



Bruxelles, le 27.1.2016
COM(2016) 40 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(2016) 15 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 2007. Il avait été convenu qu'il serait nécessaire de poursuivre les efforts dans des domaines fondamentaux, afin de combler les lacunes en matière de réforme du système judiciaire, de lutte contre la corruption et de lutte contre la criminalité organisée. Depuis, les rapports établis au titre de ce mécanisme dessinent la carte des progrès effectués par la Bulgarie et cherchent, au moyen de recommandations spécifiques, à orienter les efforts déployés par les autorités bulgares. Les rapports de la Commission¹ et les conclusions du Conseil des ministres² ont répertorié les progrès réalisés en Bulgarie et fait des recommandations pour l'avenir. Le présent rapport résume les mesures prises au cours de l'année écoulée et formule des recommandations au sujet des prochaines initiatives à prendre. Il est le fruit d'un processus d'analyse approfondi entrepris par la Commission sur la base d'une coopération étroite avec les autorités bulgares, la société civile ainsi que d'autres parties prenantes. La Commission a aussi été en mesure de s'appuyer sur le soutien spécifique d'experts issus de la magistrature d'autres États membres afin de présenter le point de vue des professionnels du droit.

Le rapport MCV 2015 a estimé que les progrès réalisés l'année passée avaient été lents, tandis que le Conseil, dans ses conclusions, a appelé la Bulgarie à «renforcer sa détermination politique à engager des réformes et à accomplir des progrès tangibles»³. Le rapport a toutefois noté également que, pour un certain nombre de domaines, des problèmes avaient été reconnus et des solutions commencées à être recensées. Deux stratégies de réforme approfondies axées sur la réforme du système judiciaire et la lutte contre la corruption ont été lancées dans ce contexte. Ces deux stratégies ont servi de cadre à de nombreux moments phares de 2015 et resteront des points de référence importants pour 2016. Pour mesurer les progrès accomplis, un test décisif consistera à s'assurer que les engagements pris dans ces stratégies ont été traduits en résultats concrets. Le fait de s'attaquer aux cas difficiles et aux obstacles sur la voie de la réforme est un facteur déterminant pour le renforcement de la confiance des citoyens bulgares et des partenaires de l'UE. C'est également un facteur capital pour déterminer dans quelle mesure la réforme a commencé à s'enraciner. Cette étape est nécessaire pour parvenir au changement durable qui est la finalité sous-jacente du processus.

La Commission continuera de soutenir les efforts de la Bulgarie pour atteindre les objectifs du MCV. Une assistance est déjà apportée à la Bulgarie dans de nombreux domaines au titre des Fonds structurels et d'investissement européens⁴. En 2015, la Commission a, en outre, créé un nouvel instrument sous la forme d'un service d'appui à la réforme structurelle ayant pour objet de fournir une assistance technique aux efforts de réforme des États membres de l'UE dans un vaste éventail de domaines. Une aide est également apportée par des États membres et des organisations internationales, souvent en tandem avec la société civile bulgare. Un tel engagement, constitutif d'une société ouverte et démocratique, peut s'avérer une aide

¹ Les rapports précédents peuvent être consultés à l'adresse suivante:
http://ec.europa.eu/cvm/progress_reports_en.htm.

² Les dernières conclusions du Conseil en date ont été adoptées le 17 mars 2015.

³ 7281/15, p. 3. http://ec.europa.eu/cvm/key_documents_en.htm

⁴ Au cours de la période de programmation 2007-2013, une enveloppe de 51 000 000 EUR a été allouée dans le cadre du programme opérationnel pour les capacités administratives à des appels à candidatures du système judiciaire, dont seuls 25 000 000 EUR ont fait l'objet de contrats, les crédits n'ayant pas été utilisés pleinement par les tribunaux et le ministère public. Un axe prioritaire consacré au système judiciaire, doté d'un budget de 30 100 000 EUR, a été inclus dans la nouvelle période de programmation 2014-2020.

précieuse pour l'effort de réforme bulgare. La Commission se félicite de ce que la Bulgarie ait émis le souhait de bénéficier d'une assistance technique supplémentaire, ainsi que l'a déclaré le Premier ministre bulgare⁵, et encourage le pays à tirer pleinement parti des possibilités qui s'offrent à lui.

2. ÉTAT DU PROCESSUS DE RÉFORME EN BULGARIE

2.1 Réforme du système judiciaire

Indépendance, intégrité et responsabilisation du système judiciaire

Le rapport MCV 2015 faisait déjà observer que la stratégie de réforme judiciaire fournissait un projet complet et détaillé pour les années à venir. À la suite de l'approbation de cette stratégie par l'Assemblée nationale bulgare en janvier 2015, le gouvernement a pris des mesures de suivi concrètes dans un certain nombre de domaines relevant directement du ministère de la justice. C'est toutefois la réforme du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) qui s'est révélée être le test le plus significatif de cette stratégie dans le débat public de 2015. Le CSM est la principale institution régissant la justice en Bulgarie. Il dispose de pouvoirs élargis en matière de nomination, d'évaluation, de promotion et de mesures disciplinaires concernant les juges et les procureurs, de même qu'en matière de gestion du budget du système judiciaire. Il agit aussi en tant que porte-parole du système judiciaire vis-à-vis de la société et a dès lors un rôle capital à jouer dans l'évolution de l'attitude du grand public à l'égard du système judiciaire dans son ensemble. La confiance du public dans le système judiciaire demeure peu élevée⁶.

