



Bruxelles, le 25.1.2017
COM(2017) 43 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(2017) 24 final}

1. INTRODUCTION

Le mécanisme de coopération et de vérification (MCV) a été mis en place lors de l'adhésion de la Bulgarie à l'Union européenne en 2007¹ afin de combler les lacunes en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption et la criminalité organisée. Depuis, les rapports établis au titre de ce mécanisme cherchent, au moyen de recommandations spécifiques, à orienter les efforts déployés par les autorités bulgares et dessinent la carte des progrès effectués par la Bulgarie. Alors que le MCV fête cette année son dixième anniversaire, la Commission fait le point, en dressant un aperçu des résultats obtenus, des défis encore à relever ainsi que des étapes restant à franchir aux fins de la réalisation des objectifs du mécanisme.

Ainsi que le Conseil l'a précisé à maintes reprises², le MCV cessera de s'appliquer lorsque les six critères de référence applicables à la Bulgarie auront été remplis de manière satisfaisante. Définis au moment de l'adhésion, ces critères couvrent des questions qui touchent au fonctionnement même des États membres – indépendance et efficacité du système judiciaire, intégrité et lutte contre la corruption et la criminalité organisée. Pour les remplir, il est nécessaire de prendre des mesures à la fois législatives et institutionnelles. Par ailleurs, de telles mesures ne peuvent être pleinement appréciées qu'en examinant si l'effet qu'elles sont censées produire est ressenti dans la pratique, et si elles peuvent être considérées comme ancrées dans le cadre juridique et institutionnel de la Bulgarie et comme irréversibles. Cela permet aux citoyens d'avoir la certitude que les décisions prises et les pratiques en vigueur en Bulgarie respectent pleinement l'État de droit, tout en jetant les bases de la confiance mutuelle requise pour la mise en œuvre effective du droit de l'Union.

La réforme du système judiciaire et la lutte contre la corruption ont constitué des sujets fondamentaux pour la société bulgare au cours de ces dix dernières années.³ Le MCV joue un rôle important en Bulgarie en tant que moteur de réformes et outil de suivi des progrès accomplis. Les conclusions de la Commission et la méthodologie sous-tendant le MCV ont constamment reçu le soutien du Conseil et ont bénéficié de la coopération et des contributions de nombreux États membres. La coopération a également été renforcée au moyen d'un soutien en faveur de la Bulgarie au titre des fonds de l'UE et, plus récemment, d'une assistance ciblée coordonnée par le service d'appui à la réforme structurelle de la Commission européenne.

En dressant le bilan des progrès réalisés au cours des dix dernières années, les rapports MCV ont aussi permis d'observer que le rythme des réformes avait fluctué, en raison notamment de périodes d'instabilité politique. Un cadre a été progressivement mis en place, comprenant notamment deux stratégies nationales importantes en matière de réforme judiciaire et de lutte contre la corruption. Faire en sorte qu'il en résulte des progrès dans la lutte contre la corruption à haut niveau et la criminalité organisée demeure un défi: pour que les réformes soient considérées comme véritablement enracinées, il est nécessaire d'obtenir des résultats probants en matière de poursuites judiciaires dans des affaires à haut niveau.

¹ Conclusions du Conseil des ministres du 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 En dernier lieu dans les conclusions du Conseil de mars 2016, qui ont appelé à une accélération décisive des efforts déployés pour donner suite à toutes les recommandations formulées par la Commission dans son rapport de 2016. (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7118-2016-INIT/fr/pdf>). Pour des documents pertinents sur le MCV, voir http://ec.europa.eu/cvm/key_documents_en.htm

³ Eurobaromètre Flash n° 445: Le mécanisme de coopération et de vérification pour la Bulgarie et la Roumanie, publié le 25 janvier 2017.

Le présent rapport revient sur les évolutions en Bulgarie depuis 2007. À l'instar des années précédentes, il est le fruit d'une analyse approfondie entreprise par la Commission européenne sur la base d'une coopération étroite avec les autorités bulgares, ainsi que des contributions fournies par la société civile et d'autres parties prenantes, notamment d'autres États membres.

À cet égard, il est important de délimiter clairement la portée du MCV. Les décisions instituant le MCV définissent les paramètres de la portée du mécanisme en ce qui concerne la réforme du système judiciaire et la lutte contre la corruption et la criminalité organisée. Ces paramètres détermineront à partir de quand les critères de référence sont satisfaits, mais le rythme et la profondeur des réformes sont inévitablement subordonnés à l'environnement dans lequel les problématiques spécifiques couvertes par le mécanisme peuvent progresser, ainsi qu'aux spécificités de la société bulgare et de sa gouvernance. Ainsi, les efforts consentis ces dernières années afin de renforcer les capacités administratives sont encore engagés actuellement, ce qui a des répercussions sur le processus de réforme. Le processus législatif en Bulgarie n'a pas fourni un cadre juridique prévisible.⁴ L'environnement médiatique bulgare est souvent caractérisé par une faible indépendance et par la mise en œuvre inefficace des normes journalistiques, ce qui a des répercussions négatives sur le débat public relatif aux réformes.⁵ Bien que ces questions ne relèvent pas du champ d'application du MCV, elles influent directement sur la capacité de mener à bien des réformes et entravent la progression de la Bulgarie.

Dans les domaines couverts par le MCV, ce rapport fait également un certain nombre de recommandations en faveur de plus de transparence et de rapports plus fréquents. À court terme, cela devrait aider la Commission à tirer des conclusions définitives et une fois le MCV venu à terme, cela permettrait aussi de pérenniser les réformes en renforçant l'obligation de rendre des comptes.

Enfin, il convient également de souligner que la nature distincte de la portée du MCV s'oppose à l'établissement de liens directs avec d'autres domaines d'action. Aussi la Commission ne considère-t-elle pas qu'il est approprié de lier le mécanisme à des décisions prises dans d'autres domaines, tels que l'éligibilité aux Fonds structurels et d'investissement européens ou l'accès à l'espace Schengen.

