



Bruxelles, le 15.11.2017
COM(2017) 750 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) 700 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 cibler les efforts déployés par les autorités bulgares et dessinent la carte des progrès réalisés. Ainsi que le Conseil l'a souligné², le MCV cessera de s'appliquer lorsque les six objectifs de référence applicables à la Bulgarie auront été remplis de manière satisfaisante.

Dans le rapport MCV de janvier 2017³, la Commission a fait le bilan, au moyen d'un aperçu des résultats obtenus, des difficultés encore à surmonter ainsi que des étapes restant à franchir aux fins de la concrétisation des objectifs du mécanisme. À cette fin, la Commission a formulé 17 grandes recommandations qui, si elles sont suivies d'effets, mettront un terme au processus lancé au titre du MCV. Les recommandations énoncées en janvier 2017 peuvent donc être considérées comme suffisantes pour clore le MCV – sauf si de nouveaux éléments devaient clairement constituer un retour en arrière. Dans le rapport, la Commission a souligné que la rapidité du processus dépendrait de la vitesse à laquelle la Bulgarie serait en mesure de satisfaire à ces recommandations de manière irréversible.

C'est pourquoi, à ce stade du MCV, le présent rapport expose les progrès accomplis dans le suivi donné aux recommandations formulées dans le rapport de janvier 2017. À l'instar des années précédentes, il est le fruit d'une analyse approfondie entreprise par la Commission sur la base d'une coopération étroite avec les institutions bulgares, ainsi que des contributions de la société civile et d'autres parties prenantes, notamment d'autres États membres.

Dans son discours sur l'état de l'Union de septembre 2017, le président Juncker a souligné l'importance de l'état de droit et de l'indépendance du système judiciaire⁴; un impératif valable pour tous les États membres de l'UE, et pas seulement pour ceux concernés par le MCV.

Se fondant sur son analyse des progrès réalisés par la Bulgarie sur l'ensemble du processus lancé au titre du MCV depuis 2007 et sur les progrès réalisés depuis le rapport de janvier 2017, la Commission reste d'avis que, si elle garde le cap politique qu'elle s'est fixé et est déterminée à faire progresser la réforme, la Bulgarie devrait être à même de satisfaire, dans un avenir proche, aux recommandations auxquelles elle doit encore donner suite dans le cadre du MCV. L'analyse insiste sur l'importance de surmonter les difficultés qui subsistent dans un esprit de bonne coopération entre les institutions.

La Commission a l'intention d'évaluer les progrès accomplis d'ici à la fin de 2018 et est disposée à fournir une aide supplémentaire pour contribuer au renforcement de l'irréversibilité des progrès et, partant, mettre fin au mécanisme.

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 Conclusions du Conseil sur le MCV.

³ COM(2017) 43 final du 25.1.2017.

⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_fr.htm.

2. SITUATION GÉNÉRALE

Comme indiqué dans le rapport de janvier 2017, l'instabilité politique qui règne depuis des années a eu une incidence sur la capacité de réformes. Un nouveau gouvernement est entré en fonction en mai⁵. Une fois en place, il a insufflé un nouvel élan aux axes de travail en cours définis par le gouvernement précédent en 2016, ce qui a permis aux réformes de progresser en s'inscrivant dans une certaine continuité par rapport aux travaux entrepris par l'exécutif précédent. Le nouveau gouvernement a montré qu'il était déterminé à rattraper le temps perdu en faisant avancer rapidement les travaux relatifs aux initiatives législatives afin d'achever plusieurs réformes importantes d'ici la fin de l'année. Dans certains cas, des parties prenantes ont exprimé, à titre individuel, des inquiétudes sur la qualité de la législation ou sur leur association au processus⁶. D'importantes initiatives législatives sont toujours en cours d'élaboration ou d'examen et il sera important de les présenter dans le cadre de débats publics élargis et de consultations des parties concernées. La Commission estime que des processus législatifs inclusifs reposant sur les principes d'une meilleure réglementation sont essentiels à la pérennité des réformes.

