



Groupe d'Etats contre la corruption  
*Group of States against corruption*



COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE

**DIRECTION GENERALE I – AFFAIRES JURIDIQUES**  
**SERVICE DES PROBLEMES CRIMINELS**

Strasbourg, le 17 mai 2002

**Public**  
**Greco Eval I Rep (2001) 14F Final**

## **Premier Cycle d'Evaluation**

# **Rapport d'Evaluation sur la Bulgarie**

Adopté par le GRECO  
lors de sa 9<sup>ème</sup> Réunion plénière  
(Strasbourg, 13-17 mai 2002)

## I. INTRODUCTION

1. La Bulgarie a été le dix-septième membre du GRECO étudié dans le Premier Cycle d'Evaluation. L'Equipe d'Evaluation du GRECO (désignée ci-après « EEG ») était composée de Mme Jeannine DENNEWALD, attachée de justice, Ministère de la Justice (Luxembourg, spécialiste du parquet) ; M. Sandor DUSIK, expert, Ministère de l'Intérieur (Hongrie, spécialiste des tâches de police) et M. Norbert JANSEN, procureur principal, Staatsanwaltschaft Kleve (Allemagne, spécialiste en politique pénale). Cette EEG, accompagnée d'un membre du Secrétariat du Conseil de l'Europe, s'est rendue à Sofia du 18 au 21 septembre 2001. Avant la visite, les autorités bulgares ont communiqué aux experts de l'EEG une réponse très complète au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval I (2001) 27), ainsi que des exemplaires des textes de loi pertinents.
2. L'EEG a rencontré des fonctionnaires et agents des autorités et institutions bulgares suivantes : Ministère de la Justice (vice-Ministre, Service de la coopération juridique internationale, Service de la coopération judiciaire mutuelle), Ministère de l'Intérieur (Service national de lutte contre le crime organisé, Inspection nationale des services de sécurité, Service de la coopération internationale, Service des affaires juridiques), Bureau d'enquêtes financières, Bureau du Procureur général (Service des enquêtes, Service des poursuites contre le crime organisé et la corruption, Conseil sur la recherche en criminologie auprès du Bureau du Procureur général), Ministère des finances (Direction générale des affaires fiscales, Direction des douanes), Service d'enquête spécialisé, Assemblée nationale (commission parlementaire des affaires juridiques, commission parlementaire de la sécurité interne et de l'ordre public, Service des affaires juridiques), le Bureau National d'Audit.
3. En outre l'EEG a rencontré des représentants de Transparency International et de Coalition 2000.
4. Rappelons ici que le GRECO a convenu, lors de sa 2<sup>ème</sup> assemblée plénière (décembre 1999), que le premier cycle d'évaluation se déroulerait du 1<sup>er</sup> janvier 2000 au 31 décembre 2001, et que, conformément à l'article 10.3 de ses Statuts, la procédure d'évaluation serait fondée sur les dispositions suivantes :
  - Principe Directeur 3 : autorités en charge de la prévention, des enquêtes et des poursuites contre, ainsi que de la répression des délits de corruption : statut juridique, pouvoirs, modes de collecte des preuves, indépendance et autonomie ;
  - Principe Directeur 7: personnes ou organes spécialisés en charge de la lutte contre la corruption, moyens à leur disposition ;
  - Principe Directeur 6 : immunités d'enquête, de poursuites ou de condamnation.
5. Suite aux réunions mentionnées aux paragraphes 2 et 3 ci-dessus, les experts de l'EEG ont soumis au Secrétariat leurs observations individuelles concernant chaque secteur concerné, ainsi que leurs propositions de recommandations, sur la base desquelles le présent rapport a été préparé. Le principal objectif de ce rapport est d'évaluer les mesures prises par les autorités bulgares, ainsi que, chaque fois que possible, leur efficacité, dans la perspective des obligations dérivant des Principes Directeurs 3, 6 et 7. Le rapport décrira tout d'abord la situation de la Bulgarie en matière de corruption, la politique générale en matière de lutte contre la corruption, puis les institutions et les autorités en charge de cette lutte, ainsi que leur fonctionnement, leurs structures, leurs pouvoirs, leur expertise, leurs moyens et leur spécialisation, et enfin le système d'immunités. La seconde partie contient une analyse critique de la situation décrite dans la

partie précédente, en s'efforçant d'évaluer notamment si le système existant en Bulgarie est pleinement compatible avec les engagements résultant des Principes Directeurs 3, 6 et 7. Enfin, le rapport comporte une liste de recommandations formulées par le GRECO à l'intention de la Bulgarie pour que ce pays améliore son niveau de conformité aux Principes Directeurs concernés.

## **II. DESCRIPTION DE LA SITUATION GENERALE**

6. La superficie de la Bulgarie est de 110 993 km<sup>2</sup>. La population totale est d'environ 8 millions d'habitants, dont 85 pour cent de personnes appartenant à l'ethnie bulgare. Les turcs (9,7 %) et les roms (3,4 %) sont les autres principaux groupes ethniques ; il existe également des minorités moins représentées. La Bulgarie dispose de frontières terrestres avec la Roumanie, la République fédérale de Yougoslavie, l'ex-République yougoslave de Macédoine, la Grèce et la Turquie, ainsi que d'une côte sur la Mer Noire.
7. La Bulgarie est une république parlementaire. Les premières élections libres y ont été organisées en 1991, et la constitution actuelle a été adoptée en juillet de la même année. Elle prend en compte tous les principes fondamentaux du constitutionnalisme moderne. La constitution bulgare met en place un système parlementaire prévoyant l'existence de plusieurs partis politiques et la tenue d'élections libres. En outre, elle repose sur une division traditionnelle des pouvoirs, entre législatif, exécutif et judiciaire. Le chef de l'Etat, le président, est directement élu par le peuple pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois. L'assemblée nationale est constituée d'une seule chambre composée de 240 délégués, élus pour quatre ans. Le Premier Ministre et le gouvernement (le Conseil des Ministres) sont élus par le parlement qui, de manière générale, occupe une position forte, et exerce notamment un contrôle direct sur les activités du gouvernement.
8. La Bulgarie a, depuis le début des années 1990, bénéficié de programmes de coopération et d'assistance du Conseil de l'Europe destinés à renforcer les valeurs démocratiques (y compris la lutte contre la corruption) dans le cadre de l'administration publique ; elle est devenue membre du Conseil de l'Europe en 1992. La Bulgarie tente d'obtenir son intégration à l'Europe et a demandé son adhésion à l'Union européenne. Dans le même temps, la Bulgarie maintient des liens étroits et conserve des intérêts proches avec ses anciens alliés des pays de l'est ; le pays joue également un rôle dans la stabilité de la région des Balkans.
9. En 1996-97, la Bulgarie a été confrontée à une crise économique grave. Depuis lors, la Bulgarie a fait des progrès importants dans sa transition vers l'économie de marché. Le climat des affaires s'est amélioré au cours de ces dernières années. Toutefois, un cadre normatif plus développé demeure nécessaire, par exemple concernant les régimes d'attribution de licences, fiscaux et douaniers.<sup>1</sup> La Commission européenne considère que la Bulgarie est proche de parvenir à une économie de marché qui fonctionne.<sup>2</sup> En outre, la croissance de l'économie réelle a connu, ces dernières années, une accélération significative. Le revenu moyen par habitant en 2000 était de 24 pour cent de la moyenne de l'UE. En 2000, le taux de chômage était de 19 pour cent.

---

<sup>1</sup> Après la visite, l'EEG a été informée que 21 lois ont été soumises au Parlement en 2001 visant à faciliter ou éliminer plusieurs régimes d'attribution des licences. De plus, un groupe inter-départemental a été créé par le Gouvernement en mars 2002 en vue d'améliorer l'environnement professionnel à cet égard.

<sup>2</sup> Rapport 2001 de la Commission européenne sur les progrès de la Bulgarie vers l'accession.

