



Strasbourg, le 13.11.2018
COM(2018) 850 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(2018) 550 final}

1. INTRODUCTION

En janvier 2017, la Commission a procédé à une évaluation exhaustive des progrès réalisés par la Bulgarie au cours des dix années qui se sont écoulées depuis la mise en place du mécanisme de coopération et de vérification (MCV) en 2007¹. Selon une perspective à plus long terme et sur la base des progrès significatifs accomplis, la Commission a exposé dix-sept grandes recommandations qui, si elles étaient accompagnées de mesures de suivi, permettraient de clôturer le processus lancé au titre du MCV, conformément à l'objectif fixé par le président Juncker visant à mener ledit processus à son terme dans le cadre du mandat de l'actuelle Commission. Les recommandations formulées en janvier 2017 sont dès lors jugées suffisantes pour clôturer le MCV, sauf si de nouveaux éléments venaient clairement inverser le cours des choses. Il a également été souligné que le rythme des progrès dépendrait de la vitesse avec laquelle la Bulgarie serait capable de mettre les recommandations en œuvre de manière irréversible. Plus particulièrement, les recommandations étaient axées sur la responsabilité des autorités bulgares et l'obligation qui leur incombe de rendre des comptes, ainsi que sur l'établissement de garde-fous internes pour garantir le caractère irréversible des résultats – afin de démontrer que les projets en cours seraient poursuivis, même sans le MCV. Ainsi que le Conseil l'a souligné, le MCV cessera de s'appliquer lorsque les six objectifs de référence applicables à la Bulgarie auront tous été remplis de manière satisfaisante.

Dans son rapport de novembre 2017², la Commission a observé 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». Le Conseil s'est félicité des caps majeurs franchis, tout en faisant remarquer que le chemin serait encore long³.

Le présent rapport expose les progrès supplémentaires réalisés depuis novembre 2017 pour ce qui est des suites données aux recommandations énoncées dans le rapport de janvier 2017. À l'instar des années précédentes, il est le fruit d'un minutieux processus d'analyse par la Commission, qui a pu compter sur l'étroite collaboration des institutions bulgares, ainsi que sur les contributions de la société civile et d'autres parties prenantes, notamment d'autres États membres.

2. SITUATION GÉNÉRALE

Dans son rapport de janvier 2017, la Commission a relevé qu'en dépit des progrès réalisés au regard des objectifs de référence du MCV, les avancées en question avaient été ralenties par

¹ COM(2017) 43. À la suite des conclusions du Conseil des ministres du 17 octobre 2006 (13339/06), le mécanisme avait été établi par décision de la Commission du 13 décembre 2006 [C(2006) 6570].

² COM(2017) 750.

³ Conclusions du Conseil sur le mécanisme de coopération et de vérification, 12 décembre 2017.

un environnement défavorable caractérisé par une instabilité gouvernementale, l'imprévisibilité du processus législatif, ainsi qu'un climat médiatique peu propice aux réformes⁴. Bien que ces éléments sortent du cadre précis du MCV, de tels facteurs n'en ont pas moins eu un impact sur le processus de réforme.

Depuis novembre 2017, la Bulgarie a connu une période de stabilité gouvernementale, ce qui a favorisé la conduite de réformes. La mesure ponctuelle la plus significative a été l'adoption de la réforme du cadre général de lutte contre la corruption en janvier 2018. Les travaux se sont également poursuivis dans d'autres domaines, notamment au niveau de la mise en œuvre des réformes adoptées précédemment. Dans quelques domaines, les réformes sont toujours en cours ou les discussions se poursuivent quant à la piste à suivre. Cependant, l'évolution législative a continué de susciter des controverses dans certains cas. Tantôt le processus législatif a pu réagir et s'adapter⁵, tantôt la polémique s'est poursuivie après l'adoption des actes législatifs⁶. Dans l'ensemble, cependant, le système législatif a produit des réformes de manière plus prévisible et moins controversée que par le passé.

Les observateurs internationaux ont constaté une nette dégradation de l'environnement médiatique du pays au cours de ces dernières années, le secteur des médias bulgare se caractérisant par l'opacité des propriétaires et un respect médiocre des normes journalistiques. Une telle situation affecte la qualité du débat public et, par conséquent, risque de restreindre l'accès du public à l'information, les citoyens ne bénéficiant que d'un nombre limité de sources indépendantes⁷. L'environnement médiatique revêt une importance particulière pour l'indépendance de la justice, certains médias liés à des intérêts opaques opérant des attaques ciblées contre des juges, dans un contexte marqué par la difficulté de trouver des voies de recours efficaces contre de telles attaques. Le Conseil supérieur de la magistrature a un rôle clé à jouer dans la défense de la justice et du principe d'indépendance de celle-ci contre des attaques de ce type⁸.