Dans l'intervalle, les récents événements survenus à l'Assemblée nationale ont une nouvelle fois attiré l'attention sur l'incidence d'un processus décisionnel législatif imprévisible. En juillet, une série de projets de propositions visant à modifier la loi sur le système judiciaire a été inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale par des parlementaires, sans débat public ni consultation des parties prenantes. Les amendements proposés ont essuyé de nombreuses critiques, étant donné qu'ils ont été perçus par beaucoup, tant au sein de l'appareil judiciaire que de la société civile, comme une attaque directe contre l'indépendance du système judiciaire. Si les amendements les plus radicaux ont été retirés avant le vote final⁷, certains amendements adoptés ont été critiqués au motif qu'ils risquaient de compromettre l'indépendance des juges et parce qu'ils sont considérés, par certains observateurs, comme potentiellement anticonstitutionnels⁸. D'autres projets d'amendements de la loi sur le système judiciaire ont été introduits de la même manière début octobre par des parlementaires agissant à titre individuel, sans débat public ni consultation des parties prenantes, et ont eux aussi été critiqués par les observateurs au motif qu'ils annulaient certains éléments essentiels des

⁵ Bien que le gouvernement intérimaire, en place jusqu'à la formation du nouveau gouvernement en mai, soit parvenu à prendre quelques mesures de nature préparatoire ou administrative, les grandes réformes législatives ont progressé plus lentement.

⁶ Voir le point 3.2 ci-dessous. Un élément important dans la mise en œuvre de la stratégie de réforme du système judiciaire de 2014 a été la mise sur pied, au début de 2016, d'un conseil consultatif de la réforme judiciaire, qui, en associant directement les parties prenantes à l'élaboration des amendements, a joué un rôle essentiel pour rallier l'opinion publique aux changements législatifs majeurs adoptés en 2016. En 2017, la volonté d'obtenir rapidement des résultats s'est parfois traduite par une stratégie moins inclusive, ce qui a affecté la façon dont les parties concernées dans le système judiciaire et la société civile ont accueilli les réformes.

⁷ Certains des amendements proposés auraient notamment restreint l'accès des associations professionnelles de magistrats aux fonds étrangers. Ces amendements ont finalement été retirés.

⁸ Il s'agissait notamment d'amendements en vue de la suspension obligatoire des magistrats faisant l'objet d'une enquête pénale, sans droit d'appel, et obligeant les magistrats à déclarer leur affiliation à des associations professionnelles. D'aucuns craignaient que, dans le contexte bulgare, de telles dispositions puissent être utilisées abusivement ou soumettre de manière fortuite les juges à des pressions. Le premier élément mentionné ci-dessus a également été dénoncé dans un avis récent de la Commission de Venise (voir la référence dans la note n° 10 ci-dessous). Dans la foulée, la Bulgarie a adopté, le 27 octobre, de nouveaux amendements afin de répondre aux préoccupations exprimées.

réformes de 2016⁹. La Bulgarie devrait garantir l'irréversibilité et la crédibilité du processus de réforme judiciaire en instaurant un climat de confiance mutuelle et de coopération entre les institutions, une condition essentielle à la mise en œuvre réussie des réformes. Bien que la nécessité d'accélérer les réformes soit patente, il ne faut pas que cette accélération ait pour effet de court-circuiter les procédures de consultation, au risque de créer un climat d'incertitude et un manque d'adhésion.

Au niveau de l'appareil judiciaire, le Conseil supérieur de la magistrature récemment élu a la possibilité de s'attaquer au climat généralement délétère des débats qui a régné dans le monde judiciaire sous le Conseil supérieur de la magistrature précédent, qui se caractérisait par d'évidentes divisions et une suspicion mutuelle qui ont nui à l'impartialité du processus décisionnel. Les réformes récentes ont apporté des améliorations indéniables, notamment l'instauration de chambres séparées au sein du Conseil supérieur de la magistrature pour les juges et les procureurs. Toutefois, les doutes persistants quant à l'influence excessive que le Conseil supérieur de la magistrature pourrait exercer sur les juges pourraient donner l'impression que le processus décisionnel au sein de cette institution centrale n'est pas indépendant¹⁰. Au vu de cette situation, il sera dès lors important que les nouveaux membres du Conseil supérieur de la magistrature instaurent un climat de débat ouvert et de transparence sur les décisions clés afin de rétablir la confiance parmi les magistrats et le grand public, condition indispensable au bon fonctionnement du système judiciaire.

3. ÉVALUATION DES PROGRÈS ACCOMPLIS DANS LA RÉALISATION DES OBJECTIFS DE RÉFÉRENCE DU MCV SUR LA BASE DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES DANS LE RAPPORT MCV DE JANVIER 2017

3.1 Premier objectif de référence: indépendance du système judiciaire

Recommandation 1: 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.

Recommandation 2: 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.

Recommandation 3: améliorer le fonctionnement pratique de l'Inspection du Conseil supérieur de la magistrature (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.

⁹ Ces amendements visaient à autoriser le détachement de magistrats auprès d'autres juridictions pour des périodes plus longues ainsi que l'introduction d'une rémunération basée sur les performances pour les magistrats du tribunal spécial et du parquet chargés de la corruption de haut niveau et de la criminalité organisée.