## a. Le phénomène de corruption et sa perception en Bulgarie

10. La corruption est un problème important en Bulgarie. Il existe un certain nombre d'indications montrant que le secteur public est largement touché par ce phénomène. Les autorités telles que la police et les douanes sont fréquemment mentionnées, mais d'autres professions, appartenant fréquemment au secteur public, dans lesquels les agents ont des contacts étroits avec le public, sont perçues comme figurant parmi les plus corrompues. De surcroît, en Bulgarie la bureaucratie est généralement décrite comme lente, et des actes, tels que des dessous de table, sont fréquemment utilisés pour accélérer les procédures bureaucratiques. Cette image correspond aux études réalisées par diverses ONG. Une série d'affaires de corruption a été mise à jour par les médias, et le grand public s'est montré plus sensible au problème : les études indiquent qu'une majorité de la population considère que la corruption est très répandue et que la tolérance assez large qui prévalait jusque là semble en recul.
11. En Bulgarie, un grand nombre d'ONG jouent un rôle actif concernant les questions liées aux problèmes de corruption. Certaines d'entre elles se montrent très actives en matière de monitoring. Parmi celles-ci, Transparency International et Coalition 2000 figurent parmi les plus actives et les plus connues.
12. *Coalition 2000* a estimé en 2000 que l'importance de la corruption en Bulgarie demeurait relativement stable ou enregistrait même un léger recul. Sur une échelle de 0 (absence de corruption) à 10 (niveau de corruption le plus élevé), la note attribuée à la Bulgarie en septembre 2000 était de 6,6. L'étude de *Coalition 2000* situe la corruption comme l'une des cinq premières préoccupations de la société bulgare (avec le chômage, les faibles revenus, la pauvreté et la délinquance en général).
13. La Bulgarie est entrée dans le classement de *Transparency International* pour la première fois au mois de juin 1998, avec une note de 2,9 sur une échelle allant de 1 (le plus corrompu) à 10 (le moins corrompu). La Bulgarie arrivait 66<sup>ème</sup> sur 85 pays étudiés, ce qui indiquait un niveau élevé de corruption. En 1999, *Transparency International* plaçait la Bulgarie au 63<sup>ème</sup> rang sur 99 pays, avec une note de 3,3. Le classement 2000 de *Transparency International* place la Bulgarie au 52<sup>ème</sup> rang sur 90 pays, avec une note de 3,5. En 2001, la Bulgarie était au 47<sup>ème</sup> rang (avec la Croatie et la République tchèque) sur 91 pays, avec une note de 3,9.
14. Ainsi, les autorités bulgares considèrent-elles la corruption comme un problème grave et divers « trains de mesure » ont été adoptés. En 1998, le gouvernement bulgare a adopté une Stratégie intégrée de lutte contre la criminalité qui définissait la politique de l'État et les conditions d'une lutte efficace contre la criminalité en général et la corruption en particulier. Concernant la corruption, les objectifs suivants ont été définis :
  - définir une politique unifiée de l'Etat pour la mise en œuvre des fonctions étatiques ;
  - créer un système de sanctions et de contrôle administratif concernant l'application de la loi et des procédures administratives ;
  - moderniser le cadre juridique et mettre en place une responsabilité criminelle plus stricte dans tous les cas de pratiques de corruption ;
  - définir des règles et des normes claires pour les services administratifs ;
  - développer la coordination entre les activités visant à lutter contre la corruption ;
  - établir un registre du patrimoine financier et des biens des fonctionnaires et agents publics.

15. Dans le cadre des objectifs de la Stratégie nationale, la Bulgarie a mis en œuvre, entre 1998 et 2001, un certain nombre de mesures. En particulier, les efforts des pouvoirs publics ont tendu vers l'accèsion aux instruments internationaux de lutte contre la corruption (du Conseil de l'Europe et de l'OCDE), ainsi que vers la participation au suivi de l'application de ces instruments, mais également vers la mise en place d'une coopération à l'échelon régional et l'adoption de mesures législatives visant à mettre en œuvre les normes internationales anti-corruption.
16. Un projet de stratégie nationale sur la lutte contre la corruption était en cours d'examen par le Gouvernement au moment de la visite de l'EEG.<sup>3</sup>
17. Divers textes de loi comportant des mesures de lutte contre la corruption, et visant notamment à réguler l'administration, ont été adoptés ces dernières années : la loi sur l'administration, la loi sur les services administratifs aux personnes physiques ou morales, la loi sur les fonctionnaires ou agents publics, la loi sur le pouvoir judiciaire, la loi sur le Ministère de l'Intérieur, la loi sur la publication du patrimoine des personnes occupant des fonctions élevées au sein de l'Etat, la loi sur le contrôle financier interne des organismes publics, la loi sur les marchés publics, la loi sur l'accès à l'information, la loi sur les partis politiques et la loi sur la défense et les forces armées.
18. En plus de la législation relative aux fonctions des fonctionnaires et agents publics, un certain nombre de codes de conduite a été développé au cours de ces dernières années, concernant par exemple, les fonctionnaires, les magistrats ou les fonctionnaires et agents des douanes.
19. L'EEG a été informée que sur approximativement 60000 employés<sup>4</sup> dans le secteur public (n'incluant pas les Ministères de l'Intérieur et de la Défense), seules 5000 personnes bénéficient du statut de fonctionnaire qui, dans une large mesure, est limité à des hauts-fonctionnaires (NB : la réforme du secteur public, dont l'attribution du statut de fonctionnaire, n'est pas encore achevée). Les agents publics ne bénéficiant pas du statut de fonctionnaire sont soumis au droit commun du travail, dont les dispositions sont identiques à celles qui s'appliquent aux employés du secteur privé, tandis que les fonctionnaires sont protégés par un certain nombre de garanties concernant notamment la sécurité de l'emploi, leur déroulement de carrières, mais portant également sur leurs obligations spécifiques et un certain nombre de mesures, en matière de discipline ou de licenciement. On doit mentionner que, selon les informations fournies à l'EEG par Transparency International, le nombre d'employés dans les secteurs public et para-public était de 500 000.

---

<sup>3</sup> Le 1<sup>er</sup> octobre 2001 (après la visite de l'EEG), le conseil des Ministres (le cabinet) a adopté une Stratégie nationale de lutte contre la corruption centrée sur quatre domaines : 1) la création d'un cadre institutionnel et légal destiné à endiguer la corruption ; 2) une réforme anti-corruption au sein du système judiciaire ; 3) la lutte contre la corruption dans l'économie ; et 4) la coopération en matière de lutte contre la corruption sur une échelle plus vaste (institutions publiques, ONG et médias). La Stratégie prend en compte la transparence entre secteur privé et secteur public, et des mesures spéciales sont prévues pour les secteurs considérés comme particulièrement touchés, tels que les douanes et les collectivités locales. En outre, un plan d'action sur la mise en œuvre de la Stratégie nationale a été adopté par le Gouvernement en février 2002, incluant un calendrier ainsi que la division des responsabilités entre les Ministres impliqués. De plus, une commission sur la coordination pour la mise en œuvre a été établie sous la présidence du Ministre de la Justice. Cette commission est chargée en particulier d'analyser et superviser des mesures anti-corruption entreprises.

<sup>4</sup> Selon les informations supplémentaires soumises par les autorités bulgares, le nombre total des employés dans le secteur public en avril 2002 était supérieur à 64 000 (n'incluant pas le personnel des Ministères de l'intérieur et de la Défense) et le nombre d'employés en application de la Loi sur les fonctionnaires s'est élevé à plus de 16 000.

## Droit pénal et corruption

20. Le code pénal de Bulgarie réprime diverses infractions qui équivaldraient à des délits de corruption au sens des instruments du Conseil de l'Europe. Les faits de corruption les plus fréquents sont les dessous de table et les délits d'action (« malfaisances »).
21. Les principales dispositions en matière de lutte contre la corruption sont énoncées dans le chapitre huit « crimes contre les activités des autorités d'Etat et des organismes publics » de la section « corruption » du code pénal. Cette section inclut des dispositions réprimant la corruption active et passive d'agents et de fonctionnaires publics bulgares (y compris, parmi d'autres, les membres du Parlement), la corruption active de fonctionnaires et agents publics étrangers, ainsi que le fait de servir d'intermédiaire dans une opération de corruption. En outre, la section « malversations » (infractions ou non-exécution des fonctions officielles ou abus de pouvoir dans le but d'obtenir un avantage indu) et la section « délinquance économique » (perception d'avantages indus pour un travail accompli ou un service rendu) du code pénal contiennent des dispositions contre la corruption. La corruption passive dans le secteur privé est incriminée.
22. Selon les articles 301 et 303 du Code pénal tels qu'appliqués par les cours, toute action intentionnelle d'un agent public qui reçoit, directement ou par personne interposée, un avantage indu de valeur (matériel) pour lui-même ou pour une tierce personne pour agir ou s'abstenir d'agir conformément à ses devoirs ou dans l'exercice de ses fonctions en contravention de ses devoirs officiels constitue un acte de *corruption passive*. Le fait de demander et de recevoir des pots-de-vin constitue une infraction criminelle depuis 2000.
23. En outre, en application de l'article 304 du Code pénal et des pratiques juridiques pertinentes, toute action intentionnelle de toute personne quelle qu'elle soit qui donne directement ou par personne interposée un avantage indu de valeur à un agent public national ou étranger, pour lui-même ou pour une tierce personne, pour le faire agir ou s'abstenir d'agir conformément à ses devoirs ou dans l'exercice de ses fonctions en contravention de ses devoirs officiels, ou pour avoir agi ou s'être abstenu d'agir, constitue un acte de *corruption active*. Le fait de promettre et d'offrir des pots-de-vin à des agents publics nationaux ou étrangers constitue une infraction criminelle depuis 2000 (Art 304a).
24. Les sanctions prévues en cas de corruption passive d'agents publics nationaux sont l'emprisonnement de 1 à 6 ans et la privation du droit d'exercer certaines fonctions publiques ou gouvernementales et/ou la privation du droit d'exercer certaines professions ou activités (article 301). En cas de corruption passive grave d'agents publics nationaux, les sanctions peuvent également inclure l'emprisonnement (10 à 30 ans pour les cas les plus graves), la privation des droits sus-mentionnés et la confiscation de la totalité ou d'une partie de la propriété du coupable (articles 302, 302a). En cas de corruption active d'agents publics nationaux et étrangers, la seule sanction possible est l'emprisonnement (articles 304-304a). Le montant de la corruption active et passive est saisi au profit de l'État (article 307a). Les produits du crime peuvent être confisqués.
25. Le code pénal bulgare n'incrimine pas le trafic d'influence. Cependant, le cas où un agent perçoit des avantages illicites pour exercer une influence induue dans le processus de décision d'un autre agent, fait l'objet d'une incrimination (art. 283). La peine prévue est de trois ans d'emprisonnement au maximum.

