

Adoption : 2 décembre 2022  
Publication : 19 janvier 2023

Public  
GrecoEval5Rep(2022)9

# CINQUIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein  
des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif)  
et des services répressifs

## RAPPORT D'ÉVALUATION

# BULGARIE



Adopté par le GRECO  
à sa 92<sup>e</sup> Réunion plénière (Strasbourg, 28 novembre - 2 décembre 2022)



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

## SOMMAIRE

<b>I. RÉSUMÉ.....</b>	<b>4</b>
<b>II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE .....</b>	<b>5</b>
<b>IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DU GOUVERNEMENT CENTRAL (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF).....</b>	<b>8</b>
SYSTEME DE GOUVERNEMENT ET HAUTES FONCTIONS DE L'EXECUTIF .....	8
<i>Le Président</i> .....	8
<i>Le Gouvernement</i> .....	10
<i>Autres personnes chargées de hautes fonctions exécutives</i> .....	11
<i>Contrôle et divulgation publique</i> .....	14
<i>Statut et rémunération des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif</i> .....	15
POLITIQUE D'INTEGRITE ET DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION, CADRE REGLEMENTAIRE ET INSTITUTIONNEL .....	16
<i>Cadre juridique, principes éthiques et règles de conduite</i> .....	17
<i>Cadre institutionnel</i> .....	18
<i>Sensibilisation</i> .....	22
TRANSPARENCE ET CONTROLE DES ACTIVITES DU GOUVERNEMENT CENTRAL RELEVANT DE L'EXECUTIF .....	23
<i>Accès à l'information</i> .....	23
<i>Transparence du processus législatif</i> .....	25
<i>Tiers et lobbyistes</i> .....	27
<i>Mécanismes de contrôle</i> .....	29
CONFLITS D'INTERETS .....	31
ACTIVITES INTERDITES OU RESTREINTES .....	33
<i>Incompatibilités, activités extérieures et intérêts financiers</i> .....	33
<i>Contrats avec des autorités gouvernementales</i> .....	34
<i>Cadeaux</i> .....	35
<i>Détournement des ressources publiques</i> .....	35
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles</i> .....	36
<i>Restrictions applicables après la cessation des fonctions</i> .....	36
DECLARATION DE PATRIMOINE.....	37
<i>Obligations de déclaration</i> .....	37
RESPONSABILITE ET MECANISMES D'APPLICATION DE LA LOI .....	40
<i>Procédures amiables</i> .....	40
<i>Procédures pénales et immunité</i> .....	41
<b>V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES SERVICES RÉPRESSIFS.....</b>	<b>44</b>
ORGANISATION ET RESPONSABILITE DES SERVICES REPRESSIFS ET DES AUTORITES POLICIERES .....	44
<i>Organisation et responsabilité de services répressifs sélectionnés</i> .....	44
<i>Accès à l'information</i> .....	47
<i>Confiance du public envers les services répressifs</i> .....	48
<i>Syndicats et organisations professionnelles</i> .....	48
POLITIQUE CONTRE LA CORRUPTION ET POUR L'INTEGRITE.....	48
<i>Stratégie de lutte contre la corruption et mise en œuvre</i> .....	48
<i>Mesures de gestion des risques pour les secteurs propices à la corruption</i> .....	49
<i>Gestion des opérations d'infiltration et des contacts avec les informateurs et les témoins</i> .....	51
<i>Principes déontologiques et règles de conduite</i> .....	51
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS DE TRAVAIL.....	54
<i>Procédure de nomination</i> .....	55
<i>Évaluation des performances, promotions à un échelon supérieur et mutations</i> .....	57
<i>Salaires et avantages</i> .....	59
CONFLITS D'INTERETS .....	60
INTERDICTION OU RESTRICTION DE CERTAINES ACTIVITES.....	61
<i>Incompatibilités, activités extérieures et restrictions applicables après la cessation de fonction</i> .....	61
<i>Cadeaux</i> .....	62

<i>Utilisation abusive des ressources publiques</i> .....	63
<i>Contacts avec les tiers et informations confidentielles</i> .....	63
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS .....	63
<i>Obligations de déclaration</i> .....	63
<i>Mécanismes de contrôle</i> .....	64
CONTROLE ET APPLICATION DE LA LOI .....	66
<i>Surveillance et contrôle internes</i> .....	66
<i>Surveillance et contrôle externes</i> .....	66
<i>Système de gestion des plaintes</i> .....	66
OBLIGATIONS DE SIGNALEMENT ET PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE.....	67
<i>Obligations de signalement</i> .....	67
<i>Protection des lanceurs d'alerte</i> .....	68
PROCEDURE REPRESSIVE ET SANCTIONS .....	69
<i>Sanctions disciplinaires et administratives</i> .....	69
<i>Procédures pénales et immunité</i> .....	71
<i>Statistiques</i> .....	71
<b>VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI</b> .....	<b>72</b>

## I. RÉSUMÉ

1. Le présent rapport évalue l'efficacité du cadre mis en place en Bulgarie pour prévenir et combattre la corruption parmi les personnes chargées de hautes fonctions exécutives (Premier ministre, ministres, secrétaires d'État, conseillers politiques, ci-après les « PHFE ») et parmi les membres de la police (fonctionnaires du ministère de l'Intérieur ayant des fonctions de maintien de l'ordre). Il vise à soutenir les efforts du pays pour construire une base solide afin de prévenir la corruption en renforçant la transparence, l'intégrité et la responsabilité dans la vie publique, conformément aux normes du GRECO.

2. Le cadre anticorruption de la Bulgarie repose principalement sur la loi relative à la lutte contre la corruption et à la confiscation des biens acquis illégalement en vigueur depuis 2018 et qui contient des dispositions sur les exigences de transparence et d'intégrité applicables aux agents publics, ainsi que sur le cadre institutionnel permettant de superviser la mise en œuvre. Au moment de l'adoption du présent rapport, la loi anticorruption et le dispositif institutionnel des organes spécialisés étaient en cours de réforme.

3. Le pouvoir exécutif en Bulgarie est exercé par le Conseil des ministres, dirigé par le Premier ministre. Afin de fournir une réponse viable et efficace à la corruption, un certain nombre de questions clés doivent être abordées en ce qui concerne les PHFE en Bulgarie. Le cadre d'intégrité applicable aux agents publics ne couvre pas suffisamment les PHFE: aucun code d'éthique ne s'applique à eux, et il n'existe aucune sensibilisation aux questions d'intégrité, ni aucun mécanisme établi de conseil confidentiel sur les questions d'éthique. L'absence de règles sur l'interaction des PHFE avec les lobbyistes et autres tiers cherchant à influencer les politiques gouvernementales ne rend guère service à la transparence et à la responsabilité de l'exécutif vis-à-vis du public. Bien que les déclarations de propriété, de biens et d'intérêts soient soumises par les PHFE et qu'une autorité chargée de les vérifier soit en place, la vérification est inefficace car elle se limite à une analyse documentaire et à un recoupement avec les informations contenues dans d'autres bases de données de l'État. Une transparence accrue concernant tous les membres des cabinets politiques, leur rémunération et leurs activités annexes, etc. semble nécessaire. Un facteur clé pour accroître la confiance du public serait de prévenir l'impunité au plus haut niveau de l'exécutif en améliorant l'efficacité de la réponse de la justice pénale aux délits de corruption impliquant des PHFE.

4. En ce qui concerne les services répressifs, il convient de noter que la police et le ministère de l'Intérieur sont étroitement liés et que le ministre de l'Intérieur dispose de pouvoirs étendus sur la police. L'indépendance opérationnelle de la police doit être renforcée afin d'éviter toute influence politique induite sur ses actions. Aucune stratégie de lutte contre la corruption n'est actuellement en place pour la police, et une cartographie complète des risques de corruption dans les différentes structures de la police fait également défaut. Les dispositions relatives à l'éthique et à l'intégrité applicables aux agents de police doivent être regroupées dans un code d'éthique complet, qui devrait couvrir en détail toutes les questions d'intégrité pertinentes, telles que les conflits d'intérêts, les cadeaux, les contacts avec des tiers, les activités extérieures, le traitement des informations confidentielles, etc. Des questions telles que le parrainage de la police ainsi que les cadeaux et avantages offerts aux policiers doivent être réglementées en détail. En outre, les questions d'éthique et d'intégrité doivent être davantage ciblées lors de la formation initiale et continue, y compris en ce qui

concerne les fonctionnaires de haut rang. Il est également essentiel de veiller à ce que les procédures de promotion au sein de la police soient suffisamment transparentes et fondées sur le mérite. Une législation complète doit être introduite pour assurer une protection efficace des lanceurs d'alerte, car les dispositions actuelles ne prévoient qu'une protection subsidiaire, principalement dans le cadre de procédures pénales.

## **II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE**

5. La Bulgarie a rejoint le GRECO en 1999 et a fait l'objet d'une évaluation dans le cadre des premier (septembre 2001), deuxième (décembre 2004), troisième (octobre 2009) et quatrième (octobre 2014) cycles d'évaluation. Les Rapports d'évaluation pertinents, ainsi que les Rapports de conformité qui ont suivi peuvent être consultés sur le site web du GRECO ([www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco)). Ce Cinquième Cycle d'Évaluation a été lancé le 1<sup>er</sup> janvier 2017<sup>1</sup>.

6. Le présent rapport a pour but d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités bulgares pour prévenir la corruption et promouvoir l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs. Il présente une analyse critique de la situation, non sans passer en revue les efforts consentis par les parties prenantes concernées et les résultats obtenus. Il met en évidence les lacunes éventuelles et formule des recommandations en vue d'améliorations. Conformément à la pratique du GRECO, les recommandations sont adressées à la Bulgarie par l'intermédiaire du chef de sa délégation au GRECO, les autorités de ce pays devant déterminer les institutions et/ou les organes nationaux chargés de prendre les mesures requises. La Bulgarie devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations contenues dans le présent rapport dans un délai de 18 mois suivant son adoption.

7. Pour préparer le présent rapport, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après « l'EEG ») a s'est rendue en Bulgarie du 30 mai au 3 juin 2022. Les réponses des autorités nationales au Questionnaire d'évaluation ([GRECO\(2016\)19](#)), ainsi que d'autres informations émanant notamment de la société civile ont également été prises en considération. L'EEG était composée de : Mme Panagiota VATIKALOU, Présidente du Tribunal de première instance de Chania (Grèce), Mme Mari-Liis SOOT, Cheffe de la division de l'analyse à la Direction de la police judiciaire du ministère de la Justice (Estonie), M. Carlos PEREIRA, Inspecteur en chef, Unité nationale anticorruption, police judiciaire (Portugal) et de M. Dražen Jelenić, Procureur général adjoint (Croatie). L'EEG a également bénéficié de l'aide de M. David DOLIDZE et de M. Ylli PECO du secrétariat du GRECO.

8. L'EEG s'est entretenue avec le vice-ministre de la Justice, le vice-ministre de l'Intérieur, le Secrétaire général et d'autres représentants de l'administration présidentielle, avec des représentants du cabinet du Premier ministre et avec des membres de la Commission sur la lutte contre la corruption et la confiscation des biens acquis illégalement. Elle s'est également entretenue avec des représentants de l'administration du Conseil des ministres, avec la ministre de la Justice, le ministre de l'Intérieur, le ministre des Finances, le bureau du Procureur général, la Cour des comptes, le bureau du Défenseur des droits et l'Institut de

---

<sup>1</sup> Pour plus d'informations sur la méthodologie, veuillez consulter le questionnaire d'évaluation disponible sur le [site web](#) du GRECO.

l'administration publique. Enfin, l'EEG a rencontré des représentants des syndicats de police, d'organisations de la société civile et des journalistes d'investigation.

### III. CONTEXTE

9. La Bulgarie est membre du GRECO depuis 1999. Elle a déjà fait l'objet de quatre cycles d'évaluation portant sur divers thèmes en rapport avec la prévention et la répression de la corruption. Dans l'ensemble, la Bulgarie a mis en œuvre 100 % des recommandations pour le premier et le deuxième cycles d'évaluation, 70 % pour le troisième cycle et 84 % pour le troisième cycle<sup>2</sup>.

10. Le pays a obtenu un score de 42 points sur 100 (deux points de moins qu'en 2020) dans l'indice de perception de la corruption de Transparency International et se classe ainsi au 78<sup>e</sup> rang sur 180. Selon le Baromètre global de la corruption 2021 de Transparency International, 48 % des personnes interrogées en Bulgarie estiment que la corruption a progressé au cours des 12 derniers mois et 19 % des personnes ont déclaré avoir versé un pot-de-vin pour accéder à des services publics sur la même période. En outre, 90 % des personnes interrogées estiment que la corruption au sein du gouvernement est un sérieux problème et plus des deux tiers (68 %) pensent que les entreprises contrôlent le gouvernement. Près de 67 % des Bulgares interrogés considèrent que leur gouvernement « fait mal son travail » dans la lutte contre la corruption. L'eurobaromètre spécial sur la corruption 2019 de la Commission européenne montre que 80 % des personnes interrogées considèrent que la corruption est « généralisée » en Bulgarie (moyenne dans l'UE - 71 %) et 51 % affirment que la corruption a « progressé » au cours des trois dernières années (moyenne de l'UE - 42 %).

11. Les allégations de corruption endémique ont fait partie des raisons invoquées lors des importantes manifestations publiques<sup>3</sup> qui ont débuté le 9 juillet à Sofia et dans d'autres villes de la Bulgarie. Après 282 jours de protestations, l'Assemblée nationale a accepté, le 16 avril 2021, la démission du Premier ministre, qui a été suivie par trois élections législatives en avril, juillet et novembre 2021. Aucun parti n'a obtenu une majorité suffisante lors des deux premières élections pour former un gouvernement et le troisième scrutin a abouti à un gouvernement de coalition qui a fait de la lutte contre la corruption l'une de ses priorités absolues<sup>4</sup>. Le 17 mars 2022, l'ancien Premier ministre ainsi que plusieurs autres hauts fonctionnaires ont été interpellés par la police dans le cadre d'une enquête menée par le Bureau du procureur général européen (BPGÉ), puis remis en liberté le lendemain, aucune charge n'ayant été retenue contre eux<sup>5</sup>. En juin 2022, le gouvernement de coalition a dû

---

<sup>2</sup> Ces chiffres reflètent la situation concernant la mise en œuvre des recommandations du GRECO au moment de la clôture officielle des procédures de conformité. Par conséquent, il se pourrait que le pays ait mis en œuvre les recommandations en suspens ultérieurement.

<sup>3</sup> Pour de plus amples informations, voir les articles de presse sur les protestations et leur origine : <https://www.euronews.com/my-europe/2020/07/18/explainer-why-is-bulgaria-engulfed-in-daily-anti-government-protests>; <https://www.dw.com/en/bulgaria-radev-raids-protests/a-54120080>; <https://www.euronews.com/my-europe/2020/09/02/bulgaria-unrest-voices-from-protests-demand-to-be-heard-in-brussels>

<sup>4</sup> Pour de plus amples informations, voir les articles de presse sur le gouvernement de coalition constitué à la suite des élections de novembre 2021 et ses priorités : <https://www.reuters.com/world/europe/bulgarias-centrist-pp-party-seals-deal-coalition-government-2021-12-10/>

<sup>5</sup> Pour de plus amples informations, voir les articles de presse sur la détention et la libération de l'ancien Premier ministre et des autres hauts fonctionnaires : <https://www.reuters.com/world/europe/police-detain-bulgarias-former-pm-borissov-blackmail-investigation-2022-03-18/>

démissionner après le vote de défiance à l'Assemblée nationale et, aucun autre parti n'étant en mesure de former un gouvernement, un gouvernement intérimaire a été mis en place.. Des élections parlementaires anticipées ont eu lieu le 2 octobre 2022 et la 48<sup>e</sup> Assemblée nationale a tenu sa première session le 19 octobre 2022<sup>6</sup>.

12. Selon plusieurs rapports et enquêtes publiés par différentes organisations, l'absence de réponse efficace de la justice pénale à la corruption à un haut niveau est régulièrement pointée comme l'une des principales lacunes du système de lutte contre la corruption en Bulgarie<sup>7</sup>. Il n'est donc pas surprenant que l'une des priorités de la Stratégie nationale anticorruption 2021-2027 soit axée sur la lutte contre les délits liés à la corruption ; le Plan pour la reprise et la résilience de la Bulgarie, approuvé par la Commission européenne en avril 2022, contient des « *mesures en faveur d'une responsabilité accrue du procureur général et de ses substituts* », qui englobent la déclaration annuelle réelle des enquêtes et condamnations dans les affaires de corruption, en indiquant le nombre d'affaires de corruption à un haut niveau, le nombre de condamnations et d'acquittements, etc. Ce rapport étudie certains obstacles auxquels se heurte l'efficacité de la réponse apportée par la justice pénale à la corruption lorsque des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif sont concernées.

13. Enfin, la liberté de la presse est jugée fragile et instable en Bulgarie<sup>8</sup>. Le fait que la presse soit largement tributaire des revenus de la publicité, l'État détenant une participation majoritaire, et le manque de transparence dans la répartition du financement aux médias sont des moyens supplémentaires d'exercer une influence sur la communication de l'information. Les journalistes d'investigation qui couvrent la criminalité organisée et la corruption sont fréquemment la cible de campagnes négatives, de poursuites stratégiques contre la participation du public (SLAPPs)<sup>9</sup>, de menaces et parfois d'agressions physiques, cependant qui ne semblent pas être suivies de réponses juridiques et politiques adéquates de la part des autorités. Si le cadre réglementaire de protection des journalistes semble en place, il manque des outils efficaces pour protéger les médias contre les violations de la liberté de la presse.

#### **IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DU GOUVERNEMENT CENTRAL (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF)**

##### **Système de gouvernement et hautes fonctions de l'exécutif**

*Le Président*

---

<sup>6</sup> <https://bnr.bg/en/post/101718432/>

<sup>7</sup> Rapport 2022 de la Commission européenne sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Bulgarie, pages 15-16 (en anglais uniquement)  
[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/10\\_1\\_193975\\_coun\\_chap\\_bulgaria\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/10_1_193975_coun_chap_bulgaria_en.pdf)

<sup>8</sup> <https://rsf.org/en/country/bulgaria> - Classement mondial de la liberté de la presse de Reporters sans frontières.

<sup>9</sup> Voir notamment le rapport intitulé "SLAPPs against journalists in Europe", publié en mars 2022, accessible via le lien suivant (en anglais) : <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2022/03/A19-SLAPPs-against-journalists-across-Europe-Regional-Report.pdf>

14. La Bulgarie est une république dotée d'un régime parlementaire (article premier, paragraphe 1 de la Constitution de la Bulgarie) et le chef de l'État est le président (article 92, paragraphe 1 de la constitution)<sup>10</sup>, qui représente l'État dans les relations internationales et qui est le commandant en chef des forces armées (premier paragraphe de l'article 100 de la constitution). Le président de la Bulgarie est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans (renouvelable une fois) à la majorité simple des voix exprimées au premier tour si plus de la moitié de l'électorat a pris part aux élections, ou par une majorité des voix entre les deux premiers candidats présents au second tour. Le président et le vice-président ne peuvent pas être membres de l'Assemblée nationale (Parlement), ne peuvent pas exercer d'autres fonctions économiques, publiques ou au service de l'État, ni être membres de la direction d'un parti politique (article 95, paragraphe 2 de la constitution).

15. Les pouvoirs et prérogatives du président (articles 98 à 103 de la constitution) sont notamment les suivants : il fixe la date des référendums ; il adresse des messages au peuple et à l'Assemblée nationale ; il signe les accords internationaux ; il promulgue les lois adoptées par l'Assemblée nationale ; sur proposition du Conseil des ministres, il définit les limites des chefs-lieux des unités administratives et territoriales ; il nomme et relève de leurs fonctions les fonctionnaires d'État ; il décerne des ordres et des médailles ; il ordonne l'acquisition, le rétablissement, la perte et la déchéance de la nationalité bulgare ; il accorde le droit d'asile ; il exerce le droit de grâce ; il procède à l'annulation des créances irrécouvrables de l'État, etc. Après consultation avec les groupes parlementaires, le président charge le candidat à la fonction de Premier ministre (« ministre-président ») désigné par le parti qui détient le plus grand nombre de sièges à l'Assemblée nationale de former un gouvernement. S'il n'y parvient pas, le président peut nommer un gouvernement provisoire, dissoudre l'assemblée et prévoir de nouvelles élections. Le président préside également le Conseil consultatif de sécurité nationale et proclame la mobilisation générale ou partielle sur proposition du Conseil des ministres. Lorsque l'Assemblée nationale n'est pas en session, il peut également déclarer l'état de guerre, la loi martiale ou tout autre état d'urgence, cette déclaration devant être approuvée par l'Assemblée nationale.

16. Le président promulgue des décrets qui doivent être contresignés par le Premier ministre ou le ministre concerné<sup>11</sup>. Pour ce qui est de ses relations avec l'Assemblée nationale, le président peut exercer son droit de veto pour bloquer un projet de loi, et le renvoyer, arguments à l'appui, devant l'Assemblée pour qu'il fasse l'objet de nouveaux débats. Une majorité de plus de la moitié des membres de l'Assemblée est requise pour lever le veto présidentiel, le président étant alors tenu de promulguer la loi dans un délai de sept jours après sa réception.

17. Le GRECO a décidé que les chefs d'État seraient couverts par le 5<sup>e</sup> Cycle d'évaluation au titre de la thématique « gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) » lorsqu'ils/elles participent activement et régulièrement au développement et/ou à l'exercice

---

<sup>10</sup> Le 21 novembre 2021, M. Rumen RADEV a été réélu président de la Bulgarie pour un second mandat ; la cérémonie de prestation de serment devant l'Assemblée nationale s'est déroulée le 19 janvier 2022.

<sup>11</sup> À l'exception des décrets présidentiels par lesquels le président nomme un gouvernement provisoire, désigne un candidat aux fonctions de Premier ministre, dissout le parlement, renvoie un projet de loi devant le parlement pour un nouveau débat, détermine l'organisation et le fonctionnement des services relevant de la présidence et en nomme le personnel, fixe la date des élections et des référendums et promulgue les lois.

de fonctions gouvernementales ou conseillent le gouvernement sur l'exercice de telles fonctions. Ces dernières peuvent comprendre la définition et la mise en œuvre de politiques, l'application de lois, la proposition et/ou la mise en œuvre de lois, l'adoption et la mise en œuvre de règlements/décrets normatifs, la prise de décisions sur les dépenses publiques et la prise de décisions sur la nomination de personnes à de hautes fonctions de l'exécutif.

18. Selon les renseignements communiqués par les autorités, qui ont été confirmés par différents interlocuteurs lors de la visite sur place, l'EEG note que le président de la Bulgarie exerce des fonctions protocolaires/représentatives et qu'il ne prend pas activement part à l'exercice de fonctions gouvernementales au niveau de la branche exécutive du pouvoir. Le président n'a pas d'initiative législative individuelle au parlement et ses décisions exécutives reposent, pour l'essentiel, sur une proposition ou nécessitent l'approbation du Premier ministre, du ministre de tutelle concerné ou de l'Assemblée nationale. Le président n'a pas non plus de cabinet politique ; les secrétaires de l'administration présidentielle sont chargés de l'administration spéciale afin d'aider le président dans l'exécution de ses fonctions et ne relèvent pas de la catégorie des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif. Les décrets présidentiels sont principalement des actes juridiques simples, qui expirent après avoir été appliqués. Par conséquent, le GRECO conclut que le Président de la République de la Bulgarie, de par ses fonctions, n'entre pas dans la catégorie des « personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif ».

### *Le Gouvernement*

19. En Bulgarie, le Conseil des ministres (le gouvernement) est l'organe principal du pouvoir exécutif. Le Conseil des ministres, dirigé par le Premier ministre et composé des vice-premiers ministres et des ministres, est un organe central collégial du pouvoir exécutif qui a des compétences générales. Le Premier ministre dirige et coordonne la politique générale du gouvernement et en porte la responsabilité. Il/elle nomme et relève de leurs fonctions les vice-premiers ministres (Article 108, paragraphe 2, Constitution, Article 23, paragraphe 6, Loi sur l'administration). Chaque membre du gouvernement dirige un ministère et est responsable de ses actes. Au moment de la visite sur place, la composition du cabinet était la suivante : un Premier-ministre, cinq vice-premiers ministres dont : 1. Un Vice-Premier ministre chargé des fonds européens et ministre des finances, 2. Un Vice-Premier ministre chargé de la bonne gouvernance, 3. Un Vice-Premier ministre chargé de l'économie et de l'industrie et un ministre de l'économie et de l'industrie, 4. Un Vice-Premier ministre chargé du développement régional et des travaux publics et un ministre du développement régional et des travaux publics, et 5. Un Vice-Premier ministre chargé des politiques climatiques et enfin un ministre de l'Environnement et des Eaux. Le gouvernement comprenait au total 20 ministres, dont cinq femmes. À cet égard, le GRECO attire l'attention sur la [Recommandation Rec \(2003\)3 du Comité des ministres sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision publique et politique](#), selon laquelle la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique est définie comme une représentation d'au moins 40 % de chacun des deux sexes dans tout organe de prise de décision dans la vie politique et publique.

20. Les décisions du Conseil des ministres sont prises à la majorité simple avec un quorum d'au moins la moitié des membres, qu'il s'agisse d'actes normatifs ou de tout autre acte

administratif. Les vice-ministres peuvent prendre part aux réunions et s'exprimer, mais ils n'ont pas de droit de vote et ils ne sont pas pris en compte dans le calcul du quorum. Les ministres sont responsables de l'élaboration des projets d'actes législatifs relevant de la compétence du gouvernement dans leurs domaines respectifs. Les projets d'acte sont soumis pour examen au ministre chargé des Relations publiques qui sont réglementées. Le ministre est un organe central du pouvoir exécutif qui a une compétence particulière et dirige un ministère distinct. Il dirige, coordonne et contrôle la mise en œuvre des politiques publiques conformément aux pouvoirs qui lui sont conférés. Il peut déléguer ses pouvoirs à un vice-premier ministre (Article 26, paragraphe 2, de la Loi sur l'administration).

21. L'Assemblée nationale élit le Premier ministre et met fin à ses fonctions, et élit, sur proposition de ce dernier, les membres du gouvernement. Elle procède également à des changements dans la composition du gouvernement sur proposition du Premier ministre (article 84, paragraphes 6 et 7 de la constitution). Elle crée, transforme et supprime des ministères sur proposition du Premier ministre.