D'une manière plus générale, la possibilité pour les médias, ainsi que pour la société civile, de demander des comptes aux personnes détentrices du pouvoir dans un environnement pluraliste exempt de toute pression constitue une pierre angulaire importante pour la poursuite des réformes couvertes par le MCV, ainsi que, de façon plus générale, pour une meilleure gouvernance.

⁴ COM(2017) 43.

⁵ Les modifications apportées au code pénal afin de s'attaquer à la corruption du secteur privé se sont heurtées à une vive opposition de la part des associations professionnelles et des experts judiciaires, ce qui a conduit la commission des affaires juridiques de l'Assemblée nationale à lancer un cycle supplémentaire de consultations au sujet du projet.

⁶ Par exemple, les modifications au code de procédure administrative adoptées au cours de l'été 2018, malgré les objections des organisations de la société civile, qui faisaient essentiellement part de leurs inquiétudes au sujet de l'accès à la justice, ont dû être adoptées en passant outre un veto présidentiel, et sont maintenant renvoyées devant la Cour constitutionnelle pour examen de leur conformité avec la Constitution.

⁷ Le *classement mondial de la liberté de la presse* établi par Reporters sans frontières classe la Bulgarie à la 111^e place sur 180 pays pour l'année 2018, le pire classement pour un État membre actuel de l'UE, signe d'une détérioration considérable de la situation ces dernières années. En 2013, le pays s'était classé 87^e. Voir <https://rsf.org/en/ranking>. Voir aussi l'instrument de surveillance du pluralisme des médias 2016: <http://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2016-results/bulgaria/>.

⁸ Il aurait été difficile, dans certains cas récents, de dégager le consensus qui s'impose au sein du Conseil en ce qui concerne une réaction adéquate. Les membres du Conseil ont avancé qu'il était nécessaire de trouver le juste équilibre entre l'intérêt légitime des médias à couvrir les affaires judiciaires, d'une part, et les intérêts quant à l'indépendance de la justice, d'autre part. Admettant la nécessité d'adopter une ligne de conduite cohérente au sujet de ces questions, le Conseil a toutefois établi un ensemble de normes convenues d'un commun accord et destinées à le guider dans d'autres affaires à l'avenir.

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 de la justice

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

Dans le dernier rapport, l'élection d'un nouveau Conseil supérieur de la magistrature a été mise en évidence en tant que fait marquant pour l'année 2017. L'élection s'est déroulée dans un nouveau cadre constitutionnel et législatif amélioré, prévoyant des élections directes pour le quota judiciaire et l'élection du quota parlementaire à une majorité des deux tiers à l'Assemblée nationale. Le nouveau Conseil, qui a pris ses fonctions en octobre de l'année passée, a un rôle clé à jouer au niveau tant de la gestion au jour le jour de l'appareil judiciaire que de la poursuite des réformes y afférentes.

De manière générale, le nouveau Conseil semble avoir embrassé son rôle de gestionnaire avec professionnalisme et dans un esprit de coopération fructueuse, faisant table rase de l'ambiance très polarisée qui caractérisait souvent le précédent Conseil. Par le passé, les décisions relatives aux nominations à des postes de haut niveau au sein du système judiciaire ont constitué un sujet de préoccupation, en raison du manque de transparence et d'accusations d'abus d'influence par divers intérêts politiques ou économiques. Pour cette raison, il était noté, dans le rapport de janvier 2017, qu'il était nécessaire que le nouveau Conseil supérieur de la magistrature opte pour un processus décisionnel transparent et fondé sur le mérite.

Au cours de l'année écoulée, plusieurs dirigeants d'instances judiciaires ont été nommés, des décisions qui, de manière générale, ne semblent pas avoir suscité de controverses majeures⁹. En mars, une procédure visant à désigner un nouveau président du Tribunal de première instance de la ville de Sofia n'a pas abouti en raison du vote divisé au sein de la chambre du Conseil. Le Tribunal de première instance de Sofia a été le théâtre de scandales de grande ampleur en 2014 et 2015, avant de faire l'objet d'une réorganisation de fond en comble sous la houlette d'une nouvelle direction. Cependant, comme le président a démissionné pour raisons personnelles lors de l'été 2017, le tribunal s'est retrouvé sans gestionnaire permanent. Il importera que le Conseil veille à la transparence et à l'ouverture de la procédure de nomination de sorte que le nouveau président puisse inspirer la confiance tant auprès du grand

⁹ La désignation du nouveau président de la Cour administrative suprême a été achevée en 2017 et était déjà abordée dans le rapport de novembre 2017.

public que chez les juges qui travaillent au tribunal¹⁰. De même, une procédure est actuellement en cours afin de doter le Tribunal spécialisé dans les affaires liées à la criminalité organisée d'un nouveau président¹¹. De manière plus générale, les procédures de concours seraient en cours de préparation en vue de nominations dans les cours et tribunaux, à commencer par la Cour suprême de cassation pour ensuite passer par chaque échelon de l'appareil judiciaire. De tels concours représentent un élément essentiel de la transparence et il sera important que le Conseil supérieur de la magistrature garantisse leur efficacité en pourvoyant aux postes vacants en toute régularité¹².

