



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 8.2.2012
COM(2012) 57 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

RAPPORT INTÉRIMAIRE

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

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

RAPPORT INTÉRIMAIRE

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

1. INTRODUCTION

Réalisé dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification («MCV»)¹, le présent rapport intérimaire propose une mise à jour technique des développements importants survenus en Bulgarie au cours des six derniers mois. Il s'attache essentiellement aux mesures qui ont été menées à bien ou le seront prochainement, tout en recensant celles qui restent à prendre.

Les recommandations du dernier rapport adopté par la Commission le 20 juillet 2011 constituent le point de référence à l'aune duquel les progrès réalisés par rapport aux objectifs fixés seront évalués et les défis qui subsistent seront identifiés. À l'été 2012, la Commission procédera à une évaluation globale, au titre du MCV, des progrès réalisés par la Bulgarie depuis son adhésion.

2. REFORME DU SYSTEME JUDICIAIRE ET LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET LA CRIMINALITE ORGANISEE: RESUME DES DERNIERS DEVELOPPEMENTS A LA LUMIERE DES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION

Les suites données par la Bulgarie aux recommandations formulées dans le dernier rapport de la Commission se traduisent principalement par les avancées suivantes. Le nouveau tribunal et le nouveau parquet spécialisés dans les affaires liées à la criminalité organisée ont commencé leurs travaux, la commission chargée de l'identification et de la confiscation des avoirs d'origine criminelle a obtenu des résultats importants et la commission récemment mise en place pour identifier et sanctionner les conflits d'intérêts a rendu ses premières décisions. Par ailleurs, la Bulgarie a commencé à prendre des mesures pour améliorer la pratique judiciaire, l'organisation du ministère public et la coopération entre les autorités judiciaires, la police et d'autres autorités administratives. De nouvelles avancées dans la réforme du système judiciaire ont été annoncées pour les prochains mois.

Les développements survenus en Bulgarie ces derniers mois font apparaître la nécessité de mesures plus résolues pour mettre en œuvre les recommandations de la Commission dans un certain nombre de domaines. La loi sur la confiscation des avoirs actuellement examinée par le parlement doit être de portée générale et soutenue par des institutions fortes si l'on veut qu'elle ait un effet dissuasif efficace

¹ Décision 2006/929/CE de la Commission du 13 décembre 2006 établissant un mécanisme de coopération et de vérification des progrès réalisés par la Bulgarie en vue d'atteindre certains objectifs de référence spécifiques en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption et la criminalité organisée (JO L 354 du 14.12.2006, p. 58).

sur la criminalité organisée et la corruption à haut niveau. Aucune analyse des lacunes de la pratique judiciaire et des méthodes d'enquête dans les affaires importantes liées à la criminalité organisée et à la corruption n'a encore été entreprise de manière approfondie. La mise en œuvre de la loi réformée relative au système judiciaire, qui vise à l'application de procédures transparentes et objectives lors des nominations, promotions et évaluations dans l'appareil judiciaire ainsi qu'à la prise en compte de l'intégrité en tant que priorité, n'a pas encore donné les résultats escomptés. Une réforme de la procédure d'élection au Conseil supérieur de la magistrature est nécessaire pour renforcer la transparence et l'intégrité de ce conseil et constituera une étape importante vers une réforme en profondeur du système judiciaire. Le bilan des décisions et peines prononcées dans des affaires de corruption, de fraude et de criminalité organisée de haut niveau qui font l'objet d'une enquête ou sont en cours de jugement ne montre pas encore les résultats probants nécessaires pour avoir un effet dissuasif.

De nouveaux efforts seront donc nécessaires au cours des prochains mois pour engranger des résultats convaincants et contribuer à l'évaluation globale, au titre du MCV, des progrès réalisés par la Bulgarie depuis son adhésion à l'UE, que la Commission réalisera à l'été 2012. La Commission continuera d'apporter son soutien à la Bulgarie à cet égard.

3. POINT SUR L'ETAT D'AVANCEMENT

Réforme du système judiciaire

Pour mettre en œuvre les objectifs de réforme de la nouvelle loi relative au système judiciaire, la Commission recommandait notamment à la Bulgarie, dans son dernier rapport, d'afficher un bilan satisfaisant en matière de nominations et d'évaluations, dans le respect des principes de transparence, d'indépendance, d'intégrité et de mérite professionnel. Elle recommandait également à la Bulgarie d'afficher un bilan satisfaisant en matière de suivi disciplinaire et pénal des cas de corruption et de négligence professionnelle dans l'appareil judiciaire et de veiller à un accès électronique complet aux décisions de justice, ainsi qu'à une stricte application du principe d'attribution aléatoire des affaires.