¹⁰ Les fondements de ces inquiétudes face aux faiblesses structurelles persistantes du système bulgare ont récemment été mises en lumière dans des rapports de la Commission de Venise et du Groupe d'États contre la corruption (GRECO - créé en 1999 par le Conseil de l'Europe pour contrôler la conformité avec les normes anticorruption de l'organisation), voir le rapport de conformité du GRECO sur la Bulgarie de juin 2017 (<https://www.coe.int/fr/web/greco/-/bulgaria-publication-of-the-fourth-round-compliance-report>) et l'avis de la Commission de Venise sur la Bulgarie d'octobre 2017 ([http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)018-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)018-e)).

Le fait le plus marquant constaté cette année dans le domaine judiciaire a été l'élection d'un nouveau Conseil supérieur de la magistrature, qui a pris ses fonctions le 3 octobre. L'élection du quota judiciaire s'est achevée en juin selon le principe «un magistrat - une voix», précédemment mis en avant par la Commission, et, en dépit de certaines craintes exprimées à l'époque, le processus a, de manière générale, été jugé équitable. Il s'agissait là d'un progrès important par rapport à l'élection du conseil supérieur de la magistrature précédent à l'automne 2012¹¹. L'Assemblée nationale a clôturé le processus d'élection du quota parlementaire le 20 septembre, les candidats ayant été élus bien au-delà de la majorité des deux tiers requise. Les médias et la société civile ont critiqué l'issue du scrutin prétendant qu'elle était le fruit d'accords préalables passés entre les principaux partis politiques et qu'au vu du débat quasi inexistant, elle ne reflétait pas une prise en compte ouverte des mérites relatifs des candidats.¹² Une des critiques exprimées était que l'audition publique préalable au sein de la commission des affaires juridiques n'avait pas permis, faute de temps, d'aborder les problèmes importants soulevés par la société civile, alors que ces derniers avaient été transmis et mis à la disposition du public sur le site web de l'Assemblée nationale. Toutefois, de manière générale, l'élection du nouveau Conseil supérieur de la magistrature a montré les mérites du nouveau cadre législatif mis en place en 2016. Il appartiendra désormais aux nouveaux membres du Conseil supérieur de la magistrature de démontrer dans la pratique leur indépendance en présentant un bilan de décisions impartiales et professionnelles dans des domaines clés.

Une responsabilité importante du Conseil supérieur de la magistrature sont les nominations à des postes élevés au sein du système judiciaire. Il sera important que de telles décisions soient adoptées sur la base du mérite et en toute transparence. Une décision particulièrement importante prise en 2017 a été la nomination du nouveau président de la Cour administrative suprême. Même si cette décision aurait pu être prise par les nouveaux membres du Conseil supérieur de la magistrature, c'est le Conseil supérieur de la magistrature sortant qui a décidé d'élire son candidat le 11 septembre et de soumettre sa nomination à la confirmation du président de la République¹³. Dans l'intervalle, ce dernier a rejeté la candidature au motif qu'il eût été plus légitime que le processus de nomination soit mené à bien par le nouveau Conseil supérieur de la magistrature entrant en fonction. Ce rejet a permis aux nouveaux membres du Conseil de réexaminer la nomination lors d'une réunion le 19 octobre, au cours de laquelle le candidat retenu a été confirmé par un second vote à une large majorité.

L'autre grande institution mise sur pied en vertu de la Constitution pour protéger l'indépendance du système judiciaire est l'Inspection. Les modifications apportées à la Constitution en 2015 ont permis de lui conférer des compétences accrues dans des domaines clés comme l'intégrité, notamment par des contrôles des conflits d'intérêt et des avoirs privés des magistrats, ainsi qu'un rôle plus central dans la préparation des procédures disciplinaires. Bien que les décisions finales relatives à ces procédures demeurent l'apanage du Conseil suprême de la magistrature, de telles compétences sont immanquablement sensibles - les décisions disciplinaires du Conseil supérieur de la magistrature ont suscité des controverses par le passé - et doivent donc faire l'objet d'une mise en œuvre minutieuse. Dans ce contexte, le rapport de janvier 2017 recommandait que les autorités bulgares fassent appel à des experts

¹¹ Dans le rapport MCV de janvier 2014, la Commission a regretté que l'élection du quota judiciaire ait pâti de la décision de ne pas autoriser un vote direct par les juges [COM(2014) 36 final].

¹² Compte tenu notamment du fait que la proportion de membres élus par l'Assemblée nationale au sein du collège des juges reste élevée: elle est égale au nombre de juges élus par leurs pairs.