22. Tous les membres du Conseil des ministres sont responsables devant l'Assemblée nationale, ce qui se concrétise par le contrôle parlementaire et l'audition directe des membres du gouvernement par l'Assemblée nationale ou par le biais des commissions et d'enquêtes parlementaires. Les ministres font rapport à l'Assemblée nationale et au Premier ministre. Il est possible d'instituer des agences publiques qui dépendent directement du Conseil des ministres afin d'élaborer et de mettre en œuvre une politique pour laquelle aucun ministère n'a été créé. Au niveau des ministères, des agences exécutives peuvent être créées pour offrir des services administratifs aux personnes physiques et morales ainsi que pour mettre en œuvre les activités et services fournis par les autorités publiques et l'administration.

#### *Autres personnes chargées de hautes fonctions exécutives*

23. Outre les membres du gouvernement, les personnes exerçant fonctions suivantes sont considérées comme des personnes nommées à des postes politiques les libérant de leurs fonctions respectives pendant la durée de leur mandat.

- Les directeurs des cabinets du Président de la République, du Premier ministre, des vice-premiers ministres et des ministres ;
- Le secrétaire général du Président de la République et le secrétaire général du Conseil des ministres (gouvernement) ;
- Les secrétaires généraux/secrétaires administratifs de l'administration centrale du gouvernement.

24. Le Premier ministre, les vice-premiers ministres et les ministres dirigent leurs cabinets respectifs, qui sont placés sous leur autorité directe (articles 27 et 28 [1-4] de la Loi sur l'administration). Le Premier ministre, les vice-premiers ministres et les ministres constituent leurs propres cabinets politiques, placés sous leur autorité directe (article 28 de la Loi sur l'administration). Les membres du cabinet politique du Premier ministre sont nommés par

décret du Premier ministre. Les membres des cabinets politiques des ministres (à l'exception des vice-ministres) sont nommés par leurs ministres respectifs. La composition des cabinets politiques des vice-premiers ministres, le nombre et le type de postes des employés des cabinets politiques, ainsi que les principales tâches des conseillers sont déterminés par le Règlement d'organisation du Conseil des ministres et de son administration (ci-après « Règlement du Conseil des ministres », modifié en dernier lieu le 20 mai 2022). Les membres du cabinet politique du vice-premier ministre sont nommés par les vice-premiers ministres respectifs. Un cabinet politique est une structure organisationnelle exerçant des fonctions de conseil, de contrôle et d'analyse des informations, qui aide l'organe exécutif concerné à définir et à mener les politiques gouvernementales relevant de sa sphère de compétences. Pour mettre en œuvre le programme du Conseil des ministres, les cabinets politiques proposent aux organes exécutifs des priorités stratégiques, des objectifs et des décisions en rapport avec leurs compétences et suivent leur mise en œuvre. Les cabinets politiques organisent également les relations de leurs organes exécutifs respectifs avec les autres entités de l'État et avec le public.

25. Le cabinet politique du Premier ministre comprend le directeur de cabinet, le porte-parole, le secrétaire parlementaire et le directeur du service des relations publiques (article 28, paragraphe 2 de la Loi sur l'administration) ainsi que des conseillers, des experts et des assistants. Les cabinets politiques des vice-premier-ministres comprennent actuellement le chef de cabinet, des conseillers, des experts et des assistants (article 19 du règlement du Conseil des ministres). Les cabinets politiques des ministres comprennent les vice-ministres, le chef de cabinet, le secrétaire parlementaire, le chef de l'unité des relations publiques, les conseillers, les experts et les assistants techniques. Exceptionnellement, le cabinet politique du ministre des Affaires étrangères comprend également un porte-parole.

26. Le recrutement des membres des cabinets politiques est laissé à la discrétion du Premier ministre/des vice-premiers ministres et des ministres. Selon l'article 28, paragraphe 5, de la Loi sur l'administration, les membres et le personnel des cabinets politiques exercent leurs fonctions sur la base d'un contrat de travail conclu avec l'autorité dont dépend leur cabinet politique. Les contrats conclus avec des membres des cabinets politiques sont résiliés à la discrétion de l'autorité exécutive concernée (le Premier ministre, les vice-premiers ministres et les ministres) ou bien s'il est mis fin au mandat de cette dernière. Le pouvoir exécutif peut déléguer au chef de cabinet des pouvoirs particuliers relatifs au recrutement des membres, conseillers, experts et assistants techniques du cabinet politique, à l'exception de la résiliation de leur contrat et des sanctions disciplinaires.

27. Conformément à l'article 28, paragraphe 3 de la Loi relative à l'administration, la composition des cabinets politiques des vice-premiers ministres, ainsi que le nombre et le type de postes de fonctionnaires dans les cabinets politiques, sont fixés par le Règlement du Conseil des ministres. L'EEG note que l'annexe n° 3 du Règlement du Conseil des ministres indique un nombre total d'employés dans l'administration du Conseil des ministres, y compris ceux des cabinets politiques du Premier ministre et des vice-Premiers ministres. En outre, le

nombre de membres des cabinets politiques des ministres est défini dans leurs règlements respectifs<sup>12</sup>.

28. Conformément aux articles 16 à 19 du règlement du Conseil des ministres, tous les membres des cabinets politiques, y compris les conseillers et les experts, exercent des fonctions clés au sein de l'exécutif, qui influencent directement ou indirectement les décisions prises par ces organes exécutifs<sup>13</sup> ; par conséquent, aux fins de la présente évaluation, l'EEG estime qu'ils entrent dans la catégorie des « personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif », à savoir le Premier ministre, les ministres et les membres des cabinets politiques, y compris les conseillers et les experts.

29. Parallèlement à leurs fonctions politiques, les secrétaires généraux des différents organes de l'exécutif (Conseil des ministres, ministères, etc.) jouent un rôle fondamental dans l'élaboration et la mise en œuvre des hautes fonctions exécutives de l'administration centrale<sup>14</sup>. L'article 8, paragraphe 3 de la Loi sur l'administration stipule qu'un secrétaire principal est nommé par l'organe concerné. Les secrétaires généraux sont considérés comme des personnes occupant des postes de direction dans la fonction publique. Par conséquent, ils sont recrutés conformément aux dispositions de la Loi sur les fonctionnaires, par le biais d'une procédure de recrutement par concours (articles 10 et 10b de la Loi sur les fonctionnaires). Compte tenu de leur rôle de premier plan dans l'organisation des travaux et dans le processus décisionnel des organes de l'exécutif, l'EEG estime que les secrétaires

---

<sup>12</sup> Ainsi, le règlement du Conseil des ministres indique que le cabinet politique du Premier ministre peut compter jusqu'à 17 membres, le règlement intérieur du ministère de la Justice stipule que le cabinet politique du ministre ne peut être composé de plus de huit membres, et le règlement intérieur du ministère des Finances prévoit un cabinet politique de 19 membres.

<sup>13</sup> Plus précisément, le directeur de cabinet du Premier ministre bulgare élabore le programme du Premier ministre ; organise les relations du Premier ministre avec les membres du Conseil des ministres, les autres organes de l'État, les collectivités locales et avec les dirigeants des organisations politiques et publiques et les citoyens ; organise les réunions du cabinet politique ; assure la coordination des travaux du cabinet politique du Premier ministre avec les cabinets politiques des ministres ; dirige les travaux des conseillers, des experts et des assistants techniques du cabinet politique. Par ailleurs, les conseillers et les experts du cabinet politique du Premier ministre recueillent, résument et analysent les informations nécessaires à la planification stratégique et à l'élaboration des politiques gouvernementales ; ils supervisent et élaborent des analyses relatives à la mise en œuvre du programme du gouvernement ; ils rédigent des rapports, des analyses, des avis d'experts et d'autres documents sur les questions examinées par le cabinet politique du Premier ministre. Un conseiller du cabinet politique du Premier ministre fait aussi fonction de secrétaire du Conseil consultatif de sécurité. Des fonctions similaires sont exercées par les membres des cabinets politiques des vice-premiers ministres. En outre, le paragraphe 3 de l'article 19 stipule que les conseillers et les experts du cabinet politique recueillent, résument et analysent les informations et élaborent des projets de décisions politiques dans des domaines coordonnés par les vice-premiers ministres respectifs ; ils rédigent des rapports, des analyses, des avis d'experts et d'autres documents sur des questions coordonnées par les vice-premiers ministres concernés.

<sup>14</sup> Selon l'article 8 de la loi relative à l'administration, la direction administrative d'un organe du pouvoir de l'État doit être confiée à un secrétaire général ou un secrétaire municipal, selon le cas. Un secrétaire général a en charge l'administration, notamment le contrôle et la coordination des services administratifs afin de s'assurer de leur conformité aux instruments statutaires et aux lignes directrices légales de l'organe [compétent] du pouvoir de l'État et il est responsable de la planification et des rapports sur la mise en œuvre des objectifs annuels de l'administration.

généraux entrent dans la catégorie des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif et qu'ils sont considérés comme tels aux fins de ce rapport.

30. Outre les personnes nommées à des postes politiques, chaque ministère et organe public de l'exécutif recourt à des employés de l'administration publique qui sont des fonctionnaires dont le recrutement et les conditions d'emploi sont régis par la Loi sur les fonctionnaires, la Loi sur l'administration, le Code du travail, etc. Il est rappelé que les fonctionnaires ont déjà été évalués dans le cadre du Deuxième Cycle d'évaluation du GRECO et qu'ils ne sont pas considérés comme des PHFE.

### *Contrôle et divulgation publique*

31. En ce qui concerne le contrôle préalable aux nominations à des postes politiques, certaines orientations relatives aux critères à respecter pour la nomination de membres de cabinets politiques peuvent être tirées de l'accord de coalition conclu en décembre 2021<sup>15</sup> entre les quatre partis formant la coalition alors au pouvoir. Ces orientations prévoyaient notamment l'approbation préalable de l'administration fiscale nationale et du service de la sécurité nationale, un casier judiciaire vierge, l'absence de requête pendante devant un tribunal, l'absence de dettes des candidats à des nominations ou d'entreprises leur appartenant à l'égard d'organismes publics, etc. Cependant, l'accord ne donnant lieu qu'à une obligation politique, limitée à ses membres, à la durée du gouvernement composé de ces personnes n'est plus en vigueur. Aucune disposition juridique n'a été mise en place à cet égard. **C'est pourquoi le GRECO recommande que des règles relatives aux incompatibilités et au contrôle fondées sur des critères d'intégrité soient introduites pour l'emploi des personnes recrutées à la discrétion du gouvernement central pour donner des conseils aux personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif, ou exercer des fonctions analogues.**

32. En ce qui concerne la divulgation publique de l'identité des membres des cabinets politiques, l'EEG a été informée que les noms des conseillers politiques du Premier ministre sont publics et que le Conseil des ministres a donné instruction aux ministères de publier la composition de leurs cabinets politiques respectifs. On ignore cependant si tous les ministères respectent systématiquement cette instruction. En ce qui concerne les salaires, leur fourchette pour certains membres de cabinets politiques est publique, mais les salaires spécifiques ne sont divulgués que sur demande. Les activités annexes des membres du cabinet (lorsqu'ils exercent de telles activités) ne semblent pas être divulguées au public.

33. **Le GRECO recommande de réglementer la publication d'informations actualisées en permanence sur les noms, les fonctions et les rémunérations - ainsi que les activités annexes, le cas échéant - des membres des cabinets politiques exerçant des fonctions**

---

<sup>15</sup> L'accord de coalition 2021-2025 de la République de Bulgarie conclu entre les partis politiques qui ont formé le gouvernement de la Bulgarie à la suite des élections générales du 14 novembre 2021 a été publié en ligne le 10 décembre 2021. Cet accord définit notamment les priorités politiques ainsi que les objectifs à court et moyen terme dans les domaines politiques clés et les moyens pour y parvenir. L'un des principaux objectifs de l'Accord était de faire sorte que la Bulgarie soit « le pays qui se pose en modèle en matière de réussite de la lutte contre la corruption ».

**exécutives de haut niveau, d'une manière qui permette un accès facile et approprié du public en ligne.**

*Statut et rémunération des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif*

34. Le montant de la rémunération du Premier ministre, des vice-premiers ministres et des ministres est fixé par la décision du Conseil des ministres n° 240 du 6 décembre 1990 sur la détermination des rémunérations des personnes occupant de hautes fonctions au sein des organes de l'État. Le salaire des membres du cabinet politique autres que les chefs ne dépasse pas 4 100 BGN (2 050 EUR) (le salaire du porte-parole du gouvernement et du secrétaire parlementaire du bureau du Premier ministre étant le plus élevé). Le salaire maximum des conseillers du cabinet du Premier ministre et des cabinets des ministres est respectivement de 3 250 BGN (1 625 EUR) et de 2 800 BGN (1 400 EUR). Actuellement, les salaires mensuels de base des personnes chargées de fonctions exécutives supérieures sont les suivants :

<b>Personnes exerçant des fonctions de direction</b>	<b>Salaire de base (T3 2022)</b>
Premier ministre	BGN 7975.00 (EUR 4080)
Vice-premier ministre	BGN 7547.00 (EUR 3860)
Ministres	BGN 6946.00 (EUR 3550)
Chef de cabinet du Premier ministre	BGN 6251.40 (EUR 3200)
Chefs de cabinet des vice-premiers ministres	BGN 5972.95 (EUR 3050)
Chefs de cabinet des ministres	BGN 5621.60 (EUR 2870)

35. La législation bulgare ne prévoit pas de régime fiscal particulier pour les PHFE. Les fonctionnaires, y compris les PHFE, peuvent louer des logements, des garages et des places de stationnement appartenant à l'État dans des propriétés louées à des agences gouvernementales<sup>16</sup>. La législation bulgare ne prévoit pas d'avantages ni de privilèges pour les PHFE qui ont cessé leurs fonctions ou en ont été relevées.

36. Les règlements du Conseil des ministres autorisent le Premier ministre, les vice-premiers ministres, les directeurs des cabinets politiques et le secrétaire général du Conseil des ministres à engager des dépenses pour frais de représentation<sup>17</sup> prévues dans le budget du Conseil des ministres. Des dépenses analogues sont prévues pour les ministres dans les budgets de leurs ministères respectifs. Le montant de ces dépenses est généralement limité à 250 BGN (environ 125 EUR) par mois, les demandes étant adressées à la Direction du protocole gouvernemental du Conseil des ministres.

<sup>16</sup> Conformément au chapitre 3 intitulé « Location de biens immobiliers - propriété privée de l'État » du règlement d'application de la loi relative à la propriété de l'État.

<sup>17</sup> Article 27, paragraphes 2 et 3 du règlement du Conseil des ministres.

## **Politique d'intégrité et de lutte contre la corruption, cadre réglementaire et institutionnel**

### *Politique d'intégrité et de lutte contre la corruption*

37. Les mesures législatives et institutionnelles de prévention et de lutte contre la corruption, notamment en ce qui concerne les PHFE, sont prévues par la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la corruption 2021-2027 de la République de Bulgarie (ci-après « la Stratégie nationale anticorruption ») adoptée par le Conseil des ministres le 19 mars 2021. Elle s'appuie sur la précédente stratégie nationale de prévention et de lutte contre la corruption pour 2015-2020<sup>18</sup>. La stratégie anticorruption comprend sept grandes priorités, qui comportent chacune un ensemble de mesures spécifiques. Elle s'accompagne d'une feuille de route pour la mise en œuvre, qui définit les actions nécessaires à l'application de chacune des mesures en fonction des priorités correspondantes, les indicateurs de performance, les institutions responsables et participantes, le financement et les délais de mise en œuvre. L'EEG estime que la Stratégie nationale met en évidence les lacunes et fixe les principaux objectifs à atteindre afin d'améliorer les réponses apportées à la corruption en Bulgarie. Dans l'ensemble, elle constitue une base solide pour les mesures concrètes à prendre dans ce domaine. L'EEG invite les autorités bulgares à garantir la mise en œuvre intégrale et efficace des mesures envisagées dans le cadre de la Stratégie nationale anticorruption, ainsi que l'évaluation des résultats afin de faire en sorte que le prochain document stratégique de lutte contre la corruption se fonde sur les enseignements tirés et tienne compte des nouveaux défis apparus. Une méthodologie d'analyse des risques couvrant les personnes chargées de fonctions exécutives supérieures est toutefois nécessaire à cet effet (voir les paragraphes 38-39 ci-dessous).

38. L'EEG note qu'une des mesures envisagées dans le cadre de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la corruption 2021-2027 consiste à instaurer un système efficace de contrôle de l'intégrité des fonctionnaires de l'administration qui occupent des postes présentant un risque élevé de corruption. Il s'agit de mettre en place des systèmes efficaces de contrôle de l'intégrité des fonctionnaires en poste dans ces structures et d'établir des méthodes efficaces pour évaluer les risques d'agissements corrompus. Selon le droit national (articles 30 et 32 de la Loi anticorruption), la gestion du risque de corruption doit être confiée à la Commission sur la lutte contre la corruption et la confiscation des biens acquis illégalement (ci-après « la Commission anticorruption »)<sup>19</sup>, l'Inspection générale du Conseil des ministres et des inspections. L'EEG a été informée que les travaux préparatoires sont en cours ; toutefois, l'introduction progressive de la méthodologie d'évaluation du risque de corruption pour les fonctionnaires de l'administration occupant des postes à haut risque de corruption n'est prévue que pour 2025. Bien que la stratégie nationale anticorruption soit un précieux instrument politique et que l'accord de coalition de courte durée ait suscité certains engagements politiques, l'EEG fait observer qu'à l'heure actuelle, la Bulgarie n'a pas mis en

---

<sup>18</sup> Le texte de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la corruption pour 2015-2020 (en anglais) est accessible via le lien suivant : [https://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/08/Bulgaria\\_Anti-corruption\\_strategy\\_-2015.pdf](https://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/08/Bulgaria_Anti-corruption_strategy_-2015.pdf)

<sup>19</sup> Pour mettre en œuvre la politique de l'État en matière de prévention de la corruption, recueillir, résumer et analyser les informations sur les mesures nationales de lutte contre la corruption, consulter les projets de législation sur le thème des risques éventuels de corruption, mettre en évidence et analyser les zones à risque de corruption, élaborer des méthodes d'évaluation des risques de corruption, des normes de conduite éthique et des systèmes de test d'intégrité et faciliter leur mise en œuvre.

place de méthode d'évaluation des risques dans le cadre de l'identification et de la prévention des actes de corruption, tant en ce qui concerne les PHFE que les organes de l'exécutif en général.

**39. Le GRECO recommande qu'une méthodologie d'analyse des risques couvrant les risques spécifiques en matière d'intégrité des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif soit adoptée en priorité, que cette analyse soit effectuée régulièrement et que des mesures correctrices soient intégrées dans les documents d'orientation du Conseil des ministres et des ministères sur la lutte contre la corruption.**

#### *Cadre juridique, principes éthiques et règles de conduite*

40. Le 12 janvier 2018, l'Assemblée nationale a adopté la Loi sur la lutte contre la corruption et la confiscation des biens acquis illégalement (ci-après « la Loi anticorruption ») qui est entrée en vigueur le 23 janvier 2018. La Loi anticorruption s'applique à 50 catégories de hauts fonctionnaires, dont le président, le vice-président, le Premier ministre, les vice-premiers ministres, les ministres, les vice-ministres et les directeurs de cabinets politiques (article 6, premier paragraphe de la loi). L'article 6, premier paragraphe, alinéa 26 de la Loi anticorruption stipule que le secrétaire général et le secrétaire général adjoint du ministère de l'Intérieur, ainsi que le secrétaire administratif, les directeurs généraux et les directeurs généraux adjoints, le directeur de la direction de la sécurité intérieure, les directeurs régionaux et les directeurs régionaux adjoints du ministère de l'Intérieur entrent également dans cette catégorie. Les secrétaires généraux du Conseil des ministres, de l'Assemblée nationale, du Président et des autres organes de l'administration de l'exécutif sont également considérés comme des « titulaires de hautes fonctions publiques » selon le premier paragraphe, alinéa 28 de l'article 6 de cette loi, et sont donc soumis à des obligations de transparence et de reddition de comptes conformément aux chapitres 5 et 8 de la Loi anticorruption et sont également concernés par les dispositions relatives aux sanctions administratives en vertu du chapitre 15 de cette loi.

41. En outre, en vertu de l'article 2, paragraphe 1(4) des dispositions additionnelles de la Loi anticorruption, les règles relatives aux déclarations, aux conflits d'intérêts et aux sanctions s'appliquent également aux membres des cabinets politiques autres que ceux mentionnés au premier paragraphe de l'article 6, notamment aux conseillers et aux experts des cabinets politiques.

42. Le premier code de conduite des fonctionnaires de l'administration publique a été adopté par le Conseil des ministres en 2004. Il a été remplacé par le nouveau Code de conduite des employés de l'administration publique (ci-après « le Code de conduite »), adopté par le décret n° 57 du Conseil des ministres le 2 avril 2020 et il est entré en vigueur le 8 mai 2020. Le Code de conduite régit le comportement de tous les employés de l'administration publique et des collectivités locales<sup>20</sup>, pour autant qu'ils ne soient pas soumis à une loi ou un décret spécial du Président.

---

<sup>20</sup> Le code de conduite des employés de l'administration publique, composé de sept chapitres, il énonce les principes que les employés de l'administration publique doivent respecter, régit des questions telles que les relations avec les personnes physiques, les personnes morales et les autres organisations, la conduite professionnelle, le comportement anticorruption, les relations avec les collègues et la conduite personnelle.

43. Si l'adoption relativement récente du code de conduite applicable au personnel de l'administration publique représente une évolution positive, il semblerait que ce code ne concerne pas les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif. Les dispositions du code de conduite font systématiquement référence aux « employés de l'administration publique », sans mentionner les hauts fonctionnaires (Premier ministre, vice-premiers ministres, ministres, chefs de cabinets politiques, etc.) En outre, l'EEG note que, conformément à l'article 3 de la Loi sur les fonctionnaires, les membres des cabinets politiques, les conseillers et les experts de ces cabinets ne sont pas considérés comme des fonctionnaires, ce qui laisse penser qu'ils sont exclus du champ d'application du code de conduite. Pour confirmer cette conclusion, l'EEG fait référence à la Stratégie nationale de lutte contre la corruption 2021-2027, qui envisage d'élaborer un Code d'éthique pour les personnes occupant des hautes fonctions publiques au sein de l'exécutif<sup>21</sup>. Au cours de sa visite sur place, l'EEG a recueilli des informations divergentes de la part de différents interlocuteurs quant à l'applicabilité du code de conduite aux PHFE. Il semble que les différentes autorités ne soient pas suffisamment sensibilisées à cette question. Après la visite, les autorités ont indiqué que la préparation et l'adoption d'un code de comportement éthique des personnes occupant des postes publics de haut niveau au sein du pouvoir exécutif étaient prévues pour le 1er janvier 2023<sup>22</sup>. L'EEG souligne que, compte tenu de l'ampleur du problème de la corruption en Bulgarie et de la nécessité d'améliorer la transparence et la responsabilité au sein de l'administration centrale, l'absence de règles de conduite applicables aux personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif constitue une grave lacune à laquelle il convient de remédier en priorité.

44. Par conséquent, le **GRECO recommande (i) qu'un code de conduite détaillé applicable aux personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif soit adopté, publié et complété par des orientations claires sur les conflits d'intérêts et d'autres aspects liés à l'intégrité (contacts avec des lobbyistes et d'autres tiers, cadeaux et autres avantages, activités accessoires, contrats avec des pouvoirs publics, restrictions après la cessation des fonctions, etc.) et (ii) qu'il soit complété par un mécanisme de contrôle crédible et efficace, prévoyant des sanctions en cas de violations et des outils pour les mettre en œuvre.**

#### *Cadre institutionnel*

##### Conseil national de lutte contre la corruption

45. Le Conseil national des politiques de lutte contre la corruption (ci-après « CNPLC ») a été créé en mai 2015<sup>23</sup> par le Conseil des ministres en tant qu'organe interministériel exerçant des fonctions de conseil, de coordination et de contrôle pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la corruption. Il est dit que le CNPLC contrôle la mise en œuvre des documents relatifs aux stratégies et aux programmes et organise à cet effet une évaluation indépendante. Au cours de sa visite sur

---

<sup>21</sup> Mesure 5, priorité n° 1 de la stratégie nationale de lutte contre la corruption 2021-2027.

<sup>22</sup> L'institution chef de file pour l'élaboration du code de conduite éthique pour les personnes occupant un poste élevé dans le pouvoir exécutif est l'Inspection générale du Conseil des ministres. La Commission anti-corruption participera au groupe de travail pour le développement du code d'éthique, dont la création est envisagée à cette fin.

<sup>23</sup> Décret n° 136 du Conseil des ministres du 29 mai 2015, tel que modifié.

place, les représentants de différents organismes publics ont informé l’EEG que le CNPLC n’a eu aucune activité ces dernières années, la dernière réunion remontant à janvier 2019 et le dernier rapport publié à 2017. Il semblerait que la CNPLC n’ait pas de secrétariat, ces fonctions étant assurées par l’inspection générale du Conseil des ministres<sup>24</sup>. L’EEG a eu l’impression que la séparation des tâches entre le CNPLC et la Commission anticorruption n’était pas pleinement comprise par les interlocuteurs interrogés sur place, notamment par les représentants de la Commission anticorruption.

#### Commission de lutte contre la corruption

46. La Loi anticorruption prévoit la mise en place d’un organe anticorruption unique (la Commission pour la lutte contre la corruption et la confiscation des biens acquis illégalement, ci-après « la commission anticorruption<sup>25</sup>) regroupant des fonctions de vérification des déclarations de patrimoine des hauts fonctionnaires et d’évaluation des conflits d’intérêts et des biens acquis illégalement par des hauts fonctionnaires. La Commission anticorruption est composée de cinq membres : un président, un vice-président et trois membres, qui ont tous un mandat de six ans. L’article 8 de la Loi anticorruption stipule que le président<sup>26</sup> de la commission est élu par l’Assemblée nationale sur proposition des députés. Le vice-président<sup>27</sup> et les autres membres<sup>28</sup> de la commission sont élus par l’Assemblée nationale sur proposition du président de la commission. L’activité de la Commission anticorruption est supervisée par l’Assemblée nationale par le biais de rapports annuels, qui sont également publiés sur le site web de la Commission anticorruption.

47. La Loi anticorruption contient des dispositions précises visant à garantir la transparence du processus de sélection du président de la Commission anticorruption. Ainsi, les candidatures au poste de président doivent être présentées à l’Assemblée nationale au plus tôt trois mois et au plus tard deux mois avant l’expiration du mandat de la Commission et être publiées, ainsi qu’un curriculum vitae, sur le site web de l’Assemblée, dans les deux jours ouvrables à compter de leur réception. Elles doivent être accompagnées d’une

---

<sup>24</sup> La stratégie nationale de lutte contre la corruption reconnaît la nécessité de « doter le CNPLC d’un secrétariat permanent composé de fonctionnaires pour assurer les activités bien précises du CNPLC », comme le mentionne la première mesure de la priorité n° 1 intitulée « Renforcer la capacité et accroître la transparence du fonctionnement des organes et des services de lutte contre la corruption ».