Partant, le fonctionnement du CSM revêt une importance capitale. Un aspect particulier inhérent à son organisation actuelle est le fait que les décisions relatives au personnel et à caractère disciplinaire pour les juges et les procureurs sont prises dans une structure unique. Même s'il n'existe aucun modèle officiel unique pour la composition des conseils judiciaires, il est désormais évident que les juges et les procureurs s'accordent à penser qu'il ne convient pas que ces décisions soient prises par des groupes mixtes de juges et de procureurs du CSM. Dans un contexte bulgare caractérisé par un grand nombre de nominations politiques au CSM, le modèle en place suscite certaines inquiétudes quant à l'indépendance du système judiciaire et à d'hypothétiques pressions exercées sur les juges. C'est ce qui a motivé la proposition de la stratégie de réforme de constituer, au sein du CSM, deux collèges distincts chargés de traiter les questions relatives au personnel pour chacune des deux branches de la magistrature.

À l'issue d'intenses débats, il a été conclu, au printemps, que certains des changements proposés nécessitaient des amendements à la Constitution. Ces amendements ont été adoptés par l'Assemblée nationale en décembre 2015. Bien que ces amendements aient largement modifié la teneur du texte proposé à l'origine par le gouvernement⁷, leur adoption n'en

⁵ Déclaration en marge du Conseil européen du 17 décembre 2015.

⁶ Ce faible niveau de confiance du public est confirmé par les sondages et les enquêtes d'opinions. La grande majorité des Bulgares (96 % en 2014) considèrent que les lacunes du système judiciaire sont un problème important (Eurobaromètre Flash n° 406 de janvier 2015, p. 9); voir aussi *l'indice de l'État de droit 2015* du World Justice Project (p. 70): http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/roli_2015_0.pdf et le *rapport mondial sur la compétitivité* du Forum économique mondial (p. 124): <http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2015-2016>.

⁷ Une réaffectation de dernière minute de la chambre du ministère public vers la chambre judiciaire d'un membre issu du quota de candidats parlementaires a entraîné la démission du ministre de la justice et des

représente pas moins une étape importante sur la voie de la réforme du CSM. Outre la création de deux chambres décisionnelles au sein du CSM, les pouvoirs du service d'inspection judiciaire (ICSM) en matière d'enquêtes portant sur des conflits d'intérêts et sur l'enrichissement illicite des magistrats seront renforcés⁸. La prochaine étape consistera à mettre en œuvre la réforme en apportant des modifications législatives à la loi sur le système judiciaire. Un ensemble de mesures législatives ont été préparées et présentées par le gouvernement au printemps 2015 en vue d'une consultation publique, mais il fallait attendre pour ce faire le résultat des débats sur la Constitution⁹.

Les rapports MCV précédents avaient également fait état de doutes persistants quant à la capacité du CSM à jouer son rôle de gardien de l'indépendance et de l'intégrité du système judiciaire. Des controverses sont apparues autour de questions telles que l'opacité des procédures de nomination des magistrats, l'incohérence des pratiques en matière de procédures disciplinaires et l'absence de réponse aux préoccupations concernant une possible manipulation du système d'attribution aléatoire des affaires aux juridictions. À cela s'est ajoutée une controverse sur l'influence politique exercée au sein du CSM. En 2015, le bilan dans ces domaines s'est avéré mitigé. Au début de l'année, le CSM a nommé un nouveau président à la tête de la Cour suprême de cassation. Ce nouveau président s'est montré disposé à promouvoir la réforme et semble inspirer le respect au sein du système judiciaire¹⁰. Une nouvelle direction a également été nommée au printemps à la tête du Tribunal de première instance de la ville de Sofia, les responsables précédents ayant dû renoncer à leurs fonctions à la suite des scandales qui ont entaché le tribunal¹¹. D'autres décisions de nomination du CSM ont cependant continué de susciter des inquiétudes au sujet de l'opacité des procédures et d'alimenter les soupçons en matière d'abus d'influence. Le poste de président de la Cour d'appel de Sofia est maintenant vacant depuis près de deux ans. Un juge jouissant du soutien explicite des juges de la Cour y a bien postulé, mais il n'a pas réuni la majorité requise au sein du CSM¹². Il n'existe aucun critère clair permettant d'évaluer les nominations, ce qui laisse s'insinuer le doute quant à l'objectivité des procédures de nomination.

Il aura fallu attendre que des pressions internes et externes soient exercées avant qu'un suivi ne soit finalement accordé à des accusations graves de corruption et de trafic d'influence dans le système judiciaire, les autorités n'étant ni aptes ni enclines à ouvrir des enquêtes proactives. Les irrégularités révélées fin 2014 au sein du Tribunal de première instance de Sofia ont été mises en exergue dans le dernier rapport MCV, qui a fait observer que le CSM avait tout d'abord indiqué qu'il s'agissait pour lui d'une priorité secondaire.¹³ Le CSM a engagé une procédure visant à améliorer l'application du système d'attribution aléatoire des affaires aux

protestations de la part de la principale association professionnelle de juges. Cette mesure a été considérée comme une tentative de renforcer l'influence politique au sein de la chambre judiciaire du CSM, tout en favorisant la dilution des responsabilités au sein du ministère public.

⁸ Il a, en outre, été mis fin à l'obligation faite au CSM de voter à bulletins secrets pour les décisions relatives au personnel et une règle de la majorité des deux tiers a été introduite pour l'élection des membres issus du Parlement.

⁹ D'autres changements importants ont par conséquent été engagés (voir ci-dessous).

¹⁰ Alors que le comité d'éthique du CSM envisageait des procédures disciplinaires contre le président Panov après un discours critiquant le manque de soutien apporté à la réforme du système judiciaire, plus de 200 juges ont signé une lettre de soutien en sa faveur.

