
Publié le: 13-06-2006

Source: [Portal EUROPE](#)



Réunion de la délégation pour l'Union européenne du mercredi 7 juin 2006 au Sénat français ;
Élargissement Adhésion de la Bulgarie à l'Union européenne; Communication de M. Aymeri de
Montesquiou – rapporteur pour la Bulgarie

La Commission européenne a publié le 16 mai 2006 deux rapports de suivi sur le degré de préparation à
l'adhésion à l'Union européenne de la Bulgarie et de la Roumanie. Par un hasard du calendrier, j'arrivais
le même jour à Sofia pour y mesurer les progrès de la Bulgarie, après un précédent déplacement effectué
en septembre 2000.

À l'époque, certains avaient considéré que mon rapport était sévère. Pourtant, je n'avais fait que
consigner objectivement les informations que j'avais recueillies au cours de ce premier séjour. Six ans
après, mes deux principales conclusions sont maintenant confirmées :

- le problème le plus sérieux que rencontre la Bulgarie tient toujours à la corruption et à la criminalité
organisée ;
- la fermeture des réacteurs 3 et 4 de la centrale nucléaire de Kosloduy, exigée par l'Union européenne
pour l'ouverture des négociations d'adhésion, était sans doute prématurée.

Dans ma dernière communication devant la délégation le 16 novembre dernier, j'avais à nouveau
souligné, sur la base du dernier rapport de progrès de la Commission européenne du 25 octobre 2005,
qu'un certain nombre de domaines exigeaient des mesures immédiates de la part de la Bulgarie.
J'indiquais que, faute de réponses satisfaisantes, ces domaines « de forte préoccupation pour l'Union
européenne » pourraient éventuellement justifier un report de l'adhésion à 2008. Je citais notamment la
mise en place de l'agence de paiement pour les aides agricoles, la création d'un système informatisé de
gestion et de contrôle, la mise en œuvre des organisations communes de marché et, d'une manière
générale, l'ensemble des questions relatives à la lutte contre la corruption et le crime organisé et à la
réforme du système judiciaire.

Avant d'examiner plus en détail la situation actuelle de la Bulgarie, je rappelle que les conditions
d'adhésion de la Bulgarie - comme d'ailleurs de la Roumanie - ont été fixées dans un traité d'adhésion qui
a été signé en avril 2005 par les vingt-cinq États membres et par les deux pays candidats. Les deux pays
candidats et dix-huit États membres l'ont déjà ratifié (dont l'Italie, l'Espagne et le Royaume-Uni), à
l'exception notable de la France, de l'Allemagne et des pays scandinaves. Ce traité prévoit que les deux

pays adhéreront au 1er janvier 2007, sous réserve que le Conseil ne décide, sur recommandation de la Commission, de repousser l'adhésion de l'un ou l'autre pays jusqu'en 2008.

La Commission fera un nouveau rapport de suivi destiné au Conseil et portant sur les problèmes encore en suspens, au plus tard au début du mois d'octobre prochain. Sur cette base, la Commission décidera alors si la date de leur adhésion à l'Union européenne, au 1er janvier 2007, peut être ou non maintenue. Ce rapport précisera également les domaines dans lesquels des mesures de sauvegarde pourraient être éventuellement nécessaires au moment de l'adhésion.

Venu également à Sofia le 16 mai avec le commissaire chargé de l'élargissement, le Président de la Commission européenne, José Manuel Durao Barroso, a ainsi estimé publiquement que « les règles du club doivent être respectées », en mentionnant explicitement les progrès attendus de la Bulgarie en matière de justice et de lutte contre le crime organisé.

En octobre dernier, la liste des principaux sujets de préoccupation pour la Bulgarie portait sur seize domaines ; il n'en reste plus que six aujourd'hui ; ce sont :

- le système de contrôle des fonds agricoles ;
- la mise aux normes des abattoirs ;
- le contrôle des fonds structurels ;
- la réforme du système judiciaire ;
- la lutte contre la criminalité organisée, la fraude et la corruption ;
- la lutte contre le blanchiment.

J'ai naturellement abordé en priorité ces questions avec mes différents interlocuteurs, dont le Premier Ministre, Serguei Stanichev, le ministre des affaires étrangères et vice-Premier ministre, Ivailo Kalfin, la ministre des affaires européennes, Meglena Kuneva, le ministre de l'agriculture, Nihat Kabil, le Procureur général, Boris Veltchev. J'ai également beaucoup appris des contacts que j'ai eus avec le ministre de la culture, Stefan Danailov, les vice-ministres de l'intérieur, Boiko Kotzev, et de l'économie, Latchezar Borissov, le président de la Commission de l'intégration européenne du Parlement, Atanas Papanizov, le représentant à Sofia de la Commission européenne, Dimitris Kourkoulas et le président de l'ONG Comité Helsinki, Krasimir Kanev, très engagé dans la défense d'une population rom qui vit dans une extrême précarité.