Un autre domaine qui a suscité la controverse par le passé concerne les procédures disciplinaires. Dans ce domaine, le Conseil partage la responsabilité avec l'inspection judiciaire indépendante, qui, en janvier 2017, a obtenu des compétences supplémentaires pour s'assurer de l'intégrité des magistrats, notamment au moyen de la vérification des déclarations de patrimoine, ainsi qu'un rôle plus central dans le lancement de procédures disciplinaires. À la suite de la recommandation de la Commission de tirer parti de l'expertise extérieure, un projet a récemment été lancé et devrait prendre fin en 2019, avec le concours du service d'appui à la réforme structurelle de la Commission et du Conseil de l'Europe.

Sur la base de l'analyse du premier objectif de référence, la Bulgarie a mis en œuvre la recommandation n° 1 et a bientôt terminé la mise en œuvre des recommandations n°s 2 et 3. Étant donné que la situation est en train d'évoluer, il convient de réserver une attention permanente aux résultats concrets des recommandations n°s 2 et 3 pour confirmer cette appréciation, mais le premier objectif de référence peut être considéré comme provisoirement clôturé.

3.2 Deuxième objectif de référence: cadre juridique

Recommandation n° 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.

Dans le rapport de janvier 2017, un autre défi majeur a été relevé, à savoir la nécessité de combler les lacunes recensées dans le code pénal et les procédures pénales de la Bulgarie, dans le but, notamment, d'améliorer la capacité de la justice pénale du pays à répondre efficacement à la corruption à haut niveau et à la criminalité organisée.

La Bulgarie a pris un certain nombre de mesures législatives concrètes au fil des années pour répondre à de telles préoccupations, qui ont été suivies en 2017 de modifications supplémentaires au code de procédure pénale. Les principaux changements portaient notamment sur le transfert des affaires de corruption à haut niveau au tribunal spécialisé dans les affaires liées à la criminalité organisée et sur des règles plus strictes en ce qui concerne la capacité des juridictions à renvoyer des affaires au parquet pour des raisons de forme. De tels

¹⁰ Une deuxième procédure est en cours, mettant en concurrence deux candidats pour le poste.

¹¹ Le tribunal spécialisé joue un rôle clé dans le système judiciaire bulgare dès lors qu'il est compétent pour les affaires liées à la criminalité organisée et - depuis novembre dernier - à la grande corruption.

¹² Par le passé, il a été largement fait appel à des détachements de longue durée en tant que voie alternative à la promotion de juges, ce qui a suscité des préoccupations concernant de possibles risques en matière d'indépendance. Les parties prenantes ont pointé du doigt le risque de voir de telles pratiques refaire surface à la suite des changements législatifs survenus en 2017, qui ont abrogé les dispositions introduites dans le cadre de la réforme de 2016 visant à réglementer la durée des détachements.

renvois au parquet pour des vices de forme et de procédure peuvent désormais uniquement avoir lieu dans le cadre d'une audience préliminaire en tout début de procès¹³.

Ces modifications sont entrées en vigueur. Le parquet spécialisé s'est également vu allouer des ressources supplémentaires afin de faire face au surcroît de travail et des procédures sont en cours afin de doter le tribunal spécialisé de moyens additionnels¹⁴. L'impact des modifications pour ce qui est du caractère opportun de la tenue d'un procès s'est traduit par un nombre plus élevé de renvois en tout début de procédure. Il s'agit d'une conséquence peut-être naturelle pendant une phase transitoire, qui reflète en partie une approche prudente de la part des juges face aux nouvelles règles. Un tel effet devrait être contrebalancé au fil du temps par des progrès plus rapides une fois que la phase préliminaire sera terminée¹⁵.

En plus des modifications législatives déjà apportées au code de procédure pénale en 2017, des discussions ont également été menées au cours de l'année écoulée au sujet de moyens de s'attaquer au cadre procédural très complexe et formaliste de la procédure pénale en Bulgarie. Elles font suite à plusieurs analyses réalisées au cours des dernières années, tant par les autorités bulgares elles-mêmes que par des experts externes, à la fois dans le contexte de la stratégie de réforme permanente de la justice et dans le but, plus particulièrement, d'améliorer le cadre des enquêtes et des poursuites en ce qui concerne les affaires de corruption¹⁶.