Depuis le dernier rapport de la Commission, la Bulgarie a commencé à mettre en œuvre les dispositions de la loi relative au système judiciaire concernant la réforme des nominations, des promotions et des évaluations ainsi que le renforcement de la formation initiale des magistrats, et elle a pris des mesures pour améliorer la gestion de la charge de travail au sein de l'appareil judiciaire. Au cours de cette période, les premières évaluations de juges dans le cadre du nouveau système ont été lancées et plusieurs nominations à des postes élevés ont été effectuées. Des commissions d'éthique locales ont été créées pour fournir des renseignements sur l'intégrité des magistrats proposés à des fins de nomination, de promotion ou d'évaluation. Une étude visant à rationaliser la charge de travail des magistrats a été lancée et des règles ont été adoptées pour les examens d'entrée à l'Institut national de justice.

La nomination et la promotion de magistrats compétents faisant preuve de la plus haute intégrité sont des éléments importants de la réforme judiciaire. Depuis l'été dernier, le Conseil supérieur de la magistrature et le parlement ont procédé à

plusieurs nominations à des postes élevés de la magistrature qui ont suscité des inquiétudes liées à leur objectivité, leur transparence et au sérieux de l'évaluation des mérites et de l'intégrité des candidats. Les procédures d'évaluation sont également source de préoccupation. Il conviendrait à l'avenir qu'évaluations et promotions reflètent correctement les écarts de performance et tiennent pleinement compte des questions d'intégrité.

La lutte contre la corruption au sein de l'appareil judiciaire montre des résultats mitigés. Dans le contexte des nominations et évaluations récentes, la commission d'éthique du Conseil supérieur de la magistrature et les nouvelles commissions d'éthique locales n'ont pas encore été capables de procéder à un examen correct de l'intégrité des candidats. Au cours de l'année 2011, six magistrats ont été acquittés dans six affaires liées à des pratiques de corruption et d'abus de pouvoir. Actuellement, 28 magistrats sont impliqués dans 27 procédures pénales. Des jugements en première ou en deuxième instance ont été rendus dans 13 affaires, et 10 ont abouti à des condamnations (dont 6 peines assorties d'un sursis).

Malgré quelques exemples de bonne pratique, les décisions de justice ne sont pas encore systématiquement publiées et les normes de publication n'ont pas été alignées. La Bulgarie a annoncé l'adoption de lignes directrices par le Conseil supérieur de la magistrature pour remédier aux lacunes en matière d'attribution aléatoire des affaires.

Pour améliorer l'efficacité, la responsabilité et la cohérence du processus judiciaire, la Commission recommandait à la Bulgarie de s'engager plus avant sur la voie d'une réforme en profondeur du système judiciaire, notamment en mettant en œuvre des propositions en vue d'une réforme du Conseil supérieur de la magistrature et du ministère public.

Depuis le rapport de la Commission de l'année dernière, le procureur général a annoncé des initiatives visant à promouvoir une spécialisation accrue du ministère public, notamment des mesures organisationnelles, des conseils méthodologiques et la mise à disposition d'outils informatiques. Il est également envisagé d'élargir le mandat des équipes spécialisées dans les affaires de fraude impliquant des fonds de l'UE pour y inclure les infractions pénales commises au préjudice du budget de l'État, telles que la fraude fiscale, et de constituer des équipes mixtes qui se concentreraient sur les affaires de corruption à haut niveau. En outre, le procureur général a mis en place un service de criminologie et l'accès à un registre de méthodes d'enquête spéciales devrait être étendu à tous les parquets. L'établissement d'un système d'information unifié auquel le ministère public, la police et d'autres autorités administratives auraient accès est encore attendu. Des propositions plus vastes de réforme du ministère public sont actuellement examinées et ont été annoncées pour le début de 2012.