À tous mes interlocuteurs, j'ai expliqué que je ne venais pas bien sûr en donneur de leçons, mais en tant que représentant de notre délégation chargé d'informer le Sénat sur l'état de préparation de la Bulgarie à l'adhésion à l'Union européenne. L'adhésion doit être un engagement « gagnant-gagnant ». Certes la Bulgarie a tout à attendre de l'aide de l'Union - les aides européennes représenteront un peu plus de 17 % des recettes budgétaires du pays avec 1,5 milliard d'euros pour un budget de 8,7 milliards d'euros et un PIB de 21,4 milliards d'euros.

Mais l'Union a aussi tout à gagner de l'entrée d'un pays géographiquement, historiquement et culturellement européen. Modeste de tolérance ethnique, très bon connaisseur et élément modérateur des Balkans - qui vraisemblablement vont connaître d'autres convulsions -, ami de la Russie, mais aussi pilier de la francophonie, situé stratégiquement sur les bords de la mer Noire, ce pays sera une entrée nouvelle de l'Union européenne pour l'importation des hydrocarbures de Russie, d'Asie centrale, d'Iran et du Moyen-Orient. Il sera aussi un élément solide de l'Europe de la défense et de l'armement, capable d'agir sur la scène internationale, et dont témoigne le choix récent pour l'équipement de son armée en appareils de la société Eurocopter.

C'est aussi un pays de transit avec lequel doivent se développer des coopérations fructueuses dans le domaine de la lutte contre la criminalité organisée, le trafic d'êtres humains, le terrorisme et les réseaux d'immigration clandestine. C'est d'ailleurs tout l'intérêt de l'intense coopération qui unit les deux ministères de l'Intérieur français et bulgare. Repousser l'adhésion de la Bulgarie serait prendre le risque de démobiliser une population majoritairement tournée vers l'Europe et faire le jeu des forces extrémistes, xénophobes, voire criminelles. L'Union européenne doit se garder de créer une zone grise supplémentaire dans les Balkans, qui serait le siège non seulement de mafias locales, mais aussi d'organisations criminelles et terroristes internationales.

Pour autant, je reste perplexe devant la mise en œuvre des conditions contenues dans le dernier rapport de suivi de la Commission européenne. Comme l'a souligné récemment un politologue bulgare, Kolio Kolev : « Il ne serait pas sages d'attendre de miracle d'ici 7 octobre ; ce que va entreprendre le gouvernement ne pourra que prouver sa bonne foi plutôt que donner des résultats ». D'autant que le pays entre maintenant en campagne électorale pour l'élection présidentielle, qui aura lieu également à l'automne prochain.

Les mesures tenant à la mise en place des contrôles des dépenses à finalité structurelle ou agricole sont certainement plus d'ordre technique que politique et la Bulgarie devrait y satisfaire d'ici au mois d'octobre. Il en va de même pour les autres mesures techniques, comme la mise aux normes européennes des abattoirs et les mesures phytosanitaires.

En revanche, la réforme du système judiciaire, la lutte contre la criminalité organisée, la fraude et la corruption, la lutte contre le blanchiment pourront difficilement faire l'objet de mesures objectivement mesurables d'ici l'automne. Comme me l'a confirmé le Procureur général, il faut d'abord rétablir la confiance des citoyens dans leurs institutions avant d'obtenir des résultats probants. « Il n'est pas question de faire un show pour faire plaisir à la Commission européenne ; dans un État de droit, on ne peut pas porter des accusations en dehors des règles habituelles de protection des citoyens » m'a-t-il expliqué. Ce qui veut dire qu'il faudra du temps et de la ténacité de la part des procureurs pour faire tomber les réseaux internationaux de criminalité organisée qui se sont spécialisés dans la contrebande, les contrefaçons - par exemple d'œuvres numériques -, la récupération de la TVA et le blanchiment des gains correspondants.

Je serais amené à une comparaison avec la Roumanie : ce pays semble avoir réussi en quelques mois à retourner la situation avec quelques mesures spectaculaires qui ont favorablement impressionné l'opinion internationale et les commissaires compétents. C'est bien aussi ce qu'a compris le Premier ministre bulgare lorsqu'il m'a affirmé la totale volonté de son gouvernement d'obtenir des résultats concrets, résultats qui seront utiles - certes pour l'adhésion - mais aussi pour la société bulgare. « Un système judiciaire transparent et efficace est une nécessité pour la Bulgarie » m'a-t-il confié en m'indiquant que neuf parlementaires, dont un ancien Premier ministre, ex-maire de Sofia, un chef de gang et 250 représentants du milieu étaient actuellement entre les mains de la justice.

