



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

016673/EU XXIII.GP
Eingelangt am 02/07/07

Bruxelles, le 27.6.2007
COM(2007) 377 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION
AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL**

**sur les progrès réalisés par la Bulgarie en ce qui concerne les mesures
d'accompagnement depuis l'adhésion**

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur les progrès réalisés par la Bulgarie en ce qui concerne les mesures d'accompagnement depuis l'adhésion

1. INTRODUCTION

1.1. Contexte

Lors de l'adhésion de la Bulgarie à l'Union européenne le 1^{er} janvier 2007, des dispositions particulières ont été adoptées en vue, d'une part, de faciliter son entrée dans l'Union et, d'autre part, de préserver le bon fonctionnement des politiques et institutions européennes.

En adhérant à l'Union, la Bulgarie a accepté d'assumer les droits et obligations qui sont conférés à tous les États membres. Conformément à sa pratique habituelle, la Commission contrôle l'application de l'acquis communautaire afin de s'assurer du respect de ces obligations.

En outre, comme pour les pays qui ont adhéré à l'Union en 2004, des dispositions transitoires et des clauses de sauvegarde ont été prévues dans le traité d'adhésion (par exemple, des restrictions à la libre circulation des travailleurs et à l'accès aux réseaux routiers; des dispositions relatives aux règles vétérinaires, phytosanitaires et de sécurité des denrées alimentaires). Le traité d'adhésion stipule en effet qu'en cas de manquement grave dans la transposition et la mise en œuvre de l'acquis dans les domaines économique, du marché intérieur et de la justice et des affaires intérieures, des mesures de sauvegarde peuvent être prises¹ pendant une période maximale de trois ans à compter de l'adhésion.

L'adhésion de la Bulgarie s'est également assortie d'une série de mesures d'accompagnement spécifiques, destinées à prévenir ou à combler les lacunes dans les domaines de la sécurité aérienne, de la sécurité des denrées alimentaires, des fonds agricoles, ainsi que de la réforme du système judiciaire et de la lutte contre la corruption et la criminalité organisée. Dans ce dernier domaine, un mécanisme de coopération et de vérification a été mis en place, définissant des objectifs de référence afin de créer le cadre nécessaire au suivi des progrès réalisés².

Ce mécanisme a été mis en place parce qu'il est essentiel que la Bulgarie dispose d'un système administratif et judiciaire fonctionnant bien, pour pouvoir honorer toutes ses obligations et exercer les droits qui lui sont conférés. Il reflète également la nécessité, entre autres, de lutter contre la corruption et la criminalité organisée. Ce mécanisme

¹ Articles 36, 37 et 38 de l'acte d'adhésion.

² Décisions 2006/929/CE de la Commission du 13 décembre 2006 établissant un mécanisme de coopération et de vérification des progrès réalisés par la Bulgarie en vue d'atteindre certains objectifs de référence spécifiques en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption et la criminalité organisée (JO L 354 du 14.12.2006, p. 56).

de coopération et de vérification a pour objet de veiller à ce que des mesures soient prises pour donner aux Bulgares et aux autres États membres l'assurance que les décisions et pratiques administratives et judiciaires dans ces domaines en Bulgarie correspondent à celles du reste de l'Union. Les progrès en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption et la criminalité organisée permettront aux ressortissants et entreprises bulgares de jouir des droits qui leur sont conférés en tant que ressortissants de l'Union. Faute d'avancées irréversibles dans ces domaines, la Bulgarie court le risque de ne pas être en mesure d'appliquer correctement le droit communautaire.

Il a été demandé à la Commission de faire régulièrement rapport sur ces mesures d'accompagnement. Dans le cas du mécanisme de coopération et de vérification, il lui a été demandé de présenter un rapport tous les six mois à partir de juin 2007. Le présent rapport donne une vue d'ensemble des progrès réalisés en ce qui concerne les mesures d'accompagnement et constitue le premier rapport sur le mécanisme de coopération et de vérification. Il porte sur tous les domaines dans lesquels des mesures d'accompagnement ont été prises, accordant une attention particulière à la réforme du système judiciaire ainsi qu'à la lutte contre la corruption et la criminalité organisée.

1.2. Méthode suivie

Le présent rapport est fondé sur toute une série de sources d'information, la principale ayant été le gouvernement bulgare. Des informations et analyses ont également été reçues de la Représentation de la Commission européenne et des missions diplomatiques des États membres en Bulgarie, d'organisations de la société civile, d'associations et d'experts. Dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification, la Commission a organisé en avril 2007 des missions en Bulgarie, auxquelles ont été associés des experts nationaux et des services de la Commission. Il s'agissait de procéder à une évaluation indépendante des progrès accomplis. Les experts ont établi des rapports qui ont ensuite été transmis aux autorités bulgares afin qu'elles corrigent les éventuels éléments de fait erronés.

La Bulgarie a présenté un premier rapport sur les progrès réalisés, dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification, le 31 mars 2007 et a continué d'informer la Commission sur les progrès qui ont suivi.

2. MESURES D'ACCOMPAGNEMENT: ETAT D'AVANCEMENT

Dans le cas de la Bulgarie, les mesures d'accompagnement concernent les fonds agricoles, la sécurité des denrées alimentaires, la sécurité aérienne, la réforme du système judiciaire ainsi que la lutte contre la corruption et la criminalité organisée. La présente section examine brièvement les progrès réalisés dans ces trois premiers domaines, dont certains éléments doivent aussi faire l'objet de rapports distincts. Les progrès réalisés en matière de réforme du système judiciaire et en matière de lutte contre la corruption et la criminalité organisée sont appréciés à la section 3.

Des informations complémentaires sont fournies dans l'annexe concernant le bilan relatif aux mesures de sauvegarde et aux autres dispositions applicables dans ces domaines. Compte tenu des structures de mise en œuvre et des mécanismes de

présentation des rapports établis dans les domaines de l'agriculture, de la santé animale et de la sécurité des denrées alimentaires, et de l'aviation, ces matières ne feront plus l'objet, à l'avenir, de ce rapport horizontal. Si des décisions supplémentaires s'avéraient nécessaires dans ces domaines, elles seraient prises séparément dans le respect des règles applicables au secteur concerné.

2.1. Fonds agricoles

Pour ce qui est des fonds agricoles, les États membres sont tenus de disposer d'organismes payeurs agréés et performants pour assurer la bonne gestion et le contrôle efficace des dépenses agricoles. Ils doivent aussi avoir mis en place un système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) pour les versements directs aux agriculteurs et certaines dépenses en matière de développement rural (notamment pour empêcher les pratiques frauduleuses et les versements irréguliers). Si les États membres n'appliquent pas correctement ces systèmes de contrôle, la Commission décide de réajustements financiers ex post sur une base annuelle. Étant donné que le risque que le SIGC ne fonctionne pas correctement à la date de l'adhésion de la Bulgarie était trop élevé, la Commission a mis en place un mécanisme de sauvegarde pouvant être appliqué à la Bulgarie dans le cas où les éléments du SIGC ou les autres éléments nécessaires pour effectuer des paiements corrects ne seraient pas établis ou seraient nettement insuffisants. Ce mécanisme de sauvegarde prévoit la possibilité de réduire provisoirement de 25 % les dépenses liées au SIGC. Les principales préoccupations relatives au SIGC ont été le raccordement du registre des exploitations agricoles au SIPA (système d'identification des parcelles agricoles), la capacité administrative et la logistique, ainsi que la qualité des données enregistrées. Une mission d'audit effectuée en juin a confirmé que la Bulgarie avait continué de progresser dans la mise en œuvre de différents éléments du SIGC. Toutefois, des efforts supplémentaires et une action rapide sont nécessaires, notamment pour veiller à ce que les contrôles sur le terrain soient réalisés dans les mois à venir d'une manière efficace. Une autre mission d'audit en Bulgarie est prévue pour la dernière semaine de juin. Cet audit aura pour objet de vérifier que l'organisme payeur fonctionne correctement et de faire le point sur certaines questions relatives au SIGC. Sur la base de ces audits et de la déclaration ministérielle transmise fin mars par les autorités bulgares, la Commission appréciera si les éléments du SIGC ont effectivement été mis en place et s'ils sont opérationnels. La décision d'appliquer ou non des mesures de sauvegarde (qui pourraient potentiellement entraîner une réduction des dépenses liées au SIGC) sera prise sur la base des résultats de l'audit et de la déclaration ministérielle transmise par les autorités bulgares.