Le Conseil supérieur de la magistrature a vu sa crédibilité mise à mal ces derniers mois. Deux de ses membres ont démissionné en signe de protestation contre ses agissements et les élections en vue de leur remplacement en septembre ont été boycottées par certains tribunaux, ce qui a amorcé un débat public sur la manière d'augmenter la capacité professionnelle du Conseil et de le responsabiliser davantage. Ce débat sur la réforme de l'éligibilité et des procédures d'élection au Conseil supérieur de la magistrature doit être rapidement suivi d'actions concrètes, si l'on

veut que les réformes décidées soient mises en place avant l'expiration du mandat du Conseil actuel, à l'automne 2012. Les discussions avec les parties prenantes concernées récemment engagées par le ministre de la justice devraient fournir une base pour la formulation de propositions concrètes. Dans l'intervalle, des mesures tangibles peuvent être prises pour responsabiliser davantage le Conseil supérieur de la magistrature, telles que la publication des programmes de travail à un stade plus précoce, l'ouverture systématique des réunions de commission au public ou à des observateurs de la société civile et la diffusion en direct sur l'internet des réunions du Conseil.

Pour obtenir de meilleurs résultats dans la lutte contre la criminalité organisée et la corruption à haut niveau, la Commission recommandait notamment à la Bulgarie d'analyser la pratique judiciaire et les méthodes d'enquête, d'adopter et de mettre en œuvre des plans d'action détaillés et de remédier aux lacunes recensées en concertation avec des experts internationaux et la société civile.

Depuis le dernier rapport de la Commission, plusieurs mesures ont été prises ou élaborées pour répondre aux préoccupations exprimées par la Commission en ce qui concerne la pratique judiciaire et les méthodes d'enquête, parmi lesquelles la publication, par la Cour suprême de cassation, d'un rapport sur les faiblesses de la pratique judiciaire, l'élaboration, par le bureau du procureur, d'orientations pour l'analyse des acquittements et la conclusion d'accords de coopération interservices entre les autorités de police et de contrôle administratif. Un certain nombre de programmes de formation à l'intention des procureurs et des enquêteurs de police ont été menés à bien. Par ailleurs, des modifications ont été apportées au code de procédure pénal pour limiter le nombre de pourvois en cassation et une unité a été mise sur pied pour identifier les divergences dans la jurisprudence et soutenir les activités d'interprétation de la Cour suprême de cassation.

Ces initiatives devraient être complétées par une analyse plus détaillée et plus systématique des lacunes au stade de l'enquête, des poursuites et du jugement dans les affaires suscitant un grand intérêt dans le public. Le recours à des experts externes et indépendants permettrait aux mesures prises de s'appuyer sur des bonnes pratiques et de montrer les progrès accomplis à l'aide d'indicateurs objectifs.

Lutte contre la criminalité organisée

Pour améliorer l'efficacité de la lutte contre la criminalité organisée, la Commission recommandait notamment à la Bulgarie de doter de ressources appropriées le nouveau tribunal et le nouveau parquet spécialisés dans les affaires liées à la criminalité organisée et de définir leur mandat, ainsi que de poursuivre la réforme de la police.

Depuis le dernier rapport de la Commission, une condamnation a été prononcée en appel dans une importante affaire de criminalité organisée, contre des défendeurs qui avaient été acquittés en première instance. Les condamnés se sont pourvus en cassation et la décision définitive est attendue. La même affaire a fait apparaître des inquiétudes concernant l'absence de protection efficace des témoins. Des affaires importantes concernant des faits de criminalité grave et organisée en sont au stade du procès. Des décisions en première instance contre un certain nombre de défendeurs dans deux autres affaires de criminalité organisée ont été rendues en novembre et

décembre 2011. Les autres affaires importantes liées à des faits de criminalité organisée portés devant les tribunaux ont peu avancé ces derniers mois. De nouvelles avancées dans les méthodes d'enquête, en termes de techniques d'investigation et de collecte d'éléments de preuve, doivent encore être démontrées, par un professionnalisme accru dans les actions de la police, des enquêtes plus courtes et le prononcé de jugements définitifs.

Les nouveaux tribunaux de première instance et d'appel spécialisés dans les affaires liées à la criminalité organisée et les parquets associés sont devenus opérationnels au début de janvier 2012. Bien que la Cour constitutionnelle se soit récemment prononcée sur la portée de la compétence des tribunaux nouvellement créés, une définition précise de cette compétence devra être établie au moyen de «cas d'espèce», sous la direction de la Cour suprême de cassation. Cela pourrait avoir des conséquences sur la charge de travail, et donc sur les effectifs. Une division spéciale de trente agents de police au niveau central et de vingt enquêteurs de police au niveau national a été mise sur pied pour soutenir les enquêtes du parquet spécialisé dans les affaires liées à la criminalité organisée. L'incidence de ces structures sur le traitement rapide des affaires criminelles graves reste à évaluer.

La réforme des méthodes d'enquête policières lancée en 2010 s'est poursuivie par de nouvelles actions de formation menées ces derniers mois². La Bulgarie a annoncé l'élaboration de lignes directrices méthodologiques conjointes pour la police, le ministère public et d'autres organes administratifs concernant l'identification et le gel des avoirs d'origine criminelle. Le pays devra redoubler d'efforts pour améliorer la pratique professionnelle afin de montrer que la réforme aura eu des retombées au niveau de l'augmentation du nombre de mises en examen répondant à des normes de qualité professionnelle élevées, ainsi que du nombre de décisions de justice définitives rendues dans des affaires liées à la criminalité organisée.

Bien que les donations à la police aient été limitées aux autorités publiques et aux entreprises publiques et soient maintenant notées dans un registre public, cette pratique continue de susciter des interrogations quant à la responsabilité et à la transparence financière, notamment au regard du risque de contournement des règles sur les marchés publics.

Pour soutenir la lutte contre la criminalité organisée et la corruption, la Commission recommandait notamment à la Bulgarie d'adopter une législation sur la confiscation des avoirs plus stricte et d'améliorer la pratique actuelle et les résultats en matière de confiscation des avoirs d'origine criminelle.

En 2011, la commission chargée de l'identification et de la confiscation des avoirs d'origine criminelle (CEPACA) a obtenu des décisions de justice définitives confirmant des mesures de confiscation portant sur un montant total s'élevant à près de 5 millions d'EUR, ce qui représente une hausse substantielle par rapport aux années précédentes. La commission a été réorganisée, un nouveau directeur ayant été nommé au printemps 2011. Une collaboration plus étroite avec le ministère public a

² La Bulgarie indique qu'entre juin et novembre 2011, 1 660 agents de police ont été formés aux fonctions d'enquête et 1 149 enquêteurs de police ont suivi une formation aux recherches dans les affaires de corruption, de crime économique et de criminalité organisée, ainsi qu'aux enquêtes financières.

été mise en place dans certaines affaires; toutefois, elle n'est pas systématique. Un nouveau projet de loi relative à la confiscation des avoirs a été présenté au parlement en janvier. Celui-ci prévoit un régime de confiscation des avoirs non fondée sur la condamnation. Le projet de loi est axé sur le ciblage des avoirs liés à des activités de criminalité organisée. Alors que la Commission recommandait aussi l'insertion de la possibilité pour la CEPACA de procéder à une vérification proactive des avoirs des hauts fonctionnaires et des responsables politiques, cet élément ne semble pas avoir été pris en compte. Le projet de loi lie les enquêtes de la CEPACA aux procédures d'instruction pénale engagées par le ministère public, ce qui permet à la commission de débiter ses travaux plus rapidement qu'à l'heure actuelle, mais il exclut dans le même temps que la CEPACA puisse procéder à des contrôles ex officio pour cause d'infractions administratives. Il suscite également des interrogations quant à l'indépendance fonctionnelle de la CEPACA. Les discussions parlementaires devraient être l'occasion de renforcer le projet pour garantir un régime de confiscation des avoirs de vaste portée, d'une durée de vie suffisante pour être efficace et qui soit soutenu par des institutions fortes. L'incidence réelle de la future loi devra être évaluée à l'aune de la poursuite de l'augmentation du nombre de décisions de confiscation d'avoirs et de l'indépendance de la CEPACA.

Lutte contre la corruption

Pour améliorer l'efficacité de la lutte contre la corruption à haut niveau, la Commission recommandait notamment à la Bulgarie de mettre en place un réseau de procureurs spécialisés, d'adopter des stratégies d'investigation proactives et d'afficher un bilan convaincant en matière de sanctions dans les cas de conflits d'intérêts.

Depuis le dernier rapport de la Commission, une condamnation définitive et deux condamnations non définitives ont été prononcées à l'encontre de trois membres du parlement impliqués dans des affaires de corruption à haut niveau et un ancien ministre s'est vu acquitté en deuxième instance. Six maires en exercice ou anciens maires ont fait l'objet d'une condamnation non définitive, assortie d'un sursis pour quatre d'entre eux. Plusieurs enquêtes portant sur des faits de fraude présumés concernant des fonds de l'UE ont été abandonnées par le ministère public, bien que les enquêtes sur des affaires liées fondées sur les mêmes faits se poursuivent dans un autre État membre. Dans toutes les affaires de fraude concernant des fonds de l'UE portées devant les tribunaux en 2011, la responsabilité pénale a été remplacée par des amendes administratives. Une importante affaire de fraude concernant des fonds de l'UE a été retardée en appel pendant plus de 18 mois. Un certain nombre d'affaires concernant des irrégularités graves constatées dans la gestion des fonds de l'UE et signalées par l'OLAF en 2010-2011 attendent qu'une suite leur soit donnée par le ministère public.

