaire du président de l'Union des juges par le Conseil supérieur de la magistrature suscitant des inquiétudes dans ce contexte¹⁸. Le Conseil n'a entrepris aucune action claire pour protéger l'indépendance du pouvoir judiciaire dans ces affaires. L'impression générale est un non-respect de la séparation des pouvoirs de l'État, ce qui a des conséquences directes sur la confiance que la population entretient à l'égard de la justice.

Les mêmes amendements constitutionnels de 2007 et l'adoption d'une nouvelle loi révisée relative au système judiciaire la même année ont également jeté les bases d'une véritable politique en matière d'intégrité et de responsabilisation du système judiciaire. L'immunité des magistrats a été limitée à l'exécution de leurs tâches professionnelles et une inspection judiciaire indépendante a été mise en place. En 2009, la Bulgarie a adopté un code de déontologie de la magistrature et créé un comité central chargé de l'intégrité au sein du Conseil supérieur de la magistrature¹⁹. Les modifications législatives de 2010 ont fait de l'évaluation de l'intégrité une étape obligatoire de l'évolution de carrière et de la promotion au sein de l'appareil judiciaire et donné lieu à la mise en place de structures locales chargées de cette évaluation. C'est ainsi que l'appareil judiciaire bulgare a vu naître une véritable activité disciplinaire en son sein²⁰.

La plupart de ces procédures disciplinaires ont été lancées à la suite de contrôles effectués par l'Inspection, qui a commencé à être opérationnelle en 2008. L'Inspection a également activement défendu son point de vue sur les questions disciplinaires au sein du Conseil supérieur de la magistrature et a obtenu le droit de faire appel de décisions disciplinaires en 2009. Elle formule des recommandations précises aux présidents des tribunaux. L'activité de contrôle de l'Inspection constitue une contribution positive à l'amélioration de la discipline et de la responsabilisation du système judiciaire dans la mesure où ce type d'activité n'existait pas auparavant²¹. L'Inspection ne s'est toutefois pas employée à trouver des solutions aux

¹⁷ Les rapports de la Commission au titre du MCV du 20 juillet 2011 [COM(2011) 459 final, p. 4] et du 8 février 2012 [COM(2012) 57 final, p. 2] faisaient part d'inquiétudes liées au manque de transparence et d'objectivité des nominations à des postes élevés de la magistrature dans ce contexte (rapport technique, pp. 6 et 14).

¹⁸ À la suite d'accusations d'influence et de partialité dans des affaires de criminalité organisée lancées par un membre du gouvernement, des juges du tribunal municipal de Sofia ont introduit un recours devant le Conseil supérieur de la magistrature en février afin de protéger l'indépendance de la justice et d'établir les faits dans les affaires en question. Le juge mis en cause a également introduit une action en justice pour diffamation. Il a ensuite été révoqué de l'appareil judiciaire par le Conseil supérieur de la magistrature le 12 juillet, pour avoir retardé la publication des motivations dans une affaire en justice. Cela a donné lieu à des débrayages et à des manifestations dans plusieurs tribunaux, notamment de la part d'un grand nombre de juges de la Cour suprême de cassation.

¹⁹ Des experts indépendants consultés par la Commission ont cependant fait part de leurs préoccupations quant à l'absence de séparation des rôles au sein du Conseil (rapport technique, p. 13, note de bas de page 49).

²⁰ Il y a eu peu d'actions disciplinaires avant 2007 et la création d'une inspection judiciaire indépendante. Au total, le Conseil supérieur de la magistrature a statué sur 179 affaires disciplinaires entre octobre 2007 et décembre 2011. Le nombre de sanctions est passé de 15 en 2008 à 24 en 2009 et 34 en 2010 avant de retomber à 13 en 2011.

²¹ L'Inspection effectue des contrôles réguliers et ponctuels de la gestion des tribunaux locaux et des bureaux des procureurs. Elle a assuré le suivi de plaintes et également mené des enquêtes sur des

lacunes systématiques en matière de responsabilisation et de pratique judiciaire. Elle n'a, par exemple, pas émis de recommandations dans des domaines tels que le système aléatoire d'attribution des affaires ni remédié à des carences importantes et récurrentes de certaines pratiques judiciaires²².

Les activités disciplinaires menées depuis 2007 témoignent d'une certaine indulgence et d'une réticence à s'attaquer aux affaires graves, notamment celles ayant trait à l'intégrité. Deux affaires emblématiques de prétendu trafic d'influence dans l'appareil judiciaire n'ont fait l'objet de poursuites qu'à la suite d'une forte pression de l'opinion publique²³. Le fait que la Cour suprême administrative ait réussi à s'opposer aux sanctions disciplinaires témoigne de carences dans sa jurisprudence, les procédures disciplinaires du Conseil supérieur de la magistrature ou le droit qu'il conviendrait d'analyser et de corriger. Il y aurait également lieu de se pencher sur l'absence de suivi pénal, le ministère public n'ayant pas enquêté systématiquement sur les magistrats concernés dans ces affaires. Cette situation a un lien avec le bilan globalement insatisfaisant de l'appareil judiciaire en matière de poursuites dans les affaires de corruption au sein de ses propres rangs²⁴.

D'une manière générale, la jurisprudence disciplinaire elle-même n'a pas été cohérente. La Bulgarie n'a pas non plus été capable d'introduire correctement l'intégrité dans le système de promotion et d'évaluation de l'appareil judiciaire en dépit des modifications apportées à la loi relative au système judiciaire de 2010. Les vérifications d'intégrité ont été formalistes et sans grand effet préventif. Dans certains cas, les ONG ont été utilisées pour mettre des informations pertinentes à la disposition du public. Plusieurs nominations à des postes de haut niveau au cours de cette période ont manqué de transparence et font toujours l'objet d'allégations d'ingérence politique et de défaut d'intégrité²⁵. L'incapacité des hautes instances judiciaires à définir et à mettre en œuvre une stratégie de lutte contre la corruption²⁶ a aliéné des pans entiers de la justice et peut être considérée comme contribuant au faible degré de confiance de la population dans ce secteur²⁷.

Efficacité du processus judiciaire

Le Conseil supérieur de la magistrature est responsable de la politique des ressources humaines dans l'appareil judiciaire. Il est notamment chargé du recrutement initial, de l'organisation de la formation par le biais de l'Institut national de justice, des évaluations

questions particulières, par exemple les retards dans certaines affaires. Fin 2011, l'Inspection avait procédé à l'évaluation complète de l'ensemble des tribunaux de districts.

²² Rapport technique, p. 7.

²³ Toutes les sanctions disciplinaires ont été annulées par la Cour suprême administrative dans l'une des deux affaires. Rapport technique, pp. 14-15.

²⁴ Cela a été mis en avant dans plusieurs rapports au titre du MCV, notamment les documents COM(2011) 459 final, p. 4 et COM(2012) 57 final, pp. 2-3.

²⁵ Des questions relatives à l'intégrité se sont posées à l'occasion de la nomination de présidents de plusieurs juridictions supérieures, de l'Inspection du Conseil supérieur de la magistrature et de certains membres de ce Conseil. (rapport technique, pp. 6 et 14 et COM(2011) 459 final, p. 4.

²⁶ Par exemple, l'examen par l'Inspection des lacunes du système aléatoire d'attribution des affaires n'a débouché jusqu'à présent sur aucune mesure corrective concrète (rapport technique, pp. 7 et 9).

²⁷ Parmi les habitants de tous les États membres, les Bulgares sont ceux qui ont la perception la plus négative de la fréquence et de l'ampleur de la corruption dans le secteur de la justice. En septembre 2011, 76 % de l'ensemble des personnes interrogées en Bulgarie estimaient que la corruption était répandue au sein de l'appareil judiciaire. Cette perception s'est néanmoins légèrement améliorée depuis 2009 (Eurobaromètre spécial n° 374 sur la perception de la corruption dans l'UE, publié en février 2012).

régulières, des promotions et des nominations aux postes élevés de la magistrature. Les modifications législatives de 2010 ont confié au Conseil supérieur de la magistrature différentes tâches dont l'évaluation de la charge de travail, l'adaptation des domaines de compétence, la réaffectation des ressources et, s'il y a lieu, la fermeture de tribunaux. Le Conseil dispose donc de tous les pouvoirs nécessaires pour gérer de manière appropriée les ressources humaines et les structures judiciaires dans l'intérêt de l'efficacité de la justice.

L'examen rétrospectif de la période écoulée depuis 2007 permet de mettre en évidence certaines difficultés dans la manière dont le Conseil supérieur de la magistrature s'est acquitté de ses responsabilités dans ce domaine. Tout d'abord, le Conseil a été incapable de mettre dûment en pratique les objectifs de la loi révisée relative au système judiciaire en ce qui concerne les promotions. Le système tel qu'il est pratiqué ne garantit pas aux magistrats une évolution de carrière fondée sur les compétences professionnelles, pas plus qu'il ne permet de prendre dûment en considération les questions d'intégrité. Bien que de nouveaux critères d'évaluation aient été définis dans la loi, ils n'ont pas été utilisés de manière à refléter correctement les écarts de performance²⁸. Les faiblesses du système d'évaluation ont également une incidence sur les procédures de promotion et ont donné lieu à de fréquents recours devant les tribunaux contre des décisions de promotion²⁹.

Les promotions et les recrutements initiaux ne se sont pas déroulés selon un calendrier cohérent et prévisible³⁰, fondé sur une évaluation des besoins en personnel et sur une stratégie de réponse à ces besoins. Entre 2009 et 2011, aucune décision de promotion n'a été prise. Il en a résulté un nombre élevé de postes vacants dans certains tribunaux, qui ont été pourvus par des détachements - une procédure en dehors du système de promotion reposant uniquement sur un accord entre présidents de tribunaux³¹.

Il existe des différences importantes de charge de travail entre les tribunaux de Sofia et les autres juridictions du pays³². Ces disparités ont entraîné de sérieux retards dans plusieurs tribunaux, en particulier dans la publication de la motivation des décisions de justice. Ces retards constituent un réel obstacle à l'efficacité du processus judiciaire. Ils ont également une incidence sur l'indépendance du pouvoir judiciaire: une charge de travail élevée dans de nombreux tribunaux entraînant souvent des retards dans la publication des motivations, un grand nombre des juges se trouvent en situation d'infraction technique. Des associations professionnelles se sont inquiétées de ce que cela ouvrait la voie à un traitement subjectif,

²⁸ Rapport technique, p. 13. À titre d'exemple, le Conseil supérieur de la magistrature a reconnu que dans les évaluations effectuées en 2011, la note «très bon» a été attribuée à 98 % de l'ensemble des magistrats.

²⁹ En mai, une décision de promotion du Conseil supérieur de la magistrature a été annulée par la Cour suprême administrative qui a estimé que le Conseil n'avait pas tenu compte des résultats universitaires du candidat de manière appropriée.

³⁰ Rapport technique, p. 13, note de bas de page 46.

³¹ En fait, les détachements équivalent à des promotions et concernent principalement les tribunaux et les bureaux des procureurs de Sofia. En 2011, le nombre total de juges et de procureurs détachés s'élevait à 265 alors qu'il existait 294 possibilités de promotion et de mutation.

³² Selon les estimations de professionnels du droit, la charge de travail du Tribunal municipal de Sofia est huit fois plus élevée que celle des autres tribunaux de première instance, la situation du Tribunal régional de Sofia étant jugée pire encore. Les réaffectations de postes sont restées limitées, soit de 20 à 30 mutations en moyenne par an (rapport technique, p. 14). Aucune décision de fermeture complète de tribunaux et de réaffectation du personnel n'a encore été prise.

faisant valoir que certains de leurs membres avaient été sanctionnés alors que dans d'autres cas, la publication tardive de la motivation avait été tolérée par l'Inspection judiciaire³³.

Des procédures et une pratique professionnelle efficaces au sein de la police, du ministère public et des tribunaux constituent également des conditions essentielles à un processus judiciaire plus efficace et plus cohérent. Depuis 2007, la Bulgarie a amélioré les trois codes de procédure qui couvrent le droit pénal, le droit civil et le droit administratif³⁴. Cela a permis à la police d'améliorer ses pratiques d'enquête et a facilité le recours aux éléments de preuve devant les tribunaux. Cela a également permis aux tribunaux de désigner des avocats de la défense de réserve pour limiter les risques de retard et a permis au ministère public de faire appel des décisions des tribunaux de renvoyer certaines affaires aux fins d'une enquête supplémentaire. En 2010, la Bulgarie s'est également attelée à l'élaboration d'un nouveau code pénal, le code actuel étant dépassé et inadapté à la lutte contre de nombreuses formes nouvelles de criminalité telles que la corruption, l'abus de pouvoir et la criminalité organisée³⁵. Les travaux relatifs au nouveau code pénal ayant progressé à un rythme inégal, l'objectif initial de présenter un premier projet en vue d'un débat public au début de l'année 2013 a dû être reporté.

Les faiblesses de la pratique judiciaire et des méthodes d'enquête, notamment dans les affaires de corruption de haut niveau et de grande criminalité organisée, sont mises en évidence par la Commission depuis 2008³⁶. La Bulgarie a, dans un premier temps, réagi aux préoccupations émises par la Commission en faisant procéder au suivi d'un certain nombre d'affaires d'intérêt public par le Conseil supérieur de la magistrature, par le biais d'actions de formation et de contrôles par l'Inspection, afin d'établir si les règles de procédure avaient été respectées par les juges. La réforme des procédures pénales en 2010 s'est également accompagnée d'une réorganisation structurelle des enquêtes policières, d'une extension des activités d'enquête à un nombre beaucoup plus important de fonctionnaires de police, ainsi que de l'organisation d'actions de formation et de la mise à disposition d'équipements à cette fin.

Ces mesures ont contribué à l'accélération de certaines affaires devant les tribunaux mais ont eu peu d'effets sur les affaires les plus importantes de corruption de haut niveau et de criminalité organisée suivies par la Commission. À la suite d'un examen détaillé de certaines affaires importantes, le rapport au titre du MCV de juillet 2011 recommandait une analyse en profondeur des structures organisationnelles et des procédures judiciaires ainsi que la mise en œuvre d'un plan d'action en coopération avec des experts internationaux et supervisé conjointement par la société civile³⁷. Il s'agissait en particulier de répondre à la nécessité de faire en sorte que les différentes institutions agissent collectivement et non comme des organismes distincts poursuivant leurs propres stratégies. La Bulgarie a réagi en prenant un certain nombre de décisions structurelles et organisationnelles à l'égard du ministère public et concernant sa coopération avec d'autres instances importantes. Ces mesures n'ont pas encore donné lieu à des améliorations sensibles en termes de résultats obtenus par la police et l'appareil judiciaire dans les affaires de corruption de haut niveau et de criminalité organisée (voir ci-dessous). En outre, les autorités chargées de faire appliquer la loi et l'appareil

³³ Un cas cité dans ce contexte est résumé dans la note de bas de page 18.

³⁴ Un nouveau code de procédure civile a été adopté en juillet 2007, tandis que le code de procédure administrative a été modifié en 2007 et 2011 et le code de procédure pénale modifié en 2010. Rapport technique, pp. 10-12.

³⁵ Rapport technique, p. 9.

³⁶ Rapport technique, p. 16.

³⁷ COM(2012) 459 final, p. 8, recommandations f et g.

judiciaire n'ont toujours pas procédé à une évaluation complète et indépendante des faiblesses des structures et des procédures existantes. En conséquence, l'éventuelle l'incidence des mesures prises par la Bulgarie dans ce cadre depuis l'été dernier n'est pas encore visible.

Dans ce contexte, il est important de souligner l'importance de la cohérence judiciaire. Une récente consultation au sein de l'appareil judiciaire a montré qu'un profond désaccord régnait entre les juges sur les conditions d'application de la détention préventive aux prévenus dans les affaires pénales graves. Un tel désaccord dans des domaines aussi importants suscite de vives inquiétudes et met en lumière les carences des autorités judiciaires dans la recherche d'une cohérence, la Cour suprême de cassation étant le principal acteur dans ce domaine. Une stratégie proactive de cette cour visant à recenser les incohérences dans l'interprétation de la législation dans tous les domaines concernés et à y remédier pourrait s'avérer particulièrement bénéfique, notamment à l'appui des mesures prises par la Bulgarie pour lutter contre la criminalité organisée et la corruption³⁸. En outre, la Bulgarie n'a toujours pas publié intégralement les décisions de justice et les motivations sous un format uniforme.

Réforme du système judiciaire

Les lacunes en matière de responsabilisation de l'appareil judiciaire et d'efficacité du processus judiciaire doivent être comblées en s'appuyant sur les principales institutions qui contribuent aux avancées dans ces domaines, en particulier le Conseil supérieur de la magistrature et le ministère public. C'est pourquoi la Commission a recommandé une réforme en profondeur de ces institutions, ainsi qu'une analyse et une amélioration des structures d'organisation et de la pratique professionnelle dans les affaires pénales graves³⁹. Bien que certaines mesures limitées aient été prises au niveau du ministère public⁴⁰, ces recommandations sont, pour l'essentiel, restées sans effet.

La réforme du Conseil supérieur de la magistrature a fait l'objet d'une attention soutenue, car le mandat du Conseil actuel touche à sa fin. L'intérêt porté au Conseil s'est trouvé encore renforcé lorsque deux de ses membres ont démissionné en 2011, déçus par l'incapacité du Conseil à améliorer sensiblement la responsabilisation et l'intégrité du système judiciaire et par l'absence de transparence dans son organisation interne. Plusieurs tribunaux ont refusé de participer à l'élection de nouveaux membres, estimant que l'actuel Conseil avait perdu toute légitimité pour représenter le pouvoir judiciaire.

Cette polémique a amené le ministère de la justice à envisager une réforme des élections au Conseil et a débouché sur diverses contributions émanant de l'appareil judiciaire et de la société civile pour promouvoir une réforme en profondeur des modalités d'organisation et

³⁸ Entre 2007 et 2011, la Cour suprême de cassation n'a émis que cinq décisions interprétatives concernant des délits de criminalité organisée et de corruption.

³⁹ Ces recommandations ont été faites par la Commission dans le rapport au titre du MCV (points 1 et 3, p. 8), adopté le 20 juillet 2011 [COM(2011) 459].

⁴⁰ Par exemple, le ministère public a créé deux nouveaux départements chargés de la lutte contre la criminalité financière et un département spécialisé dans la justice pour mineurs. La Bulgarie doit encore prendre des mesures pour renforcer l'indépendance interne du ministère public afin de garantir des enquêtes indépendantes, objectives et efficaces. Elle doit notamment remédier à l'absence, en droit bulgare, de garanties suffisantes d'indépendance des enquêtes relatives à des délits dont le procureur général ou d'autres fonctionnaires de haut rang proches de ce dernier pourraient être soupçonnés (CEDH 1108/02 Kolevi, arrêt du 5.11.2009, final le 5.2.2010).

d'élection du Conseil⁴¹. Certaines des inquiétudes soulevées dans ce contexte ont été confirmées par des experts consultés par la Commission⁴².

Les élections du nouveau Conseil à l'automne prochain offrent une occasion unique de renforcer sa responsabilisation et sa légitimité au sein du système judiciaire et auprès du public. Elles devraient constituer le point de départ d'une réforme plus fondamentale du Conseil lui permettant de mieux remplir son rôle constitutionnel. C'est pourquoi la Commission a recommandé aux autorités bulgares l'élection directe de ses membres provenant de l'appareil judiciaire, premier pas important pour remédier aux carences du système actuel. Bien que le gouvernement bulgare ait en principe approuvé l'élection au suffrage direct du Conseil supérieur de la magistrature, il a estimé qu'il était impossible de l'organiser correctement cet automne. Les modifications de la loi relative au système judiciaire adoptées en juin constituent un grand pas en avant en termes de transparence de la procédure électorale pour les prochaines élections de son quota parlementaire et de son quota judiciaire. Ce dernier sera toutefois encore élu au suffrage indirect, de sorte que le Conseil supérieur de la magistrature devra attendre cinq années supplémentaires avant de pouvoir être entièrement élu au suffrage direct⁴³. D'après les premiers rapports, même si les exigences de transparence constituent une avancée, le report de l'élection au suffrage direct cette année a donné lieu à des incohérences de procédures et a conféré aux présidents des tribunaux un rôle prépondérant dans le choix des délégués.

Les prochaines élections offrent néanmoins l'occasion de choisir des membres déterminés à faire jouer un rôle plus actif au Conseil supérieur de la magistrature lors de son prochain mandat. Le parlement et le pouvoir judiciaire pourront se concentrer sur plusieurs critères tels que le niveau d'études et les qualifications professionnelles, ainsi que l'intégrité et une vision pour l'avenir. La transparence devrait impliquer, d'une part, que les candidats fassent l'objet d'un examen attentif par la société civile et par le parlement et, d'autre part, que l'appareil judiciaire accepte d'être tenu pour responsable de ses choix.

L'amélioration de la structure, des procédures et de l'organisation du Conseil est importante pour la réussite de son prochain mandat. Les nouveaux dirigeants du Conseil peuvent revoir le rôle de ce dernier en se fondant sur une analyse approfondie de son mandat actuel. Les idées émises par les associations professionnelles et la société civile au début de cette année peuvent être source d'inspiration pour le nouveau Conseil. Les prochaines élections du procureur général et du président de la Cour suprême de cassation constitueront un test préliminaire à cet égard. Le nouveau Conseil pourrait faire en sorte que les élections à ces postes les plus importants de la magistrature du pays soient emblématiques d'une nouvelle approche, caractérisée par une procédure ouverte et transparente, des critères clairs et une véritable mise en concurrence.

⁴¹ Des propositions en vue d'une réforme en profondeur du Conseil supérieur de la magistrature ont été présentées au ministre de la justice en février 2012 par une association composée des principales organisations professionnelles et d'ONG actives dans le domaine de la réforme de la justice. Rapport technique, p. 16.

⁴² Les experts ont notamment mis en avant l'absence de séparation formelle, au sein du Conseil, entre la section des juges et celle des procureurs. Ce point a déjà été souligné dans les avis de la commission de Venise du Conseil de l'Europe, de même que la forte politisation des nominations.

⁴³ Les candidatures seront publiées deux mois avant la date des élections et des auditions publiques de l'ensemble des candidats seront organisées afin d'offrir un droit de regard au public. Une élection indirecte à laquelle participera un nombre deux fois plus important de délégués aura lieu cet automne. L'élection directe du Conseil est prévue pour les prochaines élections en 2017.

II.2 Lutte contre la criminalité organisée 2007-2012

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 avoirs des délinquants. Rendre compte des enquêtes, mises en examen et condamnations nouvelles et en cours dans ces domaines

Lors de son adhésion, la Bulgarie s'est engagée à engranger des résultats convaincants dans la lutte contre la criminalité organisée. Pour cela, elle doit apporter la preuve de la capacité des autorités chargées de faire appliquer la loi ainsi que du pouvoir judiciaire à enquêter avec succès sur des affaires importantes liées à la criminalité organisée, à les poursuivre et à les juger afin d'obtenir des effets dissuasifs efficaces. Les problèmes essentiels incluent la saisie et la confiscation systématiques des avoirs, l'amélioration de la pratique professionnelle de la police, du ministère public et des tribunaux, ainsi que la mise en place de structures et d'une coopération efficaces entre la police, le ministère public et d'autres autorités administratives.

En 2010, les actions menées contre la criminalité organisée se sont intensifiées grâce au rôle plus actif de la police, ainsi qu'à quelques réformes procédurales et institutionnelles attendues depuis longtemps qui ont été menées à bien. Ces efforts ont abouti à la mise en place d'un appareil institutionnel plus solide et à l'instauration de procédures meilleures, ce qui a suscité la confiance des autorités chargées de faire appliquer la loi dans d'autres États membres de l'UE⁴⁴. Les ressources attribuées aux enquêtes policières ont été augmentées de manière importante⁴⁵. Les résultats ne sont toutefois pas encore très convaincants aux stades de l'instruction et du procès pour venir à bout de cette forme de criminalité. Il reste un grand nombre d'affaires non résolues ou retardées dans ce domaine alors que certains observateurs indépendants décrivent toujours la criminalité organisée comme un défi essentiel pour l'État et la société⁴⁶, avis qui est partagé par l'opinion publique⁴⁷.

Le cadre institutionnel pour la lutte contre la criminalité organisée a été adapté à plusieurs reprises depuis 2007⁴⁸. La tendance générale qui a été suivie est celle d'une plus grande spécialisation, d'une formation plus poussée et d'enquêtes de sécurité plus soignées⁴⁹. Des équipes spécialisées communes pour les affaires de criminalité organisée ont été créées, en 2010, au niveau du ministère public dans cinq tribunaux de district, tandis qu'en 2012, un

⁴⁴ Europol a constaté une amélioration de la coopération de la Bulgarie avec les autorités chargées de faire appliquer la loi dans d'autres États membres, qui a contribué au succès de plusieurs opérations conjointes.

⁴⁵ Le nombre d'enquêteurs dans la police est passé de 2 000 en 2010 à 6 000 en 2011 et devrait atteindre 8 000 au total. [SEC(2011) 967 final, p. 18].

⁴⁶ Europol considère que la criminalité organisée bulgare est unique en son genre dans l'UE dans la mesure où elle influence considérablement l'économie en tant que plateforme pour influencer le processus politique et les institutions de l'État. Le chiffre d'affaires annuel des douze activités les plus importantes dans la criminalité organisée bulgare est estimé à 1,8 milliard d'EUR par an, soit 4,8 % du PIB. (Serious and Organised Crime Threat Assessment 2010-2011. Centre pour l'étude de la démocratie, Sofia. Avril 2012, p.5). Europol a également noté que le nombre d'enquêtes ouvertes en Bulgarie, bien qu'il augmente, reste toujours limité par rapport à l'ampleur du phénomène de la criminalité organisée.

⁴⁷ 96 % des personnes ayant répondu à un sondage Eurobaromètre Flash réalisé en Bulgarie en mai 2012 considèrent que la criminalité organisée est un problème important (Eurobaromètre Flash 351).

⁴⁸ Rapport technique, p. 31.

⁴⁹ Le renforcement général en 2010 de la section enquête de la police a également eu un effet positif sur les capacités de la police dans ce domaine.

nouveau parquet central et un nouveau tribunal, tous deux spécialisés dans les affaires de criminalité organisée, ont commencé à fonctionner⁵⁰. L'approche suivie est conforme aux recommandations émises dans les rapports successifs au titre du MCV⁵¹.

Ces nouvelles structures spécialisées au niveau de la police, du ministère public et des tribunaux attestent donc de la volonté de la Bulgarie de s'attaquer à la criminalité organisée. Jusqu'à présent, cependant, elles n'ont pas encore été en mesure de montrer leur efficacité par une réussite des enquêtes, des poursuites et des procès dans les affaires importantes. À quelques très rares exceptions près, le tribunal spécialisé s'est contenté, jusqu'à présent, de juger des affaires mineures étant donné que la législation ne lui permet pas de donner la priorité aux affaires les plus importantes⁵². Les contraintes de personnel subies par le ministère public et le tribunal aggravent la situation. Une seconde lacune importante de la législation réside dans le fait qu'elle ne permet pas au tribunal de poursuivre les délits de corruption qui sont en réalité souvent liés à la criminalité organisée. Ces nouvelles structures et réformes qui viennent s'ajouter au renforcement général des procédures pénales et à la réforme des enquêtes policières font clairement montre de l'intérêt manifesté par la Bulgarie pour un changement radical dans ses moyens de lutte contre la criminalité organisée.

L'obtention de meilleurs résultats dans la confiscation des avoirs est un élément dissuasif important pour la lutte contre la corruption et la lutte contre la criminalité organisée. Peu de progrès ont été enregistrés dans ce domaine pendant les cinq premières années qui ont suivi l'adhésion, les saisies et les confiscations d'avoirs dans les affaires importantes de criminalité organisée et de corruption de haut niveau ayant été peu nombreuses. Mais l'année 2011 a été marquée par une augmentation importante des montants des avoirs confisqués en Bulgarie et par une approche plus proactive et rigoureuse de la commission chargée de la confiscation des avoirs sous l'impulsion de son nouveau directeur. La démission, cependant, de ce dernier en 2012, pour des motifs de soutien politique insuffisant, a fait douter de la durabilité de cette amélioration et a mis en évidence des obstacles plus vastes à la confiscation performante des avoirs⁵³.

Le parlement a adopté, en mai, une nouvelle loi sur la confiscation des avoirs afin d'améliorer les résultats de ces saisies⁵⁴. Pour la première fois, cette loi offre la possibilité de confisquer des avoirs illégaux via une procédure auprès des tribunaux civils, qui ne nécessite aucune condamnation préalable, et qui peut être lancée dès l'ouverture d'une enquête judiciaire pour toute une série de délits graves et pour certaines infractions administratives. Par l'adoption de cette loi, qui a exigé un effort particulier du gouvernement devant le parlement, la Bulgarie a réagi de manière positive aux recommandations qui lui étaient faites depuis longtemps par la communauté internationale ainsi que par de nombreux professionnels du droit bulgares. La Commission et les États membres ont manifesté leur soutien à cette approche et fourni des encouragements⁵⁵. Cette loi ne reflète pas toutes les recommandations faites dans les rapports

⁵⁰ Rapport technique, p. 32.

⁵¹ COM(2009) 402 final, p. 7; COM(2010) 400 final, p. 8; COM(2011) 459 final, p. 9.

⁵² Le code pénal bulgare définit la criminalité organisée comme des infractions pénales commises par trois individus ou plus.

⁵³ Rapport technique, p. 34.

⁵⁴ Une contestation constitutionnelle a été enregistrée début juillet.

⁵⁵ Après un premier échec au parlement en juillet 2011 et les recommandations de la Commission dans deux rapports consécutifs au titre du MCV préconisant une reprise du projet de loi, plusieurs ambassadeurs des États membres sont intervenus publiquement en mai pour soutenir le projet et la Commission a apporté des conseils sur certains aspects du texte.

du MCV dans ce contexte⁵⁶ et des experts ont mis en évidence d'autres lacunes potentielles⁵⁷. Pour que cette nouvelle loi puisse avoir un effet réellement dissuasif, il y aura lieu d'organiser un contrôle systématique des avoirs dans toutes les affaires considérées ainsi qu'une meilleure coopération interinstitutionnelle. Pour cela, il faudra que le ministère public associe systématiquement la commission de confiscation des avoirs à ses travaux, à un moment suffisamment précoce de l'enquête pour éviter la disparition des avoirs. Les autorités chargées du contrôle administratif devront aussi organiser une coopération étroite avec la commission de confiscation des avoirs pour pouvoir repérer et analyser les affaires concernées, cette dernière étant dépourvue des compétences ex-officio pour pouvoir agir de sa propre initiative. La cohérence de la jurisprudence, en particulier en ce qui concerne le renversement de la charge de la preuve que prévoit la nouvelle loi, sera un autre élément important à prendre en compte pour évaluer son efficacité. Il importera également de veiller à l'indépendance et à l'efficacité de la future commission chargée de la confiscation des avoirs, instituée par la nouvelle loi, notamment en procédant, à l'aide d'une procédure transparente et objective, à la nomination de membres compétents et politiquement indépendants⁵⁸.

Bien que la Bulgarie ait consenti, depuis 2010, des efforts considérables pour améliorer son cadre institutionnel et juridique de lutte contre la criminalité organisée, les résultats ont été limités: rares, en effet, ont été les affaires importantes de criminalité organisée à être sanctionnées⁵⁹, plusieurs acquittements ayant même été prononcés dans des affaires importantes alors que les preuves relevant du domaine public permettaient d'attendre des condamnations⁶⁰. Par ailleurs, les mauvais résultats obtenus dans la résolution d'affaires d'assassinats commandités sont gravement préoccupants: sur les 33 affaires d'assassinats commandités suivies par la Commission depuis 2006, seuls quatre procès ont été ouverts, alors même que toute une série d'enquêtes sont encore en cours⁶¹. Cette année encore, plusieurs meurtres commandités ont été commis. Il est important de mentionner à cet égard que la Commission reçoit régulièrement des plaintes de citoyens bulgares ainsi que d'investisseurs étrangers faisant état de l'inaction de la justice et d'une collusion alléguée, au niveau local, avec les réseaux de criminalité organisée⁶². Davantage de progrès peuvent être constatés dans les domaines liés à la coopération de la Bulgarie avec d'autres États membres, qui a permis qu'un certain nombre de mesures soient prises pour s'attaquer spécifiquement à la criminalité de dimension transfrontalière, comme le trafic de stupéfiants⁶³.

Les résultats insuffisants obtenus globalement dans le suivi des affaires individuelles ne peuvent pas être attribués à une institution spécifique. L'analyse montre que des carences existent à tous les stades des enquêtes et des poursuites judiciaires de la police, du ministère

⁵⁶ Manquent en particulier des dispositions concernant le contrôle des avoirs des hauts fonctionnaires et des hommes politiques, et une compétence ex-officio attribuée à la commission de confiscation des avoirs.

⁵⁷ Rapport technique, p. 35.

⁵⁸ Les membres de la nouvelle commission seront élus par le parlement, le gouvernement et le président.

⁵⁹ Les exceptions remarquables sont celles de Dimitar Zhelyazhkov, Plamen Galev et Angel Hristov.

⁶⁰ Depuis juillet dernier, la Cour suprême de cassation n'a finalement condamné personne dans les quatre grandes affaires dudit «gang des crocodiles», des «frères Margin», d'Ilian Varsanov et de Dimitar Vuhev. Des acquittements ont par ailleurs été cités dans le document COM(2011) 459 final, p. 5.

⁶¹ Il est généralement admis que quelque 150 assassinats commandités ont été commis depuis 10 ans, mais que très rares ont été ceux qui ont été révélés et sanctionnés.

⁶² Cela concerne la région de la mer Noire en particulier.

⁶³ Une figure importante du crime organisé a été arrêtée en mai et sera extradée pour être jugée dans un autre État membre. La coopération entre la Bulgarie, plusieurs autres États membres et Europol a récemment permis une importante saisie de drogue.

public et des tribunaux⁶⁴. Certaines de ces carences ont un caractère systématique, comme notamment la fragmentation des enquêtes entre plusieurs instances, les lacunes dans la coopération, les insuffisances dans l'exploitation des preuves et les défauts spécifiques dans des domaines tels que la protection des témoins et les analyses économiques et financières⁶⁵. La Bulgarie a besoin de procédures et de pratiques claires et efficaces ainsi que d'outils de coopération meilleurs⁶⁶ pour atteindre son but dans des affaires importantes de criminalité organisée. Une analyse complète et indépendante des échecs dans le traitement des affaires, réalisée avec le soutien de partenaires de l'UE, ainsi que des mesures correctives sous la forme d'un plan d'action sont, semble-t-il, le moyen le plus évident de progresser.

La preuve des dysfonctionnements systémiques dans l'application de la loi a été récemment apportée lorsque deux personnes bien connues ont échappé à l'exécution de leur peine d'emprisonnement. Ainsi, les autorités bulgares n'ont jamais réussi à appréhender plusieurs des criminels les plus anciens du pays après le verdict prononcé par le tribunal. Cela peut être considéré comme une énorme carence du système.

II.3 Lutte contre la corruption 2007-2012

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

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

Lors de l'adhésion, le MCV définissait les moyens à mettre en œuvre par la Bulgarie pour afficher de meilleurs résultats en matière de lutte contre la corruption. Le pays devait notamment apporter la preuve que les autorités chargées de faire appliquer la loi ainsi que le pouvoir judiciaire étaient capables d'enquêter avec succès sur des affaires liées à la corruption de haut niveau, de les poursuivre et de les juger, et d'enquêter sur les cas d'enrichissement inexplicable. Parmi les principaux instruments à sa disposition figurent un système de contrôle des biens personnels détenus par les hauts fonctionnaires, des mesures de lutte contre la corruption au sein des instances chargées de faire appliquer la loi, du ministère public, aux frontières et dans d'autres parties du secteur public, et des mesures spécifiques dans les domaines des conflits d'intérêts et des marchés publics.

Depuis 2007, la Bulgarie a déployé un cadre administratif et des mesures de prévention de grande ampleur pour lutter contre la corruption. Des outils d'évaluation des risques sont disponibles et des méthodologies spécifiques ont été mises en œuvre pour des domaines fondamentaux tels que les déclarations de patrimoine et les conflits d'intérêts. Les réformes au sein de la police des frontières et des services douaniers ont réduit les possibilités de corruption dans ces domaines. Toutefois, la mise en œuvre des mesures reste inégale. Des

⁶⁴ Rapport technique, p. 30.

⁶⁵ Il n'existe aucune donnée concernant les avoirs saisis ou confisqués dans le cadre des affaires dont s'occupe le nouveau parquet spécialisé dans les affaires liées à la criminalité organisée. Un procès important concernant du blanchiment d'argent a été récemment entamé à l'encontre de Plamen Galev et Angel Hristov.

⁶⁶ Parmi les propositions faites par des experts sur la base des pratiques dans d'autres États membres figurent des rapports réguliers par l'encadrement supérieur du ministère public et de la police, ainsi qu'un registre central des comptes en banque pour faciliter les enquêtes financières.

revers ont été essayés, comme dans le cas de la loi d'amnistie de 2009⁶⁷. En outre, la recommandation de la Commission de revoir le système de déclaration des avoirs de manière à en faire un instrument efficace permettant de déceler les cas d'enrichissement illicite n'a pas encore été suivie d'effet⁶⁸.

Les experts consultés par la Commission ont mis en lumière, dans leur analyse du cadre anticorruption mis en place par la Bulgarie, certaines faiblesses générales qui freinent les progrès dans ce domaine. La Bulgarie manque d'institutions indépendantes, dans le cadre de la lutte contre la corruption, disposant des compétences nécessaires et tenues de présenter des propositions et de mener des actions⁶⁹. Cela limite la liberté d'action pour intervenir de manière proactive et pour assurer un contrôle indépendant. En conséquence, de nombreuses activités administratives dans ce domaine se bornent à parer au plus pressé et se concentrent uniquement sur la conformité formelle. L'inexistence de droits de sanction dans certains domaines, et l'absence de sanctions effectives dans des domaines où ces droits existent, illustrent à quel point il est difficile pour les actions entreprises de commencer à produire des effets⁷⁰.

Pour parvenir à de réels progrès dans sa lutte contre la corruption au cours de la prochaine période, la Bulgarie doit envisager la mise en place d'un organe indépendant chargé de coordonner la surveillance et de fournir un soutien dans ce domaine. Dans ce contexte, il serait également indiqué d'effectuer une évaluation indépendante de l'incidence de la stratégie nationale de la Bulgarie en matière de lutte contre la corruption et la criminalité organisée et d'établir une nouvelle stratégie avec des indicateurs et des objectifs de référence de résultats plus clairs sur cette base.

Le degré d'inquiétude quant au niveau de corruption en Bulgarie est élevé: 96 % des Bulgares perçoivent la corruption comme un problème important et 68 % considèrent que la situation dans ce domaine est inchangée ou pire par rapport à 2007⁷¹. L'opinion publique ne changera d'avis que lorsqu'elle pourra constater que des actions auront été mises en œuvre avec détermination pour lutter contre la corruption.

Corruption de haut niveau

Depuis 2007, le MCV a mis l'accent sur la réponse apportée par l'appareil judiciaire et les autorités chargées de faire respecter la loi dans les affaires de corruption et plus particulièrement les affaires de corruption de haut niveau impliquant de hauts fonctionnaires et des hommes politiques. La Bulgarie a mis en place de nouvelles structures spécialisées dans ce domaine. Faisant suite aux recommandations de la Commission⁷², la Bulgarie a créé en 2009 une équipe commune pour les enquêtes et les poursuites en matière de détournements de

⁶⁷ La loi d'amnistie de 2009 a entraîné l'abandon de 458 affaires, notamment en matière d'abus de pouvoir et de détournement de fonds publics.

⁶⁸ COM(2011) 459 final, p. 10.

⁶⁹ À l'exception de l'Office national de contrôle, toutes les autorités dans ce domaine sont subordonnées au pouvoir exécutif.

⁷⁰ L'Office national de contrôle et la commission chargée des conflits d'intérêts ne peuvent pas prendre de sanctions lorsqu'il y a refus de coopération. Les services d'inspection ont le droit de sanctionner le non-respect des règles en matière de prévention de la corruption mais n'ont en réalité jamais exercé ce droit.

⁷¹ Eurobaromètre Flash 351, juillet 2012.

⁷² En 2009, la Commission a recommandé à la Bulgarie de mettre en place des structures spécialisées pour poursuivre et juger les affaires de corruption à haut niveau et de criminalité organisée. COM(2009) 402 final, p. 7.

fonds de l'UE et a renforcé son cadre juridique⁷³. Certaines autres affaires de corruption de haut niveau ont été traitées par des équipes communes spécialisées dans la lutte contre la criminalité organisée, créées en même temps. Faisant suite aux autres recommandations formulées dans les rapports au titre du MCV⁷⁴, la Bulgarie a créé en 2012 une équipe commune spécialisée responsable de la lutte contre la corruption de haut niveau et a réorganisé l'équipe commune chargée de la fraude à l'encontre de l'UE, étendant son mandat à plusieurs autres domaines de fraude en matière de fonds publics.

Les résultats obtenus par ces structures spécialisées sont mitigés. Bien que la création de l'équipe commune chargée de la fraude à l'encontre de l'UE ait donné lieu à une augmentation du nombre d'affaires portées devant les tribunaux, ce nombre a de nouveau diminué en 2011⁷⁵, et la grande majorité de ces affaires ne présentaient qu'une importance mineure. En outre, l'analyse de la Commission a mis en évidence un grand nombre de renvois inexplicables et d'affaires inabouties⁷⁶.

Les résultats affichés par le système judiciaire en ce qui concerne les autres affaires de corruption sont similaires. Malgré une augmentation du nombre d'affaires en 2009 et 2010, une baisse considérable a été enregistrée en 2011⁷⁷. En outre, très peu d'affaires de haut niveau ont abouti devant les tribunaux et beaucoup de ces affaires ne progressent que très lentement, avec un nombre disproportionné d'acquittements⁷⁸. Des enquêtes portant sur des faits présumés de corruption et d'abus de pouvoir par des magistrats ont reçu une réponse particulièrement faible de la part de l'appareil judiciaire⁷⁹.

Dans ce contexte, il est particulièrement préoccupant de constater les retards et ajournements continus au niveau des juridictions d'appel dans deux affaires emblématiques de détournement de fonds de l'UE, dans lesquelles deux condamnations à de longues peines de prison avaient été prononcées en première instance par le tribunal en mars et octobre 2010. Aucune explication satisfaisante n'a été trouvée pour justifier pourquoi le système judiciaire n'avait pas activement mis en œuvre les possibilités procédurales disponibles pour accélérer

⁷³ Les modifications apportées au code pénal en mai 2008 prévoient l'acceptation par les tribunaux de preuves fournies par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF).

⁷⁴ COM(2011) 459 final, pp. 8-9.

⁷⁵ Les condamnations dans les affaires concernant des détournements de fonds de l'UE sont passées progressivement de zéro en 2007 à 243 en 2010, pour redescendre à 159 en 2011. Aucune des mises en accusation concernant des détournements de fonds de l'UE enregistrées en 2011 n'a fait l'objet de poursuites pénales et toutes ont été transformées en infractions administratives [COM(2012) 57 final, p. 6].

⁷⁶ Dans ses rapports de juillet 2011 et de février 2012, la Commission signale un grand nombre d'affaires rayées du rôle alors que des affaires liées fondées sur les mêmes faits faisaient l'objet de poursuites dans un autre État membre [COM(2011) 459 final, p. 6; COM(2012) 57 final, p. 6].

⁷⁷ Procédures d'instruction pénale engagées pour des délits de corruption: 512 en 2007, 490 en 2008, 595 en 2009, 684 en 2010 et 522 en 2011.

⁷⁸ Depuis la dernière analyse de la Commission en juillet 2011, des condamnations ont été prononcées dans cinq affaires de corruption de haut niveau, dont deux définitives. Des condamnations définitives à des peines de prison ont été prononcées dans deux affaires concernant un ancien membre du parlement et un ancien directeur d'une entreprise publique, et l'exécution d'une condamnation a été suspendue. Au cours de la même période, dix acquittements ont été prononcés dans des affaires impliquant trois anciens ministres, un ancien vice-ministre et d'autres hauts fonctionnaires, des directeurs d'entreprises publiques et des hommes d'affaires.

⁷⁹ Voir ci-dessus page 7.

le traitement de ces affaires emblématiques⁸⁰. Les résultats décevants aux stades de l'instruction et du procès en matière de lutte contre la corruption de haut niveau sont en grande partie imputables aux lacunes systématiques qui affectent l'efficacité de l'appareil judiciaire dans d'autres domaines - telles que le cadre juridique, la jurisprudence et la pratique du ministère public et des autorités chargées du contrôle administratif. Elles ont été exposées par la Commission en 2011⁸¹ et trouvent également de nombreux échos dans une analyse réalisée par le ministère public en 2012. Les mesures correctives mises en œuvre par le ministère public⁸² démontrent une prise de conscience croissante au sein de l'appareil judiciaire que des modifications substantielles en matière de pratique et d'organisation professionnelles s'imposent pour améliorer les performances de la Bulgarie en matière de lutte contre la corruption de haut niveau.

Ces mesures doivent faire partie intégrante d'un effort général au niveau du cadre institutionnel et juridique en Bulgarie afin d'améliorer la manière dont les affaires de corruption sont traitées par les tribunaux, conformément aux recommandations formulées en 2011 dans le cadre du MCV⁸³. Une action coordonnée dans plusieurs domaines s'imposera à cet effet. Premièrement, la Bulgarie doit envisager des modifications législatives afin de faciliter les poursuites des délits de corruption par le système judiciaire⁸⁴. Deuxièmement, les autorités chargées du contrôle administratif doivent adopter des stratégies proactives pour identifier les affaires et les méthodes effectives de coopération avec l'appareil judiciaire. Troisièmement, les enquêteurs de police et les procureurs doivent développer leurs capacités d'analyse de données économiques et financières complexes. Enfin, le ministère public doit également être en mesure de planifier correctement et de piloter des enquêtes complexes pour les mener à bonne fin et le système judiciaire doit améliorer la capacité des juges à apprécier les éléments de preuves économiques et financières, harmoniser la jurisprudence et encourager les sanctions dissuasives par le recours à la cassation. Il sera important à cet égard d'établir une coopération opérationnelle étroite entre l'équipe commune spécialisée en matière de lutte contre la corruption et le parquet spécialisé dans les affaires de criminalité organisée.

Malgré les différents instruments juridiques et procéduraux mis au point pour lutter contre la corruption de haut niveau, les difficultés permanentes posées par ces affaires devant les tribunaux soulèvent la question des compétences et de la détermination du pouvoir judiciaire. Les affaires de corruption de haut niveau impliquent généralement des personnalités publiques influentes; elles ont donc valeur de test pour les compétences et l'indépendance du système judiciaire bulgare. La corruption et la criminalité organisée allant souvent de pair, les enquêtes financières détaillées constituent un élément important de toute enquête dans ce domaine et sont particulièrement importantes pour dévoiler les liens entre criminalité organisée et politique. Ces aspects n'ont pas fait l'objet d'une attention adéquate en Bulgarie. Il sera également important de travailler en étroite collaboration avec la commission chargée de la confiscation des avoirs et d'autres autorités de contrôle administratif afin d'assurer la

⁸⁰ Dans les deux affaires, de nombreux retards ont eu pour conséquence que les condamnations prononcées en première instance en 2010 ont à peine progressé en appel (rapport technique, p. 20, note de bas de page 80).

⁸¹ Rapport technique au titre du MCV du 20 juillet 2011 [SEC(2011) 967 final], p. 12.

⁸² Rapport technique, pp. 16-17.

⁸³ À cet égard, la Commission avait recommandé à la Bulgarie d'entreprendre un audit détaillé de la pratique judiciaire, des procédures et de l'organisation et d'établir un plan d'action détaillé en concertation avec des experts internationaux. [COM(2011) 459 final, recommandations aux points 3 et 6, pp. 8-9].

⁸⁴ Rapport technique, p. 9.

poursuite efficace des actes de corruption de haut niveau et d'enregistrer des résultats dissuasifs.

Corruption dans l'administration publique

Les efforts consentis par les institutions chargées de veiller au respect de la loi dans la lutte contre la corruption doivent être complétés par une action administrative efficace afin d'identifier les infractions aux règles, d'appliquer les sanctions et de mettre au point des mesures préventives. Depuis 2007, la Bulgarie a établi un cadre administratif complet dans ce domaine. Elle a plus particulièrement créé un organe de coordination de haut niveau pour la lutte contre la corruption dépendant du conseil des ministres, chargé de contrôler la mise en œuvre de la stratégie et des plans d'action de la Bulgarie dans ce domaine. Deux nouveaux organes administratifs ont été créés en 2010, une commission pour la prévention des conflits d'intérêts et un organe horizontal pour la promotion de la lutte contre la corruption. En outre, dans chaque secteur d'activité du gouvernement, des services d'inspection administrative ont été chargés de mettre au point et de contrôler des activités de prévention et des outils d'évaluation des risques, ainsi que d'appliquer des sanctions disciplinaires si nécessaire. Cette structure est complétée par l'Office national de contrôle, qui est chargé du contrôle des avoirs des fonctionnaires.

Grâce à ce cadre administratif complet, la Bulgarie a pu, depuis 2007, mettre à son actif un certain nombre de résultats positifs en matière de prévention de la corruption et de sanctions dans ce domaine. Des outils d'évaluation des risques et des codes d'éthique ont été élaborés et mis en œuvre dans la plupart des secteurs publics, un système de déclarations régulières des fonctionnaires a été établi, permettant de déceler les conflits d'intérêts et les incompatibilités et de contrôler les biens personnels détenus, et certaines institutions, telles que les services douaniers, l'administration fiscale et la police des frontières, ont entrepris une réforme structurelle mettant particulièrement l'accent sur l'intégrité et la prévention de la corruption.

Toutefois, plusieurs points faibles importants sont également à déplorer, que la Bulgarie devrait corriger pour opérer un changement radical ayant un effet dissuasif sur les pratiques de corruption, et pour améliorer le degré de confiance des Bulgares vis-à-vis de leurs institutions publiques. Le système de contrôle des avoirs dans le cadre duquel l'Office national de contrôle collecte et publie les déclarations de patrimoine contribue utilement à la transparence, mais la vérification des déclarations laisse à désirer et le système n'offre aucune possibilité de déceler un enrichissement illicite. On a enregistré peu de cas de suivi concret par d'autres autorités des incohérences relevées dans les déclarations⁸⁵. La recommandation de la Commission d'inclure une vérification des avoirs dans la nouvelle loi sur la confiscation des avoirs n'a pas été suivie d'effet⁸⁶. Le fait que peu d'affaires de ce type fassent l'objet d'enquêtes laisse fortement penser qu'il y a une lacune dans ce domaine, et il faut qu'une partie de la machine administrative soit dotée de responsabilités explicites pour s'attaquer en amont au problème de l'enrichissement illégal.

⁸⁵ Les déclarations sont comparées automatiquement, par un programme informatique, à d'autres données disponibles, telles que les déclarations fiscales, mais il n'y a aucune analyse du risque, aucun accès aux données bancaires, aucune comparaison par rapport aux déclarations d'années précédentes et, par conséquent, aucune possibilité de réaliser le suivi d'un enrichissement inexplicable.

⁸⁶ La Commission avait recommandé à la Bulgarie d'«adopter une législation prévoyant la confiscation non fondée sur la condamnation et le contrôle ex officio des avoirs des hauts fonctionnaires, des magistrats et des hommes politiques, et afficher un bilan satisfaisant dans ce domaine» [COM(2011) 459 final, p. 9].

La Bulgarie a adopté en 2009 une loi sur les conflits d'intérêts et a mis en place une autorité administrative chargée de déceler et de sanctionner les conflits d'intérêts⁸⁷. La création d'une commission spécialisée pour identifier les conflits d'intérêts et proposer des sanctions a donné lieu à une médiatisation impressionnante des affaires de conflits d'intérêts, mais jusqu'à présent, une seule affaire a débouché sur une décision définitive⁸⁸. L'évaluation des 15 premiers mois d'activité de cette commission montre une nouvelle autorité qui a relevé le défi et commencé rapidement à travailler, mais qui n'est pas encore en mesure de s'affirmer par des décisions convaincantes dans des affaires importantes⁸⁹. Des questions se posent également en ce qui concerne l'efficacité de la loi sur les conflits d'intérêts. Les décisions de la commission peuvent faire l'objet d'un recours devant deux instances et toute sanction administrative ultérieure peut également faire l'objet d'un recours devant deux instances. En conséquence de cette double procédure contraignante, la commission n'a pu jusqu'à présent prendre que cinq décisions à caractère pénal⁹⁰. Elle doit faire preuve de sa capacité de discernement dans des affaires délicates. Les recommandations de la Commission d'appliquer des règles en matière de conflits d'intérêts aux contrats de services individuels n'ont pas encore été suivies⁹¹.

La Bulgarie met en œuvre une méthodologie sur l'évaluation du risque de corruption au sein de l'exécutif sous l'autorité de l'inspection générale du Conseil des ministres. Cette méthodologie peut être considérée comme un instrument utile pour la prévention de la corruption. Toutefois, son application n'est pas obligatoire et la capacité de l'inspection générale à assurer le suivi de la mise en œuvre est limitée. En outre, l'évaluation du risque de corruption n'est obligatoire que pour le pouvoir exécutif⁹², et jusqu'à présent aucune sanction disciplinaire n'a été appliquée dans les cas où les exigences n'avaient pas été respectées. Une nouvelle structure chargée d'évaluer les risques de corruption dans l'ensemble du cadre institutionnel bulgare («Borkor») doit encore devenir opérationnelle. Pour bénéficier d'une valeur ajoutée, cette structure devrait devenir une institution centrale puissante capable de coordonner la lutte contre la corruption, compétente pour évaluer les plans des autres institutions, effectuer une évaluation du risque des déclarations de conflits d'intérêts ou faire office de secrétariat pour une procédure de suivi indépendante.

Marchés publics

⁸⁷ La Bulgarie a adopté une loi en 2009 et a ensuite établi la commission pour la prévention et l'identification des conflits d'intérêts en 2011, après la suspension à l'été 2008 d'un financement de l'UE, motivée en particulier par plusieurs cas de conflit d'intérêts et un manque de protection des fonds de l'UE dans ce domaine. (rapport technique, p. 27; voir également COM(2008) 496 final «Rapport sur la gestion des fonds de l'UE en Bulgarie»).

⁸⁸ Rapport technique, p. 27.

⁸⁹ Des affaires récentes mises en doute publiquement concernent l'ancien président de la commission chargée de la confiscation des avoirs et l'ancien président et ancien membre de la commission pour la protection des consommateurs.

⁹⁰ D'autres faiblesses relevées par les experts concernent notamment l'incapacité de donner suite à des signalements anonymes et d'infliger des sanctions administratives en cas de déclarations incorrectes (rapport technique, p. 27).

⁹¹ [COM(2011) 459 final, recommandation 5, p. 10]. Les contrats de services individuels sont actuellement basés sur la loi sur les obligations et les contrats et échappent donc à la législation sur le travail et ses dispositions en matière de conflits d'intérêts et d'incompatibilités.

⁹² L'évaluation du risque de corruption n'est pas obligatoire pour le parlement, le pouvoir judiciaire, les administrations locales autonomes, les organismes publics, les institutions publiques et les services et les fonds publics.

Les lacunes dans la mise en œuvre de la législation sur les marchés publics sont une source de corruption importante. Elles compromettent également l'utilisation effective des fonds de l'UE et, de manière générale, ont pour effet de diminuer la qualité de la fourniture de biens publics et de gaspiller l'argent public. Les audits et évaluations réalisés par divers services de la Commission ont relevé des risques substantiels et des dysfonctionnements dans ce domaine.