¹¹ La participation du nouveau président de la Cour suprême de cassation a facilité ce processus.

¹² La dernière procédure en date, de décembre 2015, a été marquée par l'intervention de l'Union bulgare des juges, qui a dénoncé les déclarations publiques dont a fait l'objet le candidat au niveau politique. L'attention a également été portée sur plusieurs autres décisions récentes du CSM, jugées elles aussi problématiques.

¹³ COM(2015) 36 final, p. 4.

juridictions bulgares, mettant en place en octobre 2015 un nouveau système informatique centralisé pour l'ensemble du système judiciaire, mesure qui devrait contribuer à la résolution d'un problème récurrent soulevé dans les précédents rapports MCV. Toutefois, le CSM s'est montré peu disposé à répondre aux allégations de fautes graves commises par des juges importants du Tribunal de première instance de Sofia¹⁴. Ce n'est que bien plus tard que des mesures disciplinaires ont été prises, après que plusieurs affaires ont dû être reprises en main par le ministre de la justice¹⁵.

À l'automne 2015, les médias ont fait état d'une prétendue conversation enregistrée entre deux des principaux protagonistes impliqués dans les irrégularités découvertes au Tribunal de première instance de Sofia¹⁶, ajoutant des éléments nouveaux à la controverse existante. À la suite d'appels réitérés à la réalisation d'une enquête indépendante¹⁷, le CSM et le ministère public ont annoncé la tenue d'enquêtes sur le contenu des enregistrements¹⁸. Il importera, pour restaurer la crédibilité du processus, que toutes les mesures soient prises pour garantir que l'enquête se déroule de manière transparente et impartiale¹⁹.

Après une vacance de plusieurs années, l'Assemblée nationale a élu un nouvel inspecteur en chef au printemps 2015. Les différentes étapes de la procédure se sont déroulées de manière plus transparente et la société civile a été invitée à proposer des candidats. Cette approche a également été suivie dans la procédure ultérieure consistant à élire le nouveau collège d'inspecteurs, lancée à l'automne et toujours en cours²⁰. Cette procédure revêtira une importance particulière, compte tenu du rôle renforcé que joueront à l'avenir les services d'inspection dans la résolution des problèmes d'intégrité et dans la lutte contre les signes de corruption dans le système judiciaire. Il importera de doter les services d'inspection des ressources leur permettant de jouer efficacement leur rôle.

Réforme du cadre juridique

La réforme du CSM en cours n'est qu'un élément, certes important, de la nouvelle stratégie bulgare en matière de réforme du système judiciaire. Cette stratégie se présente sous la forme d'un document complet contenant un large éventail d'objectifs, dont beaucoup supposent des modifications de la législation. Ainsi que susmentionné, une série de modifications de la loi sur le système judiciaire ont été préparées et devraient désormais progresser rapidement à l'Assemblée nationale. Ces modifications portent sur toutes sortes de domaines et visent à améliorer différents aspects de la gestion du système judiciaire. Nombre de propositions visent à donner davantage de pouvoirs aux magistrats de base afin d'améliorer la transparence

¹⁴ Les deux principaux intéressés ne sont plus juges dans ce Tribunal.

¹⁵ Ces événements ont à nouveau soulevé des inquiétudes quant à l'absence de normes claires dans les décisions disciplinaires du CSM.

¹⁶ L'ancien président du Tribunal de première instance de Sofia et un autre juge de ce tribunal font désormais l'objet d'enquêtes pénales.

¹⁷ L'union des juges, le ministre de la justice et le président de la Cour suprême de cassation, entre autres, ont demandé qu'une enquête indépendante soit ouverte.

¹⁸ Le 14 janvier, le CSM a clôturé son enquête, mais dans des circonstances controversées. Le processus a été critiqué pour son manque de transparence dans une lettre ouverte de l'association des juges.

¹⁹ Un problème particulier à cet égard a trait aux campagnes agressives et polarisées de certains médias, souvent enclins à cibler certains personnages de la magistrature. Le déséquilibre de la couverture médiatique lors d'enquêtes disciplinaires ou pénales constitue un défi supplémentaire pour les autorités judiciaires.

²⁰ Vingt candidats ont été désignés pour les dix postes vacants, plusieurs de ces candidats étant soutenus par le système judiciaire ou par des associations professionnelles. L'élection finale à l'Assemblée nationale doit encore avoir lieu.

et l'indépendance du système. D'autres modifications visent à mettre en œuvre des améliorations constatées dans les dispositions relatives au parcours de carrière ou dans les règles régissant la formation professionnelle des magistrats. D'autres propositions concernent des modifications nécessaires à l'introduction de nouvelles technologies pour améliorer la transparence, la qualité et l'efficacité (justice en ligne). Dans le courant de l'année, ces propositions ont déjà fait l'objet de larges débats au sein du système judiciaire. La capacité de la Bulgarie à progresser dans l'adoption de ces changements sera un critère décisif en 2016²¹.

Le code pénal et le code de procédure pénale constituent un autre domaine dans lequel des modifications législatives sont en préparation. D'anciens rapports MCV ont fait état du risque qu'un débat de fond sur la réforme des codes à long terme ne retarde l'application de changements plus urgents et plus ciblés²². Le code pénal a fait l'objet de tentatives récurrentes de réformes par des gouvernements successifs au cours des cinq dernières années, un objectif qui s'est avéré jusqu'ici difficile à atteindre²³. En 2015, le gouvernement a lancé un nouveau processus de réflexion sur une réforme plus large de la politique pénale²⁴. Ces réflexions doivent 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. Parallèlement, toutefois, les autorités bulgares ont admis qu'il convenait d'accélérer la mise en place d'un nombre limité de modifications ciblées, afin notamment de régler les problèmes à l'origine de retards dans les procédures pénales et de faciliter les poursuites pour les délits de corruption. Certaines modifications ont déjà été adoptées pour combler les principales lacunes, mais elles doivent encore montrer leurs effets dans la pratique²⁵.