<sup>25</sup> La commission succède à la Commission pour la prévention et la détection des conflits d’intérêts et au Centre pour la prévention et la lutte contre la corruption et le crime organisé au sein du Conseil des ministres, au Service du registre public de la Cour des comptes nationale en ce qui concerne les activités relevant de la loi abrogée sur la transparence du patrimoine des personnes occupant une haute fonction publique ou un autre poste important, au département spécialisé respectif de l’Agence publique de la sécurité nationale pour la lutte contre la corruption parmi les hauts fonctionnaires et à la Commission de détermination des biens acquis grâce à des activités criminelles, créée par la loi abrogée de 2005 sur la confiscation des biens acquis dans le cadre d’une activité criminelle.

<sup>26</sup> Est élu président de la commission un citoyen bulgare justifiant d’un haut niveau de compétences professionnelles et d’intégrité morale, qui est titulaire d’un diplôme universitaire en droit et qui a exercé le droit pendant au moins dix ans.

<sup>27</sup> Est élu vice-président de la commission un citoyen bulgare justifiant d’un haut niveau de compétences professionnelles et d’intégrité morale, qui est titulaire d’un diplôme universitaire en économie ou en droit, qui a obtenu le grade universitaire de master et qui a au moins cinq années d’expérience professionnelle appropriée.

<sup>28</sup> Sont élus membres de la commission les citoyens bulgares justifiant d’un haut niveau de compétences professionnelles et d’intégrité morale, qui sont titulaires d’un diplôme universitaire, ont obtenu le grade universitaire de master et qui ont au moins cinq années d’expérience appropriée.

argumentation détaillée sur les compétences professionnelles et l'intégrité morale des candidats ; de documents justifiant qu'ils respectent les conditions requises pour occuper cette fonction. Parallèlement aux propositions de candidature, le nom et les raisons expliquant la candidature présentée par le député doivent également être publiés. Chaque candidat doit soumettre à la commission parlementaire chargée de préparer l'élection, dans les sept jours suivant la publication de sa candidature, un exposé écrit sur la manière dont il envisage son travail de membre de la Commission, une déclaration des incompatibilités et une déclaration de ses actifs et intérêts, qui doivent être publiés sur le site internet de l'Assemblée. Au plus tard sept jours avant l'audition, les organisations de la société civile, les établissements universitaires et les organisations scientifiques peuvent soumettre à la Commission des avis sur les candidats, notamment des questions à poser audit candidat. Un processus de sélection similaire est envisagé pour le vice-président et les membres de la Commission ; toutefois, dans ce cas, les candidats sont nommés par le président de la Commission, et non par les députés.

48. La commission parlementaire chargée de la lutte contre la corruption et les conflits d'intérêts procède à l'examen des candidats et vérifie leur affiliation éventuelle au service de la sécurité nationale et aux services de renseignement de l'armée nationale bulgare, en demandant des renseignements pertinents à la Commission chargée de la divulgation des documents et de la publication de l'affiliation des citoyens bulgares au service de sécurité de l'État et aux services de renseignement de l'armée nationale bulgare. Les auditions des différents candidats sont menées par la commission parlementaire lors d'une réunion publique au plus tard sept jours avant l'élection, et un compte rendu complet des débats est publié sur le site Internet de l'Assemblée nationale. La commission parlementaire prépare un rapport détaillé et argumenté sur les compétences professionnelles et l'intégrité morale des candidats, qui est publié sur le site web de l'Assemblée. L'Assemblée nationale vote pour chacun des candidats séparément.

49. L'EEG prend note des règles détaillées définissant la procédure de sélection du président de la Commission, qui semblent fournir des garanties considérables pour la transparence du processus, y compris l'examen des candidats. La sélection des candidats à nommer en tant que vice-président et membres de la commission par l'Assemblée nationale suit une procédure similaire à celle du président de la commission (article 9, paragraphe 10 de la loi anticorruption). Toutefois, l'EEG note que les candidats sont choisis individuellement par le président et proposés à l'Assemblée nationale, à sa discrétion personnelle et sans aucun processus de sélection préalable. La sélection des candidats pour devenir membres d'un organe principal de lutte contre la corruption, avec des tâches politiques et opérationnelles clés telles que la promotion de l'intégrité, de la transparence et de la responsabilité, etc. ne devrait pas être laissée à une décision individuelle, mais être soumise à un degré plus élevé de garanties et de transparence pour renforcer la confiance du public dans son impartialité et promouvoir la crédibilité du système de lutte contre la corruption en Bulgarie..

50. Durant sa visite sur place, l'EEG a eu connaissance d'un avis largement partagé par les représentants des autorités et de la société civile, selon lequel la Commission de lutte contre la corruption, dont les compétences sont très étendues (vérification des déclarations de patrimoine et d'intérêts, ouverture d'enquêtes sur des infractions liées à la corruption et procédures de confiscation d'actifs, par exemple), se révèle largement inefficace.

L'Assemblée nationale n'a pas approuvé le rapport annuel 2021 de la Commission anticorruption, mais aucune explication n'a été fournie quant aux raisons de ce refus.

51. Le 7 octobre 2022, les autorités ont informé le GRECO qu'un nouveau projet de Loi sur la lutte contre la corruption parmi les personnes exerçant de hautes fonctions publiques a été soumis au public le 30 septembre 2022 pour consultation entre le 30 septembre et le 14 octobre. Le nouveau projet remanie sensiblement la structure, la procédure électorale et le mandat de l'actuelle Commission anticorruption et introduit les nouveautés suivantes :

- La Commission anticorruption est divisée en deux organes indépendants : la Commission de lutte contre la corruption et la Commission d'établissement de l'existence des conflits d'intérêts et de confiscation des biens acquis illégalement.
- Les activités de lutte contre la corruption seront menées selon deux axes : la prévention de la corruption et l'activité opérationnelle d'enquête sur les infractions de corruption ; la nouvelle Commission de lutte contre la corruption n'aura plus pour mission d'établir l'existence de conflits d'intérêts et de vérifier les déclarations de patrimoine.
- La définition de la corruption sera remplacée par l'indication des infractions de corruption au regard desquelles la nouvelle Commission pourra exercer ses pouvoirs.
- Les types de personnes occupant des fonctions publiques de haut niveau, à l'égard desquelles la nouvelle Commission peut ouvrir une enquête, seront ramenés à 17 catégories de personnes occupant les plus hautes fonctions aux niveaux central et local.
- Les règles d'élection des membres de la Commission seront modifiées de telle sorte que deux des membres seront élus par l'Assemblée nationale, un membre sera nommé par le Président de la Bulgarie, un autre par l'Assemblée générale des juges de la Cour suprême de cassation et un dernier par l'Assemblée générale des juges de la Cour administrative suprême. La Commission sera présidée par rotation et le mandat de ses membres aura une durée de cinq ans, non renouvelable.
- Les fonctionnaires de la nouvelle commission seront les autorités chargées d'enquêter sur les infractions de corruption, au sens du code de procédure pénale (comme les fonctionnaires de police et les inspecteurs des douanes chargés des enquêtes).

52. Pour tenir compte de ces nouveautés, les autorités comptent apporter des modifications importantes à la Loi anticorruption en réduisant son champ d'application pour réglementer les activités relatives à la prévention des conflits d'intérêts, à la divulgation des actifs et des intérêts d'un grand nombre de personnes et à la confiscation des biens acquis illégalement.

53. L'EEG prend note du nouveau projet de Loi sur la lutte contre la corruption parmi les personnes occupant des postes de la haute fonction publique. Si certaines de ses dispositions semblent constituer une amélioration par rapport aux modalités actuelles de mise en place de la Commission anticorruption, l'EEG n'est pas en mesure, à ce stade, de fournir un avis circonstancié sur le projet. Il dépendra pour beaucoup de l'évolution du projet de loi durant le processus législatif, et notamment de la consultation publique, à laquelle les autorités, une fois encore, n'ont alloué qu'un délai très court (voir le paragraphe 70). Compte tenu de ce qui précède, le **GRECO recommande (i) que les relations et la coordination entre le Conseil national de lutte contre la corruption et la Commission de lutte contre la corruption, ainsi**

**que leurs tâches respectives, soient clarifiées et (ii) que le processus de sélection et de nomination de tous les membres de la Commission de lutte contre la corruption soit fondé sur le mérite et la transparence et qu'il soit assorti de garanties pour prévenir toute influence politique indue.**

### *Sensibilisation*

54. Conformément au premier paragraphe, point 6 de l'article 32 de la loi anticorruption, les fonctions de la Commission anticorruption comprennent l'élaboration de méthodes d'évaluation des risques de corruption, de normes de conduite éthique et de systèmes de contrôle de l'intégrité ainsi qu'une assistance aux organismes publics pour les mettre en œuvre. Les hauts fonctionnaires du gouvernement (notamment le Premier ministre, les vice-premiers ministres, les ministres et les vice-ministres) peuvent recueillir des informations et des conseils sur les règles d'intégrité et la législation en la matière auprès de l'inspection générale du Conseil des ministres. Quant aux autres membres des cabinets politiques, ils peuvent se tourner pour cela vers les services d'inspection mis en place dans leurs ministères respectifs.

55. Les activités entreprises par la Commission anticorruption dans le cadre de la mise en œuvre de la politique nationale de lutte contre la corruption comprennent également la diffusion d'informations sur la lutte contre la corruption, les politiques et les mesures anticorruption (article 30, point 3, de la loi anticorruption). Dans le cadre de l'exécution de ces obligations, la Commission est chargée des missions suivantes : 1) organiser des formations, des séminaires et des campagnes d'information axés sur la lutte contre la corruption ; 2) formuler des avis à la demande des parties intéressées concernant l'application de la loi dans le cadre de la prévention de la corruption ; 3) organiser des sondages d'opinion et des analyses. Les autorités ont fait référence à plusieurs activités de formation organisées par la Commission anti-corruption à l'intention de divers organismes publics, notamment dans le cadre du protocole de coopération récemment conclu entre la Commission, l'Université d'économie nationale et mondiale (UNWE), le Médiateur et la Commission de lutte contre la corruption, les conflits d'intérêts et l'éthique parlementaire de l'Assemblée nationale. Toutefois, ces activités n'ont pas impliqué de PHFE.

56. Au cours de sa visite sur place, l'EEG a été informée qu'en l'absence de règles de conduite spécifiques applicables aux PHFE, aucune activité de sensibilisation n'est menée à l'intention des PHFE sur les questions d'intégrité et qu'il n'existe pas de mécanisme spécial pour prodiguer des conseils à titre confidentiel sur des questions d'éthique. Les représentants de l'Inspection générale du Conseil des ministres et de la Commission de lutte contre la corruption ont déclaré que les PHFE « sont libres de s'adresser » à la Commission et à l'Inspection générale pour obtenir des conseils sur les questions d'intégrité, mais qu'il s'agit d'un dispositif plutôt informel, qui n'a pas fait l'objet d'une action de sensibilisation. Il est également difficile de dire si et dans quelle mesure la confidentialité est respectée lors de ces consultations. L'EEG est préoccupée par la confusion des rôles de la Commission anticorruption, qui est chargée, d'un côté, de prodiguer des conseils confidentiels et de l'autre d'ouvrir des enquêtes. Pour éviter tout conflit d'intérêts perçu ou un manque d'impartialité apparent, il serait peut-être préférable que ces deux fonctions distinctes soient assumées par des organes ou entités séparés, comme envisagé dans le projet de loi sur la lutte contre la

corruption des personnes exerçant une haute fonction publique (voir paragraphe 51).

57. L'EEG souligne que la sensibilisation aux règles d'intégrité applicables et la possibilité d'obtenir des conseils confidentiels sur leur contenu et leur application sont essentielles pour renforcer l'intégrité du processus décisionnel et éclairer les PHFE lorsqu'elles sont confrontées à des dilemmes éthiques dans leurs activités quotidiennes. En conséquence, le **GRECO recommande (i) que les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif bénéficient dès leur prise de fonction, et à intervalles réguliers par la suite, d'actions de sensibilisation/formation aux questions liées à l'éthique, notamment au futur code de conduite ; (ii) qu'un mécanisme efficace de conseil confidentiel soit établi pour les PHFE, et (iii) qu'un mécanisme efficace soit élaboré pour garantir la cohérence des conseils donnés par les différentes personnes chargées de prodiguer des conseils en matière d'éthique.**

### **Transparence et contrôle des activités du gouvernement central relevant de l'exécutif**

#### *Accès à l'information*

58. L'accès aux informations est principalement régi par les dispositions constitutionnelles et la Loi sur l'accès à l'information publique de 2000. Cette dernière confère aux ressortissants bulgares, ainsi qu'aux étrangers et aux apatrides séjournant sur le territoire, le droit d'accéder à des informations publiques conformément à la procédure prévue par cette loi (article 4). Depuis 2019, le Conseil des ministres gère la Plateforme d'information publique<sup>29</sup>, qui regroupe quelque 587 institutions, dont celles du pouvoir exécutif, ainsi que toutes les municipalités. En outre, il est signalé que le projet de loi sur l'accès à l'information publique envisage d'intégrer toutes les demandes d'information soumises par voie électronique dans la Plateforme d'information publique. L'accès à l'information peut être restreint s'il concerne des informations classifiées ou autrement couvertes par le secret en vertu de la loi. Il peut l'être également dans le cas d'informations administratives publiques (paragraphe 2 de l'article 13) lorsqu'elles concernent l'élaboration interne des actes des autorités publiques, sans pertinence en tant que tels, qui contiennent des avis et positions présentant un lien avec les négociations actuelles ou à venir menées par l'autorité publique concernée. Le paragraphe 3 du même article stipule que l'accès à des informations administratives publiques ne peut être restreint si un intérêt public supérieur le justifie.

59. Les demandes d'accès à des informations publiques peuvent être formulées oralement ou par écrit, y compris au moyen de communications électroniques (article 24), et doivent mentionner le nom et le prénom du demandeur, la description des informations demandées, le moyen privilégié d'accès aux informations demandées et l'adresse du demandeur (article 25). Si ces exigences ne sont pas respectées, la demande n'est pas examinée. Il doit être donné suite aux demandes d'information dès que possible et, en tout état de cause, au plus tard dans les 14 jours qui suivent la date d'enregistrement de la demande (premier paragraphe de l'article 28). À la suite de la demande, l'autorité à laquelle la demande est adressée doit notifier par écrit sa décision au demandeur, y compris si elle refuse de communiquer l'information (paragraphe 2 de l'article 28). Le délai de 14 jours peut

---

<sup>29</sup> Accessible via le lien suivant :

<https://pitay.government.bg/PDoiExt/indexExt.jsf;jsessionid=IwZaUxvNyd2w1qdi-vO5SrqTUE0Mo7zJqOxXDb9x.egp16-app1p>

être prorogé de dix jours au maximum lorsque les informations demandées sont volumineuses et que leur recherche et leur extraction nécessitent un délai supplémentaire (premier paragraphe de l'article 30). Il peut être également prorogé de quatorze jours supplémentaires lorsque la divulgation des informations demandées nécessite le consentement d'une tierce partie concernée par ces informations (premier paragraphe de l'article 31).

60. La loi sur l'accès à l'information publique ne prévoit pas d'organisme public chargé spécialement de superviser sa mise en œuvre et de recevoir les plaintes. Toute décision concernant l'accès à l'information publique est susceptible de faire l'objet d'un recours devant l'organe administratif auquel la demande d'information a été adressée, devant les tribunaux administratifs, selon la procédure établie par le Code de procédure administrative. La loi prévoit également diverses sanctions à imposer aux fonctionnaires en cas de refus illégal de fournir des informations, lesquelles vont de 50 BGN (environ 25 EUR) à 100 BGN (environ 50 EUR), ainsi qu'en cas de non-respect d'une décision du tribunal d'autoriser l'accès à l'information (de 200 BGN à 2000 BGN, soit 100 EUR à 1 000 EUR). Selon les autorités, l'administration du Conseil des ministres a distribué des lignes directrices sur la mise en œuvre de la loi sur l'accès à l'information, ainsi que le modèle des règles internes à appliquer par les organes exécutifs, afin d'unifier la pratique entre les différents organes exécutifs dans la mise en œuvre de cette loi. Un groupe de travail chargé d'une tâche similaire a été créé à la fin de l'année 2021 sous l'égide du Conseil pour la réforme administrative. En outre, des rapports annuels sur l'état de l'accès à l'information sont préparés par la Fondation du programme d'accès à l'information.

61. L'EEG fait observer que la Bulgarie n'a pas signé ni ratifié la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE 205) et invite les autorités à remédier à cette situation<sup>30</sup>. Sur place, des représentants de la société civile ont partagé le point de vue selon lequel, dans la pratique, l'accès à l'information varie d'une institution à l'autre, certaines d'entre elles étant plutôt ouvertes, tandis que d'autres, comme le bureau du Procureur, répondent rarement, voire jamais, aux demandes d'information. D'autres exemples du « silence de l'administration » concernaient le ministère de l'Économie et, plus récemment, le ministère de l'Intérieur. L'EEG a également été informée que plusieurs demandes d'information publique restées sans réponse avaient fait l'objet de recours devant les tribunaux et qu'une suite favorable leur avait été finalement accordée sur la base d'une décision de justice. Les représentants du Bureau du Défenseur des droits ont confirmé qu'un grand nombre de plaintes reçues sur le thème de la bonne gestion des affaires publiques concernaient l'accès à l'information.

62. L'EEG a eu l'impression que les médias ne se faisaient pas suffisamment l'écho des questions de corruption compte tenu de l'ampleur du problème Bulgarie. À cet égard, l'EEG renvoie également au dernier classement mondial de la liberté de la presse établi par Reporters sans frontières, qui laisse penser que l'allégeance politique des membres du Conseil des médias électroniques compromet l'indépendance éditoriale des médias publics et que l'indépendance des médias privés est menacée par les intérêts de leurs propriétaires. En outre, les intimidations des responsables politiques comme les pressions administratives

---

<sup>30</sup> Les autorités ont indiqué que l'adhésion à la STCE n° 205 est envisagée dans le cadre du 4ème plan d'action national de l'initiative « Open Government Partnership ».

et judiciaires exercées à l'encontre des éditeurs et des journalistes sont une pratique courante. Les médias indépendants et les journalistes d'investigation sont régulièrement la cible de poursuites stratégiques contre la participation publique (poursuites-bâillons) ou d'autres procédures abusives visant à les réduire au silence. Les journalistes d'investigation interrogés par l'EEG sur place ont confirmé le constat ci-dessus en précisant qu'ils étaient régulièrement confrontés à des menaces, parfois même à des agressions physiques, ainsi qu'à des poursuites-bâillons visant à entraver ou à empêcher leur travail.

63. L'EEG souligne que, dans un paysage médiatique caractérisé par une répartition inégale des financements, souvent utilisés pour influencer la présentation de l'information, par des tentatives systématiques de réduire au silence les journalistes qui enquêtent sur le crime organisé et la corruption, et par l'absence de mesures de protection appropriées prises par l'État (voir paragraphe 13), un accès rapide, efficace et large à l'information publique revêt encore plus d'importance pour favoriser la divulgation publique, la transparence et la responsabilité des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif ainsi que des services répressifs. À cet égard, la Bulgarie devrait envisager de se doter de pratiques bien développées de mise en œuvre de la législation sur l'accès à l'information publique pour garantir l'accès à l'information publique et s'inspirer des pratiques pertinentes des autres États membres, comme l'élaboration de lignes directrices claires sur le traitement des demandes d'information et les délais de réponses à ces demandes, la création d'un organe spécialisé chargé de superviser la mise en œuvre de la législation concernée, l'efficacité des mécanismes de recours, etc. Compte tenu de ce qui précède, le **GRECO recommande qu'une évaluation indépendante de l'application pratique relative à l'accès à l'information et des pratiques des organes exécutifs soit réalisée afin (i) d'améliorer la législation, notamment ses mécanismes et son contrôle ; et (ii) de limiter le recours aux exceptions ou dérogations prévues dans les réponses aux demandes d'informations publiques au strict minimum nécessaire pour préserver les intérêts légitimes de l'État ou des tiers.**

#### *Transparence du processus législatif*

64. Conformément à la Loi sur les actes normatifs, l'initiative législative du Conseil des ministres est mise en œuvre sur la base d'un programme législatif et l'adoption des règlements repose sur un programme opérationnel, ces programmes étant tous deux adoptés par le Conseil des ministres pour une durée de six mois. Les programmes législatifs et opérationnels sont publiés sur le portail de consultation publique<sup>31</sup>. Les décrets, ordonnances et décisions approuvés par le gouvernement sont publiés sur le site web du gouvernement – le Système d'information juridique du Conseil des ministres<sup>32</sup>. L'ordre du jour des réunions du Conseil des ministres est publié sur le site web du Conseil, alors que leurs transcriptions sont publiées sur le système d'information juridique du Conseil.

65. La législation bulgare (Loi sur les actes normatifs, paragraphes 2 à 4 de l'article 26) exige que des consultations publiques soient menées auprès des citoyens et des personnes morales au cours du processus d'élaboration des actes législatifs. Avant de soumettre un projet d'acte réglementaire en vue de son adoption, l'institution/l'organe de rédaction doit le publier sur son site web, accompagné du rapport et de l'étude d'impact préliminaire du

<sup>31</sup> <https://www.strategy.bg>

<sup>32</sup> <https://pris.government.bg/prin/login.aspx?ReturnUrl=%2fprin%2fdefault.aspx>

projet, ainsi que les motifs de son adoption. Lorsque le rédacteur est un organe de l'exécutif (c'est-à-dire le Conseil des ministres, un ministère, etc.), ces informations doivent être publiées sur le portail de consultation publique. Le délai avant soumission des propositions de projets d'actes juridiques pour adoption ne doit pas être inférieur à 30 jours. Dans certaines circonstances exceptionnelles, il peut être raccourci, sans toutefois pouvoir être inférieur à 14 jours, et il doit être dûment motivé dans le rapport accompagnant le projet de législation. Les résultats de la consultation publique doivent être consignés dans un compte rendu des propositions reçues, accompagné d'explications sur les propositions rejetées, qui est également rendu public.

66. En outre, le Code de procédure administrative stipule que l'élaboration des règlements doit se faire dans le respect des principes d'accessibilité, de transparence, d'ouverture, d'exactitude et d'exhaustivité des informations au cours de la procédure administrative (article 12). En cas de violations de la procédure, la nouvelle législation adoptée peut faire l'objet d'un examen par la Cour administrative suprême, qui peut la rejeter si la loi/le règlement en question a été adopté en violation des principes prévus par la Loi sur les actes normatifs ou le Code de procédure administrative.

67. Le chapitre 6<sup>33</sup> du règlement du Conseil des ministres<sup>34</sup> stipule que l'activité du Conseil des ministres en ce qui concerne la prise de décisions et leur mise en œuvre repose sur le principe de la divulgation publique sauf si, pour des raisons de sécurité nationale, de protection des informations classifiées constituant un secret d'État ou un secret de fonction ou d'autres raisons importantes<sup>35</sup>, une limitation doit être imposée à ce principe. Le règlement rappelle que les projets de loi doivent être publiés sur le portail de consultation publique et renvoie aux dispositions pertinentes du Code de procédure administrative et la Loi sur les actes normatifs.

68. En ce qui concerne la transparence du budget des organes exécutifs centraux et des comptes des ministères supervisés par les PHFE, la Loi sur les finances publiques (premier paragraphe de l'article 7) prévoit que le Conseil des ministres organise et gère l'élaboration du budget de l'État, sa présentation à l'Assemblée nationale et son exécution par l'intermédiaire du ministre des Finances et des principaux services en charge des dépenses budgétaires.

69. Certains représentants du cabinet du Premier ministre ont informé l'EEG que les ordres du jour des réunions sont, dans la pratique, systématiquement publiés sur le site

---

<sup>33</sup> Intitulé « Divulgation publique des travaux du Conseil des ministres ».

<sup>34</sup> Adopté par la décision n° 229 du Conseil des ministres du 23 septembre, la dernière modification datant du 25 octobre 2022.

<sup>35</sup> Selon les autorités, "d'autres raisons importantes" est l'un des termes généraux utilisés dans la législation nationale bulgare, couvrant divers cas au sens de chacune de ces lois. Dans ce cas particulier, la portée de ce terme est clarifiée dans la pratique administrative et judiciaire. En vertu de l'article 73 du code de procédure administrative, lorsqu'un acte administratif général doit être pris d'urgence... pour sauvegarder la vie, la santé et les biens des citoyens, il peut être dérogé à certaines des dispositions régissant la procédure de consultation publique sur le projet. En d'autres termes, outre la sécurité nationale et la protection des informations classifiées, l'urgence de l'adoption d'un acte administratif général afin de préserver la vie, la santé et la propriété des citoyens peut également constituer une raison importante pour limiter le principe de publicité dans la prise de décision du Conseil des ministres.

internet du Conseil des ministres et que les médias sont informés des points qui seront abordés avant chaque réunion du Conseil. Au début de la réunion, les représentants des médias sont conviés à assister à l'ouverture de la séance du gouvernement, où le Premier ministre annonce les points à l'ordre du jour. Il est ensuite demandé aux médias de quitter les délibérations ; ils sont informés à l'issue de la session du gouvernement par un membre du cabinet, ou par le Premier ministre, du compte rendu de la réunion et des principales décisions prises. Le jour-même ou le lendemain, les informations sur les décisions prises sont publiées sur le site web du Conseil des ministres.

70. En ce qui concerne les consultations publiques sur les projets de loi, l'EEG a été informée par plusieurs interlocuteurs que l'obligation d'organiser des consultations publiques de 30 jours sur les projets de loi était généralement respectée par les autorités exécutives, lorsque l'initiative législative émane du gouvernement. Cependant, cette procédure ne serait pas obligatoire pour les propositions de loi présentées par les membres de l'Assemblée nationale, auquel cas un délai beaucoup plus court pourrait être fixé. Selon des affirmations recueillies par l'EEG, le pouvoir exécutif choisirait souvent cette voie pour contourner la période de 30 jours des consultations publiques et d'autres exigences de transparence, ce qui limiterait considérablement la possibilité de consultation publique véritable sur ces projets de loi et de ce fait, risquerait de supprimer l'empreinte législative. L'EEG prend note qu'une période de 14 jours a été prévue récemment pour une consultation publique sur le nouveau projet de loi sur la lutte contre la corruption parmi les personnes exerçant de hautes fonctions publiques (voir paragraphe 51 ci-dessus). Des représentants du bureau du Premier ministre et du ministère de la Justice rencontrés sur place ont affirmé que le délai de 14 jours a bien été appliqué à 24 % des projets de loi émanant du Conseil des ministres actuel, ce qui s'explique principalement par l'urgence qu'il y avait à mettre la législation bulgare en conformité avec le droit communautaire dans certains domaines et à adopter des mesures d'urgence pendant la pandémie de Covid-19.