26. Les dispositions du Code pénal traitant de la corruption ne prévoient pas d'infraction spécifique ou de circonstances aggravantes en cas de corruption commise de manière organisée. L'article 253 (par. 2/1) du Code pénal prévoit des circonstances aggravantes en cas de blanchiment de capitaux par un groupe ou une organisation.
27. La constitution, la gestion ou la participation à une organisation criminelle sont qualifiées de crime organisé (article 321, 321 a). En outre, la pratique judiciaire a développé des définitions de ce que sont un « groupe criminel » ou une « organisation criminelle ».
28. Le blanchiment des capitaux est une infraction pénale à part entière au titre de l'article 253 du code pénal. Toute infraction peut être considérée comme une infraction principale en matière de poursuites contre des faits de blanchiment.
29. Le droit pénal bulgare connaît seulement la responsabilité des personnes physiques. Il faut ajouter qu'une tentative a été faite en 2000 pour introduire la « responsabilité administrative » des personnes morales. Mais le projet de loi n'a été examiné qu'en première lecture par le parlement.<sup>5</sup>

#### Coopération internationale

30. La Bulgarie a ratifié les conventions du Conseil de l'Europe, civile et pénale, sur la corruption. Elle a également ratifié la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption des agents publics étrangers dans les transactions économiques internationales.
31. La Bulgarie a signé la Convention européenne sur l'entraide judiciaire en matière pénale, la Convention européenne d'Extradition, la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées, etc. En outre, la Bulgarie est partie à un grand nombre d'accords bilatéraux divers dans le domaine de coopération judiciaire, y compris avec les pays voisins. En ce qui concerne la coopération policière, la Bulgarie a conclu des accords bilatéraux dans le domaine de l'assistance policière, ainsi que deux accords trilatéraux (Bulgarie-Turquie- Roumanie et Bulgarie-Grèce-Roumanie). La législation bulgare permet de donner effet aux demandes d'entraide judiciaire en matière pénale et permet également la formulation de demandes dans ce domaine. Les règles internes relatives à l'entraide judiciaire en matière pénale figurent dans le code de procédure pénale. Les dispositions concernant l'entraide judiciaire sont contenues dans la section intitulée « Assistance judiciaire en matière pénale » (art. 461 à 466 du code de procédure pénale). Elles traitent des fondements de l'entraide judiciaire (traités internationaux ou réciprocité), des bases de refus (atteinte à la souveraineté, sécurité, ordre public ou autres intérêts essentiels protégés par la loi), de la comparution de témoins et d'experts devant des autorités judiciaires compétentes étrangères, du contenu des demandes, des autorités compétentes (sauf stipulation contraire par traité international, il s'agit du Ministère de la Justice), d'exécution des demandes et des frais. Il faut ajouter que, sauf stipulation contraire par traité international, les dispositions pertinentes du droit bulgare concernant l'entraide judiciaire s'appliquent. Les règles sur l'extradition sont comprises dans le Code de procédure pénale (articles 435-441). Ces règles sont applicables sauf dispositions contraires dans un traité international (article 441).

---

<sup>5</sup> L'EEG a été informée de ce qu'un groupe de travail a été établi en février 2002 au niveau du Ministère de la justice, afin de préparer des projets d'amendement à la Loi sur les infractions et sanctions administratives, en vue d'introduire la responsabilité administrative des personnes morales (sanctions pécuniaires) pour remise de pots-de-vin, infractions de blanchiment, et trafic d'influence commis pour leur compte par leurs dirigeants.

32. L'EEG a été informée que, d'un point de vue théorique, la portée limitée de la définition des avantages de la corruption pouvait entraver la possibilité de donner effet aux demandes d'extradition et d'entraide judiciaire en matière de corruption lorsque l'on respecte la règle de la double infraction (double incrimination) (réserve présentée par la Bulgarie à la Convention européenne sur l'entraide en matière pénale), mais les modifications attendues au code pénal bulgare devraient permettre de remédier à ce problème. Il n'existe pas de statistiques disponibles concernant l'entraide judiciaire dans le domaine de la corruption.

#### **b. Organes et institutions en charge de la lutte contre corruption**

33. Dans le cadre des institutions publiques bulgares, les compétences en matière de prévention, d'enquête, de poursuite et de jugement des infractions pénales, y compris la corruption, sont partagées entre les divers services publics et leurs compétences et fonctions respectives sont définies par la législation. La spécialisation en matière de corruption est relativement limitée.

34. Au niveau du *parlement*, il existe une commission parlementaire chargée de la législation anti-corruption, la « commission permanente des affaires juridiques ».

35. Au niveau *gouvernemental*, les services compétents des Ministères de l'intérieur, des finances et de la justice sont chargés de fonctions et de tâches différentes au plan de la prévention et de la divulgation des actes de corruption, de la préparation du cadre juridique et de la coopération internationale avec les organismes appropriés des autres États et des organisations internationales.

36. Au sein du *pouvoir judiciaire* qui, en Bulgarie, inclut les instances d'enquête, le parquet et les tribunaux, sont chargés d'enquêter sur les infractions concernant la corruption, de les poursuivre et de les juger.

#### **b1. Le Ministère de l'Intérieur / la Police**

37. La fonction policière est placée sous la responsabilité directe du Ministère de l'Intérieur qui est dirigé par le Ministre, 3 Vice-Ministres et un Secrétaire Général. Le Ministre (ainsi que les Vices-Ministres) représentent la dimension politique, qui comprend la mise en œuvre de la politique nationale, l'interaction avec d'autres organismes publics, la coopération internationale, le budget et la protection sociale de tout le personnel (y compris la police), conformément à la loi. Le Secrétaire Général est le plus haut fonctionnaire (professionnel) responsable de la coordination globale des activités policières opérationnelles des différents services de police, y compris en matière d'assistance policière internationale. Le Secrétaire Général est nommé/relevé de ses fonctions par le Président de la République sur proposition du Gouvernement. Les informations sur le nombre de personnel dans le Ministère de l'Intérieur n'ont pas été communiquées à l'EEG. Le Ministère de l'Intérieur comprend les services nationaux suivants :

- service national de sécurité ;
- service national de police ;
- service national de lutte contre le crime organisé ;
- service national de la police des frontières ;
- service de la gendarmerie ;
- service national des Incendies et de la sécurité civile.

38. En plus, il existe des directions en charge de la coordination et des fonctions de service, à la disposition des autres services, comme suit :
- Direction de la coordination et de l'information analytique ;
  - Direction de la recherche opérationnelle ;
  - Direction des informations techniques et opérationnelles ;
  - Direction des Informations et des Archives;
  - Direction de l'Inspection des services ;
  - Direction des Ressources Humaines.
39. Ces structures n'incluent aucune direction spécialisée traitant exclusivement des cas de corruption. Toutes sont impliquées dans la lutte contre ce phénomène. Le Service national de lutte contre le crime organisé (désigné ci-après « SNLCO ») est responsable de la lutte contre la corruption lorsque celle-ci est liée au crime organisé ou au blanchiment de capitaux.
40. En ce qui concerne les mesures contre la corruption, l'EEG a été informée<sup>6</sup> de ce que le Ministère de l'Intérieur a ouvert des permanences téléphoniques pour recueillir des plaintes pour corruption des fonctionnaires et agents du Ministère, et deux fois par mois, les citoyens sont reçus, durant les heures prévues à cet effet, pour soumettre leurs plaintes et leurs soupçons aux fonctionnaires et agents du Ministère. Le système de contrôle prévoit également des contrôles sur site par des unités mobiles. L'ensemble des personnels du Ministère de l'Intérieur soumet, une fois par an, une déclaration de leur patrimoine. Ces déclarations sont conservées dans dossiers des membres du personnel, et seuls leurs supérieurs peuvent les vérifier. Il n'existe pas de système établi de traitement de ces déclarations afin de détecter les accroissements suspects du patrimoine personnel.
- i) Organes spécifiques du Ministère de l'Intérieur
- a. *Le Service National de la Police*
41. L'organisation de la police nationale est celle d'une structure distincte du Ministère de l'Intérieur. Le nombre d'agents de police n'a pas été communiqué à l'EEG par les autorités bulgares. Le directeur de la police nationale est nommé par le Président de la République sur proposition du gouvernement. Les chefs des polices régionales de Bulgarie et le chef de la Police de Sofia sont tous nommés par le Ministre de l'Intérieur sur proposition du Secrétaire Général. De plus, le Ministre nomme tous les agents de police (officiers de police) lorsqu'ils intègrent le Ministère/la Police. Les agents de police subalternes sont nommés par le chef de service. Les affaires de corruption sont traitées par le Service du crime économique de la police.
42. Des représentants du Ministère de l'Intérieur ont indiqué à l'EEG, qu'à leur avis, la coordination entre la police, l'enquête et les poursuites était très bonne en général, et excellente en ce qui concerne la lutte contre la corruption. Les fonctions de chaque autorité sont définies par la loi, de sorte qu'un organe de coordination spécifique n'est pas nécessaire. Ils ont également exprimé l'opinion que les organes chargés de faire appliquer la loi disposent de moyens juridiques de lutter contre la corruption.

---

<sup>6</sup> En octobre 2001 (après la visite de l'EEG), le Conseil pour la coordination de la lutte contre la corruption a été mis en place au niveau du Ministère de l'intérieur. Il est dirigé par le vice-Ministre. Le Conseil supervise les activités contre le crime organisé et la corruption. En outre, l'EEG a été informée que le système est sur le pont d'être introduit, rendant possible à tous les services du Ministère de l'Intérieur de suivre les procédures de plainte du public à l'encontre de la police.