Qualité et efficacité du système judiciaire

Le facteur déterminant pour la qualité et l'efficacité du système judiciaire doit être la mesure dans laquelle la justice est rendue par le système dans son ensemble – à savoir si les citoyens peuvent compter sur le système judiciaire pour obtenir une réparation équitable des préjudices subis, si les auteurs d'un délit sont l'objet de poursuites efficaces et si la justice est rendue, de manière visible, conformément à la loi.²⁶ Ces préoccupations ont été mises en exergue cette année lorsque la Cour européenne des droits de l'homme a fait observer qu'«elle avait déjà constaté, dans plus de 45 arrêts rendus contre la Bulgarie, que les autorités de ce pays ne s'étaient pas conformées à leur obligation d'instruire l'affaire de manière appropriée et qu'elle avait considéré que ces défaillances récurrentes révélaient l'existence d'un problème systémique».²⁷ Si cela dénote manifestement un problème d'application de la législation en général, il est clair que des problèmes demeurent au sein du ministère public et du système judiciaire.

²¹ Récemment créé, le conseil chargé de la mise en œuvre de la stratégie de réforme du système judiciaire devrait constituer une enceinte propice à la progression de cette initiative et d'autres encore, tout en suivant les avancées obtenues dans les divers aspects de la stratégie de réforme du système judiciaire.

²² COM(2015) 36, p. 10.

²³ 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.

²⁴ La stratégie de réforme judiciaire du gouvernement prévoit une réforme plus large de la politique pénale et des travaux y afférents sont en cours au sein du ministère de la justice.

²⁵ Voir page 9 ci-après concernant le risque de voir des justiciables échapper à la justice et le rapport technique, points 3.2 et 6.2.

²⁶ Il est révélateur, par exemple, que dans certaines affaires pénales transfrontalières, les progrès réalisés en Bulgarie semblent être sensiblement plus lents que dans d'autres États membres.

²⁷ *Problème systémique de l'inefficacité des enquêtes en Bulgarie* [ECHR 070 \(2015\)](#)

La gestion courante du système judiciaire incombe au Conseil supérieur de la magistrature (CSM), y compris les questions telles que les nominations, les évaluations, la formation, les mesures disciplinaires et la gestion de la charge de travail entre magistrats et autorités judiciaires. Les rapports MCV précédents ont souligné le fait que la différence de charge de travail entre les différentes juridictions influait sur la qualité et l'efficacité du processus judiciaire, voire sur l'indépendance des juges²⁸. Les charges de travail importantes sont surtout l'apanage des grandes juridictions, de Sofia en particulier, les autres ayant une charge peu élevée. En 2015, comme au cours des années précédentes, le CSM a tenté de régler le problème des différences de charge de travail entre juridictions en créant de nouveaux postes dans les juridictions les plus chargées, tout en supprimant d'autres dans les juridictions qui le sont moins. Cette approche n'a toutefois eu qu'une incidence marginale jusqu'ici. Il faudra attendre l'élaboration de normes de charges de travail harmonisées ainsi qu'une analyse socio-économique plus large des juridictions régionales, deux projets menés par un sous-comité du CSM, pour parvenir à une solution plus globale. Ce travail analytique est venu à terme en 2015 et les résultats devraient à présent servir de base à une gestion plus systématique des ressources humaines, voire à une réorganisation des juridictions. Le CSM a l'intention, dans un premier temps, de présenter des propositions sur la structure des juridictions régionales dans la perspective de consultations publiques en 2016. Les nouvelles normes de charges de travail harmonisées devraient également fournir au CSM les données nécessaires pour rationaliser d'autres parties du système, y compris les tribunaux d'arrondissement ou les cours d'appel et les tribunaux administratifs. Même sans parler de réformes, les normes devraient déjà fournir un meilleur point de départ pour gérer la répartition des ressources en personnel entre les différentes composantes du système. De telles décisions, bien que souvent sensibles, devraient contribuer à l'amélioration de la qualité et de l'efficacité globales dans un contexte marqué par des ressources limitées²⁹.

De manière plus générale, il y aura lieu d'assurer le suivi de la réforme judiciaire par des décisions de gestion dans un certain nombre de domaines. L'introduction de la justice en ligne, où décisions législatives et de gestion doivent aller de pair, constitue à ce titre un exemple d'une importance particulière. Il sera primordial de doter le pays de la capacité à gérer les processus techniques et de gestion complexes nécessaires à la bonne mise en œuvre de la justice en ligne, y compris dans des domaines tels que la protection des données et la sécurité.

Les procédures disciplinaires sont un autre domaine dans lequel les normes de charges de travail pourraient s'avérer utiles, en permettant notamment d'établir une base plus objective pour les sanctions en cas de non-respect des échéances procédurales³⁰. Les problèmes dans ce domaine sont toutefois plus profondément ancrés, les décisions du CSM étant généralement perçues par les magistrats comme manquant de transparence et d'objectivité. Ce problème pourrait être surmonté en instituant des normes claires pour les procédures et les sanctions disciplinaires et une communication plus systématique expliquant en quoi les décisions

²⁸ Une charge de travail élevée expose les juges à des sanctions disciplinaires s'ils s'efforcent de tenir les délais fixés. L'indépendance des juges est dès lors mise en doute dans un milieu où les normes en matière d'actions disciplinaires sont parfois jugées peu claires.

²⁹ Des tensions récentes autour de l'importance du budget à accorder au système judiciaire ont mis cette question sur le devant de la scène, le ministère des finances n'acceptant une augmentation budgétaire en 2016 que contre la promesse que des mesures seront prises qui sont de nature à améliorer la performance budgétaire dans les années à venir.

³⁰ De nombreuses procédures portent sur des retards dans l'exécution des mesures obligatoires de la procédure. Il est souvent rétorqué en pareil cas que ces retards sont dus à une charge de travail élevée.

individuelles se réfèrent aux normes générales. L'absence de normes disciplinaires claires est particulièrement problématique lorsque les procédures portent sur des violations du code d'éthique ou des actes sapant le prestige du système judiciaire³¹, où la portée exacte de la responsabilité disciplinaire est peu claire. Dans des cas pareils, des décisions arbitraires pourraient avoir un effet dissuasif sur les magistrats s'exprimant en public sur des thèmes de discussion légitimes.

Le ministère public joue un rôle essentiel au sein du système judiciaire global. La stratégie de réforme judiciaire du gouvernement se fixe comme objectif une réforme plus large du ministère public, en se basant sur une analyse indépendante. Entre autres objectifs majeurs pourraient figurer celui d'instiller un sens accru de l'initiative et des responsabilités au moyen d'une culture moins hiérarchisée et celui de renforcer l'obligation de rendre des comptes et de restaurer la confiance du public dans le ministère public en général. Une telle réforme s'appuierait sur les mesures déjà prises ces dernières années et sur la réforme prévue de la politique pénale bulgare. La nécessité de réformer le ministère public plus en profondeur est confirmée par l'absence continue de résultats probants dans les affaires de corruption et de criminalité organisée à haut niveau³² et demeure de surcroît un thème récurrent du débat que mènent des observateurs indépendants en Bulgarie. Les rapports MCV n'ont de cesse d'affirmer qu'une analyse objective des affaires à haut niveau qui n'ont pas abouti serait le meilleur moyen d'arrêter des mesures claires à l'avenir.

2.2 Corruption

Les quatrième et cinquième critères de référence 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. La Bulgarie reste parmi les États membres de l'UE dont le niveau de corruption perçu est le plus élevé et la corruption est considérée comme l'un des principaux obstacles aux affaires en Bulgarie³³. Les rapports MCV précédents ont mis l'accent sur des défaillances dans les efforts consacrés par le passé à ce domaine³⁴. Les institutions mises en place pour lutter contre la corruption se sont révélées fragmentées, non coordonnées et ne faisant pas le poids face au défi.

En 2015, les autorités bulgares ont fini par reconnaître ces problèmes et le gouvernement a adopté une nouvelle stratégie nationale globale de lutte contre la corruption. Cette stratégie constitue un important pas en avant, en cela qu'elle comporte une analyse claire des défis posés et propose une batterie de mesures concrètes pour résoudre les problèmes détectés. Tout l'enjeu réside désormais dans sa bonne mise en œuvre³⁵. Le conseil national de coordination qui a été constitué a pour mission de coordonner les efforts et de suivre les progrès. Il demeure toutefois une institution au niveau politique et aura donc besoin d'un appui politique à l'échelon le plus élevé, ainsi que du soutien de structures opérationnelles efficaces pour

³¹ Il s'agit là de fautes disciplinaires au sens de l'article 307 de la loi sur le système judiciaire.

³² Une certaine réticence à ouvrir des enquêtes a parfois été observée de la part du ministère public, y compris dans des affaires liées à des fonds de l'UE (rapport technique, p. 24).

³³ Rapport technique, p. 18.

³⁴ Les défaillances dans la mise en œuvre de la précédente stratégie bulgare de lutte contre la corruption ont été soulignées dans une évaluation effectuée par les autorités bulgares et achevée début 2015. Voir COM(2015) 36, p. 7.

³⁵ L'absence de suivi et de contrôle politiques de la mise en œuvre a été considérée comme l'un des problèmes affectant la politique anticorruption par le passé.

parvenir à ses fins. Le niveau de soutien politique à une nouvelle approche a été remis en question par l'échec de la proposition gouvernementale en faveur d'une nouvelle loi anticorruption lors de son examen en première lecture à l'Assemblée nationale en septembre 2015. Le projet de loi a été conçu de manière à doter l'approche d'une base institutionnelle solide: il prévoit l'établissement d'une autorité unifiée de lutte contre la corruption, chargée de surveiller les conflits d'intérêts et les déclarations de patrimoine des hauts fonctionnaires, et de mener des enquêtes sur des cas potentiels de corruption et d'enrichissement illicite³⁶. En outre, le projet de loi prévoyait une réforme du régime de contrôle des conflits d'intérêts et des biens privés des fonctionnaires.

Le rejet de ce projet de loi en septembre a été une surprise pour le gouvernement, qui a vu une nouvelle fois remettre à plus tard sa principale initiative visant à s'attaquer à la corruption parmi les hauts fonctionnaires. Les débats ont principalement porté sur la question du recours aux signalements anonymes, une certaine confusion régnant entre la possibilité de recevoir des signalements anonymes et le fait que les preuves utilisées dans les procédures judiciaires doivent être clairement identifiées. Alors que le gouvernement s'était engagé à faire progresser la loi en 2016, son échec précoce a suscité des interrogations quant au degré de consensus existant au sujet de la nécessité de lutter contre la corruption à haut niveau et de poursuivre la nouvelle stratégie de lutte contre la corruption. La nouvelle présentation de cette loi et son adoption, suivie de la création de la nouvelle institution sera un test déterminant de la détermination de la Bulgarie en 2016.

Dans le cadre de sa stratégie de lutte contre la corruption, le gouvernement bulgare a lancé un certain nombre d'autres initiatives ciblant la corruption, le plus souvent au sein de l'administration publique. Il s'agit notamment d'une réforme des services d'inspection administratifs, de mesures visant à améliorer le système de passation des marchés publics et de la préparation de plans sectoriels de lutte contre la corruption comprenant des mesures préventives dans un certain nombre de secteurs spécifiques considérés comme fortement susceptibles d'être le théâtre d'une corruption de bas niveau³⁷. Ces mesures auront besoin d'un suivi continu, surtout lorsque des changements devront être apportés à la législation³⁸.

Enfin, la Bulgarie doit obtenir un bilan concluant en matière d'enquêtes et de poursuites dans des affaires de corruption à haut niveau donnant lieu à des condamnations définitives devant les tribunaux. Le ministère public suit une approche pragmatique en matière de renforcement des capacités au moyen de changements organisationnels et d'une coopération plus étroite avec d'autres services compétents. La dernière étape de cette stratégie a été la création, en avril, d'une unité inter-agences renforcée rattachée au ministère public de la ville de Sofia et spécialisée dans les enquêtes et les poursuites liées à des affaires de corruption à haut

³⁶ La nouvelle institution devrait travailler main dans la main avec la commission chargée de la confiscation des avoirs et le ministère public, tout en ayant aussi des pouvoirs administratifs d'enquête indépendants. En outre, elle devrait être à même d'apporter une réponse plus systématique aux allégations de corruption en incorporant dans une institution unique les fonctions de trois institutions existantes, à savoir la commission chargée des conflits d'intérêts, le centre de lutte contre la corruption (BORKOR) et une partie des services du centre national d'audit chargés de contrôler les déclarations de patrimoine privé.

³⁷ Des efforts en ce sens sont consentis par le ministère de l'intérieur, où des mesures sont mises en œuvre dans le contexte d'une réforme plus générale de ce ministère.

³⁸ Des projets de modification de la loi sur la fonction publique auraient été préparés en ce qui concerne les services d'inspection, sans avoir encore été soumis à l'Assemblée nationale pour adoption.

niveau³⁹. Certains éléments indiquent que cette coopération plus étroite entre services au sein d'une structure spécialisée commencerait à porter ses fruits. Un certain nombre d'affaires ont été portées devant les tribunaux⁴⁰. D'autres affaires sont actuellement en cours d'instruction. Toutefois, l'évaluation des efforts déployés par la Bulgarie en matière de lutte contre la corruption à haut niveau dépendra des décisions de justice définitives qui seront conclues et appliquées. Jusqu'ici, les résultats demeurent limités si l'on se réfère au nombre de condamnations définitives prononcées dans des affaires de corruption à haut niveau⁴¹.

2.3. Criminalité organisée

Le sixième critère de référence du MCV concerne la lutte contre la criminalité organisée. En 2012, la Bulgarie a mis sur pied un tribunal et un parquet spécialisés dans les affaires liées à la criminalité organisée, qui commencent à obtenir des résultats si l'on en croit le nombre d'affaires portées devant le tribunal et le nombre de condamnations prononcées. Néanmoins, les affaires concernant des formes graves de criminalité organisée continuent d'être entravées par des dispositions complexes et par des procédures pénales formalistes⁴². Selon certaines indications, l'intimidation des témoins resterait d'actualité et nuit à la bonne instruction des affaires. La Bulgarie doit encore faire ses preuves en montrant que des décisions de justice définitives sont prises et appliquées dans les affaires concernant des formes graves de criminalité organisée. Plusieurs meurtres ayant un lien apparent avec la criminalité organisée ont récemment et à nouveau souligné la gravité de ce problème. Un grand nombre d'assassinats commandités commis ces dernières années n'ont toujours pas été résolus⁴³.

En 2015, la Bulgarie a modifié son code de procédure afin de résoudre les problèmes recensés dans d'anciens rapports MCV concernant les délinquants échappant à la justice et le fait que le parquet spécialisé soit encombré par des affaires mineures n'ayant rien à voir avec la criminalité organisée. Il est encore trop tôt pour évaluer l'incidence de ces modifications. En ce qui concerne la fuite des délinquants, de nouveaux problèmes ont été constatés, d'une nature plus organisationnelle cette fois, et des efforts sont actuellement déployés en vue de les résoudre.

En 2012, la Bulgarie a également modifié la loi sur la confiscation des avoirs d'origine criminelle. Alors que les affaires relevant de l'ancienne loi sont en passe d'être conclues et remplacées par de nouvelles affaires, l'expérience acquise avec la nouvelle loi a conduit à la détection de toute une série de problèmes nécessitant un changement législatif. La commission chargée de la confiscation des avoirs a préparé des propositions détaillées en vue de résoudre ces problèmes, propositions qui doivent être présentées à l'Assemblée nationale.

Le service d'enquêtes spécialisé dans les affaires de criminalité organisée a été retransféré début 2015 au ministère de l'intérieur après avoir fait partie de l'agence d'État pour la sécurité

³⁹ Cette unité s'appuie sur deux unités préexistantes établies en 2013 et 2014 respectivement en vue d'enquêter sur les délits commis par des magistrats et sur la corruption locale.