2.2. Sécurité aérienne

En ce qui concerne la sécurité aérienne, la Bulgarie a passé en revue les insuffisances liées à la faiblesse de sa capacité administrative en matière de régulation, contrôle et surveillance des transporteurs et des organismes intervenant dans le maintien de la navigabilité et l'entretien des produits aéronautiques. Les différentes visites de contrôle effectuées depuis 2005 ont montré que la Bulgarie n'était pas en mesure d'appliquer les règles communautaires ni celles des autorités conjointes de l'aviation (JAA) en matière de sécurité des produits aéronautiques et d'organismes d'entretien. La Bulgarie n'a pas été non plus en mesure d'honorer ses obligations en matière de contrôle, conformément aux normes internationales (OACI), des JAA ou communautaires. En conséquence, des mesures de sauvegarde ont été appliquées en

décembre 2006, ce qui signifie que depuis le 1^{er} janvier 2007, a) les transporteurs bulgares ne jouissent pas du statut de «transporteur communautaire» et conservent celui de «transporteur d'un pays tiers», et b) les certificats de sécurité délivrés par les autorités bulgares ne bénéficient pas de la reconnaissance mutuelle qui s'exerce dans la Communauté européenne. En revanche, la Bulgarie reste pleinement liée par toutes les obligations découlant des règles communautaires applicables. La Bulgarie a commencé à améliorer sa capacité en matière de surveillance de la sécurité et a elle-même pris des mesures conservatoires et de sauvegarde en février 2007, retirant les certificats de navigabilité de quatre transporteurs de fret, suspendant celui d'un cinquième et imposant des restrictions à un sixième vu leurs insuffisances en matière de sécurité des opérations et radiant plus de 160 avions parce qu'ils n'étaient pas conformes aux règles communautaires.

2.3. Santé animale et sécurité des denrées alimentaires

Dans le domaine vétérinaire et de la santé animale, des mesures transitoires ont été prises contre la peste porcine et des plans d'éradication ont été approuvés. Un réexamen de ces efforts est prévu en septembre 2007. La Commission a également adopté des mesures transitoires dans les secteurs laitier et des viandes. Seuls quelques établissements sont autorisés à vendre leurs produits à d'autres États membres. Des mesures spécifiques ont été adoptées pour le lait cru.

3. REFORME DU SYSTEME JUDICIAIRE ET LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET LA CRIMINALITE ORGANISEE

3.1. Résumé

La réforme du système judiciaire et la lutte contre la corruption et la criminalité organisée ont été suivies de près dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification. Une brève analyse et une explication détaillée des progrès réalisés par rapport aux objectifs de référence fixés dans le cadre de ce mécanisme sont présentées ci-après. L'explication détaillée s'articule autour des actions qui ont servi d'indicateurs pour mesurer ces avancées.

La Bulgarie a progressé de manière inégale dans la réalisation des objectifs de référence. Il importe de rappeler que ces objectifs ne se résument pas à une simple liste d'actions pouvant être cochées une à une. Ils sont tous interdépendants. Les progrès réalisés par rapport à un objectif ont une incidence sur les autres. Chaque objectif de référence contribue à la mise en place d'un système judiciaire et administratif indépendant et impartial. La création et le maintien d'un tel système constituent un processus de longue haleine, impliquant des changements en profondeur. Les objectifs de référence ne sauraient donc être considérés séparément. Il convient de les inscrire dans une vaste réforme des domaines concernés, pour laquelle un engagement politique est nécessaire sur le long terme. Des preuves plus tangibles de la mise en œuvre sur le terrain doivent être apportées pour démontrer que les changements sont bel et bien irréversibles.

Le gouvernement bulgare s'est engagé à réformer le système judiciaire et à éradiquer la corruption et la criminalité organisée. Dans tous les domaines, les autorités bulgares font preuve de bonne volonté et de détermination. Elles ont élaboré les

projets de loi, plans d'action et programmes nécessaires. Cependant, c'est seulement par une mise en œuvre résolue de ces actions, chaque jour, sur le terrain, que l'objectif peut être atteint. Or, la concrétisation de ces intentions en résultats reste un point faible. Si la Bulgarie a intensifié ses efforts aux plus hauts niveaux en matière de lutte contre la corruption et la criminalité organisée, et s'il convient de reconnaître le travail accompli, il reste néanmoins beaucoup à faire. Les progrès réalisés depuis la récente mise en place du mécanisme de coopération et de vérification restent insuffisants.

Les problèmes profondément enracinés, tels que la criminalité organisée et la corruption, appellent la mise en place irréversible et le fonctionnement effectif de structures durables d'enquête et de répression, de nature à envoyer des messages dissuasifs forts. En outre, les changements structurels nécessaires ont une incidence sur la société dans son ensemble et exigent un changement majeur allant bien au-delà de la simple satisfaction des objectifs de référence. Cela exige un engagement de la Bulgarie sur le long terme et ne peut réussir que sous réserve du strict respect de la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire.

3.2. Évaluation

3.2.1. *Objectif de référence n° 1: adopter des amendements à la constitution levant toute ambiguïté quant à l'indépendance et à la responsabilisation du système judiciaire*

La Bulgarie a adopté des amendements à sa constitution qui garantissent l'indépendance du pouvoir judiciaire et portent création d'une inspection judiciaire indépendante chargée de contrôler l'intégrité de ce pouvoir et de procéder au suivi des plaintes.

Il est trop tôt pour apprécier l'efficacité de ces amendements, étant donné que cette inspection n'a pas encore été mise en place.

La Bulgarie a largement réalisé cet objectif de référence en amendant sa constitution. La question de savoir si ces amendements permettront effectivement de lever toute ambiguïté quant à l'indépendance et à la responsabilisation du système judiciaire ne pourra être appréciée qu'une fois que les dispositions législatives instituant l'inspection judiciaire indépendante auront pleinement été adoptées et mises en œuvre (voir également les objectifs de référence n° 2 et n° 3).

Évaluation détaillée

- *Les amendements à la constitution bulgare devant être adoptés par l'assemblée nationale*

Les amendements destinés à lever toute ambiguïté à l'égard de la possible interférence du ministère de la justice avec l'indépendance du pouvoir judiciaire

ont été adoptés lorsque la majorité nécessaire des $\frac{3}{4}$ de l'assemblée nationale a voté le quatrième amendement à la constitution le 2 février 2007³.

Ces amendements à la constitution, comme tout autre amendement, pourraient faire l'objet d'un réexamen par la cour constitutionnelle, auquel cas les actes législatifs et administratifs adoptés en application de ces amendements pourraient en principe être attaqués pour inconstitutionnalité.

- Les modifications devant être apportées par l'assemblée nationale à la loi sur le système judiciaire

La loi sur le système judiciaire n'a pas encore été promulguée (voir le deuxième point de l'évaluation détaillée relative à l'objectif de référence n° 2).

- L'inspection devant être mise en place et son fonctionnement, les premiers résultats devant être publiés et évalués

L'inspection sera créée après la promulgation de la loi sur le système judiciaire (voir l'évaluation relative à l'objectif de référence n° 3).

3.2.2. *Objectif de référence n° 2: garantir un processus judiciaire plus transparent et plus efficace en adoptant et en mettant en œuvre une nouvelle loi sur le système judiciaire et le nouveau code de procédure civile. Rendre compte de l'incidence de ces deux nouvelles lois, ainsi que des codes de procédure pénale et administrative, notamment au cours de la phase d'instruction*

Les premiers chapitres de la nouvelle loi sur le système judiciaire n'ayant été adoptés qu'à la mi-juin, il est trop tôt pour rendre compte de sa mise en œuvre. Il semblerait qu'elle réponde aux problèmes de l'indépendance et des effectifs du conseil supérieur de la magistrature et de son inspection. L'adoption du code de procédure civile est toujours en discussion. Un système de contrôle des nouveaux codes de procédure pénale et administrative a été mis en place pour faciliter une application uniforme de la loi. Cependant, il n'a pas été systématiquement rendu compte des résultats de ce contrôle.

³ Il s'agit des amendements suivants: L'article 84 a été modifié de manière à ce que l'assemblée nationale reçoive et adopte les rapports annuels de la cour de cassation, de la cour supérieure administrative et du parquet général sur l'application des lois et sur leurs activités respectives. Ces rapports sont ensuite présentés à l'assemblée nationale par le conseil supérieur de la magistrature. En vertu de l'article 130, les pouvoirs de nomination, promotion et révocation des magistrats, de sanction disciplinaire et de délivrance des diplômes sont à présent expressément conférés au conseil supérieur de la magistrature. L'article 130 bis ne confère plus de droit de regard au ministère de la justice sur les arrangements concernant l'institution, l'état d'avancement et le classement des affaires. En revanche, un nouvel article, l'article 132 bis, prévoit la création d'une inspection indépendante, au sein du conseil supérieur de la magistrature, chargée de contrôler l'activité des organes judiciaires à la fois sur sa propre initiative et à la suite de plaintes déposées par des particuliers, des personnes morales et les pouvoirs publics, y compris des membres de l'autorité judiciaire. L'immunité des magistrats leur assurant une protection contre les actions pénales exercées contre eux est supprimée (si elles ne sont pas liées à l'exercice de leurs fonctions officielles). Ils ne conservent désormais leur immunité qu'à l'égard des actes commis dans l'exercice de leurs fonctions officielles, et non à l'égard des actes passibles de sanctions pénales commis intentionnellement.

Dans l'ensemble, la Bulgarie a progressé dans l'amélioration de la transparence de son processus judiciaire, mais il est encore trop tôt pour apprécier si les nouvelles lois produiront bel et bien les effets escomptés.