43. Il a toutefois également été indiqué que la police ne disposait pas d'un accès direct aux bases de données des services fiscaux, qu'elle ne pouvait obtenir d'informations qu'avec l'autorisation du parquet, bien que techniquement il soit d'ores et déjà possible d'y accéder, les plates-formes techniques étant identiques. Il a été précisé que cette manière de procéder ralentissait la procédure.

*b. Le Service national de lutte contre le crime organisé (« SNLCO »)*

44. Créé pour arrêter les activités locales et transfrontalières des structures criminelles, le Service national de lutte contre le crime organisé est un organe de police spécialisé, relevant du Ministère de l'Intérieur, doté de fonctions opérationnelles et de recherche (article 89 de la loi sur le Ministère de l'Intérieur). Indépendamment ou en collaboration avec d'autres unités spécialisées, il mène des actions de recherche, d'information et d'organisation visant à contrer les activités du crime organisé liées à la corruption des administrations centrales ou municipales (par. 1/10 de l'article 90). Les fonctionnaires et agents du *SNLCO* déterminent, contrôlent et fournissent des preuves documentaires relatives à l'activité de fonctionnaires et d'agents qui coopèrent avec des organisations criminelles, recherchent et assurent le suivi du produit des infractions commises par tels fonctionnaires et agents (*article 72 du règlement d'application de la loi sur le Ministère de l'Intérieur*). Le *SNLCO* se compose d'une direction centrale et de 28 bureaux régionaux

45. Depuis février 1999, une *unité de lutte contre la corruption*<sup>7</sup>, composée de 9 fonctionnaires, opère au sein du *SNLCO*. L'*unité de lutte contre la corruption* exerce son activité par le biais des 28 bureaux régionaux.

46. Les critères de recrutement des fonctionnaires travaillant au sein du *SNLCO* sont un niveau de formation élevé, en droit ou en économie, et au moins cinq années d'expérience au sein du Ministère de l'Intérieur. Les demandeurs doivent, en outre, réussir un examen spécifique.

*c. Le Service national de sécurité (SNS)*

47. Le Service national de sécurité (« *SNS* ») du Ministère de l'Intérieur est chargé des activités de renseignement pour la supervision, la détection, la lutte contre, et la prévention des délits pénaux contre la sécurité nationale, ce qui inclut aussi la corruption et les autres menaces contre les autorités d'Etat dans lesquelles des organisations ou des services étrangers sont impliqués (*art. 46, para. 1/9 de la loi sur le Ministère de l'Intérieur*). En 1994, une unité spéciale responsable des pratiques de lutte contre la corruption au sein de l'administration d'Etat, et en particulier du Ministère de l'Intérieur, a été créée dans le cadre du *SNS*.

*d. La Direction de l'inspection des services (DIS)*

48. La Direction de l'inspection des services (*DIS*) exerce ses activités anti-corruption sous la direction du secrétariat général du Ministère de l'Intérieur. Une « Unité de lutte contre la corruption » a été mise en place au sein du *DIS* en 1998. Cette unité est en charge de la coordination des activités en matière de réception et de détection des indications de corruption

---

<sup>7</sup> Par décision du Ministère de l'Intérieur (novembre 2001), ce service a été transformé en « Département de lutte contre la corruption » et le nombre d'agents a été augmenté. Ce département s'est vu confier les activités anti-corruption au sein du Ministère de l'Intérieur et de l'administration.

au sein du Ministère de l'Intérieur. Tous les trois mois, les directeurs des différents services nationaux informent l'unité des enquêtes pertinentes et tous les trois mois, la DIS prépare un rapport sur les allégations de corruption et les conclusions relatives aux enquêtes menées.

49. Il faut ajouter que le Service national de la police des frontières de la Direction inclut une unité spécialisée d'Inspection qui est chargée de prévenir et de détecter les actes de corruption des gardes frontières.

ii) Techniques d'enquête spéciales

50. Le Code de procédure pénale (articles 111a - 111c) régit l'utilisation des moyens techniques pouvant être utilisés pour recueillir des preuves (techniques d'enquête spéciales, « TES »). Une loi sur les techniques spéciales d'enquête a été adoptée en 1997. Elle permet l'utilisation des écoutes dans les lieux publics ou privés, les écoutes téléphoniques, les autres interceptions de communications (courrier, télécopie, e-mail), la surveillance électronique, l'observation, les livraisons surveillées, les informateurs anonymes et les perquisitions dans les cas de corruption. Les techniques spéciales d'enquête ne peuvent être utilisées que si un tribunal approuve la demande présentée par la police ou le procureur.
51. En vertu de la Loi sur les techniques spéciales d'enquêtes, les services nationaux et régionaux du Ministère de l'Intérieur (y compris la police), deux services spéciaux du Ministère de la Défense, le Service National de Renseignement, le service d'enquêtes (juges d'instruction) et le Ministère public peuvent recourir aux TES, mais seulement à la condition que la sanction maximum prévue par l'infraction en question soit une peine d'emprisonnement de plus de cinq ans (« infraction grave »).
52. Il existe, au sein du Ministère de l'Intérieur, deux départements, la Direction de l'information technique, et la Direction des enquêtes opérationnelles qui sont en charge des activités techniques opérationnelles pour la détection des infractions, et chargées de la préparation des moyens de preuve.

iii) La formation dans le cadre du Ministère de l'Intérieur

53. L'académie de police bulgare forme les fonctionnaires de police subalternes et supérieurs. Trois autres centres offrent une formation initiale, continue et spéciale aux fonctionnaires de police. Au sein du Ministère de l'Intérieur, les personnels chargés de la prévention et de la détection de la corruption reçoivent une formation spéciale. Les agents des unités régionales suivent des formations pratiques organisées par le SNLCO. La formation porte sur la détection des indices de comportement corrupteur, les aspects de la procédure criminelle concernant la collecte et la vérification des preuves, l'analyse tactique des données, et la coopération avec les unités opérationnelles chargées des informations préliminaires (en dehors des procédures au criminel) sur les groupes organisés. Un atelier de cinq jours est organisé chaque année avec la participation de tous les agents spécialisés.
54. La Bulgarie est membre de l'Académie de police de l'Europe centrale (CEPA) et a également participé à des formations organisées par l'« International Law Enforcement Academy » (ILEA), tous deux situés à Budapest, où de nombreux agents de police ont reçu leur formation concernant diverses questions d'application de la loi.

55. Des représentants du Ministère de l'Intérieur ont fait part à l'EEG de leur satisfaction concernant le niveau de formation et l'engagement des membres du personnel.

## **b2. Le pouvoir judiciaire (juges, procureurs et magistrats enquêteurs)**

56. La Bulgarie dispose d'un « système judiciaire unifié », composé des tribunaux, du parquet et des services d'enquête, administré par le conseil judiciaire suprême et le Ministère de la Justice. Une réforme du système est actuellement à l'étude.<sup>8</sup>

57. Le Conseil suprême de la magistrature est un organe indépendant composé de 25 membres (11 membres élus par l'assemblée nationale et 11 membres nommés par la magistrature, le président de la Cour de cassation, le président de la Cour suprême administrative, et le procureur général) également en charge de la gestion du budget de l'autorité judiciaire. Le Conseil suprême de la magistrature choisit les juges d'instruction, les procureurs et les juges. Les présidents des cours suprêmes et le procureur général sont nommés par le Président de la République sur proposition du Conseil suprême de la magistrature.

58. Les juges, les procureurs et les magistrats enquêteurs sont confirmés dans leurs fonctions au terme d'une période d'essai de trois ans. Par la suite, ils ne peuvent être révoqués que pour les motifs prévus par la loi, parmi lesquels l'existence d'une condamnation pénale, l'incapacité de remplir leurs fonctions ou suite à des procédures disciplinaires (voir para. 66). Leur travail est supervisé par le Conseil suprême de la magistrature.

59. En application de l'article 117 de la Constitution de la République bulgare, la branche judiciaire (juges, procureurs et magistrats enquêteurs) est indépendante. Cette indépendance est garantie de diverses manières. Tout d'abord, dans l'exercice de leurs fonctions, les juges, assesseurs de justice, procureurs et magistrats enquêteurs ne seront soumis qu'à la loi (art.117, paragraphe 2 de la Constitution, et art 13 de la loi sur la justice). En outre, dans l'exercice de leurs fonctions et dans la délivrance de leurs conclusions, les procureurs et magistrats enquêteurs, se fondant sur la législation et les preuves recueillies lors de l'instruction, suivent leur conscience et leur conviction personnelle (article 14 de la Loi sur la justice). L'indépendance des juges, du parquet et des magistrats enquêteurs est également régie par le code de procédure pénale. « Le tribunal et les organes en charge de la procédure préalable au procès prennent leurs décisions en fonction de leur intime conviction, sur la base d'un examen objectif, complet et exhaustif de l'ensemble des circonstances relatives à l'affaire, en étant guidés par la loi » (art. 16 du code de procédure pénale). L'article 201 du code de procédure pénale garantit l'indépendance opérationnelle des autorités chargées des enquêtes ; il dispose que « le juge d'instruction a le pouvoir de décider indépendamment quelles enquêtes mener ». Pour protéger son autonomie et sa conviction personnelle, le juge d'instruction peut contester devant un procureur hiérarchiquement supérieur les instructions et décisions qui lui sont communiquées par un représentant du Ministère public (par. 2 de l'article 178 du Code de procédure pénale).

