

Strasbourg, 1^{er} juillet 2005

Public
Greco Eval II Rep (2004) 13F

Deuxième Cycle d'Evaluation

Rapport d'Evaluation sur la Bulgarie

Adopté par le GRECO
lors de sa 24^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 27 juin – 1^{er} juillet 2005)

I. INTRODUCTION

1. La Bulgarie a été le vingtième membre du GRECO à faire l'objet d'un examen dans le cadre du Deuxième Cycle d'Evaluation. L'Equipe d'Evaluation du GRECO (désignée ci-après « EEG ») était composée de M. Håkan ÖBERG, Directeur, Division des Affaires internationales, Bureau de la délinquance économique, Stockholm (Suède); M. Joseph E. GANGLOFF, Conseiller principal, Bureau des Affaires internationales du Département d'Etat de la Justice des Etats Unis d'Amérique, Washington, D.C. (Etats Unis d'Amérique) et M. Robert FREMR, Président de la Cour suprême de Prague (République Tchèque). Cette EEG, accompagnée d'un membre du Secrétariat du Conseil de l'Europe, s'est rendue à Sofia du 13 au 17 décembre 2004. Avant la visite, une réponse au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval II (2004) 7E) a été remise à l'EEG.
2. L'EEG a rencontré des représentants des autorités suivantes : Ministère de la Justice (Direction de la coopération et de l'assistance juridique internationale, Direction de la législation, Direction des affaires judiciaires, Inspection), Ministère des Finances (Service des enquêtes financières, Service du contrôle financier interne, Direction générale des Impôts, Inspection), Bureau du Procureur général, Ministère de l'Intérieur (Service national de lutte contre le crime organisé/Service de lutte contre la corruption, Service de la police nationale/Service de la délinquance économique), Ministère de la Fonction publique, Commission de coordination des activités de lutte contre la corruption, Service national d'investigation (magistrats enquêteurs), Bureau National d'Audit, Ministère de l'Economie (Agence des marchés publics), Cour suprême administrative et Cour de Sofia. L'EEG a également rencontré des représentants de l'Institut des experts comptables agréés et de *PricewaterhouseCoopers*, de l'ordre des avocats, de *Transparency International*, de "Coalition 2000" et des médias.
3. Le Deuxième Cycle d'Evaluation se déroule du 1^{er} janvier 2003 au 31 décembre 2005. Conformément à l'article 10.3 de son Statut, la procédure d'évaluation porte sur les dispositions suivantes :
 - **Thème I – Produits de la corruption:** Principes directeurs 4 (saisie et confiscation des produits de la corruption) et 19 (liens entre la corruption et le blanchiment d'argent/la criminalité organisée), complétés, pour les membres ayant ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173¹), par les articles 13, 19 paragraphe 3 et 23 de la Convention;
 - **Thème II - Administration publique et corruption:** Principes directeurs 9 (administration publique) et 10 (agents publics);
 - **Thème III - Personnes morales et corruption:** Principes directeurs 5 (personnes morales) et 8 (législation fiscale), complétés, pour les membres ayant ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173), par les articles 14, 18 et 19 paragraphe 2 de la Convention.
4. Le présent rapport a été établi sur la base des réponses au questionnaire et de l'information fournie au cours de la visite. Le principal objectif de ce rapport est d'évaluer l'efficacité des mesures prises par les autorités bulgares dans la perspective des obligations découlant des dispositions énoncées au paragraphe 3. Le rapport présente une description de la situation, suivie d'une analyse critique. Les conclusions comprennent une liste de recommandations formulées par le GRECO à l'intention de la Bulgarie pour que ce pays améliore son niveau de conformité aux dispositions concernées.

¹ La Bulgarie a ratifié la Convention pénale sur la corruption le 7 novembre 2001. La Convention est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2002.

II. THEME I – PRODUITS DE LA CORRUPTION

a. Description de la situation

Confiscation et autres modes de privation des instruments et produits du crime

5. En droit bulgare, il a deux types de confiscation : la confiscation en tant que sanction et la confiscation comme mesure de privation. La première est une sanction dont l'application dépend de la responsabilité pénale de l'auteur à l'égard de certaines infractions. En ce qui concerne les infractions de corruption, la sanction obligatoire pour les cas aggravés de corruption passive est la confiscation (Code pénal, ci-après CP, Article 302 (b) et Article 302a). La confiscation peut concerner uniquement l'actif réalisable de l'auteur de l'infraction, c'est-à-dire les biens possédés à la date du prononcé de la condamnation. Elle ne s'applique pas aux objets essentiels à la vie quotidienne de la personne condamnée, aux objets nécessaires à l'exercice de sa profession,² ni au minimum vital nécessaire à l'entretien de sa famille pendant un an (CP, Article 45, par. 2). La confiscation en tant que mesure de privation (ci-après « confiscation ») est appliquée indépendamment de la responsabilité pénale (CP, Article 307a). Elle est obligatoire en ce qui concerne les instruments et les produits du crime. La confiscation comme la mise sous séquestre ne s'appliquent qu'aux personnes physiques.
6. Les produits du crime (ou "*les biens d'origine criminelle*") sont soumis à confiscation sauf s'ils doivent "*être rendus ou restitués*". Si ces produits ne sont pas disponibles ou s'ils ont été vendus, une valeur leur est attribuée (CP, Article 53, par. 2b). Le CP n'établit pas en règle générale de distinction entre produits primaires et produits secondaires. Toutefois, en cas d'infraction de blanchiment d'argent, le CP prévoit l'expropriation de l'objet du crime ou du bien dans lequel il a été transformé et, si celui-ci n'est pas disponible ou s'il a été aliéné, la fixation d'un montant équivalent (Article 253, par. 6). En l'absence de preuves du montant des produits du crime, le tribunal procède à leur estimation.
7. Lorsqu'une infraction a été commise intentionnellement, les instruments du crime sont soumis à confiscation (CP, Article 53, par. 1a). Certains objets, qui ont été l'objet ou le moyen du crime et dont la possession est interdite par la loi, sont également confisqués (Article 53, par. 2a). Par ailleurs, la confiscation obligatoire des objets de l'infraction intentionnelle, ou d'un montant équivalent à leur valeur, est envisagée dans les cas expressément prévus dans un chapitre spécial du Code pénal, à savoir la corruption passive et active et le trafic d'influence, y compris la corruption passive des agents publics étrangers (CP, Articles 307a).
8. Le CP ne contient pas de dispositions relatives à la confiscation des produits et instruments du crime détenus par des tiers qui sont des personnes physiques. Néanmoins, selon les experts bulgares rencontrés par l'EEG, le texte du CP peut être interprété comme permettant cette possibilité.³ Par ailleurs, si, pour éviter la confiscation, l'auteur de l'infraction a transmis le bien acquis à un tiers, ce bien doit être confisqué en vertu de la disposition précitée relative au blanchiment d'argent (CP, Article 253, par. 6).

² Conformément à une liste approuvée par le Conseil des Ministres.

³ Après la visite de l'EEG, les autorités bulgares ont soumis des informations supplémentaires sur ce point, mentionnant que l'interprétation de la loi ci-dessus est également soutenue par la Décision n°355/29.07.1987 de la Cour Suprême, selon laquelle « sous l'Article 253, par. 2b du Code pénal devraient être confisqués non seulement les produits qui sont détenus par l'auteur de l'infraction mais également tous les produits de son activité criminelle, comme par exemple, l'argent acquis d'un crime qui a été transféré à d'autres personnes ».

9. D'après les autorités bulgares, la confiscation *in rem* est possible lorsque des procédures pénales ont été engagées. Les autorités ont également affirmé que la confiscation pouvait avoir lieu également dans les cas où une condamnation ne peut être prononcée en raison du décès, de l'incapacité ou d'autres circonstances liées à l'auteur.
10. En cas de confiscation des produits du crime, y compris de la corruption, la charge de la preuve peut être renversée en vertu de la loi sur le patrimoine individuel. Ainsi, les biens et les revenus qui sont largement supérieurs au revenu légal d'une personne sont présumés illégaux (Article 34). La confiscation civile est également possible lorsque le détenteur du bien n'est pas en mesure d'apporter la preuve de son origine (voir par. 12). La possibilité de renverser la charge de la preuve est prévue dans le projet de loi relative à la confiscation des produits du crime (voir par. 15).⁴
11. Les biens confisqués reviennent à l'Etat. L'Etat a la responsabilité, jusqu'à hauteur de la valeur des biens confisqués, de réparer les dommages causés par le crime et d'assumer les obligations du condamné nées avant l'engagement des poursuites lorsque les biens de la personne en question ne sont pas suffisants pour réparer les dommages et couvrir les obligations.
12. Outre les mesures de privation de droit pénal, un mécanisme de *privation civile* est prévu dans la loi sur le patrimoine individuel. Comme déjà indiqué, les biens et les dépenses qui sont manifestement supérieurs au revenu légal de la personne concernée, sont présumés illégaux et confisqués au profit de l'Etat (Article 34 et 36). La loi est mise en application par des commissions territoriales composées de représentants des collectivités locales, de magistrats enquêteurs et de représentants du service de contrôle financier nommés par le Ministre des Finances (Article 38). Après avoir effectué les actes de procédure nécessaires, la commission soumet l'affaire au parquet (Article 41). Sur la base de la proposition de la commission, le parquet porte l'action devant une juridiction régionale afin de mettre sous séquestre le bien concerné. Lorsque la nature criminelle de l'acte est établie, le parquet engage des poursuites pénales au titre de l'article 47 du code de procédure pénale. Lorsque les preuves sont suffisantes, le parquet peut aussi engager une procédure de mise sous séquestre auprès du tribunal de grande instance sans proposition de la commission (Article 42). Le tribunal de grande instance, constitué en collège de trois juges, examine l'affaire sous l'angle des règles du code de procédure civile (Article 43).