⁴⁰ Y compris des affaires concernant des hauts fonctionnaires, tels que des magistrats et des maires.

⁴¹ Une tendance s'est fait jour, soit à l'annulation ou l'ajournement, par les tribunaux, soit à la clôture, par le ministère public, d'affaires très médiatisées caractérisées par des allégations initiales de fautes graves, l'absence de preuves suffisantes ou des questions de procédure étant alors invoquées.

⁴² Des travaux sont en cours pour trouver d'éventuelles solutions à ces problèmes, ce qui pourrait entraîner une modification de la loi. Il en est question au point 2.1. ci-dessus.

⁴³ L'assassinat récent d'un homme d'affaires a donné lieu à la rédaction, sur un ton ferme, d'une lettre ouverte par la Confédération des employeurs et des industriels de Bulgarie: <http://krib.bg/bg/news/Otvoreno-pismo-na-KRIB-do-Ministara-na-vatreshnite-raboti/>

nationale (SANS) depuis 2013. Cette fois, le transfert a été mieux organisé qu'en 2013, mais il n'en a pas moins donné lieu à une certaine désorganisation. Il importe à présent de donner à la Direction chargée de la criminalité organisée la stabilité et les ressources dont elle a besoin pour mener à bien sa mission. Un certain nombre de questions juridiques ont été relevées dans la loi d'exécution du transfert, notamment en ce qui concerne la définition juridique des compétences de la Direction chargée de la criminalité organisée, qui apparaissent comme une restriction inutile de ses actions.

3. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

En 2015, la Bulgarie a pris quelques mesures importantes pour remettre la réforme à l'ordre du jour, après une période au cours de laquelle l'instabilité politique a manifestement bloqué tout progrès. Les deux stratégies sur la réforme judiciaire et la lutte contre la corruption constituent un projet d'action détaillé. Il est clair toutefois que leur traduction en progrès tangibles constituera un défi de taille pour 2016. Plusieurs initiatives ont été prises, dont certaines ont débouché sur des progrès concrets. En décembre, la Bulgarie a amendé sa Constitution. Bien que les amendements aient largement modifié la teneur du texte proposé à l'origine, leur adoption n'en représente pas moins une étape importante sur la voie de la réforme du Conseil supérieur de la magistrature. Elle doit à présent être suivie, afin que la totalité des changements contenus dans la stratégie de réforme judiciaire acquièrent force de loi. D'autres initiatives ont essuyé des revers, le plus retentissant d'entre eux ayant concerné la stratégie de lutte contre la corruption, avec le rejet par l'Assemblée nationale du projet de loi visant à mettre en place une nouvelle autorité unifiée de lutte contre la corruption. Le gouvernement a fait part de son intention de soumettre à nouveau la proposition sous une autre forme, mais le rejet a révélé un manque de consensus politique autour du processus de réforme.

La lenteur des progrès accomplis dans les affaires de corruption et de criminalité organisée à haut niveau, ainsi que la réaction peu explicite suscitée par certaines controverses, comme celle entourant le Tribunal de première instance de Sofia en 2014, de même que le flou du suivi dont elles ont fait l'objet, continuent de saper la confiance du grand public dans la capacité des autorités bulgares à rendre la justice. Le problème systémique épingle par la Cour européenne des droits de l'homme concernant l'obligation dans laquelle se trouve la Bulgarie de mener des enquêtes efficaces à la suite d'allégations d'agissements illicites fait écho à toute une série de rapports MCV et se trouve renforcé par le manque de détermination dont font montre les autorités bulgares dans leurs réactions face à ces lacunes. Bien des recommandations du rapport MCV 2015 restent d'actualité.

Pour ce qui est de l'indépendance judiciaire, le fait de voir des juges bulgares s'exprimer en public en faveur de la réforme du système judiciaire a constitué un signe encourageant, celui de l'émergence d'une culture nouvelle parmi les magistrats bulgares, qui apparaissent plus confiants en eux-mêmes. Certaines marques concrètes de progrès ont aussi été enregistrées au regard de la gestion du système judiciaire. Toutefois, dans certains domaines de la gouvernance judiciaire, les efforts des institutions bulgares manquent toujours de détermination.

La Commission se réjouit à l'idée de continuer à travailler en coopération étroite avec la Bulgarie pour atteindre les objectifs du MCV et invite la Bulgarie à prendre des mesures dans les domaines suivants:

1. Indépendance, intégrité et responsabilisation du système judiciaire

La Bulgarie a ouvert la voie à une réforme du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) et à un renforcement du service d'inspection judiciaire. Il y a lieu désormais de tenir les engagements contractés. Il conviendra aussi de s'appuyer sur les mesures prises en vue d'améliorer la crédibilité du système de nomination et d'attribution aléatoire des affaires aux juridictions.

- Mettre en œuvre la réforme du CSM en apportant les modifications requises à la loi sur le système judiciaire.
- Doter rapidement le service d'inspection judiciaire dudit Conseil (ICSM) de l'autorité juridique et des ressources matérielles lui permettant de jouer son nouveau rôle de sauvegarde de l'intégrité et de lutte contre la corruption au sein du système judiciaire.
- Doter le CSM et l'ICSM des capacités nécessaires au contrôle de l'application et de la sécurité du nouveau système d'attribution aléatoire des affaires aux juridictions. Ces institutions doivent faire preuve de transparence quant au résultat des inspections et au suivi des problèmes détectés.
- Améliorer le bilan du CSM en matière de transparence et d'homogénéité des décisions prises concernant les nominations, en appliquant des critères clairs en matière de mérite et d'intégrité, tout en respectant les délais impartis.
- Créer les conditions propices à une enquête impartiale au sujet des diverses allégations de corruption à haut niveau au sein du Tribunal de première instance de Sofia, notamment au regard d'éventuelles implications systémiques, portant également sur d'éventuelles pratiques comparables dans d'autres juridictions.

2. Réforme du système judiciaire

Une série complète de modifications de la loi sur le système judiciaire a été préparée par le ministère de la justice et fait l'objet en 2015 d'un large débat au sein du système judiciaire, l'objectif étant de mettre en œuvre la stratégie du gouvernement en matière de réforme du système judiciaire. Formulée de longue date, la recommandation de modernisation des codes pénaux bulgares est également restée d'actualité.

- Adopter les modifications de la loi sur le système judiciaire conformément à la stratégie du gouvernement en matière de réforme du système judiciaire, y compris les réformes, afin de donner davantage voix au chapitre aux juges et aux procureurs, et veiller à leur mise en œuvre, en concertation étroite avec les autorités judiciaires.
- Préparer un ensemble de modifications ciblées visant à résoudre les grands problèmes des procédures pénales, à commencer par ceux survenant dans les affaires complexes liées à la corruption ou à la criminalité organisée.

- Adopter une réforme complète de la politique pénale correspondant aux idées énoncées dans la stratégie de réforme judiciaire.

3. Normes du système judiciaire

En 2016, la Bulgarie devrait faire progresser ses réformes dans les secteurs clefs de son système judiciaire, y compris en ce qui concerne les modifications appropriées de la carte judiciaire visant à améliorer la qualité et l'efficacité globales du système, la mise en œuvre de la justice en ligne, la mise en place de normes claires pour les procédures disciplinaires et la poursuite de la réforme du ministère public.

- Adopter une réforme de la carte judiciaire pour les juridictions régionales et présenter une feuille de route en vue d'une rationalisation plus générale de celles-ci à tous les niveaux destinée à améliorer la qualité et l'efficacité d'ensemble, ce qui passe, au besoin, par la réaffectation de ressources, si telle est la conclusion d'une analyse globale de la charge de travail des dites juridictions.
- Établir un calendrier précis de la mise en œuvre de la justice en ligne et se doter des capacités nécessaires pour suivre et orienter cette mise en œuvre.
- Élaborer une pratique consistant à s'appuyer sur des normes et des principes clairs et objectifs pour la prise de décisions disciplinaires. Effectuer une évaluation indépendante des pratiques disciplinaires en vigueur depuis la prise de fonction de l'actuel CSM en 2012.
- Procéder à une analyse indépendante du ministère public, comme le prévoit la stratégie du gouvernement en matière de réforme du système judiciaire, en tenant compte des mesures de réforme déjà mises en œuvre.

4. Corruption

Les initiatives dans ce domaine devraient mettre l'accent sur la mise en œuvre de la nouvelle stratégie nationale de lutte contre la corruption adoptée au printemps 2015. L'une des grandes priorités devrait être d'amener l'Assemblée nationale à reconsidérer rapidement les propositions du gouvernement relatives à une nouvelle loi anticorruption, en tenant certes compte d'éventuelles inquiétudes particulières, mais en veillant à ce que les principaux éléments de la loi demeurent conformes aux intentions exposées dans la stratégie de lutte contre la corruption.

- Adopter une nouvelle loi anticorruption conforme à la stratégie de lutte contre la corruption, qui prévoit notamment la création d'une autorité unifiée disposant d'un mandat ambitieux et indépendant pour lutter contre la corruption à haut niveau. Veiller à la mise sur pied rapide de la nouvelle institution et la doter des ressources nécessaires.
- Adopter des modifications de la loi sur la fonction publique, de manière à renforcer les pouvoirs et l'indépendance des services d'inspection internes et créer un corpus uniforme de normes minimales destiné au secteur public portant sur l'évaluation des risques et l'obligation d'information.

- Doter l'agence des marchés publics de l'autorité juridique et de la capacité organisationnelle nécessaires pour procéder à des vérifications approfondies, fondées sur les risques, des procédures de passation des marchés publics.
- Poursuivre les efforts déployés en matière de lutte contre la corruption de bas niveau au sein du ministère de l'intérieur. Engager des actions identiques dans d'autres secteurs à risque de l'administration publique.
- Suivre les progrès enregistrés dans les affaires pénales de corruption et de criminalité organisée à haut niveau, y compris en cours d'instruction et au stade du procès, et mettre en œuvre des mesures destinées à régler les problèmes détectés.

5. Criminalité organisée

La Bulgarie doit encore présenter des résultats convaincants pour ce qui est du nombre de condamnations définitives prononcées par les tribunaux dans des affaires concernant des formes graves de criminalité organisée. Il importera de faire en sorte que le pays dispose des conditions juridiques et institutionnelles nécessaires pour permettre aux services répressifs et au service judiciaire de fonctionner correctement.

- Suivre les progrès enregistrés en matière d'affaires pénales concernant des formes graves de criminalité organisée, y compris en cours d'instruction et au stade du procès, mais aussi lors de l'application des peines et mettre en œuvre des mesures destinées à régler les problèmes détectés.
- Régler rapidement les problèmes juridiques recensés en ce qui concerne la compétence et le fonctionnement de la Direction chargée de la criminalité organisée au sein du ministère de l'intérieur et donner à celle-ci la stabilité organisationnelle requise pour mener à bien sa mission.
- Modifier la loi sur la confiscation des avoirs pour permettre à la commission chargée de la confiscation des avoirs de travailler efficacement.