Le présent rapport se fonde sur une perspective à plus long terme pour recenser les grandes étapes qu'il reste à franchir aux fins de la réalisation des objectifs du MCV. La dynamique enclenchée à ce jour autorise à s'intéresser davantage aux grandes mesures devant encore être prises. Lorsque les mesures définies dans le présent rapport en ce qui concerne un critère de référence auront été prises, le critère de référence en question sera considéré comme provisoirement rempli. Une fois que tous les critères de référence seront considérés comme remplis, le mécanisme cessera de s'appliquer. Les recommandations formulées peuvent dès lors être jugées suffisantes pour parvenir à cet objectif, sauf si de nouveaux éléments devaient clairement constituer un retour en arrière. La Commission est d'avis que cela devrait également permettre une accélération du processus de la part des autorités bulgares et de l'UE dans son ensemble. Pour les critères de référence pour lesquels il est considéré que des progrès sensibles ont été accomplis, la Commission estime qu'une mise en œuvre déterminée des réformes, tout en maintenant le rythme et le cap, permettrait à ces critères d'être rapidement clôturés. Par contre, il en irait tout autrement des autres critères. La Commission a

⁴ Une avancée importante a été enregistrée en novembre 2016: la loi sur les actes normatifs a été modifiée pour y introduire l'obligation de procéder à une analyse d'impact lors de la proposition de nouvelles lois par le gouvernement.

⁵ La Bulgarie est l'État membre de l'UE le plus mal classé au niveau mondial pour la liberté de la presse en 2016. <https://rsf.org/fr/ranking>

donc l'intention d'avancer le prochain rapport à la fin 2017 et est disposée à fournir une aide supplémentaire pour contribuer au renforcement de l'irréversibilité des progrès et, partant, mettre fin au mécanisme.

2. ÉVALUATION DES PROGRÈS AU REGARD DE LA SATISFACTION DES CRITÈRES DE RÉFÉRENCE DEPUIS LE LANCEMENT DU MCV

En plus d'examiner les progrès réalisés au niveau des recommandations formulées dans le rapport MCV de 2016, la présente section contient une évaluation globale de dix ans de réforme. Les avancées et les résultats les plus pertinents sont exposés en détail dans le rapport technique qui accompagne le présent document⁶. Les six critères de référence peuvent être évalués individuellement, mais il existe entre eux certaines interconnexions. Aux fins de l'évaluation des progrès, il a fallu examiner les conditions structurelles (telles que les lois, les institutions et les ressources), les résultats et le bilan, ainsi que la question de savoir si les progrès peuvent être considérés comme irréversibles. Il convient également de noter que, depuis l'adoption des critères de référence du MCV, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, les normes internationales et bonnes pratiques et les informations comparatives sur les systèmes judiciaires nationaux au sein de l'UE, qui ont guidé les autorités bulgares dans leurs réformes et aident à évaluer de manière objective et comparable l'évolution du système judiciaire du pays et la lutte qu'il mène contre la corruption et la criminalité organisée au regard des six critères de référence ont connu une évolution importante.

2.1 Réforme judiciaire

Indépendance et responsabilité du pouvoir judiciaire

Le premier critère de référence porte sur la réforme du système judiciaire, mettant l'accent sur l'établissement d'un cadre constitutionnel stable en vue de parvenir à un *système judiciaire indépendant et comptable de ses actes*. Ces dix dernières années, la Bulgarie a modifié sa Constitution à deux reprises, améliorant le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) et mettant en place une Inspection du Conseil supérieur de la magistrature (ICSM) chargée de promouvoir la bonne gestion des instances judiciaires et de maintenir le respect des normes d'intégrité dans la magistrature. Les premiers changements ont eu lieu peu de temps après l'adhésion. D'autres réformes importantes ont suivi, à savoir des amendements constitutionnels adoptés par l'Assemblée nationale en décembre 2015. Ceux-ci ont notamment entraîné la création de chambres distinctes pour les procureurs et les juges au sein du CSM, tout en améliorant la transparence du processus décisionnel pour les aspects liés au personnel et dans l'élection des membres du CSM et en renforçant le rôle de l'Inspection du CSM en ce qui concerne l'intégrité des magistrats. Certains de ces changements, dont l'introduction du principe «Un magistrat, un vote» pour les élections au CSM, ont découlé des précédents rapports MCV. Ces derniers changements ont finalement été intégrés dans la loi courant 2016; leur mise en œuvre doit être achevée avant d'en ressentir les pleins effets. Il est évident à ce jour que la réforme du Conseil a renforcé la transparence du processus décisionnel de celui-ci et que ce surcroît de démocratie se répercutera sur les élections du Conseil de 2017. Toutefois, le fait que des tensions persistent parmi les membres du Conseil, dans un contexte marqué par des allégations de manque d'objectivité dans des grandes décisions, demeure préoccupant. Le suivi tardif et incomplet de la situation découverte fin 2014 au Tribunal de première instance de Sofia a été mis en lumière dans les deux derniers rapports sur le MCV et a continué à alimenter les soupçons d'abus d'influence

⁶ SWD(2017) 24.

au sein du CSM. Dans l'ensemble, la Bulgarie a enregistré d'importants progrès en ce qui concerne le premier critère de référence, mais elle doit encore obtenir des résultats probants pour ce qui est de la mise en œuvre des derniers changements constitutionnels.

Le cadre juridique

Le deuxième critère de référence met l'accent sur le cadre juridique sous l'angle des *dispositions législatives essentielles concernant le système et les procédures judiciaires*. D'importantes évolutions ont été observées au cours de ces dix dernières années, notamment en ce qui concerne la loi sur le système judiciaire et l'amélioration des procédures civiles. Des changements profonds de la loi sur le système judiciaire ont été adoptés en 2016, dans le prolongement de la stratégie globale de réforme du secteur élaborée par le gouvernement et avalisée par l'Assemblée nationale en 2015. Ces modifications, élaborées en concertation étroite avec les parties prenantes et les professionnels⁷, visent à améliorer la législation dans un certain nombre de domaines, allant de l'évolution de la carrière des magistrats à la gouvernance interne des tribunaux. Conjuguées aux réformes antérieures, elles constituent un progrès significatif dans la réforme du système judiciaire bulgare.