Mesures provisoires: saisie

13. La saisie des biens est une mesure prévue par le code de procédure pénale (ci-après dénommé CPP) en vue de garantir une amende, la confiscation/séquestre, ou une contestation civile (Article 156 et 156a). Les dispositions concernant la saisie sont applicables aux produits du crime, aux instruments et à certains autres objets pouvant être mis sous séquestre ou confisqués. La communication, le gel des avoirs ou la saisie des relevés de comptes bancaires ou d'autres états financiers ou commerciaux ayant un lien avec les produits du crime, y compris les infractions de corruption, peuvent être réalisés en vertu de l'article 133 du CPP, qui contient une obligation générale de mettre à disposition tout objet et document présumé important dans le cadre d'une enquête criminelle.
14. Les tribunaux et les autorités chargées de l'enquête sont tenus d'informer les personnes de leur droit à engager une action civile pour dommages causés par l'infraction. A la demande de la

⁴ La Loi sur la Confiscation des Produits du Crime a été adoptée par le Parlement le 16 février 2005 (publiée dans la « Gazette nationale » No. 19 le 1^{er} mars 2005). Cette loi abroge celle sur les Biens des Citoyens. Les poursuites encore en cours sous la Loi sur les Biens des Citoyens seront menées et achevées selon l'ancienne procédure.

personne concernée dans le cadre de l'instruction, le tribunal de première instance, constitué d'un juge unique à huis clos, prend les mesures de garantie dans un délai de 24 heures, conformément au code de procédure civile. Dans les cas où l'Etat et les municipalités sont concernés, les mesures de garantie sont prises à la demande du procureur (CPP, Articles 156 et 156a). Dans les cas urgents, lorsque c'est la seule possibilité de réunir et de préserver les éléments de preuve, les autorités chargées de l'enquête peuvent procéder à une fouille et à une saisie sans l'autorisation du juge. Le compte rendu de la procédure d'enquête doit être présenté au juge pour approbation sans retard et dans un délai de 24 heures au plus (CPP, Article 135, par. 2).

15. Afin de faciliter la mise sous séquestre ultérieure (voir par. 12), le parquet ou le tribunal peut imposer des mesures conservatoires (gel des biens) en vertu de l'article 44 de la loi sur le patrimoine individuel. En mars 2004, le projet de loi relatif à la confiscation des produits du crime a été soumis au Parlement pour adoption. Le projet relève du droit civil et prévoit la saisie des biens d'origine criminelle avant le prononcé de la peine. Il y a lieu d'engager des procédures en vue d'imposer des mesures de sécurité et la saisie des biens d'origine criminelle directe ou indirecte lorsque les deux conditions suivantes sont réunies: a) s'il est établi que la personne possède des biens d'une valeur importante; et b) si une procédure pénale a été engagée contre cette personne pour une infraction donnée. Les mesures envisagées dans le projet de loi doivent être confiées à des unités spécialisées de l'administration fiscale.
16. Il n'a pas été adopté de règlement spécial pour la gestion des biens saisis car dans ce cas, ce sont les dispositions pertinentes du code de procédure civile qui s'appliquent (CPP, Article 156a, par. 1). De plus, selon l'Article 375 par. 3 du CPP, lorsque la confiscation a été requise, la cour devrait soumettre une copie de sa décision à l'Agence pour la Collecte des Recettes de l'Etat (ACRE). L'ACRE informe la cour de la collecte des biens confisqués dans un délai de 7 jours. L'ACRE a été créé en 1999 en vertu des amendements sur la Loi sur la Collecte des Recettes de l'Etat. Selon cette loi (Article 85, par. 1, point 6), l'ACRE est autorisé à recevoir, garder, gérer, vendre tous les biens confisqués. Les percepteurs publics sont des agents publics de l'ACRE. Ils exercent leurs fonctions en vue de garantir et mettre en application la collecte des recettes de l'Etat selon le Code de procédure fiscale.

Statistiques

17. Il n'existe pas de statistiques sur le nombre de cas ayant donné lieu à une décision de confiscation ou de mise sous séquestre, y compris en cas de corruption. De même, on ne dispose pas d'information sur le nombre de cas de corruption ayant donné lieu à des mesures conservatoires ni sur la valeur des biens saisis dans le cadre de procédures pénales ou civiles.

Blanchiment d'argent

18. L'article 253 du code pénal érige en infraction le blanchiment d'argent. Cette infraction, à savoir l'exécution d'une opération financière ou d'une transaction de biens, la dissimulation de l'origine, de la localisation, du mouvement ou des droits réels d'un bien qui est connu ou supposé avoir été acquis de façon criminelle, est sanctionnée d'une peine d'emprisonnement de six ans au plus et d'une amende de 3.000 à 5.000 Levs (de 1.500 à 2.500 Euros). Toutes les infractions de corruption constituent des infractions principales au regard du blanchiment d'argent, même lorsqu'elles sont commises en dehors du territoire bulgare.
19. La loi relative aux mesures de lutte contre le blanchiment d'argent (ci-après LMLB) contient la liste des institutions qui sont tenues de signaler les transactions suspectes (STS) au service de

renseignements financiers (ci-après dénommé SRF). Cette liste comprend les institutions 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 agréés. Durant la période 2001-2005, le SRF a reçu le nombre de STS :

	Nombre de STS reçus	Nombre de dossiers opérationnels ouverts	Envoyé au parquet avec suspicion confirmée de blanchiment d'argent
2001	-	140	16
2002	-	170	50
2003	275	236	69
2004	432	425	109
2005 ⁵	195	192	

20. Dès qu'il reçoit des informations sur des transactions ou des opérations suspectes, ou lorsqu'il a établi des preuves suffisantes qu'une activité criminelle peut être liée à la transaction, le SRF en informe immédiatement le parquet (LMLB, Article 12). L'échange d'information, l'utilisation des bases de données d'information et la fourniture d'une assistance technique et opérationnelle par l'intermédiaire des activités de coordination entre le Ministère de l'Intérieur et le service de renseignements financiers du Ministère des Finances, l'administration des douanes et l'administration fiscale, sont dirigés sur la base d'instructions communes émises par le Ministère de l'Intérieur et le Ministère des Finances⁶. Le SRF émet des lignes directrices méthodologiques sur l'application de la législation anti-blanchiment. Le secret bancaire ne constitue pas un obstacle à la transmission d'informations confidentielles au SRF.
21. Les autorités bulgares ont également rapporté que les représentants du SRF ont assisté à des séminaires organisés par diverses banques commerciales à l'attention de leurs agents afin de discuter de l'application des mesures contre le blanchiment d'argent dans le secteur bancaire. Le SRF a également poursuivi ses réunions traditionnelles avec les conseillers fiscaux des banques commerciales. Dans quelques cas, des omissions ont été constatées et des instructions ont été données en vue de rectifier la situation.
22. Les activités de contrôle du SRF comprennent également des inspections des entités avec/sous la responsabilité de signaler les STS selon s.3(2) et (3) de la LMLB. En 2004, 3760 de ce genre d'inspections ont eu lieu sur lesquelles 41 étaient des inspections « détaillées » (comparées à 7 en 2003). Les inspections sur place touchent en priorité les banques, les bureaux de change, les compagnies d'assurance, les notaires publics, les fournisseurs de jeux d'argent et les courtiers financiers. Ces inspections ont également été menées dans les bureaux de poste, dont 31 aboutissant à des déclarations ou recommandations et 10 inspections – à des ordonnances pénales prévoyant l'imposition d'amendes ou de sanctions sur la propriété. Depuis le 31 décembre 2004, 22900 Levs bulgares provenant d'amendes et sanctions de biens ont été collectés et crédités sur le budget du SRF.
23. D'après les statistiques du ministère public, une instruction préliminaire au titre de l'article 253 a été ouverte dans 40 cas. Trois actes d'accusation ont été à ce jour soumis au tribunal.

⁵ De janvier à avril 2005.