Ces discussions ont été menées au sein de groupes de travail auprès du ministère de la justice, avec la participation de représentants du monde judiciaire et d'experts universitaires. Des conclusions ont pu être dégagées dans le courant de l'année 2018 au sujet de plusieurs points, auxquelles il a été décidé de ne pas donner de suite législative¹⁷. Dans les cas pour lesquels il a été décidé de ne pas légiférer, il sera important d'envisager d'éventuelles mesures autres que législatives pour remédier aux difficultés sous-jacentes.

Quelques points soulevés dans le cadre des analyses sont toujours à l'étude pour suites législatives éventuelles. Un exemple qui touche au cœur des défis posés concerne la question de savoir comment définir le seuil à partir duquel lancer une procédure préalable au procès et la question connexe du recours à des «enquêtes préliminaires», qui ne sont pas réglementées dans le code de procédure pénale et pour lesquelles les informations collectées ne peuvent être produites devant la cour ou le tribunal en tant que preuves. Du point de vue de l'efficacité, il existe des arguments pour et contre le recours à des enquêtes préliminaires, tout cela dans le contexte de questions sensibles autour des mécanismes de contrôle juridictionnel des décisions du parquet¹⁸. Une autre question sensible au sujet de laquelle les délibérations n'ont pas encore pu aboutir à une conclusion concerne les procédures en place pour demander des

¹³ Voir COM(2017) 750, p. 4, et SWD(2017)700, p. 6 et 7.

¹⁴ Les parties prenantes ont fait part de leurs inquiétudes au sujet du retard pris dans la nomination de juges supplémentaires au tribunal spécialisé, mais la procédure aurait été lancée.

¹⁵ Les autorités bulgares ont indiqué qu'elles s'attendaient à noter de nets résultats positifs dans les mois à venir pour ce qui est du caractère globalement opportun des procès.

¹⁶ Voir également les points 3.3 et 3.4 ci-dessous.

¹⁷ À titre d'exemple, il a été décidé d'opter pour une piste autre que législative au sujet du contenu et du format des mises en accusation, le procureur général ayant demandé à la Cour suprême de cassation de rendre un arrêt interprétatif afin de clarifier la base juridique. Un autre point auquel les autorités bulgares ont décidé de ne pas donner de suite concerne les recommandations relatives à la plus grande participation de la direction aux décisions relatives à des affaires concrètes au sein du parquet, qui, d'après les autorités bulgares, pourraient poser problème dans le contexte bulgare.

¹⁸ SWD(2018) 550, p. 9.

comptes aux postes les plus élevés de la magistrature, y compris à un procureur général en exercice, en cas de graves accusations d'actes répréhensibles ou criminels¹⁹.

Enfin, en ce qui concerne le code pénal, le gouvernement a élaboré des modifications ciblées visant à permettre de poursuivre plus facilement les délits de corruption dans le secteur public et à étendre l'application du droit pénal à la corruption dans le secteur privé. Ces modifications ont suscité la polémique et le législateur bulgare continue d'examiner la question.

Il convient d'impliquer et de consulter rigoureusement les parties prenantes lorsqu'il s'agit de décider de l'option à retenir pour ces questions en suspens, notamment compte tenu des conséquences possibles sur le système global des enquêtes pénales et de l'équilibre entre les principales institutions. Par ailleurs, alors que le deuxième objectif de référence se concentre sur de possibles solutions législatives, les défis sous-jacents sont davantage liés aux questions soulevées dans le cadre de la stratégie plus vaste de réforme de la justice et des enquêtes dans les affaires de corruption, qui font l'objet des troisième et quatrième objectifs de référence ci-dessous.

Sur la base de l'analyse du deuxième objectif de référence, la Bulgarie a réalisé d'importants progrès en ce qui concerne la recommandation n° 4 et a pris des mesures concrètes pour améliorer le cadre juridique pertinent. Un certain nombre de questions, qui concernent également les troisième et quatrième objectifs de référence, sont toujours examinées par les autorités bulgares. Le deuxième objectif de référence peut être considéré comme provisoirement clos, dans l'attente du contrôle continu du suivi des modifications législatives.

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

Recommandation n° 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 continu le grand public des progrès pendant la durée restante de la mise en œuvre de la stratégie.

Recommandation n° 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 n° 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 n° 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.

¹⁹ L'absence de mécanismes efficaces pour mener une enquête à l'encontre d'un procureur en fonction avait été mise en évidence par la Cour européenne des droits de l'homme parmi les principales lacunes de la justice pénale bulgare, et ce dans un arrêt historique datant de 2009, dont le suivi est toujours en cours de vérification au Conseil de l'Europe. Voir Kolevi c. Bulgarie, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-95607"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{).