En matière de procédures pénales, les avancées ont été moins marquées et d'importants défis doivent encore être relevés. En dépit d'améliorations notables dans les années ayant suivi l'adhésion à l'UE, les procédures pénales bulgares demeurent très problématiques pour ce qui est de l'efficacité des poursuites dans les affaires complexes, dont celles relatives à la corruption à haut niveau et à des formes graves de criminalité organisée. Un certain nombre de problèmes concrets ont été recensés au fil des ans, dont certains ont été réglés au moyen d'une action législative. Le formalisme qui caractérise les procédures pénales n'en demeure pas moins un défi pour le système judiciaire bulgare. D'autres propositions législatives ont récemment été élaborées, dont certaines, combinées avec des mesures organisationnelles appropriées, sont susceptibles d'avoir des conséquences importantes.

Le code pénal est également considéré comme une source de problèmes pour la poursuite des crimes graves et a sans cesse été matière à discussions sous les gouvernements successifs.⁸ En 2015, le gouvernement a lancé un nouveau processus de réflexion sur une réforme plus large de la politique pénale, qui a été poursuivi en 2016 sous la forme d'un projet d'assistance technique auquel participaient des experts indépendants. Ces réflexions devaient aboutir à une réforme globale, qui nécessitera une analyse et une préparation minutieuses, ainsi qu'une large consultation au sein du système judiciaire et des professions juridiques. Il semble évident que toute réforme générale du code pénal sera un processus de longue haleine. Néanmoins, un tel processus n'exclurait pas des changements plus immédiats qui pourraient avoir une incidence positive sur les poursuites pour corruption ou criminalité organisée. Dans l'ensemble, la Bulgarie a réalisé quelques progrès en ce qui concerne le deuxième critère de référence, mais d'importants problèmes demeurent, notamment pour ce qui est de mettre un terme au formalisme des procédures pénales et d'améliorer le cadre juridique des enquêtes et des poursuites pour corruption et criminalité organisée.

Poursuite de la réforme du système judiciaire

Le troisième critère de référence met l'accent sur la réforme du système judiciaire, dans l'optique d'en améliorer *le professionnalisme, la responsabilité et l'efficacité*. Les dix ans écoulés ont clairement révélé la difficulté d'aller de l'avant si les juges et les procureurs ne

⁷ Le gouvernement a institué un conseil consultatif de la réforme judiciaire auprès du ministère de la justice, qui a joué un rôle central dans la finalisation des propositions législatives.

⁸ Un projet de réforme du code pénal préparé en 2014 par un gouvernement précédent n'a pas abouti, faute de répondre aux attentes, et l'Assemblée nationale a été dissoute juste après sa présentation.

sont pas sur la même longueur d'ondes. Au fil des ans, d'importantes améliorations ont été apportées dans divers domaines, dont la formation des magistrats, l'attribution aléatoire des affaires au sein des juridictions et l'analyse de la charge de travail des instances judiciaires et des différents magistrats. Des mesures ont également été prises dans des domaines tels que la justice en ligne. Le fait que des magistrats, de même que des membres de la société civile, soient disposés à promouvoir la réforme est un facteur déterminant dans la facilitation des progrès. Il s'est toutefois révélé difficile de prendre des décisions dans des domaines sensibles, tels que la restructuration des tribunaux et des parquets dans le cadre d'une réforme globale de la carte judiciaire. Si certaines décisions de gestion avisées, telles que la réaffectation de postes, année par année, ont contribué dans une certaine mesure à pallier ces lacunes, le Conseil supérieur de la magistrature n'a pas été en mesure ni désireux de mener des réformes dans ces domaines. Il s'en est suivi un déséquilibre en matière de charge de travail pour les juridictions les plus importantes du pays, avec une incidence négative sur les résultats d'ensemble de l'appareil judiciaire bulgare. Par ailleurs, peu de progrès ont été accomplis pour ce qui est de faire en sorte que les procédures disciplinaires du Conseil supérieur de la magistrature soient loyales et transparentes.

La réforme du ministère public est un autre point qui s'est révélé particulièrement sensible et complexe en Bulgarie. Le parquet bulgare fait partie du système judiciaire et ne dépend pas du pouvoir exécutif. Par ailleurs, il joue un rôle central, non seulement dans les procédures pénales, mais aussi dans le contrôle de l'administration, de manière plus générale. Cette absence de distinction entre ses fonctions et l'exécutif a pour effet d'exacerber les soupçons d'abus d'influence et les critiques faisant état d'une absence générale d'obligation de rendre des comptes pour le parquet. Outre le débat houleux au sujet de ce qui est perçu par les critiques comme un ministère public surpuissant, le parquet est aussi au cœur des discussions sur l'absence de bilan convaincant en matière de condamnations en Bulgarie pour corruption à haut niveau et formes graves de criminalité organisée. Au cours des dix années écoulées, le ministère public a fait l'objet de plusieurs réorganisations et de diverses mesures, notamment législatives, visant à le rendre plus efficace. Néanmoins, malgré tous ces efforts, d'importants défis restent à relever.⁹ C'est dans ce contexte qu'est survenue la décision bulgare de 2016 de demander l'aide du service d'appui à la réforme structurelle et des experts d'un certain nombre d'autres États membres dans le cadre d'un projet visant à présenter une analyse indépendante du ministère public bulgare. Ce projet vient s'ajouter aux précédentes analyses effectuées au fil des ans. La Bulgarie doit encore tirer des conclusions de toutes ces analyses et planifier une voie à suivre sur cette question importante. Dans l'ensemble, la Bulgarie a encore réalisé quelques progrès en ce qui concerne le troisième critère de référence, mais d'importants problèmes doivent encore être résolus.