La commission chargée de la prévention et de la détection des conflits d'intérêts instituée en juin 2011 est maintenant opérationnelle. Elle a reçu 146 signalements et adopté 25 décisions, dont 12 établissant l'existence d'un conflit d'intérêts. Sa capacité de dissuasion dépendra, entre autres, du nombre d'affaires résolues ainsi que de son aptitude à poursuivre les conflits d'intérêts de manière proactive et à rendre des décisions judicieuses et solidement motivées dans des affaires sensibles. L'efficacité de la lutte contre les conflits d'intérêts passe aussi par une pratique unitaire en ce qui concerne la publication des déclarations de conflit d'intérêts par les différents organes

administratifs et par une base juridique rationalisée pour la commission chargée des conflits d'intérêts en ce qui concerne les sanctions et la prescription.

Le procureur général s'est engagé à établir des réseaux de procureurs spécialisés dans la criminalité économique et financière d'ici à la fin de 2011 et à élaborer des instructions méthodologiques pour les enquêtes portant sur des affaires complexes de criminalité économique et financière, en concertation avec des experts internationaux, d'ici à avril 2012. Le ministère de l'intérieur et le procureur général prévoient d'élaborer de nouvelles instructions conjointes sur les enquêtes et la collecte d'éléments de preuve, et la coopération avec l'agence nationale de collecte des recettes se fait désormais sur une base plus claire. Des rapports mensuels sur l'état d'avancement des affaires suscitant un grand intérêt dans le public sont aussi en cours de rédaction. La mesure dans laquelle ces changements se traduiront par un renforcement de l'action dans ces affaires devra être évaluée.

Des allégations de fraude électorale dans le cadre des élections présidentielle et locales d'octobre dernier sont en cours d'examen par le ministère public. L'application de sanctions dissuasives en cas d'achat de votes ainsi que la transparence totale du financement des partis politiques (conformément aux recommandations du GRECO) restent essentielles pour que le public ait confiance en la capacité des autorités à lutter contre la criminalité organisée et la corruption³.

Pour améliorer la prévention de la corruption, la Commission recommandait notamment à la Bulgarie d'apporter la preuve de résultats concrets obtenus dans la mise en œuvre d'un projet de grande ampleur concernant les mesures anti-corruption, de revoir le système de déclaration et de vérification des avoirs des fonctionnaires et de renforcer la capacité administrative des autorités compétentes dans le domaine des marchés publics.

Le projet horizontal de mesures anti-corruption («Borkor») proposé au début de 2010 dispose maintenant de locaux et de personnel recruté à titre permanent. Un conseil consultatif est en place, des modalités de coopération avec l'administration centrale et locale ont été arrêtées et une liste de tâches et de propositions législatives possibles a été approuvée. Il est attendu que le projet soit opérationnel à la mi-2012.

La Bulgarie a publié une nouvelle instruction sur les mesures disciplinaires au sein du ministère de l'intérieur et les modifications apportées au code d'éthique ont été adoptées en décembre, en vue de contrer et de prévenir la corruption des fonctionnaires du ministère. L'impact de ces mesures devra être démontré dans la pratique.

Depuis le dernier rapport de la Commission, aucune avancée concrète n'a été enregistrée en ce qui concerne le système de contrôle des déclarations de patrimoine des hauts fonctionnaires, qui vise à détecter et à poursuivre les cas d'enrichissement inexplicable. Le nouveau code pénal devrait donner suite aux recommandations récentes concernant la nécessité de combler les lacunes législatives en ce qui

³ Le rapport final de l'OSCE sur les élections locales et présidentielle bulgares peut être consulté à l'adresse suivante: <http://www.osce.org/odihr/elections/86893>

concerne la protection contre la corruption par la convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC).

À l'automne 2011, des modifications d'ordre juridique ont visé à renforcer le contrôle ex ante et ex post dans les procédures de marchés publics. L'impact de ces mesures dépendra de l'existence d'une capacité administrative suffisante et d'une délimitation efficace des compétences entre les différentes autorités concernées dans ce domaine et les autres autorités, notamment les instances de mise en œuvre des fonds structurels. La Bulgarie a annoncé que les effectifs des deux autorités compétentes dans le domaine des marchés publics ont été renforcés. L'impact de ces mesures devra être évalué au regard de leur mise en œuvre concrète.