60. En application des articles 288 et 289 du Code pénal, toute personne qui incite un juge d'instruction, un procureur ou un magistrat à violer son devoir dans l'exercice de la justice est passible d'une peine de une à six ans d'emprisonnement.

---

<sup>8</sup> Le 1<sup>er</sup> octobre 2001, une stratégie de réforme du système judiciaire a été adoptée par le gouvernement, avec pour objectif global d'étendre l'application des normes européennes (et de préparer l'adhésion à l'UE).

61. En vertu de la loi sur la justice, « l'Inspection » du Ministère de la Justice est en charge de l'organisation de la formation des juges, procureurs et magistrats enquêteurs. L'enseignement est dispensé sous forme de formations sur 3 ou 4 jours (séminaires).
62. Le Centre de formation des magistrats (fondation du Ministère de la Justice et de plusieurs ONG) organise des séminaires pour les juges, procureurs et magistrats enquêteurs dans les domaines de la lutte contre la corruption et le blanchiment des capitaux. Il a été indiqué à l'EEG, que la transformation de cette ONG en institution publique, l'École de la magistrature, était actuellement à l'étude.

*i) Juridictions*

63. En Bulgarie, il existe trois niveaux de juridictions qui se répartissent ainsi : 22 tribunaux de première instance, 6 cours d'appel et la Cour suprême de cassation. Il existe également une Cour suprême administrative. Le nombre total de juges en Bulgarie est de 1741, incluant 99 au sein de la Cour à Sofia (« City Court »), 145 au sein de la Cour de première instance à Sofia, 32 au sein des cours militaires, 87 au niveau des cours d'appel, 487 au niveau des cours régionales et 891 au niveau des autres cours de première instance. De plus, il y a 66 juges au niveau de la cour de cassation et 56 au niveau de la cour suprême administrative.
64. Les juges sont nommés jusqu'à l'âge de la retraite. Pour leur première nomination, ils doivent toutefois avoir achevé avec succès leur formation juridique et passé l'examen d'entrée dans la magistrature. Bien que le grade et l'ancienneté des juges soient pris en compte dans les promotions, il n'existe pas de critères objectifs pour les promotions.
65. Les membres de la Cour Constitutionnelle, de la Cour de Cassation Suprême et de la Cour Administrative Suprême, le Procureur Général et les procureurs des Cours Suprêmes font partie des personnes obligées de déclarer leur fortune personnelle, ainsi que celle de leur conjoint et de leurs enfants mineurs, et ce en vertu de la loi sur la publicité de la propriété de personnes occupant des postes élevés dans l'administration gouvernementale.
66. Les mesures disciplinaires à l'encontre des juges sont prises par un organe collégial, le Conseil de discipline. Les principales sanctions sont la retenue sur salaire, une mutation ou au pire, la révocation de ses fonctions.
67. Il a été indiqué à l'EEG que les procédures judiciaires étaient généralement lentes et qu'il était fréquent que des affaires soient renvoyées par les tribunaux aux fins de complément d'enquête, au motif que l'instruction était incomplète.
68. Selon les informations communiquées à l'EEG, 170 affaires de corruption ont été portées devant les tribunaux pour l'année 2000.

*ii) Le parquet*

69. Le parquet est devenu un élément du système judiciaire en 1991. Le procureur général est nommé par le Président de la République, sur proposition du Conseil suprême de la magistrature, pour un mandat de sept ans. Le procureur général est le gardien de la légalité et transmet des « recommandations en matière de procédure » aux procureurs placés sous ses ordres. Le parquet comprend le parquet général, six parquets de cours d'appel, et 22 parquets régionaux. Le nombre total de procureurs en Bulgarie est de 1001.

70. L'activité du parquet est régie par le code de procédure pénale. Il a trois domaines de responsabilité : la phase d'enquête précédant le procès, la défense des intérêts publics devant la justice et le respect de la loi.
71. Il existe auprès du Bureau du Procureur général une unité spécialisée en matière de corruption qui est chargée du contrôle de tous les dossiers de corruption.
72. L'EEG a été avisée de ce que le principal problème auquel se heurte actuellement le parquet est la charge de travail importante, compte tenu de l'insuffisance des ressources matérielles et humaines mises à disposition.

iii) Les services d'enquête

73. En plus des tribunaux et du parquet, le troisième élément du système judiciaire bulgare est le service d'enquêtes, qui est constitué de magistrats enquêteurs. Il fait partie du système judiciaire depuis 1995. En 2000, sa structure hiérarchique en tant qu'institution indépendante a été dissoute. Il existe actuellement 28 services d'enquête régionaux en vertu de la structure du Ministère public. Ils sont en charge des enquêtes dans la plupart des cas. Par ailleurs, il existe un Service d'enquête spécialisé, fortement centralisé, chargé des cas d'assistance mutuelle et des enquêtes concernant les infractions particulièrement graves – qui peuvent aussi concerner la corruption. Il y a au total 939 magistrats enquêteurs dans ce service.
74. Depuis la réforme de 2000, le Service d'enquête spécialisé est compétent pour enquêter sur :
- des infractions commises à l'étranger contre la Bulgarie, ainsi que sur des infractions commises par les Bulgares à l'étranger ;
  - des affaires dans lesquelles un Etat tiers demande à la Bulgarie une entraide judiciaire pénale (à l'exception des affaires pour lesquelles la Bulgarie demande à un Etat tiers une entraide judiciaire pénale auprès d'un autre Etat, celles-ci étant de la seule compétence du procureur général) ;
  - des infractions de blanchiment de capitaux, de crime contre l'humanité, de corruption pour autant que la sécurité de l'Etat soit concernée ;
  - de toute autre infraction, chaque fois que le Procureur Général en fait la demande.
75. Le personnel du Service d'enquête national est nommé par le gouvernement sur proposition du directeur du service et doit disposer d'une expérience professionnelle d'au moins huit ans dans une profession juridique.
76. Il a été indiqué à l'EEG qu'un débat avait cours en Bulgarie sur la question de savoir si le Service d'enquête national devait relever - ou non - du pouvoir judiciaire.

**b3. Enquête pénale et répression de la corruption**

77. Le Code de procédure pénale introduit une obligation « sociale » dans le cadre de laquelle tout individu (citoyen) qui a connaissance d'un crime est tenu de le notifier aux autorités publiques (par. 1 de l'article 174.). En application du paragraphe 2 de l'article 174 du code de procédure pénale, lorsque les agents publics « ont connaissance d'une infraction », « ils sont tenus de le notifier aux organes chargés de la procédure préliminaire et de prendre les mesures nécessaires pour préserver le cadre général et les données relatives aux infractions ».

78. La coopération entre les autorités chargées de faire appliquer la loi sont régies par le code de procédure pénal, la loi sur le Ministère de l'Intérieur, ainsi que les instructions générales concernant plusieurs administrations et les circulaires internes. Les Ministères de l'intérieur et des finances édictent, en tant que de besoin, des instructions concernant la coopération entre les forces de police, les douaniers et les organismes d'enquêtes fiscales et financières. Ces instructions sont fondées sur les dispositions appropriées de la loi sur les douanes, du code des procédures fiscales (article 233) et de la loi sur les mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux. Il n'existe pas d'autorité de coordination spécifique.
79. La coopération entre la police, le parquet et les services d'enquête est régie par le code de procédure pénale. Le parquet peut assigner une mission d'inspection préliminaire à la police afin de collecter et de contrôler les données pertinentes, et les autorités de police sont tenues de transmettre les données collectées au cours de l'enquête sur ces organes. Dans les cas d'infractions graves, c'est-à-dire également les infractions de corruption, des équipes conjointes comprenant des fonctionnaires de police, des magistrats enquêteurs et des représentants du parquet, sont constituées.
80. Les règles et les principes régissant l'enquête et les poursuites concernant des faits de corruption sont les mêmes que pour n'importe quelle autre infraction. Ils figurent dans le code de procédure pénale. Le système pénal bulgare repose sur le principe du caractère obligatoire des poursuites, y compris celles liées à la corruption, à l'exception de certaines infractions telles que la diffamation. Les bases légales pour l'ouverture d'une procédure préliminaire sont les suivantes :
- l'information du parquet ou de l'enquêteur (le magistrat enquêteur) concernant une infraction commise ;
  - des informations relatives à une infraction commise publiées dans les médias ;
  - la comparution personnelle de l'auteur des faits confessant l'infraction devant un procureur ou un magistrat instructeur ;
  - la découverte directe par un procureur ou un magistrat instructeur de signes d'une infraction commise.
81. Le procureur peut décider d'abandonner les poursuites sur la base des dispositions légales (amnistie, prescription, autre affaire pendante sur les mêmes faits, décès de l'intéressé, manque de preuve, etc.). Une telle décision peut faire l'objet d'un appel auprès de la Cour par le justiciable ou la victime.
82. Les enquêtes relatives aux infractions de corruption sont en principe du ressort des services d'enquête régionaux. Les infractions particulièrement graves, dont éventuellement la corruption, peuvent être traitées par le Service d'enquête spécialisée. Toutefois, toutes les enquêtes sont supervisées par le parquet.
83. Le parquet contrôle la légalité de l'enquête précédant le procès ; il peut également « reprendre » une affaire aux fins d'enquête par le parquet. Le procureur porte une affaire devant la justice et représente l'Etat devant la justice. Le parquet dispose d'unités spécialisées de lutte contre la corruption.