2.2 Corruption

Les quatrième et cinquième critères de référence concernent la *lutte contre la corruption*, tant la corruption à haut niveau que la corruption en général, en particulier au niveau local et aux frontières. Dans ces deux domaines, le recul de dix ans révèle les défis auxquels la Bulgarie a dû faire face lorsqu'elle s'est attachée à lentement mettre en place les lois et institutions nécessaires pour combler un déficit de crédibilité patent aux yeux de l'opinion publique bulgare. Le bilan de la Bulgarie en matière d'affaires de corruption à haut niveau ayant donné lieu à des condamnations définitives devant les tribunaux est jusqu'ici très limité, alors qu'un tel bilan est le moyen le plus sûr de démontrer que la lutte contre la corruption constitue une véritable priorité. La Bulgarie reste au nombre des États membres de l'UE dont le niveau de

⁹ Ces problèmes n'ont pas trait uniquement aux procédures internes du ministère public, mais touchent l'ensemble des institutions concernées aux différents stades des procédures pénales.

corruption perçu est le plus élevé¹⁰, et la corruption y est toujours considérée comme un problème important, tant par les citoyens¹¹ que par les entreprises¹². Les scandales très médiatisés, tels que celui entourant la commission chargée des conflits d'intérêts en 2013¹³, ne font pas l'objet d'un suivi clair et résolu. Les problèmes ont donné lieu à des analyses approfondies au fil des ans dont il ressort que parmi les causes possibles figurent l'obsolescence de certaines dispositions du code pénal, l'insuffisance des capacités des grandes institutions, la désorganisation ou la fragmentation des structures, ainsi que la lourdeur des procédures, autant de problèmes qui ne sauraient être résolus du jour au lendemain et nécessiteront de l'engagement et de la détermination. Dans les premières années ayant suivi l'adhésion, la Bulgarie a pris un certain nombre de mesures législatives et institutionnelles pour lutter contre la corruption. Or, si les premiers résultats semblaient prometteurs à certains égards, ces efforts n'ont pas apporté les changements radicaux nécessaires à la lutte contre la corruption. Le gouvernement a déployé des efforts supplémentaires en 2015 et 2016, consistant pour l'essentiel à mettre sur pied une agence unifiée chargée de lutter contre la corruption, dotée des compétences nécessaires pour mener des enquêtes administratives, vérifier l'absence de conflits d'intérêts et contrôler le patrimoine des hauts fonctionnaires. Toutefois, la loi anticorruption conçue pour mettre en place cette instance n'a pas fait l'objet d'un accord au Parlement, ce qui témoigne d'une absence générale de consensus politique derrière les efforts entrepris.

La structure générale des institutions chargées de lutter contre la corruption en Bulgarie reste fragmentée et, partant, largement inefficace. En conséquence, les problèmes de corruption généralisée aux niveaux inférieurs de l'administration publique continuent aussi d'être préoccupants.¹⁴ La stratégie anticorruption du gouvernement pour 2015 a certes permis une analyse précieuse des problèmes, mais la mise en œuvre de cette stratégie n'en est encore qu'à ses balbutiements.¹⁵ De manière générale, les progrès réalisés par la Bulgarie concernant les quatrième et cinquième critères de référence ont été limités, d'importants défis restant à relever pour ce qui est du cadre institutionnel et juridique et de l'obtention de résultats probants.

2.3. Criminalité organisée

Le dernier critère de référence a trait à la lutte contre *la criminalité organisée*. Son choix a été motivé en partie par la présence, dans la Bulgarie post-transition, de grandes et puissantes

¹⁰ Selon le classement reposant sur l'indice de perception de la corruption établi par Transparency International en 2015, la Bulgarie se situe au 69^e rang sur 168 pays dans le monde, soit le plus mauvais résultat parmi les États membres de l'UE (Transparency International CPI, 2015).

¹¹ Eurobaromètre Flash n° 445: Le mécanisme de coopération et de vérification pour la Bulgarie et la Roumanie, publié le 25 janvier 2017.

¹² Selon le rapport mondial sur la compétitivité du Forum économique mondial 2016-2017, la corruption est considérée comme le facteur le plus problématique pour qui veut exercer des activités en Bulgarie. Rapport sur la compétitivité mondiale 2016-2017, p. 130.

¹³ Son président a été accusé d'abus de pouvoir en 2013, avant d'être condamné à une peine d'emprisonnement avec sursis. Le poste de président de cette instance demeure vacant, toutefois.

¹⁴ Les études basées sur l'expérience ainsi que sur la perception de la corruption et des études internationales dénoncent régulièrement la corruption comme étant un défi majeur en Bulgarie, freinant l'économie et sapant la confiance dans le bon fonctionnement des institutions publiques.

¹⁵ Les mesures concrètes prises ces dernières années au ministère de l'intérieur dans le cadre d'un effort visant à faire table rase de la corruption au sein du ministère, y compris dans la police des frontières, constituent une exception notable à cet égard. D'importants efforts ont également été consentis en ce qui concerne plus particulièrement les autorités douanières. Plus généralement, la Bulgarie a également introduit plusieurs améliorations ces dernières années dans son système de passation des marchés publics, secteur à haut risque en matière de corruption, y compris au niveau local.

associations criminelles, associées à des niveaux de violence élevés. Les autorités bulgares ont constaté une évolution dans les années suivant l'adhésion, avec une criminalité organisée suivant un modèle plus fragmenté et une certaine similitude avec la situation connue par d'autres États membres. Toutefois, pour satisfaire ce critère de référence, la Bulgarie doit également démontrer la capacité de ses autorités répressives à lutter efficacement contre la criminalité organisée et à obtenir des résultats probants dans ce domaine. La Bulgarie a introduit d'importants changements institutionnels au fil des ans, notamment avec la création, en 2012, d'un tribunal et d'un parquet spécialisés dans les affaires liées à la criminalité organisée et d'une commission indépendante chargée de la confiscation des avoirs illicites sans condamnation. Cette dernière en particulier affiche un bilan qui montre à quel point cet aspect de la réforme est désormais bien ancré. Toutefois, la Bulgarie a mis longtemps avant d'obtenir des résultats probants en matière de condamnations définitives pour formes graves de criminalité organisée. Ces dernières années, des décisions politiques visant à réorganiser les principales autorités chargées d'enquêter sur les affaires de criminalité organisée ont enrayé la progression en cours et nuit aux résultats. Si la situation s'est à présent stabilisée, un nouveau changement a récemment été approuvé, à savoir l'extension des compétences de la direction chargée de la criminalité organisée aux affaires de corruption, de cybercriminalité et de trafic de migrants et la possibilité pour cette direction d'intervenir plus en amont dans les enquêtes pénales. En conséquence, le cadre institutionnel actuel a encore besoin de temps avant d'être en mesure d'afficher un bilan satisfaisant. En outre, ainsi qu'indiqué plus haut, l'efficacité des poursuites en matière de criminalité organisée reste entravée par un cadre juridique formaliste. Dans l'ensemble, la Bulgarie a fait des progrès considérables en ce qui concerne le sixième critère de référence, même si des défis demeurent.