¹³ Selon la Constitution bulgare, il appartient au président de nommer les présidents des deux juridictions suprêmes ainsi que le procureur général, sur motion du Conseil supérieur de la magistrature. Le président peut opposer un refus mais ne peut bloquer le candidat une seconde fois.

externes pour améliorer le fonctionnement pratique du nouveau système disciplinaire et de contrôle¹⁴. En octobre, la Commission de Venise a adopté un avis concernant la Bulgarie, lequel contient des éléments importants qui pourraient constituer la base d'une évaluation future dans le cadre d'un tel examen¹⁵.

Après avoir analysé les recommandations n^{os} 1, 2 et 3, la Commission estime que, dans l'ensemble, la Bulgarie a réalisé d'importants progrès supplémentaires pour ce qui est du premier objectif de référence. Cependant, certains éléments des recommandations n^{os} 2 et 3 restent en suspens et devront faire l'objet d'un suivi plus approfondi au cours des prochains mois.

3.2 Deuxième objectif de référence: cadre juridique

Recommandation 4: *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.*

En matière de procédures pénales, l'Assemblée nationale a adopté en juillet une série d'amendements du code de procédure pénale. Ces propositions visent à résorber les retards dans les procédures pénales, en limitant notamment la capacité des juridictions à renvoyer les dossiers devant le parquet pour des motifs formels. Si un grand nombre d'amendements sont conformes aux propositions déjà présentées à l'automne 2016, d'autres ont craint que le paquet final ait été adopté à l'Assemblée nationale sans donner le temps nécessaire à la tenue d'un débat élargi au sein du système judiciaire, laissant ainsi certaines questions en suspens. Une conséquence de ces amendements récemment adoptés a été le transfert des compétences sur les dossiers de corruption impliquant de hauts fonctionnaires - dont des ministres, des parlementaires et des magistrats - vers le tribunal spécialisé dans les affaires liées à la criminalité organisée. Le délai très court prévu pour la mise en œuvre de ce changement a posé des problèmes organisationnels¹⁶. Comme indiqué dans le rapport de janvier, de tels changements doivent être préparés avec minutie et assortis d'une analyse appropriée des besoins en ressources et des implications juridiques susceptibles d'en découler. En outre, le code de procédure pénale modifié s'accompagnait de modifications spécifiques de la loi sur le système judiciaire, qui permettent désormais de destituer les juges, ce qui a suscité des inquiétudes au sein de la Commission de Venise¹⁷. Plus généralement, l'incidence des changements encore récents devrait logiquement devenir plus visible dans le bilan sur les dossiers à mesure que les différentes dispositions seront mises en œuvre de manière concrète.

Toute une série de domaines dans lesquels des modifications législatives pourraient être apportées aux procédures pénales et au code pénal sont à l'étude dans des groupes de travail chapeautés par le ministère de la justice, avec le soutien technique du parquet et d'autres instances, afin de traiter des problèmes recensés dans le cadre des troisième et quatrième

¹⁴ Les autorités bulgares ont marqué leur intérêt pour l'aide que le service d'appui à la réforme structurelle pourrait apporter à l'Inspection.

¹⁵ Voir la référence à la note n° 10 ci-dessus.

¹⁶ En lien apparent avec les amendements adoptés, des projets d'amendements supplémentaires de la loi sur le système judiciaire ont été proposés à l'Assemblée nationale début octobre sans débat ou consultation préalable, ce qui a fait l'objet de critiques car ils remettaient en question des éléments de réformes adoptées précédemment et pouvaient soulever d'autres problèmes. Les amendements ont toutefois été adoptés par l'Assemblée nationale le 27 octobre.

¹⁷ Voir la note n° 8 ci-dessus.

objectifs de référence¹⁸. Les experts et les autorités bulgares ont jugé que les problèmes en question étaient utiles à un examen et à une poursuite plus efficaces des délits graves liés à la corruption et à la criminalité organisée. Toutefois, afin de renforcer la confiance nécessaire du grand public dans ce processus, ainsi que l'acceptation par l'appareil judiciaire des changements proposés, il est essentiel que les changements fondamentaux apportés aux lois pénales soient opérés de manière transparente, après un débat public au sein des professions judiciaires et après consultation de la société civile. Le contenu des changements législatifs, mais aussi la procédure utilisée pour leur élaboration et leur adoption, ont une incidence sur la pérennité des progrès accomplis.

Dans l'ensemble, la Bulgarie a pris des mesures concrètes pour donner suite à la recommandation n° 4 afin de satisfaire au deuxième objectif de référence. Un certain nombre de changements du code de procédure pénale ont déjà été adoptés et d'autres propositions législatives sont en cours d'élaboration dans le cadre des troisième et quatrième objectifs de référence, notamment pour le code pénal. La mise en œuvre réussie de ces réformes nécessitera une préparation et un suivi minutieux, en plus d'un débat public et de la consultation des parties prenantes concernées au sein du système judiciaire et de la société civile.