84. Les tribunaux traitent les faits de corruption de la même manière que toutes les autres infractions pénales. Il n'existe pas de tribunaux ni de juges spécialisés dans les dossiers de corruption.

#### **b4. Autres institutions**

##### *i) Le Ministère des Finances*

85. Le *Bureau d'enquêtes financières* (« *BEF* ») est une unité administrative autonome sous le contrôle du Ministre des Finances, responsable, entre autres, de la collecte, du traitement, de la divulgation, de la conservation et de l'analyse d'informations relatives à des déclarations de transactions suspectes émanant d'autres organes (voir para. 87) soumis à une obligation de déclaration au BEF. Après traitement des rapports, le BEF les communique aux services du parquet.

86. L'EEG a été informée par les représentants du BEF du fait qu'en Bulgarie, la relation entre corruption et blanchiment de capitaux était évidente, et qu'elle concernait essentiellement des personnes morales. Après la visite, l'EEG a été informée par les autorités bulgares qu'il n'existe pas de données objectives étayant les soupçons d'une telle relation.

87. Un nombre important d'institutions, potentiellement vulnérables au blanchiment de capitaux, y compris des institutions financières bancaires et non-bancaires (les bureaux de change entrent dans cette catégorie), les assureurs, les sociétés d'investissement et les intermédiaires, les personnes organisant des jeux de hasard, les notaires, les bourses de valeurs et les courtiers, les commissaires aux comptes et les experts comptables sont tenus de signaler les transactions suspectes. Le *BEF* travaille à l'élaboration de lignes directrices destinées à ces institutions et relatives à la détection des transactions suspectes ; il organise aussi des formations à l'intention de ces institutions. Des représentants du BEF bulgare ont déclaré à l'EEG que l'introduction d'une responsabilité pénale pour les personnes morales constituerait la meilleure manière de remédier au problème de la corruption lorsque celle-ci est liée au blanchiment de capitaux.

##### *ii) Les douanes*

88. Après plusieurs années de problèmes au sein des autorités douanières, une nouvelle Direction des Douanes a été mise en place en août 2001 et un nouveau directeur a été nommé. L'EEG a notamment été informée de ce qu'au cours des quatre dernières années, il n'y avait pas eu de poursuites engagées pour des faits de corruption commis par des fonctionnaires des douanes en Bulgarie ; la raison donnée est que le système n'est pas assez efficace. La nouvelle Direction des douanes a été mise en place en tant qu'organe autonome. La Direction des Douanes est sous l'autorité du Ministre des Finances.

89. Dans un premier temps, le directeur a remplacé le personnel d'encadrement tant au niveau central qu'au niveau local. Celui-ci a informé l'EEG de ce que les Douanes connaîtraient un nouveau départ en Bulgarie et qu'une stratégie contre la corruption interne serait d'une importance capitale. Diverses mesures ayant un caractère préventif sont en cours d'élaboration, avec un soutien international (UE). Une stratégie anti-corruption est en cours d'élaboration, comportant entre autres, un volet formation du personnel. Par ailleurs, la rédaction d'un code de conduite pour agents des douanes est en cours de finalisation. L'EEG a également été avisée de l'obligation faite à ses agents - par la nouvelle administration douanière - de déclarer avant et après le service journalier les sommes d'argent qu'ils portent avec eux.

90. L'EEG a été informée de la nécessité urgente d'une assistance matérielle en faveur de la restructuration de l'organisation douanière.

*iii) Autorités fiscales*

91. Les services fiscaux disposent de leurs propres contrôles internes en matière de lutte contre la corruption, le service de l'inspection générale, ainsi qu'un service de sécurité interne. En outre, des mesures de lutte contre la corruption, tels que la permanence téléphonique ouverte au public (« hot line ») et la réception hebdomadaire du public par les autorités fiscales. De plus, les affaires de corruption sont rendues publiques chaque mois dans le bulletin des services fiscaux.

*iv) Le Bureau National d'Audit*

92. L'organisation, les pouvoirs et l'activité du Bureau National d'Audit figurent dans la Loi sur le Bureau National d'Audit. Le Bureau<sup>9</sup> vérifie, entre autres, la bonne exécution, en toute légalité, du budget de l'Etat, des budgets municipaux, ainsi que des autres budgets votés par le parlement. Le Bureau National d'Audit contrôle également les produits du processus de privatisation, d'autres fonds, ainsi que leur répartition et leur utilisation.

93. Le Bureau National d'Audit est composé d'un président et de 10 membres, nommés et révoqués par le parlement pour un mandat de 9 ans. Le président ne peut être reconduit dans ses fonctions. Le Bureau adopte un plan annuel concernant ses activités de contrôle, qui seront mises en œuvre par le biais de vérifications. Des vérifications ad hoc peuvent être ordonnées par le président. Jusqu'à trois vérifications extraordinaires peuvent être effectuées sur décision de l'assemblée nationale.

94. Lorsque le Bureau découvre des indices d'une infraction au cours de ses vérifications, il est tenu de soumettre les faits au parquet.

**c. Immunités**

95. La Constitution de la République de Bulgarie, la Loi sur la justice, ainsi qu'un certain nombre d'autres lois prévoient l'immunité de diverses manières pour les catégories de personnes suivantes :

- les membres de l'assemblée nationale ;
- le Président de la République et le vice-président ;
- les membres de la Cour Constitutionnelle ;
- les juges, les procureurs et les magistrats enquêteurs ;
- les huissiers et greffiers de justice
- les candidats au parlement.

96. En vertu de l'article 69 de la Constitution, les *membres du Parlement* ne peuvent faire l'objet de poursuites en raison des paroles prononcées et votes émis au Parlement (irresponsabilité).

---

<sup>9</sup> Le 4 décembre 2001, une nouvelle Loi sur le Bureau National d'Audit a été adoptée. Elle prévoit, en sus de l'audit des aux organes étatiques, l'audit des fonds de l'Union européenne par le Bureau; elle oblige également le bureau à soumettre les résultats de ses audits, y compris les indications d'infractions aux services compétents de l'UE.

Cette immunité est illimitée et ne peut être levée. Selon l'article 70 de la Constitution, les députés jouissent également d'une immunité à l'égard de l'initiation d'une quelconque investigation, d'une arrestation, de la mise en détention ou de procédures pénales (inviolabilité), sauf en cas de commission (en flagrant délit) d'une infraction grave. En pareil cas, il n'est pas nécessaire de lever l'immunité, mais le Parlement doit être informé. Le Parlement (ou son président lors de l'inter-session), peut lever l'immunité dans les autres cas seulement si l'infraction en question est considérée comme grave. Le procureur soumet alors la proposition de levée de l'immunité au parlement et la proposition est examinée par la Commission d'Ethique Parlementaire avant la prise de décision par le parlement.

97. Le *Président* et le *Vice-président de la République* ne peuvent être tenus pour responsables des actes commis dans l'exercice de leurs fonctions (inviolabilité), sauf en cas de haute trahison et de violation de la Constitution. Dans ces cas, il existe une procédure de déchéance (« impeachment »). Le Président et le Vice-président de la République ne peuvent faire l'objet d'une mise en détention, ni de poursuites pénales.
98. En application de l'article 147 de la Constitution, les *membres de la Cour constitutionnelle* jouissent des mêmes immunités que les membres du Parlement. L'immunité d'un juge constitutionnel peut être levée par la Cour constitutionnelle si le Procureur général fournit suffisamment d'informations sur le soupçon de corruption et s'il s'agit d'une infraction grave.
99. En application de l'article 132 de la Constitution, les *juges, procureurs et magistrats enquêteurs* jouissent de la même immunité que les membres du Parlement. Cependant, en application de l'article 134 de la Loi sur la justice, l'immunité des juges, procureurs et magistrats enquêteurs peut être levée par le Conseil suprême de la magistrature et l'immunité en ce qui concerne les poursuites peut également être levée pour les infractions qui ne sont pas considérées comme graves (voir para. 51). Ce consentement n'est pas nécessaire en cas de flagrant délit. Dans ce cas, le Conseil suprême de la magistrature ou, lors de l'inter-session, le Ministre de la justice, doivent être informés sans délai. Une demande motivée de levée de l'immunité aux fins de poursuites ou de placement en détention peut être soumise au Conseil suprême de la magistrature par le Procureur général.
100. La Loi sur la justice dispose que les *huissiers et greffiers de justice* ne peuvent être placés en détention ou poursuivis en justice sans le consentement du Ministre de la justice. Ce consentement n'est pas nécessaire si la personne en question est prise en flagrant délit (articles 157 et 162).
101. En vertu de l'article 53 de la « Loi sur les élections des membres du Parlement », les *candidats enregistrés pour les élections parlementaires* et leurs observateurs ne peuvent être mis en détention ni faire l'objet de poursuites judiciaires en période campagne électorale (inviolabilité), à savoir 30 jours, sauf s'ils sont pris en flagrant délit de commission d'une infraction grave.

### III. ANALYSE

#### a. **Politique de prévention et de lutte contre la corruption**

102. L'EEG note que la corruption est un phénomène très étendu en Bulgarie et que les pouvoirs publics sont pleinement conscients de cette situation autant que de ses risques. L'EEG, en outre, prend note que les autorités bulgares ont mis en place plusieurs initiatives importantes

pour améliorer la situation actuelle. Dans le même temps, l'EEG note que la Bulgarie a encore beaucoup à faire avant que l'on puisse affirmer que la corruption est maîtrisée.