La différence de traitement entre la Roumanie et la Bulgarie tient avant tout aux conditions différentes dans lesquelles se sont déroulés les périodes de transition dans les deux pays. En Bulgarie, au prétexte de rompre avec le passé, des purges sévères ont eu lieu dans le système judiciaire excluant tous ceux qui avaient pu avoir des rapports - d'ailleurs inévitables à l'époque pour les procureurs - avec le parti communiste. Le pays continue d'en subir les dégâts, ne serait-ce que par le passage au banditisme d'un certain nombre de policiers exclus du ministère de l'Intérieur, ce qui ne semble pas avoir été le cas en

Roumanie.

Certes, le gouvernement bulgare, sous la pression de la Commission, a pris ces derniers mois de nombreuses mesures : dispositions sur les concessions et les marchés publics, adoption d'un plan d'action pour la mise en oeuvre de la stratégie de réforme 2006-2007 du système judiciaire, augmentation du budget de la justice et du nombre d'enquêteurs, adoption d'un code de déontologie réglementant le travail des membres du gouvernement et des fonctionnaires du pouvoir exécutif nommés pour des motifs politiques, etc.

Mais, dans le même temps, le Conseil judiciaire a recruté des dizaines de juges dans des conditions contraires aux nouvelles règles législatives. Le nouveau code de procédure civile n'a pas encore été adopté. La Cour des Comptes n'a pas encore les moyens de vérifier les déclarations de patrimoine des élus qui, de toute façon, ne sont pas réellement obligatoires puisqu'il est possible de s'en dispenser en versant une amende symbolique. De même, un certain nombre de pratiques policières et judiciaires limitent dans les faits l'efficacité des réformes adoptées.

C'est la raison pour laquelle je me suis permis de suggérer à mes interlocuteurs ministériels de prendre, solennellement, par exemple dans le cadre d'une convocation du Parlement en session extraordinaire, des initiatives susceptibles de montrer la détermination de la Bulgarie à lutter contre la corruption. J'ai suggéré tout d'abord un allongement des délais d'enquête, qui sont fixés à deux mois seulement par le nouveau code de procédure civile ; ce délai peut être prolongé de quatre mois maximum à la demande du Procureur en charge du dossier auprès du Procureur de l'instance d'appel ; dans le cas d'affaires présentant une complexité exceptionnelle, le délai total pourrait être porté à 18 mois à la demande du Procureur en charge du dossier auprès du Procureur général de la République.

Cette disposition a été prise en raison du caractère interminable des enquêtes, qui aboutissent la plupart du temps à l'absence de décision de justice et à une amnistie de fait des crimes et des délits. Ces nouveaux délais sont toutefois incompatibles avec les investigations complexes qui sont nécessaires en matière de criminalité organisée ou de blanchiment, surtout en cas de commissions rogatoires internationales. Les délais de prescription de l'action publique ne devraient pas avoir comme point de départ le début de l'enquête, mais le dernier acte accompli. Le concept des délais d'enquête n'apporte en effet aucune efficacité. Il permet un simple affichage sans traduction concrète dans le déroulement des instructions.

J'ai également suggéré une modification des règles régissant les techniques d'enquêtes policières, qui sont souvent très différentes selon les affaires traitées (pour les plus usuelles, les filatures ou les prises de photos sur la voie publique, pour les plus complexes, les écoutes téléphoniques ou les interceptions informatiques). Actuellement, ces moyens, quels qu'ils soient, ne peuvent être engagés que sur la base d'une demande du Procureur effectuée auprès du tribunal, ce qui freine d'autant les enquêtes de police. Si une telle procédure se justifie pour les moyens qui peuvent réellement porter atteinte à la vie privée, il n'en va pas de même pour ceux qui sont quotidiennement utilisés par les services de police partout en Europe, comme les filatures et les prises de photos. Il faudrait donc que le Parlement bulgare introduise une nette distinction entre ces différents moyens et ne soumette à la procédure actuelle que ceux qui sont réellement attentatoires à la vie privée, l'usage des autres moyens étant laissé à l'initiative des services enquêteurs.

J'ai encore suggéré une mesure concernant l'obligation, pour les experts, de déposer devant les tribunaux. En effet, actuellement, le refus de présentation d'un rapport sans raisons valables n'est puni

que d'une amende de 200 euros. Cette amende, qui est estimée en fonction des revenus du bulgare moyen, n'est absolument pas dissuasive au regard des sommes que les membres du crime organisé peuvent offrir aux experts pour ne pas présenter leurs conclusions. Cette sanction, pour avoir un sens, devrait être de plusieurs milliers d'euros et prévoir également la radiation de la liste des experts - sous réserve de l'existence d'une telle liste - ou, à défaut, l'interdiction d'être ultérieurement désigné comme expert par un tribunal.