⁶ En vertu de la loi relative au Ministère de l'Intérieur (Article 23, par. 1), de la loi relative aux mesures contre le blanchiment d'argent (Article 10, par. 4), de la loi relative aux douanes (Article 15, par. 3) et du code des impôts et de procédure (Article 233, par. 3).

Entraide judiciaire: mesures conservatoires et confiscation

24. Le CPP (Article 461, par. 2) ainsi que les traités internationaux ratifiés par la Bulgarie prévoient le cadre s'appliquant à l'entraide judiciaire internationale, y compris dans les affaires de corruption ayant trait à la confiscation et la saisie de biens. Les traités internationaux appliqués dans les cas de mesures conservatoires et de confiscation sont la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STE 030), la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (STE 141), la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée. Lorsque la Bulgarie est l'Etat requérant, les tribunaux et le parquet transmettent leurs demandes à l'étranger par l'intermédiaire du Ministère de la Justice, qui est l'autorité centrale chargée de l'application de ces mesures par l'envoi de demandes d'entraide judiciaire. Dans les cas urgents, ainsi que dans les cas prévus par les traités internationaux, les tribunaux et le parquet peuvent adresser leurs demandes directement aux institutions des Etats étrangers concernés. Lorsque la Bulgarie est l'Etat requis, c'est aussi par l'intermédiaire du Ministère de la Justice que les demandes et les réponses sont transmises. En 2003, les autorités bulgares ont envoyé 28 demandes d'entraide judiciaire concernant des cas de blanchiment d'argent, dont cinq ont été satisfaites. Elles ont reçu six demandes, concernant également des cas de blanchiment d'argent, dont trois ont été satisfaites.
25. En janvier 2004, la Bulgarie a ratifié la Convention européenne sur la valeur internationale des jugements répressifs (STE 070), qui est entrée en vigueur le 1er juillet 2004 concernant la Bulgarie. Le mécanisme interne permettant d'exécuter les jugements étrangers s'applique notamment aux ordres de confiscation étrangers. Par ailleurs, en Septembre 2004, la Bulgarie a adhéré au deuxième protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STE 182), qui permet d'établir une communication directe avec les parquets et les juges des états contractants à la Convention.

b. Analyse

26. Le système juridique bulgare comporte deux mécanismes de privation de biens d'origine criminelle: la confiscation en tant que sanction et la confiscation en tant que mesure de privation. Comme en droit bulgare, la première est une sanction pénale qui n'est pas particulièrement liée aux produits ni aux instruments du crime et qui s'applique à certains crimes uniquement, la suite de l'analyse se concentrera sur la confiscation en tant que mesure de privation.
27. Le cadre juridique existant comporte des outils performants qui permettent aux autorités compétentes de confisquer les produits et les instruments d'infractions pénales conformément aux exigences des dispositions soumises à évaluation. Plus particulièrement, l'article 53 du Code pénal régit la confiscation, qui permet de priver un inculpé de ses biens si leur acquisition est la conséquence d'activités pénalement répréhensibles. La législation prescrit la confiscation d'un montant équivalent dans le cas où "*le bien d'origine criminelle*" n'est pas disponible ou a été aliéné. La charge de la preuve incombe au ministère public mais elle peut être renversée dans certains cas prescrits par la loi sur le patrimoine individuel, qui prévoient la mise sous séquestre. Les enquêtes sur les biens et autres avantages acquis du fait d'agissements criminels font partie du travail d'enquête, dans les conditions prévues par la procédure pénale et ne sont pas considérées comme une procédure d'investigation autonome. Le nombre de cas comprenant une demande de confiscation dans les affaires de corruption reste cependant limité.

28. En dépit de cette appréciation généralement positive, l'EEG est d'avis que ce dispositif juridique peut encore être amélioré pour une plus grande efficacité dans la lutte contre les formes graves de corruption. Un moyen important de lutter contre la délinquance économique/financière, et contre la corruption, consiste à éliminer les produits générés et par là, la motivation de l'infraction elle-même. A cette fin, il est essentiel que les produits du crime soient confisqués à l'auteur de l'infraction mais aussi à des tiers, qu'il s'agisse de personnes physiques ou de personnes morales. Les autorités bulgares ont déclaré que les dispositions relatives à la confiscation des produits ne s'appliquent pas aux personnes morales. Cette condition crée un vide juridique important et elle doit être considérée comme une grave lacune. Les produits du crime ne peuvent être confisqués lorsqu'un acte criminel a été commis en faveur d'une personne morale, ni lorsque les produits du crime lui ont été cédés. L'EEG recommande donc **d'étendre le champ d'application des dispositions relatives à la confiscation de façon à ce qu'elles couvrent les produits du crime détenus par des personnes morales.**
29. Lors de la visite sur place, il a été longuement discuté de la possibilité de confisquer les produits du crime détenus par des tiers et différentes autorités bulgares ont exprimé des opinions divergentes sur la question. L'EEG a cru comprendre que, même s'il est juridiquement possible de mettre sous séquestre les biens détenus par des tiers, les autorités bulgares n'ont aucune expérience pratique en la matière. Les discussions ont mis en évidence la nécessité de dispenser aux procureurs et aux juges une formation spécialisée dans ce domaine. En conséquence, l'EEG recommande **de fournir une formation appropriée aux procureurs et aux juges sur la confiscation des produits du crime détenus par des tiers.**
30. Aucune explication n'a été fournie à l'EEG au sujet du faible nombre de demandes de confiscation liées à une affaire de corruption. Les difficultés à établir les preuves ont été invoquées comme raison du manque d'expérience en matière de mise sous séquestre de biens détenus par un tiers. L'EEG a en outre noté que du fait de l'absence de statistiques sur le nombre de cas de corruption ayant donné lieu à une décision de confiscation, il est difficile de savoir avec certitude dans quelle mesure les auteurs de ces infractions sont effectivement privés de leurs avantages illicites. Il n'existe pas non plus de statistiques sur les sanctions prévues en cas de non signalement d'infractions de corruption ou de blanchiment par les institutions qui y sont légalement tenues. En conséquence, l'EEG recommande **d'analyser l'application des dispositions relatives à la confiscation des produits du crime en vue de l'améliorer et de focaliser sur la confiscation comme étant une partie intégrante et tout aussi importante de la procédure pénale.**

III. THEME II – ADMINISTRATION PUBLIQUE ET CORRUPTION

a. Description de la situation

Définitions et cadre juridique

31. Il n'existe pas de définition juridique de l'administration publique, qui est définie généralement comme l'ensemble de l'administration des autorités nationales, régionales et locales. Le champ d'application et les principes du fonctionnement de l'administration publique sont énoncés dans la Constitution, dans la loi relative à l'administration publique, la loi relative à l'autogestion et à l'administration locale, et dans la loi relative à la fonction publique. La Constitution stipule que les agents publics doivent respecter la volonté et les intérêts de la nation, et que, dans l'exercice de leurs fonctions, ils doivent être guidés uniquement par le droit et faire preuve de neutralité politique (Article 116, par. 1). Les principes de base du fonctionnement de l'administration publique sont la légalité, l'ouverture, l'accessibilité, la responsabilité et la coordination (Loi

relative à l'administration publique, Article 2). La direction générale de l'administration publique relève du Conseil des Ministres.

32. La loi relative aux agents publics donne la définition de l'agent public. Un agent public est une personne qui, en vertu d'une décision administrative, occupe un poste rémunéré dans l'administration publique et assiste un organe d'Etat dans la mise en œuvre de ses fonctions (Article 2, par. 1).

Politique anti-corruption

33. En 2001, le Gouvernement a adopté une stratégie nationale globale de lutte contre la corruption. Cette stratégie a notamment pour objectif la modernisation de l'administration publique; l'introduction dans le système judiciaire de mesures anti-corruption; l'amélioration du contrôle fiscal et financier; le renforcement de la coopération anti-corruption entre institutions publiques et de la coopération internationale. Conformément à la stratégie nationale de lutte contre la corruption, le plan d'action approuvé établit un programme précis et désigne les organes chargés de la mise en œuvre de la stratégie. Une Commission de coordination et de supervision des activités dans le domaine de la corruption a été créée⁷ et chargée d'analyser l'information sur les mesures anti-corruption, d'en faire la synthèse et de formuler des propositions en vue d'en améliorer l'efficacité. La dernière mise à jour du plan d'action a eu lieu en septembre 2003 et elle couvre la période 2004-2005.⁸