Les travaux relatifs à la réforme judiciaire se poursuivent dans le cadre des différents volets exposés dans la stratégie de réforme du système judiciaire de 2014. Dans ce contexte, le gouvernement a poursuivi ses consultations avec les parties prenantes au sein du Conseil consultatif de la réforme judiciaire et a instauré comme pratique la publication de mises à jour régulières au sujet des avancées réalisées et d'autres priorités du processus de réforme. Alors que l'actuelle stratégie de réforme touchera à sa fin en 2020, ces mécanismes pourraient servir de tremplin vers un plus vaste débat au sein de la société sur l'avenir du système judiciaire bulgare et les priorités relatives à d'éventuelles initiatives de réforme pour après 2020. Ce débat pourrait utilement associer le Conseil supérieur de la magistrature, qui possède de très vastes compétences autonomes en ce qui concerne la gestion du système judiciaire bulgare.

Une question essentielle à cet égard concerne la gestion de la charge de travail dans les tribunaux et la question connexe d'une future réforme éventuelle de la carte judiciaire. Le ministère public va désormais de l'avant avec un projet pilote visant à regrouper un petit nombre de parquets locaux, ce qui constitue une première étape vers une réforme plus large. Du côté des tribunaux, le Conseil supérieur de la magistrature a adopté une approche prudente, en attendant le résultat d'un projet en cours, et une réforme générale de la carte judiciaire semble désormais de moins en moins probable dans un avenir proche. Au lieu de cela, des initiatives ont été prises pour réattribuer les compétences des juridictions dans les affaires de droit civil par le biais d'une modification de la législation afin de redistribuer la charge de travail des tribunaux les plus engorgés, généralement situés à Sofia, vers d'autres tribunaux. Cette approche est soutenue par le gouvernement, et a déjà abouti à des modifications concrètes récemment adoptées par l'Assemblée nationale²⁰. Parallèlement à ces initiatives législatives, le Conseil supérieur de la magistrature a par ailleurs récemment lancé plusieurs procédures en vue du transfert de postes judiciaires vers les principaux tribunaux de Sofia. Ces efforts en matière de législation et de gestion seront importants pour alléger les pressions sur ces tribunaux à court terme. À plus long terme, des réformes d'ordre plus structurel seront nécessaires afin de garantir l'efficacité et l'efficacité du pouvoir judiciaire²¹.

Un autre volet essentiel des activités menées au titre de la stratégie de réforme judiciaire vise à améliorer le cadre relatif au suivi judiciaire des affaires de corruption et de criminalité organisée. En 2016, une équipe de procureurs expérimentés de plusieurs États membres, soutenue par le service d'appui à la réforme structurelle de la Commission, a rédigé un rapport sur le ministère public bulgare et formulé un certain nombre de recommandations aux autorités bulgares. Les recommandations formulées dans le rapport de décembre 2016 ont constitué la base d'une feuille de route publiée par les autorités bulgares en 2017, et nombre d'entre elles ont déjà été suivies d'actions concrètes, comme le renforcement du parquet spécialisé dans les affaires liées à la criminalité organisée, désormais également chargé des affaires de corruption de haut niveau. Certaines recommandations n'ont pas reçu le soutien des autorités. En particulier, les recommandations en faveur d'une plus grande participation de la hiérarchie au sein du ministère public dans des affaires concrètes ont été jugées problématiques par les autorités bulgares, au motif qu'une telle reconnaissance officielle du

²⁰ Des modifications du code de procédure civile ont été adoptées afin de réattribuer les compétences des juridictions pour certains types de litiges en matière de consommation et d'assurances. D'autres modifications sont envisagées, éventuellement en s'appuyant sur l'assistance technique du service d'appui à la réforme structurelle de la Commission.

²¹ Un aspect important de ces réformes sera l'élaboration de solutions en matière de justice en ligne dans le contexte d'un réexamen plus large de la carte judiciaire. Il s'agit d'un domaine où les efforts ont été relancés dans le cadre du Conseil supérieur de la magistrature. Le Conseil précédent avait lancé plusieurs projets avec le soutien financier de l'UE, qui ont toutefois connu d'importants retards.

rôle de la hiérarchie dans des affaires individuelles semblerait constituer un retour vers un système considéré comme problématique dans le passé²². Un certain nombre de recommandations ont donné lieu à des actions concrètes de la part des autorités bulgares, notamment l'examen d'éventuelles modifications de la législation, dont certaines sont encore en cours²³, et diverses mesures organisationnelles, principalement au sein du ministère public. Il faudra du temps pour que ces travaux aient un impact et il faudra que l'encadrement du ministère public y prête une attention permanente et cohérente pour en assurer le succès au fil du temps.