3. MESURES ESSENTIELLES RESTANT À PRENDRE

Globalement, ces dix années ont montré que les gouvernements successifs et les instances judiciaires ont déployé des efforts importants. De grandes avancées législatives et institutionnelles ont été enregistrées, notamment sur le plan judiciaire. Toutefois, la transformation de ces avancées en résultats probants a été plus lente que prévu lors du lancement du MCV, les institutions s'étant parfois montrées peu enclines à suivre les recommandations du MCV les incitant à collaborer entre elles pour inventorier les défaillances communes et appliquer des solutions communes. Il convient de poursuivre le processus de réforme et de renforcer les structures internes pour faire en sorte que les critères de référence soient remplis de manière satisfaisante et irréversible. La présente section a donc pour but de définir les mesures encore nécessaires à la réalisation des objectifs du MCV.

3.1 Réforme judiciaire

Indépendance et responsabilité du pouvoir judiciaire

Ainsi que l'indiquent les rapports récents, la stratégie de réforme judiciaire adoptée par le gouvernement en 2014 et avalisée début 2015 par l'Assemblée nationale a fourni un schéma directeur complet pour réformer l'appareil judiciaire bulgare. Depuis, le gouvernement y a donné suite dans un certain nombre de domaines. Surtout, les amendements constitutionnels adoptés en décembre 2015, qui ont donné lieu à des modifications législatives de la loi sur le système judiciaire et des procédures internes en 2016 représentent une avancée importante sur la voie d'une amélioration du fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature et du respect du premier critère de référence. Bien que le libellé du premier critère de référence mette l'accent sur les amendements constitutionnels, seule la matérialisation de ces

changements pourra garantir totalement l'indépendance et la responsabilité du pouvoir judiciaire.

Le Conseil supérieur de la magistrature est la principale institution régissant le système judiciaire bulgare et l'obtention de résultats concrets en matière de réforme judiciaire dépend en grande partie de son bon fonctionnement, tant sur le plan du professionnalisme que sur celui de la transparence. Son action est déterminante pour juger si le système judiciaire est ou non capable d'inspirer le respect et pour rassurer l'opinion publique quant à l'indépendance du système judiciaire. Elle doit néanmoins s'accompagner d'un engagement plus large de l'ensemble des acteurs de l'État en faveur de l'indépendance judiciaire et d'une coopération loyale entre institutions. Il est capital qu'une atmosphère de travail apolitique et professionnelle règne au sein de cette institution, axée sur les priorités de la réforme judiciaire. La série de controverses et de luttes intestines qui ont secoué le Conseil supérieur de la magistrature ces dernières années ont alimenté les soupçons d'ingérence extérieure et mis à mal la confiance de l'opinion publique bulgare dans son système judiciaire.¹⁶ En conséquence, l'un des tests les plus significatifs pour 2017 sera l'élection du nouveau Conseil, tant en ce qui concerne les membres désignés au sein de la magistrature qu'en ce qui concerne ceux nommés par le Parlement. Il importera que ces élections soient menées, de manière visible, de façon ouverte et transparente, à l'issue d'un débat sérieux sur les mérites des différents candidats. Le collège nouvellement élu devra alors obtenir des résultats probants en matière de prise de décision impartiale et professionnelle dans des domaines clefs.

- **Recommandation:** veiller à la transparence de l'élection du futur Conseil supérieur de la magistrature, au moyen d'une audition publique à l'Assemblée nationale avant l'élection des membres du quota parlementaire et en donnant à la société civile la possibilité de formuler des observations sur les candidats.

L'une des fonctions principales du Conseil supérieur de la magistrature est la nomination des présidents des tribunaux et des parquets, des présidents des trois plus hautes instances de l'appareil judiciaire bulgare, des présidents des deux cours suprêmes ainsi que du procureur général. Le fait que ces nominations se basent sur le mérite et s'opèrent dans la transparence est un bon test pour déterminer la capacité de cette institution à fonctionner d'une manière professionnelle et indépendante, propre à inspirer la confiance du système judiciaire et de la société au sens large. L'élection du président de la Cour administrative suprême, qui se tiendra en 2017, sera particulièrement importante.

- **Recommandation:** obtenir des résultats probants en matière de nomination à des fonctions judiciaires à haut niveau, dans la transparence et en se basant sur le mérite, notamment en ce qui concerne la nomination à venir du nouveau président de la Cour administrative suprême.

L'Inspection du Conseil supérieur de la magistrature (ICSM) a contribué à la responsabilisation de l'appareil judiciaire bulgare et au renforcement de son efficience grâce à ses inspections et rapports réguliers. Son potentiel n'a toutefois pas été pleinement exploité. Depuis janvier 2017, les compétences de l'Inspection ont été étendues afin de lui permettre d'enquêter sur les conflits d'intérêts et sur d'autres questions d'intégrité concernant les magistrats et le gouvernement l'a dotée de ressources supplémentaires pour assumer ses nouvelles missions. Tout en laissant au Conseil supérieur de la magistrature le pouvoir de décider des sanctions disciplinaires, les nouvelles dispositions en matière d'intégrité des

¹⁶ La Bulgarie fait toujours partie des États membres de l'UE dans lesquels l'indépendance de la justice est perçue comme la plus faible. Tableau de bord de la justice dans l'UE 2016, p. 35.

magistrats octroient à l'ICSM un rôle plus central dans la mission essentielle que constitue le suivi des irrégularités. L'ICSM a besoin des meilleures conditions possibles pour exercer ses nouvelles fonctions. À cet égard, le recours à l'expertise externe peut être utile pour soutenir les efforts visant à renforcer sa capacité organisationnelle.

- **Recommandation:** améliorer le fonctionnement pratique de l'ICSM et le suivi donné par le Conseil supérieur de la magistrature aux constatations de l'Inspection, en particulier pour ce qui est des questions d'intégrité, et envisager de solliciter une assistance extérieure, par exemple auprès du service d'appui à la réforme structurelle et/ou du Conseil de l'Europe.