Transparence

34. La Constitution stipule que *“tout citoyen a le droit d'obtenir des informations auprès des organes et services de l'Etat sur toute question présentant un intérêt légitime pour lui, qui n'est ni un secret d'Etat ni un secret officiel et qui ne porte pas atteinte aux droits des autres citoyens”* (Article 41, par. 2). La loi relative à l'accès à l'information publique (ci-après dénommée LAIP) garantit le droit d'accès à l'information. Ce droit peut être exercé par les ressortissants bulgares, les ressortissants étrangers, les apatrides et les personnes morales (LAIP, Article 4). L'administration publique a l'obligation positive de fournir des informations aux citoyens, aux personnes morales et aux organismes publics nationaux, conformément à la loi, ainsi que de répondre aux demandes, aux réclamations, aux plaintes, aux propositions et aux rapports concernant les questions présentant un intérêt légitime pour eux (Loi relative à la fonction publique, Article 2, par. 3-4). L'accès à l'information est accordé sur demande écrite ou orale et il est gratuit (LAIP, Article 24, par. 1). Certaines informations peuvent toutefois être délivrées contre paiement, conformément au tarif approuvé par le Ministère des Finances (LAIP, Article 20). Les décisions d'octroi ou de refus d'accès à l'information peuvent être contestées devant un tribunal d'instance ou devant la Cour suprême administrative selon l'organe qui a délivré la décision (LAIP, Article 40, par.1).
35. La consultation publique est régie par la Constitution et la loi sur les referendums. Ces actes légaux déterminent la forme de participation publique (referendums nationaux et locaux, assemblées générales de population, souscription publique) et les catégories de questions qui peuvent être résolues par ces mécanismes. Par ailleurs, en vertu de la loi relative aux actes normatifs, les personnes faisant l'objet d'obligations ou de restrictions en vertu d'un nouvel acte

⁷ La Commission compte parmi ses membres le vice-ministre de l'Intérieur, le vice-ministre de la Justice, un membre de la Cour des comptes, le directeur du service du contrôle financier interne, le directeur du service des enquêtes financières, le directeur adjoint de l'administration des douanes et le Directeur de l'Inspection de la Direction générale des Impôts.

⁸ En février 2005, les amendements ont été insérés dans la Stratégie Nationale de Lutte contre la Corruption et dans le Plan d'Action contenant les mesures contre la corruption de haut niveau.

normatif, doivent en être informées avant l'adoption de cet acte (Article 2a). A cette fin, le projet est transmis aux organisations représentatives de ces personnes, il est publié dans les médias, sur l'Internet, ou annoncé de toute autre manière appropriée, afin de permettre aux intéressés de présenter des propositions et des objections à l'organe compétent concerné dans un délai d'un mois.

Contrôle de l'administration publique

36. Les activités de l'administration publique sont soumises à un contrôle administratif exercé par une autorité administrative supérieure sur leur précision et leur légalité et à un contrôle judiciaire de leur légalité. Lorsqu'elle reçoit une plainte, l'autorité administrative peut réexaminer la question/le cas et annuler l'acte, le modifier ou le délivrer si sa délivrance a été refusée précédemment. Si l'autorité administrative ne modifie pas sa décision, elle transmet l'affaire à l'autorité administrative supérieure compétente (Loi relative aux procédures administratives, Article 19). Cette autorité doit prononcer une décision motivée, qui annule tout ou partie de l'acte administratif pour illégalité ou non conformité, ou rejette la plainte. Le tribunal peut annuler tout ou partie de l'acte administratif, le modifier ou rejeter la plainte. Si la question/le cas n'a pas été soumis à une autorité administrative auparavant, le tribunal se prononce sur le fond. Dans les autres cas, mais aussi lorsque la nature de l'acte ne peut pas donner lieu à une décision essentielle du tribunal, le tribunal doit annuler l'acte administratif et soumettre le dossier à l'autorité compétente, accompagné des instructions obligatoires relatives à l'interprétation et à l'application de la législation. La décision du tribunal peut faire l'objet d'un recours en cassation et d'annulation en vertu de la loi relative à la Cour suprême administrative.

37. Les plaintes concernant des abus de la part des organismes de l'administration publique peuvent être déposées au bureau de l'Ombudsman. Aux termes de la loi relative à l'Ombudsman, qui est entrée en vigueur en janvier 2004, l'Ombudsman reçoit, examine et instruit les plaintes et les déclarations concernant la violation des droits et libertés déposées par des particuliers, sans discrimination fondée sur la nationalité, le sexe, l'affiliation politique ou la conviction religieuse (Articles 19 et 24). L'Ombudsman peut également présenter des propositions et des recommandations visant à rétablir les droits et libertés qui ont été bafoués, et signaler aux autorités dépendant du ministère public les infractions commises, y compris les cas de corruption (Article 19). Bien que le cadre législatif soit déjà en place, l'élection du premier Ombudsman parlementaire a échoué deux fois (en mai et octobre 2004) aucun des candidats désignés n'étant parvenu à obtenir la simple majorité des voix requise⁹. La mise en place de médiateurs publics locaux (ombudsmen municipaux) a beaucoup mieux réussi: depuis le mois d'octobre 2004, ils sont en activité dans sept municipalités (dont la municipalité de Sofia), alors que dans plusieurs autres, la procédure d'élection est en cours.

38. Les autorités publiques procèdent à d'autres contrôles. Le Bureau national d'audit (ci-après dénommé BNA) est un organe indépendant responsable devant le Parlement qui est chargé de la vérification externe des budgets et des autres fonds publics conformément à la loi. Le mandat du BNA s'est considérablement élargi ces trois dernières années. Il comprend notamment le budget de l'Etat, le budget et le déficit des communes, le budget et sur décision du Parlement, le déficit des entreprises publiques, ainsi que la constitution et la gestion du déficit garanti par l'Etat. Sur 185 audits effectués en 2003, 110 étaient des audits financiers, et 75 des audits de résultats. Des audits horizontaux sont effectués périodiquement sur des thèmes particuliers, ainsi que des audits à l'échelle du gouvernement et des municipalités. Le BNA coopère avec les services du

⁹ Les autorités bulgares ont informé l'EEG, après la visite, que le Parlement a élu le premier Ombudsman le 13 avril 2005.

contrôle financier interne, l'administration fiscale et douanière, les services répressifs et le SRF (Loi relative au bureau national d'audit, Article 7, par. 1).

Recrutement, carrière et mesures préventives

39. Les conditions de recrutement des agents publics sont définies dans la Loi relative aux agents publics (ci-après dénommée LAP). En 2003, la LAP a été modifiée de sorte que tout recrutement à un poste de la fonction publique se fait sur concours obligatoire (Article 10). Une personne recrutée comme agent public doit remplir les conditions générales définies à l'article 7 (être citoyen bulgare, avoir la majorité civile, ne pas être sous le coup d'un d'interdit légal, etc.), et les conditions particulières prévues dans les actes normatifs pour occuper le poste correspondant. Le système de recrutement est décentralisé.
40. L'examen du casier judiciaire fait partie de la procédure de sélection et de recrutement des agents publics. En tout état de cause, l'existence d'une condamnation pour faute intentionnelle entraînant une peine privative de liberté est incompatible avec un emploi dans la fonction publique. En outre, on ne peut être nommé agent public que si l'on n'a pas été privé du droit d'occuper certains postes (LAP, Article 7, par. 1). Cette dernière mesure est la sanction pénale imposée pour infraction de corruption passive (CP, Article 37, par. 6).

Formation

41. En vertu de la LAP, l'Institut de l'administration publique et de l'intégration européenne a été créé et doté du statut d'agence d'exécution dépendant du Ministre de la Fonction publique pour dispenser une formation et améliorer les qualifications professionnelles des agents publics (Article 35a). Les agents publics nouvellement recrutés, ainsi que ceux qui ont été promus à un poste de direction pour la première fois, suivent une formation obligatoire, y compris sur les questions d'éthique.

Conflits d'intérêt

42. Les mesures visant à éviter les conflits d'intérêt et les incompatibilités sont prévues dans la LAP. Le principe directeur est que, dans l'exercice de leur fonction, les agents publics sont tenus de se comporter de manière à ne pas nuire au prestige de la fonction publique et à respecter le code de conduite des agents de l'administration publique (Article 28, par. 1). Aux termes de la LAP (Article 7, par. 2), une personne ne peut être agent public :
- s'il existe un lien hiérarchique de direction et de contrôle avec un conjoint, un parent en ligne directe sans limite, en ligne collatérale jusqu'au quatrième degré, ou par alliance jusqu'au quatrième degré ;
 - si elle exerce l'une des activités suivantes: entrepreneur individuel, associé à responsabilité illimitée dans une société, directeur ou cadre d'une société commerciale, mandataire commercial, représentant de commerce, liquidateur ou administrateur judiciaire, membre du Parlement ou membre d'un conseil municipal ; ou
 - si elle occupe un poste de direction ou de contrôle dans un parti politique ou un autre emploi légal, à l'exception des cours dispensés dans un établissement d'enseignement.
43. Les agents publics sont tenus de signaler l'une des incompatibilités susmentionnées dans un délai de sept jours (Article 27). La loi établit en outre l'obligation pour chaque agent public de déclarer son patrimoine lors de sa nomination, puis chaque année pendant toute la durée de l'exercice de ses fonctions (Article 29). La soumission de faux témoignages dans les déclarations

établies par une loi ou un décret est incriminée par l'article 313, par. 1 du Code pénal et sanctionnée par une privation de liberté allant jusqu'à 3 ans ou par une amende. De plus, l'article 89 de la LAP prévoit la responsabilité disciplinaire (allant jusqu'au licenciement) pour non-accomplissement ou retard dans l'accomplissement de ses fonctions officielles, y compris les obligations ci-dessus.

44. En 2003, le Parlement a modifié la LAP pour élargir le champ d'application du règlement relatif aux conflits d'intérêt. Les agents publics sont à présent liés par l'obligation expresse de signaler et d'éviter les conflits d'intérêt dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions et de respecter le code de conduite (voir par. 48). Par ailleurs, il est interdit à un agent public de prendre part à l'examen, à la préparation et à la prise de décision lorsque la décision présente un intérêt pour lui-même ou pour l'un de ses proches ou si les relations qu'il entretient avec ces personnes sont de nature à mettre en doute son impartialité d'agent public (Article 29a, par. 2). Les déclarations des circonstances pouvant déboucher sur des situations de conflits d'intérêt doivent être établies chaque année. En cas de manquement, la loi prévoit le licenciement au titre de sanction disciplinaire.
45. La question du conflit d'intérêt est incluse dans le programme de formation de l'Institut de l'Administration Publique et de l'Intégration Européenne. Une formation spécifique sur les conflits d'intérêt est dispensée dans le cadre d'un projet conjoint soutenu par l'OCDE-SIGMA.

Rotation et pantouflage

46. Il n'a pas été mis en place de système de rotation périodique régulière du personnel de l'administration publique considéré comme exposé à la corruption. Aucune mesure n'a été prise pour traiter le passage des agents publics dans le secteur privé. Seuls les agents du Ministère de l'Intérieur sont tenus au respect du secret sur les informations ou circonstances portées à leur connaissance dans le cadre de l'exercice de leur fonctions.

Cadeaux

47. La règle de base concernant les cadeaux est la disposition du code pénal sur la corruption passive (Article 301, par. 1). Le code de conduite des agents de l'administration publique comporte également des restrictions concernant l'acceptation de cadeaux et de services par les agents publics. Il dispose en particulier que l'agent public ne doit pas demander ni recevoir de cadeaux, de services, d'argent, d'avantages ou d'autres avantages qui pourraient influencer l'exercice de ses fonctions ou sa prise de décision ou qui pourraient influencer sur son comportement professionnel (Article 8). Il interdit aussi d'accepter des cadeaux ou des avantages qui pourraient être considérés comme la récompense d'un travail entrant dans le cadre de ses fonctions officielles. Les Règles relatives à l'organisation et aux travaux de l'Assemblée nationale (Article 8) et les Règles relatives à l'organisation et aux travaux du conseil municipal de la ville de Sofia (Article 163) contiennent des dispositions analogues. Ces règles fixent des limites à l'acceptation de cadeaux onéreux en imposant la déclaration du cadeau ou la renonciation à celui-ci.

Code de déontologie

48. En juin 2004, conformément à la LAP (Article 28, par. 2), le Conseil des Ministres a adopté le code de conduite des agents de l'administration publique. Le code stipule que les supérieurs immédiats doivent familiariser le personnel nouvellement recruté avec le contenu du code (Article 23). En cas d'infraction au code, il est établi une responsabilité disciplinaire conformément à la

LAP et au code du travail (Article 22), y compris dans les cas où un agent occupant un poste de direction, ne donne pas suite à une plainte relative à la violation du code par l'un de ses subordonnés (LAP, Article 89, par. 3). Le Code ne s'applique pas aux juges, aux procureurs, aux agents des douanes et aux employés du BNA car ces catégories ont élaboré leur propre code de conduite/déontologie.

49. Les questions de déontologie sont également traitées dans une certaine mesure par la LAP.

Obligation de signaler les cas de corruption

50. Tout agent public est tenu de signaler immédiatement les infractions pénales aux autorités chargées de l'enquête et de prendre les mesures nécessaires pour préserver les preuves de l'infraction (CCP, Article 174, par. 2). Les inspecteurs d'Etat chargés de contrôler l'application de la législation dans la fonction publique, sont aussi tenus de signaler au parquet toute violation qui leur a été révélée au cours de leurs inspections (LAP, Article 132). Il n'a cependant été communiqué aucune information statistique à l'EEG sur les cas de signalement effectif d'infractions de corruption commises par des agents publics.
51. Actuellement, aucune protection destinée aux donneurs d'alerte n'est assurée aux agents publics qui signalent des cas de corruption, à l'exception des agents des services répressifs. C'est pourquoi le Ministère de l'Intérieur a mis en place des mesures afin de garantir l'anonymat des agents qui fournissent des informations sur des cas de corruption. C'est généralement le directeur du service correspondant qui signe ces documents de "signalement".

Procédures disciplinaires

52. Des conseils disciplinaires spécialement conçus traitent des procédures disciplinaires engagées contre des agents publics au sein de leurs organismes respectifs. La composition et les fonctions de ces conseils sont définies par la LAP (Articles 95-96). Les sanctions disciplinaires existantes (également imposées pour violation du code de conduite) sont les suivantes: observation, blâme, suspension de promotion d'avancement pendant une période pouvant aller jusqu'à un an, rétrogradation pour une période de 6 mois à 1 an et licenciement (LAP, Article 90). Pour une seule et même infraction disciplinaire, une seule sanction peut être prononcée.
53. L'imposition de sanctions disciplinaires n'empêche pas d'établir toute autre forme de responsabilité, y compris la responsabilité pénale (LAP, Article 89, par. 4). Dans tous les cas où des poursuites pénales sont engagées contre un agent public pour infractions pénales commises dans l'exercice de ses fonctions d'agent public, il/elle doit être suspendu temporairement (LAP, Article 100, par. 2). Si l'infraction disciplinaire constitue également une infraction pénale ou administrative qui a été sanctionnée par une peine ou une sanction administrative, la période d'application d'une sanction disciplinaire (deux mois à compter de la date à laquelle l'infraction a été découverte et au plus tard un an après la commission de l'infraction) commence à l'entrée en vigueur de la peine ou de la sanction (LAP, Article 94). Une Commission spéciale du Ministère de la Fonction publique tient le registre des agents publics frappés de sanctions disciplinaires, qui contient également les infractions au code de conduite. Ces informations sont transmises au Registre par les Inspections des Ministères respectifs.

b. Analyse

54. L'EEG se félicite des efforts déployés par les autorités bulgares pour mettre en place et appliquer un programme national de lutte contre la corruption ambitieux, à facettes multiples qui couvre

l'intégralité du spectre institutionnel, dont le judiciaire, le contrôle fiscal et financier, les douanes, les institutions publiques, etc. L'EEG reconnaît également qu'un système approprié de planification et de coordination des différentes activités envisagées par le Programme a été mis en place sous la responsabilité de la Commission Anti-Corruption qui dépend du Ministre de la Justice.

55. En dépit de ce qui précède, l'EEG a constaté que jusqu'ici, les efforts de la Bulgarie en matière de lutte contre la corruption ont porté presque exclusivement sur des réformes au niveau national de sorte que le besoin de réformes au niveau régional et municipal est resté au second plan. L'EEG reconnaît que les premiers efforts de réforme d'un pays ont souvent une orientation essentiellement nationale et que les réformes engagées au niveau central sont le moyen le plus efficace de lancer un programme d'action spécifique. Toutefois, l'EEG pense que, étant donné l'état actuel des réformes au niveau national, il faut encourager la Bulgarie à intensifier ses efforts sur les mesures anti-corruption au niveau régional et municipal. Pour atteindre cet objectif, il conviendrait de procéder à l'évaluation des domaines vulnérables au sein de l'administration régionale/municipale, de définir les priorités, d'élaborer des stratégies, de mettre en œuvre des réformes spécifiques et d'examiner les résultats obtenus. L'EEG recommande donc **de mettre en place des programmes anti-corruption à l'intention de l'administration publique au niveau local et régional, en complément des programmes/réformes mis en œuvre au niveau national.**
56. L'un des grands problèmes auxquels se heurte la Bulgarie réside dans le fait que les efforts de prévention et de lutte contre la corruption ne sont pas perçus comme importants pour améliorer la vie quotidienne des simples citoyens. L'EEG pense qu'une méthode efficace pour attirer l'attention et insister sur l'importance des dommages causés par la corruption dans l'administration publique consisterait à sensibiliser davantage le public aux conséquences budgétaires dans la mesure où elles affectent le simple citoyen. Par exemple, la Bulgarie pourrait envisager de lancer une campagne de sensibilisation du public pour démontrer la relation directe entre la nécessité pour le gouvernement d'un recouvrement efficace des recettes (impôts, droits de douane, amendes et taxes) et la nécessité de contrôler les dépenses. De même, il serait utile de mettre en place des outils d'évaluation permettant de mesurer si les efforts de réforme de l'administration publique ont un effet positif en faveur de la lutte contre la corruption. Des critères de référence pourraient être définis et le champ d'application, la méthode et les résultats de ces évaluations pourraient être rendus publics. L'EEG recommande donc **de sensibiliser les citoyens aux réformes anti-corruption de l'administration publique dans la mesure où elles les concernent.**
57. L'EEG considère que l'institution de l'Ombudsman pourrait jouer un rôle important pour détecter et combattre la corruption qui est l'un des aspects des abus administratifs des pouvoirs publics. A cet égard, l'EEG a appris avec préoccupation que, si la Bulgarie a adopté la législation nécessaire pour créer le bureau de l'Ombudsman, les tentatives d'élection du premier Ombudsman parlementaire ont échoué à deux reprises.¹⁰ De l'avis de l'EEG, c'est probablement le signe de défauts dans la conception de cette nouvelle institution, qui devraient être corrigés. Le souci de l'EEG est d'avoir un bureau qui remplisse les fonctions prévues par le cadre législatif d'Ombudsman. En conséquence, l'EEG *observe que les autorités de la Bulgarie devraient prendre toutes les mesures nécessaires afin de garantir que l'institution de l'ombudsman puisse répondre efficacement aux objectifs définis dans la loi de 2004 relative à l'Ombudsman.*