L'analyse indépendante du ministère public en 2016 était un projet particulièrement complet, mais elle a été accompagnée par des efforts similaires de la part des autorités bulgares mêmes, en réponse à des recommandations formulées dans les précédents rapports au titre du MCV. En particulier, la Bulgarie a procédé à une analyse distincte des affaires portées devant la Cour européenne des droits de l'homme qui avaient mis en évidence des lacunes dans l'efficacité des enquêtes sur la criminalité en Bulgarie, en vue de recenser les défis récurrents qui pourraient être résolus par des mesures législatives ou autres. Ces travaux ont été suivis d'une feuille de route publiée en 2017, définissant plusieurs volets d'activité, qui ont été pris en compte dans les délibérations sur les modifications législatives évoquées plus haut, en plus de diverses mesures de nature plus organisationnelle ou administrative²⁴.

Sur la base de l'analyse du troisième objectif de référence, la Bulgarie a réalisé d'importants progrès, et les recommandations 5, 6, 7, et 8 sont sur le point d'être mises en œuvre. Certains développements sont en cours et un suivi continu est nécessaire pour confirmer cette appréciation.

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.

²² Les réformes récentes ont plutôt été dans le sens d'une extension des garanties formelles de l'indépendance des procureurs.

²³ Voir section 3.2 ci-dessus.

²⁴ Plus récemment, un cadre de suivi coordonné de ces affaires portées devant la Cour européenne des droits de l'homme a été mis en place entre le ministère de la justice et le bureau du procureur général.

En janvier 2018, la Bulgarie a adopté une réforme globale de sa législation sur la lutte contre la corruption. La nouvelle loi met en place une réforme globale du cadre législatif pour la prévention des conflits d'intérêts, de l'enrichissement illicite et de la corruption. Elle prévoit la création d'une nouvelle agence unifiée de lutte contre la corruption chargée de vérifier l'absence de conflits d'intérêts et de contrôler le patrimoine des fonctionnaires de haut niveau, de mener des enquêtes sur les allégations de malversation parmi ces fonctionnaires, et d'une manière générale de promouvoir la prévention de la corruption, ainsi que de mener des procédures pour la saisie et la confiscation des avoirs illicites. La nouvelle agence repose sur la fusion d'un certain nombre d'institutions existantes et est désormais pleinement opérationnelle. Elle comprend également une direction précédemment rattachée à l'agence d'État pour la sécurité nationale et est compétente pour aider le ministère public dans les enquêtes sur les cas présumés de corruption de haut niveau. Bien qu'elle ne dispose pas de pouvoirs indépendants d'enquête pénale, qui relèvent des autorités chargées de l'application de la loi et du ministère public, elle a une compétence étendue pour mener des activités de surveillance et de renseignement dans le cadre de ses attributions. La nouvelle agence reprend également le personnel, les ressources et les compétences de l'ancienne commission de confiscation d'avoirs illicites et est désormais la principale agence responsable de la saisie et de la confiscation d'avoirs illicites en Bulgarie.

La nouvelle loi garantit un niveau élevé de continuité en termes de personnel et de cadre législatif. En mars, l'ancien chef de la commission chargée de la confiscation des avoirs illicites a été élu par l'Assemblée nationale à la tête de la nouvelle agence, dans le cadre d'une procédure concurrentielle opposant deux candidats²⁵. Le directeur adjoint et les trois autres membres du conseil d'administration ont été confirmés ultérieurement sur proposition du directeur nouvellement élu, selon une procédure similaire. Alors que la procédure s'est déroulée de manière transparente, la procédure prévue par la loi a suscité la controverse dans le cadre de son adoption, dans la mesure où elle prévoit l'élection de l'encadrement à la majorité simple au sein de l'Assemblée nationale²⁶. Il sera donc important pour le nouvel encadrement de construire une réputation d'indépendance et d'impartialité dans la gestion des activités de l'agence.

Un des principaux défis à relever par la nouvelle agence sera de gérer efficacement le vaste champ de ses compétences, allant de la prévention aux activités liées aux enquêtes et à la confiscation des avoirs. Il sera important de veiller à ce que toute l'attention requise soit accordée à tous les domaines de travail dans le cadre d'une approche stratégique globale, tout en maintenant une séparation claire entre les tâches le cas échéant²⁷. Un autre défi à relever dans ce contexte sera la nécessité de communiquer efficacement avec le public sur les

²⁵ Le candidat était soutenu par une vaste majorité au sein de l'Assemblée nationale.