Le cadre juridique

En 2016, dans le cadre de la stratégie de réforme judiciaire, le gouvernement bulgare a fait progresser deux séries importantes de modifications de la loi sur le système judiciaire. La préparation de ces lois s'est nourrie de vastes débats et consultations avec la société civile. La mise en œuvre de ce nouveau cadre juridique sera un défi majeur pour les instances judiciaires et dépendra fortement des progrès généraux obtenus en matière de réforme judiciaire (troisième critère de référence). Conformément à la stratégie de réforme judiciaire, la Bulgarie devrait continuer à étudier tout problème posé par le cadre juridique et voir si de nouvelles modifications de la loi sur le système judiciaire résoudraient ou non ces problèmes.

Un ensemble important de modifications du code de procédure pénale a été élaboré par le ministère de la justice, avec le soutien des autorités judiciaires et du parquet. Cela devrait avoir pour effet d'améliorer considérablement la réponse apportée aux crimes graves, notamment en réduisant les retards dans les procédures pénales et en facilitant les poursuites pour les délits de corruption. D'autres besoins de modification des procédures pénales ont également été recensés dans des analyses récentes. Il importera, dès lors, de poursuivre ce processus.

L'importance d'une révision intégrale du code pénal a été évoquée dans les rapports précédents, mais celle-ci nécessiterait une large réflexion sur l'avenir de la politique pénale, ainsi qu'un vaste débat et une préparation méticuleuse. Cette révision devrait être considérée comme un projet à long terme, qui nécessitera également de tenir compte des capacités administratives de la Bulgarie. La priorité à ce stade devrait être de mettre en œuvre un certain nombre de modifications ciblées dans des domaines où les dispositions existantes créent des difficultés opérationnelles dans les poursuites pour corruption ou criminalité organisée.

- **Recommandation:** adopter les modifications du code de procédure pénale et du code pénal, afin d'améliorer le cadre juridique des poursuites pour corruption à haut niveau et formes graves de criminalité organisée.

Les nouvelles autorités bulgares devront déployer des efforts et hiérarchiser leurs priorités pour relever les défis complexes liés aux procédures pénales en Bulgarie. Toutefois, les préparatifs déjà engagés et les contributions issues des projets d'assistance technique, dont le projet récemment finalisé coordonné par le service d'appui à la réforme structurelle de la Commission européenne, constituent une bonne base. La mise en œuvre des recommandations de ces différentes études devrait permettre à la Bulgarie de relever efficacement les défis relevant du deuxième critère de référence, ainsi que plusieurs autres défis relevant d'autres critères de référence, notamment ceux liés à la lutte contre la corruption et la criminalité organisée.

Poursuite de la réforme du système judiciaire

La mise en œuvre à grande échelle de la stratégie de réforme du système judiciaire nécessitera, de la part des autorités bulgares, de la constance dans les efforts et dans l'engagement. Un certain nombre de projets ont déjà été réalisés et d'autres sont en cours ou en préparation. Le nouveau système informatique d'attribution aléatoire des affaires dans les juridictions, dont le fonctionnement ne soulève jusqu'à présent aucune controverse, est une étape prometteuse qui démontre que des problèmes anciens peuvent être réglés. La loi sur le système judiciaire modifiée devrait permettre de progresser rapidement vers la mise en place de solutions de justice en ligne, afin d'améliorer la transparence et l'accessibilité de la justice à travers le pays. Un travail important a été accompli pour mettre au point des normes de charges de travail en vue de l'évaluation de la charge de travail dans les tribunaux et les parquets. Ce travail peut désormais être poursuivi, de manière à ce que ces normes servent de fondement aux décisions de gestion dans des domaines tels que les évaluations, les promotions, les procédures disciplinaires et l'allocation de personnel.

- **Recommandation:** publier un rapport à des fins de consultation publique exposant les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la stratégie nationale de réforme du système judiciaire et définissant les mesures restant à prendre. Établir un mécanisme permettant d'informer en permanence le grand public des progrès réalisés pendant la durée restante de la mise en œuvre de la stratégie.

Le Conseil supérieur de la magistrature et le ministère public ont engagé des préparatifs en vue de réformes plus larges de la carte judiciaire. Il s'agit nécessairement d'un processus à long terme qui demandera du temps pour la coordination et la recherche d'un consensus avec la société dans son ensemble. À court terme, il est déjà possible de prendre des mesures pragmatiques pour corriger le déséquilibre en matière de charge de travail entre les différentes instances judiciaires et, notamment, pour améliorer les conditions de travail dans certains des tribunaux les plus grands et les plus engorgés. Tant que ces mesures n'auront pas été prises, il est difficile de voir comment le problème des retards dans les motivations pourra être traité de manière objective. Le Conseil supérieur de la magistrature a déjà avancé par étapes successives dans cette direction ces dernières années, mais compte tenu des nouvelles normes adoptées en matière de charge de travail, il est possible d'examiner plus objectivement la nécessité de réaffecter des ressources d'une juridiction à une autre.

- **Recommandation:** régler le problème de la charge de travail dans les tribunaux les plus engorgés en se fondant sur les nouvelles normes en la matière et adopter une feuille de route pour la réforme de la carte judiciaire, parallèlement au développement de la justice en ligne.

Les limites structurelles à l'indépendance et à la responsabilité dans l'organisation du ministère public sont un problème qui a été souligné dans la stratégie de réforme du système judiciaire. Les modifications récemment apportées à la loi sur le système judiciaire contiennent certains éléments visant à remédier à cette situation. En outre, la Bulgarie a sollicité l'aide du service d'appui à la réforme structurelle pour préparer une analyse indépendante du ministère public. Partant, un rapport sur le fonctionnement du ministère public a été élaboré par des experts allemands, espagnols, néerlandais et britanniques, qui proposent aussi des recommandations.

- **Recommandation:** élaborer une feuille de route pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le rapport du service d'appui à la réforme structurelle en ce qui concerne la réforme du ministère public et ses interactions avec les autres

institutions, notamment établir un mécanisme visant à informer le grand public des progrès réalisés.