103. L'EEG remarque que la Bulgarie ne dispose pas d'informations statistiques détaillées sur la corruption analysant des affaires aux diverses étapes du processus de justice pénale. Étant donné que ces informations sont considérées comme une base essentielle pour la mise en place de mesures efficaces et ciblées dans la lutte contre la corruption à tous les niveaux, l'EEG recommande à la Bulgarie d'établir un système de collecte et de traitement de données concernant l'enquête, les poursuites et les jugements rendus dans des infractions liées à la corruption ainsi qu'en matière d'entraide dans des affaires de corruption.
104. Un autre secteur, qui est fortement lié à la collecte et au traitement de données, est cependant préoccupant : il s'agit de la recherche. Pour l'EEG, la recherche objective est un élément clé pour la compréhension du phénomène de la corruption, de sa propagation ou encore des formes qu'il prend, en même temps qu'elle est un outil indispensable pour la mise en place des mesures efficaces contre la corruption. De fait, cet élément est particulièrement important lorsque l'on envisage des programmes nationaux de lutte contre la corruption. L'EEG recommande donc aux autorités bulgares de promouvoir la recherche objective sur la corruption en vue d'obtenir une image précise de la situation dans le pays et dans certaines institutions.
105. Comme indiqué plus haut, l'EEG observe que les autorités avec lesquelles elle est entrée en contact sont préoccupées par l'existence de la corruption. Toutefois, l'absence d'un programme national de lutte contre la corruption bien coordonné et global est un obstacle évident à des mesures bien ciblées contre ce phénomène. Il serait donc utile d'élaborer un tel programme, qui engloberait des éléments répressifs au niveau des autorités chargées de faire respecter la loi mais devrait aussi être marqué par une approche préventive et éducative, qui s'inscrit dans le long terme et s'adresse aux autorités autant qu'au grand public. Ce programme national devrait permettre une approche coordonnée entre les différentes instances concernées et aboutir à des politiques concertées de lutte contre la corruption au sein de l'administration publique. Il serait souhaitable de confier la responsabilité de la mise en œuvre d'un programme national à une instance spécifiquement chargée de la coordination. L'EEG recommande donc aux autorités bulgares d'élaborer un programme national pour la lutte contre la corruption, avec des perspectives préventives et répressives, et de confier la coordination générale de sa mise en œuvre à une instance spécifiquement chargée de cette mission.
106. Concernant l'élaboration d'une législation pour la lutte contre la corruption, l'EEG note que la Bulgarie connaît une période de bouleversement législatif qui n'est pas encore terminée. Il est vrai que plusieurs amendements, en particulier au code pénal et au code de procédure pénale, ont été adoptés et qu'en principe, les moyens nécessaires sont désormais en place pour enquêter sur certains cas de corruption, engager des poursuites et sanctionner les délits et pour que la justice rende des décisions adéquates. Toutefois, le processus n'est encore achevé. Ainsi, il est nécessaire d'étoffer la législation en ce qui concerne le régime des octrois de licence, celui de la fiscalité et le régime douanier. De plus, l'EEG prend note du fait que des pratiques telles que le trafic d'influence ne sont pas des délits en Bulgarie et que la responsabilité pénale des personnes morales n'est pas incorporée dans le droit national de ce pays. L'EEG estime qu'il est encore nécessaire d'apporter des améliorations substantielles à la législation et qu'il serait peut-être même nécessaire d'adopter des dispositions législatives *ad hoc* pour traiter des problèmes immédiats au fur et à mesure qu'ils se posent. «L'inflation législative» en Bulgarie risque donc de se poursuivre et le sentiment d'incertitude vis-à-vis du droit ainsi qu'un certain nombre de dysfonctionnements juridiques sont les conséquences

logiques des très nombreuses modifications successives des textes. Les criminels et groupes criminels peuvent tirer parti de ces dysfonctionnements. L'EEG recommande donc aux autorités bulgares de poursuivre les efforts en vue de développer un cadre juridique efficace pour la lutte contre la corruption, afin d'éviter, dans toute la mesure du possible, des « lacunes de droit » qui peuvent être mises à profit à des fins de corruption.

107. En outre, l'EEG note que le nombre d'affaires de corruption qui arrivent devant les tribunaux semble être assez limité, ce qui pourrait être le signe d'un système de justice pénale insuffisamment efficace, en particulier aux stades de l'enquête et des poursuites. L'EEG commente ce point plus en détail dans la partie ci-dessous relative aux institutions concernées.
108. L'EEG est également préoccupée par le processus de réforme concernant la réorganisation de la fonction publique. Seul un petit nombre d'agents publics bénéficie du statut de fonctionnaire, et, dans une large mesure, cela ne concerne que les hauts grades. En Bulgarie, des agents publics exerçant les mêmes fonctions peuvent avoir un statut différent. Prenant en considération le cadre de la présente évaluation, l'EEG observe seulement que des personnes exerçant les mêmes fonctions devraient, de manière générale, avoir le même statut.

## **b. Organes impliqués dans la lutte contre la corruption**

### **b1. Le Ministre de l'Intérieur / la police**

109. Tout d'abord, l'EEG note que la majeure partie des fonctions de police était organisée en divers Services sous la tutelle du Ministère de l'Intérieur. Ces organes, étaient étroitement liés aux structures du Ministère. Par exemple, les nominations aux grades supérieurs de la police relèvent de la compétence du Ministère (et non de la police) ; la politique générale en ce qui concerne le budget et les ressources en personnel relève du Ministre. Le Secrétaire Général a la responsabilité de la coordination et des opérations ainsi qu'un rôle de contrôle de la police. Ayant à l'esprit le Principe Directeur 3, l'EEG s'interroge avec préoccupation sur le manque d'autonomie organisationnelle de la police et des services spécialisés en Bulgarie. L'EEG recommande donc que les structures organisationnelles des forces de police et d'autres services spécialisés intervenant dans la lutte contre la corruption soient ré-examinés en vue que ces organes aient davantage d'autonomie organisationnelle.
110. L'EEG note avec satisfaction que le Service national de lutte contre le crime organisé (le « SNLCO ») traite aussi des affaires de corruption lorsqu'elles sont liées au crime organisé et qu'il a été doté d'une Unité de lutte contre la corruption. Toutefois, le Service national de la police ne dispose d'aucun service spécialisé en ce qui concerne des affaires « simples » de corruption. Cette lacune, considérée à la lumière de la corruption massive qui sévit à tous les niveaux en Bulgarie, est en contradiction avec le Principe Directeur 7. L'EEG recommande donc qu'une structure spécialisée sur le problème de la corruption soit constituée au sein du Service de la Police bulgare et qu'elle soit dotée des outils nécessaires, et puisse notamment accéder aux informations d'autres organes, afin d'être en mesure de fournir un travail efficace. A cet égard, l'EEG observe, par exemple, que les forces de police n'ont pas accès aux bases de données des services fiscaux, alors que techniquement, cela serait possible.
111. L'EEG observe que la Loi sur les Techniques d'enquête spéciales donne aux autorités compétentes suffisamment de pouvoirs (pour ce qui est des moyens) pour lutter efficacement contre la corruption sans pour autant qu'il y ait interférence excessive avec les droits de l'homme fondamentaux.

112. De plus, l'EEG note que l'établissement de la Direction de l'Inspection des Services, chargée du contrôle de la corruption interne au sein de la plupart des services de police sous tutelle du Ministère de l'Intérieur, est une avancée positive, à condition que cette Direction ait l'indépendance nécessaire vis-à-vis du Ministère ainsi que des divers organes sous son contrôle.

## **b2. Le pouvoir judiciaire**

113. L'EEG prend note de la structure particulière du pouvoir judiciaire en Bulgarie, décrit comme un « système judiciaire unifié » composé de juges, de procureurs et d'enquêteurs. Il y a débat en Bulgarie sur la réforme de ce système, qui est étroitement liée aux préparatifs pour l'adhésion du pays à l'Union européenne. Cependant, du fait de la portée de l'exercice d'évaluation, l'EEG se limite à considérer le système tel qu'il est et du point de vue de son efficacité dans la lutte contre la corruption.

114. L'EEG tient compte du fait que le Service des enquêtes n'est rattaché au pouvoir judiciaire que depuis 1995 (auparavant, il faisait partie des services d'enquête du Ministère de l'Intérieur). L'indépendance opérationnelle de l'organe chargé des enquêtes est prévue par l'article 201 du code de procédure pénale, aux termes duquel le magistrat enquêteur décide de manière indépendante, dans les limites de ses compétences, quelles actions doivent être menées au titre de l'enquête. Toutefois, dans la pratique, la compétence fonctionnelle du Service d'enquête au cours de l'enquête préliminaire semble être floue. En particulier, l'EEG n'a pas clairement vu le rôle et les compétences de ce Service par rapport au parquet. Le Service d'enquête avait été progressivement dissout et la coopération étant très limitée entre lui et le parquet; ses savoir-faire et ses ressources n'étaient pas utilisés au mieux. En outre, parmi les magistrats enquêteurs, aucun n'est spécialisé dans les délits de corruption. Le parquet peut donc choisir d'attribuer des recherches préliminaires directement au SNLCO ou à la police pour collecter et vérifier des éléments pertinents, et le Service d'enquête pourrait par conséquent perdre toujours plus de son importance et de ses pouvoirs. Pour ce qui est du Service d'enquête spécialisé, chargé des affaires plus graves de corruption, il n'avait été saisi d'aucune affaire les six mois précédant la visite de l'EEG.