²⁶ La loi a été adoptée pour la première fois en décembre 2017, mais le président de la République y a opposé son veto en raison d'un certain nombre de préoccupations, dont certaines avaient également été soulevées par des membres de l'opposition et des organisations de la société civile. Finalement, l'Assemblée nationale a annulé le veto et adopté la loi en janvier 2018.

²⁷ L'agence devrait jouer un rôle central dans le développement et la communication de la stratégie de lutte contre la corruption au sens large. Dans le même temps, un certain nombre de tâches très sensibles liées aux enquêtes de lutte contre la corruption et aux procédures de confiscation des avoirs exigent une gestion prudente afin de protéger la confidentialité tout en garantissant un niveau approprié de transparence et de responsabilité à l'égard de la société en général.

différents rôles de l'agence de manière transparente afin d'accroître la confiance du public dans son indépendance et d'éviter toute confusion des rôles²⁸.

Pour compléter l'attention accordée par la nouvelle agence aux hauts fonctionnaires, le gouvernement a mis à jour et précisé le cadre juridique des services d'inspection interne de l'administration de l'État, actuellement en cours de mise en œuvre, notamment en élargissant les pouvoirs en ce qui concerne les conflits d'intérêts et la vérification des déclarations de patrimoine des fonctionnaires. Du personnel supplémentaire devrait être affecté aux services d'inspection au cours des prochains mois. Les nouvelles règles prévoient également un renforcement du rôle de coordination de l'inspection principale relevant du cabinet du Premier ministre et des règles plus claires pour le travail et les qualifications des inspecteurs.

Enfin, l'un des principaux problèmes mis en évidence dans les rapports successifs du MCV a été l'absence de bilan cohérent de la Bulgarie en matière de condamnations dans des affaires de corruption de haut niveau. En 2016, le parquet a procédé à l'examen d'un échantillon d'affaires de corruption achevées afin de recenser les problèmes qui entravent l'aboutissement des poursuites dans ces affaires. Cet examen a été suivi d'un certain nombre de mesures, dont certaines prévoyaient la prise en compte d'éventuelles modifications législatives, dans le but d'améliorer la capacité du système de justice pénale bulgare à lutter efficacement contre la corruption à haut niveau²⁹.

Les efforts en vue d'améliorer le cadre des enquêtes et des poursuites pour corruption doivent se poursuivre à l'avenir pour que la Bulgarie soit en mesure de présenter des résultats concrets au fil du temps et d'établir un bilan solide. Dans ce contexte, la transparence en ce qui concerne les progrès réalisés sur les dossiers est un élément important en matière de responsabilité à l'égard du public. Les autorités bulgares étudient actuellement des solutions techniques concrètes afin de fournir des informations plus transparentes au public, s'appuyant sur les progrès déjà accomplis et reconnus dans le rapport de novembre 2017.

Sur la base de l'analyse du quatrième objectif de référence, la Bulgarie a réalisé d'importants progrès en ce qui concerne les recommandations 9, 10, 11, et 12. Les autorités bulgares devront présenter des résultats concrets et établir un bilan qui se traduira par des décisions définitives dans les affaires de corruption à haut niveau. Le nouveau cadre institutionnel de lutte contre la corruption nécessite un suivi permanent compte tenu de la nécessité de consolider les progrès accomplis.

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 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*

²⁸ Cela inclut la nécessité de communiquer sur le rôle de l'agence en ce qui concerne les activités d'application de la loi d'une façon qui souligne son indépendance.

²⁹ Il existe un chevauchement important entre ces mesures et celles mentionnées aux sections 3.2 et 3.3 ci-dessus.

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.*

Dans le cadre d'une réforme générale de son système de passation de marchés publics ces dernières années, la Bulgarie a mis en place un nouveau système de contrôles ex ante des procédures de passation de marchés publics, afin de rendre ces contrôles plus efficaces et de renforcer le suivi. Étant donné qu'il s'agit d'un secteur de risque essentiel, le rapport de janvier 2017 recommandait un examen externe du fonctionnement du nouveau système afin de vérifier son efficacité et de recenser les éventuelles lacunes. Cet examen a été lancé par les autorités bulgares. Il est mis en œuvre en coopération avec la Banque mondiale et devrait être terminé début 2019. Cela devrait constituer une étape importante pour réduire le risque de corruption dans les procédures de marchés publics.