¹⁰ Cf. note n°9.

58. L'EEG a cru comprendre que les réformes de l'administration publique occupent une place prioritaire pour la Bulgarie. Il a été rappelé à plusieurs reprises à l'EEG qu'il est largement admis que les efforts visant à atteindre l'objectif de bonne gestion des affaires publiques portent à juste titre sur les questions de gestion et les questions administratives et sur la mise en place de relations de travail saines entre dirigeants et employés. L'EEG pense que l'on pourrait progresser de manière sensible en harmonisant les conditions de recrutement et d'emploi des agents publics avec les conditions généralement pratiquées dans le secteur privé. Ces efforts pourraient consister notamment à publier les offres d'emploi dans l'administration publique, à identifier les qualifications nécessaires, à décrire les salaires et les avantages des postes, à présenter les possibilités et les conditions d'avancement, et à expliquer, en termes concrets, les procédures et les délais nécessaires à l'obtention d'un emploi dans le secteur public.
59. La Bulgarie fait porter actuellement tous ses efforts sur les réformes gouvernementale et la privatisation des fonctions qui relevaient autrefois du gouvernement. La diversification et la complexité de l'économie augmentent d'autant les possibilités de s'enrichir. L'EEG note la pratique bien établie dans certains pays qui consiste à demander aux agents publics d'établir une déclaration périodique de revenus et de patrimoine : c'est un instrument dissuasif de la corruption et un moyen d'encourager la confiance du public à l'égard des agents publics et des décisions prises par le gouvernement. A cet égard, l'EEG note que la LCS semble fournir la base d'un système de renseignement financier et d'un mécanisme de contrôle des conflits d'intérêt appropriés, tous deux accompagnés de sanctions dans les cas de non-conformité. L'EEG se félicite des mesures prises par les autorités bulgares pour promouvoir la prise de conscience dans le domaine des conflits d'intérêt en organisant une formation.
60. Comme déjà mentionné dans la partie descriptive du rapport, l'EEG a cru comprendre qu'il n'existe pas de règles ni de directives spéciales pour les cas où les agents publics passent du secteur public au secteur privé et elle a été informée que ces situations se sont produites à de nombreuses occasions. L'obligation de réserve applicable aux agents publics et la pénalisation du délit d'initié peuvent avoir un effet préventif sur les situations de conflits d'intérêt, mais les aspects éthiques de ces situations ne sont pas obligatoirement pris en considération (la situation peut être légale mais ne pas être conforme aux règles d'éthique). L'EEG trouve cette situation préoccupante, en particulier à un moment où les fonctions publiques se rapprochent du secteur privé. En conséquence, l'EEG recommande **d'adopter des règles/directives claires pour les cas où des agents publics passent dans le secteur privé, afin d'éviter des situations de conflits d'intérêts.**
61. L'EEG a en outre noté que les autorités bulgares n'ont pas envisagé la rotation de certaines catégories de personnel particulièrement exposées aux risques de corruption. Toutefois, une possibilité de rotation périodique serait utile dans les secteurs de l'administration publique particulièrement vulnérables à la corruption, comme les douanes. Par conséquent, l'EEG recommande **d'envisager l'introduction d'un principe de rotation des personnels les plus exposés au risque de corruption.**
62. De l'avis de l'EEG, la taille relativement faible de la bureaucratie gouvernementale peut avoir pour conséquence imprévue de décourager le signalement d'éventuels actes répréhensibles, en particulier en l'absence de règles ou de pratiques capables de garantir la confidentialité et la protection des informateurs. L'EEG note que malgré l'obligation faite aux agents publics de signaler les soupçons d'infractions de corruption, il n'a été fait état d'aucun cas de signalements de ce type. De même, on ne dispose pas d'information sur les sanctions qui auraient été prononcées pour défaut de signalement. L'EEG pense que la définition d'un cadre de protection des informateurs renforcerait sensiblement les efforts visant à prévenir et à détecter la

corruption. Elle recommande donc **d'instaurer un système approprié de protection de ceux qui signalent de bonne foi des soupçons de corruption dans l'administration publique, et de mettre en place une formation des agents publics afin de les inciter à signaler de tels soupçons.**

IV. THEME III – PERSONNES MORALES ET CORRUPTION

a. Description de la situation

Définition générale

63. Il existe trois catégories de personnes morales: les sociétés commerciales, les entreprises publiques et les organisations à but non lucratif. Certaines institutions publiques ont également le statut de personnes morales. Le droit commercial (ci-après dénommé DC) régit les activités des catégories de sociétés commerciales suivantes: sociétés en nom collectif, sociétés en commandite simple, sociétés à responsabilité limitée, sociétés par actions et sociétés en commandite par actions. Les définitions des principaux types de sociétés commerciales sont les suivantes:

- La société en nom collectif est une société constituée de deux personnes au moins dans le but d'exercer une activité commerciale sous un nom social commun, dont les associés sont conjointement et solidairement responsables et leur responsabilité est illimitée (DC, Article 76);
- La société en commandite simple est une société constituée d'éléments d'association entre deux personnes au moins dans le but d'exercer une activité commerciale sous un nom social commun, dont un ou plusieurs associés sont conjointement et solidairement responsables et leur responsabilité est illimitée, la responsabilité des autres associés ne dépassant pas le montant de leur apport (DC, Article 99);
- La société à responsabilité limitée peut être constituée par une ou plusieurs personnes qui sont responsables des obligations de la société à hauteur de leur contribution au capital social de la société (DC, Article 113). Le capital social d'une société à responsabilité limitée ne peut pas être inférieur à 5.000 Levs (2.500 Euros), et il est composé des parts des associés, d'une valeur minimale de 10 Levs (5 Euros); et
- La société par actions est une société dont le capital est divisé en actions. La société est responsable sur ses actifs auprès de ses créanciers (DC, Article 158). La société par actions peut être fondée par une ou plusieurs personnes physiques ou morales (les personnes ayant fait l'objet d'une liquidation judiciaire ne peuvent être créateurs). Le montant minimum du capital d'une société par actions est de 50.000 Levs (25.000 Euros). Le montant minimum du capital requis pour exercer une activité bancaire, d'assurance ou d'assurance maladie volontaire est déterminé par une législation distincte (DC, Article 161)

Dans les cas prévus par la loi, les sociétés ne peuvent exercer un certain type d'activité commerciale qu'après octroi d'une autorisation délivrée par un organisme d'Etat (par exemple pour exercer l'activité de courtier en valeurs mobilières (DC, Article 119, par. 4.3)).

Constitution

64. Les conditions requises pour la constitution dépendent de la catégorie de personne morale. Une société doit normalement signer les documents et les statuts constitutifs, payer les parts souscrites (au moins le minimum légal), et élire des organes de direction. Les sociétés commerciales peuvent être constituées par des personnes physiques ou morales bulgares ou étrangères (DC, Article 65). Elles acquièrent le statut de personne morale dès leur immatriculation au registre du commerce tenu par le tribunal d'instance du lieu où se trouve le siège de la société (DC, Article 67).

