

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 23.7.2008
COM(2008) 495 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**

{SEC(2008) 2350}

1. INTRODUCTION

Lors de son adhésion à l'UE en 2007, la Bulgarie éprouvait des difficultés considérables à assurer le bon fonctionnement de son système judiciaire et à lutter contre la corruption et la criminalité organisée. Aux yeux de la Commission et des autres États membres, ces problèmes pouvaient être surmontés, et les autorités bulgares se sont engagées à remédier aux déficiences relevées dans ces domaines de manière à ce que la Bulgarie reprenne pleinement les droits et obligations découlant de son adhésion à l'UE. Les autorités bulgares et les autres États membres ont estimé qu'une réforme judiciaire approfondie et des efforts concertés destinés à combattre la corruption et la criminalité organisée s'imposaient pour que les Bulgares puissent être à même d'exercer leurs droits en tant que citoyens de l'UE et de tirer parti de toutes les possibilités, notamment le soutien financier, ouvertes par l'adhésion de la Bulgarie à l'UE. De manière plus générale, ils ont admis que les principes qui sont au cœur de l'UE – respect de l'État de droit, reconnaissance mutuelle et coopération sur la base d'un pacte de confiance fondamental – ne pouvaient être concrétisés que si les problèmes précédemment évoqués étaient traités à la racine.

Dans ce contexte, la Commission et les autres États membres ont reconnu la nécessité d'œuvrer en étroite collaboration avec la Bulgarie, après son adhésion, en vue de s'assurer de l'introduction des réformes jugées nécessaires dans l'optique d'un renforcement du système judiciaire et de la lutte contre la corruption et la criminalité organisée. La Commission a instauré un mécanisme de coopération et de vérification (MCV) visant à assurer un suivi des progrès réalisés et à renforcer l'aide nécessaire pour remédier aux lacunes enregistrées. Sur la base des éléments d'information communiqués par les autorités bulgares, que des missions d'experts sont venues compléter, le présent rapport présente un aperçu et une évaluation détaillée de la manière dont la Bulgarie a satisfait aux objectifs de référence fixés dans le MCV. Il s'agit du troisième rapport communiqué dans le cadre d'un cycle de notification semestrielle.

L'évaluation met en évidence les graves difficultés que les autorités bulgares éprouvent à accomplir des progrès réels dans le secteur de la réforme judiciaire et de la lutte contre la corruption et la criminalité organisée. En dépit des efforts appréciables consacrés à la mise en place des institutions nécessaires et à l'instauration des procédures et processus requis, les maigres résultats obtenus à ce jour ne permettent pas de conclure au bon fonctionnement du système. Il aurait été irréaliste d'espérer que des modifications fondamentales seraient introduites rapidement. Cependant, en dépit des efforts consentis par le gouvernement bulgare, les progrès sont plus lents et moindres que prévu et la nécessité d'une vérification et d'une coopération se fera encore sentir pendant un certain temps. Le système judiciaire et l'administration doivent faire l'objet d'importantes mesures de renforcement. Il s'agit là d'un exercice de longue haleine.

2. LE PROCESSUS DE REFORME EN BULGARIE

2.1. Progrès

La Bulgarie a engagé des efforts destinés à mettre en place les institutions nécessaires et à introduire les procédures et processus requis qui pourraient, à condition de doter les institutions d'effectifs appropriés et de gérer les processus de manière efficace, aboutir aux résultats que l'on attend d'un système judiciaire et

administratif opérationnel, non exposé aux problèmes de corruption, ni à la menace de la criminalité organisée.

S'agissant de la **réforme du système judiciaire**, la Bulgarie a adopté les révisions constitutionnelles et approuvé le code de procédure civile, la loi sur le système judiciaire et la législation de mise en œuvre y afférente. Ces lois consacrent l'indépendance de la justice. Elles prévoient la mise en place d'un Conseil supérieur de la magistrature, organe élu indépendant chargé de superviser la gouvernance du pouvoir judiciaire. Une inspection judiciaire indépendante a été créée et est devenue opérationnelle, lançant ses premières missions d'inspection.

Une agence d'État pour la sécurité nationale (SANS) a été instituée en vue de lutter contre la **corruption et la criminalité organisée**. Elle exerce des pouvoirs d'enquête de fait depuis le début de l'année 2008. Elle a établi un registre des affaires faisant l'objet d'une enquête sous la supervision du parquet. En outre, la Bulgarie a progressé dans l'instruction de deux affaires importantes et emblématiques.

La Bulgarie a enregistré des avancées dans le domaine de la lutte contre la **corruption locale**, en introduisant de nouvelles procédures administratives, notamment pour la police frontalière, qui amenuisent les possibilités de corruption. La Bulgarie a fermé les boutiques hors taxes et les stations-services hors taxes qui seraient des centres de corruption et de criminalité organisée au niveau local.

2.2. Résultats

La Bulgarie a fourni des efforts considérables pour établir les institutions et les processus requis. Néanmoins, cette réforme n'a pas donné de résultats satisfaisants. L'adoption de lois, l'introduction de procédures et la création d'instituts sont des mesures nécessaires mais ne suffisent pas – les lois doivent être mises en œuvre et les institutions doivent fonctionner correctement afin de produire des résultats encore plus concrets.

Pour ce qui est de la **réforme judiciaire**, le code pénal et le code de procédure pénale continuent de présenter des lacunes. Le code de procédure pénale, adopté en 2006, n'a pas contribué à l'amélioration de l'efficacité de la phase préalable au procès. Les responsabilités et rôles ne sont pas suffisamment précis, ni bien définis pour faciliter la coopération entre les différents acteurs. D'importantes affaires sont renvoyées au ministère public sur la base de vices mineurs de procédure. Les procès accusent fréquemment des retards et il n'existe pas de garanties procédurales contre les jugements tardifs rendus par les juridictions. Le code pénal est archaïque, ce qui explique en partie le surcroît de travail incombant au pouvoir judiciaire.

Une **réforme des organes chargés de la mise en œuvre de la législation**, à entreprendre au sein du ministère de l'intérieur, englobant les services de police, a été proposée en avril 2008. Bien qu'il s'agisse d'une mesure encourageante, la détermination imprécise des différents acteurs – et de leurs fonctions – intervenant au stade préalable au procès pour la collecte de renseignements, les enquêtes et les poursuites pénales a suscité un débat. La divergence de vues entre les instances responsables quant à leurs rôles et responsabilités a engendré une certaine incertitude et entravé l'efficacité de leur action. La nouvelle institution, SANS, a déjà avancé

dans ses enquêtes. Toutefois, ces progrès ne se sont pas encore traduits par un traitement juridique efficace des affaires.

La capacité administrative des organes chargés de la mise en oeuvre de la législation et du pouvoir judiciaire est faible. Les services de police ne disposent pas d'effectifs bien formés, ni d'équipements appropriés pour traiter des affaires complexes. L'informatisation du système judiciaire a progressé de manière modeste. Les informations et données concernant l'instruction, l'inculpation et le jugement des affaires ne sont pas suffisamment fiables, ce qui compromet la qualité des travaux du pouvoir judiciaire et du ministère de la justice.

Quant à la **corruption locale**, la Bulgarie n'a réagi que de manière limitée – peu d'enquêtes et de jugements – aux cas largement répandus de corruption et d'achat de voix qui se seraient produits aux élections locales, en novembre 2007. Ces pratiques se seraient reproduites lors des élections locales partielles au début du mois de juin 2008 dans au moins deux villes. Tout donne à penser que les secteurs de la santé et de l'enseignement sont touchés par la corruption. En dépit des actions de sensibilisation entreprises, aucune plainte n'a été déposée et aucun informateur ne s'est manifesté. S'agissant des appels d'offres, peu de mesures de contrôle ou de surveillance sont prises en matière de conflit d'intérêt. La lutte contre la corruption locale ne fait pas l'objet d'une approche stratégique. La Commission de lutte contre la corruption du Conseil des ministres ne s'est pas révélée active à cet égard.

La **lutte contre le niveau élevé de corruption et de criminalité organisée** n'a pas donné de résultats satisfaisants. Dans un nombre limité de cas, certaines mesures ont été prises et la "guerre contre la corruption" a fait l'objet d'une publicité largement diffusée. Ces cas représentent néanmoins une part négligeable des délits décelés. Les informations statistiques fournies ne sont pas fiables et s'avèrent parfois contradictoires. La Bulgarie a accompli des avancées mineures dans le gel ou la confiscation des avoirs financiers liés à des activités pénales.

Des **allégations de corruption et de fraude** sont formulées quant à la réalisation de programmes d'aide financière de l'UE. La Bulgarie doit améliorer sensiblement sa capacité à gérer correctement les fonds de l'UE. Par conséquent, il a fallu procéder à la suspension ou au gel des activités de plusieurs programmes de financement de l'UE. L'OLAF, l'Office européen de lutte antifraude de l'UE, indique que des blocages d'ordre procédural, la lenteur des procédures judiciaires, la diffusion illicite d'informations confidentielles et les pressions qui seraient exercées sur le système administratif et judiciaire empêchent le règlement rapide et efficace des affaires de corruption et de fraude. Les décisions concernant la gestion des fonds de l'UE sont subordonnées aux exigences de contrôles spécifiques des règlements financiers correspondants de l'UE et des procédures y relatives. Un rapport d'accompagnement expose en détail les problèmes résultant de l'octroi de fonds de l'UE.

2.3. Améliorations requises

Des améliorations fondamentales sont nécessaires, mais ce qu'il faut en tout premier lieu c'est obtenir des résultats, indépendamment des faiblesses structurelles. Cela demande une volonté politique et une détermination constantes.

Des mesures doivent être prises pour assurer une administration plus efficace de la justice. Des amendements doivent être apportés, notamment au code de procédure pénale, afin d'accroître l'efficacité au cours de la phase d'instruction, de réduire les délais et de mettre en place des garanties au regard de ces lenteurs. Une réforme complète du code pénal s'impose, notamment une différenciation plus claire entre délits mineurs et infractions pénales graves et une actualisation des définitions qui prennent en compte les nouvelles formes de criminalité. Le projet de loi sur les conflits d'intérêt et le contrôle des avoirs est insuffisant; il faut une loi plus efficace qui, une fois adoptée, devra être mise en œuvre le plus rapidement possible.

Il incombe désormais au Conseil supérieur de la magistrature récemment établi d'assumer la responsabilité du processus de réforme et de faire en sorte que le pouvoir judiciaire adopte des décisions rapides et efficaces. L'Inspection du Conseil supérieur de la magistrature doit encore dresser un inventaire des investigations proactives sur les insuffisances procédurales et les affaires disciplinaires, auquel le Conseil supérieur de la magistrature devra alors donner suite avec diligence.

L'application de la loi doit être mieux organisée pour pouvoir traiter les affaires complexes. Il convient de clarifier les rôles et les responsabilités des différents acteurs de la phase d'instruction afin d'améliorer la collaboration entre la police, les enquêteurs, les services spécialisés et le parquet. Le débat actuel sur la réforme de la phase d'instruction entretient la confusion et est préjudiciable à l'aboutissement des enquêtes en cours. Il faut, en particulier, codifier les liens exacts qui existent entre la police, la SANS (Agence de l'État pour la sécurité nationale) et le parquet. Le rôle d'investigation de la SANS doit être précisé et clairement séparé de son rôle dans le domaine du renseignement. Le Parlement doit pouvoir exercer un contrôle, non pour s'ingérer dans les activités d'enquête, mais pour garantir des procédures normales en matière de responsabilité. Il faut aussi mieux définir le rôle des magistrats enquêteurs ainsi que leurs compétences en matière d'enquêtes spéciales. Le non-respect de la confidentialité et l'absence de protection des témoins pendant l'instruction et le procès constituent un problème récurrent qu'il convient de résoudre.

La capacité administrative tant des services chargés de faire appliquer la loi que du pouvoir judiciaire doit être renforcée. La police doit disposer d'effectifs mieux formés et de l'équipement nécessaire pour mener des enquêtes sur les affaires complexes. L'informatisation du système judiciaire doit être menée à bien et des systèmes plus efficaces de gestion des affaires doivent être mis en place au niveau de l'instruction. Un système unifié d'information fournira des informations et des données utiles sur l'efficacité du système judiciaire et, partant, facilitera les travaux du Conseil supérieur de la magistrature et du ministère de la justice, plus particulièrement en ce qui concerne le rôle de ce dernier dans l'élaboration de la politique en matière pénale.

La Bulgarie doit améliorer la transparence, la notification et la réglementation des flux d'avoirs financiers et des opérations financières afin de mieux détecter les avoirs financiers provenant d'activités criminelles et d'agir en conséquence. Dans le même ordre d'idées, la Bulgarie doit renforcer sa capacité à lutter contre la fraude et à exercer un contrôle financier adéquat. Elle doit, tout autant, juguler systématiquement les conflits d'intérêt et les pressions indues. C'est particulièrement important si elle veut continuer à bénéficier des fonds communautaires. L'absence de

résultats probants dans le cadre des structures actuelles est frappante et doit être corrigée de toute urgence.

3. CONCLUSIONS

Le mécanisme de coopération et de vérification et ses objectifs de référence ont été mis en place pour permettre à la Bulgarie de démontrer, à intervalles réguliers, les progrès qu'elle a accomplis en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption et la criminalité organisée. Il incombe aux autorités bulgares de faire la preuve que le système judiciaire fonctionne bien et que les enquêtes dans les affaires de corruption et de criminalité organisée débouchent sur des arrestations, des poursuites pénales et, selon le jugement du tribunal, sur des condamnations dissuasives et la saisie de biens. Jusqu'à présent, la Bulgarie n'a pas encore été en mesure de démontrer qu'il en est bien ainsi. Tout semble bien sur le papier, mais en pratique, les institutions et les procédures sont inefficaces; les recommandations formulées restent lettre morte. Les problèmes de fond subsistent et doivent être résolus de toute urgence.

Les citoyens bulgares ont le droit de bénéficier pleinement des avantages découlant de l'adhésion à l'Union européenne; cela devrait contribuer à renforcer l'État de droit et à éradiquer la corruption. Ils en bénéficieront et croiront davantage en l'État de droit si les autorités de leur pays progressent dans la réalisation des objectifs de référence fixés dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification et arrivent à dissiper les doutes quant à la capacité de la Bulgarie de lutter contre la corruption et la criminalité organisée. Cela aura des effets positifs à long terme sur l'économie du pays. La Bulgarie a des responsabilités vis-à-vis d'autres États membres, notamment en matière de justice et affaires intérieures ainsi que de gestion commune de fonds communautaires. Une capacité administrative adéquate et un contrôle efficace des conflits d'intérêt, de la fraude et des irrégularités financières constituent une condition nécessaire pour que la Bulgarie tire pleinement profit des fonds de préadhésion et des fonds structurels communautaires. Ces fonds sont l'expression concrète de la solidarité de l'Union envers la Bulgarie et il est de l'intérêt de tous qu'ils servent à aider les régions les plus défavorisées de ce pays.

Il faut une stratégie claire et un engagement ferme à tous les niveaux pour réformer le système. Il ne s'agit pas simplement de laisser le temps aux nouvelles institutions et procédures de prouver leur efficacité. La Bulgarie devrait être en mesure, même avec les structures existantes (et en dépit de leurs faiblesses) de faire état de résultats dans la lutte contre la criminalité organisée et la corruption, de prévenir les conflits d'intérêt et de s'attaquer résolument aux liens présumés entre une partie de la classe politique, le monde des affaires et le crime organisé. Pour pouvoir absorber et distribuer efficacement les fonds européens, la Bulgarie doit non seulement renforcer considérablement ses capacités administratives mais aussi limiter radicalement toute possibilité de corruption, quel qu'en soit le niveau, et lutter résolument contre la criminalité organisée.

Maintien de la coopération

Il est dans l'intérêt non seulement de la Bulgarie, mais aussi de l'Union dans son ensemble, que ce pays dispose d'une administration et d'un système judiciaire sains qui soient en mesure de s'attaquer à la corruption et à la criminalité organisée. La coopération et l'assistance sont dès lors essentielles. C'est la raison pour laquelle la Commission considère, pour l'heure, que l'assistance est plus efficace que les sanctions et qu'il n'y a pas lieu d'invoquer les clauses de

sauvegarde prévues dans le traité d'adhésion. Il est toutefois évident que le mécanisme de coopération et de vérification devra être maintenu pendant un certain temps encore.

Le rapport de février établi dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification mettait en lumière l'ampleur de l'aide accordée ces dernières années à la Bulgarie par les États membres et la Commission, tant en moyens financiers qu'en expertise technique. Cette aide n'a pas toujours donné les résultats escomptés et la frustration grandit dans les États membres qui ont offert leur aide, en raison du manque de transparence et de résultats dans leurs relations avec l'administration bulgare et de résultats médiocres.

Il est important de redynamiser le processus de réforme, en faisant meilleur usage de l'aide. Toutes les parties doivent faire un nouvel effort pour aider la Bulgarie à réussir. Celle-ci reconnaît son besoin de conseils spécialisés et indépendants de haut niveau. La Commission est disposée à accorder cette assistance en coopération avec la Bulgarie et les autres États membres, mais elle exige des bénéficiaires qu'ils donnent accès à l'information et qu'ils appliquent les conseils de manière stratégique et efficace afin de faire progresser les réformes.

Perspectives

Le bilan de la Bulgarie est mitigé. La réforme du système judiciaire et des structures chargées de faire appliquer la loi est une chance pour la Bulgarie: elle est nécessaire et n'a que trop tardé. On considérera qu'elle a progressé si des résultats substantiels sont obtenus dans les enquêtes, les poursuites et les jugements d'affaires de corruption à haut niveau et de criminalité organisée.

La Bulgarie a pris des initiatives allant dans la bonne direction, telles que la création de l'agence d'État pour la sécurité nationale et le projet de réforme du ministère de l'intérieur, la nomination d'un vice-Premier ministre chargé de coordonner la gestion rationnelle des fonds communautaires. La Bulgarie doit maintenant traduire ses déclarations en actes et s'employer, comme elle s'y était engagée, à mener à bien une réforme approfondie.

La Commission encourage vivement la Bulgarie à intensifier ses réformes et à maintenir sa coopération étroite avec les autres États membres et la Commission afin qu'avec eux, elle puisse relever les grands défis auxquels elle est encore confrontée. La Bulgarie peut compter sur le soutien plein et actif de la Commission dans ce processus.