3.3 Troisième objectif de référence: poursuite de la réforme du système judiciaire

Recommandation 5: 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.

Recommandation 6: 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.

Recommandation 7: 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, et notamment établir un mécanisme visant à informer le grand public des progrès réalisés.

Recommandation 8: élaborer une feuille de route pour mettre en œuvre les recommandations de l'étude [sur les arrêts de la CEDH], et notamment établir un mécanisme visant à informer le grand public des progrès réalisés.

Quatre recommandations figurant dans le rapport de janvier 2017 visaient à renforcer l'obligation pour les autorités publiques de rendre des comptes et la coopération entre les institutions. Le but était d'encourager une plus grande adhésion de la société au processus de réforme et d'accentuer ainsi son côté irréversible. Cet objectif est particulièrement pertinent dans le contexte de la poursuite de la réforme du système judiciaire. Si une mise en œuvre réussie de la stratégie de réforme judiciaire doit, en définitive, reposer sur la participation de nombreuses institutions distinctes, tant dans le système judiciaire qu'au-delà, le gouvernement et le Conseil suprême de la magistrature ont un rôle central à jouer dans ce processus, notamment en instaurant un cadre général pour le débat public et les consultations interinstitutionnelles. Les autorités bulgares ont pris des mesures et se sont engagées à publier

¹⁸ Voir ci-dessous aux points 3.3 et 3.4.

des rapports réguliers sur les progrès réalisés dans le cadre de cette stratégie. Cela pourrait constituer le point de départ d'un débat public et d'un dialogue avec le Conseil supérieur de la magistrature et le système judiciaire en général sur les mesures concrètes à prendre et les objectifs spécifiques à poursuivre afin d'atteindre les objectifs stratégiques globaux énoncés dans la stratégie de 2014 pour la période allant jusqu'en 2020¹⁹. Il est prévu que ce processus soit mené à bien en coopération avec le nouveau Conseil suprême de la magistrature au cours des prochains mois.

Une réforme de la carte judiciaire et l'introduction d'un système intégral de justice en ligne figurent à l'ordre du jour depuis quelques années, l'ancien Conseil suprême de la magistrature ayant déjà effectué une part importante du travail préparatoire et une analyse plus approfondie étant en cours dans le cadre d'un projet financé par l'UE. Il semble néanmoins s'agir d'un projet à plus long terme, qui devra être développé par le nouveau Conseil suprême de la magistrature et qui nécessitera aussi un soutien politique plus large. Il est toutefois possible de progresser plus rapidement sur certains volets. Le procureur général a notamment déjà présenté un modèle concret de consolidation des parquets locaux dans les 28 régions, ce qui n'exigerait pas nécessairement une consolidation en parallèle des juridictions locales. De manière plus spécifique, il est urgent de s'attaquer aux déséquilibres en matière de charge de travail entre les juridictions, les plus grandes juridictions de la capitale étant exposées à une charge de travail supérieure à la moyenne²⁰. Ce problème constitue forcément l'un des chantiers importants du nouveau Conseil supérieur de la magistrature à l'heure où il prend ses fonctions. À côté de l'affectation d'effectifs supplémentaires aux juridictions surchargées, une autre approche possible consiste à revoir les compétences dans certains types de dossiers. Les autorités explorent certaines pistes allant dans ce sens. De tels changements requièrent naturellement des consultations et des débats appropriés avec les parties prenantes concernées, compte tenu notamment de l'incidence sur l'accès à la justice.

Des chantiers importants en vue de réformes possibles ont été définis l'année dernière à l'occasion d'une analyse du parquet bulgare effectuée avec l'aide du service d'appui à la réforme structurelle de la Commission européenne et d'une équipe de hauts responsables des ministères publics allemand, néerlandais, espagnol et britannique. Les autorités bulgares - sous la houlette du parquet et avec le soutien du ministère de la justice - ont préparé une feuille de route contenant un certain nombre d'actions dans le cadre du suivi de cette analyse. Compte tenu de leur complexité, nombre de ces actions doivent encore être traduites en résultats concrets et en décisions sur la manière de procéder²¹. Il reste à voir si un consensus peut être dégagé entre les diverses institutions concernées par les changements nécessaires à la mise en œuvre d'un suivi approfondi des recommandations formulées dans le rapport des experts²².

¹⁹ Une version anglaise de la stratégie est disponible à l'adresse suivante: www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=5570.