115. En conclusion, l'EEG considère que le traitement des affaires de corruption au sein des structures judiciaires existantes pourrait être considérablement amélioré. Cela peut demander soit de réviser les procédures et le système existants, soit de mieux définir les diverses missions au sein des structures existantes. L'EEG recommande que le rôle du Service d'enquête soit mieux défini et que la relation/coordination entre le parquet et le Service d'enquête soit réétudiée, également à la lumière des missions confiées aux instances de la police. L'EEG observe que des changements de fond dans la composition du pouvoir judiciaire pourraient être une autre possibilité d'accroître l'efficacité du système de justice pénale.

116. Les membres du personnel de la Justice (juges, procureurs et magistrats enquêteurs) sont tous formés au cours de séminaires *ad hoc* par le Centre de Formation des Magistrats (une ONG). De plus, au titre de la Loi sur le système judiciaire, « l'Inspection » du Ministère de la Justice est chargée de l'organisation de la formation des magistrats. Celle-ci est dispensée sous forme de sessions de 3 ou 4 jours. L'EEG observe que seul un petit nombre de membres du personnel en ont bénéficié et il n'a pas été possible de déterminer s'il y avait eu une formation spécifique sur les problèmes de corruption. L'EEG recommande donc que la formation des juges, des procureurs et des magistrats enquêteurs soit institutionnalisée et que des programmes portant

sur la corruption et répondant aux besoins spécifiques de chaque catégorie professionnelle soient organisés.

117. De plus, l'EEG s'inquiète du manque de personnel au niveau du parquet et en ce qui concerne les juges. Elle recommande aux autorités bulgares de doter le Parquet général et les tribunaux de personnel en nombre suffisant.

### **b3. Enquêtes criminelles et répression de la corruption**

118. L'EEG a été frappée d'apprendre que le système de justice pénale n'était pas suffisamment efficace au regard du niveau de corruption dans le pays. Elle a été informée que le processus de la justice pénale est lent et que les tribunaux doivent souvent renvoyer des affaires au parquet parce que l'instruction a été incomplète. En général, la lenteur des procédures semble toucher tous les niveaux. Une partie du problème est sans aucun doute due à un manque général de ressources, toutefois, l'EEG estime que, si les instances chargées de l'instruction se professionnalisent ou se spécialisent davantage en matière de corruption, cela améliorerait l'instruction et le jugement dans les affaires de corruption. Cela contribuerait aussi à des procédures plus rapides avant le procès et devant les tribunaux. L'EEG recommande que les affaires de corruption soient, pendant toute la durée de l'enquête, traitées par des services spécialisés dans ce type d'affaires afin d'accroître la qualité et la rapidité de l'enquête préalable et donc de permettre des procédures judiciaires et un jugement plus rapides. A cette fin, l'EEG recommande également d'établir des services spécialisés dans les affaires de corruption au niveau des services d'enquête régionaux et à celui du parquet.

### **b4. Autres organes/Douanes**

119. L'EEG se félicite de la création d'une Agence des Douanes sous la forme d'un organe indépendant. Cela a été considéré comme une mesure importante après plusieurs années de mauvaise administration et de corruption massive. Etant donné que la nouvelle organisation et l'équipe de direction venaient récemment d'être mises en place, l'EEG n'est pas en mesure de juger de l'efficacité de cet organe. Elle prend note, cependant, qu'une assistance matérielle est demandée pour l'Agence des Douanes. Elle se réjouit également des travaux en cours concernant l'élaboration d'un code d'éthique pour les fonctionnaires des douanes et a recommandé aux autorités bulgares de développer des codes/principes d'éthique contre la corruption destinés à l'ensemble des fonctionnaires.

### **c. Immunités**

120. L'EEG trouve préoccupante l'étendue du recours aux immunités en Bulgarie. Elle est pleinement consciente que, dans plusieurs pays en transition, les immunités sont largement utilisées, étant considérées comme un important moyen de protéger l'indépendance de certaines institutions. Cet état de fait prévalant dans de jeunes démocraties telles que la Bulgarie pourrait cependant nuire à la lutte contre la corruption et un juste équilibre doit être trouvé entre ces deux intérêts. L'EEG recommande à la Bulgarie d'envisager de réduire au minimum la liste des catégories de fonctionnaires couverts par l'immunité.
121. L'EEG note qu'il n'existe pas d'indications claires sur la nature et l'utilisation des immunités en Bulgarie. Pour prévenir les recours abusifs aux immunités, il serait utile d'élaborer des lignes directrices à l'intention des diverses instances amenées à décider de la levée éventuelle des immunités. L'EEG recommande que des principes directeurs soient élaborés concernant la

levée des immunités, en vue d'une application uniforme des règles. Ces lignes directrices devraient rappeler que, de manière générale, l'immunité devrait être exceptionnelle et ne devrait pas être maintenue s'il y a des preuves que le suspect s'est servi de sa position officielle pour en tirer un avantage indu. Ils devraient établir clairement que l'immunité ne saurait être utilisée comme un avantage personnel, mais qu'elle est rattachée à une fonction spécifique.

#### IV. CONCLUSIONS

122. La Bulgarie paraît être fortement touchée par la corruption. A l'évidence, cela tient au fait que ce pays est en transition. De manière générale, on ne dispose pas de données sur la corruption et la recherche concernant ce phénomène pourrait être améliorée. De plus, il est nécessaire d'élaborer un programme national pour la lutte contre la corruption, qui ne prévoirait pas uniquement des mesures répressives mais également des actions préventives et de sensibilisation. On espère que la Stratégie nationale de lutte contre la corruption, récemment adoptée en Bulgarie, prévoit les initiatives nécessaires à cet égard. En outre, il serait bon de créer une instance pour la coordination d'une stratégie globale de lutte contre la corruption. La Bulgarie a davantage progressé dans l'élaboration d'un cadre juridique de lutte contre la corruption que dans l'application des lois. Il semble nécessaire de faire une évaluation du système judiciaire et de clarifier les fonctions de ses diverses composantes et leur efficacité, en particulier pour ce qui concerne la coordination entre les divers organes au niveau de l'enquête. La procédure pénale est lente et le nombre d'affaires de corruption qui sont sanctionnées par la justice est relativement faible par rapport aux niveaux estimés.
123. Au regard de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la Bulgarie :
- i. établir un système de collecte et de traitement de données concernant l'enquête, les poursuites et les jugements rendus dans des infractions liées à la corruption ainsi qu'en matière d'entraide dans des affaires de corruption ;
  - ii. promouvoir la recherche objective sur la corruption en vue d'obtenir une image précise de la situation dans le pays et dans certaines institutions ;
  - iii. élaborer un programme national pour la lutte contre la corruption, avec des perspectives préventives et répressives, et de confier la coordination générale de sa mise en œuvre à une instance spécifiquement chargée de cette mission ;
  - iv. poursuivre les efforts en vue de développer un cadre juridique efficient pour la lutte contre la corruption, afin d'éviter, dans toute la mesure du possible, des « lacunes de droit » qui peuvent être mises à profit à des fins de corruption ;
  - v. que les structures organisationnelles des forces de police ordinaires et d'autres services spécialisés intervenant dans la lutte contre la corruption soient réexaminés en vue que ces organes aient davantage d'indépendance organisationnelle par rapport au Ministère de l'Intérieur ;
  - vi. qu'une structure spécialisée sur le problème de la corruption soit constituée au sein du Service de la Police bulgare et qu'elle soit dotée des outils nécessaires et puisse notamment accéder aux informations d'autres organes, afin d'être en mesure de fournir un travail efficace ;

- vii. que le rôle du Service d'enquête soit mieux défini et que la relation/coordination entre le parquet et le Service d'enquête soit réétudiée, également à la lumière des missions confiées aux instances de la police ;
  - viii. que la formation des juges, des procureurs et des magistrats enquêteurs soit institutionnalisée et que des programmes portant sur la corruption et répondant aux besoins spécifiques de chaque catégorie professionnelle soient organisés ;
  - ix. doter le Parquet général et les tribunaux de personnel en nombre suffisant ;
  - x. que les affaires de corruption soient, pendant toute la durée de l'enquête, traitées par des services spécialisés dans ce type d'affaires afin d'accroître la qualité et la rapidité de l'enquête préalable et donc de permettre des procédures judiciaires et un jugement plus rapides ;
  - xi. établir des services spécialisés dans les affaires de corruption au niveau des services d'enquête régionaux et à celui du parquet ;
  - xii. développer des codes/principes d'éthique contre la corruption destinés à l'ensemble des fonctionnaires ;
  - xiii. envisager de réduire au minimum la liste des catégories de fonctionnaires couverts par l'immunité ;
  - xiv. que des principes directeurs soient élaborés concernant la levée des immunités, en vue d'une application uniforme des règles.
124. Par ailleurs, le GRECO invite les autorités de la Bulgarie à tenir compte des observations formulées par les experts dans la partie analytique du présent rapport.
125. Enfin, conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités de la Bulgarie à lui présenter un rapport sur la mise en œuvre des recommandations énumérées ci-dessus avant le 31 décembre 2003.