En mai 2016, le procureur général a commandé une étude destinée à analyser les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme constatant que les autorités bulgares ne s'étaient pas conformées à leur obligation d'instruire les affaires de manière appropriée¹⁷ et visant à proposer des mesures correctives lorsque les violations restaient d'actualité. Cette analyse, achevée en novembre 2016, contient un certain nombre de recommandations précieuses.

- **Recommandation:** élaborer une feuille de route pour mettre en œuvre les recommandations de l'étude, notamment établir un mécanisme visant à informer le grand public des progrès réalisés.

L'achèvement des actions relevant du troisième critère de référence exigera d'importants efforts. Le développement de projets d'assistance technique supplémentaires sous les auspices du service d'appui à la réforme structurelle dans des domaines relevant du troisième critère de référence pourrait être envisagé pour soutenir les autorités bulgares dans ces efforts.

3.2 Corruption

Les quatrième et cinquième critères de référence pour la Bulgarie au titre du MCV portent sur la nécessité de prendre des mesures efficaces contre la corruption, y compris la corruption à haut niveau, ainsi que contre la corruption de manière plus générale dans les institutions publiques. L'élaboration par le gouvernement d'une nouvelle stratégie nationale de lutte contre la corruption a constitué une étape importante, mais tout l'enjeu consiste encore à en garantir la mise en œuvre, à adopter le cadre juridique nécessaire et à mettre en place les institutions envisagées. Un an après le rapport de janvier 2016, peu de progrès ont été notés en la matière.

Corruption à haut niveau

Le projet de loi anticorruption du gouvernement n'a pas été adopté et la nouvelle instance unifiée chargée de lutter contre la corruption dont il était question dans ce projet n'a dès lors pas été créée. Celle-ci serait chargée de contrôler les conflits d'intérêts et les déclarations de patrimoine des hauts fonctionnaires, et de mener des enquêtes administratives sur des cas potentiels de corruption et d'enrichissement illicite.

L'adoption d'une loi visant à mettre en place une nouvelle institution de lutte contre la corruption à la fois efficace et comptable de ses actes sera un test déterminant de la résolution de la Bulgarie en 2017. Toutefois, il conviendrait d'examiner avec soin certains aspects de la nouvelle institution envisagée, tels que la fusion de la Commission de confiscation des avoirs illicites dans la nouvelle structure. Compte tenu des résultats obtenus par cette commission, il importe que des changements de nature organisationnelle ne nuisent pas aux progrès déjà réalisés. Certains éléments moins controversés de la stratégie de lutte contre la corruption restent également à mettre en œuvre, à commencer par le renforcement des inspections administratives, au sujet duquel les propositions législatives nécessaires sont encore attendues.

- **Recommandation:** adopter un nouveau cadre juridique pour la lutte contre la corruption, conformément aux intentions énoncées dans la stratégie de lutte contre la corruption, et

¹⁷ Problème systémique d'inefficacité des enquêtes en Bulgarie [ECHR 070 \(2015\)](#)

veiller à sa mise en œuvre. Mettre sur pied une instance efficace de lutte contre la corruption.

- **Recommandation:** adopter et mettre en œuvre une réforme de la loi sur la fonction publique, de manière à renforcer les services d'inspection interne dans l'administration publique.

L'établissement par la Bulgarie de rapports sur les nouvelles affaires en cours d'instruction et transmises aux tribunaux a progressé. En définitive, toutefois, les résultats obtenus en matière de lutte contre la corruption à haut niveau seront évalués à l'aune de l'adoption et de l'exécution de décisions de justice définitives, étant donné la tendance à ce que rares soient les affaires à haut niveau donnant lieu à des condamnations effectives. Montrer au grand public que les transgressions peuvent être percées à jour et que leurs auteurs sont bel et bien traduits en justice sera la meilleure preuve de l'efficacité des efforts déployés en matière de lutte contre la corruption. La Bulgarie doit encore afficher un bilan satisfaisant sur le plan des résultats définitifs. D'utiles travaux d'analyse susceptibles de servir de base à d'autres mesures concrètes ont été effectués sous diverses formes en 2016, notamment l'analyse d'anciennes affaires de corruption réalisée par le ministère public.

- **Recommandation:** en se fondant sur l'analyse d'anciennes affaires, élaborer une feuille de route associant toutes les institutions compétentes en vue de combler les lacunes dans les enquêtes et les poursuites pour corruption à haut niveau et comprenant un mécanisme visant à informer le grand public des progrès réalisés.
- **Recommandation:** établir un mécanisme visant à informer le grand public des progrès réalisés dans les affaires à haut niveau relevant du domaine public. Tout en respectant la présomption d'innocence, le ministère public doit communiquer sur les enquêtes et les mises en accusation. La Cour suprême de cassation et le ministère de la justice doivent communiquer sur les condamnations et sur l'exécution des peines.

Pour remplir le quatrième critère de référence, les autorités bulgares devront suivre une approche nouvelle, afin plus particulièrement d'obtenir des résultats probants dans les affaires à haut niveau. Les préparatifs en cours pourraient constituer un socle solide, bien que certaines propositions de modification des institutions existantes gagneraient à faire l'objet d'une analyse complémentaire et d'une évaluation minutieuse afin d'éviter toute incidence négative sur les résultats.

Corruption au niveau local et aux frontières

Des efforts supplémentaires doivent être déployés pour lutter contre la corruption aux niveaux inférieurs, notamment sous la forme de mesures destinées à renforcer la prévention, qui devraient être prises parallèlement au déploiement d'efforts accrus pour augmenter la transparence et le professionnalisme dans l'administration publique. Il est communément admis que les marchés publics sont un domaine à haut risque en matière de corruption. La Bulgarie a progressé dans la mise en œuvre de la stratégie sur les marchés publics depuis son adoption, en 2014, notamment grâce à l'introduction de contrôles ex ante approfondis, fondés sur l'analyse des risques. Elle doit à présent veiller à ce qu'une suite efficace soit donnée à ces contrôles et introduire des sanctions dissuasives en cas d'irrégularités.

- **Recommandation:** soumettre à un examen externe les contrôles ex ante des procédures de marchés publics et leur suivi, y compris les contrôles ex post, et les cas de conflits d'intérêts ou de corruption découverts, ainsi que les mesures correctives prises pour remédier aux défaillances détectées.