Depuis 2007, la Bulgarie a consenti des efforts pour améliorer son cadre juridique et renforcer l'action administrative en ce qui concerne les marchés publics. Elle a revu sa législation sur les marchés publics dans le but de la simplifier et de renforcer certains contrôles administratifs, afin de se conformer aux recommandations de la Commission⁹³. L'agence chargée de l'inspection des finances publiques et la Cour des comptes ont été dotés de pouvoirs pour effectuer des contrôles ex officio et les compétences de l'agence des marchés publics pour contrôler les appels d'offres avant leur publication ont été étendues. Des efforts ont été déployés pour améliorer le degré d'expertise du pouvoir judiciaire, notamment grâce à des spécialisations.

Toutefois, ces efforts n'ont pas encore donné les résultats escomptés. Les plaintes reçues par la Commission concernant le système de marchés publics bulgare sont en augmentation constante⁹⁴, et on constate des cas évidents d'infractions graves aux règles de l'UE en matière de marchés publics. Malgré la mise en place, cette année, d'effectifs supplémentaires⁹⁵, les ressources consacrées à l'aide aux pouvoirs adjudicateurs sont encore insuffisantes. Il sera important pour la Bulgarie d'appliquer de manière efficace de nouvelles procédures de contrôle. Autoriser l'agence des marchés publics à effectuer des contrôles ex officio constituerait un message important indiquant qu'une approche plus proactive fondée sur le risque est attendue de la part de tous les organismes de contrôle.

III. Prochaines étapes

L'évaluation de la Commission montre les progrès réalisés par la Bulgarie au cours des cinq années qui ont suivi son adhésion à l'UE. Le MCV a contribué de façon positive à la réalisation de ces avancées. La Commission considère que la Bulgarie est en passe d'atteindre les objectifs de ce mécanisme, pour autant qu'elle intensifie son processus de réforme. L'approfondissement des réformes nécessitera une appropriation accrue de celles-ci, en particulier de la part des hautes instances du pouvoir judiciaire. Elle requerra également la définition, par les autorités, d'une orientation commune claire et d'une approche globale en ce qui concerne la mise en œuvre des changements, de façon à permettre aux différentes institutions d'œuvrer de concert plus efficacement que par le passé. Cela nécessitera une intensification des efforts visant à démontrer l'importance accordée à l'intégrité et à la mise en place de sanctions effectives à l'encontre de la corruption et de la criminalité organisée. Il convient de maintenir le MCV afin de soutenir ces efforts et de permettre la poursuite de la dynamique enclenchée sur la voie d'un processus de réforme durable et irréversible qui soit suffisamment solide pour rendre inutile, à l'avenir, l'intervention extérieure de ce mécanisme.

La Bulgarie a montré au cours des cinq dernières années qu'elle peut enregistrer des progrès importants lorsqu'elle s'appuie sur des orientations politiques claires. Elle a mis en place un

⁹³ COM(2011) 459 final, p. 10.

⁹⁴ Dans le domaine des marchés publics, la Commission a reçu quatre plaintes en 2008 et 2009 et 26 plaintes en 2010 et 2011.

⁹⁵ L'agence des marchés publics a reçu dix postes supplémentaires cette année, essentiellement pour effectuer des contrôles ex ante supplémentaires.

grand nombre d'instruments appropriés. La prochaine étape consistera à mettre ceux-ci en œuvre afin de faire avancer la réforme. Cela favorisera la réalisation des exigences du MCV et apportera la preuve d'un engagement à la population bulgare. Tous les États membres ont des obligations et des chances à saisir en matière de liberté, de sécurité et de justice, et la Commission attend de la Bulgarie qu'elle mène à bien le processus spécifique du MCV et qu'elle s'attaque à ces questions dans le même esprit que les autres États membres.

La Commission, consciente que la Bulgarie doit à présent exécuter les décisions qui ont été prises, éviter tout recul et présenter un bilan satisfaisant, a décidé de procéder à la prochaine évaluation à la fin de 2013. Elle disposera ainsi du temps nécessaire pour apprécier des résultats tangibles. La Commission mettra également fin à sa pratique consistant à publier des rapports à mi-parcours. Elle suivra cependant de près les progrès réalisés au cours de cette période, au moyen de missions régulières ainsi que d'un dialogue fréquent avec les autorités bulgares et les autres États membres.

IV. Recommandations

La Commission invite la Bulgarie à maintenir le cap et, à cet effet, à prendre des mesures dans les domaines mentionnés ci-après, sur la base de recommandations visant à l'aider à centrer ses efforts sur l'élaboration de la prochaine évaluation de l'état d'avancement que la Commission effectuera en application du MCV à la fin de 2013.

1. Réforme du système judiciaire
 - Reconduction du Conseil supérieur de la magistrature, qui sera chargé d'entreprendre une réforme fondamentale.
 - Élaboration et mise en œuvre d'une stratégie à moyen terme en matière de ressources humaines dans l'appareil judiciaire, sur la base d'une analyse des besoins et de la charge de travail, et réalisation des changements nécessaires en ce qui concerne la structure des tribunaux, le recrutement et la formation.
 - Un nouveau procureur général devrait être chargé de réformer la structure, les procédures et l'organisation du ministère public en s'appuyant sur un audit fonctionnel indépendant et en collaborant avec des experts extérieurs.
 - Définition d'un objectif en ce qui concerne l'achèvement des travaux relatifs au nouveau code pénal et la mise en œuvre de celui-ci.
 - Garantie de la participation ouverte de toutes les ONG et associations professionnelles importantes à la définition et au suivi des stratégies en matière de réforme.
2. Indépendance, responsabilisation et intégrité du système judiciaire
 - Focalisation des travaux de l'Inspection sur l'intégrité et l'efficacité du système judiciaire. Définition d'un système unique et efficace d'attribution aléatoire des affaires à l'échelon national.
 - Garantie du caractère transparent, concurrentiel et exemplaire de l'élection du procureur général, qui devra reposer sur des critères d'intégrité et d'efficacité.

- Attribution d'une priorité absolue à la transparence, à l'objectivité et à l'intégrité des évaluations, des promotions, des nominations et des décisions disciplinaires en ce qui concerne le système judiciaire.

3. Efficacité du processus judiciaire

- Élaboration d'une stratégie visant à réduire les retards dans la publication de la motivation des arrêts et analyse des solutions disponibles en la matière.
- Résolution des lacunes concernant l'exécution effective des décisions de justice, telles que la fuite des personnes cherchant à échapper à des peines d'emprisonnement ou la non-exécution des sanctions financières imposées par les tribunaux.
- Adoption d'une stratégie visant à renforcer la cohérence juridique, y compris d'une stratégie proactive de la part de la Cour suprême de cassation afin d'identifier les points de dissension et de statuer sur ceux-ci.

4. Lutte contre la criminalité organisée

- Constitution de la nouvelle commission chargée de la confiscation des avoirs selon des critères d'intégrité et garantie d'une pleine coopération de la part des autres instances, et notamment du ministère public, avec celle-ci; adoption rapide de décisions par la Cour suprême de cassation afin, le cas échéant, de préserver son autorité.
- Réalisation d'une analyse indépendante des manquements, axée sur les lacunes en matière d'instruction des affaires et de poursuites, y compris la protection des témoins, l'analyse économique et financière, la collecte de preuves par la police et la coopération entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif.
- Sur cette base, résolution des lacunes constatées en ce qui concerne la structure, la gestion, le personnel, la formation, la coopération et la pratique professionnelle.

5. Lutte contre la corruption

- Mise à profit de l'expérience acquise par le passé afin d'améliorer les résultats de la police, du ministère public et des tribunaux.
- Réalisation d'une analyse d'impact indépendante de la stratégie nationale de lutte contre la corruption mise en place par la Bulgarie. Attribution de la coordination de la lutte contre la corruption à une institution unique, qui devra contribuer aux efforts déployés dans différents secteurs et coordonner ceux-ci, faire rapport sur les résultats de la stratégie de lutte contre la corruption au sein de l'ensemble des organismes publics et encourager la mise en place d'un nouveau système de suivi indépendant associant la société civile.
- Modification de la loi sur les conflits d'intérêts en vue d'une application effective de sanctions présentant un caractère dissuasif. Réexamen du système

de déclaration et de vérification des avoirs afin d'en faire un instrument efficace permettant de déceler les cas d'enrichissement illicite.