71. Pour accroître la transparence du processus législatif, la consultation publique devrait être la règle pour tous les projets de loi émanant du gouvernement et des organes exécutifs centraux. Par ailleurs, il semble nécessaire d'empêcher les autorités de contourner la règle principale des 30 jours de consultation. Compte tenu de ce qui précède, le **GRECO recommande (i) que les délais légaux pour la consultation publique soient systématiquement respectés et que des mesures soient mises en place pour empêcher le contournement de la période de consultation normale ; (ii) qu'une empreinte législative permettant de retracer toutes les interventions extérieures dès le début du processus législatif soit divulguée et documentée ; (iii) que seules des dérogations limitées et dûment justifiées à la règle des consultations publiques soient autorisées.**

#### *Tiers et lobbyistes*

72. À l'heure actuelle, il n'existe pas de législation en Bulgarie pour réglementer les relations des PHFE ou des organes de l'exécutif avec les lobbyistes et les autres tiers qui cherchent à influencer la législation et les politiques publiques. Les autorités indiquent que des tiers peuvent participer au processus d'élaboration de certains actes normatifs, notamment dans le cas des contrats de marchés publics, lorsque des prestataires extérieurs sont autorisés à prendre part en tant que consultants ou sous-traitants directs à l'élaboration

d'un projet de stratégie ou d'un acte normatif reflétant leurs obligations en vertu de ces contrats. Dans ces circonstances, les informations sur les soumissionnaires retenus sont publiées sur le site web de l'Agence des marchés publics. Il arrive également, par exemple, que les autorités fassent état de la participation de la société civile et d'autres organisations au processus de consultations sur les projets de législation dans le cadre des groupes de travail/de projet qui peuvent être mis en place par les organes de l'exécutif pour préparer un projet d'acte législatif ou de décision.

73. L'EEG a obtenu confirmation de la part de divers interlocuteurs que les contacts des PHFE avec les lobbyistes et les autres tiers qui cherchent à influencer le processus décisionnel du gouvernement ne sont pas réglementés et ne sont soumis à aucune obligation réglementaire en matière de transparence. Par conséquent, ces contacts ne font l'objet d'aucune divulgation ni déclaration. Sur place, l'EEG a reçu l'assurance de la part des autorités bulgares qu'elles sont pleinement conscientes de cette importante lacune du dispositif de lutte contre la corruption et qu'elles s'engagent à y remédier. L'EEG note que la mesure n° 4<sup>36</sup> de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption 2021-2027 rappelle les principaux instruments juridiques et documents internationaux sur la réglementation du lobbying<sup>37</sup> et envisage de concentrer les efforts des autorités sur « *la recherche de bonnes pratiques, l'élaboration et l'examen d'un projet et la proposition de mesures législatives pour réglementer les activités de lobbying en République de Bulgarie au niveau des autorités nationales et locales, du pouvoir législatif et de l'exécutif* ». En outre, le Plan pour la reprise et la résilience de la Bulgarie (approuvé en avril 2022) prévoit l'adoption de mesures législatives réglementant les activités de lobbying au troisième trimestre de 2023. Cela dit, il est urgent de remédier à l'absence actuelle de règle relative aux interactions des PHFE avec les lobbyistes et les autres tiers qui cherchent à influencer le processus législatif.

74. L'EEG rappelle que l'information du public et la transparence à l'égard des divers intérêts qui influencent le processus décisionnel au sein des organes de l'État revêtent une importance capitale pour prévenir toute influence exercée indûment et toute corruption et pour instaurer la confiance dans les institutions publiques et dans la légitimité des décisions prises. Compte tenu de ce qui précède, le **GRECO recommande (i) que des règles régissant la manière dont les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif entrent en contact avec des lobbyistes et autres tiers cherchant à influencer les travaux législatifs et autres activités du gouvernement soient mises en place ; et (ii) que des informations suffisantes sur l'objet de ces contacts, y compris l'identité des personnes avec lesquelles (ou pour le compte desquelles) des réunions ont été tenues, ainsi que le ou les sujets spécifiquement abordés au cours des discussions, soient communiquées.**

---

<sup>36</sup> Intitulée « Recherche de bonnes pratiques, élaboration et examen d'un projet et proposition de mesures législatives pour réglementer les activités de lobbying dans le contexte du processus décisionnel en République de Bulgarie ».

<sup>37</sup> Notamment les normes juridiques du Conseil de l'Europe sur le lobbying, les travaux de suivi du GRECO, les normes juridiques de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le rapport de la Commission européenne sur l'État de droit pour 2020, etc.

## Mécanismes de contrôle

75. Selon le premier paragraphe de l'article 62 de la Constitution, l'Assemblée nationale exerce le pouvoir législatif et le contrôle parlementaire. Le Règlement sur l'organisation et les activités de l'Assemblée nationale prévoit la possibilité de créer des commissions temporaires, dans certaines situations, pour examiner des questions précises et mener des enquêtes, qui peuvent porter sur des décisions prises par le Conseil des ministres. En outre, les députés peuvent adresser des interpellations au Premier ministre, aux vice-premiers ministres ou aux ministres sur des questions d'intérêt public, relevant de leur sphère de compétences ou qui concernent les activités de leur administration. En ce qui concerne les questions de politique commune du gouvernement, les interpellations sont présentées au Premier ministre.

76. La supervision de la mise en œuvre du programme des objectifs et priorités stratégiques approuvés par le Conseil des ministres incombe aux autorités exécutives compétentes (y compris les ministères) et à leurs administrations. En dehors de l'unité d'audit<sup>38</sup> interne directement subordonnée au Premier ministre (article 61 du règlement du Conseil des ministres), il n'existe pas de mécanisme interne harmonisé dans les organes exécutifs pour l'audit et l'inspection des programmes législatifs et opérationnels adoptés et des décisions prises par le gouvernement. Le contrôle juridictionnel des actes administratifs adoptés par le gouvernement est exercé par la Cour administrative suprême.

77. Outre les contrôles réalisés par la Cour des comptes (voir ci-après), les unités d'audit interne peuvent jouer un rôle central dans la détection précoce et la prévention des irrégularités au sein des organes de l'exécutif et en fin de compte dans les pratiques de corruption. Selon les autorités, des unités d'audit interne sous la subordination directe du ministre/chef de l'organe exécutif respectif ont été créées dans tous les ministères, avec un total de 120 auditeurs internes nommés dans les ministères, et 76 auditeurs dans les autres organes exécutifs. Les autorités ont déclaré qu'en 2021, les audits internes ont établi 758 cas de violations des actes réglementaires, dont 109 concernaient des violations de la loi sur les marchés publics. Un total de 15 indicateurs de fraude a été établi dans cinq ministères. Malgré ces informations, au cours de la visite, l'EEG a été informée par plusieurs interlocuteurs que, dans la pratique, les audits internes réalisés au sein des organes exécutifs n'étaient pas perçus comme efficaces dans la détection de la corruption. Au vu des réactions divergentes, mais peu concluantes, émanant de diverses sources, l'EEG encourage les autorités à veiller à ce que les unités d'audit interne de chaque ministère remplissent leur rôle vital en assurant un contrôle de routine au niveau ministériel et en promouvant l'intégrité dans l'exécution et l'utilisation des fonds publics.

## Inspection générale et inspections

78. Le 2 novembre 2018, le Premier ministre a approuvé les règles internes relatives aux activités de l'Inspection en chef du Conseil des ministres pour la mise en œuvre de la loi anticorruption. L'Inspection en chef du Conseil des ministres est chargée d'enquêter sur les infractions et les violations relatives à la conduite des fonctionnaires et rend compte

---

<sup>38</sup> L'activité principale de cet audit consiste, entre autres, à contrôler les structures, les programmes, les activités et les processus de l'administration du Conseil des ministres.

directement au Premier ministre. Elle a également pour mission d'assurer la cohérence des normes d'inspection et de fournir un soutien aux inspections des autres ministères. En outre, l'inspection en chef prépare des rapports généraux, qui comprennent des informations statistiques sur les contrôles initiés, les cas examinés, les priorités identifiées. Ces rapports sont présentés au Premier ministre et, avec les rapports de synthèse des résultats des différentes inspections, sont publiés sur la section correspondante du site Internet du Conseil des ministres.

79. Outre l'Inspection générale, chaque ministère dispose d'un service d'inspection, relevant directement du ministre compétent, chargé d'enquêter sur les violations et les infractions et de proposer des mesures pour y remédier. Lorsque des indicateurs d'une éventuelle infraction pénale sont identifiés, les inspecteurs doivent transmettre les cas aux autorités chargées des poursuites. Les enquêtes des services d'inspection sont lancées à la demande du Premier ministre ou du ministre, et les mesures finales à prendre en cas d'infraction sont également déterminées par le chef de l'organe exécutif concerné, qui décide de signaler ou non les cas à la Commission de lutte contre la corruption. L'EEG n'a pas reçu sur place d'autres informations concernant la substance des rapports des inspections, ni sur le fait qu'elles aient rencontré d'éventuels comportements corrompus, ni sur les suites données. Cependant, plusieurs interlocuteurs ont partagé l'avis que la subordination directe des inspections aux ministres peut limiter dans une certaine mesure leur indépendance fonctionnelle. **Le GRECO recommande de garantir une indépendance fonctionnelle suffisante des inspections internes pour permettre à ces unités de remplir efficacement leur rôle dans la prévention et la détection des manquements à l'intégrité et autres irrégularités au sein des organes exécutifs respectifs, y compris lorsque ces irrégularités peuvent impliquer des personnes investies de fonctions exécutives de haut niveau.**

#### Cour des comptes

80. La Cour des comptes supervise la mise en œuvre du budget de l'État et des autres fonds publics<sup>39</sup>. La mission principale de la Cour des comptes consiste à contrôler la véracité des rapports de gestion des organismes budgétaires et la gestion saine, efficace et optimale des fonds et des activités publics. La Cour des comptes présente ses conclusions devant l'Assemblée nationale. La Cour des comptes n'a pas de mandat explicite en matière de prévention de la corruption, mais elle peut transmettre des informations utiles au parquet dans le cas où un audit révélerait une éventuelle infraction de corruption. Les informations fournies par la Cour des comptes pourraient permettre au parquet général d'ouvrir une enquête pour d'éventuelles infractions pénales, y compris des infractions de corruption. La Cour des comptes ne peut effectuer ces signalements qu'après la validation du rapport d'audit définitif, mais ces signalements sont rares dans la pratique.

#### Médiateur

81. L'institution du Médiateur de Bulgarie opère comme Institution nationale de défense des droits humains et comme Mécanisme national de prévention, conformément au Protocole optionnel de la Convention des Nations Unies contre la torture et les autres peines

---

<sup>39</sup> Des informations complètes sur les tâches de la Cour des comptes sont disponibles via le lien suivant : <https://www.bulnao.government.bg/en/audit-activity/>.

ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Le Médiateur est habilité à recevoir les plaintes et les signalements de violation des droits et libertés des citoyens de la part des autorités gouvernementales ou des autorités locales et de leurs services administratifs, des personnes chargées de rendre des services publics et d'entités privées. Ses recommandations ne sont pas contraignantes mais la plupart d'entre elles sont mises en œuvre par les autorités gouvernementales. Le Médiateur peut également saisir la Cour constitutionnelle d'une requête visant à établir l'anti-constitutionnalité d'une loi en application de laquelle les droits et les libertés des citoyens seraient violés. Il peut soumettre une demande de décision d'interprétation ou un décret d'interprétation à la Cour suprême de cassation et/ou à la Cour suprême administrative. Le Médiateur surveille la mise en œuvre en Bulgarie de plusieurs actes législatifs internationaux ayant trait aux droits fondamentaux et aux libertés fondamentales. L'EEG a été informée qu'aucune plainte concernant un éventuel cas de corruption n'avait été déposée auprès du Médiateur depuis plusieurs années. Toutefois, en 2021, l'institution a reçu 988 plaintes liées au droit à une bonne gouvernance et à une bonne administration, ce qui représente une augmentation de 0,5 % par rapport à 2020. Récemment, le Médiateur a également attiré l'attention des autorités gouvernementales sur le besoin d'améliorer le cadre juridique national sur la protection des lanceurs d'alerte (voir paragraphe 197 ci-dessous).

82. L'EEG a été informée que le Médiateur avait signé un protocole d'entente<sup>40</sup> avec la Commission anti-corruption en 2020. Selon plusieurs représentants du bureau du Médiateur, ce protocole définit les modalités de signalement des éventuels cas de corruption au Médiateur, la formation des étudiants à la lutte contre la corruption et d'autres activités préventives dans ce domaine. Pour autant que l'EEG le sache, aucun cas présumé de corruption à proprement parler<sup>41</sup> n'a été signalé au Médiateur de la Commission anti-corruption durant la période 2019-2022.

### **Conflits d'intérêts**

83. La loi anti-corruption contient plusieurs dispositions couvrant la notion de conflit d'intérêts et décrivant des situations spécifiques de conflit d'intérêts. En particulier, il y a un conflit d'intérêts lorsqu'une personne occupant une haute fonction publique a un intérêt privé de nature à affecter l'exercice impartial et objectif de ses fonctions officielles ou des devoirs de sa charge (article 52). L'intérêt privé se définit comme tout intérêt qui engendre un avantage matériel ou autre pour une personne exerçant une haute fonction publique ou pour ses proches (personnes liées), y compris les obligations qui lui incombent (article 53). Le terme « avantage » désigne toute sorte de rémunération pécuniaire ou autre, y compris l'acquisition de parts ou d'actifs, l'octroi, la cession ou le refus de certains droits, l'octroi de biens ou de services à titre gratuit ou à un prix inférieur à celui du marché, l'octroi d'un privilège ou d'un honneur, d'une aide, d'une voix, d'un soutien ou d'une influence, d'un avantage, l'attribution ou la promesse d'un emploi, d'un mandat, d'un cadeau, d'une récompense, ou toute promesse en vertu de laquelle il serait possible d'éviter une perte, une sanction ou tout autre événement défavorable ou de dégager sa responsabilité (article 54).

---

<sup>40</sup> Le document n'étant pas public, l'EEG n'a pas pu le consulter.

<sup>41</sup> Neuf plaintes pour corruption ayant été soumises en 2020 se sont finalement révélées être des cas de mauvaise administration.

Le terme « Parties liées » est défini au paragraphe 1, alinéa 15 des dispositions supplétives de la loi anti-corruption<sup>42</sup>.

84. Les Articles 55-62 de la loi anti-corruption interdisent aux hauts fonctionnaires en poste : de représenter l'État ou une collectivité locale dès lors qu'ils ont un intérêt privé dans une prise de décision ; de voter en faveur d'un intérêt privé ; d'utiliser leur statut officiel pour influencer d'autres autorités ou personnes en faveur d'un intérêt privé durant la préparation, la discussion, l'adoption ou la promulgation d'un acte quelconque ou durant un audit ou une enquête ; de participer, en faveur d'un intérêt privé, à la préparation, à la discussion, à l'adoption ou à la promulgation d'un acte quelconque, d'exercer des fonctions d'audit ou d'enquête ou d'imposer des sanctions ; de conclure des contrats ou de réaliser d'autres activités en faveur d'un intérêt privé ; de vendre un bien immobilier public ou appartenant à l'État, de dépenser de l'argent public, y compris des fonds appartenant à l'Union européenne ou des fonds que l'Union européenne aurait alloués à la Bulgarie, d'accorder des certificats, des autorisations ou des licences, ou d'exercer le moindre contrôle sur ces activités dans l'intérêt d'organismes à but non lucratif, de corporations ou de coopératives commerciales, dès lors que le fonctionnaire concerné ou les personnes qui lui sont liées sont des membres d'un organe de direction ou d'un organe de surveillance, des dirigeants d'entreprise, des associés, ou qu'ils détiennent des participations ou des parts, etc.<sup>43</sup> Par ailleurs, les hauts fonctionnaires n'ont pas le droit de solliciter les conseils d'un tiers qui serait affecté par les actes et les décisions du haut fonctionnaire concerné, émis dans l'exercice de ses devoirs officiels, pas plus qu'ils n'ont le droit d'utiliser leur statut de haut fonctionnaire à des fins de publicité commerciale.

85. Les autorités considèrent que la seule présence d'intérêt financiers de PHFE ne constitue pas *ipso facto* un conflit d'intérêts incompatible avec l'exercice de fonctions officielles. En cas de conflit d'intérêts relatif à une question relevant de la compétence de la fonction publique, le fonctionnaire concerné doit suspendre l'exercice de ses fonctions officielles et avertir l'autorité compétente (article 63 de la loi anti-corruption). Les membres d'un organe collégial gouvernemental ayant un intérêt privé dans un sujet sur lequel l'organe en question est appelé à délibérer n'ont pas le droit de participer à la délibération et n'ont pas le droit de voter. Ces restrictions s'appliquent également aux personnes étroitement liées aux hauts fonctionnaires (voir le paragraphe 83, note de bas de page 41 ci-dessus). Dans le cas où le haut fonctionnaire concerné ne se récuserait pas de son propre gré, l'autorité compétente devra le récuser, s'il y a lieu de penser que le haut fonctionnaire en question a un intérêt privé en lien avec la fonction officielle. Les récusations, volontaires ou imposées,

---

<sup>42</sup> Il est notamment stipulé que les « Parties liées » sont : (A) les époux ou les concubins de fait, les parents en ligne, les parents collatéraux jusqu'au quatrième degré de consanguinité, les parents jusqu'au deuxième degré d'affinité ; aux fins de la procédure de saisie des biens mal acquis, les anciens époux dont le mariage a pris fin jusqu'à cinq ans avant le début de l'enquête de la Commission anti-corruption seront également considérés comme une partie liée ; (b) toute personne physique ou morale auprès de laquelle le haut fonctionnaire est en situation de dépendance économique ou politique suscitant des doutes raisonnables quant à l'impartialité et l'objectivité dudit haut fonctionnaire.

<sup>43</sup> Il est également interdit aux hauts fonctionnaires de réaliser l'une quelconque des activités susmentionnées dans l'intérêt d'organismes à but non lucratif, de sociétés ou de coopératives commerciales auprès desquelles le haut fonctionnaire concerné a œuvré comme membre d'un organe de direction ou d'un organe de surveillance, comme dirigeant ou associé, ou dans lesquels il détenait des participations ou des parts avant la date de son élection ou de sa nomination, ou durant la durée de son mandat.

prennent effet sur-le-champ, dès lors que l'intérêt privé est établi ou que l'existence d'un intérêt privé est avérée. Les motions relatives aux récusations, volontaires ou imposées, doivent être motivées et préciser l'intérêt privé qui a entraîné la décision de relever le fonctionnaire concerné de ses fonctions officielles (articles 63 à 66 de la loi anti-corruption).

86. Il incombe à la Commission anti-corruption d'établir les cas de conflit d'intérêts en ce qui concerne les personnes occupant de hautes fonctions publiques. La procédure visant à faire établir une situation de conflit d'intérêts peut être déclenchée par le biais d'un signalement auprès de la Commission, sur décision de la Commission visant à étudier le cas ou à la demande d'un haut fonctionnaire (article 71 de la loi anti-corruption). Ces procédures ne peuvent pas être déclenchées sur la foi d'un signalement anonyme. Les procédures visant à faire établir un conflit d'intérêts<sup>44</sup> doivent être déclenchées dans un délai de six mois à compter du moment où il a été détecté et au plus tard trois ans après l'infraction (articles 71-79 de la loi anti-corruption). Durant la procédure, la Commission anti-corruption collecte des informations auprès d'autres autorités centrales et locales<sup>45</sup>, de personnes morales et de personnes physiques<sup>46</sup>. Le projet de loi sur la lutte contre la corruption des personnes exerçant une haute fonction publique (voir paragraphe 51) prévoit d'attribuer la fonction d'établissement des situations de conflits d'intérêts à la Commission pour l'établissement des conflits d'intérêts et la confiscation des biens acquis illégalement, qui doit être créée après la séparation de l'actuelle Commission anti-corruption.

87. La Commission anti-corruption doit fournir une décision motivée<sup>47</sup> par écrit, dans un délai de deux mois à compter du début de la procédure. Dans les cas complexes sur le plan factuel et légal, ce délai peut être prolongé une fois, de trente jours. La décision est communiquée à la personne concernée, à l'autorité compétente pour qu'elle mette fin à ses fonctions et au bureau du procureur de district de la juridiction locale dont relève le siège de l'autorité habilitée à mettre fin à la relation juridique.

### **Activités interdites ou restreintes**

#### *Incompatibilités, activités extérieures et intérêts financiers*

88. Les activités/fonctions incompatibles avec les mandats de la haute fonction publique, applicables au Premier ministre, aux vice-Premiers ministres, aux ministres, aux ministres

---

<sup>44</sup> Ainsi que les procédures en lien avec le non-respect des restrictions applicables aux agents ayant quitté leurs fonctions ou ayant été démis de leurs fonctions.

<sup>45</sup> En font partie le comité permanent du conseil municipal, le comité permanent anti-corruption, le comité de déontologie parlementaire de l'Assemblée nationale et l'autorité compétente, élue ou nommée. Les informations et les documents demandés doivent être transmis à la Commission anti-corruption dans un délai de sept jours après réception de la demande.

<sup>46</sup> Les preuves que la Commission obtient au cours de la procédure sont mises à disposition de la personne concernée, qui est également auditionnée par la Commission et peut présenter une objection dans un délai de sept jours à compter de la présentation des preuves.

<sup>47</sup> La décision de la Commission anti-corruption doit contenir : les fondements factuels et juridiques présidant à la décision ; les objections formulées par la personne concernée et les raisons pour lesquelles elles ont été rejetées, le cas échéant ; une partie opérationnelle qui établit l'existence ou l'absence de conflit d'intérêts ; l'imposition d'une amende, son montant et l'ordonnance de saisie en faveur de l'État (si une saisie est justifiée) ; le délai d'appel et l'organe d'appel compétent, ainsi que le délai d'exécution volontaire de l'amende imposée.

délégués sont énumérées à l'article 19, paragraphe 7 de la loi sur l'Administration, laquelle stipule que ces hauts fonctionnaires n'ont pas le droit :

- d'exercer un autre mandat public ;
- d'exercer une activité commerciale, d'œuvrer comme dirigeants d'entreprise, mandataires commerciaux, représentants commerciaux, procureurs, intermédiaires commerciaux, liquidateurs ou fidéicommissaires ;
- d'être membres d'un organe de direction ou de contrôle d'un organisme à but non lucratif, d'une entreprise commerciale ou d'une coopérative ;
- d'exercer en qualité de travailleurs indépendants, à l'exception d'activités scientifiques ou d'enseignement ou de l'exercice de droits d'auteur et des droits y afférents ;
- de présider un quartier général électoral, une coalition de partis ou un comité d'initiative.

89. L'article 19, paragraphe 8 de la loi sur l'administration dispose que le Premier ministre, les vice-premiers ministres et les ministres délégués peuvent participer, sans être rémunérés, à des conseils, des comités, des commissions, des organes de direction ou de contrôle de fonds, des groupes de travail, des organes de direction ou de contrôle d'entreprises au capital desquelles l'État ou une collectivité locale détient une participation, des organes de direction ou de contrôle des fonds, des comptes ou d'autres entités qui ne sont pas des personnes morales, ou des organes de direction ou de contrôle de personnes morales établies par la loi ou par un acte interdépartemental.

90. Les PHFE doivent déclarer les contrats qu'ils ont conclus avec des personnes qui exercent ou ont exercé des activités en rapport avec les décisions prises par le PTEF. Conformément aux articles 61 et 62 de la loi anti-corruption, les PHFE n'ont pas le droit d'exercer des activités de conseil en lien avec des personnes ayant un intérêt dans les actes qu'elles promulguent dans l'exercice de leurs fonctions officielles. Les PHFE n'ont pas non plus le droit d'utiliser leur fonction officielle à des fins de publicité commerciale. Conformément à la première phrase de l'article 58 de la loi anti-corruption, les PHFE n'ont pas le droit de participer à la préparation, à la discussion, à l'adoption et à la promulgation d'actes, d'exercer des fonctions de contrôle ou d'enquête ou d'imposer des sanctions servant leurs intérêts privés.

91. En cas de violation des dispositions de l'article 59 de la loi anti-corruption, le Premier ministre, les vice-premiers ministres, les ministres, les ministres délégués et les chefs des cabinets politiques peuvent faire l'objet de sanctions allant de 5 000 BGN à 10 000 BGN (2 556 EUR à 5 112 EUR) (article 171 de la loi anti-corruption). Si le manquement venait à se reproduire, la sanction irait de 10 000 BGN à 20 000 BGN (5 112 EUR à 10 224 EUR). Dans le cas où les dispositions ci-dessus venaient à être enfreintes par des membres de cabinets politiques, par des conseillers ou des experts, l'amende applicable s'élèverait de 1 000 BGN à 5 000 BGN (511 BGN à 5 112 EUR) et en cas de manquement répété, de 2 000 BGN à 10 000 BGN (1 022 EUR à 10 224 EUR).

*Contrats avec des autorités gouvernementales*

92. L'article 58 de la loi anti-corruption stipule que les PHFE n'ont pas le droit de conclure des contrats ou d'exercer des activités servant leur intérêt privé durant leur mandat.

### *Cadeaux*

93. Conformément aux règles régissant la mise en œuvre de la loi sur le protocole d'État, un échange de cadeaux est prévu lors des visites officielles du chef de l'État, du Président de l'Assemblée nationale, du Premier ministre et du ministre des Affaires étrangères<sup>48</sup>. Concernant l'achat de souvenirs à des fins de représentation, le directeur de la Direction du protocole gouvernemental établit une demande, en accord avec la Direction du budget et des finances. Le 16 novembre 2017, le Secrétaire général du Conseil des ministres a publié l'ordonnance n° B-202 déterminant les personnes habilitées à utiliser des cadeaux souvenirs à des fins de représentation.

94. La Direction du protocole gouvernemental tient à jour un registre des cadeaux protocolaires reçus par le Premier ministre et par les vice-premiers ministres<sup>49</sup>. Dans un délai de deux mois suivant la réception d'un cadeau, le cadeau en question doit être soumis à la Direction du protocole gouvernemental et consigné dans le registre, certifié par les signatures d'un représentant de la Direction du protocole gouvernemental et d'un représentant officiel de l'administration du Conseil des ministres. À la fin de chaque année civile, ou lorsque le mandat du gouvernement prend fin, un inventaire des cadeaux reçus par le Premier ministre et par les vice-premiers ministres est effectué par une commission mise en place à cette fin, laquelle élabore un registre des cadeaux devant être évalués par un expert agréé indépendant. La valeur totale des cadeaux doit être portée au bilan de l'administration du Conseil des ministres.