Le ministère de l'intérieur a mis en place toute une batterie de mesures préventives concrètes en matière de lutte contre la corruption (notamment avec la police de la route et des frontières) dans le cadre d'une réforme plus vaste du ministère. Ces mesures devraient continuer d'être appliquées et faire l'objet d'un suivi permanent. En outre, les projets d'élargissement de ces efforts à d'autres ministères devraient être accélérés.

- **Recommandation:** mettre en place des mesures fondées sur les risques afin de lutter contre la corruption à haut niveau dans les secteurs à haut risque de l'administration publique, en s'inspirant de ce qui a été fait au ministère de l'intérieur. Poursuivre les efforts au ministère de l'intérieur.
- **Recommandation:** établir un mécanisme permettant d'informer le grand public de la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la corruption pendant la durée restante de la mise en œuvre de la stratégie.

3.3. Criminalité organisée

Le sixième critère de référence du MCV concerne la lutte contre la criminalité organisée. L'analyse de l'évolution de la situation au cours des dix dernières années révèle que la criminalité organisée est devenue plus fragmentée, versatile et diversifiée, évoluant vers des activités légales et devenant moins ouvertement violente. Nombre d'interlocuteurs bulgares considèrent dès lors que le sixième critère de référence, tel qu'adopté il y a dix ans, est moins pertinent aujourd'hui, la situation du pays en matière de criminalité ayant évolué vers quelque chose de plus comparable à ce que l'on peut voir dans certains autres États membres. La Bulgarie doit toutefois faire la preuve qu'elle possède un système opérationnel de lutte contre la criminalité organisée en obtenant des résultats probants démontrant que des décisions de justice définitives sont prises et exécutées dans les affaires concernant des formes graves de criminalité organisée.

Après une série de restructurations ces dernières années, il semble que la direction chargée de lutter contre la criminalité organisée ait en grande partie recouvré sa stabilité et sa capacité opérationnelles. Néanmoins, les problèmes structurels liés au code de procédure pénale susmentionnés, qui viennent compliquer les enquêtes, demeurent une source de préoccupation. De surcroît, des problèmes subsistent également en ce qui concerne la capacité opérationnelle, la formation et les équipements, qui doivent encore être renforcés.

Le tribunal et le parquet spécialisés dans les affaires liées à la criminalité organisée commencent à obtenir des résultats probants. Une évaluation des performances des juridictions spécialisées par la Cour suprême de cassation a mis en lumière certains problèmes graves, qui doivent faire l'objet d'une réflexion plus poussée au regard des questions plus générales examinées dans le contexte des deuxième et troisième critères de référence ci-dessus. Il a été proposé d'étendre les compétences du tribunal spécialisé afin d'y inclure les affaires de corruption à haut niveau. Il importe que de tels changements de compétence soient préparés avec soin et assortis d'une analyse appropriée des besoins en ressources et des implications juridiques susceptibles d'en découler. Il devrait être clair qu'il n'y aurait aucune incidence négative involontaire sur les affaires de criminalité organisée.

De manière générale, il importe que les institutions et les agences compétentes chargées de lutter contre la criminalité organisée disposent de la stabilité nécessaire pour travailler sur les affaires dont elles sont saisies et les faire aboutir devant les tribunaux. La Bulgarie a

commencé à obtenir de premiers résultats probants dans des affaires de criminalité organisée. Cette tendance positive devrait se poursuivre et se renforcer encore.

- **Recommandation:** établir un mécanisme visant à informer le grand public des progrès réalisés dans les affaires à haut niveau relevant du domaine public. Tout en respectant la présomption d'innocence, le ministère public doit communiquer sur les enquêtes et les mises en accusation. La Cour suprême de cassation et le ministère de la justice doivent communiquer sur les condamnations et sur l'exécution des peines.

Pour ce qui est de la confiscation des avoirs, des modifications à apporter à la loi sur la confiscation des avoirs d'origine criminelle ont été proposées pour remédier à une série de problèmes (abaisser le seuil de l'enrichissement injustifié, par exemple). Ces modifications n'ont toutefois pas été adoptées par l'Assemblée nationale. La Commission de confiscation des avoirs illicites continue malgré tout d'obtenir de bons résultats. Toutefois, son avenir en tant que structure indépendante n'est toujours pas assuré, compte tenu des propositions formulées quant à sa fusion avec la future autorité unifiée de lutte contre la corruption.

- **Recommandation:** adopter les modifications nécessaires de la loi sur la confiscation des avoirs d'origine criminelle et veiller à ce que la Commission de confiscation des avoirs illicites continue d'opérer de manière indépendante et efficiente.

4. CONCLUSION

Les rapports MCV 2015 et 2016 de la Commission ont su reconnaître les mesures importantes prises par les autorités bulgares afin de remettre sur les rails le processus de réforme. En 2016, la Bulgarie a réalisé d'importantes avancées nouvelles dans la mise en œuvre de la stratégie de réforme judiciaire, même si la stratégie nationale de lutte contre la corruption en est toujours à ses balbutiements. Plus généralement, au cours des dix dernières années, la progression globale n'a pas été aussi rapide qu'espéré et nombre de défis de taille doivent encore être relevés. Le nouveau gouvernement devra faire avancer les réformes pour garantir l'irréversibilité des résultats. Par conséquent, il n'est pas possible de conclure dans le présent rapport que les critères de référence sont remplis de manière satisfaisante à ce stade. Il est toutefois possible de formuler un nombre limité de recommandations clefs qui, si elles sont suivies, devraient permettre de considérer certains critères de référence comme provisoirement remplis et, in fine, de boucler le processus lancé au titre du MCV.

La Commission considère que les objectifs du MCV peuvent être atteints en suivant les recommandations émises dans le présent rapport. La rapidité du processus dépendra de la vitesse à laquelle la Bulgarie sera en mesure de les atteindre de manière irréversible. La Commission invite dès lors la Bulgarie à prendre des mesures visant à mettre en œuvre les recommandations contenues dans le présent rapport. Elle évaluera les progrès réalisés vers la fin de 2017.