Inscription et mesures visant à assurer la transparence

65. L'enregistrement des sociétés commerciales est effectué par un seul juge qui vérifie les documents présentés et qui décide d'accorder ou de refuser l'enregistrement dans un délai de 30 jours. Les registres et les dossiers sont généralement accessibles au public, de sorte que quiconque peut effectuer une enquête ou demander la copie d'un document figurant dans le registre (code de procédure civile, Article 492). Néanmoins, le fait que registres soient sur support papier et que le système ne soit pas centralisé entraîne des retards importants. Les représentants d'ONG qu'a rencontrés l'EEG ont critiqué cette situation, car pour obtenir des informations sur le statut d'une personne morale donnée, il faut effectuer plusieurs longs déplacements pour présenter la demande d'information et se procurer l'information une fois qu'elle est disponible.
66. En 2001, une Task Force a été chargée d'élaborer des propositions en vue de réformer le système actuel d'immatriculation. Sur la base des recommandations formulées par la Task Force, le Conseil des Ministres a adopté deux décisions: en mars 2004, un plan d'action pour la mise en œuvre du document de principe sur l'administration électronique, présentant une réforme du système d'enregistrement en quatre étapes,¹¹ et en avril 2004, la création d'un groupe d'experts chargé d'élaborer une stratégie en vue de la création d'un registre électronique central des personnes morales et d'un centre des registres électroniques. Le groupe d'experts, sous la présidence du Ministre de la Justice et composé de représentants d'institutions publiques et d'ONG, a préparé un projet de création d'un registre central du commerce et d'un registre central des personnes morales sans but lucratif qui seraient fusionnés en un registre central des personnes morales. Il est également prévu, à long terme, de créer un centre des registres électroniques qui comprendrait les registres précités et divers autres registres. Il reste néanmoins à inscrire cette proposition à l'ordre du jour du Conseil des Ministres.

Limitations imposées à l'exercice de leurs fonctions par des personnes morales

67. Un système de retrait de droits a été mis en place, en vertu duquel une personne physique peut être privée du droit d'exercer certaines fonctions publiques ou certaines professions ou activités (y compris un poste de direction dans une personne morale) pendant une période pouvant aller jusqu'à trois ans, si le poste en question ou l'exercice de l'activité sont incompatibles avec la nature de l'infraction commise (CP, Article 37, par. 1, points 6 et 7). Cette sanction est appliquée dans les cas aggravés de corruption (CP Article 302, par. 4a-b).

¹¹ Etape 1 – création du registre central des personnes morales sans but lucratif (délai mai 2004); Etape 2 – création du registre central du commerce (délai mai 2005); Etape 3 – création du registre central des personnes morales (délai octobre 2005); et Etape 4 – création du Centre des registres électroniques (à partir d'octobre 2005).

Législation relative à la responsabilité des personnes morales

68. Actuellement, seule la responsabilité civile s'applique aux personnes morales en cas de corruption (c'est-à-dire l'engagement d'une action civile pour "dommage non autorisé"). Les contrats influencés par la corruption peuvent également être annulés au cours de la procédure civile. Aucune statistique n'a cependant été présentée à l'EEG au sujet de l'application de la procédure précitée aux cas de corruption.
69. En juin 2003, une stratégie a été élaborée en vue d'établir la responsabilité administrative des personnes morales pour corruption et autres infractions. En vertu de cette stratégie, le Ministère de la Justice a préparé fin 2004, un projet de modification du Code de procédure administrative (ci-après dénommé CPA) en vue d'instaurer le principe de la responsabilité administrative des entreprises. Selon les autorités bulgares, ces projets de modifications devaient être présentés prochainement au Conseil des Ministres pour approbation.¹²
70. La responsabilité des personnes morales pour infraction administrative a été établie dans plusieurs lois spécialisées (LMML, Loi relative aux mesures de lutte contre le financement du terrorisme, et Loi sur la comptabilité). Selon l'infraction et la loi enfreinte, les sanctions (amendes) vont de 100 Levs à 100.000 Levs (de 50 à 50.000 Euros). La sanction la plus sévère est imposée au titre de la LMML (50.000 Levs au plus, soit 25.000 Euros) et de la loi sur les marchés publics (100.000 Levs au plus, soit 50.000 Euros).
71. Aucune des lois précitées ne prévoit de sanction de restriction ou d'interdiction d'exercer une activité commerciale pour les personnes morales.

Déductibilité fiscale

72. Le droit fiscal n'autorise pas la déduction de tout paiement illégal au sens du code pénal (y compris les pots-de-vin et autres frais liés aux infractions de corruption). Le droit fiscal ne comporte toutefois pas d'interdiction explicite de déduire des impôts les sommes utilisées pour « faciliter » des paiements (commissions occultes) ou verser des pots-de-vin.¹³ D'après les discussions avec les autorités bulgares et les professionnels, il est généralement entendu que toute tentative de déduire des pots-de-vin ou de petites commissions occultes entraîne la responsabilité administrative ou pénale. C'est pourquoi si une société a recours à des paiements illégaux, ceux-ci n'entrent pas dans la comptabilité (caisse noire).

Administration fiscale

73. Le code des procédures fiscales (ci-après dénommé CPF) régit la structure, les organes et les pouvoirs de l'administration fiscale. Il contient également des dispositions relatives à la collecte d'information, ainsi qu'à la détection des personnes, des revenus, des biens et à la coopération avec d'autres autorités nationales et municipales. Les agents des impôts sont tenus de signaler aux services répressifs les soupçons d'infraction, y compris les infractions de corruption (voir le par. 51). Cette obligation s'étend également aux cas de falsification de documents (CPF, Article 87, par. 4). Par ailleurs l'administration fiscale est tenue de mettre en

¹² Le Projet de Code des procédures administratives, y compris les amendements à la Loi sur les Infractions administratives et les Sanctions qui traite de la responsabilité des personnes morales pour des crimes, a été approuvé par le Conseil des ministres le 20 janvier 2005 et soumis au Parlement le 14 février 2005. En vertu de ce projet, le montant maximum de l'amende envisagée pour une personne morale est de 1.000.000 Levs (500.000 Euros).

¹³ La loi relative à l'impôt sur le revenu des sociétés (Article 23, par. 2) prévoit une liste de paiements déductibles, qui ne comprend pas les commissions occultes ni les pots-de-vin.

œuvre des mesures de prévention et de détection des actions liées au blanchiment d'argent, conformément à la LMML susmentionnée (Article 3, par. 2). L'EEG a noté que l'obligation légale pour les agents des impôts de signaler les soupçons d'infractions pénales aux services répressifs concernés ou au parquet, leur permet de contribuer de manière efficace et coordonnée à la lutte contre la corruption. De fait, conformément à cette obligation, l'administration fiscale a signalé de nombreux cas à la police et au parquet.

74. Les articles 12 et 12a du CPF concernent la divulgation de faits et de preuves représentant un secret fiscal. En 2002, des modifications ont été apportées au CPF afin de permettre aux services répressifs d'accéder rapidement aux données fiscales classées secrètes. Le chapitre révisé stipule que les services de police concernés peuvent demander au tribunal d'ordonner la divulgation de données fiscales classées secrètes, lorsque c'est nécessaire pour l'exercice de leurs fonctions. Dans ce cas, le tribunal, siégeant à huis clos, se prononce sur l'autorisation de divulgation dans un délai de 24 heures.

Règles comptables

75. Toutes les catégories de personnes morales ont l'obligation de tenir une comptabilité ou des livres de comptes. La loi sur la comptabilité (Articles 42-46) régleme la conservation des informations comptables. Différentes durées de conservation sont envisagées selon le type de document comptable.
76. La responsabilité administrative et pénale est prévue en cas de négligence dans la comptabilité. En cas d'infraction aux règles relatives à la conservation des informations comptables, la loi envisage l'imposition d'une amende progressive de 100 à 5.000 Levs (de 50 à 2.500 Euros) au titre de sanction administrative (Loi sur la comptabilité, Article 47, par. 4). Les personnes physiques et morales peuvent être tenues pour responsables des infractions ci-dessus. L'utilisation de factures ou de tout autre document ou écriture comptable contenant des informations fausses ou incomplètes est sanctionnée au titre de fraude documentaire (CP, Article 212). Toute personne qui détruit, dissimule ou endommage un document dans le but de nuire à quelqu'un ou d'obtenir un avantage pour elle-même ou une autre personne, est passible d'une peine privative de liberté d'une durée maximale de trois ans (CP, Article 319).