Évaluation détaillée

- *Adopter le nouveau code de procédure civile*

Le code de procédure civile n'a pas encore été promulgué.

Un projet a été approuvé par le conseil des ministres en mai 2006 et soumis à l'assemblée nationale. Certains articles font actuellement l'objet d'une seconde lecture. Les autorités bulgares tablent sur une adoption du code par le Parlement d'ici à la fin du mois de juillet 2007.

- *Adopter une nouvelle loi sur le système judiciaire reflétant les amendements apportés à la constitution et les recommandations des experts qui ont été chargés de l'évaluation par les pairs*

La loi sur le système judiciaire n'a pas encore été promulguée. Le Parlement vient juste d'adopter en seconde lecture les premiers chapitres de la nouvelle loi, le 14 juin 2007. Ce texte n'est pas encore disponible.

Un groupe de travail composé de représentants du conseil supérieur de la magistrature a été constitué après l'adoption du quatrième amendement à la constitution. Le projet de loi sur le système judiciaire qu'il a élaboré a été approuvé par le conseil des ministres en mars 2007 et adopté en première lecture à l'assemblée nationale en avril⁴.

Si l'examen du projet de loi se poursuit à l'assemblée nationale, plusieurs magistrats bulgares de premier plan ainsi que des conseillers aux projets de jumelage et d'autres experts ont exprimé leur préoccupation à l'égard de plusieurs aspects de l'actuel projet de loi:

- le statut du conseil supérieur de la magistrature: les derniers articles adoptés confèrent au conseil supérieur de la magistrature la qualité d'organe permanent;

⁴ L'actuel projet de loi sur le système judiciaire se subdivise en 22 parties et compte 377 articles. Il régit en détail: a) le statut et les attributions du conseil supérieur de la magistrature; b) le statut et les attributions de l'inspection au sein du conseil supérieur de la magistrature; c) le statut et les attributions de l'inspection sous le contrôle du ministère de la justice (entre autres fonctions, contrôler l'activité des agents d'exécution publics et privés, contrôler l'administration judiciaire et assister le ministère de la justice dans l'élaboration de propositions de décision interprétative et de décision de justice) d) les critères et la procédure d'évaluation des magistrats; e) l'étendue des fonctions interprétatives des juridictions les plus élevées; f) les fonctions du ministère public conformément au nouveau code de procédure pénale; g) les principes concurrentiels applicables aux procédures de recrutement et de nomination au sein des organes judiciaires; h) la responsabilité disciplinaire des magistrats, y compris en cas de violation des règles déontologiques.

- l'inspection du conseil supérieur de la magistrature: un chevauchement de fonctions avec celles de l'inspection du ministère de la justice existe⁵ et devrait être évité;
- les critères d'aptitude aux fonctions de juge, procureur ou juge d'instruction n'exigent pas des candidats qu'ils aient suivi une formation de plusieurs mois à l'institut national de la magistrature ni qu'ils aient effectué un stage auprès d'un juge, procureur ou juge d'instruction;
- en cas de promotion, aucun concours n'est requis pour les juges, procureurs ou juges d'instruction. La procédure d'appréciation/évaluation est conduite par des magistrats en exercice - membres de la commission de proposition des juges, procureurs et juges d'instructions et d'évaluation de la qualité de leur travail, du conseil supérieur de la magistrature;
- est également jugé préoccupant le risque que les droits et obligations d'ouverture – le droit du grand public d'être informé de l'action du pouvoir judiciaire et l'obligation qui est faite au pouvoir judiciaire d'être ouvert, accessible et transparent dans son action – puissent être annulés par les restrictions à l'accès aux informations sur les décisions judiciaires actuellement autorisées par les statuts du ministère de la justice.

Ces critiques et ces craintes amènent à se demander si la loi sur le système judiciaire, qui a été partiellement adoptée, permettra bel et bien de réaliser pleinement la réforme requise et si elle ne devrait pas être encore examinée en vue de renforcer l'État de droit ainsi que l'efficacité et la responsabilisation du système judiciaire et des services répressifs.

- *Mettre en place un système de contrôle de tous les nouveaux codes*

Code de procédure pénale: Le contrôle de l'incidence du code de procédure pénale, qui est entré en vigueur en avril 2006, est bien établi.

Les membres du groupe chargé de ce contrôle sont de hauts représentants du conseil supérieur de la magistrature, de la cour de cassation, de la cour supérieure administrative, d'autres juridictions, du ministère public, du service national des enquêtes, du ministère de la justice et du ministère de l'intérieur. Les président et vice-président de ce groupe sont respectivement le ministre adjoint de la justice et le ministre adjoint de l'intérieur.

Ce groupe de contrôle reçoit des informations de différentes sources – des chefs des juridictions régionales, de première instance et de recours et du ministère public, de l'inspection et du service national de police, etc. – et a émis sept avis sur les dispositions du code de procédure pénale depuis la fin de 2006. Ces avis ont pour objet de contribuer à l'uniformisation de la pratique judiciaire en matière

⁵ En particulier, ces deux inspections contrôlent l'organisation de l'activité administrative des juridictions et résumant les informations relatives aux affaires recueillies par les juges, les procureurs et les juges d'instruction (articles 58 et 69, paragraphe 1, du projet de loi sur le système judiciaire).

pénale. Ils sont publiés sur le site web du ministère de la justice et du conseil supérieur de la magistrature et sont également communiqués aux magistrats en exercice lors de réunions, conférences, etc.

L'appréciation du code de procédure pénale réalisée par le groupe de contrôle et les avocats est positive.

Code de procédure administrative: Le contrôle a juste débuté, puisque des dispositions importantes du nouveau code de procédure administrative ne sont entrées en vigueur que le 1^{er} mars 2007. Les critères de contrôle de l'incidence du nouveau code de procédure administrative ont été adoptés. Ces critères portent essentiellement sur la protection des droits, le renforcement de la bonne gouvernance et l'amélioration de la prise de décision en termes de délais et d'efficacité.

Il n'a pas encore été rendu compte des résultats de ce contrôle.

Code de procédure civile: Le contrôle du code de procédure civile ne sera possible qu'après sa promulgation.

- *Rendre compte à intervalles réguliers des constats établis dans le cadre de ce processus de contrôle, notamment en ce qui concerne la phase préalable au procès ainsi que l'exécution des jugements et des peines*

Les seuls documents disponibles à ce jour concernent le contrôle du code de procédure pénale. Le groupe chargé du contrôle du code de procédure pénale ne remplit que partiellement son obligation de faire rapport. Un rapport de mars 2007 intitulé «Analyse de la mise en œuvre du code de procédure pénale eu égard à l'efficacité des procédures préalables aux procès» montre que la mise en œuvre du nouveau code de procédure pénale a permis de réaliser des progrès, notamment en ce qui concerne l'accélération de la phase préalable au procès. Un rapport statistique sur les affaires pénales de 2006 a été établi. Aucun mécanisme de rapport régulier et systématique sur les constats établis dans le cadre du processus de contrôle n'a toutefois été mis en place à ce jour.

Le contrôle du code de procédure civile ne sera possible qu'après la promulgation de la législation concernée, tandis que le contrôle du code de procédure administrative vient de commencer. En conséquence, il n'est pas possible d'établir des rapports réguliers sur les constats effectués dans le cadre de ces processus de contrôle, et les progrès sont à ce jour limités.

- *Modifier, le cas échéant, la législation et les codes concernés*

Les avis émis par le groupe chargé du contrôle du *code de procédure pénale* ont contribué à aplanir les difficultés et à garantir une approche uniforme dans tout le pays. Dans la foulée, les autorités bulgares ont constaté qu'il était nécessaire d'apporter les cinq modifications suivantes au code de procédure pénale: 1) renforcer les capacités des services de police afin de rendre les procédures préalables aux procès plus efficaces et plus rapides; 2) porter de deux à six mois la durée de la période d'enquête, avec possibilité d'une prolongation de six mois; 3) permettre aux policiers ayant enquêté sur une affaire de témoigner devant le

tribunal; 4) permettre aux agents secrets de témoigner en justice par vidéoconférence; 5) supprimer la nécessité, pour les témoins agréés, de participer à l'accomplissement d'actes de procédure dans les procédures préalables aux procès.

Outre ces cinq points, les autorités bulgares ont également proposé d'attribuer de nouveaux pouvoirs aux *juges d'instruction (sledovateli)*, les responsabilités en matière d'enquêtes ayant désormais été transférées aux inspecteurs de police pour la plupart des délits. Elles estiment que ces magistrats constituent une ressource nationale gaspillée, qu'il serait utile d'affecter aux enquêtes sur la criminalité en col blanc, sur la criminalité juvénile et dans d'autres domaines spécifiques. La Bulgarie souligne que cette mesure ne constituerait pas un retour en arrière puisque ces enquêteurs judiciaires ne se verraient confier que des tâches concrètes, spécifiques, clairement déterminées et limitées dans le temps. Le recours à d'anciens enquêteurs judiciaires afin de venir en aide aux inspecteurs de police actuels pourrait avoir une incidence positive, notamment en réduisant la charge de travail actuelle et en garantissant que toutes les affaires sont traitées dans un délai raisonnable, à condition que cette mesure ne soit utilisée qu'à titre temporaire et uniquement dans des cas spécifiques clairement définis, de sorte qu'elle ne puisse mener à une annulation partielle des réformes introduites.

Selon la Bulgarie, les modifications du code de procédure pénale devraient faire partie du programme législatif du parlement pour l'automne.

Dès avril, le parlement a adopté de façon probante des *modifications du code pénal*, lesquelles prévoient notamment des peines alourdies pour certains types de délits graves, afin de donner à la législation pénale un caractère plus dissuasif⁶.

3.2.3. *Objectif de référence n° 3: poursuivre la réforme du système judiciaire, de manière à renforcer le professionnalisme, la responsabilisation et l'efficacité. Évaluer les effets de cette réforme et en publier les résultats chaque année*

L'inspection judiciaire, qui sera la principale institution chargée de veiller à l'intégrité du système judiciaire, doit encore être créée par la loi sur le système judiciaire qui sera adoptée tout prochainement. Seuls des progrès limités sont donc à signaler en ce qui concerne le renforcement de la responsabilisation du système judiciaire. L'application du code de déontologie et l'exécution de sanctions disciplinaires contre les procureurs mis en examen constituent des premiers pas dans cette direction. La Bulgarie a réalisé des progrès en ce qui concerne la procédure de recrutement des magistrats et l'évaluation de leur travail. Ces efforts doivent se poursuivre et s'amplifier. L'institut national de la magistrature a organisé plusieurs

⁶ L'incitation à la prostitution sera notamment sera sanctionnée par une peine de prison pouvant aller jusqu'à cinq ans (contre trois auparavant) et d'une amende de 3 000 à 10 000 BGN (contre 1 000 à 3 000 BGN). La peine prévue pour ce délit, lorsqu'il est commandité par une organisation criminelle ou que la victime est âgée de moins de 18 ans ou souffre de troubles mentaux, ou en cas de récidive dangereuse, est de deux à huit ans (précédemment six ans), assortie d'une amende de 5 000 à 15 000 BGN. Amener ou inciter une personne à consommer des stupéfiants ou des substances semblables aux fins d'actes de prostitution sera sanctionné, dans ces conditions, d'une peine de dix à vingt ans d'emprisonnement et d'une amende de 100 000 à 300 000 BGN (contre cinq à quinze ans et 10 000 à 35 000 BGN précédemment).

sessions de formation sur les nouveaux codes de procédure, qui ont réuni de nombreux magistrats, greffiers et procureurs. L'attribution aléatoire des affaires par ordinateur doit devenir une pratique courante.

Dans l'ensemble, des progrès ont été réalisés en ce qui concerne le renforcement de la responsabilisation, du professionnalisme et de l'efficacité du système judiciaire en Bulgarie.

Évaluation détaillée

- *Mettre en place un processus décisionnel transparent et pleinement opérationnel dans les enquêtes disciplinaires menées par la future inspection avec le conseil supérieur de la magistrature*

L'inspection n'ayant pas encore été créée par la loi sur le système judiciaire, aucun progrès n'est à signaler. Toutefois, la suppression de l'immunité du pouvoir judiciaire, à la suite de l'adoption du quatrième amendement de la Constitution, a facilité l'ouverture d'une action disciplinaire dans trois affaires récentes dans lesquelles le procureur général a proposé que des mesures disciplinaires soient prises à l'encontre de procureurs haut placés. Les décisions du conseil supérieur de la magistrature de suspendre les deux procureurs placés sous mandat d'arrêt, contre lesquels des poursuites pénales avaient été engagées pour corruption, vont dans le sens des propositions du procureur général. Des recours ayant été formés, l'une de ces affaires a été examinée par la cour supérieure administrative qui, en mars 2007, a confirmé la décision du conseil supérieur de la magistrature.

- *S'assurer que le code de déontologie des magistrats est appliqué pleinement et systématiquement, notamment en ce qui concerne les procédures en matière d'examen, d'enquête et de révocation/poursuites en cas d'infraction*

Le code de déontologie des juges bulgares du 13 décembre 2003 est un bref document de quatre pages, contenant sept articles, qui a été établi par l'association bulgare des juges et approuvé par le conseil supérieur de la magistrature. Les infractions donnant lieu à une responsabilité pénale commises par des juges et des procureurs sont déférées au procureur général, tandis que les sanctions prévues pour les autres types d'infractions sont prononcées par le conseil supérieur de la magistrature. Le mécanisme d'exécution fonctionne encore largement sur la base du dépôt de plaintes, même si la création de l'inspection devrait permettre de disposer d'un instrument proactif essentiel.

Aucune révision du code visant à s'assurer qu'il répond aux problèmes éthiques découlant de sa mise en application concrète n'a été effectuée depuis son introduction.

- *Contrôler l'application du système de concours de recrutement et d'évaluation du travail des magistrats*

Le rapport de la Bulgarie fournit des indications détaillées sur huit concours ainsi que sur cinq concours à venir, dont certains sont nationaux, comme le concours national en vue de désignations auprès de la nouvelle cour administrative. Ces

concours s'avèrent être une réussite. Un grand nombre de juges nouvellement recrutés sont des juristes praticiens, ce qui témoigne du caractère ouvert de la procédure ainsi que de l'importance que revêt ce mode de recrutement pour le système judiciaire. Les autorités bulgares ont indiqué n'avoir reçu que trois plaintes de candidats non retenus.

- Publier annuellement les constats établis dans le cadre de l'évaluation de la réforme du système judiciaire, notamment en ce qui concerne la façon dont sont traités les problèmes spécifiques liés au professionnalisme, à la responsabilité et à l'efficacité

Le ministère de la justice a rédigé un document intitulé «Rapport sur l'exécution du programme de mise en œuvre de la stratégie de réforme du système judiciaire bulgare pendant la période janvier 2006-mars 2007», dans lequel il réitère sa détermination à améliorer le système judiciaire en le rendant accessible, transparent et apte à protéger les droits⁷.

Cette partie de l'objectif de référence ne peut être évaluée d'une façon probante sur la seule base de ce document. Il est notamment impossible de confirmer que les priorités et les objectifs ont effectivement été réalisés et que les principes définis au départ (transparence, accessibilité, etc.) seront respectés.

- Lancer l'utilisation de logiciels de traitement aléatoire des affaires dans les services du ministère public

L'attribution aléatoire des affaires aux juges par voie informatique serait opérationnelle dans l'ensemble des tribunaux bulgares.

L'attribution des affaires par ordinateur est actuellement en vigueur dans trois bureaux du ministère public, dont le bureau principal de Sofia. L'attribution des affaires aux procureurs s'effectue manuellement aux autres endroits. La Bulgarie prévoit de faire installer les logiciels d'ici fin 2007, de sorte que l'attribution aléatoire dans les bureaux du ministère public atteigne le même niveau que dans les tribunaux.

- Renforcer la formation relative aux implications de ces nouvelles lois

L'institut national de la magistrature s'emploie à réaliser un programme actif de formation sur ces nouvelles lois depuis décembre dernier.

Dix-neuf sessions de formation sur le nouveau code de procédure civile ont été organisées, réunissant au total 530 participants (juges, greffiers et autres) venus de tout le pays.

⁷ Ce document contient une déclaration explicite de principes – État de droit, indépendance du système judiciaire, protection des droits individuels et application des normes judiciaires européennes. Cette déclaration est suivie d'une division en huit parties (renforcement de la capacité judiciaire et amélioration de l'activité administrative du système judiciaire; participation effective de la Bulgarie à la coopération judiciaire de la CE; renforcement des capacités du conseil supérieur de la magistrature pour la gestion du système judiciaire, etc.). Pour chaque partie, un objectif est brièvement exposé; ceci est suivi d'une liste de priorités à court terme (jusque fin 2006) et à moyen terme (jusque fin 2007).

Pour ce qui est du code de procédure administrative, l'institut a offert sept sessions de formation destinées tant aux juges nouvellement nommés qu'aux juges expérimentés qui travaillent dans les tribunaux administratifs.

L'institut national de la magistrature a également organisé dix séminaires sur le nouveau code de procédure pénale pour quelque 327 juges, procureurs, enquêteurs et «doznateli», ainsi que quatre séminaires sur ce même code à l'intention des formateurs, auxquels ont participé 67 personnes au total.

3.2.4. *Objectif de référence n° 4: mener des enquêtes professionnelles et non partisans sur les allégations de corruption de haut niveau et en rendre compte. Établir des rapports sur les inspections internes d'institutions publiques et sur la publication des biens personnels détenus par les hauts fonctionnaires*

Plusieurs comités attachés à l'assemblée nationale, au conseil des ministres et au conseil supérieur de la magistrature sont responsables de la lutte contre la corruption de haut niveau dans les institutions publiques bulgares. Un programme de mise en œuvre de la lutte contre la corruption a été adopté. Une délimitation claire des responsabilités et un mécanisme de coordination efficace font toutefois défaut pour la mise en œuvre du programme. Il est donc difficile d'exercer une action continue à tous les niveaux de l'administration et de l'exécutif. On ne sait toujours pas très bien si des mesures visant à protéger les éventuels dénonciateurs d'abus ont été effectivement mises en œuvre; il est donc nécessaire de légiférer en la matière. Des progrès ont été réalisés en ce qui concerne les enquêtes lors de la phase préalable au procès, notamment grâce à la mise en place récente d'inspections indépendantes. Un système de vérification des déclarations de patrimoine des hauts fonctionnaires a été établi en janvier 2007. Il ne semble pas, toutefois, qu'un suivi judiciaire rigoureux soit systématiquement donné aux allégations de corruption de haut niveau.

Dans l'ensemble, les progrès réalisés dans le traitement judiciaire des affaires de corruption de haut niveau en Bulgarie demeurent insuffisants.

Évaluation détaillée

- Associer les experts des États membres à la fourniture d'une assistance et d'orientations en vue d'améliorer la qualité des enquêtes, et en rendre compte

Nombre de programmes et de contacts sont l'occasion d'échanges permanents avec d'autres États membres, notamment avec les conseillers affectés au projet de jumelage et les officiers de liaison de la police, qui rendent compte des améliorations. Il reste à voir si ces actions se sont traduites par une amélioration de la qualité des enquêtes.

- Réorganiser et coordonner l'ensemble institutionnel d'organismes habilités à lutter contre la corruption

Les efforts en matière de lutte contre la corruption sont coordonnés par le «conseil de coordination de la lutte contre la corruption», créé en avril 2006. Ce conseil rassemble des représentants des trois principaux organismes anti-corruption: i) la commission de lutte contre la corruption de l'assemblée nationale; ii) le comité anti-corruption du conseil des ministres; et iii) le comité

anti-corruption du conseil supérieur de la magistrature. L'administration du parlement apporte un soutien organisationnel et technique au conseil de coordination. Il se réunit mensuellement pour examiner les questions stratégiques comme les questions opérationnelles, y compris les affaires spécifiques.

En mars 2007 ont été adoptés un rapport sur la mise en œuvre du programme stratégique pour la gestion transparente, la prévention et la lutte contre la corruption pour 2006, ainsi qu'un plan de mise en œuvre de la stratégie pour 2007. Toutefois, à ce stade précoce, il est difficile de vérifier si la coordination a apporté une valeur ajoutée aux enquêtes, d'une part, et de savoir à quels résultats précis le renforcement de la coordination a mené, d'autre part.

Compte tenu de l'existence de trois commissions anti-corruption aux différents niveaux de pouvoir (exécutif, législatif, judiciaire), d'une inspection générale au conseil des ministres et d'inspections dans les différents ministères et auprès des autorités chargées des poursuites, on ne voit pas très bien qui en définitive est responsable, dans la pratique, des résultats de la lutte contre la corruption.

La délimitation claire des responsabilités et la coordination des efforts déployés par les institutions dans la lutte contre la corruption sont essentielles à la bonne mise en œuvre des politiques anti-corruption. Le travail des différents services anti-corruption doit donc manifestement être encore amélioré, notamment en ce qui concerne le style de gestion et la prise de décisions.

- *Adopter des dispositions administratives destinées à protéger les dénonciateurs d'abus*

Un projet de loi sur la dénonciation d'abus, intitulée «Loi sur la protection des travailleurs et des employés qui dénoncent des cas d'abus de pouvoir et de corruption», a été établi sous les auspices du ministère de l'administration publique et de la réforme administrative, avec le concours d'experts britanniques. Cette loi n'a pas encore été soumise à l'approbation du parlement car certaines des plus hautes autorités bulgares doutent qu'elle apporterait la moindre valeur ajoutée, étant donné que la plupart des garanties qu'elle prévoit figurent déjà dans d'autres textes législatifs bulgares comme le code de procédure administrative et la loi sur les agents de la fonction publique.

Il n'est pas possible de confirmer que des actions efficaces et continues ont été menées pour mettre en œuvre le cadre législatif actuel afin de protéger les éventuels dénonciateurs d'abus.

- *Procéder à la mise en œuvre intégrale de la législation relative à l'indépendance des inspections dans l'administration publique et donner un caractère plus proactif à la mission d'enquête de celles-ci*

La «loi sur l'administration» fournit le cadre législatif nécessaire à la création d'inspections au sein de l'administration publique. Chaque ministère est invité à

créer une inspection, qui sera placée sous la responsabilité directe du ministre⁸. Une inspection générale a été mise en place au sein du conseil des ministres⁹.

Outre les inspections au sein de chaque ministère et l'inspection générale du conseil des ministres, il faut encore mentionner la direction de l'inspection de l'administration publique, rattachée au ministère de l'administration publique, qui joue un rôle d'inspection et de contrôle sur les questions liées à la mise en œuvre de la législation relative à la fonction publique (comme le recrutement, la promotion, le licenciement et la rémunération des fonctionnaires). Afin d'assurer la coordination des inspections établies dans les ministères, l'inspection générale a publié un ensemble d'instructions méthodologiques. Dans quelques rares cas (3 ou 4), des inspections ministérielles ont demandé à l'inspection générale de jouer le rôle de médiateur dans des conflits au sein d'un ministère. Dans ces cas, l'inspection générale transmet une recommandation au ministère concerné, laquelle – selon l'inspection générale elle-même – est généralement suivie. Dans son rapport, le gouvernement bulgare fournit des informations sur le nombre de vérifications effectuées par les diverses structures administratives et sur le nombre de procédures disciplinaires ouvertes. Les informations restent floues, toutefois, en ce qui concerne le niveau hiérarchique et les fonctions des fonctionnaires faisant l'objet de ces procédures.

L'indépendance des inspections est énoncée dans la loi sur l'administration. Leurs fonctions et leurs pouvoirs sont précisés dans les règlements intérieurs propres à chaque administration. Toutes les inspections ministérielles dépendent du ministre et sont tributaires du ministère pour leurs budgets. Le contrôle des organes du pouvoir exécutif (ministres, directeurs exécutifs des agences d'exécution, présidents des agences et des commissions publiques, etc.) est exercé par l'inspection générale principale, placée sous la responsabilité directe du premier ministre de la République de Bulgarie.

- Rendre compte de la mise en œuvre des mesures adoptées afin de prévenir et de combattre l'exercice de pressions au sein des entités chargées des enquêtes et des poursuites, notamment dans les cas de suspension/licenciement/ouverture de poursuites pénales à l'encontre de services répressifs soupçonnés de corruption

Les autorités bulgares affirment qu'un certain nombre de mesures de prévention et de contrôle sont actuellement appliquées au sein des ministères. L'effet réel des différentes mesures reste toutefois à démontrer: s'il est vrai qu'un certain

⁸ Les inspections ont pour mandat: i) d'examiner l'efficacité des activités de l'administration publique; ii) de veiller au respect des règles d'organisation internes; iii) d'engager des procédures disciplinaires en cas de violations commises dans l'exercice des fonctions officielles et d'infractions au code de bonne conduite des employés de l'administration publique; iv) de procéder à des vérifications sur les indications, les requêtes et les plaintes relatives à des actions illégales ou inadéquates ou à un défaut d'action dans le chef d'agents des services publics; v) d'assumer d'autres fonctions de contrôle administratif.

⁹ Cette inspection générale dépend directement du premier ministre et a pour mandat: i) de coordonner et d'appuyer les activités des inspections; ii) de suggérer des orientations méthodologiques aux inspections; iii) d'examiner les indices relatifs à des conflits d'intérêts et à d'autres violations commises dans l'exercice des fonctions officielles; iv) d'examiner les indices de corruption au sein du pouvoir exécutif et de la fonction publique; v) d'assumer d'autres fonctions définies par des arrêtés du conseil des ministres ou attribuées par le premier ministre.

nombre de mesures administratives ont été prises, les informations selon lesquelles des poursuites pénales auraient été engagées et menées à leur terme n'ont pu être vérifiées. Les informations fournies ne permettent pas non plus de savoir combien de fois des pressions ont été exercées dans des enquêtes sur des affaires de corruption, ni de savoir quelles mesures sont prises en pareil cas.

- *Assurer la mise en place d'un mécanisme de contrôle crédible des déclarations de patrimoine et prévoir des sanctions effectives en cas de déclaration fausse ou inexacte*

Depuis janvier 2007, en vertu des modifications apportées en septembre 2006 à la loi visant à donner un caractère public au patrimoine des personnes occupant de hautes fonctions étatiques, les hauts fonctionnaires sont tenus de remettre une déclaration de patrimoine pour le 30 avril de chaque année, un délai supplémentaire d'un mois étant accordé afin de corriger d'éventuelles erreurs.

Les déclarations sont ensuite confrontées aux informations figurant dans un registre détenu par d'autres autorités comme les ministères des finances, des transports, de l'agriculture et de la sylviculture ainsi que du développement régional. La cour des comptes nationale est chargée de coordonner les déclarations de patrimoine, de les comparer aux registres et d'infliger des amendes en cas d'infraction. Les vérifications doivent être achevées pour le 31 octobre de chaque année. Toute déclaration irrégulière doit être signalée à l'agence nationale de collecte des recettes, qui procède à une inspection. S'il apparaît que l'on pourrait être en présence d'une activité criminelle, des consultations sont menées avec le procureur général. Les déclarations, ainsi que toute action éventuelle ultérieure, sont publiées sur le site internet de la cour des comptes nationale.

Ce mécanisme vient compléter les éléments préventifs et dissuasifs de la stratégie nationale de lutte contre la corruption et permet au public de comparer les déclarations avec le train de vie des intéressés. Il ne sera toutefois possible d'évaluer l'incidence de ce mécanisme que lorsque a) toutes les déclarations auront été déposées et b) toutes les déclarations auront été vérifiées et les mesures nécessaires auront été prises¹⁰.

¹⁰ À ce jour, 106 des 359 partis politiques enregistrés – et leurs affiliés – ont remis un rapport financier à la cour des comptes nationale. Les 253 partis n'ayant pas présenté de rapport financier perdent le droit au financement de l'État et ne peuvent participer ni aux élections nationales ni aux élections locales. Le 20 avril, la cour des comptes nationale a publié sur son site internet une liste des personnes n'ayant pas remis de déclaration de patrimoine initiale après leur entrée en service, ainsi qu'une liste des personnes n'ayant pas remis de déclaration de patrimoine lors de leur licenciement, conformément aux conditions prévues par la loi. 816 déclarations de patrimoine d'entrée en service ont été déposées dans les conditions prévues par la loi. Huit déclarations d'entrée en service (que devaient remettre des membres d'organismes de gestion et de contrôle des partis politiques) n'ont pas été remises dans les délais, ainsi que deux déclarations finales (à remettre lors de la cessation de fonctions) d'enquêteurs. Des poursuites administratives et pénales ont été engagées à l'encontre des personnes n'ayant pas déposé leur déclaration dans les conditions prévues par la loi. Le président de la cour des comptes nationale a transmis la liste de ces personnes au directeur exécutif de l'agence nationale de collecte des recettes en vue de prendre des mesures en vertu du code de procédure fiscale et des assurances. Le délai prévu pour le dépôt des déclarations annuelles de patrimoine des personnes occupant de hautes fonctions étatiques a expiré le 30 avril. À la date du 15 mai, la cour des comptes nationale avait traité

3.2.5. *Objectif de référence n° 5: prendre des mesures supplémentaires pour prévenir et combattre la corruption, notamment aux frontières et au sein de l'administration locale*

La Bulgarie est parvenue à intensifier les efforts qu'elle déploie pour endiguer la corruption à certains postes-frontières, le nombre de contrôles préventifs et de sanctions ayant augmenté. La mise en place de dispositifs de paiement électronique et d'un régime de relève aléatoire du personnel à certains postes-frontières a permis de réduire les possibilités de corruption et d'accroître les recettes. Il convient d'étendre ces bonnes pratiques à tous les postes-frontières. Des mesures spécifiques en matière de formation et de sensibilisation à la corruption ciblant les administrations locales, associées à une plus grande transparence et à une simplification des procédures administratives, ont commencé à porter leurs fruits. Cependant, aucune information n'a été transmise sur les poursuites engagées dans les affaires de corruption impliquant des administrations locales. La Cour des comptes nationale a lancé des enquêtes financières, mais les affaires d'enrichissement inexplicable ne font pas encore couramment l'objet d'investigations proactives.

D'une manière générale, la prévention de la corruption et la lutte contre celle-ci ont considérablement progressé aux frontières et dans les administrations locales.

Évaluation détaillée

- *Appliquer des sanctions disciplinaires et une politique de tolérance zéro, notamment au sein du service d'inspection vétérinaire, de l'administration douanière, de l'agence exécutive de l'administration des transports par route et d'autres services concernés*

Les autorités bulgares ont redoublé d'efforts pour imposer des contrôles et appliquer des sanctions aux services concernés et la diminution constante des faits de corruption impliquant des agents de la police des frontières, observée en 2006, s'est poursuivie. Les efforts ambitieux consentis par le ministère de la fonction publique et de la réforme administrative, et par les autorités régionales et locales, sont remarquables à cet égard. Outre les contrôles effectués par l'Inspection, la direction générale de la police des frontières applique le principe des mouvements de personnel. Il en va de même pour les inspecteurs vétérinaires aux frontières, l'agence des douanes et l'agence nationale de collecte des recettes. Des contrôles sporadiques sont effectués parallèlement à ceux qui interviennent sur la base d'indications fournies par les postes-frontières¹¹; des caméras vidéo ont été installées dans les lieux de travail, des brochures en anglais et en bulgare sont distribuées aux personnes qui pénètrent dans le pays; le cas échéant, des informations relatives au prix d'une désinfection préventive des véhicules sont fournies aux postes-frontières chargés de l'inspection vétérinaire; une formation

5 515 déclarations et notifications. Le nombre définitif de déclarations et de notifications annuelles traitées sera présenté à l'expiration du délai prévu pour apporter des modifications aux déclarations déposées.

¹¹ Des statistiques concernant les soupçons de corruption de fonctionnaires et les enquêtes menées par la suite par les autorités, transmises à l'expert détaché par la Commission européenne en avril au poste-frontière de Kapitan Andreevo, indiquent que la qualité des enquêtes s'est améliorée.

est systématiquement dispensée aux nouveaux employés et aux hauts fonctionnaires; des études psychologiques sont également réalisées pour évaluer le risque de corruption et tous les cas mis au jour sont rendus publics à titre dissuasif.

Si la Bulgarie signale l'application de mesures disciplinaires¹², l'effet de celles-ci ne peut être évalué car, jusqu'à présent, les autorités bulgares n'ont transmis aucune information sur le poste et l'ancienneté des fonctionnaires incriminés. En outre, des poursuites pénales n'ont été engagées que dans quelques cas et, dans les services concernés, aucune condamnation n'a été prononcée pour des délits liés à la corruption.

- Mettre en place des dispositifs de paiement électronique et un régime de relèvement aléatoire des agents affectés aux frontières

En juillet 2006, la Bulgarie a mis en place au poste-frontière de Lesovo un système de paiement électronique, à titre de projet pilote, afin de réduire les paiements en espèces et les risques de corruption. Ce système est en cours d'extension à tous les postes-frontières routiers aux frontières extérieures de l'UE. Les résultats favorables enregistrés au poste de Lesovo devraient donc être généralisés à tous les postes routiers pour qu'ils aient un effet durable.

Un système d'attribution aléatoire des tours de garde est appliqué aux gardes-frontières. Un logiciel permettant de déterminer les heures de relèvement des agents de la police des frontières est également disponible à certains points de passage frontaliers. Il reste à le mettre en service à tous les postes-frontières.

- Effectuer des audits et des vérifications à intervalles réguliers, en publier les conclusions et en assurer le suivi

La cour des comptes nationale, secondée par les cours des comptes régionales et locales (6 sections territoriales et 28 bureaux dans l'ensemble de la Bulgarie), procède au contrôle financier de tous les organes publics, y compris des autorités locales, et vérifie tous les appels d'offres, dont elle assure aussi le suivi. Les résultats sont régulièrement publiés sur l'internet.

La Bulgarie indique que six audits sont en cours depuis janvier 2007 et que huit autres doivent être achevés d'ici décembre 2007.

- Rendre compte des enquêtes sur les affaires d'enrichissement inexplicable

Actuellement, les enquêtes sur les affaires d'enrichissement inexplicable ne peuvent être entamées que si elles ont un lien avec une infraction pénale ou se

¹²

Les autorités bulgares ont adopté un rapport sur la mise en œuvre en 2006 de la stratégie en faveur d'une gouvernance transparente, de la prévention de la corruption et de la lutte contre celle-ci, qui indique que sur les 121 mesures énoncées dans le plan d'action 2006, 94 ont été mises en œuvre et 27 sont en cours d'exécution, leur achèvement étant prévu pour la mi-2007. L'on ignore quelles mesures exactement ont été mises en œuvre et lesquelles ne l'ont pas été. Le rapport bulgare signale également l'adoption d'un plan de mise en œuvre de ladite stratégie pour 2007. Ce document n'a toutefois pas été officiellement présenté jusqu'à présent.

fondent sur un «indice» sérieux. Seul le lien avec une infraction pénale permet de procéder à la vérification de comptes bancaires ou de déclarations fiscales aux fins d'une investigation. Les enquêtes en matière d'enrichissement inexplicable n'existent donc pas en tant que telles et ne sont pas consignées ni signalées par les autorités bulgares.

3.2.6. *Objectif de référence n° 6: mettre en œuvre une stratégie destinée à lutter contre la criminalité organisée, particulièrement axée sur les délits graves, le blanchiment de capitaux et la confiscation systématique des biens des délinquants. Rendre compte des enquêtes, mises en examen et condamnations nouvelles et en cours dans ce domaine*

La Bulgarie met en œuvre un plan d'action actualisé relatif à la criminalité organisée, axé sur l'exécution des décisions de justice ainsi que sur les mesures présentencielles et préventives. Dans ce domaine, la coopération judiciaire avec les autres États membres est approfondie. La Bulgarie participe également à nombre de projets d'assistance, englobant différents aspects de la criminalité organisée et des infractions graves. Cependant, l'évaluation des effets de la stratégie serait peu probante, faute de méthode de mesure et de statistiques fiables. Les données qui permettraient d'apprécier le traitement judiciaire des affaires sont fragmentaires ou insatisfaisantes. En outre, trop peu de poursuites sont encore engagées en ce qui concerne les meurtres commandités présumés. Des inquiétudes subsistent également quant à la capacité des institutions à assurer la confiscation des avoirs d'origine criminelle.

Globalement, les progrès accomplis dans la lutte contre les formes graves et organisées de criminalité demeurent insuffisants.

Évaluation détaillée

Bien que leur volume augmente, les informations transmises par les autorités bulgares concernant la lutte contre la criminalité organisée restent imprécises.

Les instruments juridiques de mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la criminalité organisée ont été adoptés: en janvier 2007, le Conseil des ministres a adopté un plan d'action actualisé relatif à la lutte contre la criminalité organisée, mais d'importantes informations relatives aux modalités d'application de ces instruments font défaut.

- Associer les experts des États membres à la fourniture d'une assistance et d'orientations en vue de l'amélioration de la qualité des enquêtes, et en rendre compte

Des opérations conjointes ont été menées avec succès dans le domaine de la criminalité organisée et notamment de la lutte contre la criminalité liée à la drogue. La Bulgarie indique que, depuis septembre 2006, elle a mené quinze opérations conjointes avec les polices d'Espagne, des Pays-Bas, de France, de Roumanie, du Portugal et de Turquie. Les autorités bulgares annoncent le démantèlement de trois groupes criminels organisés qui se livraient à la traite de femmes à des fins d'exploitation sexuelle. Trois personnes ont été mises en détention en vertu d'un mandat d'arrêt européen et les autorités judiciaires bulgares ont délivré un mandat d'arrêt européen.

Les services répressifs bulgares collaborent avec des experts des autres États membres de l'Union pour combattre différentes formes de criminalité grave et organisée. Des projets communs avec des États membres sont en cours de mise en œuvre, ainsi que neuf projets de jumelage PHARE. Un ancien procureur général néerlandais assure la fonction de conseiller auprès du bureau du procureur général bulgare. En avril 2007, un conseiller français a commencé à travailler au ministère de l'intérieur en vue du renforcement de la capacité de la direction générale de la police et de l'amélioration des actions menées en matière de lutte contre la criminalité organisée.

Des résultats précis ont également été obtenus dans le domaine de la lutte contre la criminalité liée à l'utilisation abusive de fonds de l'UE. Des enquêtes sont en cours.

- Présenter un plan d'action pour mettre en œuvre la stratégie de lutte contre la criminalité et l'exécuter en faisant rapport à intervalles réguliers

Le plan d'action actualisé relatif à la lutte contre la criminalité organisée, valable jusqu'à la fin de 2007, est en cours d'exécution. Ses objectifs principaux sont: a) l'engagement de poursuites à l'encontre de dirigeants de groupes criminels organisés; b) l'application d'une approche anticipative pour combattre la criminalité organisée; c) la réduction des ressources économiques des groupes criminels organisés; d) la confiscation des avoirs d'origine criminelle.

Les autorités bulgares signalent d'importantes avancées dans la mise en œuvre du plan d'action. Il reste toutefois difficile d'apprécier ces réalisations car il n'existe pas de rapports réguliers sur les résultats découlant de l'exécution spécifique du plan d'action.

- Mettre en œuvre intégralement la législation pertinente en matière de confiscation des avoirs d'origine criminelle

Instituée il y a deux ans par la loi sur la confiscation des avoirs d'origine criminelle, la commission pour l'identification des avoirs d'origine criminelle n'a que récemment été dotée des capacités – non encore utilisées en pratique – pour imposer effectivement des mesures permettant de bloquer et de confisquer les avoirs d'origine criminelle après le renvoi de l'affaire par les enquêteurs. Cette commission peut recenser les avoirs d'origine criminelle, imposer des mesures en vue du gel de ceux-ci ou engager des poursuites judiciaires.

Jusqu'à présent, elle ne dispose pas de locaux permanents et compte 114 postes vacants sur un effectif de 294 personnes.

Plusieurs affaires ont fait l'objet d'un renvoi aux fins de l'ouverture d'une procédure judiciaire. Les biens et les capitaux qui sont soumis à une enquête sont gelés pendant la durée de celle-ci, mais jusqu'à présent, il n'a été procédé à aucune confiscation définitive car la procédure judiciaire doit d'abord être achevée, ce qui peut prendre de deux à trois ans à compter de l'engagement des poursuites.

- Rendre compte régulièrement des enquêtes, mises en examen et condamnations nouvelles et en cours dans ce domaine, et les soumettre à un contrôle interne

La Bulgarie enregistre une baisse constante et soutenue des atteintes à la personne. Les statistiques transmises par les autorités bulgares ne définissent toutefois pas clairement les types de délits perpétrés; par exemple, en ce qui concerne les meurtres, les données fournies mélangent les meurtres familiaux avec ceux qui sont liés à la criminalité générale et/ou à la criminalité organisée, notamment les assassinats commandités. Les informations relatives à l'avancement des enquêtes dans les affaires de criminalité organisée sont insuffisantes. Il y a lieu de les préciser en vue d'une évaluation pertinente.

Les meurtres commandités restent très préoccupants et notamment les récents assassinats d'hommes politiques locaux survenus depuis janvier. Jusqu'à présent, ils n'ont fait l'objet ni de poursuites ni de condamnations.

Les scandales récents impliquant des hauts fonctionnaires des pouvoirs exécutif et judiciaire bulgares constitueront un test déterminant de l'efficacité des mécanismes mis en place pour instruire et punir effectivement les délits liés à la grande corruption et à la criminalité organisée. La démission récente d'un ministre à la suite de l'ouverture d'une enquête relative à des allégations de corruption doit être considérée comme un signe positif.

Le véritable instrument de mesure tangible de la réussite reste le nombre de poursuites menées à bonne fin et de condamnations.

- Publier les résultats de ces contrôles

Aucun système de compte rendu n'a été mis en place à ce jour.

- Mettre en œuvre la nouvelle législation pour lutter contre le blanchiment de capitaux

Le code pénal bulgare a été modifié en 2006 afin de préciser qu'une infraction commise à l'étranger peut constituer une infraction principale pour un blanchiment d'argent en Bulgarie et qu'une condamnation antérieure pour cette infraction pénale n'est pas requise pour engager des poursuites concernant ce blanchiment. En outre, dans les affaires de blanchiment et de criminalité organisée, le procureur général a le droit de demander des informations aux banques sans devoir obtenir au préalable une décision de justice. D'autres actions sont en cours pour perfectionner les mesures antiblanchiment. Ces mesures seront susceptibles de renforcer l'efficacité de la répression.

Les autorités bulgares signalent quelques progrès dans ce domaine et indiquent notamment que le bureau du procureur de la cour suprême de cassation a terminé ses travaux relatifs à 54 instructions d'affaires de criminalité organisée et de blanchiment de capitaux. Trente-sept autres mises en examen sont intervenues, cinq condamnations pour blanchiment de capitaux ont été prononcées et 81 contrôles fiscaux ont visé des membres de groupes criminels organisés ainsi que des personnes physiques et morales ayant des liens avec eux.

Il est toutefois trop tôt pour évaluer concrètement ces améliorations. Elles doivent d'abord être confirmées. Par ailleurs, des mesures complémentaires sont nécessaires ou sont en cours d'élaboration¹³.

4. SUIVI DANS LE CADRE DU MECANISME DE COOPERATION ET DE VERIFICATION

Dans les domaines de la réforme judiciaire et de la lutte contre la corruption et la criminalité organisée, la Bulgarie doit continuer à progresser sur la voie des objectifs de référence, et, plus particulièrement,

- étendre les dispositifs de suivi pour y inclure la nouvelle loi relative au système judiciaire et les codes de procédure, suite à l'adoption et à la mise en œuvre de ladite loi et du code de procédure civile, et rendre compte régulièrement des résultats de ce suivi;
- assurer le bon fonctionnement des inspections au sein du conseil supérieur de la magistrature; mener des actions pilotes en matière d'attribution aléatoire informatisée des affaires et approfondir les activités d'évaluation et la formation des juges et procureurs en matière de déontologie;
- présenter des résultats dans le cadre de la lutte contre la corruption. La Bulgarie doit s'appuyer sur les progrès accomplis dans le domaine des enquêtes et redoubler d'efforts pour sensibiliser davantage le pouvoir judiciaire à l'importance de la force de chose jugée et des décisions dissuasives dans les affaires de corruption à haut niveau. Il s'agit notamment des affaires dans lesquelles des personnalités influentes et connues sont mises en examen;
- fournir des analyses indépendantes, une méthodologie probante et des statistiques fiables et ciblées, pour établir si les affaires de corruption à haut niveau, les meurtres en pleine rue ainsi que les affaires de criminalité organisée sont instruites comme il se doit et si des décisions de justice dissuasives sont rendues. Il ne devrait y avoir aucun relâchement en matière de prévention et de poursuites. En outre, il y a lieu d'assurer le suivi des progrès accomplis et d'en rendre compte intégralement et de manière probante;
- intensifier les efforts et l'engagement politique aux fins de l'exécution du plan d'action contre la criminalité organisée et faire rapport en toute transparence sur les actions menées. La Bulgarie doit également approfondir sa coopération internationale dans ce domaine;

¹³

Le conseil des ministres a notamment approuvé, le 30 novembre 2006, un projet de loi modifiant la loi relative aux mesures antiblanchiment. Ce projet fait obligation aux banques et aux sociétés offrant des services dans le domaine de la monnaie virtuelle de fournir des informations supplémentaires sur les opérations et les transactions pour lesquelles on suspecte un blanchiment de capitaux. Les modifications proposées visent à aligner le cadre réglementaire sur la loi relative aux institutions de crédit, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007. Elles font encore l'objet de discussions au Parlement. Les autorités bulgares s'attèlent également à la transposition de la troisième directive antiblanchiment de l'UE.

- afin de réaliser les objectifs mentionnés ci-dessus, renforcer la capacité du judiciaire à tous les niveaux, notamment en ce qui concerne son professionnalisme, son indépendance, ses ressources et ses pouvoirs.

Le mécanisme de coopération et de vérification continuera d'être utilisé pour assurer le suivi des progrès réalisés par la Bulgarie. Pour faciliter la coopération et la vérification, il serait utile que les autorités bulgares rédigent un plan d'action assorti d'échéances, d'ici octobre 2007, indiquant les mesures que la Bulgarie envisage de prendre pour atteindre les objectifs de référence. Ce plan devra être basé sur une stratégie cohérente de lutte contre la criminalité organisée et la corruption, ainsi que sur un plan crédible pour renforcer le professionnalisme, l'indépendance, les pouvoirs et les ressources du système judiciaire. L'amélioration et l'affinement des statistiques et des systèmes d'information relatifs aux affaires de corruption et de criminalité organisée, ainsi qu'à leur suivi par le pouvoir judiciaire, contribueraient aussi favorablement aux efforts consentis dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification. Il importe que les autorités bulgares favorisent un dialogue ouvert avec les Bulgares, en renforçant la transparence des réformes engagées au titre du mécanisme de coopération et de vérification.

4.1. Soutien

La Bulgarie sera soutenue dans ses efforts de réforme du système judiciaire et de lutte contre la criminalité organisée et la corruption. Il s'agira notamment d'affecter les fonds communautaires auxquels la Bulgarie peut prétendre au titre des différents programmes, de manière à soutenir le renforcement des institutions et les programmes de formation relatifs à la réforme judiciaire et à la lutte contre la criminalité organisée.

La Commission européenne invite les autres États membres à intensifier l'aide et le précieux soutien pratique qu'ils apportent à la Bulgarie en mettant en place, en coopération avec les autorités bulgares, des équipes communes d'enquête pour lutter contre la corruption et la criminalité organisée, en partageant des renseignements et des méthodologies dans le domaine financier, en détachant des experts et des conseillers auprès des ministères et organismes clés (tels que les futures inspections instituées par la loi relative au système judiciaire ou le conseil supérieur de la magistrature) et en dispensant une formation de haut niveau aux forces de police, aux agents des douanes et aux procureurs dans leurs académies nationales de police et des douanes, leurs écoles de magistrature ou leurs instituts nationaux de la justice et autres centres d'excellence destinés au service public.

L'importance primordiale du principe de l'État de droit pour l'UE implique que tous les acteurs – la Commission, la Bulgarie et les autres États membres – doivent coopérer pour faire en sorte que la Bulgarie réforme effectivement son système judiciaire et lutte contre la criminalité et la corruption à tous les niveaux. D'ici le mois d'octobre 2007, la Commission examinera l'aide offerte par les États membres afin de recenser les lacunes et de fournir un appui complet à la Bulgarie.

5. CONCLUSION

Au cours des six premiers mois qui ont suivi son adhésion, la Bulgarie a continué à remédier aux faiblesses susceptibles d'entraver l'application effective des législations, politiques et programmes de l'Union. Elle n'a toutefois pas disposé d'assez de temps pour produire des résultats concluants dans certains domaines clés. Tous les domaines dans lesquels des mesures d'accompagnement sont en vigueur devront faire l'objet d'une attention soutenue. Il y a notamment lieu d'intensifier les efforts déployés pour poursuivre la réforme judiciaire et combattre la corruption et la criminalité organisée. Eu égard à l'analyse exposée dans le présent rapport, la Commission n'estime pas qu'il soit justifié à ce stade d'invoquer les clauses de sauvegarde du traité d'adhésion.

Elle continuera à travailler en étroite collaboration avec la Bulgarie afin d'aider celle-ci à atteindre les objectifs de référence fixés dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification. La décision établissant le mécanisme de coopération et de vérification prévoit que la Commission fera rapport tous les six mois. Celle-ci actualisera le présent rapport au début de 2008. Elle rédigera à la mi-2008 le prochain rapport détaillé relatif au mécanisme de coopération et de vérification. Pour fournir les données nécessaires à l'établissement de ce rapport, la Bulgarie informera la Commission des progrès supplémentaires réalisés d'ici le 31 mars 2008.

ANNEXE

Mesures de sauvegarde et dispositions transitoires applicables en Bulgarie: bilan

Clause de sauvegarde économique

Sans objet

Clause de sauvegarde concernant le marché intérieur

Sans objet

Clause de sauvegarde concernant la justice et les affaires intérieures

Sans objet

Fonds agricoles

a) Mesures de sauvegarde

Sans objet

b) Dispositions transitoires

Règlement (CE) n° 1423/2006 de la Commission du 26 septembre 2006 établissant un mécanisme concernant des mesures appropriées dans le domaine des dépenses agricoles en ce qui concerne la Bulgarie et la Roumanie

Sécurité alimentaire

a) Mesures de sauvegarde

Sans objet

b) Dispositions transitoires

Décision 2006/800/CE de la Commission du 23 novembre 2006 portant approbation des plans d'éradication de la peste porcine classique chez les porcs sauvages et de vaccination d'urgence de ces porcs contre ladite maladie en Bulgarie

Décision 2006/805/CE de la Commission du 24 novembre 2006 concernant des mesures zoosanitaires de lutte contre la peste porcine classique dans certains États membres (modifiée en dernier lieu par la décision 2007/152/CE de la Commission du 6 mars 2007)

Décision 2007/16/CE de la Commission du 22 décembre 2006 établissant des mesures transitoires applicables aux échanges intracommunautaires de sperme, d'ovules et d'embryons des espèces bovine, porcine, ovine, caprine et équine obtenus en Bulgarie et en Roumanie

Décision 2007/26/CE de la Commission du 22 décembre 2006 modifiant l'appendice à l'annexe VI de l'acte d'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie en ce qui concerne certains établissements de transformation du lait situés en Bulgarie

Décision 2007/29/CE de la Commission du 22 décembre 2006 fixant des mesures transitoires en faveur de certains produits d'origine animale relevant du règlement (CE) n° 853/2004 du

Parlement européen et du Conseil introduits en Bulgarie et en Roumanie en provenance de pays tiers avant le 1^{er} janvier 2007

Décision 2007/30/CE de la Commission du 22 décembre 2006 établissant des mesures transitoires pour la commercialisation de certains produits d'origine animale fabriqués en Bulgarie et en Roumanie (modifiée par la décision 2007/264/CE de la Commission du 25 avril 2007)

Décision 2007/31/CE de la Commission du 22 décembre 2006 établissant des mesures transitoires en ce qui concerne l'expédition, de la Bulgarie vers les autres États membres, de certains produits des secteurs de la viande et du lait relevant du règlement (CE) n° 853/2004 du Parlement européen et du Conseil (modifiée en dernier lieu par la décision 2007/398/CE de la Commission du 11 juin 2007)

Sécurité aérienne

Mesures de sauvegarde

Règlement (CE) n° 1962/2006 de la Commission du 21 décembre 2006 en application de l'article 37 de l'acte d'adhésion de la Bulgarie à l'Union européenne

En outre, la Bulgarie a elle-même imposé des restrictions le 21 février 2007 à cinq transporteurs de fret et a retiré les certificats de navigabilité à 160 avions qui n'étaient pas conformes aux règles communautaires pour éviter qu'ils ne soient inscrits sur la liste noire de l'UE des transporteurs interdits de vol.