En 2017, le conseil national chargé des politiques anticorruption a procédé à un examen des plans sectoriels de lutte contre la corruption pour les principaux secteurs à haut risque dans l'ensemble de l'administration publique. À la suite de cet examen, le conseil a adopté des orientations transversales pour l'élaboration ultérieure des plans. Ce travail vise à diffuser les bonnes pratiques, en s'appuyant en partie sur l'expérience acquise au sein du ministère de l'intérieur, qui a élaboré un vaste programme de mesures ciblées de lutte contre la corruption depuis 2015³⁰. Les nouvelles lignes directrices fournissent un cadre plus clair pour le travail de prévention dans les différents secteurs de l'administration publique, avec l'adoption de lignes de responsabilité et de normes claires pour la définition des mesures, le suivi et l'établissement de rapports. Ce cadre est actuellement en cours de mise en œuvre dans l'ensemble de l'administration publique³¹.

Le conseil national chargé des politiques anticorruption continue ses activités en ce qui concerne la fixation de l'orientation générale de ces efforts, tout en créant un lien utile avec le gouvernement, la société civile et l'appareil judiciaire. C'est également le principal forum pour le suivi global et l'évaluation en ce qui concerne la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la corruption³².

Sur la base de l'analyse du cinquième objectif de référence, la Bulgarie a réalisé d'importants progrès en ce qui concerne les recommandations 13, 14 et 15. D'une manière générale, ces questions devront faire l'objet d'un suivi continu par les autorités bulgares sur le long terme afin de pouvoir présenter des résultats concrets.

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.*

³⁰ Ces efforts se poursuivent au sein du ministère de l'intérieur, notamment en vue de lutter contre la corruption aux frontières, ce qui implique également les autorités douanières.

³¹ En mars 2018, un premier cycle de plans de lutte contre la corruption a été adopté, conformément aux nouvelles lignes directrices.

³² Le conseil rassemble tous les organismes gouvernementaux compétents et est présidé par un coordinateur national de la lutte contre la corruption, actuellement la vice-première ministre chargée de la réforme judiciaire.

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.

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.*

Les rapports précédents ont reconnu les progrès déjà réalisés en ce qui concerne la criminalité organisée en Bulgarie, mais ont attiré l'attention sur certaines des questions en suspens devant faire l'objet d'un suivi. La première question consistait à mettre en place un système permettant d'assurer la transparence concernant le compte rendu des progrès accomplis en matière de lutte contre la criminalité organisée. Des progrès en la matière ont déjà été reconnus dans le rapport de novembre 2017 et d'autres travaux sont actuellement en cours, couvrant aussi les affaires de corruption de haut niveau³³.

L'autre question concernait la révision de la législation sur la confiscation des avoirs afin de garantir l'efficacité globale du système de saisie et de confiscation des avoirs illicites. Ces modifications ont été apportées et ont été reportées dans le nouveau cadre législatif adopté au début de 2018.

Sur la base de l'analyse du sixième objectif de référence, le présent rapport confirme la conclusion de novembre 2017 selon laquelle la Bulgarie a réalisé d'importants progrès en ce qui concerne la recommandation 16, et a mis en œuvre la recommandation 17. Le sixième critère de référence peut être considéré comme provisoirement clôturé.

4. CONCLUSION

Au cours des douze mois qui se sont écoulés depuis novembre 2017, la Bulgarie a poursuivi ses efforts visant à mettre en œuvre les recommandations formulées dans le rapport de janvier 2017.

Conformément à l'analyse exposée dans le présent rapport, la Commission estime que plusieurs recommandations ont déjà été mises en œuvre et d'autres sont en passe de l'être. Sur cette base, la Commission a conclu que les objectifs de référence un, deux et six peuvent être considérés comme provisoirement clôturés. Compte tenu des développements en cours dans certains cas, un suivi continu est nécessaire pour confirmer cette appréciation. La Commission est convaincue que la Bulgarie sera en mesure de concrétiser toutes les recommandations restantes.

Avec un suivi rigoureux des recommandations restantes, la Bulgarie fera une avancée importante en vue de la résolution de nombreux défis auxquels elle est confrontée. La Bulgarie doit continuer à étoffer son bilan en matière de résultats concrets de manière à consolider les progrès accomplis. Cette tendance positive devra être maintenue dans le cadre du MCV et devra continuer à faire l'objet d'un suivi par les autorités bulgares après la clôture du MCV. La transparence de la communication par les autorités bulgares et le contrôle public et civique joueront un rôle important dans l'intégration de la surveillance au niveau national et dans la mise en place des garanties nécessaires pour se maintenir sur la voie du progrès et de la réforme.

³³ Voir également la section 3.4 ci-dessus.

La Commission continuera à surveiller et à suivre de près les progrès réalisés et fera une évaluation des progrès réalisés avant la fin du mandat de la Commission actuelle. La Commission estime que cela permettra de clôturer le processus lancé au titre du MCV pour la Bulgarie. Conformément à cet objectif, la Commission invite la Bulgarie à poursuivre la tendance positive actuelle de mise en œuvre de toutes les recommandations restantes.