Rôle des comptables, auditeurs et professions juridiques

77. Tout citoyen est tenu de signaler les infractions aux autorités chargées de l'enquête ou autres organes de l'Etat (CCP, Article 174, par. 1). De plus, selon l'Article 3 du LMML, les comptables, les auditeurs et les professions juridiques ont l'obligation d'adresser au SRF leurs soupçons de blanchiment d'argent. La responsabilité pénale s'applique dans les cas de non-conformité à l'obligation fiscale avec la participation d'experts comptables (CP, Article 257) ainsi que dans les cas où les experts comptables agréés ou les auditeurs certifient des rapports annuels qui contiennent de fausses informations (CP, Article 260, par. 2).
78. Aux termes de la Loi relative au contrôle financier indépendant, la profession de commissaire aux comptes agréé est indépendante dans le cadre fixé par la loi (Article 4). Dans l'exercice de leur activité, les commissaires aux comptes doivent respecter le code de déontologie adopté par l'Institut des experts comptables agréés (Article 7), ainsi que les normes internationales de vérification des comptes (Article 5, par. 3). Un candidat au poste de commissaire aux comptes ne peut pas avoir été condamné pour certaines infractions financières, dont la fraude et le trafic d'influence dans le secteur privé (Article 15). En ce qui concerne les audits, tout commissaire aux comptes qui ne respecte pas les exigences des normes internationales de vérification des

comptes ou du code de déontologie susmentionné est passible d'une amende de 3.000 Levs (1.500 Euros) au plus, ou de la privation du droit à effectuer un audit indépendant pendant deux ans pour la première infraction, et jusqu'à trois ans pour chaque infraction suivante. Tout cabinet d'audit qui ne respecte pas les règles est passible d'une amende pouvant aller jusqu'à 5.000 Levs (2.500 Euros) ou de la privation du droit à effectuer un audit indépendant pendant deux ans pour la première infraction, et trois ans pour chaque infraction suivante. Ces sanctions administratives sont établies par un Conseil Disciplinaire relevant de l'Institut des Experts Comptables Agréés et les sanctions sont imposées par le Conseil d'Administration de l'Institut des Experts Comptables Agréés..

79. En ce qui concerne l'obligation de signalement selon la législation anti-blanchiment, d'après les statistiques reçues par l'EEG, aucun expert comptable agréé ni un cabinet d'audit spécialisé ne figurait parmi les institutions/personnes rapportant des transactions suspectes durant les cinq dernières années. L'EEG a reçu des informations d'auditeurs représentant des entreprises privées selon lesquelles ils ont été intimidés par leurs clients en cas de découverte de pratiques illégales au cours de l'audit. Pour cette raison, au lieu de respecter leur obligation de signalement, les experts comptables agréés et les cabinets d'audit tendent à éviter de tels clients.

b. Analyse

80. Le droit commercial bulgare donne une définition satisfaisante des personnes morales exerçant une activité à but lucratif, de leurs différentes formes, de leur fonctionnement, ainsi que des règles qui régissent les transactions avec elles. Les conditions requises pour la constitution dépendent de la catégorie, mais toutes sont soumises à une obligation d'immatriculation.
81. Le système actuel d'enregistrement des sociétés commerciales n'a toutefois pas été jugé satisfaisant par l'EEG. Le fait que le registre du commerce soit décentralisé et ne soit pas sous forme électronique cause de toute évidence de graves problèmes de transparence et de certitude juridique. L'un de ces problèmes est qu'il faut se rendre en personne au tribunal de grande instance concerné à chaque demande d'accès, ou d'extrait du registre. De plus, les délais relativement longs de traitement des demandes créent un risque de tentative de corruption de la part de ceux qui ont besoin d'une décision rapide. Par ailleurs, la vérification des documents contenant des pièces du registre ne peut se faire que de manière très compliquée et elle pourrait facilement être détournée pour commettre une infraction. L'EEG a cru comprendre que le registre du commerce actuel est largement considéré comme inefficace, peu fiable, dénué de transparence, et comme une source possible de corruption au sein du judiciaire. L'EEG se félicite donc des initiatives prises par les pouvoirs publics, le secteur privé et des organisations non gouvernementales en vue de réformer le registre du commerce existant. Consciente que l'existence d'un registre des personnes morales, transparent et accessible, est une mesure préventive essentielle contre l'utilisation des personnes morales pour masquer les infractions de corruption, l'EEG recommande **de créer un registre central des personnes morales permettant de fournir des informations de manière fiable et rapide.**
82. A la date de la visite de l'EEG, la Bulgarie n'avait pas encore mis en place de système satisfaisant de responsabilité des personnes morales dans le cas d'infractions de corruption et elle ne pouvait donc pas être considérée comme conforme à l'article 18 de la Convention pénale sur la corruption. L'EEG a toutefois été informée qu'un projet de loi introduisant la responsabilité administrative pour les infractions pénales, y compris la corruption, et envisageant les sanctions à l'encontre des personnes morales a été préparé et soumis au Conseil des Ministres. Le projet de loi a été présenté à l'EEG et discuté sur place avec différents interlocuteurs. A cet égard, les

représentants du judiciaire et du parquet ont exprimé des doutes quant à l'efficacité de cette nouvelle législation car elle représente une combinaison de droit pénal et administratif qui risque d'entraîner des retards de procédure considérables. L'EEG se félicite des mesures prises par les autorités bulgares afin d'introduire le principe de responsabilité administrative des entreprises pour les infractions pénales. L'EEG recommande **d'établir la responsabilité des personnes morales conformément à la Convention pénale sur la corruption et de prévoir des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives.**

83. En ce qui concerne le rôle des différents professionnels dans la lutte contre la corruption, l'EEG est préoccupée de ce que, bien que les commissaires aux comptes agréés semblent détecter un grand nombre de transactions suspectes lorsqu'ils effectuent leurs vérifications, il est rare qu'ils fassent part de leurs constatations aux services répressifs comme l'exige la législation relative au blanchiment d'argent. L'EEG constate qu'il y a un manque de compréhension parmi certaines catégories de professionnels ayant une obligation de signalement selon la LMML, et une nécessité de formation en matière de signalement de soupçons de blanchiment d'argent, y compris lorsque la corruption constitue une infraction principale. Par conséquent, l'EEG recommande de **prendre des mesures en vue de sensibiliser les professionnels sur leur obligation de signaler les cas de blanchiment des produits de la corruption et d'améliorer les conditions visant à permettre aux experts comptables agréés de se conformer à cette obligation de façon effective.**

V. CONCLUSIONS

84. En Bulgarie, le cadre juridique actuel en matière de gel et de confiscation des produits et instruments du crime, y compris de la corruption, comporte encore de nombreuses et graves lacunes, notamment le manque de clarté de la législation à l'égard de la possibilité de prononcer le gel et la mise sous séquestre provisoires des produits du crime lorsque les détenteurs de ces produits sont des personnes morales ou autres tiers. Pour améliorer le régime actuel, on peut clarifier la législation pertinente, effectuer une analyse approfondie et assurer un suivi effectif et général de la mise en œuvre des dispositions en matière de confiscation des produits du crime. La Bulgarie a mis en œuvre des réformes appropriées en vue de prévenir la corruption au sein de l'administration publique centrale. Les mêmes efforts doivent être déployés au niveau régional et municipal. La mise en place à part entière du bureau de l'Ombudsman est un autre point important à mener à bien. En ce qui concerne les personnes morales, il reste un besoin urgent de moderniser le système d'enregistrement des personnes morales, ainsi que de définir la responsabilité des personnes morales conformément à la Convention pénale et de l'assortir de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives.
85. Au regard de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la Bulgarie :
- i) **étendre le champ d'application des dispositions relatives à la confiscation de façon à ce qu'elles couvrent les produits du crime détenus par des personnes morales** (paragraphe 28) ;
 - ii) **fournir une formation appropriée aux procureurs et aux juges sur la confiscation des produits du crime détenus par des tiers** (paragraphe 29) ;
 - iii) **analyser l'application des dispositions relatives à la confiscation des produits du crime en vue de l'améliorer et de focaliser sur la confiscation comme étant une partie intégrante et tout aussi importante de la procédure pénale** (paragraphe 30) ;

- iv) **mettre en place des programmes anti-corruption à l'intention de l'administration publique au niveau local et régional, en complément des programmes/réformes mis en œuvre au niveau national (paragraphe 55) ;**
- v) **sensibiliser les citoyens aux réformes anti-corruption de l'administration publique dans la mesure où elles les concernent (paragraphe 56) ;**
- vi) **adopter des règles/directives claires pour les cas où des agents publics passent dans le secteur privé, afin d'éviter des situations de conflits d'intérêts (paragraphe 60) ;**
- vii) **envisager l'introduction d'un principe de rotation des personnels les plus exposés au risque de corruption (paragraphe 61) ;**
- viii) **instaurer un système approprié de protection de ceux qui signalent de bonne foi des soupçons de corruption dans l'administration publique, et de mettre en place une formation des agents publics afin de les inciter à signaler de tels soupçons (paragraphe 62) ;**
- ix) **créer un registre central des personnes morales permettant de fournir des informations de manière fiable et rapide (paragraphe 81) ;**
- x) **établir la responsabilité des personnes morales conformément à la Convention pénale sur la corruption et de prévoir des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives (paragraphe 82) ;**
- xi) **prendre des mesures en vue de sensibiliser les professionnels sur leur obligation de signaler les cas de blanchiment des produits de la corruption et de créer les conditions permettant aux experts comptables agréés de se conformer à leur obligation de signalement de façon effective (paragraphe 83).**

86. Par ailleurs, le GRECO invite les autorités de la Bulgarie à tenir compte de *l'observation* (paragraphe 57) formulée dans la partie analytique du présent rapport.

87. 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 qui précèdent avant le 31 décembre 2006.