²⁰ Le Conseil suprême de la magistrature précédent avait mis au point un cadre d'analyse de la charge de travail, qui montre à présent son efficacité en fournissant des données complètes sur la charge de travail dans toutes les juridictions et tous les parquets.

²¹ De nombreuses mesures portent sur des changements législatifs apportés au code pénal ou au code de procédure pénale, ce qui entraîne donc un chevauchement majeur avec les mesures envisagées au titre du deuxième objectif de référence ci-dessus.

²² Une synthèse est disponible sur le site web du ministère bulgare de la justice: <http://www.mjs.bg/Files/Executive%20Summary%20Final%20Report%20BG%2015122016.pdf>

Dans le cadre d'une initiative séparée datant de 2016, le parquet a lui-même procédé à une analyse des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) relatifs à des enquêtes pénales inefficaces menées en Bulgarie. Le suivi de cette analyse progresse également dans le cadre d'une feuille de route préparée par le parquet et en voie de mise en œuvre.

Dans l'ensemble, la Bulgarie a pris des mesures supplémentaires pour donner suite aux quatre recommandations prévues au titre du troisième objectif de référence. Ces initiatives doivent toutefois encore être menées à bien et être transposées dans un plan d'action clair qui sera adopté dans des domaines clés.

3.4 Quatrième objectif de référence: corruption à haut niveau

Recommandation n° 9: adopter un nouveau cadre juridique pour la lutte contre la corruption, conformément aux intentions énoncées dans la stratégie de lutte contre la corruption, et veiller à sa mise en œuvre. Mettre sur pied une instance efficace de lutte contre la corruption.

Recommandation n° 10: 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.

Recommandation n° 11: 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 n° 12: créer un mécanisme visant à informer le grand public des progrès réalisés dans les affaires [de corruption] 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.

Le rapport MCV de janvier dernier a révélé que la lutte contre la corruption était le domaine dans lequel le moins de progrès avaient été réalisés en Bulgarie au cours des dix années d'existence du MCV, y compris en ce qui concerne la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la corruption adoptée en 2015²³ et les efforts connexes déployés pour adopter une réforme globale du cadre législatif et mettre en place une agence unifiée de lutte contre la corruption. Le 4 octobre, le nouveau gouvernement a présenté un projet révisé à l'Assemblée nationale avec l'objectif déclaré de faire adopter cette importante réforme législative avant la fin de l'année. Lorsque la loi aura été adoptée, la nouvelle institution devra être créée et se mettre au travail²⁴. Un aspect essentiel sera la nomination de la direction de la nouvelle institution dans le cadre d'une procédure ouverte et transparente, qui constituera l'assise à partir de laquelle la nouvelle institution pourra gagner la confiance de la société dans son ensemble ainsi que des fonctionnaires.

Un autre élément important de la stratégie de lutte contre la corruption en 2015 concerne le fonctionnement des services d'inspection internes de l'administration de l'État. Ces structures

²³ Une version en anglais est disponible sur le site http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/08/Bulgaria_Anti-corruption_strategy_-2015.pdf.

²⁴ Dans ce contexte, le rapport de janvier 2017 constatait certaines craintes quant à la poursuite du bon fonctionnement de la commission de confiscation des avoirs illicites dans le nouveau cadre, domaine dans lequel la Bulgarie a obtenu des résultats probants au cours des dernières années.

importantes sont chargées du contrôle interne des bonnes pratiques administratives mais ont jusqu'à présent travaillé sans cadre juridique clair et sans normes de fonctionnement communes. Afin de renforcer le rôle des services d'inspection, des projets d'amendement de la loi sur l'administration publique ont été présentés en septembre 2017 et adoptés par l'Assemblée nationale le 12 octobre. La nouvelle loi doit maintenant être mise en œuvre concrètement sur le plan organisationnel.

Outre les réformes des principales structures institutionnelles, la Bulgarie doit aussi obtenir des résultats probants en ce qui concerne l'efficacité des enquêtes portant sur des affaires de corruption, la détection de ces affaires et les poursuites en la matière. Bon nombre des défis mentionnés dans les deuxième et troisième objectifs de référence ci-dessus sont également particulièrement pertinents dans ce contexte. Cela étant, estimant qu'une attention particulière devait être accordée aux problèmes liés aux affaires de corruption à haut niveau, le parquet a procédé à une analyse d'un échantillon de dossiers traités depuis 2013 afin d'en tirer d'éventuels enseignements et de définir les mesures à prendre pour rendre ces enquêtes et ces procédures plus efficaces à l'avenir. Sur la base de cette analyse, une feuille de route a été élaborée et est actuellement mise en œuvre par les institutions concernées. Le Conseil national pour la lutte contre la corruption, institué par le gouvernement précédent afin de réunir les diverses institutions chargées de la politique de lutte contre la corruption et présidé par un coordonnateur national de la lutte contre la corruption²⁵, rendra régulièrement compte des progrès réalisés. Comme pour les trois autres feuilles de route mentionnées sous le troisième objectif de référence ci-dessus, bon nombre des mesures envisagées ne sont présentées qu'en termes généraux et n'ont pas encore été traduites en actions concrètes.