Enfin, s'agissant de la corruption des élus, les mesures prises dans le cadre du plan d'action prévoient une peine de 500 euros en cas de défaut de déclaration du patrimoine. Cette peine, qui peut faire illusion, l'est aussi, aux yeux du bulgare moyen, est déconnectée de la réalité dès lors qu'il est question de lutter contre la corruption de haut niveau. La sanction efficace serait l'invalidation de l'élection sur la base d'un vice de consentement des électeurs ; par ailleurs, ces déclarations de patrimoine sont peu accessibles en l'état actuel des textes. Les initiatives du Procureur général ou de la ministre des affaires européennes, qui ont rendu publiques, sur Internet, leurs déclarations, restent encore isolées.

Je ne peux clore ce trop bref compte rendu de mon second déplacement en Bulgarie sans évoquer les questions d'énergie, même si - ou plutôt parce que - ce sujet est absent du rapport de suivi de la Commission européenne, à l'exception d'un rappel concernant la fermeture et le démantèlement des réacteurs de la centrale de Kosloduy.

L'Union européenne a en effet exigé la fermeture de 4 des 6 réacteurs de cette centrale nucléaire située sur le Danube. Si le démantèlement des réacteurs 1 et 2 de type Tchernobyl était parfaitement justifié, en revanche l'arrêt des réacteurs 3 et 4 d'ici la fin de l'année 2006 l'était moins. Dotés d'une enceinte de confinement, ces réacteurs ont été depuis dix ans largement modernisés et sécurisés par des firmes occidentales et sont au moins aussi sûrs que les plus anciens des réacteurs en service en Europe.

L'agence internationale pour l'énergie atomique (AIEA) l'a d'ailleurs confirmé. Pour autant, la Bulgarie a réaffirmé plusieurs reprises qu'elle respectera ses engagements et le Premier ministre me l'a redit : « Pacta sunt servanda ».

Cette centrale, qui exporte une partie de sa production sur l'ensemble des Balkans et couvre la moitié des besoins de la région, va donc placer cette zone en état de pénurie d'électricité dès le début de l'année 2007, à un moment où le relèvement des prix du pétrole et du gaz russe va rendre problématique le fonctionnement des centrales thermiques de la région. C'est d'ailleurs pour remédier en partie à cette situation que l'Union européenne a signé, le 25 octobre 2005, un traité sur la Communauté de l'énergie en Europe du Sud-est avec neuf parties, l'Albanie, la Bulgarie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, le Monténégro, la Roumanie, la Serbie et le Kosovo. Ce traité vise à stimuler les investissements dans les secteurs du gaz et de l'électricité de la région en créant un cadre réglementaire et commercial stable. Doté de 38 millions d'euros, dont environ 95 % à la charge du budget de l'Union européenne, il incite les parties signataires à prendre des mesures en vue de l'extension de l'acquis communautaire à des pays tiers non encore membres de l'Union européenne : plans de réformes des secteurs de l'électricité et du gaz, unification des normes techniques, accès des tiers aux infrastructures, mise en place de régulateurs, développement de solutions régionales pour les problèmes urgents et transposition des directives électricité et gaz.

Ce traité fait ainsi de la Bulgarie un pays pivot dans l'approvisionnement énergétique de la région des Balkans, mais aussi de l'Europe du Sud, Grèce et Italie comprises. Mais le coût total de construction de la centrale de Belen - 4 milliards d'euros -, qui doit remplacer la centrale de Kosloduy dans les prochaines

années, montre aussi que les décisions en matière d'énergie ne peuvent être laissées à la seule responsabilité des États. Ce chantier important pour la mise en fonctionnement, en principe en 2011 et 2013, de deux réacteurs de 1 000 mégawatts implique la coordination des aspects techniques, financiers et géopolitiques du dossier.

Gageons que l'Europe saura guider la Bulgarie, non seulement dans son adhésion à l'Union, mais aussi dans sa participation à une politique européenne de l'énergie encore à construire.

L'expérience bulgare en matière d'exploitation du nucléaire civil - en particulier la disponibilité de personnels compétents et bien formés - est un atout considérable pour l'avenir énergétique de l'Europe balkanique.

En définitive, la porte reste ouverte à la Bulgarie pour son entrée dans l'Union européenne au 1er janvier 2007, à condition qu'elle sache prendre les mesures concrètes qui sont attendues d'elle d'ici l'automne. Tout retard pourrait avoir des conséquences sérieuses, non seulement quant aux clauses de sauvegarde qui pourraient être suggérées par la Commission européenne, mais aussi - et ce serait encore plus désastreux - pour les dernières ratifications du traité d'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie.