



Group of States against Corruption
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 27 mars 2015
Publication : 13 mai 2015

Public
Greco Eval IV Rep (2014) 7F

QUATRIEME CYCLE D'EVALUATION

Prévention de la corruption des parlementaires,
des juges et des procureurs

RAPPORT D'ÉVALUATION BULGARIE

Adopté par le GRECO lors de sa 67^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 23-27 mars 2015)

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	3
I. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE	5
II. CONTEXTE	7
III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES	10
APERÇU DU SYSTEME PARLEMENTAIRE	10
TRANSPARENCE DU PROCESSUS LEGISLATIF	10
REMUNERATION ET AVANTAGES MATERIELS	15
PRINCIPES ETHIQUES ET REGLES DE CONDUITE	16
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES	18
<i>Incompatibilités, activités accessoires, intérêts financiers et restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	18
<i>Cadeaux</i>	20
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles</i>	20
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS	21
CONTROLE ET APPLICATION	22
IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES	30
APERÇU DU SYSTEME JUDICIAIRE	30
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS DE SERVICES	33
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURES	38
PRINCIPES ETHIQUES ET REGLES DE CONDUITE	39
CONFLITS D'INTERETS	40
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES	41
<i>Incompatibilités, activités accessoires, intérêts financiers et restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	41
<i>Cadeaux</i>	42
<i>Contacts avec des tierces parties et informations confidentielles</i>	43
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS	43
CONTROLE ET APPLICATION	43
<i>Conflits d'intérêts, emploi d'appoint et activités auxiliaires</i>	45
<i>Déclarations de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts</i>	46
<i>Immunité</i>	47
CONSEIL, FORMATION ET SENSIBILISATION	47
V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS	49
APERÇU DU MINISTERE PUBLIC	49
ORGANES D'AUTOREGLEMENTATION DU MINISTERE PUBLIC	50
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS DE SERVICE	50
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE	52
PRINCIPES ETHIQUES ET REGLES DE CONDUITE	53
CONFLITS D'INTERETS	54
INTERDICTION OU RESTRICTION DE CERTAINES ACTIVITES	54
<i>Incompatibilités, activités accessoires, intérêts financiers et restrictions applicables après la cessation des fonctions</i>	54
<i>Cadeaux</i>	55
<i>Contacts avec des tierces parties et informations confidentielles</i>	55
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS	55
CONTROLE ET APPLICATION	56
<i>Conflits d'intérêts, emploi d'appoint et activités auxiliaires</i>	57
<i>Déclarations de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts</i>	58
<i>Immunité</i>	58
CONSEIL, FORMATION ET SENSIBILISATION	58
VI. RECOMMANDATIONS ET SUITES A DONNER	60

RÉSUMÉ

1. La prévention et la lutte contre la corruption constituent depuis longtemps une priorité en Bulgarie. Au cours des 10 dernières années, des ressources importantes ont été affectées au renforcement de l'intégrité, de la transparence et de la responsabilisation au sein des institutions publiques et plus particulièrement du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire. Il n'en reste pas moins que les résultats avérés de cette lutte sont maigres et dispersés et que l'on attend toujours une percée appréciable. S'attaquer – de manière cohérente, approfondie et réellement efficace – à ce qui est perçu comme un problème systémique affectant aussi bien les secteurs public que privé constitue un défi de longue date. Pendant la période étudiée, les niveaux de la perception de la corruption par le grand public sont demeurés relativement stables et il a fallu attendre l'adhésion de la Bulgarie à l'UE en 2007 pour voir quelques progrès.

2. La Bulgarie dispose globalement d'un cadre législatif relativement solide, ainsi que de nombreuses institutions et outils visant à dissuader les membres des trois groupes professionnels visés par le présent rapport de se livrer à la corruption. Cet arsenal se compose notamment de systèmes de déclaration de patrimoine et d'intérêts considérés comme les pierres angulaires du dispositif national de lutte contre la corruption. Ceci dit, le cadre législatif est complexe et il fait l'objet de fréquentes modifications souvent imprévisibles ; quant à la réglementation, elle tend parfois à se fonder sur une législation secondaire qui n'est pas toujours compatible avec les principes et les objectifs déclarés de la législation primaire. De même, malgré tout un arsenal d'instruments de déclaration et d'organismes de surveillance, l'effet cumulatif désiré ou les changements qualitatifs des efforts de prévention de la corruption se font encore attendre. Les organismes de surveillance concernés, extrêmement fragmentés et indépendants, seraient en outre jaloux de leurs prérogatives de sorte qu'il est impossible d'avoir une vision holistique des risques et des vulnérabilités liés à la corruption dans les secteurs pertinents ou bien d'établir et d'entretenir une coopération interinstitutionnelle.

3. Enfin et surtout, la plupart de ces organismes sont des tigres de papier et ne disposent pas du pouvoir requis pour exercer un contrôle sérieux. Les vérifications, quand elles sont effectuées, sont superficielles et consistent principalement à rendre publiquement accessibles les déclarations d'intérêts, d'incompatibilité et de patrimoine des députés, juges ou procureurs. En l'absence de tout contrôle minutieux et de résultats perceptibles en matière de détection et de répression des actes contraires aux dispositions législatives relatives aux conflits d'intérêts et aux déclarations de patrimoine commis par des députés, des juges et des procureurs, la transparence est perçue comme de pure forme par le public qui peine à faire de nouveau confiance à ces trois institutions et plus particulièrement aux juges. Compte tenu de la situation, il est primordial de procéder à des évaluations indépendantes de l'efficacité des systèmes de déclaration et de constatation des conflits d'intérêts, ainsi que de déclaration/contrôle du patrimoine, et de leur impact sur la prévention et la détection de la corruption chez les députés, les juges et les procureurs, de manière à pouvoir procéder aux corrections nécessaires. Il est également recommandé de contrôler sérieusement et régulièrement les intérêts privés des députés, juges et procureurs – que lesdits intérêts fassent l'objet d'une déclaration ordinaire ou *ad hoc* – et de dispenser aux professionnels concernés une formation intensive en matière d'intégrité, de conflits d'intérêts et de prévention de la corruption.

4. En ce qui concerne les questions problématiques propres à chacune des trois catégories professionnelles, il est nécessaire d'accroître la transparence et la globalité du processus législatif au sein du Parlement en assurant la mise en application effective des dispositions du Règlement régissant l'interaction de l'Assemblée avec la société civile, les entités commerciales et non-commerciales et les citoyens et en fixant le délai adéquat dans lequel un projet ou une proposition de loi doit être examiné par l'Assemblée, de manière à garantir la participation utile et effective de toutes les parties intéressées. De même, bien que la première disposition à être consacrée à la conduite éthique des

parlementaires figure dans le Règlement de 2014, ce qui constitue un progrès qu'il convient de saluer, le cadre de mise en œuvre n'a pas encore fait ses preuves et l'organe de surveillance doit encore démontrer sa capacité à identifier les pratiques non éthiques. Compte tenu d'une tradition très fortement ancrée de méfiance à l'égard des politiques, il est indispensable de profiter de l'élan créé par l'adoption du Règlement de 2014 et d'améliorer l'image du législateur. Les députés doivent être perçus comme non seulement capables de délivrer un message clair sur ce qu'ils attendent d'autrui, mais également comme cherchant à se conformer concrètement à une conduite davantage conforme aux canons de la déontologie, notamment en approfondissant leur connaissance de l'éthique parlementaire.

5. En ce qui concerne le système judiciaire, il reste très vulnérable aux ingérences politiques indues en raison même des processus de prise de décision au sein du CSJ – le principal organe d'autoréglementation de cette branche du pouvoir – chargé de sélectionner, nommer, promouvoir, former et sanctionner les juges et les procureurs. Dans la mesure où le ministère public fait aussi partie du pouvoir judiciaire, le fait que des membres de cette institution siègent au sein des structures du Conseil responsables des prises de décision relatives à la carrière des juges permet aussi à l'une des branches de ce pouvoir d'exercer des pressions indues sur l'autre. Il conviendrait de mettre un terme à cette anomalie. Même si le respect du Code de conduite éthique des magistrats bulgares sert de critère à la nomination et à la promotion des juges et des procureurs, il n'est pas exigé par la loi que cela soit pris en compte s'agissant de désigner ou d'évaluer un juge ou un procureur (que ce soit dans le cadre des procédures périodiques d'évaluation ou en vue d'une nomination à vie). L'efficacité de l'application des normes d'intégrité au sein de l'appareil judiciaire ayant été mise en doute, il est important d'analyser et d'évaluer ses points forts et ses points faibles, ainsi que son impact sur la prévention de la corruption. De plus, la mise en œuvre du principe d'affectation aléatoire des affaires dans les tribunaux et au sein du ministère public doit être garantie en pratique et faire l'objet de contrôles plus stricts, afin notamment de respecter les règles de répartition juste et équitable de la charge de travail. Même si l'incitation, parfois sous forme de primes, à réaliser des performances exceptionnelles est une réalité bien établie, cette pratique doit être soumise à des critères clairs, objectifs et transparents.

6. En conclusion, il faudrait procéder à des réformes supplémentaires pour consolider le cadre législatif existant, ainsi que renforcer les pouvoirs, l'indépendance et l'efficacité des institutions chargées de la surveillance et, point au moins aussi important, tout en mettant fin à la fragmentation et en renforçant le sentiment d'appropriation et la motivation. Il est essentiel de promouvoir une approche cohérente et systématique de ce type en matière de prévention de la corruption pour garantir l'obtention de résultats tangibles et une mise en œuvre durable. À cet égard, la volonté politique n'est pas encore à la hauteur des attentes générales du public.

I. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

7. La Bulgarie a rejoint le GRECO en 1999. Depuis son adhésion, elle a fait l'objet d'une évaluation dans le cadre des Premier (septembre 2001), Deuxième (décembre 2004) et Troisième (octobre 2009) Cycles d'évaluation. Les Rapports d'évaluation pertinents, ainsi que les Rapports de conformité correspondants, peuvent être consultés sur la page d'accueil du GRECO (www.coe.int/greco).

8. Le Quatrième Cycle d'évaluation en cours, lancé le 1^{er} janvier 2012, porte sur « La prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ». En choisissant ce thème, le GRECO innove et souligne la nature multidisciplinaire de son mandat. Dans le même temps, ce thème se rattache clairement aux travaux précédents du GRECO, notamment ceux du Premier Cycle d'évaluation qui mettait l'accent sur l'indépendance du pouvoir judiciaire, du Deuxième Cycle d'évaluation qui portait en particulier sur l'administration publique et du Troisième Cycle d'évaluation qui s'intéressait à la prévention de la corruption dans le contexte du financement politique.

9. Dans le cadre du Quatrième Cycle d'évaluation, les mêmes questions prioritaires sont abordées au regard des diverses catégories de personnes/fonctions faisant l'objet de cet examen, à savoir :

- les principes éthiques, règles déontologiques et conflits d'intérêts ;
- l'interdiction ou la limitation de certaines activités ;
- la déclaration du patrimoine, des revenus, du passif et des intérêts ;
- l'application des règles en vigueur ;
- la sensibilisation.

10. S'agissant des Assemblées parlementaires, l'évaluation met l'accent sur les membres des Parlements nationaux, toutes chambres confondues, que les parlementaires soient désignés à l'issue d'un scrutin direct ou indirect. Pour ce qui est du pouvoir judiciaire et des autres acteurs de la phase préliminaire ou du procès, l'évaluation s'intéresse aux procureurs et aux juges (professionnels ou non) – quel que soit le type de la juridiction où ils siègent – dès lors qu'ils relèvent de la réglementation et du droit nationaux.

11. Aux fins de la préparation du présent rapport, le GRECO s'est appuyé sur les réponses de la Bulgarie au questionnaire d'évaluation [Greco Eval IV (2014) 9F], ainsi que sur d'autres données, y compris des informations émanant de la société civile. Par ailleurs, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après « l'EEG ») a effectué une visite sur place en Bulgarie du 20 au 24 octobre 2014. Elle se composait de M^{me} Cornelia GÄDIGK, Procureur principal, ministère public de Hambourg (Allemagne), M. Vladimir LAFITSKIY, Directeur adjoint de l'Institut d'étude de la législation et de droit comparé, un organe rattaché au gouvernement de la Fédération de Russie (Fédération de Russie), M^{me} Sidonie DESSART, Vice-présidente du tribunal d'instance de Bobigny (France) et M. David WADDELL, ancien Secrétaire de l'Irish Standards Commission et Secrétaire de la Standards in Public Office Commission (Irlande). L'EEG a bénéficié de l'aide de M^{me} Liubov SAMOKHINA du Secrétariat du GRECO.

12. La visite a commencé par un échange de vues avec le ministre de la Justice. L'EEG s'est entretenue avec des membres de l'Assemblée nationale et de l'appareil judiciaire, y compris des représentants de la Cour de cassation suprême, de la Cour administrative suprême, du Bureau du procureur général, d'autres juges et procureurs, ainsi que des représentants des syndicats de juges (Union des juges de Bulgarie, Association des juges bulgares et Association des juges des tribunaux administratifs bulgares) et de procureurs (Association des procureurs de Bulgarie). Elle s'est également entretenue avec des représentants du Conseil supérieur de la justice et de ses organes auxiliaires, de la Commission pour la prévention et l'évaluation des conflits d'intérêts, de la Cour des

Comptes, de l'administration fiscale centrale et de l'Institut national de la Justice. Par ailleurs, des réunions ont été organisées avec le chapitre bulgare de Transparency International, l'Institut « Open Society » de Sofia, la Fondation « Bulgarian Institute for Legal Initiatives », le Centre d'études sur la démocratie, ainsi qu'avec des représentants de la Chambre bulgare du commerce et de l'industrie, de l'Association des industriels bulgares et de la Confédération des employeurs et des industriels.

13. Le principal objectif du présent rapport est d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités bulgares en vue de prévenir la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, ainsi que de renforcer l'intégrité perçue et réelle des intéressés. Le rapport contient une analyse critique de la situation prévalant dans le pays et reflète les efforts déployés par les principales parties concernées ; il identifie également les lacunes possibles et formule des recommandations en vue d'accomplir des progrès supplémentaires. Conformément à la pratique observée par le GRECO, les recommandations énoncées dans le présent rapport s'adressent aux autorités nationales, à charge pour celles-ci de déterminer les institutions/organes chargés d'adopter les mesures requises. La Bulgarie devra rendre compte, dans un délai de 18 mois à compter de l'adoption du présent rapport, de l'action qu'elle a menée pour donner suite aux recommandations formulées.

II. CONTEXTE

14. La prévention et la lutte contre la corruption constituent depuis longtemps une priorité en Bulgarie. Au cours des 10 dernières années, des ressources importantes ont été affectées au renforcement de l'intégrité, de la transparence et de la responsabilisation au sein des institutions publiques. Il n'en reste pas moins que les résultats avérés de cette lutte sont maigres et dispersés et que l'on attend toujours une percée appréciable. S'attaquer – de manière cohérente, approfondie et réellement efficace – à ce qui est perçu comme un problème systémique affectant aussi bien les secteurs public que privé constitue un défi de longue date. Pendant la période étudiée, les niveaux de la perception de la corruption par le grand public sont demeurés relativement stables et il a fallu attendre l'adhésion de la Bulgarie à l'UE en 2007 pour voir quelques progrès.

15. Il n'est pas surprenant de constater que la corruption continue à être perçue comme un « problème majeur » dans l'ensemble de la société : 97 % des personnes ayant répondu en 2009 et 95 % de celles ayant répondu en 2011 partagent cette opinion (alors que pour les mêmes années, la moyenne dans l'UE s'établissait à 78 et 74 %, respectivement)¹. En 2013, 84 % des Bulgares estimaient que la corruption est répandue dans leur pays (contre 76 % en moyenne dans l'UE) et 82 % que les institutions publiques nationales sont corrompues. Parmi les organismes les plus cités figurent la police et les douanes (67 %), les tribunaux (58 %) et les services chargés de délivrer des permis de construire (46 %) ou d'attribuer des marchés publics (42 %)². Le pourcentage de personnes ayant répondu à l'enquête et estimant avoir été personnellement touchées par la corruption a baissé en 2013 par rapport à 2011, puisqu'il s'établit à -24 points de pourcentage, soit 21% contre 26 % pour la moyenne dans l'UE.

16. Les interlocuteurs rencontrés sur place sont d'avis que le système judiciaire demeure l'une des institutions réputées les moins fiables et il est perçu comme particulièrement vulnérable aux influences extérieures indues et à la corruption³. En 2013, seuls 7 % des personnes ayant répondu ont mentionné le système judiciaire comme l'instance à laquelle ils feraient le plus confiance pour traiter une plainte liée à la corruption⁴. Les allégations d'acceptation de pots-de-vin sont corroborées par des enquêtes révélant notamment qu'en 2011 un citoyen sur quatre avait offert de l'argent, un cadeau ou une faveur à un juge, contre seulement un sur cinq en 2010⁵. Le manque d'indépendance du système s'expliquerait par les efforts déployés par les milieux politiques, les milieux d'affaires et des groupes financiers pour contrôler la nomination des hauts magistrats, ainsi que par des pratiques douteuses solidement enracinées – relevant du népotisme et du trafic d'influence – de nature à rendre le processus décisionnel imprévisible⁶. Selon le ministre de la Justice, avec lequel l'EEG s'est entretenue, la corruption dans l'appareil judiciaire revêtirait moins la forme de la remise de pots-de-vin à des juges que celle de l'exercice d'influences indues concernant les questions d'évolution de carrière, d'allocation de prestations liées au travail, de répartition des affaires et de recours abusif à des procédures disciplinaires.

17. L'étroitesse des liens entre les milieux d'affaires et les hommes politiques a été jugée préoccupante par 83 % des personnes ayant répondu à l'enquête en 2013 et pourrait expliquer⁷ les soupçons d'exercice par de puissants intérêts économiques et politiques d'une influence sur les parlementaires dans le cadre de leur fonction législative

¹ ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_325_en.pdf et

ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf.

² ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf

³ Voir aussi, par exemple, www.bili-bg.org/cdir/bili-bg.org/files/INDEX_FINAL_ENGLISH.pdf, pages 94 et 96.

⁴ ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf.

⁵ www.euractiv.com/europes-east/corruption-bulgaria-year-report-news-514996.

⁶ "Corruption and anti-corruption in Bulgaria (2012-2013)", *Policy Brief No. 43*, novembre 2013 et www.business-anti-corruption.com/country-profiles/europe-central-asia/bulgaria/land-administration.aspx

⁷ ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf.

(afin qu'ils adoptent des lois sans motif valable et également sans vraiment connaître le dossier ni avoir mené un débat public digne de ce nom)⁸. Le manque de politique législative stratégique menacerait également l'autonomie du Parlement vis-à-vis de l'exécutif : la pléthore d'amendements et de décrets proposés par ce dernier viserait systématiquement à renforcer le rôle dominant du gouvernement et à accroître ses pouvoirs discrétionnaires dans des domaines vitaux de la politique⁹. L'instabilité et l'imprévisibilité consécutives du cadre réglementaire ont généré un sentiment d'insécurité, particulièrement au sein des milieux d'affaires¹⁰. De plus, la nomination de députés à des fonctions publiques importantes, y compris au sein d'instances judiciaires et d'organes chargés de lutter contre la corruption, n'a pas manqué de soulever à plusieurs reprises des controverses et d'amener les intéressés à démissionner (après l'intervention ou la réaction des autorités de l'UE dans les cas les plus emblématiques)¹¹.

18. Le cadre législatif de la lutte contre la corruption se compose de deux lois principales : la Loi de 2008 sur la prévention et la détection des conflits d'intérêts et la Loi de 2000 sur la transparence du patrimoine des personnes occupant une haute fonction publique ou un autre poste important (le caractère adéquat et l'efficacité des dispositions de ces deux instruments en ce qui concerne les députés, les juges et les procureurs sont analysés dans les sections suivantes du présent rapport). Des efforts en matière de lutte contre la corruption ont été déployés très récemment dans le cadre de la Stratégie intégrée de 2009 pour la prévention et la répression de la corruption, ainsi que du Plan d'action 2011-2012 préparé par la Commission pour la prévention et la répression de la corruption présidée par le ministre de l'Intérieur¹². Depuis 2010, la responsabilité de l'évaluation des risques au sein des institutions publiques et du renforcement de la prévention de la corruption au sein des trois branches du pouvoir de manière coordonnée et sur la base de méthodes innovantes incombe au Centre de prévention et de répression de la corruption et de la criminalité organisée qui dépend du Conseil des ministres¹³. En l'absence de résultats manifestes, il est prévu de revoir le mandat du Centre dans le contexte de la nouvelle stratégie anticorruption en cours d'élaboration.

19. Globalement, la confiance du public dans les organes spécialisés chargés de lutter contre la corruption et dans le système de justice pénale demeure d'autant plus faible que les auteurs d'actes de corruption sont perçus comme jouissant de l'impunité¹⁴. En 2008, l'Agence d'État pour la sécurité nationale s'est vu conférer les pouvoirs requis pour lutter contre la corruption à un haut niveau. Pourtant, la restructuration et les mouvements de personnel qu'elle et le ministère de l'Intérieur ont connu en 2013 ont provoqué un tollé général et généré des soupçons concernant l'allégeance politique des fonctionnaires chargés de lutter contre la corruption, ainsi que la continuité de l'action menée dans ce domaine. En 2013 et 2014, de nouvelles unités spécialisées ont été établies au sein du Bureau du procureur de la Cour de cassation suprême afin d'enquêter sur les infractions pénales commises par des magistrats et de hauts fonctionnaires, y compris des députés (ces unités comprennent également des membres de l'Agence d'État pour la sécurité nationale). La plupart des gens continuent à penser que la corruption n'est pas poursuivie efficacement : les mesures seraient sélectives, les affaires ne seraient pas correctement résolues et les enquêtes souvent motivées par des raisons politiques et ouvertes après que le suspect a cessé d'exercer ses fonctions¹⁵. En 2013,

⁸ "Corruption and anti-corruption in Bulgaria (2012-2013)", *Policy Brief No. 43*, novembre 2013

⁹ Le ratio moyen décrets/loi est de 12:1, mais certaines lois ont fait l'objet de 91 décrets.

Voir www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/bulgaria_2011, p. 40.

¹⁰ www.novinite.com/articles/134999/Bulgarian+Business+Outraged+by+Govt+Corruption+-+Poll

¹¹ See www.inge-graessle.eu/view-aktuelles/items/439 et "Corruption and anti-corruption in Bulgaria (2012-2013)", *Policy Brief No. 43*, novembre 2013.

¹² Le 27 février 2015, le Gouvernement a adopté de nouvelles Lignes directrices et priorités stratégiques pour la prévention et la lutte contre la corruption.

¹³ borkor.government.bg/en/page/11.

¹⁴ "Corruption and anti-corruption in Bulgaria (2012-2013)", *Policy Brief No. 43*, novembre 2013

¹⁵ "Corruption and anti-corruption in Bulgaria (2012-2013)", *Policy Brief No. 43*, novembre 2013

seuls 16 % des personnes ayant répondu à l'enquête jugeaient de manière positive les efforts déployés en matière de lutte contre la corruption (contre 23 % en moyenne pour l'ensemble de l'UE) et seuls 9 % estimaient les poursuites engagées suffisantes pour décourager les pratiques de corruption. La proportion des personnes interrogées pensant que les mesures sont appliquées de manière impartiale et sans arrière-pensée était de 12 %, tandis que 82 % des répondants étaient d'avis que la corruption à un haut niveau n'était pas poursuivie suffisamment¹⁶.

20. Depuis l'adhésion de la Bulgarie à l'UE, la Commission européenne rend régulièrement compte des efforts menés par ce pays pour prévenir et combattre la corruption et la criminalité organisée, ainsi que pour réformer son système judiciaire dans le cadre d'un « mécanisme spécial de coopération et de vérification ».

¹⁶ ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf.

III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES

Aperçu du système parlementaire

21. La Bulgarie est une république parlementaire dotée d'un système multipartite. Sa Constitution, qui remonte à 1991, a été modifiée pour la dernière fois en 2007. Le Parlement comporte une seule chambre, l'Assemblée nationale (*Narodno Sabranie*), composée de 240 membres élus pour un mandat de quatre ans dans le cadre d'un scrutin général, égal et direct à bulletin secret. L'élection se fait à la proportionnelle sur des listes de candidats enregistrées dans des circonscriptions plurinominales par : (1) des partis et des coalitions et 2) des comités de nomination de candidats indépendants. Tout citoyen de plus de 18 ans, à l'exception de ceux reconnus comme incapables majeurs par un tribunal ou purgeant une peine d'emprisonnement, a le droit de vote et tout citoyen de plus de 21 ans jouissant du droit de vote et n'ayant pas une deuxième nationalité peut poser sa candidature.

22. L'indépendance de l'Assemblée est garantie par la Constitution. Il s'agit d'un organe permanent doté du pouvoir discrétionnaire de fixer son propre budget, ainsi que le calendrier de ses vacances. L'Assemblée exerce le pouvoir législatif et supervise les députés. L'indépendance des élus du peuple est garantie par l'interdiction des mandats impératifs, l'obligation d'agir conformément à la Constitution et à la loi en accord avec leur conscience et leurs convictions, et l'immunité. Chaque député représente non seulement sa circonscription, mais toute la population.

23. Le mandat d'un député prend fin en cas de démission, de jugement exécutoire condamnant l'intéressé à une peine d'emprisonnement au titre d'une infraction intentionnelle ou, si une telle sanction n'est pas différée, d'inéligibilité, d'incompatibilité ou de décès¹⁷. En cas de nomination à un poste ministériel, le mandat du député concerné ne prend pas fin, il est uniquement suspendu.

24. L'Assemblée est présidée par un président et trois vice-présidents qui, avec les chefs des huit groupes parlementaires¹⁸, forment le Conseil du Président. Elle élit parmi ses membres des commissions permanentes et *ad hoc* ; son organisation interne et ses méthodes de travail sont régies par son Règlement, dont la dernière version a été adoptée après les dernières élections tenues le 5 octobre 2014. Ce texte est entré en vigueur le 25 novembre 2014, c'est-à-dire après la visite de l'EEG.

25. Depuis les dernières élections, l'Assemblée se compose des partis politiques suivants : « Citoyens pour le développement européen de la Bulgarie (GERB) » (84), « BSP – Bulgarie de gauche » (39), « Mouvement pour les droits et libertés » (36), « Bloc réformateur » (23), « Front patriotique » (18), « Bulgarie sans censure » (14), « Ataka » (11) et « Alternative pour la renaissance bulgare » (11). On compte 49 femmes parmi les élus, dont l'une occupe le poste de présidente de l'Assemblée, une autre celui de vice-présidente et cinq celui de présidente d'une commission.

Transparence du processus législatif

26. Le droit de présenter des propositions de loi est accordé à chaque député ainsi qu'au Conseil des ministres. Les textes soumis par ce dernier doivent être conformes à la Loi de 1973 sur les actes normatifs (LNA). Ils doivent notamment être rédigés en tenant compte des principes de justification, de stabilité et d'ouverture et de coordination et, avant d'être présentés au Conseil, être publiés sur le site Web de l'institution concernée (par exemple un ministère) accompagnés de leur rapport explicatif. Les parties

¹⁷ La résiliation suppose dans les deux premiers cas une résolution de l'Assemblée et, en cas d'inéligibilité et d'incompatibilité, un jugement de la Cour constitutionnelle.

¹⁸ Ces groupes doivent comprendre au moins 10 membres.

potentiellement affectées par le projet doivent disposer d'au moins 14 jours pour soumettre leurs propositions et déclarations. Les projets de loi présentés par le gouvernement peuvent également être publiés et discutés sur un portail de consultation publique créé spécialement à cet effet (www.strategy.bg/).

27. Les propositions/projets de loi et leurs rapports explicatifs sont soumis au président de l'Assemblée et enregistrés dans un registre public (www.parliament.bg/bg/bills). Ils sont transmis dans un délai de trois jours à des commissions permanentes et une commission saisie pour rapport est désignée. La responsabilité du dialogue avec la société civile incombe à la Commission pour l'interaction avec les organisations et mouvements civils, laquelle est chargée d'organiser des auditions publiques sur les questions présentant un intérêt public manifeste et rendre compte à la commission saisie pour rapport des conclusions des débats. Tout mouvement ou organisation de la société civile et tout particulier peut envoyer une opinion écrite sur un projet/une proposition de loi en préparation, laquelle doit être reprise sur le site Web de la commission saisie pour rapport et diffusée auprès des membres de cet organe. La commission pour l'interaction avec les organisations et mouvements civils est, en outre, obligée de répondre aux plaintes et aux propositions émanant de ces organisations et mouvements¹⁹, même si le format précis de cette réponse n'est pas fixé par la loi, et de préparer des réponses écrites aux plaintes écrites déposées par tout citoyen, dès lors qu'elles ne sont pas anonymes, conformément aux dispositions du Code de procédure administrative²⁰. En ce qui concerne les propositions de loi déposées par un ou plusieurs députés, la procédure prévoit de solliciter l'avis du Conseil des ministres ou du ministère compétent dans certains cas²¹. Une fois la proposition déposée, son rapport en vue de la première lecture doit être rédigé et placé sur le site Web de la commission saisie pour rapport. Ce document analyse les conséquences prévisibles, notamment financières, de la future application éventuelle de la proposition de loi et résume les opinions exprimées, y compris celles des organisations et mouvements civils et de la commission elle-même.

28. En règle générale, les projets et propositions de loi font l'objet d'un débat et de deux votes tenus pendant des séances séparées²². En vue du vote en deuxième lecture, toutes les motions écrites déposées par un député conformément à la procédure spéciale doivent être postées sur le site Web de la commission saisie pour rapport, de même que le rapport circonstancié de cette dernière et le texte du projet ou de la proposition de loi. À ce stade, il est parfois requis de solliciter de nouveau l'opinion écrite des organisations et mouvements de la société civile.

29. Les séances du Parlement sont ouvertes au public. N'importe qui peut assister (des sièges sont spécialement réservés au public) à son gré à une séance de l'Assemblée, conformément aux règles fixées par le président. Les séances à huis clos ne sont autorisées que lorsque le débat porte sur des questions relevant des intérêts de l'État ou des documents classés ou bien si le président de l'Assemblée, un dixième de ses membres ou le Conseil des ministres en font la demande. Les résolutions adoptées dans le cadre d'une séance tenue à huis clos sont publiques. Les lois et autres actes sont généralement votés à la majorité des députés présents. Le vote est ouvert, sauf si l'Assemblée en décide autrement à la demande d'un groupe parlementaire ou d'au moins un dixième de ses membres. Les résultats du vote sont annoncés immédiatement. Les débats sont intégralement retranscrits sur le site Web de l'Assemblée dans un délai maximum de sept jours, en même temps que le texte des projets/propositions de loi, des amendements, des rapports explicatifs et de la version imprimée des résultats des votes

¹⁹ Article 41 (5) des Règles de procédure de 2014.

²⁰ Article 27 du Règlement intérieur de la Commission.

²¹ Une réponse doit être communiquée dans les deux semaines. À l'issue de ce délai, le texte du projet/de la proposition est diffusé aux membres du comité de rapporteurs et placé sur le site Web de celui-ci.

²² En première lecture, le projet/la proposition de loi est débattu sur le principe et dans son intégralité alors que, en deuxième lecture, il/elle est débattu(e) chapitre par chapitre, titre par titre ou paragraphe par paragraphe.

électroniques. Un compte rendu est également rédigé. Les sessions sont diffusées en direct sur le site Web de l'Assemblée et, à condition que cette dernière adopte une résolution à cet effet, sur la radio et la télévision nationale ainsi que sur la chaîne de télévision parlementaire. Cette diffusion en direct est obligatoire concernant les séances consacrées au contrôle parlementaire.

30. Les réunions des commissions sont généralement ouvertes au public et peuvent être suivies en direct sur le site Web de l'Assemblée²³, à l'exception de celles portant sur les activités des services de sécurité, la surveillance spéciale et l'accès aux données. Une commission peut valablement siéger dès que plus de la moitié de ses membres sont présents, les décisions étant prises à la majorité. Les comptes rendus des réunions ouvertes sont publiés et peuvent être consultés sur le site Web de l'Assemblée. Un compte rendu résumé de chaque réunion est également élaboré et répertorie les décisions adoptées. Les réunions des commissions permanentes sont également intégralement transcrites et leur compte rendu *in extenso* posté dans un délai de sept jours, à moins que la réunion ne se soit tenue à huis clos et qu'une procédure spéciale s'applique. Toute personne concernée par les questions examinées peut participer à une séance de la commission à condition d'y être invitée par des membres de cet organe. De plus, des représentants d'un syndicat, d'une association professionnelle, d'une association patronale ou d'une organisation de la société civile peuvent de leur propre initiative assister à des réunions, envoyer des opinions écrites et participer aux délibérations visant leur domaine d'activité. Les réunions des commissions sont également ouvertes aux journalistes accrédités ou disposant d'une autorisation d'accès. Tous ces participants extérieurs sont tenus de se conformer à la politique d'accès de l'Assemblée et de la commission en question, ainsi qu'aux règles de protection des informations classées et des informations relatives à la vie privée ou de nature à porter atteinte à la réputation d'un citoyen.

31. Le Règlement régit les relations des députés avec des tiers, y compris des lobbyistes, en interdisant aux intéressés d'exercer leurs fonctions en faveur des intérêts privés d'une personne quelconque et d'être en situation de dépendance financière ou autre dès lors que cette situation pourrait influencer sur la manière dont ils s'acquittent des devoirs de leur charge. Les députés sont également tenus de déclarer leurs intérêts privés pertinents *ad hoc* – lorsqu'ils déposent une proposition de loi, font une déclaration ou votent – conformément à la Loi sur la prévention et la détection des conflits d'intérêts (pour plus de détails, voir plus bas la section consacrée à cet instrument). Le nom des consultants ayant participé aux processus d'élaboration, de délibération et d'adoption des projets ou propositions de loi et le nom de tous les participants ayant assisté aux sessions de la commission doivent être consignés dans un registre²⁴.

32. La loi adoptée est envoyée au Président de la République qui signe un décret de promulgation. La loi doit être publiée au Journal officiel dans un délai de 15 jours à compter de la date de son adoption et, en règle générale, entre en vigueur dans un délai de trois jours à compter de la date de sa promulgation.

33. Globalement, le cadre normatif régissant le processus législatif peut être qualifié de solide et le processus lui-même apparaît largement transparent. Le Règlement adopté en 2014 constitue un progrès par rapport à celui de 2013 qui était en vigueur au moment de la visite sur place, et garantissait déjà la possibilité d'assister aux séances et d'accéder aux projets/propositions de loi tels qu'ils étaient consignés dans un registre

²³ Toutes les réunions de la Commission pour l'interaction avec les organisations et les mouvements de la société civile doivent être retransmises en direct sur le site Web de l'Assemblée.

²⁴ Articles 29 (1) 140 (1), 141 (1) et 147 des Règles de procédure de 2014. Le registre a été rendu accessible au public après la visite sur place. Il se compose de trois volets : la liste des consultants des parlementaires (www.parliament.bg/bg/parliamentaryregister/1), la liste des consultants des groupes parlementaires (www.parliament.bg/bg/parliamentaryregister/2) et la liste des consultants des commissions parlementaires (www.parliament.bg/bg/parliamentaryregister/3).

public. Premièrement, les diverses conditions applicables à la soumission d'un projet ou d'une proposition de loi ont été harmonisées : dans le régime précédent, les propositions de loi présentées par un député devaient être uniquement soumises avec des prévisions concernant les implications (notamment financières) probables de leur application²⁵, tandis que les projets de loi présentés par le Conseil des ministres étaient soumis à des exigences plus strictes par la Loi sur les actes normatifs²⁶. En vertu du Règlement de 2014, les commissions saisies pour rapport doivent évaluer la conformité de tous les projets ou propositions de loi aux critères énoncés par la Loi sur les actes normatifs pendant la première lecture et éliminer toute anomalie dans un délai de sept jours. Une initiative a également été lancée de manière à réduire les risques que la finalité originale d'un projet ou d'une proposition de loi soit détournée avant la deuxième lecture. Les députés sont tenus de présenter leurs motions en vue du débat en seconde lecture par écrit et selon une procédure spéciale destinée à faciliter la transparence. L'examen et le vote d'amendements incompatibles avec les principes et la portée du projet ou de la proposition adopté en première lecture, ainsi que de motions s'écarter sensiblement de celles reprises à son compte par la commission saisie pour rapport, sont interdits. En outre, des tentatives ont été faites en vue de réglementer – pour la première fois – les relations des députés avec des tiers et un registre public a été établi afin de consigner toutes les interventions de consultants externes. Malgré ces efforts louables, la transparence, le caractère inclusif et la qualité du processus pourraient être encore améliorés dans plusieurs domaines.

34. Le Règlement de 2013 comme celui de 2014 se distinguent par la possibilité d'une participation élargie du public au processus législatif et la désignation d'une commission chargée d'interagir avec la société civile. Néanmoins, « la capacité d'écoute » par l'Assemblée des voix extérieures serait restée faible (et se situerait à moins de 10 % selon certaines estimations). Les interlocuteurs de l'EEG ont fait état d'une participation active à diverses séances, tout en insistant sur l'effet marginal de ce processus, dans la mesure où la plupart des propositions émises ont été négligées ou abandonnées sans la moindre explication, ce qui n'a pas manqué de faire naître des soupçons concernant une influence importante des groupes de pression, des conflits d'intérêts cachés et des actes de corruption commis par les députés. De même, l'obligation pour la Commission pour l'interaction avec les organisations et les mouvements de la société civile de répondre aux plaintes et propositions émanant de la société civile²⁷ ne serait pas respectée en pratique, tandis que toutes les autres commissions permanentes ont mis en place des mécanismes différents pour communiquer avec la société civile, et ces autres commissions auraient semble-t-il omis de rendre compte sur les propositions des organisations et entités non gouvernementales intéressées. De plus, la participation réelle du public se heurte à l'obstacle que constituent les délais très serrés prévus pour l'examen d'un projet ou d'une proposition de loi : l'examen en commission doit se tenir au plus tôt vingt-quatre heures et au plus tard trois semaines après la réception du texte par les membres de la commission et, en ce qui concerne l'examen en séance plénière,

²⁵ Article 72 (2) des Règles de procédure de 2013.

²⁶ En vertu de l'article 28 de la Loi sur les actes normatifs, le rapport explicatif accompagnant le projet de loi doit indiquer : 1) les raisons de son adoption, 2) les objectifs poursuivis, 3) les moyens financiers et autres nécessaires à son application, 4) les résultats escomptés de son application, y compris du point de vue financier, et 5) l'évaluation de sa compatibilité avec le droit de l'UE. Lorsque le rapport ne contient pas ces éléments d'information, le projet de loi risque de ne pas être approuvé par le Conseil des ministres.

²⁷ Ainsi, c'est le Chef de la Commission de l'agriculture et des denrées alimentaires qui est responsable de l'interaction avec la société civile au nom de la Commission, et des représentants de groupements civiques, syndicaux, du commerce et autres doivent lui adresser par écrit leurs demandes en vue d'assister aux séances de la Commission. Il en va de même pour la Commission sur la culture et les médias, qui peut établir également des conseils citoyens comprenant des représentants d'organisations et mouvements citoyens. Ces conseils doivent se réunir une fois par mois. Le Chef de la Commission sur les questions européennes et la supervision des fonds européens a le droit d'inviter aux sessions de la commission des personnes à titre individuel ou des personnes morales qui ont un avis sur la question en débat. Cette Commission est également aidée dans ses activités par un Conseil de consultation du public, qui a des fonctions consultatives. Le règlement intérieur de la Commission des questions juridiques n'est pas accessible sur le site web de l'Assemblée et n'a pas pu être analysé.

pas plus tard que vingt-quatre heures après le début de la séance (que ce soit en première ou en deuxième lecture)²⁸. La pratique fréquente de tenir un débat dans les 24 heures suivant la réception du projet ou de la proposition de loi a été critiquée comme gênant l'implication effective de toutes les parties intéressées et le contrôle de la qualité ou l'amélioration du texte présenté. Au vu de ce qui précède et afin d'accroître la transparence, l'ouverture et la qualité du processus législatif, **le GRECO recommande de veiller à i) l'application efficace en pratique des dispositions du Règlement régissant l'interaction entre l'Assemblée et la société civile, les entités commerciales et non commerciales et la participation des citoyens au processus législatif ; et ii) l'adoption de délais plus adéquats en ce qui concerne l'examen des projets ou propositions de loi par l'Assemblée, de manière à garantir la concertation utile et efficace avec toutes les parties intéressées.** De manière plus générale, trop de règles différentes semblent régir l'interaction de l'Assemblée avec la société civile, ce qui rend les interrelations difficiles et complexes. Le GRECO est d'avis qu'il serait plus approprié d'élaborer une politique cohérente et unifiée concernant la coopération avec la société civile et d'intégrer un ensemble de normes de base dans le Règlement. Cela faciliterait une plus grande transparence et mettrait en place un mécanisme de coopération entre le public et le parlement qui fonctionne réellement, au lieu de donner simplement l'impression d'un bon fonctionnement.

35. En ce qui concerne l'interaction entre les députés et les tiers, les groupes de pression exerceraient en toute discrétion une influence indue importante sur la législation primaire et les règlements d'application (notamment dans les domaines de l'énergie, des carburants, de la sylviculture, de la banque et des douanes). L'impossibilité d'identifier les modifications dues aux lobbyistes a généré un sentiment d'opacité et explique une bonne partie des critiques dénonçant l'accès inégal au processus législatif. Au moins deux initiatives visant à adopter une Loi sur le lobbying ont échoué au cours des dernières années. De ce point de vue, le Règlement de 2014 représente un progrès notable : l'insertion d'une section intitulée « Règles éthiques de conduite » (voir plus bas) constitue la toute première tentative de définition d'une conduite parlementaire éthique et, notamment, de réglementation des relations entre les députés d'une part et les lobbyistes ou d'autres tierces parties – animés éventuellement du désir de faire prévaloir leurs intérêts étroits sur le bien de la nation – d'autre part. Pourtant, l'exigence d'ouverture et de transparence du processus législatif ne sera pas totalement respectée tant qu'il ne sera pas possible d'identifier les groupes d'intérêts, entreprises et autres parties cherchant à défendre des intérêts sectoriels et susceptibles d'influencer le contenu des projets ou propositions de loi par l'intermédiaire de certains députés. Les autorités sont donc encouragées à explorer régulièrement les divers moyens d'accroître la transparence de l'influence de tierces parties sur les projets ou les propositions de loi examinés. En ce qui concerne les lacunes en matière d'application des règles relatives à la conduite éthique et aux conflits d'intérêts, cette question est examinée à d'autres endroits du présent rapport (voir les paragraphes 42 et 43, ainsi que les paragraphes 60 à 62).

36. De manière plus générale, les modifications fréquentes et l'application déficiente ont souvent été citées comme des facteurs portant atteinte à la stabilité de la législation bulgare et au principe de sécurité juridique. D'aucuns ont notamment mentionné des cas d'application rétroactive d'une loi. Les décrets seraient fréquemment modifiés, eux aussi, et considérés comme prévalant sur la législation primaire dans la hiérarchie des textes. L'évaluation de l'impact – à la fois au stade préparatoire et une fois le texte entré en vigueur – demeure l'exception. Comme indiqué plus haut, le Règlement de 2014 impose le contrôle de la conformité de chaque projet ou proposition de loi aux critères fixés par la Loi sur les actes normatifs pendant la première lecture. Toutefois, en l'absence de tout moyen de renvoi d'un texte ne répondant pas à ces exigences à son auteur, le risque est grand de voir le processus de vérification assimilé à une pure formalité ayant pour

²⁸ Articles 75 (1) et 76 (1) du Règlement de 2014. On retrouvait déjà cette disposition dans celui de 2013.

principal résultat de contraindre la commission saisie pour rapport à travailler sous pression (dans la mesure où toutes les incohérences doivent être éliminées dans un délai de sept jours). Les autorités pourraient donc envisager de procéder à une évaluation préliminaire de l'impact du projet ou de la proposition de loi à un stade plus précoce, par exemple *avant* la première lecture. Une telle pratique permettrait non seulement à l'Assemblée de mieux connaître le dossier et de renforcer son pouvoir législatif, mais également d'apaiser les craintes relatives à l'écart considérable entre le nombre de propositions de loi déposées par les députés et celui des lois finalement adoptées.

Rémunération et avantages matériels

37. Le salaire mensuel de base d'un député ordinaire s'élève à 2 700 BGN (1 350 EUR), soit trois fois le salaire mensuel moyen d'un salarié du secteur public. Il est ajusté tous les trimestres sur la base des calculs de l'Institut national des statistiques. Il est interdit aux députés de percevoir la moindre rémunération au titre d'un autre emploi. Le supplément de salaire est de 55% pour le président de l'Assemblée, 45% pour son vice-président, 35 % pour les présidents d'une commission permanente et les chefs d'un groupe parlementaire, 25 % pour les vice-présidents de commission, 15 % pour les membres d'une commission permanente, 10 % pour les secrétaires parlementaires²⁹ et pas plus de 5 % (selon un barème calculé en fonction du temps passé à s'acquitter de la fonction) pour les membres d'une commission *ad hoc* ou d'un groupe de travail, la décision dépendant dans chaque cas du prorata du temps consacré aux travaux. Le fait d'occuper simultanément plusieurs de ces fonctions ne donne droit qu'à un seul supplément de salaire (le plus élevé parmi ceux auxquels l'intéressé a droit). Des primes sont versées en fonction de l'ancienneté (1% par an), du niveau d'études (10 % pour un doctorat et 15 % pour un diplôme scientifique) et de l'exécution de tâches considérées comme « des priorités nationales ». Les députés sont tenus d'assister aux réunions du Parlement et toute absence sans raison valable entraîne la déduction d'un jour de salaire (et de la partie correspondante de la prime éventuelle). En 2013, le salaire annuel moyen en Bulgarie était de 9 690 BGN (4 845 EUR).

38. Les voyages d'un député sur le territoire de la Bulgarie sont remboursés, avec certaines limitations concernant les voyages aériens. Les députés qui ne disposent pas d'un logement dans le Grand Sofia disposent gratuitement d'un logement pendant toute la durée de leur mandat. Lorsqu'il visite sa circonscription, chaque député a droit à une nuit d'hôtel et à un forfait journalier (*per diem*). En outre, il bénéficie d'un bureau totalement équipé à Sofia et d'un site Web personnel. Les groupes parlementaires et les députés indépendants perçoivent une allocation supplémentaire (égale à deux tiers de leur salaire mensuel de base) destinée à couvrir les frais représentés par le recrutement d'assistants et de consultants³⁰, la préparation d'avis d'experts, etc. L'usage de cette somme forfaitaire fait l'objet d'un contrôle trimestriel interne concernant les groupes parlementaires et d'un contrôle public concernant les députés indépendants (les résultats dudit contrôle étant obligatoirement postés chaque trimestre sur le site Web personnel du député en question, tandis que les groupes parlementaires peuvent opter pour ce moyen, mais n'y sont pas tenus). Le budget de fonctionnement du bureau d'un député ne peut provenir que de ressources publiques.

39. Le respect des dispositions est vérifié en interne par la Direction du budget et des finances du Parlement au moment de la préparation des rapports annuels des flux de trésorerie. Le rapport est soumis pour commentaires à la Sous-commission de responsabilisation du secteur public (qui dépend de la Commission du budget et des finances) avant d'être examiné et adopté par l'Assemblée dans un délai de six mois à

²⁹ L'Assemblée élit huit secrétaires de ce type parmi les députés. Ils sont chargés de contrôler l'assiduité des députés et aident à vérifier le quorum, ainsi qu'à organiser les actes et à compter les voix.

³⁰ Les Règles de procédure de 2014 prévoient qu'un député n'a pas droit à plus de trois assistants ne faisant pas partie de l'administration. L'Assemblée tient à jour un registre public de ces assistants, ainsi que des consultants participants à l'élaboration, la discussion et l'adoption des documents et des actes parlementaires.

compter de la fin de l'année calendaire. Les contrôles externes sont effectués par la Cour des comptes qui rend compte à l'Assemblée.

Principes éthiques et règles de conduite

40. Au moment de la visite sur place, les normes de conduite applicables aux députés étaient éparpillées entre plusieurs textes législatifs, dont : la Constitution (prestation de serment, obligation de représenter l'ensemble de la population et d'agir dans le respect de la Constitution et de la loi, incompatibilités), le Règlement de 2013 (incompatibilités, cadeaux, conduite et discipline), la Loi sur la prévention et la détection des conflits d'intérêts (déclaration des incompatibilités et des intérêts privés), la Loi de 2000 sur la transparence du patrimoine des personnes occupant une haute fonction publique ou un autre poste important (déclaration de patrimoine) et le Code pénal (dispositions relatives à la corruption, l'abus de pouvoir, le trafic d'influence et la divulgation d'informations classées). Malgré plusieurs tentatives en ce sens, les députés, étant satisfaits des règles en place, se sont montrés réticents à l'idée d'adopter un code de conduite, une attitude qui a généré certaines inquiétudes dans le public.

41. En novembre 2014, à titre de remplacement de ce qui était perçu comme un Code indicatif et non contraignant, une section consacrée aux « Règles éthiques de conduite » a été insérée dans le nouveau Règlement. Elle regroupe sous un seul titre les principes censés guider l'exercice par les députés des devoirs de leur charge (respect de l'État de droit, protection de l'intérêt général, impartialité, ouverture, reddition de comptes et transparence), ainsi que les obligations spécifiques imposées par le Règlement. La responsabilité de l'établissement des manquements aux principes éthiques, de l'adoption des décisions et de la communication du matériel pertinent aux organes compétents incombe à la Commission pour la lutte contre la corruption et les conflits d'intérêts et la promotion d'une éthique parlementaire (ACCIPEC selon son acronyme anglais) qui a adopté des dispositions d'application distinctes pour cette section le 22 janvier 2015. Tout député intéressé peut exprimer son avis sur une décision de la Commission, auquel cas les deux textes sont consignés dans un registre public.

42. L'inclusion de normes pour une conduite parlementaire éthique dans le Règlement contraignant reflète l'évolution cruciale de la position de l'Assemblée sur les questions d'intégrité et traduit une volonté politique de comprendre et de mieux s'approprier lesdites normes. Le Règlement non seulement codifie les principes éthiques et les normes de conduite applicables aux députés, mais crée aussi un mécanisme conçu pour identifier les manquements et en faire part au public. Tout système solide d'intégrité suppose toutefois une application efficace et notamment la capacité de faire toute la lumière sur les fautes éventuelles et d'infliger une peine appropriée à leur auteur. De ce point de vue, les principaux éléments du nouveau système d'intégrité n'ont pas pu être évalués dans la mesure où la réglementation d'application a été adoptée après la visite de l'EEG et où l'organe de surveillance est censé déployer des efforts proactifs pour lutter contre les pratiques contraires à l'éthique. En ce qui concerne les peines applicables, la situation est plutôt floue. La plupart des manquements à l'éthique relèvent de régimes établis par des lois distinctes (c'est le cas notamment, de la non-déclaration de patrimoine ou d'intérêts privés) qui ne sont pas systématiquement mentionnées. Cette lacune et le fait que les mesures disciplinaires envisagées par le Règlement ne s'appliquent pas en cas de manquement à l'éthique (voir plus bas pour plus de détails) peuvent être la source de malentendus. De même, on ne sait pas si les décisions de l'ACCIPEC établissant des violations sont contraignantes pour les organes de surveillance compétents en la matière. Si tel n'était pas le cas, une jurisprudence incohérente pourrait voir le jour. Par conséquent, il serait utile que les organes de surveillance compétents associent chaque manquement aux règles éthiques à un régime de sanctions spécifique et clarifient le statut des décisions rendues par la Commission en la matière.

43. De plus, compte tenu du fait que les prérequis de toute conduite éthique ont été définis assez récemment et n'ont pas encore été totalement intégrés par l'ensemble des députés, il est crucial d'investir des ressources importantes dans la sensibilisation des parlementaires à leurs obligations et aux attentes associées à leur fonction. Une telle approche devrait englober la possibilité de bénéficier de consignes et de conseils individuels (éventuellement à titre confidentiel) concernant les dilemmes éthiques et d'autres problèmes analogues, ainsi que de consacrer régulièrement des débats aux questions d'intégrité, donner des orientations et dispenser une formation aux députés de manière à les familiariser avec le cadre juridique, à analyser avec eux des cas pratiques et à clarifier les dispositions pouvant sembler trop abstraites. La méfiance profondément ancrée à l'égard des hommes politiques incite à profiter de l'élan initié par l'adoption du Règlement de 2014 pour améliorer l'image du Parlement et pour que les députés ne soient plus perçus seulement comme les porteurs d'un message clair, mais également comme des personnes capables de se conformer strictement à une conduite éthique en pratique. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande i) que la section II du Règlement consacrée aux « Règles éthiques de conduite » soit appliquée de manière cohérente et systématique et que des sanctions spécifiques soient clairement prévues pour chaque manquement à un principe éthique ; et (ii) que des initiatives soient prises en vue de promouvoir et de renforcer la sensibilisation aux normes de conduite éthiques grâce à des consignes, à une formation et à des conseils (éventuellement prodigués à titre confidentiel) à l'intention des députés sur des questions telles que les conflits d'intérêts, la limitation des contacts avec des tiers, les cadeaux, etc.** Sur ce dernier point, la participation de la Commission pour la prévention et l'évaluation des conflits d'intérêts et la diffusion plus large de ses consignes constituerait un avantage.

Conflits d'intérêts

44. La question des conflits d'intérêts concernant les députés est régie par le Règlement et par la Loi de 2008 sur la prévention et la détection des conflits d'intérêts (« la Loi sur les conflits d'intérêts »). Le Règlement impose les obligations suivantes à tout député : 1) ne pas accepter d'exercer ses fonctions en faveur d'intérêts privés ; 2) ne pas devenir dépendant – financièrement ou autrement – d'un tiers qui serait ainsi en mesure d'influencer la manière dont il exerce ses fonctions ; 3) exercer son mandat sans rechercher ni accepter un bien matériel ou autre pour lui-même ou pour « les personnes lui étant étroitement liées » au sens conféré à ce terme par la Loi sur les conflits d'intérêts ; et 4) déclarer ses intérêts privés, conformément à la même Loi, chaque fois qu'il présente une proposition de loi, fait une déclaration ou bien vote en séance plénière ou en commission. La Loi sur les conflits d'intérêts définit un « conflit d'intérêts » comme une situation dans laquelle le titulaire d'une charge publique et notamment un député a des intérêts privés de nature à affecter l'exercice impartial et objectif de ses fonctions officielles ou des devoirs de sa charge. Le terme « intérêt privé » désigne tout intérêt sur la base duquel le titulaire d'une charge publique ou une personne ayant des liens étroits avec lui obtient un avantage (pécuniaire ou non)³¹, y compris une obligation assumée. L'intérêt privé peut être aussi bien celui du titulaire de la charge que celui d'une personne ayant des liens étroits avec lui³².

³¹ La Loi sur les conflits d'intérêts définit un avantage comme tout bien meuble ou immeuble, y compris de l'argent, l'acquisition d'intérêts ou d'actions, ainsi que l'octroi et le transfert ou le renoncement à des droits, l'obtention de privilèges ou d'honneurs, l'acquisition de biens ou de services à titre gratuit ou à des prix inférieurs à la valeur du marché, l'assistance, le vote, le soutien ou l'influence, l'obtention d'un travail ou de la promesse d'un travail, un poste, un cadeau, une récompense ou la promesse d'éviter une perte ou bien d'échapper à une responsabilité, une sanction ou un autre événement indésirable.

³² C'est-à-dire un conjoint ou une personne vivant sous son toit, un ascendant, un collatéral (jusqu'au quatrième degré de consanguinité et au deuxième degré d'alliance), ainsi que les personnes physiques ou morales, dont le titulaire d'une charge publique est dépendant économiquement ou politiquement au point de soulever des doutes quant à son impartialité et à son objectivité.

45. Les mécanismes visant la prévention des conflits d'intérêts englobent : (i) la conformité aux règles d'incompatibilité (voir plus bas) ; et ii) la déclaration des intérêts privés. En ce qui concerne le premier, chaque député est tenu, dans un délai de sept jours à compter de son élection, de soumettre une déclaration de compatibilité avec les devoirs de sa charge et, au cas il ferait état d'une incompatibilité, d'y mettre fin dans un délai d'un mois. En outre, comme indiqué plus haut, chaque député est tenu de faire état de ses intérêts privés sur une base *ad hoc*, à savoir lorsqu'il présente une proposition de loi, fait une déclaration ou prend part à un vote (sans pour autant être contraint de s'abstenir de voter)³³. De même, dans un délai de 30 jours à compter de la date de l'élection et, ultérieurement, de 7 jours à compter d'un changement de la situation décrite dans sa déclaration initiale, chaque député est tenu de soumettre une déclaration d'intérêts privés en recourant à un modèle annexé à la Loi sur les conflits d'intérêts. La déclaration doit couvrir à la fois la participation passée et actuelle au capital de sociétés commerciales, à des activités commerciales en qualité d'entrepreneur individuel (en précisant le secteur d'activités concerné), ainsi que l'occupation d'un poste de directeur général ou de membre d'un organe de gestion ou de surveillance d'une entité à but non lucratif, d'une société commerciale ou d'une coopérative et la contraction d'obligations envers une société de crédit ou une institution financière ou un tiers sous forme d'une dette supérieure à 5 000 BGN (2 500 EUR) ou la signature de contrats avec une personne quelconque exerçant des activités dans un domaine lié aux décisions que le député peut être amené à prendre dans le cadre de ses fonctions officielles et les intérêts privés de personnes entretenant des liens étroits avec lui. Les déclarations sont soumises à l'Assemblée, consignées dans un registre et postées sur le site Web du Parlement, en tenant compte des restrictions énoncées par la Loi sur la protection des données à caractère personnel. Tout manquement à l'obligation de déclaration *ad hoc* est passible d'une amende administrative d'un montant compris entre 7 000 et 10 000 BGN (3 500 à 5 000 EUR), alors que tout manquement à l'obligation de déclaration des incompatibilités ou des intérêts privés est passible d'une amende d'un montant compris entre 1 000 et 4 000 BGN (500 à 2 000 EUR) [et entre 3 000 et 5 000 BGN (1 500 à 2 500 EUR) en cas de récidive]. La procédure prévue pour la résolution des conflits d'intérêts prévoit que, en cas de doute concernant l'existence d'un tel conflit dans une situation particulière, le député concerné peut solliciter l'avis de la Commission pour la prévention et l'évaluation des conflits d'intérêts par l'intermédiaire de l'ACCIPEC.

46. Par rapport au Règlement de 2013 – qui mentionnait uniquement l'obligation pour chaque député de déclarer ses intérêts privés *ad hoc* –, celui de 2014 constitue un progrès important, dans la mesure où elles incorporent toute une série d'exigences relevant de la prévention et de l'identification des conflits d'intérêts potentiels ou réels. Une autre caractéristique intéressante de ce texte tient à ce qu'il reprend l'article 142 rappelant l'obligation pour chaque député de déclarer son patrimoine conformément à la Loi de 2000 sur la transparence du patrimoine des personnes occupant une haute fonction publique ou un autre poste important), telle qu'elle est analysée en détail plus bas. Cette dernière et la Loi sur les conflits d'intérêts ont été conçues comme les principaux textes de loi en matière de dissuasion et de détection de la corruption, de sorte que leur reprise dans le Règlement de l'Assemblée renforce la responsabilisation du Parlement et confère une plus grande visibilité et une meilleure transparence aux obligations et aux devoirs incombant aux députés.

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités, activités accessoires, intérêts financiers et restrictions applicables après la cessation des fonctions

47. Les normes relatives aux incompatibilités applicables aux députés sont énoncées dans la Constitution, le Règlement et la Loi sur les conflits d'intérêts. Elles prévoient que

³³ Voir l'article 143 du Règlement de 2014.

l'exercice d'un mandat de député est incompatible avec l'occupation d'un emploi quelconque au sein de l'administration ou de la fonction publique. Pendant ce mandat, tout député occupant un emploi au sein de l'administration centrale ou d'une collectivité locale, d'une entreprise publique municipale ou bien d'une entreprise dont l'État, une municipalité ou une entité financée par les deniers publics détient plus de 50 % du capital doit se mettre en congé sans solde. Il en va de même pour les directeurs de sociétés commerciales dont le capital est détenu à plus de 50 % par l'État ou une municipalité ou les personnes ayant obtenu un contrat de gestion d'une société de ce type pour la durée dudit contrat. En outre, il est interdit à un député de siéger dans un organe de gestion ou de surveillance d'une société commerciale ou d'une coopérative ou bien de permettre l'utilisation directe ou indirecte de son nom ou de son statut officiel à des fins de publicité commerciale. La participation à la gestion collective d'établissements d'enseignement supérieur et de l'Académie bulgare des sciences n'est pas considérée comme une incompatibilité, à moins que le député concerné n'occupe un poste de direction à titre individuel. Comme indiqué précédemment, il est interdit aux députés de percevoir toute autre rémunération au titre d'un emploi et les intéressés sont tenus de soumettre une déclaration de compatibilité avec leurs fonctions dans un délai de sept jours à compter de leur élection. La détention d'intérêts financiers ne fait l'objet d'aucune restriction, mais doit être signalée, de même que les activités accessoires licites, dans le cadre de la déclaration de patrimoine. Il est par ailleurs explicitement permis à un député de percevoir des honoraires ou une rémunération en qualité d'entrepreneur indépendant³⁴. Pendant la visite sur place, certains interlocuteurs ont fait part de leurs craintes concernant l'exercice par les députés d'activités accessoires en qualité d'avocat et de la perception par les intéressés d'honoraires élevés en qualité de consultants dans des domaines ne présentant aucun lien manifeste avec leurs compétences ou leurs emplois précédents. Cette pratique provoquerait de multiples conflits d'intérêts latents qui ne sont jamais identifiés ou sanctionnés. Dans la mesure où les problèmes relatifs à l'application des règles régissant les conflits d'intérêts sont analysés dans une autre section du présent rapport, le GRECO s'abstient de discuter plus avant de cette question à ce stade. Il convient de noter que l'approche en vertu de laquelle, dans les textes réglementant les incompatibilités, les principes d'ouverture et de transparence prévalent sur ceux de restriction et de contrôle n'est pas remise en question.

48. En ce qui concerne les restrictions applicables après la cessation des fonctions, les députés sont expressément exclus de la portée des articles 20a et 21 de la Loi sur les conflits d'intérêts. Le premier interdit à un ancien titulaire d'un poste public démis de ses fonctions à la suite de l'établissement d'un conflit d'intérêts d'occuper un autre poste public pendant une durée d'un an à compter de la date de sa révocation. Le deuxième impose « une période de restriction » d'un an pendant lequel l'intéressé n'a pas le droit d'occuper un emploi ou d'exercer des fonctions de gestion ou de contrôle en vertu d'un contrat au sein d'une société commerciale ou d'une coopérative dont il a eu à connaître au cours de la dernière année d'exercice de ses fonctions officielles – que ce soit dans le cadre d'une cession, d'une réglementation, d'un contrôle ou de la conclusion d'un contrat –, ni de devenir l'associé ou bien de posséder des actions ou des intérêts/actions ou d'occuper un poste de directeur général ou de membre d'un organe de gestion ou de surveillance d'une telle société commerciale ou coopérative. Le nombre important de violations des règles relatives aux conflits d'intérêts qui seraient commises par des députés a été le motif invoqué par certains interlocuteurs pour proposer de s'attaquer au phénomène du pantouflage et d'imposer une période de restriction d'une durée suffisamment longue. Le GRECO partage cet avis et encourage les autorités à accorder à cette question toute l'attention requise, tout en relevant que la Loi sur les conflits d'intérêts impose l'obligation aux personnes occupant un poste public, y compris les députés, de s'abstenir d'utiliser les informations obtenues dans le cadre de leurs fonctions officielles aux fins d'un intérêt privé pendant une période d'un an à compter de la date où leur emploi a pris fin.

³⁴ Article 129(2) des Règles de procédure.

Cadeaux

49. En vertu de l'article 145 (2) du Règlement, un député ne peut dans l'exercice de ses fonctions recevoir que des cadeaux protocolaires d'une valeur ne dépassant pas un dixième de son salaire mensuel de base. Tout cadeau dépassant cette valeur doit être remis à l'Assemblée et consigné dans un registre public établi à cet effet. Malgré l'absence d'interdiction générale d'acceptation des cadeaux, la réglementation a progressé par rapport au Règlement de 2013. Seuls les cadeaux *protocolaires* sont désormais autorisés, à condition que leur valeur ne dépasse pas un certain montant. En outre, un *registre public* a été établi afin de répertorier tous les cadeaux auxquels les députés ont renoncé. La crédibilité de ces nouvelles dispositions dépend toutefois essentiellement de leur application effective, y compris la possibilité d'imposer des sanctions très spécifiques en cas de violation. La recommandation formulée plus haut au paragraphe 43 suggère une clarification des sanctions applicables à chaque manquement aux normes éthiques reprises dans la section II du Règlement. Elle est tout à fait pertinente concernant les cadeaux offerts puisque toute irrégularité non seulement provoquerait une décision de l'ACCIPEC qui serait publiée en ligne, mais tomberait également sous le coup du régime des sanctions prévues par la Loi sur les conflits d'intérêts, lesquelles consistent en amendes administratives. Les scandales publics survenus dans le passé en raison de l'acceptation de cadeaux par des députés suggèrent que le public nourrit des craintes légitimes dans ce domaine et que cette question délicate devrait recevoir toute l'attention requise. En ce qui concerne les avantages, l'hospitalité et le parrainage, le GRECO note que les dépenses supérieures à 500 BGN (250 EUR) engagées par un député ou en sa faveur (avec son consentement) – dans le cadre d'une formation, d'un voyage à l'étranger ou d'un autre projet – doivent être incluses dans sa déclaration de patrimoine. Il en va de même lorsque le bénéficiaire de l'avantage est le conjoint ou l'enfant mineur du député.

50. En tant que « personnes occupant une fonction officielle de responsabilité », les députés ont en outre l'interdiction d'accepter des pots-de-vin en vertu des articles 302 et 303 (corruption passive) et 304-304a (corruption active) du Code pénal. Ces infractions sont passibles d'une peine d'emprisonnement n'excédant pas dix ans, d'une amende pouvant atteindre 20 000 BGN/10 000 EUR et de privation de droits.

Utilisation abusive d'informations confidentielles

51. En vertu de la Loi sur la protection des informations classées, les députés se voient accorder d'office le droit d'accéder à des informations classées ou d'assister à une réunion de commission tenue à huis clos pendant toute la durée de leur mandat, à condition qu'une décision/résolution en ce sens ait été adoptée dans les règles par la commission en question ou par l'Assemblée. La participation d'un député à une séance à huis clos d'une commission dont il ne fait pas partie exige la signature par l'intéressé ou l'enregistrement des documents ou informations dont il aurait pu prendre connaissance. Tout manquement à ces obligations provoquerait l'engagement de la responsabilité pénale de l'intéressé en vertu de l'article 357 du CP, ainsi que de sa responsabilité administrative en vertu de la loi mentionnée plus haut.

Utilisation abusive de ressources publiques

52. Il est interdit à un député de dépenser des fonds de l'Assemblée dans le cadre d'une activité n'étant pas régie par le Règlement. Comme indiqué plus haut (au paragraphe 38), l'usage qui est fait de la somme forfaitaire accordée aux groupes et aux députés indépendants est contrôlé tous les trimestres, tandis que la Direction parlementaire du budget et des finances procède chaque année à des vérifications dont les résultats sont repris dans le rapport annuel relatif à la mise en œuvre du budget de l'Assemblée. De plus, l'article 9 de la Loi sur les conflits d'intérêts prévoit que le titulaire d'un poste public – et notamment un député – ne peut pas disposer de biens publics ou

appartenant à l'État ; dépenser des ressources prévues ou non dans le budget (y compris des fonds appartenant à l'UE ou mis par cette dernière à la disposition de l'État bulgare) ; délivrer des certificats, des autorisations ou des licences ou exercer un contrôle sur l'une quelconque de ces activités dans l'intérêt d'une personne morale à but non lucratif, d'une société commerciale ou d'une coopérative dans laquelle l'intéressé ou une personne lui étant étroitement liée siège dans un organe de gestion ou de surveillance, exerce les fonctions de directeur général, est associé ou bien détient des intérêts ou des actions. Toute violation de cette disposition est passible d'une amende administrative d'un montant compris entre 5 000 et 7 000 BGN (2 500 à 3 500 EUR) [ou 10 000 BGN (5 000 EUR) en cas de récidive].

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

53. En vertu de la Loi de 2000 sur la transparence du patrimoine des personnes occupant une haute fonction publique ou un autre poste important (« la Loi sur la transparence »), ainsi que de l'article 142 du Règlement, les députés sont tenus de soumettre des déclarations de patrimoine, de revenus et de dépenses en Bulgarie et à l'étranger selon un calendrier précis : i) dans un délai d'un mois à compter du jour de leur prise de fonction ; ii) chaque année le 30 avril (uniquement si leur patrimoine a changé au cours de l'année précédente) ; et iii) après avoir cessé leurs fonctions. Les déclarations couvrent : 1) les biens immeubles ; 2) les véhicules à moteur et les aéronefs ; 3) les sommes en liquide, les actifs et passifs monétaires de plus de 5 000 BGN (2 500 EUR) libellés dans la monnaie locale ou dans une devise étrangère ; 4) les valeurs mobilières, les actions dans des sociétés à responsabilité limitée et des sociétés en commandite, les actions enregistrées dans des sociétés anonymes, y compris celles acquises par le biais d'une participation à une opération de privatisation autre qu'un placement (massif) d'une émission d'obligations ; 5) les revenus autres que ceux générés – au cours de l'exercice précédent – par le poste qu'ils occupent et dont le montant dépasse 2 000 BGN (1 000 EUR) ; 6) les cautions et les dépenses engagées par ou en faveur d'un député avec son consentement aux fins d'éducation, de voyages à l'étranger ou d'un autre projet dès lors que la valeur de cette prestation dépasse 500 BGN (250 EUR) et que la dépense n'est pas couverte par le député lui-même ou par l'Assemblée. Les informations de ce type doivent être également communiquées lorsque le bénéficiaire de cette prestation n'est pas le député lui-même, mais son conjoint ou l'un de ses enfants mineurs.

54. Les déclarations sont transmises au format papier et électronique à la Cour des comptes au moyen d'un formulaire spécial. Il s'agit de documents publics qui relèvent par conséquent de la Loi sur les données à caractère personnel : dans un délai de deux mois à compter de l'expiration du délai de soumission, elles sont placées dans un registre public accessible sur le site Web de la Cour (register.bulnao.government.bg) et le nom des députés ayant manqué à leur obligation de déclaration est, lui aussi, publié et communiqué à l'administration fiscale centrale aux fins de contrôle et à l'Agence d'État pour la sécurité nationale à titre informatif. Les déclarations sont conservées pendant 10 ans. La Cour des comptes gère des lignes d'assistance téléphonique censées aider les déclarants à compléter le formulaire (lequel, de toute façon, contient des instructions concernant la manière dont il doit être rempli) et publie sur son site une rubrique « Réponse aux questions fréquemment posées ».

55. Tout député s'abstenant d'envoyer une déclaration ou envoyant sa déclaration en retard est passible d'une amende administrative dont le montant varie entre 1 000 et 5 000 BGN (500 et 2 500 EUR) (ce dernier montant étant systématiquement imposé en cas de récidive) et qui peut être contestée en vertu de la Loi sur les violations et les sanctions administratives. Le fait de dissimuler ou de retenir certaines informations devant figurer dans la déclaration constitue une infraction pénale passible d'une peine d'emprisonnement de trois ans ou d'une amende d'un montant compris entre 100 et 300 BGN (entre 50 et 150 EUR) (article 313 du CP).

Contrôle et application

Contrôle des conflits d'intérêts et des incompatibilités

56. La Commission pour la lutte contre la corruption et les conflits d'intérêts et la promotion d'une éthique parlementaire (ACCIPEC) a été établie conformément au principe de parité et se compose de représentants des groupes parlementaires, à raison de deux députés par groupe. Elle surveille la manière dont les députés s'acquittent de leurs obligations de soumission de déclarations d'incompatibilité et d'intérêts privés. La Commission contrôle le respect par les députés des règles d'incompatibilité et, en cas de soupçon, est tenue d'envoyer une déclaration à la Commission pour la prévention et l'évaluation des conflits d'intérêts aux fins d'examen. Si cette dernière détermine qu'il existe bel et bien un conflit d'intérêts, il est mis fin au mandat parlementaire de l'intéressé sur la base d'une décision de la Cour constitutionnelle. Lorsqu'un député s'abstient de soumettre une déclaration d'incompatibilité ou d'intérêts privés, la Commission doit prévenir la Commission pour la prévention et l'évaluation des conflits d'intérêts, à charge pour celle-ci de rendre une ordonnance de pénalité. Des notifications de ce type sont parvenues à cet organe concernant 2 parlementaires en 2012 (41^e législature), 2 parlementaires en 2013 (42^e législature) et 11 parlementaires en 2014 (43^e législature). L'ACCIPEC tient à la disposition du public les déclarations, telles qu'elles sont conservées dans un registre spécialement créé à cet effet pendant 10 ans.

57. La Commission pour la prévention et l'évaluation des conflits d'intérêts est la seule autorité compétente pour établir l'existence d'un conflit d'intérêts concernant 120 000 fonctionnaires relevant de la Loi sur les conflits d'intérêts, y compris les députés. Cet organe indépendant opère conformément aux principes de légalité, de publicité, de transparence et de neutralité politique. Elle est chargée de prévenir les conflits d'intérêts³⁵, de confirmer leur existence et d'infliger éventuellement des amendes administratives. La Commission est responsable devant l'Assemblée et se compose de cinq membres dont trois, y compris le président, sont élus sur la base d'un quota par groupe parlementaire ; le quatrième membre est nommé par le Président de la République et le cinquième est nommé par le Premier ministre sur proposition du Conseil des ministres. Le mandat des intéressés dure cinq ans et n'est renouvelable qu'une seule fois. La Commission peut valablement siéger dès lors que la moitié de ses membres sont présents et elle adopte ses décisions à la majorité dans le cadre d'un vote ouvert. À l'époque de la visite sur place, le personnel de la Commission comprenait 24 personnes alors que son Règlement lui attribue un effectif de 36 agents.

58. Il est possible d'engager une procédure de constatation d'un conflit d'intérêts sur notification écrite d'une personne quelconque (les notifications anonymes n'étant pas prises en considération), à la demande d'un agent public ou d'office. En vue de se forger une opinion, la Commission peut demander des informations à la Cour constitutionnelle, à l'ACCIPEC, à un service quelconque de l'administration centrale ou d'une collectivité locale, à une autre institution ou à une personne. Lorsque la Cour ou l'ACCIPEC elles-mêmes disposent d'informations faisant état d'une violation commise par un député, elles doivent notifier sans délai la Commission pour la prévention et l'évaluation des conflits d'intérêts et lui transmettre les documents pertinents. Toutes les institutions sont tenues de répondre dans un délai de 14 jours. Les procédures menées par la Commission doivent respecter le Code de procédure administrative et incluent une audition du député concerné qui peut, à son tour, porter plainte. Lorsque la procédure concerne la constatation d'un éventuel conflit d'intérêts de la part d'un membre de la Commission, la décision est votée à bulletin secret et la personne concernée ne peut pas prendre part au vote.

³⁵ La Commission rédige des lignes directrices qui sont publiées sur son site Web et participe également à la formation des agents publics relevant du champ d'application de la Loi sur les conflits d'intérêts.

59. La décision sur l'existence ou non d'un conflit d'intérêts doit être rendue dans un délai de deux mois à compter de l'engagement de la procédure et communiquée aux députés, à l'ACCIPEC et au procureur de district compétent dont dépend la présidence de l'ACCIPEC (à savoir le procureur de Sofia). Ladite décision peut être contestée devant un tribunal en première et en deuxième instance et, au cas où aucun conflit n'aurait été constaté, par le ministère public dans un délai d'un mois. Des amendes sont infligées par le président de la Commission dans un délai d'un mois après l'entrée en vigueur d'une décision constatant un conflit et peuvent être contestées en première et en deuxième instance, ainsi qu'en vertu de la Loi sur les violations et sanctions administratives. En présence d'une bonne raison de soupçonner la commission d'une infraction pénale, le dossier est transmis aux autorités de poursuite. Le nom des députés s'étant retrouvés dans une situation de conflit d'intérêts avérée constatée officiellement par un acte doit être publié sur le site Web de l'Assemblée. Au cours des trois dernières années, la Commission a rendu des décisions dans quatorze procédures visant des députés (huit à la suite de la plainte d'un particulier, cinq d'office et une à la demande d'un député). Treize décisions ont été adoptées, une est encore pendante. Quatre procédures pénales administratives ont été entamées concernant des parlementaires de la 41^e et de la 42^e législature, et des amendes ont été imposées au titre des ordonnances de sanctions pertinentes pour manquement à l'obligation de soumettre une déclaration en vertu de la Loi sur les conflits d'intérêts dans les délais statutaires. Des notifications concernant des parlementaires de la 43^e législature ne s'étant pas acquittés de leur obligation de soumettre une déclaration ont été envoyées par l'ACCIPEC à la Commission en décembre 2014. Les procédures concernées suivent leur cours.

60. Le respect par les députés des règles relatives aux incompatibilités semble être la seule question ne soulevant aucune controverse apparente. La Cour constitutionnelle n'a rendu qu'une décision en la matière et il n'a été mis fin à aucun mandat parlementaire en presque 25 ans. En revanche, la mise en œuvre des autres dispositions énoncées par la Loi sur les conflits d'intérêts est caractérisée par des déficiences et lacunes principalement provoquées par un cadre réglementaire imparfait, la longueur des procédures et le mandat trop restrictif des organes de surveillance ainsi que leur vulnérabilité à des influences indues et leur manque d'expertise. Malgré l'absence d'exigence explicite d'une déclaration *ad hoc* par écrit, les députés rencontrés par l'EEG affirment respecter les règles et insistent sur le fait que non seulement les déclarations des députés concernés ont généralement été enregistrées dans le procès-verbal pertinent, mais également que les intéressés se sont abstenus de prendre part au vote. Cette information a été contestée par d'autres interlocuteurs qui ont mentionné de multiples violations flagrantes et ont dénoncé l'absence d'application et de surveillance. En vertu de la Loi sur les conflits d'intérêts, la responsabilité des déclarations *ad hoc* incombe aux députés eux-mêmes (et il appartient au président de la séance plénière ou de la réunion de la commission de les inscrire au procès-verbal). Pourtant, bien que l'ACCIPEC ait été investie du pouvoir de tenir à jour un registre de toutes les déclarations devant être soumises titre de la loi LCI, y compris les déclarations *ad hoc*, elle n'exerce pas de surveillance dans ce domaine, ni la Commission pour la prévention et l'établissement de l'existence d'un conflit d'intérêt. En ce qui concerne l'obligation de s'abstenir de prendre part au vote en présence d'un intérêt privé, il conviendrait de résoudre l'antinomie apparente entre les articles pertinents de la Loi sur les conflits d'intérêts et le Règlement.³⁶

³⁶ L'article 7(1) de la Loi sur les conflits d'intérêts prévoit que les agents publics n'ont pas le droit, dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions, de voter en faveur d'un intérêt privé ; l'article 8 de la même loi prévoit que le titulaire d'un poste public n'a pas le droit de participer à la préparation, la discussion, l'adoption ou la promulgation d'un acte quelconque [...] en présence d'un intérêt privé ; l'article 19 (1) de la même loi exige de l'agent public qu'il suspende l'exercice de ses pouvoirs en présence d'un intérêt privé *dans des cas particuliers*, mais il convient de relever que le paragraphe 3 du même article prévoit l'exemption de cette obligation dès lors qu'une loi spéciale en dispose autrement ; enfin, l'article 143 des Règles de procédure de 2014 prévoit qu'un député est tenu de divulguer ses intérêts privés uniquement lorsque ceux-ci ont un lien avec la question faisant l'objet d'un projet/d'une proposition de loi, d'une déclaration ou d'un vote de l'intéressé en séance plénière ou

61. Les déclarations relatives à d'autres intérêts privés seraient remises dans les délais prescrits. L'*authenticité de leur contenu* ne peut toutefois être vérifiée que par les autorités de poursuite lorsqu'elles sont saisies par la Commission. Cette dernière est uniquement tenue de constater l'existence d'un conflit d'intérêts lorsqu'un cas spécifique est porté à son attention ; quant à l'ACCIPEC, elle contrôle uniquement le respect par les députés de leur obligation de *soumettre* une déclaration appropriée dans les délais et doit signaler toute irrégularité ou toute information relative à une violation potentielle des règles régissant les conflits d'intérêts à la Commission. Il convient de noter que cette dernière compétence vise non seulement les députés, mais également toute une série de fonctionnaires nommés ou élus par l'Assemblée³⁷. L'ACCIPEC, elle non plus, n'est investie d'aucun pouvoir de sanction (dans la mesure où cette faculté est une prérogative de la Commission), de sorte que son rôle se résume essentiellement à conserver les déclarations. Il faut environ quatre mois pour constater un conflit d'intérêts et la procédure de recours à deux niveaux (concernant d'abord la décision de la Commission, puis l'amende administrative infligée) est compliquée. Il faut par conséquent en moyenne quatre décisions judiciaires et quatre années pour qu'une sanction soit infligée à titre définitif.

62. D'aucuns critiquent également la nature prétendument arbitraire des décisions de la Commission. L'EEG s'est vue communiquer des exemples d'allégations de conflit d'intérêts impliquant des députés qui n'ont pas eu de suites de la part de la Commission, sans fournir la moindre explication. Certaines des conclusions de la Commission ont également été rejetées par les tribunaux, même si une seule d'entre elles concernait un parlementaire ; la procédure suit son cours. L'une des explications possibles de cet état de choses pourrait tenir à l'insuffisance des effectifs et des compétences (24 personnes étant chargées de surveiller quelque 120 000 agents publics) ; une autre pourrait tenir à la vulnérabilité de la Commission à des influences politiques indues. Il convient de noter que la réputation des deux organes de surveillance a été écornée par des scandales³⁸ extrêmement préjudiciables à l'image de la Commission qui travaille sans directeur légitime depuis 2013 et qui, aux yeux du public, n'est plus perçue comme une instance en mesure d'assumer ses fonctions de manière indépendante et impartiale. Plus important pour l'opinion publique, l'établissement d'un système assez compliqué de déclaration et de constatation des intérêts privés des députés reposant sur la participation de deux organes de surveillance n'a pas généré de résultats tangibles importants et n'a pas non plus fortement contribué à prévenir et détecter les actes de corruption comme on aurait pu s'y attendre. L'efficacité de la Loi sur les conflits d'intérêts et de son application mérite d'être réévaluée de manière à accorder la priorité au contrôle systématique et complet des déclarations (ordinaires ou *ad hoc*) des agents publics pouvant être exposés à la corruption, comme c'est le cas des députés. Il est essentiel que le système s'appuie sur un organe de surveillance, juridiquement et concrètement à l'abri de toute influence indue, doté d'un personnel et de ressources suffisantes pour identifier et sanctionner de manière volontariste les pratiques irrégulières dans un délai raisonnable. De même, garant à l'esprit que la déclaration des intérêts privés et du patrimoine est la pierre angulaire de la politique nationale de lutte contre la corruption, il paraît indispensable d'instaurer une coopération régulière et efficace entre les divers organes de surveillance compétents. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande de i) procéder à une évaluation indépendante de l'efficacité du système de déclaration et de constatation des conflits d'intérêts, ainsi que de son impact sur la prévention et la détection des actes de corruption commis par les agents publics les plus exposés, y compris les députés, et de**

en commission, mais aucune disposition n'exige explicitement de celui-ci qu'il s'abstienne de prendre part au vote.

³⁷ Voir l'article 25 (2.1) de la Loi sur les conflits d'intérêts.

³⁸ L'un d'entre eux concernait l'arrestation du président de la commission et son inculpation pour abus de pouvoir au titre de manœuvre procédurale motivée par des intérêts politiques. Au printemps 2014, l'ancien président de la Commission a été condamné à trois ans et demi d'emprisonnement, une peine qui a été confirmée par la Cour d'appel de Sofia.

prendre les mesures correctrices appropriées (autrement dit, en éliminant les contradictions entre les différents textes réglementaires, en révisant le mandat des organes de surveillance responsables, en affectant à ces derniers des ressources appropriées, etc.) ; et ii) veiller à ce que les intérêts privés des députés – qu’ils soient mentionnés dans une déclaration ordinaire ou *ad hoc* – fassent l’objet de contrôles minutieux menés à intervalles réguliers par un organe de surveillance indépendant dans un délai raisonnable et à ce qu’une coopération efficace soit instaurée entre les autorités chargées de contrôler le respect par les députés des règles relatives aux conflits d’intérêts et à la déclaration du patrimoine³⁹. Enfin, le fait que le fonctionnement de la Commission pour la prévention et l’évaluation des conflits d’intérêts a été affecté par l’absence à sa tête, pendant plus d’un an, d’un président légitime ne saurait être ignoré : des mesures appropriées devraient être adoptées pour qu’une vacance aussi longue ne se reproduise plus.

Contrôle des déclarations de patrimoine, de revenus, de passif et d’intérêts

63. Le Président de la Cour des comptes est spécifiquement chargé de faire respecter par les parlementaires les règles de déclaration de patrimoine et de détenir leurs déclarations. Ces missions sont considérées comme complémentaires et sont distinctes du mandat central de contrôle des comptes assigné à la Cour des comptes en tant qu’organe collégial, et sont assurées par du personnel qui n’a pas la qualité d’auditeur de la Cour des comptes. La Cour des comptes, qui a pour fonction clé le contrôle de la mise en œuvre correcte du budget de l’État et de l’utilisation des autres fonds publics, est un organe collégial indépendant comprenant neuf membres (y compris le président élu qui ne peut pas briguer un deuxième mandat) nommés par l’Assemblée pour un mandat de sept ans⁴⁰. La Cour des comptes est directement responsable devant l’Assemblée et assume sa mission dans le respect des principes d’objectivité, de professionnalisme, d’intégrité, d’impartialité, d’ouverture et de transparence, même si, comme indiqué par les autorités, les dispositions de la Loi sur la Cour des comptes ne sont pas pertinentes s’agissant de réaliser des vérifications de patrimoine, qui sont entièrement régies par les dispositions de la LTA.

64. Dans un délai de six mois à compter de l’expiration du délai prévu pour la soumission, la Cour des comptes est tenue de vérifier l’exactitude de toutes les déclarations. Les contrôles s’opèrent sur la base des documents soumis et identifient les faits devant faire l’objet d’un enregistrement, d’une divulgation ou d’une validation par un organe étatique ou municipal, une autorité judiciaire ou une autre instance. Ces organes disposent de deux mois pour répondre, mais la Cour des comptes est autorisée à accéder directement à leurs bases de données⁴¹ (ce qui ne dispense pas l’organe concerné de son obligation de répondre par écrit). Le processus de vérification prend fin lorsque la Cour conclut à : 1) la correspondance des faits à la réalité ou l’existence d’un écart ne dépassant pas 10 000 BGN (5 000 EUR) ; ou 3) l’absence de correspondance. À ce stade, toutes les conclusions sont rendues publiques sur le site Web de la Cour dans un délai d’un mois et le nom des députés ayant omis de faire une déclaration ou ayant soumis une déclaration ne correspondant pas avec les faits est communiqué à l’administration fiscale centrale aux fins de contrôle et à l’Agence d’État pour la sécurité nationale à titre informatif. Le résultat de ces contrôles supplémentaires, une fois disponible, est également posté sur le Web.

³⁹ La partie (i) de cette recommandation s’applique mutatis mutandis aux juges et aux procureurs (voir paragraphes 116 et 147).

⁴⁰ La nouvelle Loi sur la CC est entrée en vigueur le 17 février 2015. Elle a fait passer la composition de la Cour des Comptes de neuf à cinq personnes (Président, deux Vice-présidents et deux membres) et a fait en sorte que les deux membres soient nommés respectivement par l’Institut des Commissaires aux comptes et l’Institut des Auditeurs internes.

⁴¹ À savoir le registre des biens fonciers, le registre des sociétés, le registre des véhicules à moteur, le registre des gages (tenu par le ministère de la Justice), d’autres registres de véhicules (tenus par le ministère des Transports) et le registre de l’administration fiscale centrale.

65. En ce qui concerne les sanctions pour irrégularité, des amendes ont été infligées – pour non-déclaration ou déclaration tardive – par la Cour à un député en 2012, deux députés en 2013 et cinq députés en 2014. Le nombre de députés dont les déclarations se sont avérées ne pas correspondre aux faits s’est élevé à quatre en 2010, à huit en 2011, à neuf en 2012 et à deux en 2013. On dispose également de statistiques compilées par l’Administration fiscale centrale⁴² : en 2010, 34 députés ont fait l’objet d’un contrôle fiscal mené à terme qui n’a été suivi d’une vérification fiscale approfondie que dans un seul cas [la vérification a révélé une évasion fiscale portant sur un « montant particulièrement important » au sens conféré à ce terme par l’article 93 (14) du Code pénal⁴³]. En 2011, quatre députés ont fait l’objet d’un contrôle fiscal mené à terme, lequel a été suivi d’une vérification fiscale approfondie dans deux cas (une évasion fiscale portant sur un montant particulièrement important ayant été constatée concernant l’un des intéressés). En 2012, huit députés ont fait l’objet d’un contrôle fiscal mené à terme. En 2013 et en 2014, trois et onze députés ont fait l’objet respectivement d’un contrôle fiscal. Les résultats de tous les contrôles menés à terme ont été transmis à la Cour des comptes et postés sur le site Web de cette dernière.

66. Le fait que près de 15 000 personnes occupant une haute fonction publique ou un autre poste important et les tiers liés à celles-ci, y compris 240 députés et leurs proches, aient déclaré leur patrimoine est très largement perçu comme bénéfique pour le renforcement de la transparence et de la responsabilisation des institutions publiques bulgares, y compris le Parlement. Le système encouragerait l’autodiscipline et aurait contribué à assurer le respect des règles applicables en matière d’incompatibilité ainsi qu’à révéler certains conflits d’intérêts. Selon la Cour des comptes, la majorité des députés respecte leur obligation de déclaration, même si la déclaration d’actions détenues par les conjoints pose parfois des problèmes. Malgré ces aspects positifs, le système de déclaration et de vérification de patrimoine n’aurait pas, selon la majorité des interlocuteurs, produit les résultats escomptés en ce qui concerne la prévention et la détection de la corruption et des conflits d’intérêts latents (ou des cas d’enrichissement illicite), pas plus qu’il n’a effacé la perception par le public d’une vulnérabilité persistante des députés en raison de leur exposition au risque de corruption. Plus important, les vérifications relatives au patrimoine sont classées dans les activités auxiliaires autonomes, qui ne sont pas liées à la fonction centrale de la Cour des comptes et, donc, ne peuvent être réalisées par les auditeurs de la Cour des comptes, puisqu’il n’y a pas de fondement juridique ou autre étayant leur implication⁴⁴. La faiblesse du mécanisme de surveillance est manifeste et traduit plusieurs lacunes. L’approche formaliste adoptée par la Cour des comptes permet de détecter les irrégularités uniquement en cas d’écart entre les faits déclarés et les informations officiellement enregistrées (dans la mesure où la vérification constitue en fait un processus automatisé piloté par un logiciel). Les agents de contrôle n’ont pas accès aux données bancaires et ne peuvent pas non plus procéder à une comparaison avec les données du déclarant relatives aux années précédentes⁴⁵. La Cour des comptes ne disposant pas de base légale pour ce faire, il ne lui est pas possible de procéder à des vérifications poussées et aucune disposition n’a été prise pour qu’elle

⁴² L’administration exerce son contrôle conformément aux dispositions du chapitre 14 « Imposition » et du chapitre 15 « Contrôle du règlement des impôts et des cotisations d’assurance sociale » du Code de procédure en matière d’impôts et de sécurité sociale. La Cour des Comptes a également signé des accords de coopération avec des institutions tenant des registres qui sont pertinents pour vérifier la conformité avec la LTA tels que le ministère de l’Intérieur, le ministère du Transport, des Technologies de l’information et des Communications, le ministère du Développement régional, le Cadastre, l’Administration fiscale et l’Agence nationale de sûreté de l’État.

⁴³ Cet article définit les « impôts d’un montant particulièrement important » comme ceux qui dépassent 12 000 BGN (6 000 EUR).

⁴⁴ D’après les autorités, cela est dû au niveau d’indépendance élevé de la Cour des comptes et à sa position dans la hiérarchie des organes publics. Pour sa part, cette dernière estime qu’il serait inapproprié d’étendre davantage les contrôles réalisés par son personnel (y compris en lui accordant des pouvoirs d’enquête) et les données à déclarer dans un registre public, étant donné que cela la détournerait de l’activité d’audit, qui est la mission principale des institutions suprêmes de contrôle des finances publiques.

⁴⁵ Les autorités indiquent dans leurs observations écrites que ces comparaisons peuvent être effectuées par quiconque n’importe quand, puisque depuis 2007 toutes les déclarations sont dans le domaine public.

signale les cas suspects aux autorités répressives, à l'exception de l'Agence d'État pour la sécurité nationale dont le rôle en l'occurrence est purement symbolique.

67. En effet, le système a uniquement contribué à la découverte d'une poignée d'affaires d'évasion fiscale et l'intervention de l'Administration fiscale centrale ne saurait être qualifiée de contrôle supplémentaire efficace, dans la mesure où ses vérifications ne peuvent porter que sur la partie de la déclaration consacrée aux revenus et n'entraînent des conséquences juridiques qu'en cas de constatation d'une dette fiscale⁴⁶. De plus, l'intégralité du processus de contrôle et de vérification fiscale dure en moyenne un an et demi, alors que le mandat d'un député est de quatre ans. Il semble évident que, compte tenu de ses ressources actuelles (10 personnes pour l'ensemble des déclarants du pays) et de son mandat restrictif, la Cour des comptes ne saurait procéder à l'analyse minutieuse et à la vérification systématique de l'origine des avoirs suspects ni assurer une surveillance efficace. De plus, même si les autorités ne sont pas d'accord, et insistent pour faire la distinction entre la performance de la Cour des comptes en tant qu'organe collégial de contrôle des comptes et son rôle de garant du respect des règles relatives au patrimoine qui est assigné à son Président, le fait que ses membres, y compris son Président, soient nommés et révoqués par le Parlement et que la Cour fasse fréquemment l'objet d'une restructuration, sous l'effet semble-t-il d'une « instrumentalisation politique »⁴⁷, est pertinent aux fins de la présente évaluation et rend l'image globale plus complexe et soulève des doutes quant à l'autonomie de cette instance. Le GRECO est persuadé que le système des déclarations de patrimoine en Bulgarie n'offrira d'intérêt et n'inspirera confiance que s'il englobe un mécanisme de contrôle basé sur une évaluation continue des risques et la vérification approfondie prioritaire des déclarations émanant d'agents publics particulièrement exposés à la corruption et aux influences indues, y compris en particulier les députés. Compte tenu des lacunes identifiées aux paragraphes 66 et 67, **le GRECO recommande de i) procéder à une évaluation indépendante de l'impact du système de déclaration et de vérification du patrimoine sur la prévention et la détection de la corruption des agents publics les plus exposés à ce risque, y compris les députés, et prendre les mesures correctrices qui s'imposent (en révisant le mandat de l'organe de surveillance, en lui affectant des ressources appropriées ou en désignant, si besoin est, une autre institution disposant des moyens nécessaires pour s'acquitter de cette tâche) ; et ii) veiller à ce que le patrimoine déclaré des députés fasse l'objet de contrôles minutieux menés à intervalles réguliers par un organe de surveillance indépendant dans un délai raisonnable**⁴⁸. Le GRECO comprend que certaines mesures suggérées par cette recommandation sont déjà prévues dans le cadre des Lignes directrices et priorités stratégiques pour la prévention et la lutte contre la corruption adoptées par le Gouvernement le 27 février 2015.

Surveillance de la manière dont les parlementaires s'acquittent de leurs autres devoirs

68. Chaque député peut se voir imposer les mesures disciplinaires suivantes par le président d'une séance plénière :

- rappel à l'ordre, s'il s'éloigne du sujet ;
- réprimande, s'il utilise un langage, des gestes ou des menaces offensants ;
- blâme, s'il dérange et trouble l'ordre dans l'hémicycle ;

⁴⁶ Quoi qu'il en soit, la plupart des écarts identifiés par la Cour des comptes concernent des faits et circonstances n'ayant pas de lien avec les obligations en matière fiscale.

⁴⁷ Voir le paragraphe 57 du Deuxième Rapport de conformité de Troisième Cycle du GRECO sur la Bulgarie ([Greco RC-III \(2014\) 12F](#)).

⁴⁸ La partie (i) de cette recommandation s'applique mutatis mutandis aux juges et aux procureurs (voir paragraphes 118 et 149).

- rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal au titre des actes décrits plus haut dès lors qu'il s'est déjà vu soumis à deux reprises aux mesures prévues, ainsi qu'en cas de dépassement du temps de parole malgré l'injonction du président à conclure ;
- suspension pour une session en cas de contestation d'une mesure disciplinaire de manière grossière et inconvenante (cette mesure étant assortie de la suspension de la rémunération au titre de la participation à la séance concernée), de perturbation continue ou répétée du déroulement de la séance ou d'un vote effectué avec la carte électronique d'un autre député ;
- suspension pendant un maximum de trois séances pour insultes à l'Assemblée, au Conseil des ministres, au chef de l'État, au vice-président ou à d'autres organismes officiels ou bien incitation à la violence dans l'hémicycle ou dans les locaux de l'Assemblée.

69. Chaque député peut, dans un délai de trois jours, contester une mesure disciplinaire devant le président de l'Assemblée qui peut alors éventuellement l'annuler ou la modifier dans la limite du raisonnable. Au cours des cinq dernières années, deux députés ont été évacués de l'hémicycle à titre disciplinaire. Par ailleurs, les absences injustifiées des députés sont répertoriées sur le site Web de l'Assemblée, conformément aux Règles, au plus tard dans les sept jours suivant la fin du mois où l'incident s'est produit.

70. Les députés sont en outre passibles de sanctions pénales au titre d'infractions comme la corruption, le trafic d'influence (article 304b du CP), la médiation dans des affaires de corruption et le trafic d'influence (article 305a du CP) et la divulgation d'informations classées (article 357 du CP). Les sanctions au titre de ces infractions incluent des amendes ou une peine d'emprisonnement n'excédant pas 20 ans. Tout député ayant commis un acte de corruption ou un abus de pouvoir qualifié doit être jugé par la Cour pénale spécialisée.

71. Chaque député jouit de l'immunité (« irresponsabilité ») en ce sens qu'il n'est pas pénalement responsable au titre des opinions ou des votes qu'il a exprimés à l'Assemblée. En outre, il ne peut pas être placé en détention ou poursuivi à moins d'avoir commis une infraction pénale grave, auquel cas l'Assemblée (ou son président si l'incident se produit pendant les vacances parlementaires) est tenue d'accorder son autorisation dans un délai de 14 jours sur demande motivée et justifiée du procureur général. Aucune autorisation n'est requise lorsqu'un député est surpris en train de commettre une infraction pénale grave, l'Assemblée (ou son président) devant être simplement notifiés dans ce cas⁴⁹. De même, l'autorisation d'engager une procédure pénale est inutile dès lors que le député a donné son consentement par écrit, lequel ne peut plus être retiré ; dans ce cas de figure, l'Assemblée et le procureur général sont informés sans délai. Lorsqu'un député est condamné au titre d'une infraction pénale intentionnelle passible d'une peine d'emprisonnement et que l'exécution de cette dernière n'est pas reportée, l'Assemblée est tenue de mettre fin au mandat de l'intéressé. La même procédure s'applique lorsqu'une procédure pénale est engagée à l'encontre d'un député avant les élections ou lorsque le procureur général demande que l'intéressé soit placé en détention. Dans ce dernier cas, l'Assemblée doit adopter une résolution séparée et peut retirer la permission qu'elle a déjà donnée.

72. Le nombre de demandes d'engagement de poursuites pénales à l'encontre d'un député formulées par le procureur général s'est élevé à 10 (pour 6 députés) pendant la 41^e législature et à 5 (pour 7 députés) pendant la 42^e et pendant la 43^e législatures (jusqu'au 18 décembre 2014). Tous les députés concernés ont consenti par écrit à l'engagement d'une procédure, de sorte qu'il n'a pas été nécessaire d'obtenir le consentement de l'Assemblée. Au cours des cinq dernières années, aucune poursuite n'a été engagée contre un député au titre de corruption passive, mais un député a été mis

⁴⁹ Articles 69 et 70 de la Constitution

en examen pour participation à un groupe criminel organisé et transfert d'argent à l'étranger à l'aide de faux documents tandis qu'une affaire de trafic d'influence concernant un autre député est toujours pendante⁵⁰.

Conseil, formation et sensibilisation

73. Les députés se familiarisent avec les normes et règles auxquelles ils sont soumis en consultant la législation pertinente et les informations communiquées par l'ACCIPEC. En cas de doute, ils peuvent solliciter l'avis de la Commission pour la prévention et l'évaluation des conflits d'intérêts qui est alors tenue de répondre à leur demande. En pratique, ces questions sont le plus souvent réglées au niveau de l'Assemblée. En ce qui concerne l'accès aux informations relatives à la législation en vigueur et au fonctionnement du Parlement, le public dispose d'un accès illimité aux lois, aux règlements et aux registres répertoriant notamment la déclaration d'intérêts privés (sur le site Web de l'Assemblée) et de patrimoine (sur le site Web de la Cour des comptes) de chaque député.

74. Dans ses observations antérieures relatives à la conduite éthique des parlementaires, le GRECO avait déjà attiré l'attention sur l'opportunité du renforcement de la sensibilisation des députés à leurs obligations et aux attentes que les intéressés suscitent en tant que représentants élus, dans la mesure où cette prise de conscience constitue l'une des principales conditions préalables à l'instauration du système d'intégrité solide et robuste envisagé par le Règlement de 2014. Le nombre prétendument élevé de députés entrant pour la première fois à l'Assemblée après chaque élection (et qui ne disposent donc pas d'une expérience parlementaire) implique que des mécanismes durables devront être mis en place de manière à apporter une assistance substantielle aux intéressés – sous forme d'une formation, de conseils et de consignes – pendant toute la durée de leur mandat. La recommandation formulée au paragraphe 43 du présent rapport vise à atteindre ce but et à combler les lacunes actuelles, de manière à atteindre des résultats appréciables en matière d'intégrité et de prévention de la corruption.

⁵⁰ Le parlementaire concerné a démissionné après que le Procureur général a demandé que son immunité soit levée afin d'entamer des procédures pénales.

IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES

Aperçu du système judiciaire

75. La Bulgarie dispose d'un système « judiciaire unifié » doté de son propre budget et composé des tribunaux, du ministère public et du service des enquêtes. La justice est administrée par la Cour de cassation suprême, la Cour administrative suprême, la Cour d'appel pénale spécialisée, la Cour d'appel militaire, la Cour pénale spécialisée, ainsi que 5 Cours d'appel, 28 tribunaux régionaux, 113 tribunaux de district, 28 tribunaux administratifs et 3 tribunaux militaires. La Cour constitutionnelle ne fait pas partie du système judiciaire. Sauf disposition contraire, les affaires civiles et pénales sont jugées dans le cadre d'une procédure à trois niveaux (juridiction de première instance, juridiction d'appel et juridiction de cassation), tandis que les affaires administratives sont jugées dans le cadre d'une procédure à deux niveaux (juridiction de première instance et juridiction de cassation). Des juges non professionnels participent à l'administration de la justice dans les cas prévus par la loi.

76. Les principes d'indépendance du pouvoir judiciaire et des juges, ainsi que d'impartialité de ces derniers (puisque'ils sont censés n'être soumis qu'à la loi) sont inscrits dans la Constitution et dans la Loi sur le système judiciaire. Ladite loi détermine la structure et les principes opérationnels des organes du système, ainsi que leurs interactions avec les autres branches du pouvoir.

77. En Bulgarie, les juges, les procureurs et les juges d'instruction appartiennent à un seul corps professionnel de « magistrats » qui regroupe quelque 4 170 personnes. Au 31 octobre 2014, on comptait en tout 2 206 juges dont 727 (33 %) hommes et 1 479 (67 %) femmes. Sur les 182 présidents de tribunal, 85 étaient des hommes et 97 des femmes.

78. Globalement, le cadre juridique contient des garanties adéquates d'indépendance du système judiciaire. Des mesures ont été prises en vue d'accroître la responsabilisation, la transparence et l'efficacité de l'administration de la justice, notamment en conservant uniquement l'immunité fonctionnelle des juges, en introduisant l'exigence de concours nationaux pour pourvoir les postes vacants à tous les niveaux, en définissant des critères objectifs et transparents d'élection des présidents de tribunal, en organisant des entretiens préalables avec les candidats au poste concerné et en obligeant ceux-ci à déclarer leur patrimoine, en adoptant un Code de conduite éthique des magistrats bulgares dont les dispositions sont contraignantes et en contrôlant l'impartialité affichée par les juges dans l'application des règles procédurales pertinentes. Malgré cette tendance globalement positive, des lacunes manifestes subsistent et portent notamment atteinte à la confiance du public dans l'impartialité et l'indépendance de la justice. Certaines de ces lacunes découlent de changements législatifs fréquents dans des domaines tels que les modalités de la nomination et de la promotion des juges, tandis que d'autres découlent d'une surveillance inappropriée. D'autres critiques ont pour origine des allégations d'exercice d'une influence indue sur les organes d'autoréglementation du pouvoir judiciaire et leurs structures annexes, ainsi que d'octroi de pouvoirs discrétionnaires et non transparents aux présidents de tribunal. Ces préoccupations (et d'autres) sont analysées dans les sections pertinentes du présent rapport dans l'espoir qu'ils soient pris en considération par les autorités dans le contexte du respect de l'engagement souscrit par le gouvernement dans sa « Stratégie actualisée de 2014 en vue de réformer le système judiciaire »⁵¹.

⁵¹ La Stratégie a été adoptée par le gouvernement le 17 décembre 2014 et votée par le Parlement le 21 janvier 2015. Elle pose le fondement de futures actions législatives et organisationnelles, ainsi que de l'analyse du cadre constitutionnel de la justice. Elle remplace la Stratégie de 2010 réputée n'avoir été que partiellement mise en œuvre.

Organes d'autorégulation du pouvoir judiciaire

79. Le Conseil supérieur de la justice (CSJ) est un organe permanent garantissant l'indépendance du pouvoir judiciaire. Présidé par le ministre de la Justice (qui ne prend pas part aux votes), il se compose de 25 juristes d'une intégrité et d'une réputation incontestables disposant d'au moins 15 ans d'expérience professionnelle en tant que juristes. 11 membres sont élus par l'Assemblée nationale (sur une liste comprenant des magistrats, des professeurs de droit, des avocats et d'autres juristes) et 11 (6 juges, 4 procureurs et 1 juge d'instruction) par les autorités judiciaires dans le cadre d'assemblées générales tenues séparément par des juges et des procureurs⁵². Les présidents des deux Cours suprêmes et le procureur général sont membres d'office. Tous les membres élus siègent pour cinq ans et ne peuvent pas briguer immédiatement un second mandat. Le CSJ est chargé de sélectionner, nommer, promouvoir, former en interne, rétrograder, transférer et révoquer les juges, ainsi que d'infliger des sanctions disciplinaires. Il approuve et révisé le Code de conduite éthique des magistrats bulgares, envoie des commentaires au Conseil des ministres et au Parlement concernant les projets ou propositions de loi ayant une incidence sur le système judiciaire, discute – sur proposition du ministre de la Justice – le projet de budget de la justice et, enfin, entend et approuve les rapports annuels des deux Cours suprêmes avant de les transmettre à l'Assemblée.

80. Les réunions du CSJ sont publiques, sauf lorsqu'elles portent sur des sanctions disciplinaires (auquel cas, seule la décision finale arrêtée par le CSJ est rendue public). Le CSJ ne peut siéger qu'en présence de la moitié au moins de ses membres et adopte ses résolutions à la majorité⁵³, lesquelles peuvent être contestées devant la Cour administrative suprême.

81. Deux commissions permanentes – l'une chargée de la nomination et de la confirmation des juges, procureurs et juges d'instruction, l'autre chargée de l'éthique et de la prévention de la corruption, établies conformément à la Loi sur la justice – sont élues parmi les membres du CSJ. Chacune d'entre elles compte 10 membres. La première gère les nominations, les promotions, les révocations et les confirmations en fonction des juges. La seconde prépare des avis sur la réputation morale des candidats à un poste judiciaire, mène des études et analyse des informations concernant l'existence de faits de corruption dans le système judiciaire ; elle examine également les plaintes déposées par quiconque dénonce une violation des règles éthiques et soumet les résultats de son contrôle au CSJ. La Commission d'éthique et de prévention de la corruption coopère également avec les comités d'éthique établis au sein des tribunaux (voir plus bas).

82. Le CSJ dispose également d'un inspectorat, organe constitutionnel autonome et indépendant, ne relevant pas de la tutelle du CSJ, composé d'un inspecteur général et de dix inspecteurs élus respectivement pour cinq et quatre ans à la majorité des deux tiers des députés. Les intéressés ne peuvent pas être immédiatement réélus à la fin de leur mandat. Tous les inspecteurs sont indépendants et soumis uniquement à la loi. L'inspectorat évalue le fonctionnement des organes du système judiciaire (sans porter atteinte à leur indépendance) et plus particulièrement leur respect des délais de procédure. Il examine les plaintes, propose des sanctions disciplinaires applicables à des juges ou des présidents de tribunal et procède à des inspections planifiées ou *ad hoc*, de

⁵² En vertu de l'article 21(2) de la Loi sur le système judiciaire, des assemblées de juges et de procureurs élisent des délégués à ces assemblées. En ce qui concerne les juges, des assemblées séparées de ce type ont été établies pour : 1) les juges des Cours d'appel et de cassation ordinaires ; 2) les juges des Cours d'appel administratives et de la Cour administrative suprême ; 3) les juges des tribunaux régionaux et de district ; 4) les juges des tribunaux et des Cours d'appel militaires ; et 5) les juges Cours pénales spécialisées, y compris la Cour d'appel.

⁵³ Aucun membre du CSJ ne peut prendre part à un vote portant sur une décision le concernant personnellement (ou bien concernant son conjoint ou un collatéral jusqu'au quatrième degré de consanguinité et au deuxième degré d'alliance) ou si toute autre circonstance pourrait nuire à son impartialité.

manière à contrôler un organe ou un juge spécifique. En cas de détection de soupçons de pratiques entachées de corruption, l'inspectorat doit prévenir les autorités de poursuite : ses conclusions peuvent être contestées devant l'inspecteur général dans un délai de sept jours. Les rapports annuels de l'inspectorat sont publics et présentés directement à l'Assemblée. Bien que seule une partie des conclusions ait été postée sur le site Web de l'inspectorat au moment de la visite sur place, cette tâche serait considérée comme prioritaire. Le fait que le poste d'inspecteur général soit vacant depuis octobre 2013 illustre l'un des nombreux défis inhérents aux nominations à un poste élevé au sein de l'appareil judiciaire. Compte tenu de l'importance des fonctions de l'inspectorat, le GRECO invite les autorités à prendre des mesures urgentes pour éviter que des postes restent aussi longtemps vacants à l'avenir.

83. Assurer le fonctionnement adéquat de la branche judiciaire par le biais d'un conseil judiciaire indépendant présentant toutes les garanties sous l'angle de sa composition, de ses pouvoirs et de son autonomie et compétent pour décider de la nomination et de la promotion des juges constitue une approche déjà adoptée par bon nombre d'États membres du GRECO qu'il convient de saluer. Pourtant, l'exposition de ces organes à des influences indues est une préoccupation récurrente et le CSJ ne fait pas exception. Le fait que 11 de ses membres soient élus par l'Assemblée (à la majorité) accroît le risque de sa politisation et de sa vulnérabilité à des influences partisans. Les scandales ayant provoqué la démission d'une partie de ses membres et le fait que le Parlement n'a absolument rien entrepris pour pourvoir le poste laissé ainsi vacant contribuent à alimenter cette crainte. De même, il convient de se rappeler que, même si le système judiciaire se compose de trois branches, les tribunaux sont représentés uniquement par six juges qui ne sont pas élus directement, mais par des assemblées composées de délégués au sein desquelles les présidents de tribunal jouiraient d'une influence prépondérante. En outre, les procureurs prennent part, par le biais de leurs membres siégeant au sein du CSJ, et ont la réputation de s'intéresser à la nomination, la confirmation, la promotion et la sanction des juges, sans parler du fait qu'ils contribuent à l'administration de la justice et au fonctionnement des tribunaux. L'incapacité du CSJ à nommer le président de la Cour de cassation suprême en 2014 et le fait que le processus de sélection se soit prolongé jusqu'en 2015 traduisent des tensions internes qu'il conviendrait de surmonter. De plus, les incohérences de la jurisprudence du CSJ en matière disciplinaire, largement attribuées à l'exercice d'influences politiques indues, ont souvent été dénoncées sur place, les interlocuteurs de l'EEG attendant également de certains organes qu'ils tiennent davantage compte des fonctions distinctives des tribunaux et des autorités de poursuite⁵⁴. En l'absence de modèle d'établissement d'un conseil judiciaire, l'existence d'un organe unique – chargé des trois branches du système judiciaire – n'est pas remise en cause en tant que telle. Pourtant, il est impératif de mettre le CSJ à l'abri de toute ingérence indue par l'exécutif et le législatif et de tout risque d'influence ou de pression abusive par une branche du pouvoir judiciaire sur une autre au sein de cet organe, concernant des questions telles que la sélection, la nomination, la confirmation ou la sanction de juges⁵⁵. Par conséquent, **le GRECO recommande que, dans le but de permettre au Conseil supérieur de la justice d'établir intégralement sa légitimité et sa crédibilité et de renforcer son rôle en tant que garant de l'indépendance des juges, les décisions relatives à la nomination, la promotion, la confirmation et la sanction des juges devraient être prises par une composition du Conseil constituée d'une majorité de juges élus par leurs pairs**⁵⁶. Le GRECO est d'avis qu'il serait préférable que les juges élisent directement les membres d'une telle composition (du CSJ).⁵⁷

⁵⁴ Conformément aux exigences énoncées dans la Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale : wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=376859.

⁵⁵ Voir également l'avis rendu en 2008 par la Commission de Venise sur la Constitution bulgare : [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2008\)009-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2008)009-f).

⁵⁶ Cf. *Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités*, la moitié des membres des conseils de la justice devrait être composée de juges choisis par leurs pairs :

Recrutement, carrière et conditions de services

84. Peut briguer un poste de juge tout citoyen bulgare diplômé en droit, possédant les compétences morales et professionnelles requises par le Code de conduite éthique des magistrats bulgares, ayant terminé le stage adéquat et obtenu un certificat d'aptitude, n'ayant jamais été condamné à une peine d'emprisonnement pour une infraction délibérée (le droit à la réinsertion ne pouvant pas être invoqué), n'étant pas membre élu du CSJ, n'ayant pas été révoqué pour des raisons disciplinaires de nature à porter atteinte à l'image du système judiciaire et n'étant pas atteint d'une maladie mentale. Toutes les nominations (qu'il s'agisse de la désignation initiale, de la promotion, du transfert ou de la nomination au poste de président de tribunal) sont décidées sur la base d'un concours annoncé publiquement. Deux accès à la profession coexistent : 1) le recrutement comme juge stagiaire ou 2) la nomination directe à un poste de juge. Les deux types de concours comportent une partie orale et une partie écrite, les candidats étant ensuite classés en fonction de leurs notes. Les promotions et mutations sont décidées sur la base d'un entretien et des résultats de la confirmation des candidats, ces derniers étant là aussi classés. Ils sont organisés par des commissions constituées par le CSJ et dans lesquelles ne siègent pas forcément des membres de cette instance ou des présidents de tribunal⁵⁸. Sur la base des conclusions des commissions, la Commission de nomination et de confirmation du CSJ prépare une proposition concrète à l'intention de ce dernier. Les décisions du CSJ en matière de nomination sont approuvées à bulletin secret et peuvent être contestées devant la Cour administrative suprême. Comme indiqué plus haut, les juges sont nommés, promus, rétrogradés, transférés et révoqués par le CSJ, à l'exception des présidents des deux Cours suprêmes qui sont nommés par le Président de la République sur proposition du CSJ pour un mandat unique de sept ans (le Président ne pouvant opposer son refus qu'une seule fois). Toutes les décisions du Conseil sont publiques et postées sur son site Web.

85. Les juges stagiaires sont nommés pour une période de deux ans qui peut être prolongée de six mois. Pendant cette période, ils sont affectés à un tribunal régional et parrainés par un juge expérimenté avant d'être nommés dans un tribunal de district sans devoir passer de concours. En ce qui concerne les nominations directes à un poste de juge et celles résultant d'une promotion ou d'un transfert, chaque candidat qualifié doit répondre aux critères de compétence suivants : a) au moins trois ans d'expérience professionnelle en tant que juge dans un tribunal de district (deux ans et neuf mois pour un juge stagiaire) ; b) au moins dix ans, dont cinq en tant que juge se spécialisant dans les affaires pénales, pour une nomination au poste de juge dans une Cour pénale spécialisée ; c) au moins huit ans pour une nomination au poste de juge dans un tribunal régional ou administratif ; d) au moins dix ans pour une nomination au poste de juge dans une Cour d'appel ; e) au moins douze ans, dont huit en tant que juge se spécialisant dans les affaires pénales, pour une nomination au poste de juge dans une Cour d'appel pénale ; et e) au moins douze ans pour une nomination au poste de juge à la Cour de cassation suprême ou à la Cour administrative suprême. Après cinq ans de service et avec l'accord de la Commission de nomination et de confirmation du CSJ, avalisé par une résolution du CSJ, le juge est nommé à vie.

[wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec\(2010\)12&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorIntern=DBC2F2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec(2010)12&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorIntern=DBC2F2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864).

⁵⁷ Cf. paragraphe 30 de l'Avis n° 10 (2007) du CCJE sur le Conseil de la Justice au service de la société :

[wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE\(2007\)OP10&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorIntern=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3](http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2007)OP10&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorIntern=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3)

⁵⁸ Chaque commission de concours se compose d'un président, de deux membres ordinaires et de membres suppléants. Les commissions chargées de superviser les concours de recrutement des juges stagiaires doivent inclure des juges de tribunal de district et un professeur de droit ; en ce qui concerne les concours en vue d'une nomination directe, la commission doit comprendre des juges d'un rang égal à celui du poste à pourvoir ; en ce qui concerne les concours de promotion, la commission doit comprendre des juges de Cours d'appel et de Cours suprêmes (lesquels sont désignés par tirage au sort).

86. Les défis inhérents à une période probatoire longue sous l'angle de l'indépendance des juges ont été analysés dans les rapports précédents du GRECO. Il est notamment déconcertant que la nomination à vie n'intervienne qu'au bout de cinq ans de service. Le principe d'inamovibilité vise à protéger les juges contre toute ingérence indue dans leur travail et leur processus décisionnel. Par conséquent, dès lors qu'une période probatoire longue est prévue, les risques sont importants de voir les juges exposés à des pressions en vue de trancher une affaire de manière particulière et leur impartialité affectée. Même s'il est logique de surveiller les performances d'un juge récemment nommé, le GRECO demeure persuadé qu'une telle période d'essai doit rester courte ou, du moins, ne pas s'étendre au-delà du laps de temps requis pour vérifier l'aptitude de l'intéressé à occuper le poste concerné. Il conviendrait également de réévaluer l'objet et les modalités de la procédure de confirmation aux fins d'une nomination à vie. En vertu de l'article 197 (1) de la Loi sur le système judiciaire, ces confirmations visent à vérifier, de manière objective, les qualifications et les performances professionnelles d'un juge en tenant dûment compte de ces évaluations périodiques. Ce processus présente un certain nombre de lacunes telles qu'elles sont analysées plus bas. Force est de constater l'absence d'une méthodologie garante d'une évaluation plus rigoureuse et plus méticuleuse des qualifications, de l'intégrité, de la capacité et de l'efficacité d'un juge que celle résultant d'évaluations périodiques des performances. Le fait qu'aucun juge ne se soit jamais vu refuser une confirmation aux fins de sa nomination à vie suggère que l'approche adoptée est superficielle et, à ce titre, de nature à réduire l'utilité du processus ainsi que de nuire à l'atteinte de son objectif principal, à savoir n'admettre au sein du système judiciaire que des personnes dotées de qualités professionnelles et morales incontestables. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande de renforcer encore plus l'indépendance des juges en i) réduisant sensiblement la durée de la période d'essai (longue de cinq ans) précédant la nomination à vie ; et ii) introduisant une méthodologie distincte d'évaluation rigoureuse et minutieuse des qualifications, de l'intégrité, de la capacité et de l'efficacité des intéressés aux fins de leur nomination à vie.**

87. Les présidents de tribunal sont nommés pour un mandat renouvelable de cinq ans. Les candidats doivent posséder de hautes qualités professionnelles et morales, les compétences de gestion requises, de bons résultats obtenus lors de leur dernière évaluation et l'ancienneté précisée plus haut. La procédure de nomination des présidents de tribunal, y compris ceux des deux Cours suprêmes, permet aux autres juges, aux entités à but non lucratif œuvrant pour l'intérêt général, aux universités et aux organisations vouées à la recherche de donner leur avis sur les candidats au CSJ et de proposer des questions à poser lors des entretiens. Les anciens collègues et employeurs des candidats peuvent également soumettre des questions et des références concernant l'intégrité et les compétences professionnelles des intéressés. En outre, les juges du tribunal où le poste est à pourvoir peuvent inviter les candidats à une audition et faire part de leur opinion au CSJ. Il semble que cette option n'ait jamais été utilisée jusqu'à présent, sauf en ce qui concerne la procédure, par ailleurs infructueuse, de nomination du président de la Cour de cassation suprême. À moins d'être classifiées ou de revêtir un caractère personnel, les informations relatives au processus de sélection sont postées sur le site Web du CSJ.

88. Dans le cadre du recrutement initial, la Commission d'éthique et de prévention de la corruption du CSJ prépare des avis sur l'intégrité des candidats en se fondant sur les références communiquées par les anciens employeurs. En ce qui concerne les juges faisant l'objet d'une promotion ou d'un transfert, les contrôles sont plus minutieux et reposent sur des données en provenance de l'inspectorat du CSJ (plaintes ou sanctions disciplinaires figurant dans le dossier), de la Commission pour la prévention et l'évaluation des conflits d'intérêts, des autorités de poursuite, des autres organes compétents, ainsi que de la presse et des registres publics. Un avis motivé final doit ensuite être délivré afin de certifier l'absence ou la présence de faits de nature à introduire un doute sur l'intégrité et la réputation du candidat. Entre janvier 2013 et juin

2014, 284 avis ont été formulés concernant divers candidats à un poste judiciaire (dans le cadre d'une procédure de nomination initiale, de nomination à un poste de juge stagiaire, d'une promotion ou d'une nomination au poste de président de tribunal).

89. En vertu de la Loi sur le système judiciaire, 20% des postes judiciaires vacants doivent être pourvus dans le cadre d'une « nomination initiale au poste de juge » ou, en d'autres termes, par recrutement externe. Un concours doit être organisé au moins une fois par an, en fonction de la proportion exacte de vacances de poste au niveau des juridictions de chaque instance. Certains interlocuteurs ont expliqué que le contrôle de l'intégrité des candidats externes⁵⁹ est un processus ambigu. Même lorsque le dossier d'un candidat chez ses employeurs précédents est disponible, son contenu ne permet généralement pas de déterminer l'intégrité de l'intéressé, dans la mesure où la conduite attendue d'un juge n'est pas celle imposée à des personnes travaillant hors du système judiciaire. De plus, les pouvoirs dont dispose la Commission d'éthique et de prévention de la corruption du CSJ sont insuffisants pour procéder à des contrôles de qualité. En ce qui concerne les candidats travaillant dans le secteur public, les seules informations disponibles sont celles émanant d'organismes tels que la Cour des comptes (écart entre le patrimoine réel et le patrimoine déclaré) et la Commission pour la prévention et l'évaluation des conflits d'intérêts ; en ce qui concerne les autres candidats, les informations disponibles se limitent à celles émanant des autorités de poursuite et des sources ouvertes (registres publics ou renseignements glanés dans la presse). Globalement, le système est perçu comme déficient et comme incapable de produire des résultats satisfaisants. La situation est encore plus compliquée du fait que les juges nouvellement nommés selon cette procédure ne sont pas tenus de suivre au préalable une formation visant à les orienter, de suivre un stage au sein d'un tribunal ou de travailler sous la supervision d'un juge expérimenté, toutes conditions obligatoires pour nommer un juge stagiaire et pour atténuer le caractère superficiel des contrôles d'intégrité ou pour compenser des bévues éventuellement commises au stade du recrutement. La présence d'un pourcentage important de juges n'ayant pas été correctement vérifiés et devant littéralement apprendre le travail sur le tas produirait des effets nuisibles, notamment au sein des juridictions supérieures. Dans ce contexte, il pourrait s'avérer judicieux d'envisager l'élaboration d'outils de test censés faciliter l'évaluation de l'intégrité des candidats, notamment au stade du recrutement, et de permettre l'exercice de contrôles plus complets par la Commission d'éthique et de prévention de la corruption du CSJ, contrôles qui devraient respecter les droits individuels des candidats et plus spécialement leurs droits à la vie privée. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande de renforcer les contrôles portant sur l'intégrité des candidats au poste de juge dans le cadre de la procédure de nomination initiale, en tenant dûment compte des droits personnels des intéressés et des normes européennes pertinentes en matière de droits de l'homme.** Certaines initiatives dans le sens de cette recommandation sont déjà prévues dans le cadre des Lignes directrices et Priorités stratégiques pour la prévention et la lutte contre la corruption susmentionnées. La question de l'opportunité d'un renforcement de la formation est analysée en détail plus bas.

90. Chaque juge doit obtenir une confirmation périodique tous les quatre ans jusqu'à l'âge de 60 ans. Les critères généraux fixés par l'article 198 de la Loi sur le système judiciaire sont les suivants : 1) connaissances juridiques et capacité de les mettre en œuvre ; 2) compétences en matière d'analyse des faits juridiquement pertinents ; 3) compétences en matière d'organisation optimale du travail ; et 4) célérité et discipline. Plusieurs indicateurs sont pris en considération : a) le respect des délais ; b) le nombre de décisions confirmées ou infirmées (et, dans ce dernier cas, les raisons avancées par la juridiction supérieure) ; c) les résultats des inspections menées par l'inspectorat du CSJ ; et d) la charge de travail globale dans le domaine judiciaire concerné, celle du tribunal du

⁵⁹ La Commission d'éthique et de prévention de la corruption du CSJ est chargée de vérifier l'intégrité des trois meilleurs candidats à un poste et de préparer un avis pour chacun d'entre eux sur la base des informations et des documents dont elle dispose.

juge en question, celle de l'intéressé lui-même et celle de ses collègues. Les critères *spécifiques* aux juges sont le respect du calendrier des audiences du tribunal et la capacité de diriger une audience et de rédiger les minutes d'un procès⁶⁰.

91. La procédure de confirmation peut être menée par la Commission de nomination et de confirmation du CSJ et les commissions de confirmation établies par les tribunaux. Ces dernières se composent de trois membres ordinaires et d'un membre suppléant (les présidents de tribunal étant exclus) choisis de manière aléatoire pour chaque évaluation spécifique. La Commission du CSJ évalue : a) les juges des deux Cours suprêmes, y compris les vice-présidents et b) les présidents de tribunal à l'exception de ceux des deux Cours suprêmes. Les commissions de confirmation établies par les tribunaux procèdent à des évaluations périodiques des autres juges, ainsi que des vice-présidents de tribunal. Une évaluation globale est préparée à la fin du processus en vue de son adoption par le CSJ ; elle peut être contestée devant la Cour administrative suprême.

92. La possession de qualités morales « conformes au Code de conduite éthique des magistrats bulgares » est l'une des conditions indispensables à la nomination d'un juge et à sa promotion. Les modifications apportées récemment à la Loi sur le système judiciaire ont cependant supprimé la mention du respect des règles d'éthique professionnelle dans les critères à prendre en considération lors de l'évaluation périodique d'un juge et de la délivrance éventuelle d'une confirmation en vue de sa nomination à vie. Bien que les autorités insistent sur le fait que la Méthodologie pour la confirmation des magistrats, les responsables administratifs et leurs adjoints, adoptée par le CSJ en 2001 et dernièrement modifiée en mars 2014, intègre dans son article 34 (3) « le respect des règles de déontologie professionnelle » en tant que l'un des quatre indicateurs permettant d'évaluer les critères généraux « d'efficacité et de discipline »⁶¹, lors de la visite dans le pays, il a été indiqué à l'EEG par des représentants des commissions de déontologie que ces contrôles demeurent superficiels puisqu'ils couvrent pour l'essentiel uniquement le recueil d'informations factuelles concernant par exemple des plaintes ou des procédures disciplinaires à l'encontre des juges⁶². Le GRECO est fortement persuadé que le respect de normes déontologiques par un juge est un critère qui doit être évalué au regard du droit et que cette évaluation doit être distincte des critères d'efficacité et de discipline, pour lesquels des indicateurs très spécifiques ont déjà été prescrits par les articles 198 et 199 de la LSJ et qui excluent le comportement éthique. L'absence de critères soigneusement formulés pour évaluer les qualités éthiques d'un juge est une grave lacune, dans la mesure où le Code d'éthique est contraignant pour les juges et où toute violation de ce texte déclenche par conséquent une action disciplinaire (voir plus bas). Pour être considérée comme un processus crédible et efficace, toute évaluation des performances doit donc nécessairement inclure une évaluation détaillée de la dimension éthique du comportement d'un juge, qui soit complète et ne se contente pas de contrôles superficiels dans diverses bases de données (notamment celles sur les procédures disciplinaires), et assurer le suivi des contrôles d'intégrité effectués avant la nomination. Une telle pratique permettrait non seulement de conférer un caractère objectif à l'évaluation des performances d'un juge et à leur évolution au fil du temps, mais également de détecter de manière précoce des impropriétés ou une propension à une conduite contraire à l'éthique. De plus, l'évaluation à intervalles réguliers du respect des règles éthiques renforcerait sans doute sensiblement l'objectivité et la transparence de la procédure de promotion, puisqu'elle permettrait de corroborer les décisions pertinentes et de compléter les seuls autres critères fixés par la loi, à savoir l'ancienneté. Par conséquent, **le GRECO recommande que, dans le but de renforcer la**

⁶⁰ Voir l'article 199 de la Loi sur le système judiciaire.

⁶¹ Parallèlement aux résultats des contrôles de l'Inspectorat rattaché au CSJ, les résultats des autres contrôles et les incitations et sanctions durant la période couverte par l'appréciation.

⁶² Cela vaut aussi pour la procédure d'élection des présidents de tribunal, également régie par les règles de la CSJ. Ainsi, la conformité des candidats des « qualités élevées d'éthique » est évaluée sur la base de données émanant de diverses instances telles que l'Inspectorat relevant du CSJ, les autorités de poursuites, les registres publics et autres éléments pertinents publiés dans les médias.

responsabilisation, l'objectivité, la transparence et l'uniformité des procédures de recrutement et de promotion au sein du système judiciaire, des critères objectifs et transparents d'évaluation de la conformité du juge concerné avec le Code de conduite éthique des magistrats bulgares soient introduits dans la loi à la fois pour la procédure de confirmation en vue d'une nomination à vie et pour l'évaluation périodique des performances. Faire participer la Commission d'éthique et de prévention de la corruption du CSJ à l'élaboration des critères pertinents et l'Institut national de la justice (voir ci-dessous) à la formation des évaluateurs apporterait probablement une valeur ajoutée. Il serait sans doute également prudent d'envisager la diversification des critères d'évaluation appliqués aux présidents de tribunal et aux procureurs principaux, de manière à mieux tenir compte de la nature distincte de leurs fonctions judiciaires respectives. En ce qui concerne la nécessité pour les juges d'être évalués par leurs pairs, cette question est déjà couverte dans la recommandation formulée plus haut au paragraphe 83.

93. Le mandat d'un juge prend fin lorsque l'intéressé atteint l'âge de 65 ans, à moins qu'il ne démissionne, qu'il ne soit condamné à une peine d'emprisonnement au titre d'une infraction pénale intentionnelle, qu'il devienne incapable de s'acquitter de ses fonctions pendant plus d'un an, qu'il soit révoqué au titre d'une sanction disciplinaire, qu'il se soit vu refuser sa nomination à vie sur la base d'une résolution du CSJ ou en cas d'incompatibilité ou de restauration dans ses fonctions après en avoir été relevé illégalement.

94. Le salaire mensuel de base des présidents des deux Cours suprêmes est égal à 90 % du salaire du président de la Cour constitutionnelle, lequel est indexé sur la rémunération du président de l'Assemblée nationale et du Président de la République et, en fin de compte, sur le salaire moyen des employés et des fonctionnaires du secteur *public*. Le salaire annuel minimum brut d'un juge siégeant à l'une des deux Cours suprêmes est de 46 411 BCG (23 205 EUR). Le salaire mensuel minimum brut d'un juge stagiaire est égal au double du salaire mensuel moyen d'un employé du secteur public, de sorte que son salaire annuel minimum brut est de 18 552 BGN (9 276 EUR). Le salaire des autres catégories de juges est fixé par le CSJ conformément aux dispositions de la Loi sur le système judiciaire. Un supplément mensuel est accordé en fonction de l'ancienneté (2 % par an jusqu'à un maximum de 40 %) et de l'expérience professionnelle. Les heures supplémentaires ne sont rémunérées qu'en cas de travail pendant les vacances et les jours de congé. Tant qu'il occupe ses fonctions, un juge peut utiliser l'un des logements de fonction appartenant au parc immobilier de l'appareil judiciaire. Lorsqu'il quitte son poste, un juge ayant plus de 10 ans d'ancienneté reçoit un bonus équivalent à un mois de salaire brut par année d'ancienneté avec un maximum de 20 mois (même si certaines exceptions s'appliquent). Le contrôle du salaire et des avantages sociaux accordés aux juges est exercé par le CSJ et la Cour des comptes.

95. À l'époque de la visite sur place, il était prévu de modifier la Loi sur le système judiciaire en vue d'unifier la base de détermination du salaire de toutes les catégories de juges en les indexant sur le salaire moyen des employés et des fonctionnaires du secteur *public*. Le GRECO est totalement favorable à cette approche, car il est plus équitable et objectif d'appliquer les mêmes échelles au calcul des salaires de tous les magistrats du système judiciaire, quel que soit leur rang. L'octroi, à la fin de l'année, à chaque juge d'une prime déterminée par le président de son tribunal constitue une pratique préoccupante. Le fait que l'octroi d'une prime soit totalement discrétionnaire génère des rumeurs laissant entendre que cette pratique sert à favoriser certaines allégeances au sein des tribunaux. Même si encourager un salarié à obtenir des performances exceptionnelles grâce à toute une série d'incitations, y compris financières, constitue une pratique établie dont le GRECO reconnaît la valeur, sa vulnérabilité à des influences indues demeure importante tant que des garanties adéquates – comme des critères clairs, objectifs et transparents – ne sont pas mises en place. Par conséquent, **le GRECO recommande que l'application d'un système de rémunération supplémentaire au**

sein du système judiciaire soit soumise à des critères clairs, objectifs et transparents.

Juges non professionnels

96. La composition des collèges chargés d'examiner une affaire en première instance peut inclure des juges non professionnels jouissant des mêmes droits et soumis aux mêmes obligations qu'un juge ordinaire. C'est au CSJ qu'il appartient de fixer la procédure de nomination, ainsi que la rémunération et des conditions de travail des intéressés. Tout citoyen bulgare âgé de 21 à 65 ans, jouissant de ses droits civils et d'une bonne réputation et n'ayant jamais été condamné au titre de la commission d'une infraction pénale intentionnelle (le droit à la réinsertion ne pouvant pas être invoqué) peut remplir la fonction de juge non professionnel après avoir été nommé : 1) soit par le conseil municipal d'une ville du ressort du tribunal considéré (10 % au moins des personnes nommées selon cette procédure devant avoir une expérience d'enseignant) ; 2) soit par le conseil municipal de Sofia (en ce qui concerne les personnes nommées comme juges professionnels dans une Cour pénale spécialisée). Les candidats au poste de juge non professionnel sont ensuite confirmés par : a) l'assemblée générale des juges du tribunal régional concerné, pour les nominations à un tribunal de district ; b) l'assemblée générale des juges de la Cour d'appel concernée, pour la nomination à un tribunal régional ; et c) l'assemblée générale des juges de la Cour d'appel pénale spécialisée, en ce qui concerne la nomination à une Cour pénale spécialisée. Le mandat d'un juge non professionnel dure 5 ans et, en règle générale, l'intéressé ne peut exercer ses fonctions que 60 jours par an. Ces juges siègent à titre principal ou subsidiaire, mais dans les deux cas sont désignés par un tirage au sort pour chaque collège et, au cas où ils refuseraient de s'acquitter de leurs fonctions, sont passibles d'une amende comprise entre 50 et 500 BGN (25 et 250 EUR) infligée par le président du tribunal.

Gestion des affaires et procédures

97. Un système informatisé de gestion des affaires affecte de manière aléatoire les affaires, au fur et à mesure de leur réception, aux juges. Ce procédé est appliqué au niveau des chambres ou des divisions juridictionnelles. Un même juge ne peut pas connaître de la même affaire à différentes instances. L'application pratique de l'affectation aléatoire et l'absence de surveillance adéquate constituent un sujet d'inquiétude pour nombre de tribunaux. Bien que le principe soit consacré par la loi, il est formulé en termes trop vagues et les tribunaux ont par conséquent adopté leurs propres règles dans ce domaine, lesquelles confèrent des pouvoirs importants aux présidents. Ce cadre législatif souple allié à un pouvoir administratif discrétionnaire et à un manque de transparence a permis l'apparition de diverses pratiques, telles que l'exercice par certains présidents de tribunal d'une influence directe sur la charge de travail des juges spécifiques et sur la composition des collèges. Certains dénoncent également une manipulation du logiciel, un favoritisme et la tendance à surcharger certains juges de travail à titre de sanction. Certains tribunaux connaissant une charge de travail excessive depuis des années, la chambre criminelle du tribunal municipal de Sofia a adressé en 2009 une lettre ouverte dénonçant cette situation au CSJ⁶³. Depuis, un groupe de travail placé sous l'égide du CSJ cherche à mettre au point une méthodologie permettant de mesurer la charge de travail des tribunaux et des juges individuels, mais ses efforts ne semblent pas avoir encore porté de fruits⁶⁴. La situation est exacerbée par la coexistence de deux logiciels d'affectation aléatoire des affaires et de cinq logiciels intégrés de gestion des affaires approuvés par le CSJ, mais non compatibles entre eux. Les logiciels d'affectation et de gestion des affaires semblent vulnérables aux ingérences indues et le

⁶³ Un nouveau scandale a éclaté en novembre 2014, lorsque des juges ont réclamé la démission du président du tribunal municipal de Sofia.

⁶⁴ En décembre 2014, un projet de méthodologie a été publié en vue de provoquer la réaction des membres du système judiciaire.

caractère aléatoire, licite, équitable et transparent de l'affectation n'est pas garanti. De plus, le système ne permet pas de tenir compte de la nature et de la complexité des affaires et ne prévoit pas de contrôle efficace, de sorte que les transgressions alléguées ne font pas l'objet d'une enquête rigoureuse et impartiale et demeurent impunies. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande de veiller à ce que le principe d'affectation aléatoire des affaires soit mis en œuvre en pratique de manière à ce que chaque juge reçoive une charge de travail juste et équitable et que le processus d'affectation soit préservé des ingérences indues et soumis à des contrôles plus stricts.**

98. La Constitution, le Code pénal et le Code de procédure civile prévoient que les affaires judiciaires doivent être tranchées dans un délai raisonnable⁶⁵. En outre, certains actes procéduraux doivent être accomplis dans un laps de temps donné. Ainsi, le jour de l'audience dans une affaire criminelle doit être fixé dans un délai de deux mois à compter de la réception du dossier, même si, dans les affaires compliquées en fait ou en droit, ce délai peut être porté à trois mois sur ordonnance écrite du président⁶⁶. Les affaires administratives doivent être ouvertes par un président, un vice-président ou un chef de division de tribunal et affectées à un juge d'instruction, à charge pour celui-ci de fixer une date pour l'audience dans un délai maximum de deux mois à compter de la réception de l'appel par le tribunal. Le non-respect systématique des délais de procédure entraîne l'engagement de la responsabilité disciplinaire du juge, au même titre que tout acte ou omission ayant pour effet de retarder anormalement le traitement de l'affaire. L'inspectorat attaché au CSJ est spécifiquement chargé d'effectuer des contrôles *ad hoc* du travail des tribunaux et de la progression du traitement des dossiers. L'accroissement important de la charge de travail des tribunaux, notamment dans la capitale, s'est soldé par des retards de procédure⁶⁷, ce qui a provoqué l'engagement de nombreuses procédures disciplinaires contre les juges concernés. L'Inspection du CSJ aurait semble-t-il joué un rôle prédominant dans l'identification et le traitement de ces cas.

99. Les audiences des tribunaux sont publiques, à moins que la loi n'en dispose autrement (dans le but de protéger des secrets d'État, la vie privée des parties, etc.). Tous les actes judiciaires doivent être motivés et se fonder sur la loi et sur les éléments de preuve réunis. Les jugements sont rendus publiquement et postés sur le site Web du tribunal concerné dès leur adoption, à condition que cette publication n'aillent pas à l'encontre des dispositions des lois relatives respectivement à la protection des données à caractère personnel et des informations classifiées. Tous les jugements sont consignés dans le « registre des décisions de justice » accessible au public. Dans les affaires civiles, un jugement motivé doit être publié dans un délai d'un mois à compter de la dernière audience tenue ; dans les affaires pénales, le jugement motivé doit être rédigé dans un délai de 30 jours à compter de la date à laquelle la sentence a été rendue⁶⁸.

Principes éthiques et règles de conduite

100. Chaque juge prête un serment et signe une déclaration dans lesquels il s'engage à être guidé par sa conscience et sa conviction intime, à agir de manière impartiale, objective et équitable et à contribuer au renforcement du prestige de sa charge. En 2009, un Code de conduite éthique des magistrats bulgares a été adopté par le CSJ (voir le site Web de cette instance à l'adresse www.vss.justice.bg/en/start.htm) à l'issue d'un vaste débat organisé en son sein, ainsi que dans les rangs de la magistrature. Le Code comprend les principes essentiels, les règles de conduite éthique découlant des principes essentiels, les règles spécifiques de conduite éthique pesant sur les responsables de

⁶⁵ Article 31(1) de la Constitution, article 22(1) du Code de procédure pénale et article 13 du Code de procédure civile.

⁶⁶ Article 252 du Code de procédure pénale.

⁶⁷ Depuis 2011, des violations du droit à un procès équitable en raison de la durée excessive de la procédure ont été établies dans quelque 10 affaires par la Cour européenne des droits de l'homme.

⁶⁸ Article 308 du Code de procédure pénale.

l'administration, les règles de prévention des conflits d'intérêts, la garanties de conformité aux règles éthiques et le critères de formation de comités d'éthique au sein des organes judiciaires, ainsi que les statuts de ces organes. Toute violation du Code ou toute omission de nature à nuire à l'image du judiciaire engage la responsabilité disciplinaire de son auteur.

101. L'adoption d'un Code d'éthique contraignant est généralement perçue dans le pays comme un signe positif de l'attention croissante portée à la question de l'intégrité des juges. Pourtant, le fait que ce Code ne soit pas applicable uniquement aux juges, mais également aux procureurs et aux juges d'instruction a suscité des controverses et aurait freiné son acceptation et son appropriation par la branche judiciaire. Les opinions contradictoires exprimées par les juges sur place pourraient suggérer que la question de l'intégrité serait mieux traitée en multipliant les initiatives en matière de formation, de consignes et de conseils. Bien qu'une formation initiale obligatoire soit dispensée par l'Institut national de la justice, dont il convient de saluer les efforts pour mettre au point et organiser un cours destiné aux juges stagiaires (voir plus bas), le temps alloué à la formation spécifique des intéressés ou des jeunes juges en matière de règles d'intégrité est insuffisant : deux jours pour les premiers sur un total de neuf mois de formation à temps plein et, concernant les juges recrutés directement, quelques heures dans le cadre d'une formation initiale obligatoire qui doit être dispensée pendant l'année suivant la nomination et en aucun cas durer moins de 10 jours. En ce qui concerne la formation juridique continue, il s'agit là d'une activité facultative qui dépend du choix personnel du juge et n'est pas prise en considération pour lui délivrer sa confirmation ou décider de l'évolution de sa carrière. En dépit des efforts déployés par l'Institut national de la justice pour diversifier le contenu des programmes de formation juridique dispensés dans le cadre du travail, l'impact de cette formation est manifestement inférieur à celui de la formation complète et rigoureuse dispensée aux juges stagiaires. Cet état de choses s'expliquerait par le maigre budget affecté à ces activités. Dans la mesure où le Code d'éthique est contraignant pour les juges, il est essentiel que les intéressés bénéficient d'une formation, de consignes et de conseils appropriés avant d'entrer en fonction ainsi que pendant toute la durée de leur activité, de manière à pouvoir s'approprier ce texte et s'y conformer. Par conséquent, **le GRECO recommande de i) renforcer les modules de formation des juges stagiaires et des juges recrutés directement consacrés à l'intégrité, aux conflits d'intérêts et à la prévention de la corruption ; et ii) accorder la priorité, dans le cadre de la formation continue dispensée au sein de l'appareil judiciaire, aux questions d'intégrité, de conflits d'intérêts et de prévention de la corruption, notamment en affectant à ces activités les fonds nécessaires, ainsi que de mettre à disposition de tous les juges des conseils et des consignes concernant les questions d'éthique.**

Conflits d'intérêts

102. Dans le cadre des procédures judiciaires, les conflits d'intérêts touchant les juges sont régis par le Code pénal, le Code civil et le Code de procédure administrative. Ces textes exigent d'un juge qu'il se retire d'une procédure dès lors que son impartialité pourrait être remise en question ou qu'il pourrait être perçu comme ayant un intérêt personnel à ce qu'une affaire spécifique se termine d'une certaine manière (voir plus bas). Tout acte judiciaire adopté en violation de l'obligation de retrait en cas d'implication personnelle est abrogé dans le cadre du contrôle judiciaire ou en vertu des dispositions pertinentes du Code de procédure civile ou du Code de procédure pénale et le juge concerné peut se voir infliger une sanction disciplinaire.

103. Hors des procédures judiciaires, les juges sont soumis aux dispositions de la Loi sur la prévention et la détection des conflits d'intérêts (« la Loi sur les conflits d'intérêts »). Cette dernière prévoit que les juges, de même que les députés⁶⁹, doivent

⁶⁹ Voir, plus haut, la section « Prévention de la corruption des parlementaires ».

soumettre au CSJ (en sa qualité d'organe de nomination des intéressés) des déclarations relatives : 1) à la conformité aux règles d'incompatibilité (au moment d'entrer en fonction, voir plus bas) ; 2) à leurs intérêts privés (dans un délai d'un mois à compter de leur entrée en fonction et, en cas de modification de leur situation, dans un délai de sept jours) ; et 3) à leurs intérêts privés *ad hoc*. Les déclarations sont conservées dans un registre où elles sont classées à la fois par ordre chronologique et par ordre alphabétique. Sont consignés le numéro d'entrée de chaque déclaration, le fondement juridique de sa soumission, ainsi que les nom, prénom et patronyme du déclarant et les fonctions qu'il occupe. Toutes les déclarations sont publiquement accessibles sur le site Web du CSJ.

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités, activités accessoires, intérêts financiers et restrictions applicables après la cessation des fonctions

104. Les articles 5 et 12 (1) de la Loi sur les conflits d'intérêts interdisent aux titulaires d'un poste public quelconque de mener des activités incompatibles avec leur statut et les obligent à remettre une déclaration de compatibilité. La mise en œuvre concrète de ces dispositions relève, en ce qui concerne les juges, de l'article 195 de la Loi sur le système judiciaire. Cet article dispose notamment qu'un juge ne peut pas : a) être député, maire ou conseiller municipal ; b) être employé par un organisme officiel de l'État ou d'une municipalité ou bien par une institution de l'UE ; c) s'adonner à des activités commerciales ou bien être associé, directeur ou membre du conseil de surveillance ou d'administration ou de contrôle d'une société commerciale, d'une coopérative ou d'une personne morale à but non lucratif s'adonnant à des activités commerciales rentables autres qu'une association professionnelle de juges ; d) être rémunéré au titre de services commerciaux fournis dans le cadre d'un contrat ou bien d'une relation juridique officielle ou autre avec un organisme relevant de l'État, d'une municipalité ou d'une autre entité du secteur public, une société commerciale, une coopérative, une personne morale à but non lucratif, un particulier ou un entrepreneur individuel – sauf dans le cadre d'activités scientifiques ou d'un enseignement – en ce qui concerne les membres de la Commission électorale centrale ou des commissions électorales chargées d'organiser les élections à l'Assemblée nationale, au Parlement européen, au poste de Président et de vice-président de la République ou les membres d'une collectivité locale, ou bien en relation avec l'élaboration de projets d'actes normatifs à la demande de l'Assemblée nationale ou de l'exécutif en relation avec l'exercice d'un droit de propriété intellectuelle ou la participation à des projets internationaux y compris des projets financés par l'UE ; e) exercer une profession libérale ou d'autres activités professionnelles rémunérées ; g) être membre d'un parti politique ou bien d'une coalition de partis politiques ou d'une organisation poursuivant des buts politiques, appartenir à une organisation menant des activités commerciales de nature à porter atteinte à l'indépendance d'un juge ; f) être membre d'un syndicat autre qu'une association professionnelle de juges. Les juges des tribunaux administratifs ne peuvent pas siéger à la Commission électorale centrale ou à l'une des commissions électorales mentionnées plus haut. De plus, en vertu de l'article 213 de la Loi sur le système judiciaire, les juges ont l'interdiction de donner des conseils juridiques. Aucune limitation ne s'applique concernant la détention par un juge d'intérêts financiers, à condition que ceux-ci soient mentionnés dans la déclaration de patrimoine de l'intéressé (voir plus bas).

105. Les juges sont tenus de confirmer leur respect des règles susmentionnées en remplissant, conformément à la Loi sur le système judiciaire et à la Loi sur les conflits d'intérêts, des déclarations comme suit : une déclaration au CSJ : 1) en cas de candidature à un poste de juge stagiaire [article 186(8) de la Loi sur le système judiciaire] ; 2) en cas de candidature directe à un poste de juge [article 186a (3) de la Loi sur le système judiciaire] ; et 3) en cas d'exercice de la charge de juge (dans un délai d'un mois à compter de l'entrée en fonction). Le non-respect de ces dispositions fait

partie des motifs de révocation. Un exemple de déclaration est posté sur le site Web du CSJ⁷⁰, toutefois, les déclarations originales soumises au titre de l'article 195 de la LSJ ne sont pas rendues publiques. Elles sont versées au dossier personnel du juge. De plus, lorsqu'il entre en fonction, chaque juge – conformément aux obligations de la Loi sur les conflits d'intérêts – est tenu de soumettre une déclaration parallèle au CSJ en remplissant un formulaire standard approuvé par la Commission pour la prévention et l'évaluation des conflits d'intérêts, tel qu'il est disponible sur le site de ladite commission et sur celui du CSJ. Les déclarations déposées par les juges sont publiées sur le site web du CSJ. Aucune restriction applicable après la cessation des fonctions ne pèse sur les juges : une situation qui – compte tenu des autres questions posant problème au sein de l'appareil judiciaire – ne revêt pas un caractère particulièrement préoccupant.

Récusation et retrait de routine

106. En vertu de l'article 29 du Code de procédure pénale, un juge doit être disqualifié : 1) s'il faisait partie du tribunal ayant rendu une décision/un jugement à une instance quelconque ou, en cas de révision du procès, une décision de report de l'affaire, ou bien une décision imposant, confirmant, modifiant ou abrogeant une mise en détention préventive ; 2) s'il a participé à l'enquête consacrée à l'affaire ; 3) s'il est intervenu en qualité de procureur dans l'affaire, 4) s'il a la qualité d'accusé, de gardien ou de tuteur de l'accusé, d'avocat de la défense ou de conseil dans l'affaire ; 5) s'il a participé ou envisagé de participer à une procédure pénale en qualité de procureur privé, de plaignant, ou de partie civile ; 6) s'il participé en qualité de témoin, de témoin principal, de témoin expert, d'interprète, d'interprète dans le langage des signes ou d'expert technique ; 7) s'il a la qualité de conjoint ou de parent proche d'une des personnes décrites aux points 1 à 6 ; 8) s'il a la qualité de conjoint ou de parent proche d'un autre membre du collège. D'autres circonstances peuvent entraîner la disqualification dès lors qu'elles incitent à douter de l'impartialité du juge ou de son intérêt direct ou indirect à résoudre l'affaire d'une certaine manière. Dans ce cas, le juge doit se désister ou être disqualifié sur demande d'une partie. Des règles analogues s'appliquent dans les affaires relevant du droit civil ou administratif⁷¹.

Cadeaux

107. L'interdiction d'accepter des cadeaux et des faveurs est énoncée dans le Code de conduite éthique des magistrats bulgares. La section I (consacrée aux principes essentiels) décrit comme un honnête magistrat celui qui refuse d'accepter de manière illégale des faveurs tangibles ou intangibles de nature à jeter le doute sur son indépendance et son impartialité, tandis que la section II (consacrée aux règles de conduite éthique découlant des principes essentiels) prévoit qu'il est interdit à un juge de recevoir d'un tiers des faveurs pouvant raisonnablement être perçues comme de nature à compromettre l'exercice honnête et équitable des devoirs de sa charge. Les autorités soulignent que la restriction susmentionnée vise tous les avantages n'étant pas prévus par la loi. Comme indiqué plus haut, les violations du Code d'éthique, y compris l'acceptation de cadeaux ou de faveurs, sont passibles de mesures disciplinaires. En leur qualité de personnes « occupant une haute fonction publique », les juges ont également l'interdiction d'accepter des pots-de-vin en vertu des articles 302-303 (corruption passive) et 304-304a (corruption active) du Code pénal. Ces infractions sont passibles d'une peine d'emprisonnement n'excédant pas 10 ans assortie d'une amende. Les autorités de poursuite ont porté des accusations de corruption à l'encontre de cinq juges en 2010 et d'un juge en 2011.

⁷⁰ Ces déclarations doivent être remplies par tous les lauréats du concours à la fonction de juge débutant ou tous ceux qui bénéficient du recrutement initial au poste de juge.

⁷¹ Voir l'article 22 du Code de procédure civile et l'article 144 du Code de procédure administrative.

Contacts avec des tiers et informations confidentielles

108. Les juges sont tenus de préserver le secret des délibérations et ont interdiction de faire connaître leur opinion sur une affaire avant le rendu du jugement. Hors du prétoire, ils ont l'interdiction de discuter de la procédure avec les autres parties, les avocats ou des tiers, sauf lorsque la loi en dispose autrement. Les juges doivent préserver le secret officiel sur des informations dont ils prennent connaissance dans le cadre de leurs fonctions ou bien qui affectent les intérêts de citoyens, de personnes morales ou de l'État. Des règles relatives aux contacts avec des tiers et à la protection du caractère confidentiel des informations figurent également dans le Code de conduite éthique des magistrats bulgares. Le traitement des informations classées comme secret d'État ou secret officiel est régi par la Loi sur la protection des informations classées et ses règlements d'application.

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

109. En vertu de l'article 228 de la Loi sur le système judiciaire, les juges – au même titre que les députés – sont tenus de déclarer leurs revenus et leurs avoirs à la Cour des comptes dans les délais et selon les modalités prévues par la Loi de 2000 sur la transparence du patrimoine des personnes occupant une haute fonction publique ou un autre poste important⁷². Les informations relatives à la rémunération des personnes occupant le poste de juge, ainsi que tout changement de leur statut, sont communiquées par le CSJ à la Cour des comptes. Toutes les déclarations sont rendues publiques et consignées dans un registre accessible sur le site Web de la Cour des comptes, à l'exception des données à caractère personnel protégées. Comme c'est déjà le cas avec les députés, le nom des juges qui omettent de soumettre une déclaration est rendu public et transmis à l'Administration fiscale centrale aux fins de contrôle et d'audit et à l'Agence d'État pour la sécurité nationale à titre informatif. En outre, en vertu des règles adoptées par le CSJ, les juges brigant un poste de président de tribunal doivent déclarer leurs avoirs (en précisant leur origine) dans le cadre du processus de candidature. Cette obligation de déclaration pèse également sur leur conjoint et leurs ascendants (parents et enfants). Les déclarations peuvent être consultées librement sur le site Web du CSJ et ne sont retirées qu'au bout d'un mois à compter de la nomination.

Contrôle et application

Principes éthiques et règles de conduite

110. Au niveau des tribunaux, l'application du Code de conduite éthique des magistrats bulgares relève de comités d'éthique opérant sur la base de règles fixées par le CSJ et établies en partant du niveau régional. Chaque comité se compose de trois membres ordinaires et d'un membre suppléant élus par l'assemblée générale du tribunal concerné pour un mandat de quatre ans ne pouvant pas être immédiatement renouvelé. Un président de tribunal ne peut pas être élu membre. Les comités font office d'organes auxiliaires de la Commission du CSJ sur l'éthique et la prévention de la corruption (CEPC selon son acronyme anglais) et facilitent la collecte et l'analyse ininterrompues d'informations faisant état de juges ayant adopté une conduite contraire à l'éthique ou commis des actes entachés de corruption. Les comités peuvent examiner n'importe quelle plainte ou allégation, y compris celles publiées dans la presse, ou bien agir sur l'ordre de la CEPC ou du président du tribunal concerné. Ils formulent également des avis sur le comportement éthique des candidats à une promotion ou à un transfert, ainsi que des juges soumis à une évaluation périodique de leurs performances. Les résultats des contrôles, y compris ceux révélant une violation du Code d'éthique, sont présentés au président du tribunal concerné et à la CEPC. Cette dernière peut alors procéder elle-même à des vérifications ou déléguer cette tâche au comité d'éthique compétent. Aussi

⁷² Voir, plus haut, la section « Prévention de la corruption des parlementaires ».

bien la CEPC que les comités d'éthique sont tenus de coopérer avec les organes et institutions compétents dans le cadre de leur travail, la CEPC étant en outre tenue de soumettre les résultats de ses inspections au CSJ.

111. Comme indiqué plus haut, toute violation du Code de conduite éthique est considérée comme une infraction disciplinaire (manquement aux devoirs de la charge de l'intéressé) et, par conséquent, passible des sanctions suivantes : 1) réprimande ; 2) blâme ; 3) réduction du salaire de base dans une proportion comprise entre 10 et 25 pour cent pendant une période comprise entre six mois et deux ans ; 4) rétrogradation pour une période pouvant aller d'un à trois ans ; 5) relèvement des fonctions de président ou de vice-président de tribunal ; et 6) révocation. Les infractions disciplinaires se composent, en dehors des manquements à l'éthique, de : l'inobservation systématique des délais prévus par le droit procédural ; un acte ou une omission quelconque ayant pour résultat de ralentir la procédure sans justification ; un acte ou une omission quelconque portant atteinte à la réputation du bureau ; et un manquement à d'autres devoirs de la charge de l'intéressé. La responsabilité disciplinaire peut être engagée, quelles que soient par ailleurs les conditions d'engagement de la responsabilité civile, pénale ou administrative. Tout membre élu du CSJ ayant systématiquement manqué aux devoirs de sa charge ou ayant commis une grave infraction ou un acte portant atteinte à l'image du judiciaire doit être démis de ses fonctions.

112. La procédure disciplinaire doit être engagée dans un délai de six mois à compter de la découverte de l'infraction et, en tout cas, dans un délai de trois ans à compter de sa commission. Sa durée ne peut pas excéder trois mois, mais le dépassement de ce délai ne saurait constituer un motif valable de cessation de la responsabilité. En ce qui concerne les juges faisant l'objet d'une réprimande ou d'un blâme, la procédure est engagée et les sanctions infligées sur la base d'une ordonnance raisonnée du président du tribunal concerné. Le CSJ est immédiatement informé et peut modifier la sanction dans un délai d'un mois. Entre janvier 2009 et octobre 2014, le CSJ a examiné 121 ordonnances rendues par des présidents des tribunaux et infligeant des sanctions disciplinaires (réprimande ou blâme), dont 36 font l'objet d'un recours devant la Cour administrative suprême.

113. En ce qui concerne les juges soumis à d'autres types de sanctions, la procédure les concernant est engagée par le conseil disciplinaire du CSJ et les sanctions imposées par ce dernier à titre collégial. Il en va de même en ce qui concerne les membres élus du CSJ et les présidents ou les vice-présidents de tribunal. De plus, dans le cadre d'une procédure pendante pouvant déboucher sur le relèvement de ses fonctions par le CSJ d'un de ses membres élus, un juge, un président ou un vice-président de tribunal peut être démis pendant une période n'excédant pas six mois par le CSJ sur proposition de son conseil disciplinaire. Chaque procédure dépend d'un collège de trois membres du CSJ choisis par tirage au sort. Les auditions se tiennent à huis clos et le défendeur a le droit d'être représenté par un avocat. Les décisions sont adoptées à la majorité et communiqués au CSJ qui peut alors rejeter ou accepter une sanction disciplinaire sur la base d'une résolution motivée approuvée par une majorité composée de plus de la moitié de ses membres. Cette résolution peut être contestée devant la Cour administrative suprême dans le cadre d'une procédure à deux niveaux (appel et cassation) par le défendeur ou l'auteur de la motion⁷³. Toutes les résolutions entrées en vigueur sont postées sur le site Web du CSJ, de même que les analyses annuelles des pratiques en matière de discipline. Au cours des cinq dernières années, le CSJ a engagé 80 procédures disciplinaires visant spécifiquement une violation du Code de conduite éthique des magistrats bulgares par un juge.

⁷³ Une proposition d'imposition de sanctions disciplinaires peut être faite par le président d'un tribunal, le président d'une juridiction supérieure, l'inspecteur du CSJ, au moins un cinquième des membres dudit Conseil ou le ministre de la Justice.

114. Pendant la visite sur place, la plupart des critiques entendues à propos des comités d'éthique visaient l'absence de désir de promouvoir l'intégrité et l'esprit de la profession, exacerbée par une baisse de la productivité des juges siégeant à des comités d'éthique. De plus, l'absence de critères d'évaluation précis du caractère éthique de la conduite d'un juge (voir le paragraphe 92) et l'impossibilité de se forger une opinion personnelle sur l'intéressé – dans la mesure où l'évaluation ne peut être faite que par un comité d'une instance d'un niveau supérieur – explique que les décisions des comités requièrent essentiellement l'évaluation des compétences techniques des juges. La vulnérabilité de la CEPC, en sa qualité d'organe auxiliaire du CSJ, aux ingérences politiques indues a déjà été mentionnée plus haut (voir le paragraphe 83) et il n'a pas été possible d'établir sur place que la Commission avait entrepris – en vertu de son mandat – la moindre analyse en profondeur, à l'exception d'une vérification systématique des rapports de presse, afin d'identifier toute déficience systémique ou vulnérabilité du système judiciaire ou bien de prendre des mesures volontaristes dans le but d'apaiser les préoccupations légitimes du public concernant la supposée prévalence de la corruption chez les juges, si ce n'est en réagissant lorsque certaines affaires sont fortement médiatisées. De plus, les comités d'éthique ne sont pas autorisés à engager une procédure disciplinaire à l'encontre d'un juge. Par conséquent, les propositions ne peuvent être formulées que par le président du tribunal en question ou le président de l'instance supérieure, l'inspectorat du CSJ, au moins un cinquième des membres de ce dernier, ou le ministre de la Justice. Cette situation décrédibilise le rôle des comités d'éthique en tant que garants de l'application concrète du Code de conduite éthique des magistrats bulgares, qui est un instrument contraignant. De plus, les nombreuses contradictions et incohérences de la jurisprudence du CSJ en matière disciplinaire, prétendument attribuables à des influences indues empêchant toute approche cohérente, méritent également d'être signalées ici (même si la question des ingérences indues est traitée dans la recommandation formulée au paragraphe 83) et, dans la mesure où toutes les décisions de ce Conseil peuvent être contestées devant la Cour administrative suprême⁷⁴ dans le cadre d'une procédure à deux niveaux, ne méritent pas de faire l'objet d'une recommandation séparée. Par conséquent, **le GRECO recommande de i) procéder à une évaluation de l'efficacité du système de surveillance du respect et de l'application des normes d'intégrité au sein de l'appareil judiciaire et de leur impact sur la prévention et la détection des fautes professionnelles des juges, ainsi qu'à une évaluation de l'adéquation des mesures correctrices éventuellement prises (par exemple la révision du mandat des organes de surveillance compétents, la réalisation à intervalles réguliers d'évaluations des risques, l'uniformisation de la jurisprudence du Conseil supérieur de la justice en matière disciplinaire, etc.) ; et ii) octroyer aux comités d'éthique établis dans les tribunaux le droit d'engager des procédures disciplinaires à l'encontre de juges.**

Conflits d'intérêts, emplois et activités auxiliaires

115. Le CSJ est chargé de contrôler le respect par les juges des règles d'incompatibilité. L'identification et l'enregistrement des intérêts privés des juges et la gestion au cas par cas des conflits d'intérêts pouvant surgir au cours d'une procédure judiciaire relèvent du conseil disciplinaire du tribunal concerné, lequel peut prononcer la disqualification ou la récusation du juge concerné (le juge concerné est présent au conseil), ou d'une juridiction supérieure. En dehors de ce cadre, la surveillance globale est confiée à la Commission pour la prévention et l'évaluation des conflits d'intérêts. Une procédure peut être engagée soit en cas de dépôt d'une plainte d'un tiers, soit à la demande d'un juge, soit d'office. En sa qualité d'organe responsable de la réunion et de la conservation des déclarations que les juges sont tenus de faire en vertu de la Loi sur les conflits d'intérêts (à savoir les déclarations d'intérêts privés et de compatibilité entre

⁷⁴ Pendant la visite sur site, la plupart des juges rencontrés par l'EEG ont émis l'opinion qu'il serait préférable que la Cour de cassation suprême – et non la Cour administrative suprême – serve d'instance d'appel.

ces derniers et leurs fonctions), le CSJ a également l'obligation de signaler à la Commission les cas dans lesquels une déclaration n'a pas été remise ou a été remise en retard. Au cours des trois dernières années et demie, 21 procédures ont été engagées par la Commission au titre d'une soumission tardive d'une déclaration et de l'absence de signalement de modification des intérêts privés d'un juge ; ces procédures ont abouti à l'adoption d'une décision dans 20 affaires. Par ailleurs, 35 violations administratives – consistant en l'absence de soumission d'une déclaration prévue par la Loi sur les conflits d'intérêts – ont été constatées et des pénalités ont été infligées dans 12 cas.

116. En dehors des cas d'autorécusation ou de disqualification sur la base d'une motion présentée par une partie, la surveillance du respect par les juges des règles de conflit d'intérêts n'est pas assurée et la situation est identique à celle décrite à propos des députés⁷⁵. Ainsi, ni la Loi sur les conflits d'intérêts ni la Loi sur le système judiciaire ne précisent que le CSJ ou la Commission pour la prévention et l'évaluation des conflits d'intérêts sont responsables d'analyser systématiquement et méticuleusement les circonstances révélées dans les déclarations d'intérêts privés des juges. Comme indiqué plus haut, le CSJ veille uniquement à ce qu'elles soient soumises à temps et à signaler toute irrégularité à la Commission, laquelle n'est compétente que pour établir l'existence d'un conflit dans une affaire spécifique ayant été portée à sa connaissance. L'EEG a été informée que l'occupation de certaines activités autorisées – comme l'enseignement dans une université privée – ne requiert pas le consentement express du président du tribunal ou de l'autorité de nomination du juge (à savoir le CSJ). Pourtant, certains juges signalent de telles activités, font des déclarations *ad hoc* ou se retirent d'une affaire en présence d'une relation susceptible de jeter des doutes sur l'existence d'un conflit. Ceci étant, les contrôles sérieux font défaut et il est impossible de se former une opinion générale et complète sur les intérêts privés et avoirs d'un juge, puisque ces éléments font l'objet de déclarations distinctes (voir plus bas). De plus, des discussions sont en cours concernant la question de savoir s'il serait possible d'un point de vue constitutionnel de conférer à la Commission pour la prévention et l'évaluation des conflits d'intérêts des pouvoirs de supervision des juges. Nous avons déjà évoqué au paragraphe 62 la valeur potentielle d'une évaluation indépendante de l'efficacité du système de signalement et d'évaluation des conflits d'intérêts et de l'impact de celui-ci sur la prévention et la détection de la corruption parmi les agents publics exposés à ce fléau et à prendre les mesures correctrices requises. Cependant, afin d'apaiser les préoccupations spécifiques aux juges, **le GRECO recommande de veiller à ce que leurs intérêts privés – qu'ils aient fait l'objet d'une déclaration ordinaire ou *ad hoc* – soient contrôlés minutieusement à intervalles réguliers et qu'une coopération efficace soit instaurée entre les autorités chargées de veiller au respect par les juges des règles en matière de conflit d'intérêts et de déclaration de patrimoine, en tenant dûment compte de la nécessité de préserver l'indépendance des magistrats.**

Déclarations de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

117. La supervision de la déclaration de patrimoine par les juges est confiée à la Cour des comptes, tout comme celle des députés⁷⁶. La Cour tient à jour un registre répertoriant toutes les déclarations (initiale, annuelle et finale) et celles-ci peuvent être librement consultées, à l'exception des données à caractère personnel qui ne sont pas divulguées. Des lignes d'assistance téléphonique établies par la Cour sont prévues pour venir en aide aux personnes soumises à l'obligation de déclaration, y compris les juges, en ce qui concerne la manière de compléter les formulaires pertinents. Des amendes administratives pour absence de déclaration ou déclaration tardive ont été infligées par la même Cour à un juge en 2011, à quatre juges en 2012, à deux juges en 2013 et à un juge en 2014. Après avoir établi l'absence de correspondance entre les faits déclarés et

⁷⁵ Voir, plus haut, « Prévention de la corruption des parlementaires ».

⁷⁶ Voir, plus haut, « Prévention de la corruption des parlementaires ».

ceux enregistrés par les organes nationaux et municipaux compétents, la Cour des comptes a communiqué des dossiers à l'Administration fiscale centrale concernant 26 juges en 2010, 26 juges en 2011, 22 juges en 2012 et 16 juges en 2013. Selon les informations reçues de la Cour des comptes, en 2010, ladite Administration a lancé et complété des contrôles fiscaux concernant 44 juges et une vérification approfondie concernant 3 juges, dont l'un s'est révélé devoir un léger supplément d'impôt. Le nombre de contrôles fiscaux lancés et complétés auprès de juges s'est élevé à 32 en 2011 et à 31 en 2012. Les conclusions de l'Administration fiscale centrale ont été partagées avec la Cour des comptes qui les a postées sur son site Web. Le nombre de contrôles fiscaux entamés et menés à terme auprès des juges s'est élevé à 8 en 2013 et à 19 en 2014.

118. La vérification à intervalles réguliers des déclarations de patrimoine des juges pendant leur mandat constitue une initiative qu'il convient de saluer. Ses effets positifs sont toutefois contrebalancés par les nombreuses lacunes du système telles qu'elles sont analysées plus haut en ce qui concerne les députés. La recommandation formulée au paragraphe 67 vise à corriger ces lacunes et à mettre en place une surveillance robuste et efficace s'étendant également aux avoirs des juges. Le GRECO reconnaît que, dans la mesure où la plupart des juges sont nommés à vie, la fréquence des contrôles matériels revêt une importance moindre que pour les députés et ne mérite pas de faire l'objet d'une recommandation.

Immunité

119. Les juges ne peuvent pas voir leur responsabilité pénale ou civile engagée au titre de leurs actes officiels, à moins que ceux-ci ne constituent une infraction intentionnelle susceptible de poursuites pénales, notamment des faits de corruption. Lorsqu'un juge est mis en examen pour une autre infraction passible de sanctions pénales ou fait l'objet de poursuites pénales, il est temporairement suspendu de ses fonctions par le CSJ jusqu'à la fin de la procédure. La demande de suspension émane du procureur général ou d'au moins un cinquième des membres du CSJ (en cas de poursuites pénales). Tout juge placé en détention préventive est réputé avoir été suspendu temporairement de ses fonctions. Au cours des deux dernières années, deux présidents de tribunal ont été condamnés pour détournement de fonds.

Conseil, formation et sensibilisation

120. La formation initiale et continue de tous les magistrats, y compris les juges, est dispensée par l'Institut national de la justice (INJ). Cet organisme dispense notamment : 1) un cours obligatoire initial d'une durée de neuf mois à l'intention des juges stagiaires ; 2) un cours obligatoire visant à compléter la qualification des juges nommés pour la première fois⁷⁷ ; et 3) toute une série de programmes facultatifs, y compris à distance, visant à renforcer les compétences des juges en activité. Le CSJ peut imposer un programme de formation spécifique pour un juge en cas de promotion, de spécialisation ou de nomination au poste de président de tribunal. Depuis l'adoption du Code de conduite éthique des magistrats bulgares en 2009, la formation aux questions d'éthique s'est vue accorder une importance accrue et a fait l'objet de plusieurs initiatives organisées conjointement par l'INJ et la CEPC du CSJ dans le ressort de cinq juridictions d'appel à l'intention de quelque 250 juges. Depuis 2011, plus d'une douzaine de sessions de formation obligatoires ou facultatives ont été consacrées à des sujets tels que « L'indépendance des juges et des procureurs : perspectives et défis », « L'éthique des magistrats », « L'éthique judiciaire, la prévention de la corruption et les conflits d'intérêts », « L'éthique judiciaire et la lutte anticorruption dans l'UE », « L'image des magistrats : le système judiciaire et les médias » et « La lutte contre la corruption au sein du système judiciaire ». Certains des cours consacrés à l'éthique et aux conflits d'intérêts étaient essentiellement basés sur la jurisprudence de la Cour administrative

⁷⁷ Le cours doit être suivi pendant la première année suivant la nomination et durer au moins 10 jours.

suprême chargée du contrôle des décisions disciplinaires rendues par le CSJ à l'encontre des juges. De plus, depuis 2010, l'INJ organise des cours à distance tels que « Signalement et prévention des conflits d'intérêts », « Défis éthiques rencontrés par les magistrats dans leur travail », « Infractions pernicieuses : la corruption » et « Infractions commises par des agents publics : délits documentaires ». En dépit des efforts louables déployés par l'INJ pour dispenser comme indiqué plus haut une formation, notamment aux juges stagiaires, plusieurs lacunes persistent et il est devenu indispensable de prendre des mesures pour renforcer la formation initiale et continue en se conformant à la recommandation énoncée au paragraphe 101. Toute formation devrait avoir pour objectif essentiel de garantir la mise en œuvre intégrale et cohérente du Code de conduite éthique des magistrats bulgares et l'appropriation de ce texte par les différentes branches du pouvoir judiciaire.

121. Afin de sensibiliser le public à la manière dont la justice est administrée et dont l'appareil judiciaire fonctionne, des chargés de presse ont été nommés dans chaque tribunal. Tout acte de corruption ou de comportement non éthique au sein du système judiciaire peut être signalé directement, au moyen d'une plainte envoyée par Internet, à la CEPC du CSJ. Un exemple de formulaire correctement rempli est disponible sur le site Web de ladite commission.

122. Nombre de juges interrogés par l'EEG ont indiqué que les tribunaux font l'objet de campagnes médiatiques systématiques reposant souvent sur une rhétorique populiste instillée par les principaux responsables politiques qui ont fréquemment tendance à rendre les juges responsables, dans certains cas, des lacunes en matière d'application de la loi. Ont notamment été avancés des exemples dans lesquels des ministres n'avaient pas hésité à annoncer à l'avance un verdict à la presse, alors que le jugement n'avait pas encore été rendu, et où les prévisions des intéressés n'ayant pas été vérifiées, le public avait reporté sa colère contre les tribunaux. Cette situation est corroborée par d'autres sources qui soulignent les effets qu'un tel environnement hostile a sur les juges et sur la capacité de ces derniers à administrer la justice de manière impartiale sans crainte d'être vilipendés par le public⁷⁸. Il semble que peu de mesures sérieuses seulement aient été prises jusqu'ici pour protéger les juges contre de telles pressions politiques⁷⁹. Le GRECO estime qu'il serait bon pour le CSJ et pour l'ensemble des juges de promouvoir une meilleure compréhension de la loi par les citoyens, afin d'accroître la perception de l'équité de la justice. Un travail systématique avec les médias en vue de réfuter les allégations injustifiées de corruption et les influences indues serait également utile.

⁷⁸ www.bili-bg.org/cdir/bili-bg.org/files/INDEX_FINAL_ENGLISH.pdf, pages 96 et 97.

⁷⁹ Dans leurs observations écrites soumises après la visite dans le pays, les autorités ont évoqué plusieurs mesures prises pour résoudre les problèmes existants : 1) en mai 2014, le CSJ a adopté des règles concernant les réponses publiques en cas d'interférences avec l'indépendance judiciaire (et, dans de nombreux cas, le CJS a pris publiquement la défense de tel ou tel magistrat qui se voyait attaqué publiquement pour ses décisions et ordonnances) ; 2) le CSJ a lancé des campagnes d'information à grande échelle (journées portes ouvertes dans les tribunaux, les bureaux de procureurs et le CSJ) et des ateliers au sein de son administration pour les étudiants en droit, qui sont annoncés sur son site web ; 3) un programme de formation pilote a été lancé durant l'année universitaire 2014/2015 conjointement avec le ministère de l'Éducation pour des élèves de terminale de 27 villes en région pour améliorer leur culture juridique grâce à des conférences données par des juges et des procureurs ; 4) mise en œuvre d'un projet financé par l'UE pour développer une stratégie de communication en direction de la justice ; ce projet devrait s'achever à l'automne 2015 et permettra de produire des brochures et des vidéos pour promouvoir les activités de l'appareil judiciaire.

V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS

Aperçu du ministère public

123. Le ministère public jouit d'un statut autonome au sein du système judiciaire et dispose d'un budget séparé. Son but essentiel est de garantir la légalité des procédures, tandis que ses objectifs spécifiques consistent à mener et surveiller les enquêtes, à porter et de corroborer des accusations dans les affaires pouvant faire l'objet de poursuites, à surveiller l'application des sanctions pénales et autres mesures coercitives, à participer aux actions civiles et administratives selon les modalités prévues par la loi et à annuler des actes illégaux. Le ministère public est responsable devant le Conseil supérieur de la justice (CSJ).

124. En vertu de la Loi de 2007 sur le système judiciaire, le ministère public est indivisible et centralisé et sa structure interne calquée sur celle des tribunaux. Il se compose d'un procureur général, gardien de la légalité qui donne des consignes méthodologiques aux autres procureurs, du Bureau du procureur auprès de la Cour de cassation suprême, du Bureau du procureur auprès de la Cour administrative suprême, du Service national des enquêtes, de cinq Bureaux auprès de Cours d'appel, d'un Bureau auprès d'une Cour d'appel spécialisée, d'un Bureau auprès d'une Cour d'appel militaire, de 27 Bureaux auprès d'un tribunal régional, d'un Bureau auprès du tribunal municipal de Sofia (doté d'un statut de Bureau régional), d'un Bureau de procureur spécialisé, de trois Bureaux auprès d'un tribunal régional militaire et de 113 Bureaux auprès d'un tribunal de district. C'est au niveau des bureaux régionaux que les procureurs participent aux affaires administratives. Au 1^{er} janvier 2015, on comptait en tout 1 948 procureurs, dont 1 044 hommes et 904 femmes. Sur les 143 chefs de Bureau, 92 étaient des hommes et 51 des femmes. Quant à leurs adjoints, 86 étaient des hommes et 57 des femmes.

125. Dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions, les procureurs sont tenus de respecter la loi uniquement. Toute influence ou tentative d'influence – par l'administration centrale ou un autre organisme public, un agent public ou un particulier – est strictement interdite. Chaque procureur est subordonné au procureur général d'une part et à son supérieur hiérarchique et à un chef de Bureau d'autre part. Un procureur principal peut agir à la place de ses subordonnés et modifier, suspendre ou annuler par écrit des instructions des intéressés. Les instructions écrites d'un procureur principal sont contraignantes pour ses subordonnés et une proposition visant à ce qu'elles soient désormais motivées est à l'étude. En cas de désaccord, tout procureur subordonné dont un acte a été annulé par un procureur principal peut s'adresser au supérieur hiérarchique de ce dernier. À moins d'être soumis à un contrôle judiciaire, chaque acte du ministère public peut être contesté devant le Bureau d'un procureur principal.

126. En sa qualité de composante de branche du pouvoir judiciaire, le ministère public jouit de l'autonomie dont il a besoin pour exercer ses fonctions. La nature et la portée de ces pouvoirs sont clairement établies par la loi et il doit rendre périodiquement et publiquement compte de ses activités en soumettant des rapports annuels au CSJ (et, *in fine*, à l'Assemblée nationale). Toutefois, la société civile et les médias craignent que des décisions partisans ne soient rendues dans des affaires impliquant de très hauts fonctionnaires accusés d'actes criminels commis pendant leur mandat, afin que les poursuites contre les intéressés ne soient pas engagées dans les délais (voire pas du tout engagées), ce qui est perçu comme un signe d'ingérence dans l'indépendance des procureurs⁸⁰. Le GRECO note qu'un examen indépendant de l'efficacité du ministère public et, plus spécialement, des facteurs d'influence (politique, hiérarchique et autre) induite – y compris des facteurs de nature à porter atteinte à l'indépendance professionnelle, l'efficacité, la responsabilité et la motivation des procureurs – fait partie de la « Stratégie actualisée de poursuite de la réforme du système judiciaire » déjà

⁸⁰ "Corruption and anti-corruption in Bulgaria (2012-2013)", *Policy Brief No. 43*, novembre 2013

mentionnée plus haut⁸¹. Le GRECO soutient totalement les initiatives de ce type et fonde ses espoirs non seulement sur leur mise en œuvre rapide, mais également sur un suivi approprié⁸². Il observe également que, en vertu du principe de légalité, les procureurs sont tenus de poursuivre toutes les affaires enregistrées et de consigner chaque alerte ou plainte. Selon les procureurs que l'EEG a rencontrés sur place, deux tiers environ des plaintes dénonçant des actes de corruption impliquant de hauts fonctionnaires, y compris des procureurs et des juges, n'ont pas pu déboucher – faute de preuves – sur l'engagement d'une action judiciaire.

Organes d'autoréglementation du ministère public

127. Le Conseil supérieur de la justice (CSJ) est le principal organe d'auto-réglementation des procureurs et des juges. Son statut juridique, sa composition et son mandat, ainsi que ceux de ses organes auxiliaires, sont décrits plus haut aux paragraphes 79 à 81 et la recommandation formulée au paragraphe 83 vise non seulement à atténuer les risques d'ingérences politiques indues dans le domaine réservé à la justice par les autres branches du pouvoir mais aussi à veiller à ce que les différentes fonctions des tribunaux et du ministère public soient davantage prises en considération, notamment en éliminant les possibilités d'exercice d'une pression induite par une branche du pouvoir judiciaire sur l'autre au sein du CSJ en ce qui concerne des questions telles que la sélection, la nomination, la confirmation et la discipline des juges et des procureurs. Concédant que le CSJ soit un organe unique couvrant les trois branches du pouvoir judiciaire (juges, procureurs et juges d'instruction) et que de manière générale, les mêmes règles s'appliquent aux juges et aux procureurs, **le GRECO recommande que, dans le but de permettre au Conseil supérieur de la justice d'établir pleinement sa légitimité et sa crédibilité et de renforcer son rôle en tant que garant de l'indépendance et l'autonomie des procureurs, les décisions relatives à la nomination, la promotion, la confirmation et la sanction des procureurs devraient être prises par une composition du Conseil constituée d'une majorité de procureurs**⁸³.

Recrutement, carrière et conditions de service

128. Tout comme les juges, les procureurs sont nommés, promus, rétrogradés, transférés et révoqués sur résolution du CSJ. Les exigences en matière de recrutement pesant sur les procureurs sont les mêmes que celles pesant sur les juges⁸⁴. À l'exception du procureur général qui est nommé par le Président de la République, sur proposition du CSJ, pour un mandat de sept ans non renouvelable (le Président ne pouvant opposer son veto qu'une seule fois), toutes les autres nominations (nomination initiale, promotion, transfert, nomination comme chef de Bureau) sont décidées par le CSJ sur la base de concours nationaux organisés selon des modalités analogues à celles prévues pour les concours visant à recruter des juges⁸⁵. La procédure d'évaluation de l'intégrité des candidats aux divers postes au sein du ministère public et d'obtention d'une confirmation en vue d'une nomination à vie, ainsi que de l'évaluation périodique des performances, est également analogue. Entre janvier 2013 et juin 2014, la Commission d'éthique et de

⁸¹ En novembre 2014, le procureur général a formulé de nouvelles propositions en vue de décentraliser les poursuites et de renforcer les garanties de non-ingérence dans le travail des procureurs.

⁸² Conformément aux conclusions d'une étude récente – intitulée "Attitudes of prosecutors towards the reforms in the Prosecution Service and the criminal procedure" réalisée par Global Metrics à la demande de la Fondation de l'Institut bulgare pour les initiatives juridiques –, lesquelles mentionnent notamment le fait de succomber aux pressions exercées par la hiérarchie, l'abus de pouvoir des tribunaux et l'orientation de l'instruction en fonction de facteurs politiques économiques comme les formes les plus courantes de conduite contraire à l'éthique et entachée de corruption au sein du ministère public.

⁸³ Avis n° 9 (2014) du CCPE sur les normes et principes européens concernant les procureurs : [wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM\(2015\)29&Language=lanFrench&Ver=add&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383](http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM(2015)29&Language=lanFrench&Ver=add&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383)

⁸⁴ Voir, plus haut, la section « Prévention de la corruption des juges ».

⁸⁵ Voir, plus haut, la section « Prévention de la corruption des juges ».

prévention de la corruption du CSJ a rendu 230 avis sur les candidats à des postes au sein du ministère public (qu'il s'agisse d'une nomination initiale, d'une nomination au poste de procureur stagiaire, d'une promotion ou d'une nomination au poste de chef de Bureau).

129. En raison de leur appartenance à la branche judiciaire, les procureurs, comme les juges, doivent exercer leurs fonctions de manière honnête et impeccable et d'agir en toute équité et en toute impartialité lorsqu'il s'agit de décider de l'opportunité d'engager des poursuites et des accusations. C'est la raison pour laquelle il est indispensable d'évaluer, à la fois avant son recrutement et pendant toute la durée de son mandat, qu'un candidat au poste de procureur dispose non seulement des qualifications juridiques appropriées, mais également de solides qualités morales. La possession de qualités morales conformes au Code de conduite éthique des magistrats bulgares (voir plus bas) est l'un des critères pris en compte pour décider d'une nomination ou d'une promotion, mais il s'est avéré impossible de procéder à des contrôles d'intégrité de qualité concernant les candidats ayant opté pour la procédure dite « nomination directe » (ou recrutement extérieur), lesquels peuvent constituer jusqu'à 20 % du nombre de procureurs. De plus, les candidats admis sont uniquement tenus de suivre une formation de base très courte au moment de leur nomination. Dans le cadre des procédures de promotion (sauf en ce qui concerne la promotion au poste de chef de Bureau), les procureurs font l'objet d'évaluations périodiques de leurs performances ou doivent obtenir une confirmation avant d'être nommé à vie, mais – dans le cadre de ces appréciations – il n'est tenu compte que de manière superficielle de la conformité aux règles de conduite éthique et les procureurs ne sont pas vraiment incités à suivre les cours consacrés à l'intégrité, aux conflits d'intérêts et à la prévention de la corruption, dans la mesure où la formation continue n'est ni obligatoire ni correctement financée. De plus, l'obtention d'une confirmation en vue d'être nommé à vie ne serait qu'une formalité et à ce titre ne remplirait pas le rôle de sélection escompté⁸⁶, tandis que les promotions seraient probablement fondées sur des évaluations plutôt superficielles des performances, à intervalles réguliers, lesquelles ne sont pas de nature à restaurer la confiance dans ce système censé prendre en considération les qualités personnelles et professionnelles des candidats. En fait, la situation est très proche de celle déjà décrite plus haut pour les juges (voir les paragraphes 86, 89 et 92). Dans la mesure où le Code de conduite éthique est contraignant pour les procureurs, où toute violation de ses dispositions déclenche une action disciplinaire et où il convient également de tenir compte de la nécessité de maintenir des procédures cohérentes de recrutement et de promotion au sein de l'appareil judiciaire, **le GRECO recommande de i) renforcer les contrôles d'intégrité des candidats au poste de procureur au moment de leur nomination initiale, en tenant dûment compte de leur respect pour les droits de l'homme et les normes européennes pertinentes ; et ii) veiller à ce que les évaluations périodiques des performances et l'obtention d'une confirmation en vue d'une nomination à vie au sein du ministère public reposent sur des critères objectifs et transparents, établis par la loi, d'évaluation de la conformité au Code de conduite éthique des magistrats bulgares, et à ce qu'une méthodologie soit mise en place afin de garantir une évaluation rigoureuse et minutieuse de l'intégrité, de la capacité et de l'efficacité d'un procureur en vue de délivrer la confirmation qui conditionne sa nomination à vie.** Le GRECO accepte que la durée de la période probatoire des procureurs, contrairement à celle des juges, constitue – compte tenu des fonctions spécifiques respectives du ministère public et des tribunaux – un problème mineur ne justifiant pas la formulation d'une recommandation. La question du renforcement de la formation professionnelle des procureurs en matière d'intégrité est traitée en détail plus bas.

⁸⁶ Les preuves réunies sur place sont corroborées par les chiffres cités dans l'étude mentionnée plus haut et intitulée "Attitudes of prosecutors towards the reforms in the Prosecution Service and the criminal procedure" (par exemple, 83 % des personnes ayant répondu estiment que les évaluations de performances ne donnent pas une image précise et équitable du travail des procureurs ; en outre l'impact négatif de l'absence de motivation de certains procureurs est également souligné).

130. Le travail des procureurs est soumis à des contrôles et à des vérifications approfondies par le procureur général ou ses adjoints, ainsi que par les procureurs d'une Cour d'appel ou d'un tribunal régional concernant les procureurs travaillant auprès d'une juridiction inférieure. De plus, des inspections planifiées et *ad hoc* de Bureaux de procureurs ou de procureurs peuvent être effectuées par l'inspectorat du CSJ.

131. Le salaire mensuel de base d'un procureur en début de carrière est égal au double du salaire mensuel moyen d'un employé du secteur public, tel qu'il a été calculé par l'Institut national des statistiques [soit actuellement au moins 18 552 BGN par an (9 276 EUR)]. Le salaire du procureur général représente 90 % de celui du Président de la Cour constitutionnelle. La rémunération des autres emplois au sein du ministère public est fixée par le CSJ. Comme dans le cas des juges, le salaire des procureurs varie en fonction d'un supplément de salaire qui varie selon l'ancienneté et l'expérience professionnelle de l'intéressé. Les conditions d'octroi de ce supplément de rémunération et d'avantages sociaux (heures supplémentaires, aide au logement, etc.) sont également identiques⁸⁷. Le GRECO a déjà exprimé plus haut son opinion sur la nécessité d'appliquer les mêmes barèmes au calcul des salaires de tous les magistrats du système judiciaire, quel que soit leur rang (voir le paragraphe 95) : une remarque qui s'applique non seulement aux juges, mais également aux procureurs. En outre, la recommandation énoncée au même paragraphe appelle à l'application – au sein du système judiciaire – d'un système de rémunération supplémentaire soumis à des critères clairs, objectifs et transparents. Cette recommandation vise à supprimer le caractère discrétionnaire et non transparent des primes de fin d'année versées aux juges et aux procureurs.

Gestion des affaires et procédure

132. En vertu de l'article 9 de la Loi sur le système judiciaire et des instructions du procureur général, les affaires sont affectées de manière aléatoire aux procureurs dans l'ordre de leur réception par un système informatique de gestion des affaires spécialement conçu à cet effet par le CSJ. Ce principe s'applique à tous les services au sein d'un même Bureau de procureurs, sauf en ce qui concerne les Bureaux du ministère public auprès de la Cour de cassation suprême et de la Cour administrative suprême où les affectations se font au sein de chaque service, en fonction de sa spécialisation. Les nombreux obstacles à l'application pratique du principe d'affectation aléatoire des affaires au sein des tribunaux –notamment le pouvoir d'appréciation administrative discrétionnaire des présidents de tribunal, des allégations de manipulation répandue du logiciel, le manque de transparence, l'absence de prise en considération de la complexité des affaires et de la charge de travail de chaque juge, ainsi que l'absence de surveillance digne de ce nom – ont déjà été mentionnés plus haut au paragraphe 97. La plupart de ces lacunes affectent également le ministère public au sein duquel, selon des informations communiquées à l'EEG, entre 30 et 50 % des affaires sont affectés par les chefs de Bureau ou leurs adjoints⁸⁸. Comme c'est déjà le cas avec les tribunaux, le CSJ élabore depuis 2014 une méthodologie et une série de règles visant à affecter de manière aléatoire les affaires au sein du ministère public en recourant à un système dit *Unified Information System (UIS)* qui comprend « un module d'affectation aléatoire des affaires ». Le GRECO soutient totalement ces initiatives et serait partisan de l'introduction d'une méthodologie uniforme au sein du ministère public, à condition que celle-ci garantisse non seulement l'affectation aléatoire, licite et transparente des affaires, hors de toute ingérence indue, mais également une répartition juste et équitable entre les procureurs. Par conséquent, **le GRECO recommande de veiller à ce que le principe d'affectation aléatoire des affaires soit concrètement mis en œuvre en veillant à**

⁸⁷ Voir, plus haut, la section « Prévention de la corruption des juges ».

⁸⁸ Par rapport à la situation qui règne au sein des tribunaux, ce non-respect de la loi engagerait plus fréquemment la responsabilité disciplinaire du procureur concerné. Ces chiffres rejoignent également les conclusions des auteurs de l'étude mentionnée plus haut et intitulée "Attitudes of prosecutors towards the reforms in the Prosecution Service and the criminal procedure" : 41 % des personnes ayant répondu confirment que le principe d'affectation aléatoire des affaires n'est pas respecté dans leur Bureau.

ce que la charge de travail de chaque procureur soit juste et équitable et à ce que le processus d'affectation des affaires soit protégé contre toute ingérence induite et soumis à des contrôles plus stricts.

133. Le délai imparti à chaque étape de la procédure est fixé par des dispositions légales procédurales. L'article 22 (2) du Code de procédure pénale (CPP) prévoit que les procureurs sont tenus de terminer la procédure précédant le procès dans un délai précis (de deux mois en moyenne). Les enquêtes menées au-delà du délai prescrit n'ont pas d'effet juridique et les preuves qu'elles ont permis de réunir ne peuvent pas être produites devant le tribunal. De même, la durée excessivement longue de la procédure avant procès peut engager la responsabilité de l'État en vertu de la Loi sur la responsabilité de l'État et des municipalités au titre d'un dommage, et la partie lésée peut déposer une requête devant la Cour européenne des droits de l'homme. La durée d'une enquête est également pertinente à l'aune du chapitre 26 du CPP (« Examen d'une affaire devant un tribunal à la demande de l'accusé ») qui prévoit le droit pour l'accusé d'exiger d'un tribunal qu'il mette fin à la procédure avant procès une fois épuisé le délai imparti par la loi à cette phase.

134. Les chefs de Bureau du ministère public ou leurs adjoints exercent le contrôle du respect par leurs subordonnés des délais prescrits pour mener l'enquête et appliquer des mesures coercitives en vertu du CPP. Pour garantir la célérité des enquêtes et de la résolution des affaires et faciliter l'exercice par les procureurs principaux et les chefs de Bureau de leurs obligations de surveillance, des registres répertoriant les délais à respecter au cours d'une enquête en vertu du CPP ont été postés sur le site intranet du ministère public.

135. Comme c'est déjà le cas pour les juges, le non-respect systématique des délais de procédure entraîne l'engagement de la responsabilité disciplinaire du procureur, au même titre que tout acte ou omission ayant pour effet de retarder anormalement le traitement de l'affaire. Des informations en résumé sur l'ouverture, le progrès et la clôture des affaires sont communiquées tous les six mois au CSJ, à son inspectorat et au ministère de la Justice par le procureur général. Le contrôle périodique ou *ad hoc* des mécanismes mis en place pour ouvrir, traiter et clôturer des affaires en temps utile fait également partie des objectifs spécifiques assignés à l'inspectorat attaché au CSJ. Le manque de personnel et la répartition inégale de la charge de travail entre les différents procureurs et les différents Bureaux du ministère public demeurent un problème récurrent, plus particulièrement dans la ville de Sofia.

Principes éthiques et règles de conduite

136. Tout comme les autres juges, les procureurs prêtent serment et signent une déclaration. Ils sont tenus par les dispositions du Code de conduite éthique des magistrats bulgares de 2009. Toute violation de ce Code et tout acte ou omission de nature à porter atteinte à l'image du pouvoir judiciaire engage la responsabilité disciplinaire de son auteur. Les défis associés à l'appropriation adéquate du Code d'éthique contraignant par les trois branches du pouvoir judiciaire (les procureurs, les juges et les juges d'instruction), la rareté des formations initiales et continues consacrées à l'intégrité, aux conflits d'intérêts et à la prévention de la corruption, ainsi que l'absence de conseils et de consignes en la matière, ont été soulignés plus haut dans la section consacrée aux juges⁸⁹ et n'épargnent pas le ministère public. Au nom de la cohérence et en vue de faciliter l'appropriation et le respect du Code d'éthique non seulement par les juges, mais également par les procureurs, **le GRECO recommande que l'enseignement relatif à l'intégrité, aux conflits d'intérêts et à la prévention de la corruption soit renforcé – tant dans le cadre de la formation initiale obligatoire des procureurs stagiaires et des procureurs recrutés directement –**

⁸⁹ Voir, plus haut, la section « Prévention de la corruption des juges ».

et que tous les procureurs puissent bénéficier de consignes et de conseils en matière d'éthique judiciaire. En ce qui concerne la formation professionnelle continue, la recommandation formulée au paragraphe 101 demande déjà que cette activité se voie accorder la priorité au sein du système judiciaire dans son ensemble et reçoive un financement adéquat.

Conflits d'intérêts

137. Dans le cadre des procédures judiciaires, les conflits d'intérêts touchant les procureurs sont régis par le Code de procédure pénale (CPP) qui exige qu'un procureur se retire d'une procédure dès lors que son impartialité pourrait être remise en question ou qu'il pourrait être perçu comme ayant un intérêt personnel à ce qu'une affaire spécifique se termine d'une certaine manière (voir plus bas). Tout acte judiciaire adopté en violation de l'obligation de retrait en cas d'implication personnelle est abrogé dans le cadre du contrôle judiciaire ou en vertu des dispositions pertinentes du CPP et le procureur concerné peut se voir infliger une sanction disciplinaire.

138. Hors des procédures judiciaires, les procureurs sont soumis aux règles et procédures exposées dans la Loi sur les conflits d'intérêts. Cette dernière prévoit que les procureurs, de même que les juges, doivent soumettre au CSJ (en sa qualité d'organe de nomination des intéressés) des déclarations relatives : 1) à la conformité aux règles d'incompatibilité (au moment d'entrer en fonction, voir plus bas) ; 2) à leurs intérêts privés (dans un délai d'un mois à compter de leur entrée en fonction et, en cas de modification de leur situation, dans un délai de sept jours); et 3) à leurs intérêts privés *ad hoc*⁹⁰. Toutes les déclarations sont publiquement accessibles sur le site Web du CSJ.

Interdiction ou restriction de certaines activités

Incompatibilités, activités accessoires, intérêts financiers et restrictions applicables après la cessation des fonctions

139. Les limitations en matière d'exercice d'activités accessoires par un procureur sont énoncées aux articles 195 et 213 de la Loi sur le système judiciaire et sont les mêmes que celles applicables aux juges⁹¹. Les limitations pesant sur les juges des tribunaux administratifs s'appliquent *mutatis mutandis* aux procureurs affectés au service du droit administratif des Bureaux du ministère public auprès des tribunaux régionaux et de la Cour administrative suprême. Les procureurs sont tenus, comme les juges, de confirmer leur respect des règles susmentionnées en remplissant, conformément à la Loi sur le système judiciaire et à la Loi sur les conflits d'intérêts, des déclarations comme suit. Une déclaration au CSJ : 1) en cas de candidature à un poste de procureur stagiaire [article 186(8) de la Loi sur le système judiciaire] ; 2) en cas de candidature directe à un poste de procureur [article 186a (3) de la Loi sur le système judiciaire] ; et 3) en cas d'exercice de la charge de procureur (dans un délai d'un mois à compter de l'entrée en fonction). Le non-respect de ces dispositions fait partie des motifs de révocation. Un exemplaire-type de déclaration est posté sur le site Web du CSJ, cependant les déclarations définitives soumises en vertu de l'article 195 LSJ ne sont pas rendues publiques. Elles sont versées au dossier personnel des procureurs. De plus, lorsqu'il entre en fonction, chaque procureur – conformément aux exigences de la Loi sur la prévention des conflits d'intérêts – est tenu de soumettre une déclaration parallèle au CSJ en remplissant un formulaire standard approuvé par la Commission pour la prévention et l'évaluation des conflits d'intérêts, tel qu'il est disponible sur le site de ladite commission et sur celui du CSJ. Les déclarations soumises par les procureurs sont publiées sur le site web du CSJ. Aucune restriction ne pèse en matière de détention d'intérêts financiers devant être signalés dans le cadre de la déclaration de patrimoine d'un procureur (voir

⁹⁰ Voir, plus haut, la section « Prévention de la corruption des juges ».

⁹¹ Voir, plus haut, la section « Prévention de la corruption des juges ».

plus bas) et aucune restriction visant la période suivant la cessation des fonctions d'un procureur n'est applicable non plus, une situation qui, compte tenu du fait que très rares sont les procureurs qui quittent leur poste pour intégrer le secteur privé, ne revêt pas un caractère préoccupant.

140. Les motifs et la procédure de retrait d'un procureur d'une affaire sont énoncés à l'article 47 du CPP. Les motifs de disqualification ou de récusation sont identiques à ceux établis pour les juges par l'article 29 du Code et doivent être exposés⁹². Un procureur peut se récuser lui-même ou être disqualifié à la demande d'une partie. Dans le cadre de la procédure avant procès, les décisions de disqualification ou de récusation sont prises par le supérieur hiérarchique du procureur alors que, si le procès a déjà commencé, elles sont prises par le tribunal. Des règles analogues s'appliquent aux affaires relevant du droit civil ou du droit administratif⁹³.

Cadeaux

141. L'interdiction d'accepter des cadeaux et des faveurs – telle qu'elle est énoncée dans le Code de conduite éthique des magistrats bulgares – s'applique aussi bien aux juges qu'aux procureurs. Ce Code décrit comme un honnête magistrat celui qui refuse d'accepter de manière illégale des faveurs tangibles ou intangibles de nature à jeter le doute sur son indépendance et son impartialité. De plus, il est interdit à un procureur de recevoir d'un tiers des faveurs pouvant raisonnablement être perçues comme de nature à compromettre l'exercice honnête et équitable des devoirs de sa charge. Les autorités soulignent que la restriction susmentionnée vise tous les avantages n'étant pas prévus par la loi. Comme indiqué plus haut, les violations du Code d'éthique, y compris l'acceptation de cadeaux ou de faveurs, sont passibles de mesures disciplinaires. En leur qualité de personnes « occupant une haute fonction publique », les procureurs ont également l'interdiction d'accepter des pots-de-vin en vertu des articles 302-303 (corruption passive) et 304-304a (corruption active) du Code pénal. Ces infractions sont passibles d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à 10 ans et d'une amende.

Contacts avec des tiers et informations confidentielles

142. Les procureurs, comme les juges, ont l'interdiction d'exprimer une opinion préliminaire sur une affaire (que celle-ci leur ait été affectée ou pas). Hors du prétoire, ils ont l'interdiction de discuter de la procédure avec les autres parties, les avocats ou des tiers, sauf lorsque la loi en dispose autrement. Les procureurs doivent préserver le caractère secret officiel des informations dont ils prennent connaissance dans le cadre de leurs fonctions ou bien qui affectent les intérêts de citoyens, de personnes morales ou de l'État. Des règles relatives aux contacts avec des tiers et à la protection du caractère confidentiel des informations figurent également dans le Code de conduite éthique des magistrats bulgares. Le traitement des informations classées comme secret d'État ou secret officiel est régi par la Loi sur la protection des informations classées et ses règlements d'application.

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

143. En vertu de l'article 228 de la Loi sur le système judiciaire, les procureurs – au même titre que les députés et les juges – sont tenus de déclarer leurs revenus et leurs avoirs à la Cour des comptes dans les délais et selon les modalités prévues par la Loi de 2000 sur la transparence du patrimoine des personnes occupant une haute fonction publique ou un autre poste important⁹⁴. Les déclarations couvrant les avoirs d'un

⁹² Voir, plus haut, la section « Prévention de la corruption des juges ».

⁹³ Voir l'article 22 du Code de procédure civile et l'article 144 du Code de procédure administrative.

⁹⁴ Voir, plus haut, les sections « Prévention de la corruption des parlementaires » et « Prévention de la corruption des juges ».

procureur, de son conjoint et de ses enfants mineurs ont le statut de documents publics et, à ce titre, sont consignées dans un registre public posté sur le site de la Cour des comptes, sauf en ce qui concerne les données à caractère personnel. À la fin du délai de déclaration, le nom des procureurs ayant omis de se soumettre à cette obligation est rendu public sur le site Web de la Cour et communiqué à l'administration fiscale centrale aux fins de contrôle et de vérification approfondie à l'Agence d'État pour la sécurité nationale à titre informatif. De plus, les personnes briguant un poste de chef d'un Bureau du ministère public doivent déclarer leurs biens et l'origine de ces derniers au CSJ, au moyen d'un formulaire standard, dans le cadre de la procédure de candidature. En pareil cas, la déclaration doit couvrir non seulement les avoirs du procureur, mais ceux de son conjoint et de ses ascendants (parents et enfants mineurs) et elle peut être consultée librement sur le site Web du Conseil d'où elle ne sera retirée qu'au bout d'un mois à compter de la nomination de l'intéressé.

Contrôle et application

Principes éthiques et règles de conduite

144. Au niveau des Bureaux du ministère public, l'application du Code de conduite éthique des magistrats bulgares relève de comités d'éthique opérant sur la base de règles fixées par le CSJ. Chaque comité se compose de trois membres ordinaires et d'un membre suppléant élus par l'assemblée générale des Bureaux pertinents pour un mandat de quatre ans ne pouvant pas être immédiatement renouvelé. Les comités font office d'organes auxiliaires de la Commission du CSJ sur l'éthique et la prévention de la corruption (CEPC) et facilitent la collecte et l'analyse permanentes d'informations faisant état de procureurs ayant adopté une conduite contraire à l'éthique ou commis des actes entachés de corruption. La CEPC peut procéder elle-même à des vérifications ou déléguer cette tâche au comité d'éthique compétent. Dans le cadre de ses fonctions, la CEPC collabore avec d'autres organes et institutions compétents et doit présenter ses conclusions au CSJ. Comme indiqué plus haut, toute violation du Code de conduite éthique s'analyse en une infraction disciplinaire. Les procédures disciplinaires visant des procureurs sont menées de la même manière que celles visant des juges et peuvent aboutir à l'imposition de sanctions identiques.

145. Les normes de conduite éthique étant appliquées au sein du système judiciaire par le biais de mécanismes essentiellement semblables pour les juges et pour les procureurs, force est de constater des lacunes analogues : manque de motivation et absence d'une approche volontariste en matière de détection par les comités d'éthique des fautes professionnelles des procureurs, absence de critères spécifiques permettant de qualifier une conduite de contraire à l'éthique, énoncé de conclusions relatives à l'intégrité d'un procureur sur la base essentiellement de ses qualifications techniques, vulnérabilité du CSJ et de sa Commission sur l'éthique et la prévention de la corruption à des influences politiques indues, jurisprudence incohérente du CSJ en matière disciplinaire⁹⁵ (voir le paragraphe 114), etc. De même, comme en ce qui concerne les juges, les comités d'éthique des procureurs ne jouissent pas du droit d'engager une procédure disciplinaire à l'encontre d'un procureur. De sorte qu'une telle procédure ne peut être déclenchée que par le chef du Bureau du procureur concerné, l'inspecteur du CSJ, au moins un cinquième des membres du CSJ ou le ministre de la Justice. Cette situation décrédibilise le rôle des comités d'éthique en tant que garants de l'application concrète du Code de conduite éthique des magistrats bulgares, lequel est un instrument contraignant et pourrait expliquer le nombre (très faible aux dires de certains) de procédures

⁹⁵ Deux tiers des personnes interrogées dans le cadre de l'étude "Attitudes of prosecutors towards the reforms in the Prosecution Service and the criminal procedure" mentionnée précédemment estiment que les sanctions disciplinaires sont appliquées de manière discriminatoire, puisque des actes analogues commis dans un contexte similaire n'ont pas donné lieu à la constatation d'une responsabilité comparable. 16 % des personnes ayant répondu pensent que les mesures disciplinaires constituent en fait un moyen d'infliger de manière tendancieuse une sanction à un procureur spécifique.

disciplinaires engagées à l'encontre de procureurs ces dernières années⁹⁶. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande d'octroyer aux comités d'éthique établis dans les Bureaux du ministère public le droit d'engager des procédures disciplinaires à l'encontre de procureurs.** En ce qui concerne le besoin d'évaluer l'efficacité du système de contrôle du respect et de l'application des normes d'intégrité au sein du système judiciaire et son impact sur la prévention et la détection des fautes professionnelles commises par des procureurs, ainsi que de prendre les mesures correctrices qui s'imposent et d'éliminer l'exercice de toute influence indue sur les organes de surveillance pertinents, ces questions ont déjà été traitées dans les recommandations formulées aux paragraphes 114 et 83, respectivement.

Conflits d'intérêts, emploi et activités auxiliaires

146. Le CSJ est chargé de contrôler le respect par les procureurs des règles d'incompatibilité. L'identification et l'enregistrement des intérêts privés des procureurs et la gestion au cas par cas des conflits d'intérêts pouvant surgir au cours d'une procédure avant procès sont gérés par leur hiérarchie alors que, si le procès a déjà commencé, les décisions dans ce domaine sont prises par le tribunal. En dehors de ce cadre, la surveillance est confiée à la Commission pour la prévention et l'évaluation des conflits d'intérêts et s'exerce dans les mêmes conditions que pour les juges⁹⁷. Au cours des trois dernières années et demie, 16 procédures ont été engagées par la Commission pour violation par un procureur des règles relatives aux conflits d'intérêts. 16 décisions ont été adoptées, lesquelles constatent 24 infractions administratives tenant à l'absence de déclaration de violations de la Loi sur les conflits d'intérêts et infligent des peines dans quatre affaires.

147. Comme pour les juges, en dehors des cas d'autorécusation ou de disqualification sur la base d'une motion présentée par une partie, la surveillance du respect par les procureurs des règles de conflit d'intérêts n'est pas assurée⁹⁸. Ni la Loi sur la prévention et la détection des conflits d'intérêts ni la Loi sur le système judiciaire ne désignent le CSJ ou la Commission pour la prévention et l'évaluation des conflits d'intérêts responsables d'analyser systématiquement et méticuleusement les circonstances révélées dans les déclarations d'intérêts privés des procureurs. Comme indiqué plus haut, le CSJ veille uniquement à ce que lesdites déclarations soient soumises à temps et à signaler toute irrégularité à la Commission pour la prévention et l'évaluation des conflits d'intérêts, laquelle n'est compétente que pour établir l'existence d'un conflit dans une affaire spécifique ayant été portée à sa connaissance. Nous avons déjà évoqué, dans la section consacrée aux députés (voir le paragraphe 62), la valeur potentielle d'une évaluation indépendante de l'efficacité du système de signalement et d'évaluation des conflits d'intérêts et de l'impact de celui-ci sur la prévention et la détection de la corruption parmi les agents publics exposés à ce fléau et invité à prendre les mesures correctrices requises. De plus, la section consacrée aux juges souligne certaines lacunes spécifiques telles que l'absence d'obligation pour un juge d'obtenir l'aval du président de son tribunal pour exercer une activité auxiliaire tolérée, la non-déclaration occasionnelle d'intérêts privés et l'absence de tout aperçu global des intérêts privés et du patrimoine d'un juge, avant de recommander certaines mesures correctrices concrètes (voir le paragraphe 116). Compte tenu du fait que les juges et les procureurs doivent suivre des règles sensiblement identiques en matière de gestion des conflits d'intérêts et que le même régime de surveillance leur est applicable et, compte tenu également de la similitude entre les lacunes signalées en matière de mise en œuvre, il conviendrait d'adopter une approche cohérente concernant ces deux catégories professionnelles de l'appareil judiciaire. Par conséquent, **le GRECO recommande de veiller à ce que les intérêts privés des procureurs – qu'ils soient mentionnés dans le cadre d'une déclaration ordinaire ou *ad hoc* – fassent l'objet de contrôles matériels à**

⁹⁶ Seules deux affaires disciplinaires ont été dénombrées en 2013-2014.

⁹⁷ Voir, plus haut, la section « Prévention de la corruption des juges ».

⁹⁸ Voir, plus haut, la section « Prévention de la corruption des juges ».

intervalles réguliers et à ce qu'une coopération efficace soit instaurée entre les diverses autorités chargées de surveiller le respect par les procureurs des règles de gestion des conflits d'intérêts et de déclaration du patrimoine.

Déclarations de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

148. Comme c'est déjà le cas avec les juges (et les députés), la déclaration par les procureurs de leur patrimoine est supervisée par la Cour des comptes⁹⁹ qui tient à jour un registre répertoriant toute les déclarations (initiale, annuelles et finale), lesquelles peuvent être librement consultées sur un site Web dédié, à l'exception des données à caractère personnel qui ne sont pas divulguées. Des amendes administratives pour absence de déclaration ou déclaration tardive ont été infligées par la même Cour à trois procureurs en 2012 et à un procureur en 2011, en 2013 et en 2014 respectivement. Après avoir établi l'absence de correspondance entre les faits déclarés et ceux enregistrés par les organes nationaux et municipaux compétents, la Cour des comptes a communiqué des dossiers à l'administration fiscale centrale concernant 23 procureurs en 2010, 18 en 2011, 15 en 2012 et 17 en 2013. Ladite administration a lancé et complété des contrôles fiscaux visant 25 procureurs en 2010, 26 en 2011 et 18 en 2012. En 2013 et 2014, des vérifications approfondies ont été effectuées concernant 1 et 18 procureurs, respectivement. Toutes les conclusions ont été partagées avec la Cour des comptes et postées sur le site Web de cette instance.

149. Comme il l'a déjà fait pour les juges, le GRECO reconnaît les avantages d'une vérification à intervalles réguliers des déclarations de patrimoine. Néanmoins, le caractère superficiel des contrôles effectués par la Cour des comptes et la méfiance du public à l'égard du système de déclaration et de vérification du patrimoine suggère la nécessité de revoir l'efficacité de la supervision dans ce domaine et de procéder à des contrôles plus systématiques et plus minutieux, conformément à la recommandation formulée au paragraphe 67. Dans la mesure où la plupart des procureurs, à l'instar des juges, sont nommés à vie, la fréquence de ces contrôles pourrait être inférieure à celle pratiquée avec les députés et il n'est pas utile de formuler une recommandation séparée.

Immunité

150. Les procureurs, à l'instar des juges, ne peuvent pas voir leur responsabilité pénale ou civile engagée au titre de leurs actes officiels, à moins que ceux-ci ne constituent une infraction intentionnelle susceptible de poursuites pénales, y compris la corruption. Lorsqu'un procureur est mis en examen ou fait l'objet de poursuites pénales, il est temporairement suspendu par le CSJ jusqu'à la fin de la procédure. La demande de suspension émane du procureur général ou d'au moins un cinquième des membres du CSJ (en cas de poursuites pénales). Tout procureur placé en détention préventive est réputé avoir été suspendu temporairement de ses fonctions. Au cours des deux dernières années, deux procureurs ont été condamnés pour corruption.

Conseil, formation et sensibilisation

151. L'Institut national de la justice, mentionné précédemment, est également responsable de la formation initiale et continue des procureurs. Il organise un cours obligatoire initial de neuf mois à l'intention des procureurs stagiaires, un cours obligatoire à l'intention des procureurs recrutés directement par concours externe (ce cours doit durer au moins 10 jours et être organisé dans l'année ayant suivi la nomination), ainsi que toute une série de programmes de formation facultatifs, y compris à distance, destinés aux procureurs en activité. Le CSJ peut décider qu'un programme de formation spécifique est obligatoire pour un procureur en cas de promotion, de spécialisation ou de

⁹⁹ Voir, plus haut, les sections « Prévention de la corruption des parlementaires » et « Prévention de la corruption des juges ».

nomination au poste de chef d'un Bureau du ministère public. Depuis 2011, l'Institut a organisé plus d'une douzaine de formations traitant de sujets pertinents dans le cadre du présent cycle d'évaluation¹⁰⁰. Le GRECO ayant déjà fait part (ci-dessus aux paragraphes 101 et 136) de son opinion concernant l'insuffisance de la formation dispensée en matière d'intégrité, de conflits d'intérêts et de prévention de la corruption, il s'abstiendra de faire tout commentaire additionnel.

152. Tout acte de corruption ou conduite contraire à l'éthique d'un procureur peut être signalé au moyen d'une plainte adressée directement à la CEPC du CSJ sur l'éthique et la prévention de la corruption. Un exemple de formulaire correctement rempli est disponible sur le site Web de ladite commission.

¹⁰⁰ Voir, plus haut, la section « Prévention de la corruption des juges ».

VI. RECOMMANDATIONS ET SUITES À DONNER

153. Au vu des constats exposés dans le présent rapport, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la Bulgarie :

Concernant les parlementaires

- i. veiller à i) l'application efficace en pratique des dispositions du Règlement régissant l'interaction entre l'Assemblée et la société civile, les entités commerciales et non commerciales et la participation des citoyens au processus législatif ; et ii) l'adoption de délais plus adéquats en ce qui concerne l'examen des projets ou propositions de loi par l'Assemblée, de manière à garantir la concertation utile et efficace avec toutes les parties intéressées (paragraphe 34) ;**
- ii. i) que la section II du Règlement consacrée aux « Règles éthiques de conduite » soit appliquée de manière cohérente et systématique et que des sanctions spécifiques soient clairement prévues pour chaque manquement à un principe éthique ; et (ii) que des initiatives soient prises en vue de promouvoir et de renforcer la sensibilisation aux normes de conduite éthiques grâce à des consignes, à une formation et à des conseils (éventuellement prodigués à titre confidentiel) à l'intention des députés sur des questions telles que les conflits d'intérêts, la limitation des contacts avec des tiers, les cadeaux, etc. (paragraphe 43) ;**
- iii. i) procéder à une évaluation indépendante de l'efficacité du système de déclaration et de constatation des conflits d'intérêts, ainsi que de son impact sur la prévention et la détection des actes de corruption commis par les agents publics les plus exposés, y compris les députés, et de prendre les mesures correctrices appropriées (autrement dit, en éliminant les contradictions entre les différents textes réglementaires, en révisant le mandat des organes de surveillance responsables, en affectant à ces derniers des ressources appropriées, etc.) ; et ii) en veillant à ce que les intérêts privés des députés – qu'ils soient mentionnés dans une déclaration ordinaire ou *ad hoc* – fassent l'objet de contrôles minutieux menés à intervalles réguliers par un organe de surveillance indépendant dans un délai raisonnable et à ce qu'une coopération efficace soit instaurée entre les autorités chargées de contrôler le respect par les députés des règles relatives aux conflits d'intérêts et à la déclaration du patrimoine (paragraphe 62) ;**
- iv. i) procéder à une évaluation indépendante de l'impact du système de déclaration et de vérification du patrimoine sur la prévention et la détection de la corruption des agents publics les plus exposés à ce risque, y compris les députés, et prendre les mesures correctrices qui s'imposent (en révisant le mandat de l'organe de surveillance, en lui affectant des ressources appropriées ou en désignant, si besoin est, une autre institution disposant des moyens nécessaires pour s'acquitter de cette tâche) ; et ii) veiller à ce que le patrimoine déclaré des députés fasse l'objet de contrôles minutieux menés à intervalles réguliers par un organe de surveillance indépendant dans un délai raisonnable (paragraphe 67) ;**

Concernant les juges

- v. **que dans le but de permettre au Conseil supérieur de la justice d'établir pleinement sa légitimité et sa crédibilité et de renforcer son rôle en tant que garant de l'indépendance des juges, les décisions relatives à la nomination, la promotion, la confirmation et la sanction des juges devraient être prises par une composition du Conseil constituée d'une majorité de juges élus par leurs pairs (paragraphe 83) ;**
- vi. **renforcer encore plus l'indépendance des juges : i) en réduisant sensiblement la durée de la période d'essai (longue de cinq ans) précédant la nomination à vie ; et ii) introduire une méthodologie distincte d'évaluation rigoureuse et minutieuse des qualifications, de l'intégrité, de la capacité et de l'efficacité des intéressés aux fins de leur nomination à vie (paragraphe 86) ;**
- vii. **renforcer les contrôles portant sur l'intégrité des candidats au poste de juge dans le cadre de la procédure de nomination initiale, en tenant dûment compte des droits personnels des intéressés et des normes européennes pertinentes en matière de droits de l'homme (paragraphe 89) ;**
- viii. **que, dans le but de renforcer la responsabilisation, l'objectivité, la transparence et l'uniformité des procédures de recrutement et de promotion au sein du système judiciaire, des critères objectifs et transparents d'évaluation de la conformité du juge concerné avec le Code de conduite éthique des magistrats bulgares soient introduits dans la loi à la fois pour la procédure de confirmation en vue d'une nomination à vie et pour l'évaluation périodique des performances (paragraphe 92) ;**
- ix. **que l'application d'un système de rémunération supplémentaire au sein du système judiciaire soit soumise à des critères clairs, objectifs et transparents (paragraphe 95) ;**
- x. **veiller à ce que le principe d'affectation aléatoire des affaires soit mis en œuvre en pratique de manière à ce que chaque juge reçoive une charge de travail juste et équitable et que le processus d'affectation soit préservé des ingérences indues et soumis à des contrôles plus stricts (paragraphe 97) ;**
- xi. **i) renforcer les modules de formation des juges stagiaires et des juges recrutés directement consacrés à l'intégrité, aux conflits d'intérêts et à la prévention de la corruption ; et ii) accorder la priorité, dans le cadre de la formation continue dispensée au sein de l'appareil judiciaire, aux questions d'intégrité, de conflits d'intérêts et de prévention de la corruption, notamment en affectant à ces activités les fonds nécessaires, ainsi que de mettre à disposition de tous les juges des conseils et des consignes concernant les questions d'éthique (paragraphe 101) ;**
- xii. **i) procéder à une évaluation de l'efficacité du système de surveillance du respect et de l'application des normes d'intégrité au sein de l'appareil judiciaire et de leur impact sur la prévention et la détection des fautes professionnelles des juges, ainsi qu'à une évaluation de l'adéquation des mesures correctrices éventuellement prises (par exemple la révision du mandat des organes de surveillance compétents, la réalisation à**

intervalles réguliers d'évaluations des risques, l'uniformisation de la jurisprudence du Conseil supérieur de la justice en matière disciplinaire, etc.) ; et ii) octroyer aux comités d'éthique établis dans les tribunaux le droit d'engager des procédures disciplinaires à l'encontre de juges (paragraphe 114) ;

- xiii. veiller à ce que leurs intérêts privés – qu'ils aient fait l'objet d'une déclaration ordinaire ou *ad hoc* – soient contrôlés minutieusement à intervalles réguliers et qu'une coopération efficace soit instaurée entre les autorités chargées de veiller au respect par les juges des règles en matière de conflit d'intérêts et de déclaration de patrimoine, en tenant dûment compte de la nécessité de préserver l'indépendance des magistrats (paragraphe 116) ;**

Concernant les procureurs

- xiv. que, dans le but de permettre au Conseil supérieur de la justice d'établir pleinement sa légitimité et sa crédibilité et de renforcer son rôle en tant que garant de l'indépendance et l'autonomie des procureurs, les décisions relatives à la nomination, la promotion, la confirmation et la sanction des procureurs devraient être prises par une composition du Conseil constituée d'une majorité de procureurs (paragraphe 127) ;**
- xv. i) renforcer les contrôles d'intégrité des candidats au poste de procureur au moment de leur nomination initiale, en tenant dûment compte de leur respect pour les droits de l'homme et les normes européennes pertinentes ; et ii) veiller à ce que les évaluations périodiques des performances et l'obtention d'une confirmation en vue d'une nomination à vie au sein du ministère public reposent sur des critères objectifs et transparents, établis par la loi, d'évaluation de la conformité au Code de conduite éthique des magistrats bulgares et à ce qu'une méthodologie soit mise en place afin de garantir une évaluation rigoureuse et minutieuse de l'intégrité, de la capacité et de l'efficacité d'un procureur en vue de délivrer la confirmation qui conditionne sa nomination à vie (paragraphe 129) ;**
- xvi. veiller à ce que le principe d'affectation aléatoire des affaires soit concrètement mis en œuvre en veillant à ce que la charge de travail de chaque procureur soit juste et équitable et à ce que le processus d'affectation des affaires soit protégé contre toute ingérence indue et soumis à des contrôles plus stricts (paragraphe 132) ;**
- xvii. que l'enseignement relatif à l'intégrité, aux conflits d'intérêts et à la prévention de la corruption soit renforcé – tant dans le cadre de la formation initiale obligatoire des procureurs stagiaires et des procureurs recrutés directement – et que tous les procureurs puissent bénéficier de consignes et de conseils en matière d'éthique judiciaire (paragraphe 136) ;**
- xviii. octroyer aux comités d'éthique établis dans les Bureaux du ministère public le droit d'engager des procédures disciplinaires à l'encontre de procureurs (paragraphe 145) ;**
- xix. veiller à ce que les intérêts privés des procureurs – qu'ils soient mentionnés dans le cadre d'une déclaration ordinaire ou *ad hoc* – fassent l'objet de contrôles matériels à intervalles réguliers et à ce que qu'une coopération efficace soit instaurée entre les diverses autorités chargées**

de surveiller le respect par les procureurs des règles de gestion des conflits d'intérêts et de déclaration du patrimoine (paragraphe 147).

154. Conformément à l'article 30.2 de son Règlement intérieur, le GRECO invite les autorités de la Bulgarie à soumettre un rapport sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 30 septembre 2016. Ces mesures seront évaluées par le GRECO par le biais de sa procédure de conformité spécifique.
155. Le GRECO invite les autorités de la Bulgarie à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre la traduction publique.

Le GRECO

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la conformité de ses 49 États membres avec les instruments de lutte contre la corruption du Conseil de l'Europe. L'activité de suivi du GRECO comporte une « procédure d'évaluation », qui repose sur les réponses données par un pays à un questionnaire et à des visites effectuées sur place, et une étude d'impact (« procédure de conformité »), qui donne lieu à l'examen des mesures prises par le pays concerné pour mettre en œuvre les recommandations formulées lors de son évaluation. Un processus dynamique d'évaluation mutuelle et de pressions réciproques est mis en œuvre, qui associe l'expertise de professionnels chargés de l'évaluation et la présence de représentants des États qui siègent en plénière.

L'action menée par le GRECO a conduit à l'adoption d'un nombre considérable de rapports nationaux, qui regorgent d'informations factuelles sur les politiques et les pratiques de lutte contre la corruption en Europe. Ces rapports identifient les réussites et les défaillances de la législation, de la réglementation, des politiques et des dispositifs institutionnels nationaux et formulent des recommandations qui visent à renforcer la capacité des États à lutter contre la corruption et à promouvoir l'intégrité.

L'adhésion au GRECO est ouverte, sur un pied d'égalité, aux États membres du Conseil de l'Europe et aux États tiers. Les rapports d'évaluation et de conformité adoptés par le GRECO, ainsi que d'autres informations sur le GRECO, sont disponibles sur : www.coe.int/greco.