Enfin, un élément important sur lequel repose une stratégie crédible en matière d'enquêtes et de poursuites dans les affaires de corruption à haut niveau est l'existence d'un cadre cohérent pour la communication au public d'informations sur les progrès réalisés. Pour donner suite à la recommandation formulée dans le rapport de janvier 2017, la Cour suprême de cassation bulgare a établi un mécanisme permettant de suivre l'état d'avancement des affaires de corruption dans le processus judiciaire et d'en informer l'opinion publique. Cela s'ajoute à la communication, par le parquet, des poursuites engagées dans des cas concrets²⁶.

Dans l'ensemble, la Bulgarie a pris de nouvelles mesures pour donner suite aux quatre recommandations formulées dans le rapport du mois de janvier au titre du quatrième objectif de référence. Cependant, plusieurs initiatives de première importance doivent encore être adoptées et mises en œuvre. Pour d'autres, la mise en œuvre ne fait que débiter et des actions concrètes doivent encore être clairement définies.

3.5 Cinquième objectif de référence: corruption en général, y compris au niveau local et aux frontières

Recommandation n° 13: 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

²⁵ L'actuel Premier ministre adjoint chargé de la réforme judiciaire et ministre des affaires étrangères a été nommé coordonnateur national de la lutte contre la corruption.

²⁶ Aucun mécanisme systématique de communication d'informations n'a été mis en place sur ce point. Le parquet transmet ces données au Conseil supérieur de la magistrature et au ministère de la justice et informe le public par l'intermédiaire de points presse réguliers.

corruption mis au jour, ainsi que les mesures correctives prises pour remédier aux défaillances détectées.

Recommandation n° 14: *mettre en place des mesures fondées sur les risques afin de lutter contre la corruption de bas niveau dans les secteurs à haut risque de l'administration publique, en s'inspirant de ce qui a été fait au sein du ministère de l'intérieur. Poursuivre les efforts au ministère de l'intérieur.*

Recommandation n° 15: *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.*

Le rapport de janvier 2017 reconnaît que des progrès ont été accomplis dans le domaine des marchés publics et recommande à la Bulgarie de procéder à une évaluation externe du fonctionnement du nouveau système de contrôles ex ante et de leur suivi. Pour donner suite à cette recommandation, les autorités bulgares envisageraient de confier à un contractant externe la réalisation d'un tel examen en 2018²⁷.

Un autre volet des activités relevant de la stratégie met l'accent sur l'introduction de plans de lutte contre la corruption prévoyant des mesures ciblées et pratiques qui visent à prévenir la corruption dans divers secteurs à haut risque. Le conseil national chargé des politiques anticorruption a décidé, en juillet, de procéder à un réexamen des plans sectoriels de lutte contre la corruption qui existent dans l'administration publique afin de recenser les possibilités d'autres mesures coordonnées dans ce domaine. Ce réexamen devrait être achevé avant la fin de l'année, après quoi il conviendra d'en assurer le suivi dans les différentes administrations. Il s'agit d'un domaine dans lequel il est nécessaire que la hiérarchie, les services d'inspection et les autres acteurs de l'administration publique agissent de manière continue et déterminée.

La recommandation finale au titre de cet objectif de référence vise à garantir que la mise en œuvre et le développement de la stratégie de lutte contre la corruption continuent à faire l'objet d'un débat public et d'une attention politique, grâce à un mécanisme permettant d'informer le grand public. Les autorités bulgares ont décidé que le Conseil national de la politique de lutte contre la corruption poursuivrait ses activités et qu'elles lui demanderaient d'évaluer régulièrement les progrès accomplis et d'en informer le public.

Dans l'ensemble, la Bulgarie a pris des mesures pour se conformer aux trois recommandations formulées dans le rapport du mois de janvier au titre du cinquième objectif de référence. En fonction des mesures définies, les actions nécessaires devront être mises en œuvre en 2018.

3.6 Sixième objectif de référence: criminalité organisée

Recommandation n° 16: *créer un mécanisme visant à informer le grand public des progrès réalisés dans les affaires [de criminalité organisée] 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.*

²⁷ Le financement proviendrait du programme opérationnel «Bonne gouvernance», qui relève du Fonds social européen.

Recommandation n° 17: 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.

Le rapport de janvier 2017 a établi qu'un changement profond a eu lieu dans le domaine de la criminalité au cours des dix dernières années. La criminalité organisée devenant moins ouvertement visible et constituant une menace moindre pour la stabilité de la société que par le passé, la situation générale en Bulgarie ressemble désormais de plus en plus à celle de certains autres États membres. Le rapport indiquait en outre que les institutions spécialisées qui avaient été créées en 2012 ont commencé à obtenir des résultats probants en ce qui concerne les condamnations définitives dans les affaires liées à la criminalité organisée et à la confiscation des avoirs illicites.

Le rapport comportait néanmoins certaines recommandations finales essentielles visant à consolider cette tendance positive. Premièrement, il recommandait de créer un système de communication d'informations sur les formes graves de criminalité organisée qui permette au public et aux médias de suivre les progrès réalisés. Cette recommandation est analogue à la recommandation correspondante sur les affaires de corruption à haut niveau et les mesures qui ont été prises tiennent compte de ces deux recommandations. Comme indiqué ci-dessus, le rapport de janvier 2017 reconnaissait les résultats obtenus par le tribunal et le parquet spécialisés dans les affaires liées à la criminalité organisée. Toutefois, la Commission observe que les récentes modifications de la loi sur les procédures pénales ont entraîné d'importants changements organisationnels, les affaires de corruption à haut niveau relevant désormais de la compétence du tribunal spécialisé. La Bulgarie doit veiller à ce que ces changements renforcent les progrès déjà réalisés dans ce domaine.

Deuxièmement, le rapport de janvier 2017 recommandait d'adopter des modifications à la loi sur la confiscation des avoirs pour remédier à un certain nombre de problèmes recensés par la commission de confiscation des avoirs illicites. En réponse à cette recommandation, les autorités bulgares ont informé la Commission que ces modifications ont été adoptées. Cependant, la Commission constate que la nouvelle loi anticorruption en cours d'examen à l'Assemblée nationale comprend des dispositions sur la confiscation des avoirs illicites et prévoit une nouvelle structure institutionnelle. Comme indiqué dans le rapport de janvier 2017, il importe de veiller à ce que ces changements ne nuisent pas aux progrès déjà réalisés dans ce domaine ni à la capacité des institutions à maintenir la tendance positive observée jusqu'à présent.

Dans l'ensemble, la Bulgarie a pris des mesures visant à mettre en œuvre les recommandations n° 16 et 17 formulées dans le cadre du sixième objectif de référence. Cependant, les autorités bulgares doivent veiller à ce que les récentes décisions concernant les changements de nature organisationnelle et juridique soient mises en œuvre de telle sorte qu'elles consolident les progrès réalisés.

4. CONCLUSION

Au cours des neuf mois qui se sont écoulés depuis le rapport de janvier 2017, qui énonçait les grandes recommandations à suivre pour se conformer à l'ensemble des objectifs de référence du MCV, de nouvelles évolutions positives ont été enregistrées. Bien que les incertitudes politiques aient occasionné des retards dans la mise en œuvre des réformes en début d'année, le processus de réforme s'est à nouveau accéléré depuis le mois de mai, même si les résultats

finaux ne sont pas encore visibles, notamment dans les domaines nécessitant une réforme législative et l'action des pouvoirs publics, tels que la lutte contre la corruption. Dans le domaine judiciaire, une évolution importante a également eu lieu cette année, notamment avec l'élection d'un nouveau Conseil supérieur de la magistrature, et ses effets devraient commencer à se faire sentir au cours de l'année à venir.

Le présent rapport constate que des progrès considérables ont été accomplis pour donner suite aux recommandations formulées dans le rapport de janvier 2017, en particulier en ce qui concerne la recommandation n° 1 (domaine dans lequel il incombe désormais au Conseil supérieur de la magistrature, dans sa nouvelle composition, de faire ses preuves) et les recommandations n° 16 et 17, où il convient de maintenir la tendance au progrès. Des progrès importants ont également été accomplis pour se conformer à la recommandation n° 4, même s'il reste encore beaucoup à faire. Si la Commission ne peut conclure à ce stade que l'un ou l'autre de ces objectifs ait été atteint de manière satisfaisante, elle reste d'avis que, si la Bulgarie garde le cap politique qu'elle s'est fixé et qu'elle est déterminée à faire progresser la réforme, elle devrait être à même de satisfaire, dans un avenir proche, aux recommandations auxquelles elle doit encore donner suite dans le cadre du MCV.

La Commission invite la Bulgarie à mettre en œuvre les mesures nécessaires et à se conformer à toutes les recommandations; elle évaluera à nouveau les progrès réalisés vers la fin de l'année 2018.