95. Pour autant que l'EEG le sache, il n'existe pas dispositions légales spécifiques régissant l'octroi de cadeaux aux autres PHFE. Le code de conduite des employés administratifs de l'État contient plusieurs dispositions visant à lutter contre la corruption, lesquelles interdisent notamment d'accepter ou de réclamer des cadeaux, des services, des gains pécuniaires ou d'autres avantages susceptibles d'affecter l'exercice de leurs fonctions officielles (chapitre quatre, article 11 du code de conduite). Toutefois, comme indiqué ci-dessus, ce code ne s'applique pas aux PHFE. Par conséquent, **le GRECO recommande l'établissement de règles concernant les cadeaux et autres avantages accordés aux personnes occupant des fonctions exécutives de haut rang, qui les obligeraient à déclarer les cadeaux et les autres avantages acceptés et à rendre ces informations publiques.**

### *Détournement des ressources publiques*

96. Conformément à l'article 59 de la loi anti-corruption, les PHFE n'ont pas le droit de vendre des biens immobiliers appartenant à l'État ou à une collectivité locale, de dépenser

---

<sup>48</sup> Des règles détaillées sur le sujet sont édictées dans le Règlement intérieur régissant la planification, le financement, les modalités de dépense et de déclaration des ressources budgétaires dans le cadre du Budget du Conseil des ministres pour les activités de représentation et protocolaires, qui fait partie du Règlement intérieur régissant la gestion et le contrôle des finances de l'administration du Conseil des ministres approuvé par le décret n° 206 signé par le Premier ministre le 24 février 2011.

<sup>49</sup> Conformément au décret B-35 signé par le Premier ministre le 17 mars 2015.

des fonds publics, qu'ils appartiennent à l'Union européenne ou qu'ils aient été alloués par l'Union européenne à la Bulgarie, pour émettre des certificats, des permis ou des licences ou pour exercer un contrôle sur ces activités en faveur d'organismes, d'entreprises ou de coopératives à but non lucratif dans lesquels les PHFE concernées ou les personnes qui leur sont liées sont membres d'un organe de direction ou de contrôle, dirigeants, associés ou détiennent une participation ou des parts, ou au sein desquels elles étaient membres d'un organe de direction ou de contrôle, dirigeants, associés ou détenaient des parts un an avant la date de leur élection/nomination, ou durant leur mandat.

97. L'article 171 de la loi anti-corruption stipule que le non-respect des dispositions de l'article 60 de cette loi fera l'objet des mêmes sanctions que celles indiquées au paragraphe 91 ci-dessus.

#### *Utilisation abusive d'informations confidentielles*

98. Conformément à l'article 60 de la loi anti-corruption, les hauts fonctionnaires n'ont pas le droit d'utiliser des informations obtenues dans l'exercice de leurs fonctions officielles, ou d'en autoriser l'utilisation, en faveur d'intérêts privés durant leur mandat et durant l'année qui suit la fin de leur mandat, sauf s'il en est stipulé autrement dans une loi spéciale.

#### *Restrictions applicables après la cessation des fonctions*

99. L'article 68 de la loi anti-corruption stipule que les hauts fonctionnaires n'ont pas le droit de conclure des contrats de travail, de consultant ou d'autre nature leur conférant des fonctions de direction ou de contrôle avec des entreprises commerciales, des entrepreneurs particuliers, des coopératives ou des organismes à but non lucratif, à l'égard desquels ils ont réalisé des actes d'aliénation, de réglementation ou de contrôle ou avec lesquels ils ont conclu des contrats, que ce soit en tant qu'associés, actionnaires ou membres d'un organe de direction ou de contrôle de ces entreprises, coopératives ou organismes à but non lucratif, durant la dernière année de leur mandat. L'article 69 de la loi anti-corruption stipule que les fonctionnaires qui, durant la dernière année de leur mandat, ont participé à l'organisation de marchés publics ou de procédures impliquant l'octroi de fonds appartenant à l'Union européenne ou alloués par l'Union européenne à la Bulgarie, n'ont pas le droit, durant l'année qui suit la fin de leur mandat, de participer à des procédures de ce type ou à représenter une personne physique ou morale, dans le cadre de procédures de ce type, devant l'institution au sein de laquelle ils ont exercé leur mandat, ou devant une entité juridique contrôlée par l'institution concernée. Cette interdiction s'applique également aux personnes morales dont les personnes susmentionnées sont devenues des associés, des dirigeants, des membres d'un organe de direction ou de contrôle ou dans lesquelles elles ont acquis des parts après la fin de leur mandat. Les fonctionnaires qui enfreindraient ces deux interdictions n'auraient pas le droit d'exercer un mandat pendant un an à compter du moment où la décision prendrait effet (article 67 de la loi anti-corruption).

100. L'article 172 de la loi anti-corruption prévoit que les hauts fonctionnaires<sup>50</sup>, qui, après avoir été démis de leur mandat, enfreignent les restrictions prévues aux articles 67, 68 et 69

---

<sup>50</sup> Premier ministre, vice-premiers ministres, ministres, ministres délégués et directeurs de cabinets politiques.

de la loi encourent une amende pouvant aller de 5 000 BGN à 15 000 BGN (2 556 EUR à 7 668 EUR). Si le manquement venait à se reproduire, l'amende s'élèverait de 10 000 BGN à 30 000 BGN (5 112 EUR à 15 336 EUR). Pour des manquements similaires, les autres membres de cabinets politiques (conseillers, experts, etc.) encourraient des amendes allant de 2 500 BGN à 7 500 BGN (1 278 EUR à 3 834 EUR) et de 7 500 BGN à 15 000 BGN (3 834 EUR à 7 668 EUR) pour des manquements répétés. Pour ces infractions, la loi prévoit également des amendes pour les entrepreneurs particuliers ou les personnes morales, représentées ou gérées par des PHFE, allant de 10 000 BGN à 20 000 BGN (5 112 EUR à 10 224 EUR) et de 20 000 BGN à 50 000 BGN (10 226 EUR à 25 564 EUR) en cas de manquements répétés.

## **Déclaration de patrimoine**

### *Obligations de déclaration*

101. L'article 35 de la loi anti-corruption oblige les hauts fonctionnaires à présenter les déclarations suivantes : déclaration d'incompatibilité, déclaration de patrimoine, déclaration de changement de situation concernant l'incompatibilité et le patrimoine, ainsi que l'origine des moyens en cas de remboursement anticipé (avant l'échéance) d'obligations ou de crédits. En vertu de l'article 37, paragraphe 1 de la loi anti-corruption, les hauts fonctionnaires doivent déclarer un large éventail de biens de valeur (biens immobiliers, objets de valeur, actifs monétaires, investissements, valeurs mobilières, parts, revenus, etc.) à la Commission anti-corruption. Ils sont également tenus de déclarer toute participation dans des sociétés commerciales, dans des organes de direction ou de contrôle de sociétés commerciales, d'organismes à but non lucratif ou de coopératives, ou toute activité qu'ils exerceraient en qualité d'entrepreneur individuel, à la date à laquelle ils ont été élus ou nommés et douze mois avant la date de l'élection ou de la nomination. Les hauts fonctionnaires sont également tenus de déclarer les contrats qu'ils ont conclus avec des personnes physiques ou morales qui exercent une activité dans des domaines liés aux décisions qu'ils ont prises dans le cadre de leur mandat ou fonctions officielles. Enfin, les hauts fonctionnaires ont l'obligation de déclarer toute information concernant les personnes qui leur sont liées exerçant des activités dans lesquelles ils ont un intérêt privé.

102. Les hauts fonctionnaires doivent également déclarer les biens immobiliers et les revenus de leurs époux ou de leurs concubins et de leurs enfants mineurs (article 37, paragraphe 4 de la loi anti-corruption). Les hauts fonctionnaires ne sont pas tenus de déclarer les biens immobiliers et les revenus de leurs époux s'ils sont en instance de séparation, ni les biens immobiliers et les revenus des enfants mineurs sur lesquels ils n'exercent pas de droits parentaux (article 37, paragraphe 5). Les déclarants ont le droit de demander à ce que les informations concernant leurs concubins, y compris les informations relatives aux biens immobiliers et aux revenus de ces derniers, ne soient pas publiées (article 37, paragraphe 7 de la loi anti-corruption).

103. L'article 38, paragraphe 1 de la loi anti-corruption stipule que les déclarations de patrimoine doivent être soumises :

1. au plus tard un mois après la prise de fonction du haut fonctionnaire ;
2. une fois par an, avant le 15 mai, pour l'année antérieure ;
3. au plus tard un mois après la fin du mandat du haut fonctionnaire concerné ;

4. au plus tard un mois après l'année au terme de laquelle la déclaration visée au paragraphe 3 ci-dessus a été transmise.

104. Les déclarations de patrimoine des hauts fonctionnaires (Premier ministre, vice-premiers ministres, ministres, ministres délégués, directeurs de cabinets politiques) doivent être transmises à la Commission anti-corruption (article 35, paragraphe 2 et article 41, paragraphe 2 de la loi anti-corruption). Les autres membres de cabinets politiques, conseillers et experts auprès de cabinets politiques transmettent des déclarations à l'autorité investie du pouvoir de nomination (le Premier ministre, les vice-premiers ministres, les ministres, etc., comme prévu à l'alinéa 2, paragraphe 2 des Dispositions supplétives de la loi anti-corruption).

105. La Direction du registre public de la Commission anti-corruption est responsable du système de déclaration du patrimoine. Le registre des personnes occupant des postes de la haute fonction publique est tenu sous format électronique et contient les déclarations de patrimoine des dix années antérieures. Les déclarations des hauts fonctionnaires sont accessibles au public sur le site internet de la Commission anti-corruption. La liste des personnes n'ayant pas transmis leur déclaration en temps voulu est également rendue publique (article 40, paragraphe 2 de la loi anti-corruption). Les déclarations des membres de cabinets politiques, autres que les hauts fonctionnaires susmentionnés, et des conseillers et experts œuvrant auprès de cabinets politiques sont stockées par les autorités qui les ont nommés. Seuls les intérêts déclarés sont rendus publics (alinéa 2, paragraphe 3 des dispositions supplétives de la loi anti-corruption).

106. Selon les données fournies par les autorités, 12 430 déclarations de patrimoine ont été publiées en 2021 : 8641 déclarations annuelles, 1759 déclarations de début de mandat et 2030 déclarations de fin de mandat. 883 personnes n'avaient pas transmis leur déclaration dans le délai réglementaire.

### *Mécanismes de contrôle*

107. La procédure de vérification des déclarations de patrimoine et d'intérêts soumises par les PHFE est définie aux articles 43 à 46 de la loi anti-corruption. La Direction du Registre Public de la Commission anti-corruption est une structure spécialisée chargée de vérifier l'exactitude et l'opportunité des déclarations soumises par les hauts fonctionnaires. Cette direction emploie un total de 11 personnes et se compose de trois départements, celui des « Déclarations », celui de « l'Inspection et de l'Analyse » et celui de « l'Activité pénale administrative et du Contrôle ». La vérification des déclarations des conseillers, experts et autres membres des cabinets politiques, à l'exception des hauts fonctionnaires mentionnés ci-dessus (Premier ministre, ministres, etc.), est effectuée par l'inspection compétente ou par une commission d'employés créée à cet effet par l'autorité d'élection ou de nomination. Selon les autorités, au cours des vérifications, les informations déclarées sont recoupées avec les informations reçues des autorités de l'État, des organes de l'autonomie locale et de l'administration locale, des autorités judiciaires et d'autres institutions en possession d'informations pertinentes<sup>51</sup>. Les inspecteurs ont également un accès direct aux bases de données et aux registres électroniques tenus par les autorités de l'État.

---

<sup>51</sup> Conformément aux règles internes adoptées par la Commission anti-corruption à cet effet. Cependant, l'EKG a eu l'impression que cette procédure n'envisage pas la vérification sur place de l'exactitude des informations

108. Les inspecteurs de la Direction du registre public doivent vérifier les informations contenues dans les déclarations de patrimoine des personnes exerçant de hautes fonctions publiques dans les six mois suivant l'expiration des mandats visés à l'article 38 de la loi (voir paragraphe 103 ci-dessus). La vérification s'effectue par accès direct aux registres électroniques, aux bases de données et autres registres de données tenus à jour par d'autres organismes publics. Des informations complémentaires peuvent être demandées à des organismes publics centraux et locaux, des institutions judiciaires ou autres, lesquels sont susceptibles de détenir des informations utiles. La Commission peut demander la levée du secret bancaire, la levée du secret professionnel auprès des assureurs, la divulgation d'informations provenant des systèmes d'information des banques et d'informations provenant de l'administration fiscale et de la sécurité. Les informations demandées par la Commission doivent être fournies dans un délai d'un mois à compter de la demande.

109. La Direction du registre public transmet les résultats de la vérification et de l'analyse des déclarations à la Commission anti-corruption pour décision<sup>52</sup>. La procédure de vérification peut aboutir soit à un rapport de conformité, qui établit qu'il n'y a aucune différence entre les informations déclarées et les informations collectées durant la vérification, soit à un rapport de non-conformité dans le cas où des incohérences seraient constatées. Dans le second cas, la Commission doit notifier la personne concernée et lui accorder un délai de quatorze jours pour fournir les informations manquantes et corriger les erreurs dans la déclaration. Si le montant de l'irrégularité est égal ou supérieur à 5000 BGN ( 2556 EUR), la Commission envoie les documents à l'Agence nationale des recettes pour que cette dernière prenne les mesures qui s'imposent en vertu du Code de procédure des impôts et de l'assurance sociale. Dans le cas d'une irrégularité d'un montant égal ou supérieur à 20 000 BGN ( 10 224 EUR), la Commission vérifiera la situation patrimoniale de la personne concernée.

110. L'article 173 de la loi anti-corruption dispose qu'un haut fonctionnaire qui ne transmettrait pas sa déclaration dans le délai prévu par la loi est passible d'une amende allant de 1000 BGN à 3000 BGN (511 EUR à 1533 EUR). Si le manquement venait à se reproduire, l'amende irait de 3 500 BGN à 6 000 BGN (1 790 EUR à 3 066 EUR). L'article 174 de la loi anti-corruption prévoit qu'un haut fonctionnaire qui n'aurait pas déclaré ou mal déclaré un élément soumis à l'obligation de déclaration soit sanctionné d'une amende allant de 1000 BGN à 3000 BGN (511 EUR à 1533 EUR), sauf si une sanction plus sévère est prévue. Si le manquement venait à se reproduire, l'amende s'élèverait de 3 000 BGN à 6 000 BGN (1 533 EUR à 3 066 EUR).

111. Lors de la visite sur place, l'EEG a eu l'impression que les vérifications des déclarations de patrimoine, de revenus, de biens et d'intérêts qu'elles soient réalisées par la Commission anti-corruption ou par d'autres organes agréés (services d'inspection des autorités investies d'un pouvoir de nomination), n'étaient pas complètes, laissant la possibilité à des irrégularités

---

soumises par les déclarants et se limite à la vérification croisée des informations contenues dans les déclarations avec celles disponibles dans d'autres registres et bases de données tenus par différentes autorités étatiques.

<sup>52</sup> La Commission anti-corruption prend des décisions motivées à la majorité absolue. Les décisions doivent indiquer les faits, les preuves qui ont permis d'établir les faits et les conséquences juridiques (article 13, paragraphe 2 de la loi anti-corruption).

énormes de passer inaperçues. Ainsi, l'EEG a appris que l'affaire « Apartment-gate »<sup>53</sup>, qui a eu lieu en 2019 et qui a entraîné la démission de plusieurs hauts fonctionnaires, y compris l'ancien président de la Commission anti-corruption, avait été provoquée en grande partie par des fonctionnaires ayant sous-évalué leur patrimoine dans leurs déclarations et par des vérifications de déclarations insuffisantes de la part des organismes chargés de lutter contre la corruption. Les représentants de la Commission ont confirmé que même si la Commission peut effectuer des vérifications sur place<sup>54</sup>, cela se fait rarement dans la pratique, car leurs ressources et leurs méthodes de travail leur permettaient principalement de réaliser des recherches documentaires pour identifier les incohérences entre les déclarations antérieures et les nouvelles déclarations. En outre, aucune information statistique complète concernant les déclarations soumises par les PHFE et vérifiées par les organismes habilités n'était disponible. Globalement, le système actuel ne permet pas de contrôler efficacement les revenus, les actifs et les intérêts des PHFE et de garantir la transparence auprès du public et l'obligation de rendre des comptes.

112. Au regard de ce qui précède, **le GRECO recommande de veiller (i) à ce que les déclarations de patrimoine, de revenus et d'intérêts transmises par des hauts fonctionnaires fassent l'objet de contrôles approfondis, proactifs et substantiels ; (ii) que des ressources humaines et financières suffisantes soient fournies aux organismes chargés de cette tâche ; et (iii) que des statistiques détaillées relatives aux résultats de ce contrôle soient établies et accessibles au public.**

#### Responsabilité et mécanismes d'application de la loi

##### *Procédures non-pénales*

113. Outre les décisions prises en matière de déclarations de patrimoine et d'intérêts visées aux paragraphes 107 à 110 ci-dessus, la Direction des conflits d'intérêts de la Commission de lutte contre la corruption est chargée d'établir les situations de conflits d'intérêts impliquant des personnes occupant des postes de haute fonction publique. Ainsi, en 2019, la Commission a adopté un total de 264 décisions relatives aux conflits d'intérêts, parmi lesquelles un conflit d'intérêts a été établi dans 41 cas, aucun conflit d'intérêts n'a été prouvé dans 111 cas et les procédures ont été abandonnées dans 112 cas. En ce qui concerne les conflits d'intérêts détectés, la Commission a imposé des sanctions d'une valeur totale de 139 287 BGN (71 216 EUR) et a ordonné la confiscation de 173 512 BGN (88 715 EUR). Les procédures engagées pour un éventuel conflit d'intérêts concernaient le président, le premier ministre, des ministres, des vice-ministres et d'autres hauts fonctionnaires. En 2020, la Commission a

---

<sup>53</sup> En 2019, de nombreux médias en ligne ont révélé que des hauts fonctionnaires avaient acheté des biens immobiliers à des prix largement inférieurs aux prix du marché, comme l'explique l'article ci-dessous : <https://cde.news/enough-is-enough-apartmentgate-home-scandal-proves-to-be-too-much-corruption-for-bulgarian-people/>.

<sup>54</sup> La Commission peut procéder à une vérification sur place de l'exactitude et de la véracité des informations contenues dans la déclaration sur la base d'un rapport ou d'une plainte d'un tiers. Si la vérification sur place fait apparaître des divergences ou une suspicion raisonnable de biens ou d'actifs acquis illégalement, les inspecteurs peuvent engager une procédure formelle les habilitant à examiner la légalité des actifs acquis il y a plusieurs années, des comptes bancaires et d'autres données pertinentes. Si les analyses de la vérification documentaire révèlent des incohérences ou des soupçons de violation, la loi prévoit d'entamer des vérifications pour établir les actifs illégalement acquis, qui comprennent des inspections sur place et des contrôles supplémentaires.

adopté 122 décisions sur les conflits d'intérêts, parmi lesquelles un conflit d'intérêts a été établi dans 30 cas et n'a pas été confirmé dans 92 cas, tandis que neuf procédures ont été abandonnées. Le montant total des sanctions imposées s'est élevé à 17 889 BGN (9 146 EUR) et les confiscations en faveur de l'État ont atteint le montant de 592 977 BGN (303 189 EUR). En 2021, la Commission a adopté 340 décisions en la matière, dont 90 ont donné lieu à l'ouverture d'une procédure, 122 ont conclu qu'il n'y avait pas lieu d'ouvrir une procédure, 22 ont établi l'existence d'un conflit d'intérêts et 82 n'en ont pas établi. Au cours de cette période, la Commission a imposé des pénalités et des confiscations en faveur de l'État, pour une valeur totale de 804 540 BGN (411 361 EUR).

### *Procédures pénales et immunité*

114. Les PHFE ne jouissent d'aucune immunité en cas de procédures pénales (p. ex. inviolabilité). D'après les autorités, en 2019, quatre enquêtes pénales préliminaires ont été ouvertes contre trois ministres et un ministre délégué pour des délits de corruption. Une inculpation a été prononcée contre un ministre. En 2020, six enquêtes préliminaires ont été ouvertes pour délits de corruption. Cinq d'entre elles ont concerné des ministres et la dernière a visé un ministre délégué. Deux ministres et deux ministres délégués ont été acquittés. En 2021, deux enquêtes préliminaires pour délits de corruption ont été ouvertes contre un ministre et un ministre délégué. Le procureur a demandé la mise en inculpation de trois ministres et d'un ministre délégué.

115. Jusqu'au mois d'avril 2022, les infractions pénales de corruption commises par les membres du Conseil des ministres et par d'autres élus politiques de haut rang relevaient de la juridiction du tribunal correctionnel spécialisé et pouvaient faire l'objet d'un recours en appel auprès de la Cour d'appel spécialisée en deuxième instance et, en ultime recours, auprès de la Cour suprême de cassation. Le parquet spécialisé et les organes d'investigation étaient chargés de mener les enquêtes pénales dans les cas relevant de la juridiction du tribunal correctionnel spécialisé. Toutefois, des changements fondamentaux ont été adoptés le 26 avril 2022, lorsque le parquet spécialisé, le parquet d'appel spécialisé, le tribunal correctionnel spécialisé et la cour d'appel du tribunal correctionnel ont été abolis après l'adoption de modifications de la loi sur le système judiciaire<sup>55</sup>. En vertu de ces mêmes modifications, les affaires en cours ont été transférées aux tribunaux et parquets ordinaires et les juges, procureurs et enquêteurs des anciens tribunaux et parquets spécialisés se sont vu offrir l'opportunité de briguer des postes vacants dans d'autres tribunaux et parquets<sup>56</sup>. Les nouvelles dispositions sont entrées en vigueur le 28 juillet 2022.

116. Les représentants de la société civile et les journalistes d'investigation rencontrés sur place par l'EEG ont déclaré que le procureur et le système judiciaire faisaient preuve

---

<sup>55</sup> Les autorités se réfèrent à l'Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 7 du 14 juillet 2022, par lequel la Cour a rejeté la demande du Procureur général d'établir l'inconstitutionnalité de la fermeture du Tribunal pénal spécialisé, du Tribunal pénal spécialisé d'appel et de leurs parquets spécialisés respectifs.

<sup>56</sup> Plus précisément, les modifications prévoient des règles détaillées concernant l'achèvement des affaires pendantes devant les tribunaux pénaux spécialisés afin de garantir la poursuite et la résolution sans entrave des procédures judiciaires en cours. En particulier, il est prévu que les affaires pénales pour lesquelles une audience a déjà eu lieu devant le tribunal pénal spécialisé (première instance) ou la cour d'appel pénale spécialisée (deuxième instance) soient attribuées au tribunal municipal de Sofia ou à la cour d'appel de Sofia. Les affaires pour lesquelles aucune audience n'a été tenue doivent être renvoyées aux tribunaux de première instance ou

d'inefficacité lorsqu'il s'agissait d'enquêter et de statuer sur des cas de corruption potentiels impliquant des hauts fonctionnaires, en raison de leur influence indue, notamment à l'égard du ministère public. Des représentants d'instances chargées de l'application des lois ont cité de nombreux exemples d'enquêtes sur des cas de corruption possibles dans lesquels des preuves avaient été collectées pour engager des poursuites, mais où ces dernières avaient souvent été refusées pour des vices de forme, sans que rien ne soit entrepris pour surmonter les obstacles procéduraux et reprendre l'enquête. L'EEG a également entendu d'autres interlocuteurs des allégations de déficiences dans la collecte de preuves dans les affaires pénales de corruption. Des représentants de l'administration présidentielle ont déclaré que les réformes anti-corruption devraient cibler en premier lieu le système judiciaire, notamment du fait de l'incapacité de la cour spéciale et du parquet spécialisé de traduire en justice des hauts fonctionnaires potentiellement impliqués dans des cas de corruption au cours des dix dernières années.

117. L'abolition du parquet et des tribunaux spécialisés dans la lutte contre la corruption a provoqué de nombreuses réactions en Bulgarie et à l'étranger. Des instances et associations autonomes du parquet bulgare ont alerté plusieurs organismes internationaux, y compris le GRECO, sur les éventuelles répercussions préjudiciables du démantèlement de ces organes spécialisés. L'EEG reconnaît la validité de ces inquiétudes, mais il convient d'indiquer que tous les acteurs locaux rencontrés sur place (à l'exception des représentants du parquet) étaient favorables au démantèlement de ces instances spécialisées, évoquant le nombre très faible de poursuites à l'encontre de hauts fonctionnaires accusés de délits de corruption, l'absence de condamnations et de sanctions et l'inefficacité chronique de ces instances spécialisées. En effet, l'EEG ne peut pas ignorer le contraste frappant entre le niveau perçu de corruption dans le pays d'une part et le nombre très faible d'enquêtes et d'inculpations visant des PHFE accusées de délits de corruption d'autre part.

118. L'adoption très récente des modifications législatives mentionnées plus haut et le fait qu'elles n'étaient pas pleinement entrées en vigueur à l'époque de la visite sur site ont privé l'EEG de l'opportunité de se forger une opinion éclairée sur leur impact en pratique. Toutefois, l'EEG est convaincue que la cause de l'inefficacité des enquêtes concernant des hauts fonctionnaires visés par des cas de corruption est moins due à l'architecture des services judiciaires concernés qu'aux conditions préalables excessivement complexes que le parquet impose aux organismes chargés de mener les enquêtes<sup>57</sup> et à l'absence manifeste de solution

---

aux cours d'appel concernés. Afin d'assurer que les affaires initiées devant les tribunaux spécialisés continuent à être entendues par la même formation de jugement, les amendements prévoient que les juges respectifs (lorsqu'ils n'ont pas été réaffectés au Tribunal de Sofia ou à la Cour d'appel de Sofia) sont détachés pour participer à l'audition de ces affaires, jusqu'à la conclusion de la procédure. Il est également prévu que les juges de la formation de jugement qui ont entendu les affaires pénales pour lesquelles des verdicts ont été prononcés à la date d'entrée en vigueur des amendements soient détachés pour prononcer des décisions dans ces affaires.

<sup>57</sup> À titre d'exemple, certaines conclusions majeures du dernier rapport de MONEYVAL sur la Bulgarie suggèrent que le parquet semble avoir des attentes excessivement élevées concernant le volume des faits et des données opérationnelles requises pour ouvrir une enquête préliminaire formelle. Par conséquent, la plupart des renvois sont rejetés et il est demandé aux services répressifs de recueillir plus d'informations, ce qui se traduit par des retards et par des efforts perdus. Le formalisme et la lourdeur bureaucratique du Code de procédure civile créent des obstacles déraisonnables pour les autorités chargées de l'instruction, avec notamment des délais stricts et serrés et d'autres contraintes procédurales.

pour mener de véritables enquêtes et porter les affaires en justice, ainsi qu'à une éventuelle influence induite sur le parquet<sup>58</sup>.

119. L'EEG est convaincue que la réponse du droit pénal bulgare aux cas de corruption impliquant des hauts fonctionnaires est insatisfaisante en l'état actuel des choses et qu'elle doit être améliorée en urgence. Dans cette optique, **le GRECO recommande qu'un mécanisme efficace soit mis en place afin de garantir que (i) des enquêtes proactives et des poursuites efficaces concernant les infractions pénales de corruption impliquant des personnes investies de fonctions exécutives supérieures soient systématiquement menés ; (ii) les obstacles procéduraux qui entravent ou empêchent les enquêtes et les poursuites pénales dans de telles affaires soient éliminés ; et (iii) des sanctions pénales efficaces et proportionnées soient imposées pour de telles infractions.**

---

<sup>58</sup> Le 11 mars 2021, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a insisté sur le fait qu'il était important de réduire l'influence du Procureur général au sein du parquet, ainsi que son influence potentielle sur le Conseil suprême de la justice et au sein de la magistrature. L'objectif est de permettre la mise en place d'un mécanisme d'investigation efficace, y compris en étendant le contrôle judiciaire aux procureurs qui refusent d'ouvrir des enquêtes (décision du Comité des Ministres CM/Del/Dec(2021)1398/H46-6).

## V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES SERVICES RÉPRESSIFS

### Organisation et responsabilité des services répressifs et des autorités policières

#### *Organisation et responsabilité de services répressifs sélectionnés*

120. La police bulgare est une organisation civile qui dépend du ministère de l'Intérieur (MinInt). Les principaux actes législatifs<sup>59</sup> régissant son organisation et sa mission sont la loi sur le ministère de l'Intérieur (loi MinInt) et son règlement intérieur. Les autorités centrales de MinInt sont la Direction générale de la Police nationale, la Direction générale de la lutte contre le crime organisé, la Direction générale de la gendarmerie, des opérations spéciales et de la lutte contre le terrorisme et la Direction générale de la police des frontières. Les autorités policières comprennent également la Direction de l'immigration, la Direction de la sécurité intérieure, la Direction de la coopération opérationnelle internationale<sup>60</sup> et les polices municipales. Les directions générales se divisent en directions, en unités territoriales, en sections, en services et en d'autres unités de niveau inférieur, avec une subordination hiérarchique verticale<sup>61</sup>. Au niveau local, le MinInt administre 28 Directions régionales<sup>62</sup>.

121. L'objectif principal du MinInt et de la police est de combattre le crime, de protéger la sécurité nationale, l'ordre public et la sécurité incendie, les droits et les libertés des individus et de garantir la protection civile. Les activités principales incluent la recherche opérationnelle ; la prévention, la protection et le contrôle ; les enquêtes criminelles ; la sécurité incendie et la protection en cas de catastrophes naturelles et d'urgences ; la protection de l'accès des citoyens aux services d'urgence par le biais du système national

---

<sup>59</sup> Les différents pouvoirs des autorités policières sont également réglementés par d'autres lois, dont le Code de procédure pénale (CPC), la loi sur les dispositifs de renseignement spécial, la loi sur la lutte contre le terrorisme, la loi sur les étrangers résidant en République de Bulgarie, la loi sur les conditions d'entrée, de séjour et de sortie des ressortissants de l'Union européenne et des membres de leur famille sur le territoire de la République de Bulgarie, la loi sur les armes, les munitions, les explosifs et les équipements pyrotechniques, la loi sur les services de protection des individus, la loi sur l'émission de documents d'identité bulgare et les règles d'émission de documents d'identité bulgare, la loi sur la circulation routière, la loi sur la protection des enfants, la loi sur le maintien de l'ordre public durant les manifestations sportives, la loi sur la protection contre les catastrophes naturelles, la loi sur la protection des terres agricoles, etc.

<sup>60</sup> Cette direction regroupe les interlocuteurs pour : Interpol, Europol, le système d'information de Schengen et le Système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages.

<sup>61</sup> Les liens hiérarchiques sont les suivants : les directions générales relèvent du ministre, des ministres délégués et du secrétaire général ; les directeurs des directions régionales relèvent du ministre, des ministres délégués et du secrétaire général ; le directeur de la Direction de la sécurité intérieure et le directeur de l'inspection relèvent du ministre.

<sup>62</sup> Les directions générales sont gérées par un directeur et par un directeur adjoint et se composent des brigades, unités et services suivants :

- Brigade de police criminelle ; Brigade de l'ordre public et de la sécurité ;
- Brigade d'enquête ;
- Brigade administrative ;
- Unité d'intervention tactique spéciale – dans certaines directions régionales du MinInt ;
- Service de l'immigration ;
- Service des documents d'identité bulgare ;
- Service d'astreinte ;
- commissariats locaux – établis par ordonnance du ministre.

d'appels d'urgence avec le numéro ordinaire européen 112 ; les activités d'informations ; les prestations de services administratifs et l'application de sanctions administratives.

122. Les effectifs du MinInt, ventilés selon la nature des relations contractuelles<sup>63</sup> et par sexe, se décomposent comme suit <sup>64</sup>:

Sexe	Loi sur le ministère de l'Intérieur <sup>65</sup>	Contrats de travail	Loi sur les fonctionnaires	Total :
Hommes	32 674	2 786	1 205	36 665
Femmes	3 821	6 395	1 651	11 867
<b>Total :</b>	36 495	9 181	2 856	48 532

123. Le MinInt est dirigé par des catégories politiques et professionnelles de responsables/directeurs. Il est présidé par le ministre, les ministres délégués, le secrétaire général et le secrétaire administratif. Le ministre fixe les priorités, valide les objectifs stratégiques et le programme de travail du ministère. Le secrétaire général est chargé de planifier et d'organiser la coordination et le contrôle des activités principales du ministère et de ses principales structures. Le poste de secrétaire général est la fonction professionnelle la plus élevée au sein du MinInt. Le secrétaire général est nommé par décret présidentiel, sur proposition du Conseil des ministres. Les directeurs généraux et les directeurs régionaux sont nommés par le ministre, sur proposition du secrétaire général, et sont subordonnés à ce dernier. Le directeur de la sécurité interne et le directeur de l'inspection sont directement subordonnés au ministre.

124. L'EEG constate que l'appellation MinInt est fréquemment utilisée pour désigner la police en Bulgarie et inversement. Il est également évident que le ministre de l'Intérieur exerce de vastes pouvoirs sur la police et que la Direction de la police est directement subordonnée au ministre. Alors que la police est clairement un organe de l'exécutif, il est toutefois important de faire une distinction organisationnelle entre le ministre en charge de la police et la police elle-même. Il est essentiel d'établir clairement le principe d'indépendance de la police dans chaque affaire. L'EEG considère que les instructions que la police reçoit des responsables politiques doivent se limiter aux problématiques de planification stratégique et de budgétisation afin de préserver son indépendance opérationnelle. Par conséquent, **le**

<sup>63</sup> Fonctionnaires recrutés en vertu de la loi MinInt, employés œuvrant dans le cadre d'un contrat de travail fondé sur le Code de travail ; fonctionnaires recrutés en vertu de la loi sur les fonctionnaires.

<sup>64</sup> Au 31 décembre 2021.

<sup>65</sup> Cette catégorie est essentiellement composée d'agents de police.

**GRECO recommande (i) que la loi confère une indépendance suffisante à la police, garantie dans la pratique ; et (ii) que la police ne soit, en règle générale, pas soumise à des instructions extérieures dans les affaires individuelles et que chaque instruction soit correctement documentée par écrit.**

125. Les enquêtes criminelles sont conduites par des officiers de la police judiciaire et d'autres autorités de police, qui doivent prendre des décisions sur la base d'une « enquête objective et complète sur toutes les circonstances liées au crime commis ». Les services d'enquête opèrent sous la direction et sous la supervision d'un procureur (article 52, paragraphe 3 alinéa (3) du Code de procédure civile (CPC)).

126. Le MinInt est financé par le budget de l'État. En tant que poste essentiel de dépense, il publie des rapports mensuels et trimestriels<sup>66</sup>, ainsi que des rapports semestriels et annuels complets sur l'utilisation du budget du ministère des Finances. Le MinInt transmet également des rapports annuels à l'Assemblée nationale et à la Cour des comptes bulgare, qui sont publiés sur le site internet de cette dernière et sur celui du ministère. La Cour des comptes vérifie les rapports du ministère. Les rapports sont publiés sur les sites internet des deux institutions. Concernant le financement privé du ministère, en règle générale, la loi MinInt interdit les contrats pour des dons en dehors du budget de l'État. Toutefois, des dons de ce type peuvent être autorisés dans le cadre de contrats internationaux auxquels la Bulgarie est partie, ou lorsque le donateur est une collectivité locale, une structure gouvernementale qui s'est vu déléguer une prérogative de l'État, une installation de l'État ou une entreprise commerciale détenue en propriété exclusive par l'État, une organisation internationale, une autorité gouvernementale étrangère, une institution ou un organe de l'Union européenne, une personne morale ou physique qui fait don de livres, d'ouvrages scientifiques ou de travaux de recherche nécessaires à la formation des fonctionnaires du MinInt. Les conditions des contrats de donation, de réception et de gestion des dons sont régies par le règlement intérieur validé par ordonnance du ministre. Les contrats de donation potentiels doivent être approuvés par le comité central permanent du MinInt. Un registre public des contrats de donation doit être tenu à jour sur le site internet du MinInt<sup>67</sup>.

127. Bien qu'il existe des règles concernant les donations privées au MinInt, l'EEG constate que leur mise en œuvre n'est pas assez transparente. Les interlocuteurs rencontrés sur place ont évoqué plusieurs cas dans lesquels des collectivités locales avaient fait des dons à la police locale pour essayer d'obtenir un traitement plus favorable de cette dernière. De plus, des agents du MinInt ont exprimé des options divergentes concernant les limites relatives aux donations hors budget à la police et les pratiques actuelles. Globalement, les règles régissant les dons privés doivent être plus claires afin de protéger les diverses directions et unités de police contre toute ingérence indue dans l'exercice de leurs fonctions officielles. Par conséquent, **le GRECO recommande que (i) le cadre juridique et les pratiques des parrainages et donations non budgétaires (y compris privés) au ministère de l'Intérieur/à la police et à ses diverses entités structurelles fassent l'objet d'une analyse approfondie et, des règles claires soient adoptées à la lumière des conclusions de cette analyse pour mettre un terme aux donations privées et/ou, au minimum, pour éliminer les risques de conflits**

---

<sup>66</sup> Les dispositions relatives à la responsabilité financière du MinInt sont définies dans la loi sur la responsabilité, la loi sur les finances publiques et les normes comptables approuvées par le ministre des Finances.

<sup>67</sup> <https://www.mvr.bg/министерството/достъп-до-информация/правила-дарения>

**d'intérêts et de corruption ; (ii) que les informations concernant les dons et les parrainages reçus par la police, indiquant la nature et la valeur de chaque don, ainsi que l'identité du donateur, soient systématiquement publiées.**

128. L'EEG constate une très faible représentation des femmes au sein des structures du MinInt, en particulier dans les postes de direction. Lors de la visite sur place, l'EEG a appris qu'aucune femme n'avait occupé le poste de secrétaire générale, de directrice générale ou d'autre poste similaire. Plusieurs interlocuteurs ont expliqué à l'EEG que les femmes occupent principalement des postes administratifs, alors que les commissariats régionaux de police se composent en grande partie d'hommes. Les femmes sont toutefois de plus en plus nombreuses à rejoindre le MinInt, même si cette progression est lente, ce qui se reflète également dans les unités de police. Néanmoins, les raisons expliquant la très faible proportion de femmes dans la police bulgare n'ont pas fait l'objet d'un suivi systématique.

129. La police doit être représentative de la société dans son ensemble. Partant, la Bulgarie doit prendre les mesures qui s'imposent pour que les femmes soient mieux représentées dans la police, y compris aux postes de direction et aux postes stratégiques. L'EEG estime que l'égalité hommes-femmes peut contribuer à améliorer fortement le travail quotidien et les routines<sup>68</sup> et à prévenir la pensée de groupe et, par conséquent, la corruption. Par conséquent, **le GRECO recommande la mise en place de mesures pour renforcer la représentation des femmes à tous les niveaux de la police, y compris aux postes de direction et aux postes à responsabilités.**

#### *Accès à l'information*

130. La loi sur l'accès à l'information publique permet à tout citoyen bulgare d'accéder à des informations publiques (voir le paragraphe 58 ci-dessus). Elle prévoit toutefois des restrictions, notamment concernant les informations classifiées ou les informations confidentielles protégées par la loi. Au sein du MinInt, il est possible de demander l'accès aux informations publiques par demande écrite (y compris par voie électronique) ou orale. Conformément à la loi, les autorités ont 14 jours à compter de l'enregistrement de la demande pour y répondre, favorablement ou non. Le demandeur doit être informé de la décision par écrit. Les rapports annuels résumant les demandes d'information traitées par le ministère de l'intérieur, ainsi que d'autres données pertinentes, sont disponibles sur le site web du ministère de l'intérieur<sup>69</sup>. Les autorités précisent également qu'elles transmettent régulièrement aux médias des informations sur les mesures mises en œuvre pour prévenir et combattre la corruption au sein du MinInt. Dans les cas où des agents du MinInt sont suspectés de corruption ou d'autres délits, des réunions sont organisées avec le bureau du procureur pour informer le public sur l'avancée de l'enquête.

131. Lors de sa visite, l'EEG a appris que les demandes d'information adressées au MinInt n'étaient parfois pas traitées dans le délai prévu par la loi et qu'il arrivait même qu'elles restent sans réponse. Des représentants de la société civile ont déclaré que la communication avec le MinInt est devenue plus opaque et moins facile ces dernières années. Le GRECO

---

<sup>68</sup> P. ex., contact avec le public, en créant des environnements plus hétérogènes dans certains pans de la police, ce qui permettrait de lutter contre une éventuelle omerta, de développer les différences de point de vue, etc.

<sup>69</sup> [www.mvr.bg/информационен-център/достъп-до-информация/достъп-до-обществена-информация](http://www.mvr.bg/информационен-център/достъп-до-информация/достъп-до-обществена-информация)

renvoie à la recommandation d'améliorer l'accès à l'information (voir paragraphe 63 ci-dessus), qui s'applique également aux services répressifs.

### *Confiance du public envers les services répressifs*

132. L'EEG n'a pas eu vent d'enquêtes nationales en Bulgarie visant à évaluer le niveau de confiance du public envers les institutions, y compris envers le MinInt ou la police. D'après l'enquête Special Eurobarometer 502 sur la corruption<sup>70</sup>, à la question « Pensez-vous que les pots-de-vin, donnés ou reçus, et l'abus de pouvoir à des fins personnelles sont répandus au sein de l'une des entités suivantes ? », on constate que les fonctionnaires bulgares sont perçus comme plus corrompus que les fonctionnaires du reste de l'Europe. L'enquête montre que 61 % des personnes interrogées considèrent la police et la douane bulgares comme des catégories fortement corrompues, alors que ce pourcentage n'est que de 26 % pour les autres citoyens européens invités à s'exprimer sur le degré de corruption de la police et de la douane dans leur pays respectif. La dernière enquête en date Eurobarometer 523 sur la corruption<sup>71</sup> montre que, sur ce point, la situation s'est dégradée en Bulgarie, puisque 67 % des personnes interrogées considèrent que la police et la douane sont gangrenées par une corruption généralisée.

### *Syndicats et organisations professionnelles*

133. Il existe actuellement 10 syndicats de police actifs en Bulgarie. Le MinInt a créé un Conseil de partenariat social qui réunit les six syndicats suivants : le Syndicat de la police nationale, le Syndicat national de l'administration civile, le Syndicat national des pompiers, la Fédération syndicale des employés de ministères, le Syndicat des employés du ministère et l'Alliance syndicale de sécurité du ministère de l'Intérieur. Les quatre autres syndicats sont le Syndicat national de la police, la Protection syndicale, le Syndicat central de la police et le Syndicat des agents du ministère de l'Intérieur pour l'égalité et l'intégration.

## **Politique contre la corruption et pour l'intégrité**

### *Stratégie de lutte contre la corruption et mise en œuvre*

134. Pour l'instant, le MinInt/la police n'a pas de stratégie anti-corruption. La Stratégie nationale de prévention et de répression de la corruption pour la période 2021-2027<sup>72</sup> et la feuille de route pour sa mise en œuvre prévoient la participation du MinInt pour certains

---

<sup>70</sup> "Special Eurobarometer 502: Corruption", accessible via le lien suivant :

<https://europa.eu/eurobarometer/api/deliverable/download/file?deliverableId=72877>

<sup>71</sup> "Special Eurobarometer 523: Corruption", accessible via le lien suivant :

<https://europa.eu/eurobarometer/api/deliverable/download/file?deliverableId=82846>

<sup>72</sup> La précédente Stratégie nationale pour la prévention et la répression de la corruption pour la période 2015-2020 préconisait une approche sectorielle. Elle prévoyait l'élaboration de plans anti-corruption dans les secteurs à risque comme l'administration fiscale et les douanes, l'agriculture, la santé, etc., ainsi que la mise en œuvre de mesures pratiques visant à prévenir la corruption dans chacun de ces secteurs, avec un mécanisme de reporting sur les résultats de la mise en œuvre. La prévention et la lutte contre la corruption au sein du système judiciaire, du MinInt et des organes de contrôle de l'État faisait partie des priorités de cette stratégie nationale.

objectifs prioritaires<sup>73</sup>. Le MinInt devra donc y aller de sa contribution et mettre en œuvre des mesures pour améliorer l'interaction entre les autorités chargées d'enquêter sur les délits de corruption, notamment en renforçant les pouvoirs des enquêteurs de police. Le MinInt a mis en place un Conseil de coordination interministériel pour la lutte contre la corruption, présidé par le ministre délégué. Il œuvre comme organe de conseil auprès du ministre pour la planification, la coordination, le contrôle, le reporting et l'analyse des activités de lutte contre la corruption au sein du ministère. Le MinInt est censé adopter et mettre en œuvre des plans annuels de lutte contre la corruption, qui sont publiés sur son site internet, avec les rapports de mise en œuvre<sup>74</sup>.

135. Malgré l'existence de la Stratégie nationale pour la prévention et la répression de la corruption pour la période 2021-2027, qui inclut le MinInt/la police dans une certaine mesure, il n'existe pas de stratégie de lutte contre la corruption à proprement parler pour la police. L'EEG estime qu'il s'agit d'une lacune à laquelle il convient de remédier. En se dotant de sa propre stratégie de lutte contre la corruption, la police bulgare affirmerait son identité organisationnelle. **Le GRECO recommande qu'une stratégie (ou un document équivalent) anti-corruption spécifique soit établie pour la police en complément de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la corruption, accompagnée d'un plan d'action pour sa mise en œuvre.** (voir également paragraphe 142)

136. La Commission anti-corruption évalue la conformité des plans de lutte contre la corruption des différents ministères et organes gouvernementaux par rapport aux Lignes directrices de la préparation du plan anti-corruption adopté par le Conseil national des politiques de lutte contre la corruption. Les résultats de l'évaluation sont disponibles dans les rapports annuels de la Commission. Les conclusions de la Commission concernant la conformité du plan annuel de lutte contre la corruption du MinInt, qui figurent dans le rapport le plus récent, adopté en 2021, se limitent à déterminer si les mesures, les indicateurs et les agents responsables ont été définis dans le plan annuel du MinInt conformément à ce que préconisent les Lignes directrices. Toutefois, les conclusions n'offrent pas une analyse approfondie de la mise en œuvre de ces mesures en pratique, pas plus qu'elles ne contiennent des recommandations sur le sujet.

#### *Mesures de gestion des risques pour les secteurs propices à la corruption*

137. La gestion des risques est l'une des composantes obligatoires de la gestion et du contrôle des finances en vertu de l'article 10, paragraphe 1, point 2 de la loi sur la gestion et le contrôle des finances du secteur public. L'article 12, paragraphe 2 de cette loi stipule que « la gestion des risques implique d'identifier, d'évaluer et de contrôler les événements et situations susceptibles de survenir et d'avoir un impact préjudiciable sur la réalisation des objectifs de l'organisation. L'objectif de la gestion des risques est de donner la conviction

---

<sup>73</sup> Les objectifs étaient, entre autres, de renforcer les pouvoirs des organes de lutte contre la corruption et de rendre leur travail plus transparent, de lutter contre les délits de corruption, de renforcer les pouvoirs des autorités de contrôle et de sanction au sein de l'administration et d'améliorer leurs performances, de renforcer la transparence et la responsabilité des collectivités locales, de libérer les citoyens de la petite corruption, de promouvoir une tolérance zéro de la population à l'égard de la corruption, de développer et de mettre en œuvre une méthodologie permettant d'évaluer la mise en œuvre des politiques anti-corruption.

<sup>74</sup> <https://www.mvr.bg/министерството/за-министерството-на-вътрешните-работи/съвети-и-комисии/вксбк/документи>

raisonnable que les objectifs seront atteints ». La stratégie de gestion des risques du MinInt<sup>75</sup> oblige chaque structure au sein du ministère à élaborer des mesures de gestion des risques adaptées<sup>76</sup>, en définissant les étapes du processus de gestion des risques, en sensibilisant les collaborateurs à la problématique, en définissant les méthodes à utiliser et les principales exigences pour la mise en place d'une culture organisationnelle axée sur la gestion des risques.

138. Depuis 2015, le MinInt met en œuvre une mesure de lutte contre la corruption intitulée « Système de vidéo-surveillance automatisé des activités de sécurité et du contrôle du trafic », qui vise à limiter et éradiquer les irrégularités de la police de la route au moyen de caméras externes et de caméras et microphones portatifs. Selon les autorités, au regard du succès et de l'effet préventif de ces mesures, leur utilisation a été étendue à la police de sécurité. En outre, un centre de surveillance a été mis en place au sein du MinInt à la fin 2021, ce qui a permis de contrôler plus largement les comportements et les pratiques du personnel du MinInt (plus de 600 contrôles ont été effectués par des systèmes automatisés depuis que le Centre est opérationnel).

139. De plus, depuis 2019, le MinInt met en place un projet intitulé « Ne vous salissez pas les mains, dites non à la corruption », en partenariat avec la Direction anti-corruption de Roumanie et le Centre national de lutte contre la corruption de la République de Moldova. L'objectif du projet est d'encourager, au moyen de supports publicitaires (autocollants, bulletins de demande d'information, brochures d'information sur le projet, etc.), les personnes qui franchissent les postes frontières à utiliser des points de contact anonymes pour signaler les cas potentiels de corruption impliquant des membres du personnel du MinInt.

140. Les contrôles d'assurance pour les véhicules, les amendes pour infractions et les autres actes administratifs sont réalisés par voie électronique. Les amendes et les autres avis sont imprimés sur des imprimantes mobiles et remis aux intéressés sur place. Des services électroniques ont également été mis en place et des terminaux de paiement par carte de crédit ont été installés dans les locaux du MinInt. Concernant les contrôles aux frontières, des mesures ont été mises en place pour réduire les risques de corruption, notamment par la rotation du personnel, un système de localisation automatique des véhicules pour contrôler les patrouilles en temps réel, des systèmes de vidéo-surveillance dans les cabines, sur les voies et aux points de passage. Une assistance téléphonique et une adresse courriel ont été créées pour signaler les problèmes, les incidents, les comportements inappropriés ou les pratiques de corruption.

141. Malgré le ciblage préventif de certains secteurs du MinInt, lors de sa visite sur place, l'EEG a appris que la dernière cartographie complète des risques de corruption au sein du

---

<sup>75</sup> Approuvé par l'ordonnance du ministère de l'Intérieur n° 81213-934 du 18 juillet 2017.

<sup>76</sup> La gestion des risques a pour objectifs principaux d'identifier et d'atténuer le plus rapidement possible les risques majeurs qui compromettent la mise en œuvre des tâches et objectifs immédiats et stratégiques de l'organisation, d'allouer de manière adéquate les ressources humaines par rapport aux risques identifiés, d'établir des liens efficaces entre les diverses unités structurelles, de répartir les responsabilités du personnel, de définir les liens hiérarchiques, d'adapter et d'actualiser rapidement les politiques de gestion des risques sur la base de l'évaluation de l'efficacité de la mise en œuvre.

MinInt datait de 2015. Actuellement, les secteurs à risque au sein du MinInt auraient été identifiés et actualisés par le Conseil interne pour la prévention et la répression de la corruption.

142. L'EEG prend bonne note des plans annuels de lutte contre la corruption et des mesures qui ont été prises suite à leur mise en œuvre par le MinInt/la police, qui sont publiés sur le site internet. Elle constate également que plusieurs mesures ont été prises pour réduire les risques de corruption, comme l'installation d'instrument de contrôle audiovisuel en temps réel dans les différentes sections du MinInt et un accès automatisé aux services de paiement fournis par le ministère. Cela étant, la cartographie des risques est insuffisante dans plusieurs structures du MinInt, qui devrait s'inspirer de la méthodologie de l'évaluation harmonisée des risques à laquelle la Commission anti-corruption travaille depuis un certain temps maintenant. Pour finir, la cartographie des risques devrait également concerner les hauts fonctionnaires du MinInt, ce qui n'est pas le cas actuellement. **Le GRECO recommande au ministère de l'Intérieur d'évaluer en profondeur les risques inhérents aux secteurs et aux activités propices à la corruption afin d'identifier les problèmes et les tendances émergents. Il conviendrait que les résultats de l'évaluation servent de base pour concevoir une stratégie anti-corruption pour la police.** (voir également paragraphe 135).

#### *Gestion des opérations d'infiltration et des contacts avec les informateurs et les témoins*

143. Les règles et procédures régissant l'utilisation des techniques spéciales d'investigation dans le cadre d'enquêtes criminelles sont définies à l'article 172 du Code de procédure pénale (CPP) et dans la loi sur les moyens spéciaux de renseignement. Selon le paragraphe 1 de l'article 172 CPP, les organes chargés des enquêtes préliminaires ont le droit d'utiliser les techniques spéciales d'investigation suivantes : observation, interception, filature, balisage et vérification des correspondances des données informatiques, livraison surveillée, transaction avec un tiers de confiance et enquête par le biais d'un agent infiltré. Le paragraphe 2 du même article précise qu'il est possible d'utiliser ces moyens pour enquêter sur des infractions pénales graves et intentionnelles, dont les circonstances ne peuvent pas être établies d'une autre manière. Les détails, les délais d'obtention et la durée de validité de l'autorisation permettant d'utiliser ces techniques spéciales d'investigation sont définies aux articles 173-177 CPP et dans la loi sur les moyens spéciaux de renseignement.

#### *Principes déontologiques et règles de conduite*

144. En dehors de la loi MinInt, du règlement intérieur et des règles d'organisation du ministère, le document stratégique contenant les principes déontologiques et règles de conduite en vigueur dans la police est le Code de déontologie des agents du MinInt<sup>77</sup>, disponible sur le site internet du ministère. Selon les autorités, le code de conduite des fonctionnaires du ministère de l'Intérieur est spécifiquement destiné aux fonctionnaires du ministère de l'Intérieur ayant des fonctions de police. Le Code de déontologie définit les principes déontologiques régissant le comportement des fonctionnaires, à savoir : l'état de droit, la protection de la vie humaine, le respect de la dignité et des droits des citoyens, la loyauté, l'honnêteté et l'intégrité, la compétence, le sens des responsabilités, le respect de la

---

<sup>77</sup> Le Code de déontologie a été approuvé par l'ordonnance ministérielle n° 81213-348 du 25 juillet 2014 et a été modifié à quatre reprises, en 2014, 2016, 2017 et 2018.

confidentialité, etc. Le Code de déontologie expose également la façon dont ces principes doivent être appliqués. Il définit aussi les règles de conduite applicables aux agents du ministère vis-à-vis de la société, des citoyens, des autorités judiciaires et des autres fonctionnaires, les droits des fonctionnaires, etc.

145. Tout manquement aux règles déontologiques définies dans les codes susmentionnés est considéré comme une faute professionnelle grave pouvant faire l'objet de sanctions disciplinaires, y compris les sanctions définies dans la loi sur les fonctionnaires et dans le Code du travail. Les violations graves des règles déontologiques portant atteinte au prestige de la fonction<sup>78</sup>, elles peuvent aboutir à un renvoi du fonctionnaire concerné. Un Comité permanent sur les droits humains et sur l'éthique policière a été mis en place au sein du ministère. Sa mission consiste à contrôler l'application des normes dans le domaine des droits humains et le respect de l'éthique professionnelle au sein de la police.

146. Il semble que le service civil du MinInt dispose d'un code de déontologie qui couvre également le personnel policier (en plus des pompiers, des officiers chargés de la protection civile, etc.). Toutefois, l'EEG s'inquiète de voir qu'il n'existe pas de code spécifique pour la police et ses fonctions particulières. Certaines de ces fonctions sont déjà couvertes, mais il est nécessaire d'établir les domaines qui font défaut et de rassembler toutes les dispositions pertinentes concernant l'éthique et l'intégrité de la police dans un code d'éthique global pour la police. Un code de ce type devrait être accompagné de lignes directrices pour faciliter son application effective. **Le GRECO recommande que le code de déontologie applicable à la police couvre en détail toutes les questions d'intégrité pertinentes pour la police (telles que les conflits d'intérêts, les cadeaux, les contacts avec des tiers, les activités extérieures, le traitement des informations confidentielles, etc.) et qu'il soit accompagné de lignes directrices sur mesure et d'un mécanisme permettant de faire appliquer la loi.**

#### *Conseils, formation et sensibilisation*

147. La formation initiale, qui prévoit des cours obligatoires de prévention contre la corruption, a lieu à l'Académie du MinInt, qui offre un cursus professionnel de quatre ans aux futurs officiers de police. Les nouvelles recrues policières diplômées de l'enseignement supérieur suivent une formation d'intégration spéciale, qui couvre, entre autres, les délits de corruption, les facteurs favorisant la corruption et les mesures prises par le MinInt pour les contrer. Les règles de déontologie, qui couvrent le code de déontologie du MinInt et le code de conduite des employés de l'administration d'État, font partie du programme de la formation d'intégration et de prise de fonction des employés du MinInt. Une autre formation facultative intitulée « Déontologie », proposée par le département « Affaires publiques et juridiques » aborde 12 sujets en 30 heures de conférence, dont l'éthique professionnelle, la culture des relations avec les autres groupes ethniques, le contrôle et la prévention de la

---

<sup>78</sup> Concernant le « prestige de la fonction », les autorités font référence au décret d'interprétation n° 3 de la Cour administrative suprême de Bulgarie, adopté le 7 juin 2007, et qui dispose ce qui suit : « Le prestige de la fonction doit s'entendre comme l'autorité de la police aux yeux de la société, qu'elle sert pour protéger la vie, la santé et les biens des citoyens, pour préserver l'ordre public, pour réprimer la criminalité dans le strict respect de la loi, pour respecter les droits fondamentaux et libertés fondamentales des citoyens et pour promouvoir l'état de droit. Le non-respect de l'éthique professionnelle et de l'ordre public établi pourrait engendrer une érosion ou une perte de la confiance du public envers la police, ce qui aboutirait à un manque de soutien public pour l'activité policière dans son ensemble ».

corruption. Par ailleurs, le personnel de la Direction de la sécurité intérieure participe à une formation spécialisée intitulée « Contrer la corruption ».

148. La formation au sein du MinInt est assurée principalement par des intervenants permanents, dans les limites du budget annuel, lequel prévoit le cofinancement de formations internationales. Le MinInt n'envisage pas d'allouer une enveloppe budgétaire distincte à des fins de formation. Les autorités indiquent que les mesures prises en réponse à la pandémie de covid-19 ont considérablement réduit les possibilités de formation, qui se sont limitées à des sessions en ligne. Ces restrictions ont toutefois été levées. Au cours de l'année 2022, l'Académie du Ministère de l'Intérieur a organisé un cours de formation intitulé « Corruption et comportement corrompu. Agir contre la corruption », avec la participation de 10 agents du ministère de l'Intérieur, et un cours de formation intitulé « Sujets actuels de l'anti-corruption », avec la participation de 24 agents. Les agents de police participent également à des activités de formation internationales. Au total, 102 fonctionnaires du ministère de l'Intérieur ont participé à diverses sessions de formation en 2022. La formation régulière du personnel d'encadrement serait assurée par une formation avancée de quatre semaines pour la « Position d'encadrement », qui comprend le sujet « Aspects éthiques dans le comportement des cadres » et un cours de cinq semaines pour l'amélioration de la qualification professionnelle pour une position d'encadrement, couvrant entre autres le sujet « Code d'éthique pour les fonctionnaires du ministère de l'Intérieur, Code de conduite pour les fonctionnaires de l'administration publique ». Ainsi, en 2021, des formations ont été organisées pour 133 agents occupant des postes de direction ; en 2022 - pour 120 agents occupant des postes de direction.

149. La durée des formations et les types de formations sont déterminés en fonction du calendrier des formations professionnelles des employés du MinInt, lequel est validé chaque année par le Secrétaire général du MinInt. Selon les autorités, les thèmes de l'intégrité/éthique font partie de la formation professionnelle dispensée à l'Académie du ministère de l'Intérieur et dans les centres de formation pour la spécialisation et la formation professionnelle, ainsi que de la formation en cours d'emploi. Au sein de l'Académie du Ministère de l'Intérieur, la matière intitulée « Éthique » fait partie du programme d'études en tant que matière optionnelle pour la licence dans la spécialité « Prévention du crime et protection de l'ordre public », avec un total de 30 heures. En outre, la matière « Éthique de la police » fait partie de la formation professionnelle initiale des stagiaires qui ont remporté les concours pour les postes de direction (« officier de renseignement », « inspecteur de police » et « officier de police judiciaire ») et couvre des sujets tels que le système, le concept et les principes de l'éthique professionnelle de la police ; l'éthique et la conduite professionnelle ; les normes éthiques internationales et nationales de la police ; les outils pour l'application du code de conduite des fonctionnaires du ministère de l'Intérieur ; les dimensions éthiques de la police. Le nombre et la périodicité des différents types de formations dépendent des besoins déterminés par la Direction des ressources humaines. Les formations sur des sujets spécifiques comme la lutte contre la corruption, les conflits d'intérêts, les problématiques liées à la déontologie professionnelle et les opérations à risque sont planifiées et conduites de manière périodique et durant l'année académique officielle du MinInt et de ses diverses structures.

150. Des représentants du bureau du médiateur ont expliqué à l'EEG qu'en pratique, les formations sur la prévention de la corruption et la déontologie dispensées à la police sont sporadiques. Le médiateur a recommandé au MinInt de mettre en place des formations régulières sur ces sujets. Le ministère a répondu qu'il était en train de préparer un programme de formation sur le sujet.

151. Au cours de la visite sur place l'EEG n'a reçu aucune information concluante concernant la périodicité des formations à la prévention contre la corruption et à la déontologie pour les hauts fonctionnaires du MinInt. Les représentants du MinInt rencontrés sur place ont émis l'hypothèse selon laquelle le Secrétaire général, les directeurs et les hauts fonctionnaires du MinInt auraient suivi des formations sur la prévention de la corruption et sur les règles de déontologie dans le cadre de leur avancement de carrière. Toutefois, aucune information ni aucun exemple concret n'ont été fournis à ce sujet. De plus, des représentants syndicaux ont déclaré que, selon eux, la formation proposée par la police sur la prévention de la corruption et les règles de déontologie s'apparentait à une simple formalité et qu'elle n'avait pas lieu de manière systématique. L'EEG estime qu'il faudrait faire davantage pour que les questions d'éthique et d'intégrité restent au centre des préoccupations lors de la formation initiale et continue du personnel des structures du ministère de l'Intérieur. **Le GRECO recommande de renforcer la formation initiale et de prévoir une formation continue régulière des officiers de police (y compris le Secrétaire général, les directeurs et tous les hauts fonctionnaires) sur les questions d'intégrité, d'éthique et de lutte contre la corruption.**

152. L'EEG constate que, pour le moment, aucune disposition n'est prévue pour offrir des conseils confidentiels au personnel du MinInt. D'après les interlocuteurs rencontrés sur place, les employés du MinInt, y compris les officiers de police, sont invités à contacter leurs supérieurs hiérarchiques directs pour tout conseil relatif aux pratiques professionnelles et à la déontologie, mais aucune procédure ni cellule dédiée n'a été mise en place à cette fin. Toutes les prises de contact se font de manière informelle. Il a également été indiqué à l'EEG que la Direction de la sécurité intérieure ou la Direction des ressources humaines seraient compétentes pour prodiguer des conseils en la matière.

153. De plus, l'absence actuelle de procédure permettant au personnel du MinInt d'obtenir des conseils confidentiels sur les questions d'intégrité et l'absence d'interlocuteur de confiance et formé pour obtenir des informations sur le sujet représentent une lacune importante à laquelle il convient de remédier. Cela sera particulièrement important dans les cas où des membres du personnel souhaiteraient signaler des manquements éventuels qui pourraient concerner des supérieurs hiérarchiques directs, par exemple. L'EEG a entendu que les policiers peuvent demander conseil directement aux fonctionnaires/unités organisationnelles qui ont également des compétences en matière disciplinaire. Compte tenu du fait qu'une violation du code de conduite est considérée comme une violation disciplinaire grave, les policiers ayant besoin de conseils sur des questions éthiques seraient découragés de s'adresser à ces unités. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande de mettre en place un réseau de personnes de confiance chargées de fournir des conseils confidentiels sur les questions de déontologie et d'intégrité aux agents de police.**

#### **Recrutement, carrière et conditions de travail**

## *Procédure de nomination*

154. Le MinInt emploie les catégories de personnel suivantes : officiers de police, pompiers, officiers de protection civile, agents administratifs de la fonction publique et contractuels (fonctions techniques et support). Le statut des officiers de police, des pompiers et des agents de protection civile est régi par la loi MinInt. Les relations contractuelles et autres avec les agents administratifs de la fonction publique sont régies par la loi sur les fonctionnaires, certaines dispositions de la loi MinInt s'appliquant également. Le statut des contractuels est régi par le Code du travail et par la loi MinInt. La procédure de nomination des fonctionnaires du MinInt est régie par la loi MinInt, par l'ordonnance sur la nomination des fonctionnaires du MinInt, chapitre 2 de la loi sur les fonctionnaires, et par l'ordonnance sur les concours de recrutement des fonctionnaires.

155. La nomination dans les corps de police, de sécurité incendie et de protection civile, annoncé par l'arrêté du ministre se fait sur la base d'un concours, composé de trois phases éliminatoires<sup>79</sup> (test physique, évaluation psychologique et entretien structuré). L'annonce du concours est précédée d'une consultation auprès des structures principales du MinInt concernant les besoins en ressources humaines, sur la base de laquelle le ministère reçoit des propositions motivées concernant les postes vacants à pourvoir par voie de concours. Le concours est annoncé sur une page web spécialisée ou un portail de recherche d'emploi et sur le site web du ministère.

156. En dehors des exigences spécifiques au poste vacant concerné, l'article 155 de la loi MinInt prévoit que seuls les ressortissants bulgares peuvent postuler à des postes vacants au sein du MinInt. Elle précise également que les candidats ne doivent pas faire l'objet d'une inculpation pour crime avec préméditation, quand bien même il y aurait prescription, qu'ils ne doivent pas être cités à comparaître en tant qu'accusé, qu'ils ne doivent pas faire l'objet de poursuites pour crime avec préméditation et qu'ils doivent satisfaire aux conditions d'âge, de niveau d'études, d'aptitudes physiques, mentales et médicales nécessaires pour travailler au MinInt. En outre, la loi MinInt dispose que les cadets de l'académie du MinInt et des grandes écoles militaires, formés aux besoins du MinInt, sont recrutés sans concours (article 156, paragraphes 2 et 3), même s'ils doivent satisfaire à des exigences d'entrée et à des contrôles de sécurité similaires lorsqu'ils entrent à l'Académie du MinInt ou dans des écoles militaires.

## *Promotions*

157. La loi MinInt définit les quatre catégories hiérarchiques suivantes pour les officiers de police, les pompiers et les officiers de protection civile : cadre supérieur, cadre, agents de terrain et agents de terrain juniors. L'évolution de carrière est censée se faire en gravissant les échelons selon une procédure définie par la loi MinInt et l'ordonnance stipulant les

---

<sup>79</sup> Chaque phase est réalisée selon une méthodologie approuvée par une ordonnance du ministre de l'intérieur n° 8121z-344 du 25 juillet 2014 relative à la nomination au sein du Mdl. En fonction des exigences spécifiques de certains postes, d'autres phases d'examen peuvent être requises (par exemple, un examen écrit sous forme de présentation, de test ou d'étude de cas). Par exemple, les concours pour les postes d'agents de la police d'investigation comprennent des épreuves écrites et des études de cas.

modalités de passage d'échelon des fonctionnaires du MinInt<sup>80</sup>. L'article 163 (2) de la loi MinInt stipule que les postes de l'encadrement supérieur (Secrétaire général, Secrétaire général adjoint et Directeur général) ne sont pas pourvus par voie de concours. En vertu de l'article 36, paragraphe (3) de la loi MinInt, le Secrétaire général du MinInt est nommé par décret présidentiel, sur proposition du Conseil des ministres. Le Secrétaire général adjoint est nommé par le ministre de l'Intérieur. En vertu de l'article 41, paragraphe (1), les directeurs généraux sont nommés par le ministre, sur proposition du Secrétaire général. Les hauts fonctionnaires sont nommés à leurs postes pour une durée indéterminée et ne peuvent être démis de leurs fonctions qu'en vertu des conditions de licenciement définies à l'article 226 de la loi MinInt qui sont, entre autres, la volonté de la personne concernée, l'arrivée à l'âge de la retraite, l'incapacité à exercer les fonctions, la présence d'un conflit d'intérêts, la perpétration d'une infraction pénale grave, l'incapacité systématique à exercer les fonctions etc. L'ordonnance réglementant la conduite des concours pour les postes supérieurs au sein du ministère de l'Intérieur contient des dispositions détaillées concernant l'annonce des concours pour les postes vacants, la candidature à ces postes, les exigences des candidats, la composition et les pouvoirs des commissions de concours et les modalités de conduite des concours.

158. L'EEG prend note des dispositions détaillées concernant la procédure des promotions, énoncées dans l'ordonnance du ministre de l'Intérieur du 14 avril 2014. Les candidats au poste de Secrétaire général doivent avoir au moins dix ans d'expérience, dont la moitié passée à occuper des postes de direction au sein des structures du MinInt. Le Secrétaire général adjoint doit compter au moins cinq années d'expérience. Lors des échanges que nous avons eus sur place, nous avons compris que les nominations à la plupart des hautes fonctions professionnelles (Secrétaire général, directeurs généraux, directeurs, etc.) avaient lieu sans concours externe, ni même interne, car cela n'est pas requis par la loi. L'EEG n'a pas pu savoir si une procédure d'agrément s'appliquait dans le cadre de ce processus.

159. En ce qui concerne les promotions à d'autres postes alors que l'ordonnance susmentionnée prévoit que les candidats souhaitant postuler à des postes vacants peuvent le faire, les représentants du ministère de l'Intérieur rencontrés sur place ont déclaré qu'il n'y avait pas de telle possibilité. Proposer des candidats pour une nomination à des postes plus élevés était la prérogative d'un superviseur direct, s'il estimait que le candidat possédait les qualifications nécessaires. En outre, l'EEG a été informée que des concours peuvent être annoncés pour les postes de directeur régional, mais cela n'a pas été suivi dans la pratique. Il a été rapporté que les promotions basées sur un concours avaient lieu principalement lorsqu'un agent junior souhaitait devenir agent, ou un agent senior.

160. L'EEG est sérieusement préoccupée par le fait que la pratique actuelle ne semble pas suivre systématiquement les procédures existantes en matière de promotions pour garantir que, dans la pratique, les décisions relatives aux promotions au sein du ministère de l'Intérieur soient transparentes et fondées sur le mérite. En ce qui concerne les postes les plus élevés, les nominations semblent être effectuées dans le manque de transparence et impliquer exclusivement des organes politiques - le Président (par le biais de la codécision avec le gouvernement), le Conseil des ministres et le ministre. Dans la mesure où le Secrétaire

---

<sup>80</sup> Ordonnance n°. 8121h-406 du 14 avril 2015, relative aux modalités de déroulement d'un concours d'avancement à un type de poste supérieur pour les fonctionnaires du ministère de l'intérieur.

général et les directeurs généraux jouissent de vastes pouvoirs discrétionnaires au sein du MinInt, les modalités actuelles de nomination créent le risque d'abus d'influence des responsables politiques sur le fonctionnement des services répressifs en Bulgarie. Il convient d'y remédier. En outre, la possibilité pour les membres du personnel intéressés de postuler à d'autres postes supérieurs vacants devrait être largement promue et systématiquement mise en œuvre dans la pratique, et l'accès à ces postes ne devrait pas être soumis à la discrétion des supérieurs immédiats, car cela prive le processus de transparence et d'équité et expose les relations de travail au favoritisme et aux influences indues. Au regard de ce qui précède, **le GRECO recommande que (i) l'objectivité et la transparence des procédures de promotion au sein du ministère de l'Intérieur soient renforcées afin de s'assurer qu'elles sont basées sur un mérite pertinent pour la profession de policier, et que (ii) des concours ouverts soient effectivement utilisés pour tous les recrutements et promotions au sein de la police.**

161. Des vérifications sont censées avoir lieu afin de donner aux officiers de police l'accès à des informations confidentielles, secrètes et top secrètes<sup>81</sup>. Dans le cas où un officier se verrait refuser l'accès à ce type d'informations, il lui serait impossible de se présenter à un poste nécessitant cette autorisation, pendant un an. Toute fuite d'information classée engendrera le retrait de l'autorisation d'accès pendant trois ans. Durant la visite sur site, des représentants du MinInt ont informé l'EEG qu'il n'existe pas de procédure pour vérifier l'intégrité des candidats à un emploi au sein du MinInt. L'ampleur et la rigueur des vérifications sont déterminées par le directeur ou par le supérieur hiérarchique en charge de la promotion, qui demande aux ressources humaines tous les documents et toutes les informations nécessaires sur le candidat postulant à une fonction de rang supérieur. C'est le supérieur hiérarchique investi du pouvoir de nomination qui détermine les autres structures du MinInt qu'il convient de contacter (direction de la sécurité interne, par exemple) pour vérifier l'intégrité des candidats.

162. **Le GRECO recommande de renforcer la procédure de vérification des officiers de police, notamment en procédant à des vérifications avant l'embauche et à intervalles réguliers durant la carrière des officiers de police. Ces vérifications dépendraient du degré d'exposition des officiers concernés au risque de corruption et du niveau de sécurité requis.**

#### *Évaluation des performances, promotions à un échelon supérieur et mutations*

163. Les performances des officiers de police et des pompiers sont évaluées conformément à l'ordonnance<sup>82</sup> relative aux modalités et conditions d'intéressement applicables aux employés du MinInt. Les performances sont évaluées tous les six mois par un supérieur hiérarchique, sous la supervision d'un directeur que les employés peuvent contacter s'ils ne sont pas d'accord avec les résultats de l'évaluation. Les employés qui ne sont pas d'accord

---

<sup>81</sup> Les contrôles pour les postes nécessitant un accès à des informations classifiées comprennent des procédures d'habilitation de sécurité, effectuées conformément à la loi sur la protection des informations classifiées et à ses règles d'application. Il existe trois types de procédures d'habilitation de sécurité pour l'accès aux informations classifiées, en fonction de leur niveau, comme suit : « confidentiel », pour lequel l'habilitation de sécurité est valable cinq ans ; « secret » avec une habilitation de sécurité de quatre ans ; et « très secret » avec une habilitation de sécurité de trois ans.

<sup>82</sup> Règlement n° 8121z-254/ du 13 décembre 2017.

avec les résultats de leur évaluation peuvent contacter le directeur chargé de contrôler le processus d'évaluation, qui aura le dernier mot en la matière.

164. Les mutations d'officiers de police se font à la demande de l'officier concerné ou selon les besoins du service concerné. Dans ce dernier cas, la mutation peut uniquement se faire pour un poste nécessitant le même niveau de qualification et de même rang que celui qu'occupe l'officier de police concerné. Ces mutations peuvent avoir lieu au sein d'un même service ou en dehors, mais elles ne peuvent pas durer plus de six mois, ou jusqu'à ce que l'officier absent reprenne ses fonctions.

165. Les cessations de fonction sont régies par le chapitre 10 de la loi MinInt. La relation de travail avec le MinInt prend fin lorsque l'employé concerné atteint l'âge de la retraite (60 ans pour les employés du MinInt), pour des raisons de santé, dans le cas où la personne concernée n'est plus capable d'accomplir les tâches qui lui ont été assignées pour cause de maladie, à la demande de la personne concernée, en cas de suppression de poste, dans le cas où l'employé concerné n'aurait pas transmis sa déclaration de patrimoine, si la personne concernée a été condamnée à une peine d'emprisonnement, si l'employé concerné a obtenu la note la plus basse lors de l'évaluation de performance, si l'employé concerné s'est vu refuser ou retirer l'autorisation d'accès à des informations classées secrètes, en cas d'incompatibilité non résolue, dans le cas où la personne concernée aurait fait l'objet d'une sanction disciplinaire entraînant le renvoi, dans le cas où une décision de la Commission anti-corruption aurait identifié un conflit d'intérêts, dans le cas où l'employé concerné aurait acquis une autre nationalité, en cas de décès, etc. (article 226 de la loi MinInt). Les fonctionnaires démis de leurs fonctions peuvent faire appel de la décision selon les modalités prévues dans le Code de procédure administrative. Il convient toutefois de préciser que l'appel en lui-même ne suspend pas l'exécution de la décision.

### *Rotation*

166. La rotation des effectifs du MinInt/de police travaillant dans des secteurs fortement exposés au risque de corruption fait partie des mesures que le MinInt a mises en place pour lutter contre la corruption. La rotation des effectifs concerne les structures centrales du ministère, la Direction du MinInt basée à Sofia et les Directions régionales, ainsi que différents domaines d'activité considérés comme fortement exposés au risque de corruption, comme le contrôle du trafic routier, la douane et le contrôle des frontières (frontières terrestres, aéroports, etc., selon la particularité du travail et le volume de trafic). La rotation des effectifs se fait sur la base d'ordres organisationnels donnés par les directeurs, selon les caractéristiques propres à l'unité et/ou l'activité concernée. Selon les autorités rencontrées sur place, la rotation n'a lieu qu'au sein d'une même unité de police (par exemple, le même agent de police, pendant son service au poste de contrôle frontalier, passe du contrôle des documents des passagers au travail administratif dans le bureau). Il semblerait qu'aucune rotation n'ait lieu entre les différentes unités de police, ni au sens opérationnel (par exemple, de l'unité de police de la circulation à l'unité de police des frontières) ni au sens territorial. Par conséquent, la réalisation de l'évaluation des risques recommandée ci-dessus (voir paragraphe 142) pourrait être suivie de l'introduction d'un système de rotation amélioré au sein des unités de police les plus exposées aux risques de corruption.

## *Salaires et avantages*

167. La rémunération brute des employés de police se compose d'un salaire pour le poste en lui-même, d'une rémunération additionnelle et d'avantages sociaux. Le salaire pour chaque poste au sein du MinInt est déterminé en fonction du niveau d'études. Il est plus élevé pour les postes nécessitant un niveau d'études plus élevé<sup>83</sup>. Le salaire de base augmente de 2 % chaque année, mais l'augmentation totale de salaire ne saurait dépasser les 40 % sur l'ensemble de la carrière. La rémunération annuelle brute d'un officier de police sans expérience est d'environ 24 000 BGN ( 12 271 EUR). La rémunération annuelle brute d'un inspecteur de police est d'environ 31 000 BGN (15 850 EUR). La rémunération annuelle brute d'un directeur de Direction générale, un des postes de direction les plus élevés, est d'environ 85 000 BGN (43 460 EUR).

168. Conformément à la loi MinInt, l'assurance sociale et santé obligatoire des fonctionnaires est financée par le budget de l'État. Le personnel du MinInt bénéficie d'une assurance obligatoire qui couvre le décès, l'incapacité temporaire de travail, l'incapacité de travail permanente totale ou partielle en cas d'accident. Dans l'exercice de leurs fonctions, les employés du MinInt jouissent de la gratuité des transports publics urbains. Les employés du MinInt admis à l'académie du MinInt pour une formation à temps plein peuvent prétendre à une bourse. Le MinInt verse une indemnité de logement aux fonctionnaires selon les modalités définies par le Conseil des ministres. Les employés du MinInt ont droit à une indemnité de départ d'un montant égal à leur rémunération mensuelle multipliée par leur nombre d'années d'exercice, plafonné à 20 ans. Pour les employés qui quitteraient leurs fonctions après 10 ans ou plus de service pour des raisons de santé, l'indemnité de départ ne saurait être inférieure à 15 mois de salaire.

169. Lorsqu'ils sont mutés à un autre endroit pour plus de six mois, les employés du MinInt perçoivent une indemnité forfaitaire correspondant à 50 % de la rémunération mensuelle brute du nouveau poste. Lorsque l'époux/l'épouse et les enfants de l'employé concerné doivent également déménager pour le suivre, l'employé concerné perçoit une indemnité forfaitaire correspondant à 25 % du salaire mensuel brut pour chacun d'entre eux. Les frais de transport sont couverts par le MinInt. Les employés qui ont subi des blessures corporelles graves dans l'exercice de leurs fonctions ou en lien avec l'exercice de leurs fonctions perçoivent une indemnité correspondant à 10 mois de rémunération. En cas de blessures corporelles mineures, le montant de l'indemnité correspond à 6 mois de rémunération. Les conjoints, enfants ou parents d'agents du MinInt décédés dans l'exercice de leurs fonctions officielles perçoivent chacun une indemnité forfaitaire correspondant à 12 mois de salaire de l'agent décédé. En outre, les employés du MinInt ont le droit à une assistance médicale fournie par l'institut médical du ministère<sup>84</sup>.

---

<sup>83</sup> Pour les postes de débutant, une formation de l'enseignement secondaire est exigée (officier de police, pompier). Pour les autres fonctions opérationnelles et d'encadrement, un diplôme de l'enseignement supérieur est requis (inspecteur de police, inspecteur, directeur de Direction générale).

<sup>84</sup> L'institut médical fournit une assistance médicale :

- aux employés du ministère de l'Intérieur ;
- aux employés du ministère de l'Intérieur qui, au moment de quitter leurs fonctions, ont acquis un droit à la retraite et ont travaillé pendant plus de dix ans pour le ministère de l'Intérieur, à l'exception des employés qui ont été démis de leurs fonctions pour raison disciplinaire ou qui ont été inculpés pour une infraction intentionnelle à caractère général ;

170. Lors de la visite sur place, l'EEG a été informée par des représentants du MinInt et des syndicats de police que les conditions de travail étaient insatisfaisantes et les rémunérations inadéquates dans plusieurs secteurs du MinInt. Dans certains cas, un officier de police en début de carrière perçoit un salaire mensuel d'environ 500 EUR, y compris s'il est en poste à Sofia. Dans ces circonstances, le montant de la rémunération n'est pas adapté au montant des dépenses, car la majorité des policiers débutants viennent de zones rurales et ont besoin de trouver un logement. Les interlocuteurs que l'EEG a rencontrés ont indiqué que les faibles rémunérations dans la police se traduisent par un exode des officiers de police vers le privé. Ce phénomène s'est accentué avec les hausses de salaire dans le secteur privé et avec le désintérêt croissant des jeunes pour les emplois que propose le MinInt. L'EEG prend cette situation au sérieux. Les salaires très faibles peuvent obliger les officiers de police à exercer une activité annexe, ce qui peut engendrer des conflits d'intérêts et/ou des départs de la police. Au regard de ce qui précède, **le GRECO recommande d'améliorer les conditions de travail de la police en révisant le barème des salaires. L'objectif est de proposer des salaires plus attractifs pour les emplois subalternes, tout en conservant une marge de manœuvre pour augmenter les salaires au fil de la carrière et ainsi stimuler les employés.**

### **Conflits d'intérêts**

171. La définition du terme « conflit d'intérêts » figurant dans la loi anti-corruption (voir le paragraphe 83 ci-dessus) s'applique également au personnel du MinInt. Selon l'article 154 de la loi MinInt, les fonctionnaires du MinInt doivent déclarer tout intérêt privé qu'ils auraient, en lien avec les fonctions des unités structurelles au sein desquelles ils travaillent. Il leur est interdit de participer aux discussions, à la préparation et à la prise de décisions dans lesquelles ils auraient un intérêt ou dans lesquelles des personnes qui leur sont liées auraient un intérêt, ou lorsque les relations qu'ils entretiennent avec les parties concernées risqueraient de susciter des doutes sérieux quant à leur impartialité. Si un employé du MinInt venait à prendre connaissance d'un conflit entre ses intérêts personnels et l'intérêt public, il lui faudrait se mettre immédiatement en retrait des fonctions officielles susceptibles de créer un potentiel conflit d'intérêts et en informer l'autorité compétente, comme le prévoit la loi anti-corruption.

172. La procédure de vérification et de confirmation d'un conflit d'intérêts est régie par la loi anti-corruption, par l'ordonnance relative à l'organisation et à la procédure de vérification des déclarations et de confirmation des conflits d'intérêts et par le règlement intérieur sur la procédure de vérification des déclarations et de confirmation des conflits d'intérêts en vigueur au sein du MinInt.

173. Selon les informations statistiques fournies par les autorités pour la période courant du 1<sup>er</sup> janvier 2019 au 11 avril 2022, la Direction de l'inspection a vérifié 2553 déclarations d'incompatibilité transmises par des employés du ministère de l'Intérieur. Durant le processus de vérification, 301 rapports ont été rédigés et 2553 employés du ministère de l'Intérieur ont fait l'objet de vérifications : 2080 fonctionnaires de police, pompiers et officiers de protection civile (article 142, paragraphe 1, point 1 de la loi sur le ministère de l'Intérieur) ; 461 fonctionnaires (article 142, paragraphe 1, point 2 de la loi sur le ministère de

- 
- aux membres de la famille et aux parents des deux groupes d'employés susmentionnés ;
  - aux plus jeunes lauréats de l'académie du ministère de l'Intérieur.

l'Intérieur ; et fonctionnaires jouissant du statut défini dans la loi sur les fonctionnaires) ; 12 contractuels (article 142, paragraphe 1, point 3 de la loi du ministère de l'Intérieur. ).

174. Lors de la vérification des déclarations, les commissions de vérification n'ont décelé aucune incohérence entre les informations déclarées et les informations reçues en vertu de l'article 27, paragraphes 3 et 4 du règlement intérieur, à l'exception de deux déclarations dans lesquelles des irrégularités ont été identifiées dans les informations déclarées (en 2020, une incompatibilité en vertu de l'article 153, paragraphe 3, point 1 de la loi sur le ministère de l'Intérieur et en 2021, une incohérence qui a été régularisée dans le délai d'un mois prévu par la loi). Du 11 avril au 8 novembre 2022, le ministère de l'Intérieur a vérifié 16 déclarations d'incompatibilité et n'a établi aucun cas de non-conformité. Au cours de la même période, des divergences ont été constatées dans une déclaration de patrimoine et d'intérêts, qui ont été éliminées dans le délai légal.

### **Interdiction ou restriction de certaines activités**

#### *Incompatibilités, activités extérieures et restrictions applicables après la cessation de fonction*

175. Les agents du MinInt/de police n'ont pas le droit d'appartenir à des partis politiques, de participer à des activités politiques, d'exprimer des opinions politiques et de participer à des activités, de quelque nature que ce soit, susceptibles de compromettre leur neutralité politique (article 146, paragraphe 3 de la loi MinInt). Les employés du MinInt n'ont pas le droit d'exercer des mandats électifs (président, vice-président, député, député européen) et n'ont pas le droit d'être membres de partis politiques.

176. De plus, en vertu de l'article 153, paragraphe 3 de la loi MinInt, les situations et circonstances suivantes sont incompatibles avec l'exercice des fonctions d'employés du MinInt : être soumis à un lien hiérarchique direct de direction et de contrôle avec un conjoint ou un concubin, un parent en ligne directe, en ligne collatérale (jusqu'au quatrième degré) ou un parent par alliance (jusqu'au deuxième degré) ; être un entrepreneur individuel, un associé à responsabilité illimitée dans une société commerciale, un dirigeant, un mandataire commercial, un représentant commercial, un fournisseur, un intermédiaire commercial, un liquidateur ou un syndic, un membre d'un organe de direction ou de contrôle d'une entreprise commerciale ou d'une coopérative ; exercer une activité commerciale ; travailler dans le cadre d'un contrat de travail ou d'un contrat civil, sauf pour exercer des activités scientifiques, d'enseignement ou des droits d'auteur, conformément aux conditions définies par le ministère de l'Intérieur. La possession de parts, de participations aux privatisations via des bons de privatisation et dans des coopératives concernant des terres agricoles et forestières faisant l'objet d'un processus de restitution de propriété n'est pas considérée comme une activité commerciale et n'est donc pas incompatible avec l'exercice de fonctions pour le MinInt.

177. Les éventuelles incompatibilités sont vérifiées lors de la prise de fonction des agents des structures du MinInt. Tous les rapports d'incompatibilité visant des agents du MinInt font l'objet d'un examen. Tout changement concernant la situation initiale de l'agent du MinInt

susceptible d'entraîner une situation d'incompatibilité doit être signalé dans un délai de sept jours, puis vérifiée. Le non-respect des règles d'incompatibilité peut aboutir à une sanction administrative ou pénale, dont l'ampleur dépendra de la gravité du manquement.

178. Pour la période 2015-2021, 16 procédures disciplinaires ont été ouvertes (article 207 de la loi sur le ministère de l'Intérieur) contre des fonctionnaires de police, qui exerçaient dans le cadre d'une relation hiérarchique directe de direction ou de contrôle avec leur conjoint/conjointe ou concubin, un parent en ligne directe, en ligne collatérale (jusqu'au quatrième degré) ou parent par alliance (jusqu'au deuxième degré inclus), et qui n'avaient pas fait de déclaration au terme du délai de sept jours suivant la survenance des circonstances. Quatre procédures disciplinaires ont été menées jusqu'à leur terme et ont abouti à une sanction disciplinaire de « renvoi » (deux agents occupant des postes de direction et deux agents occupant des fonctions exécutives). Pour les 11 autres procédures, il n'y a pas eu de preuve de relation hiérarchique, mais d'autres infractions ont été constatées, et six agents ont été sanctionnés par une interdiction de promotion pendant un an ou par un « avertissement oral ». Cinq procédures disciplinaires ont été classées sans suite, car les preuves de manquement disciplinaire étaient insuffisantes. Une procédure disciplinaire est toujours en cours.

179. Il n'y a pas de règles générales applicables aux officiers de police ayant cessé d'exercer leurs fonctions. Toutefois, conformément à la loi anti-corruption, les employés du MinInt n'ont pas le droit de travailler dans un secteur en lien avec leur ancien poste au sein de la police, pendant un an. Les cas de non-respect des restrictions applicables après cessation de fonction doivent être signalés à la Direction de l'inspection du MinInt. L'EEG a eu vent d'un cas dans lequel un agent du ministère avait été employé en infraction de ces restrictions. Il a été sanctionné d'une amende.

180. L'EEG rappelle que, selon plusieurs interlocuteurs, les officiers de police bulgares cherchent souvent un emploi ailleurs, le plus souvent dans le secteur privé, pour percevoir une meilleure rémunération. L'EEG a conscience du fait que les compétences et les connaissances acquises dans les services répressifs peuvent avoir de la valeur dans le secteur privé et que cela peut donner des opportunités aux agents du MinInt. Néanmoins, ces décisions peuvent induire un certain nombre de risques, comme le détournement des informations recueillies par les anciens agents du MinInt, une incidence sur la façon dont les officiers de police exercent leurs fonctions en prévision d'un emploi futur dans le secteur privé, ou l'utilisation de contacts privés avec d'anciens collègues des forces de l'ordre conférant un avantage indu au nouvel employeur. À cet égard, nous renvoyons à la Recommandation R (2000) 10 du Conseil de l'Europe sur les Codes de conduite pour les agents publics, qui inclut des lignes directrices spéciales sur les départs de la fonction publique (article 26). L'ampleur de ce problème n'est pas claire, de même qu'il n'est pas aisé de déterminer dans quelle mesure la situation impose de nouvelles règles. Par conséquent, **le GRECO recommande qu'une étude soit réalisée au sujet des activités exercées par les agents de police après leur départ de la fonction publique et que des règles soient établies pour assurer la transparence et limiter les risques de conflits d'intérêts, si cela devait se révéler nécessaire au vu des conclusions de cette étude.**

*Cadeaux*

181. La législation bulgare ne comporte aucune provision sur l'acceptation, le refus et l'obligation de déclarer des cadeaux que le personnel du MinInt/de la police a le droit d'accepter. La section III du Code de déontologie du MinInt dispose que les fonctionnaires du MinInt n'ont pas le droit d'accepter des avantages ou des promesses d'avantages dont le but serait de les inciter à honorer ou à ne pas honorer une obligation officielle, ni de demander à un tiers de recevoir un avantage dont le but serait de les inciter à exercer ou à ne pas exercer une obligation officielle. L'EEG constate que l'interdiction de solliciter et/ou d'accepter un avantage est liée, dans ces dispositions, à l'exécution ou à la non-exécution d'obligations officielles. Il n'existe aucune règle obligeant les agents du MinInt à déclarer des cadeaux qui ne seraient pas en lien avec l'exercice de leurs fonctions officielles, de sorte que les cadeaux sans lien avec les fonctions officielles des agents du MinInt ne sont ni déclarés ni enregistrés. Cette situation est clairement insatisfaisante en l'absence d'une interdiction totale de recevoir des cadeaux. Par conséquent, **le GRECO recommande de mettre en place un ensemble règles et des lignes directrices strictes sur les cadeaux et les autres avantages que reçoivent les employés du ministère de l'Intérieur, y compris l'obligation de déclarer et, si besoin est, d'enregistrer les cadeaux, les services, les gains ou les autres avantages reçus en dehors de l'exercice de leurs fonctions officielles.**

#### *Utilisation abusive des ressources publiques*

182. Les dispositions légales établissant la responsabilité des fonctionnaires en matière de détournement de fonds budgétaires, de dommages ou de destruction de biens sont contenues dans le chapitre neuf de la loi sur le ministère de l'intérieur, le chapitre cinq, section III de la loi sur les fonctionnaires, le chapitre onze, section II du code du travail et dans la loi sur la responsabilité des dommages encourus par l'État et les municipalités. Le détournement de fonds est également une infraction pénale en vertu de l'article 201 du code pénal.

#### *Contacts avec les tiers et informations confidentielles*

183. L'un des principes guidant l'action du MinInt est la protection de l'information et des sources auprès desquelles elles ont été obtenues (article 3, paragraphe 1, alinéa 6 de la loi MinInt). La confidentialité est l'un des principes de conduite ancré dans le Code de déontologie du MinInt, qui précise que c'est le « respect des principes internationaux de protection des données et des lois nationales qui garantit le respect de la vie privée des citoyens, en protégeant les faits et/ou les informations dont le fonctionnaire aurait pris connaissance durant l'exercice de ses fonctions officielles ou en lien avec ses fonctions officielles ». De plus, la section VI du Code de déontologie, intitulée « Le fonctionnaire et les informations institutionnelles internes », dispose qu'il est interdit d'utiliser des informations institutionnelles internes à des fins personnelles ou de les divulguer à des tiers autres que ceux prévus dans la procédure légale.

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

#### *Obligations de déclaration*

184. Lors de leur prise de fonctions, puis chaque année, les agents de police doivent remettre des déclarations de patrimoine<sup>85</sup> (article 37, paragraphe 1 de la loi anti-corruption). Les informations devant figurer sur ces déclarations doivent englober les biens immobiliers et les revenus des conjoints ou concubins et des enfants de moins de 18 ans. Les déclarations doivent être transmises sous format papier ou électronique au service compétent du MinInt, et par la suite, au plus tard le 15 mai de chaque année. Les déclarations doivent couvrir l'année civile antérieure. Les employés doivent déclarer tout changement de situation dans un délai d'un mois après la survenance du changement.

185. Les déclarations des agents du MinInt sont enregistrées dans un registre public prévu à cet effet, sauf les informations concernant les employés de la Direction générale de la lutte contre le crime organisé, la Direction de la sécurité intérieure, la Direction des opérations spéciales et de la lutte contre le terrorisme de la Direction générale de la gendarmerie, des opérations spéciales et de la lutte contre le terrorisme. S'agissant des déclarations de patrimoine des agents du MinInt, les éléments suivants sont publics : (i) participation dans des entreprises, dans des organes de direction ou de contrôle d'entreprises, d'organismes à but non lucratif ou de coopératives ; exercice d'une activité en qualité d'entrepreneur individuel à la date d'élection ou de nomination et 12 mois avant la date d'élection ou de nomination ; (ii) contrats conclus avec des tiers participant à des activités dans des domaines liés aux décisions prises par le fonctionnaire concerné dans l'exercice de ses fonctions ; (iii) personnes exerçant des activités dans lesquelles le déclarant a un intérêt privé. Les données à caractère personnel sont protégées conformément aux modalités prévues dans le Règlement général sur la protection des données. Les déclarations sont publiées au plus tard deux mois après la date butoir à laquelle elles doivent être transmises.

### *Mécanismes de contrôle*

186. Le cadre juridique régissant le contrôle de l'exactitude des déclarations est défini dans la loi anti-corruption, dans l'ordonnance sur la procédure de vérification des déclarations et de confirmation des conflits d'intérêts et dans le règlement intérieur sur la procédure de vérification des déclarations et de confirmation des conflits d'intérêts en vigueur au sein du MinInt. Les déclarations d'incompatibilité des employés du MinInt occupant des postes de haute direction sont examinées par la Direction de l'inspection du MinInt, tandis que leurs déclarations de patrimoine sont vérifiées par la Commission anti-corruption. Des commissions composées d'agents du MinInt habilités à cet effet vérifient que les déclarations

---

<sup>85</sup> Plus précisément, les déclarations doivent contenir les informations suivantes :

- le nom et la fonction de la personne qui transmet la déclaration ;
- le numéro d'enregistrement, la date et le type de déclaration ;
- la déclaration d'incompatibilité ;
- la déclaration de changement de situation dans la déclaration d'incompatibilité, ainsi que la déclaration de changement par rapport à la situation déclarée.

Les types de déclarations suivants doivent être transmis par les agents du MinInt occupant des fonctions de force de l'ordre :

- déclaration d'incompatibilité à la prise de fonctions ;
- déclaration de patrimoine à la prise de fonction et tous les ans par la suite ;
- déclaration de changement de situation par rapport aux situations déclarées dans les deux déclarations susmentionnées.

de patrimoine et les déclarations d'incompatibilité des autres agents du MinInt ont été transmises dans le délai imparti.

187. Dans le cas où le déclarant ferait l'objet d'un signalement pour un délit de corruption ou un conflit d'intérêts présumé ou avéré dans le cadre, par exemple, d'une procédure disciplinaire, ou dans le cas où un risque substantiel aurait été identifié, une vérification approfondie doit être faite afin de déterminer l'exhaustivité et l'authenticité des faits déclarés. Les informations publiées dans des médias en ligne ou autres peuvent être considérées comme un signal susceptible de déclencher une vérification approfondie. Cependant, en vertu du Code de procédure administrative et de la loi anti-corruption, les déclarations anonymes ne sont pas prises en compte. Des dispositions similaires sont reprises dans les Règles d'organisation du travail applicables au sein du MinInt. En revanche, les Instructions régissant la procédure visant à caractériser les délits et à imposer des sanctions disciplinaires, à collecter et à traiter des informations sur l'état actuel de la discipline et les pratiques disciplinaires en vigueur au sein du MinInt prévoient que les informations transmises de manière anonyme peuvent entraîner des vérifications supplémentaires si elles contiennent des éléments factuels suffisants concernant une infraction éventuelle (date, lieu et nature du délit, par exemple), qui offrent un motif raisonnable de penser que l'agent du MinInt concerné a commis une infraction disciplinaire. L'EEG souligne que les contrôles systématiques des notifications anonymes contenant des informations factuelles suffisantes peuvent constituer un outil puissant pour prévenir la corruption et les comportements répréhensibles. À cet égard, la situation juridique et pratique en Bulgarie semble être incohérente et appelle une clarification.

188. Dans le cas où la vérification confirmerait une incohérence entre les faits déclarés et les informations fournies par des sources tierces, le fonctionnaire concerné en sera informé par écrit et aura la possibilité de fournir les informations manquantes et/ou de corriger les informations incorrectes dans un délai prédéterminé. La vérification s'achève par la rédaction d'un rapport de conformité ou de non-conformité. Les infractions commises plus de deux ans avant la date de signalement ne feront l'objet d'aucune vérification ou autre action.

189. D'après les statistiques fournies par les autorités, de janvier 2019 à avril 2022, la Direction de l'inspection a vérifié 2553 déclarations d'incompatibilité visant des agents du MinInt occupant des postes de haute direction ; 301 rapports ont été rédigés. Seules deux des déclarations examinées ont révélé des irrégularités. Durant cette période, six déclarations de patrimoine ont fait l'objet de vérifications approfondies (deux en 2019 et quatre en 2020). Aucun cas de non-conformité n'a été identifié. Sur la même période, 474 agents du MinInt n'ont pas transmis leur déclaration de patrimoine dans le délai imparti. Sur ces 474 déclarations, 392 ont été transmises après la date butoir, tandis que 82 n'ont toujours pas été transmises<sup>86</sup>. Entre janvier 2019 et avril 2022, neuf signalements de conflits d'intérêts ont fait l'objet de vérifications approfondies pour déterminer l'existence ou l'absence de conflits d'intérêts. Une vérification approfondie a permis d'identifier une situation de conflit d'intérêts, qui a été confirmée en première instance, tandis qu'une autre vérification approfondie a permis de déterminer l'absence de conflit d'intérêts du fait de l'absence d'intérêt privé de l'agent concerné.

---

<sup>86</sup> La majeure partie des agents n'ayant pas transmis leurs déclarations en temps et en heure étaient en congés pour diverses raisons (maternité, maladie, sans solde).

190. L'EEG a appris qu'il existe actuellement près de 70 commissions chargées de vérifier les déclarations dans les différentes structures du MinInt. Il semblerait que ces commissions soient composées de fonctionnaires appartenant aux mêmes directions, nommés en interne, et que leur tâche se limite à vérifier que les déclarations ont été transmises dans les délais impartis.

### **Contrôle et application de la loi**

#### *Surveillance et contrôle internes*

191. Le contrôle interne au sein des forces de l'ordre relève principalement de la responsabilité du supérieur immédiat de l'agent (ou du fonctionnaire/employé) concerné. La Direction de la sécurité interne du MinInt, qui agit sous la responsabilité directe du ministre, conduit des recherches opérationnelles et des analyses d'informations pour prévenir et détecter les infractions pénales commises par les agents du MinInt. Au 31 décembre 2021, la Direction de la sécurité interne comptait 141 agents et se divisait en huit services, dont cinq mènent des activités opérationnelles et de recherche pour prévenir la corruption. Lorsqu'elle enquête sur des infractions pénales, la Direction de la sécurité interne opère sous la supervision et le contrôle directs du bureau du procureur compétent.

#### *Surveillance et contrôle externes*

192. Le Bureau du médiateur de Bulgarie (voir paragraphe 81 ci-dessus) reçoit des plaintes d'individus concernant des affaires de violation de droits et d'intérêts contre des organes gouvernementaux, y compris contre le MinInt/la police. Ainsi, d'après le rapport d'activité annuel du Médiateur pour l'année 2021<sup>87</sup>, durant la période concernée, les plaintes reçues faisaient principalement état de « traitement grossier » de la part de certains employés du MinInt, comme le refus de fournir des informations ou la non-exécution des obligations officielles. La plupart des plaintes concernaient l'ouverture d'une enquête, la procédure d'appel, la non-remise aux citoyens des ordonnances pénales. Certains signalements faisaient état du non-respect des droits des citoyens lors de contrôles par les forces de l'ordre. Le rapport du médiateur indique que la plupart des signalements reçus ont abouti à l'ouverture d'enquêtes par la Direction de l'inspection du MinInt. Les représentants du bureau du médiateur rencontrés sur place ont informé l'EEG que 47 plaintes contre des organes chargés de faire appliquer la loi, principalement la police de la route, avaient été reçues au cours de l'année 2021.

#### *Système de gestion des plaintes*

193. Tout citoyen peut signaler son mécontentement à l'égard des actions des responsables de l'application des lois aux structures du ministère de l'intérieur, au bureau du procureur, au médiateur, à la réception du Conseil des ministres ou au bureau du président. En fonction de leur contenu, ces alertes sont dirigées vers l'autorité compétente pour vérification et suivi. Le Code de procédure administrative permet de signaler les abus de

---

<sup>87</sup> Le Rapport annuel du médiateur est disponible en anglais au lien suivant : [https://www.ombudsman.bg/storage/pub/files/20220729171046\\_ANNUAL %20REPORT %202021\\_ OMBUDSMAN %20OF %20BULGARIA.pdf](https://www.ombudsman.bg/storage/pub/files/20220729171046_ANNUAL%20REPORT%202021_OMBUDSMAN%20OF%20BULGARIA.pdf)

pouvoir et les actes de corruption, la mauvaise gestion du patrimoine de l'État ou des collectivités locales et d'autres actions ou omissions de la part des autorités administratives et des fonctionnaires qui lèsent les intérêts et les droits de l'État ou l'intérêt public ou les intérêts légitimes de tiers. Il est possible de signaler les agissements répréhensibles des agents du MinInt/de la police au moyen d'une ligne téléphonique mise en place à cet effet par la Direction de la sécurité interne, sur le site internet de cette dernière, par courrier électronique ou en personne. Le numéro de téléphone servant à signaler les agissements répréhensibles, y compris les actes de corruption potentiels, figure sur le site internet du ministère. Les plaintes sont reçues et traitées conformément à l'article 109 du règlement sur la structure et les activités du ministère de l'Intérieur, ainsi qu'au code de procédure administrative. L'article 121 du CPA stipule qu'une décision sur ces signaux doit être prise au plus tard dans les deux mois suivant leur réception, ce délai pouvant être prolongé d'un mois supplémentaire en cas de raisons importantes rendant cette prolongation nécessaire. Dans le cas où une plainte ne serait pas traitée rapidement et où le plaignant ne serait pas tenu informé, l'affaire peut être portée devant l'autorité compétente pour qu'une sanction disciplinaire soit prise contre les employés responsables. Ces propositions et signaux reçus par les structures du ministère de l'Intérieur, ainsi que les actions prises à leur égard, sont enregistrés dans le registre du ministère de l'Intérieur intitulé « Alertes et propositions dans le cadre de l'APC » fonctionnant au sein du Système d'Information Centralisé pour le Flux de Documents.

### Obligations de signalement et protection des lanceurs d'alerte

#### *Obligations de signalement*

194. Tous les actes illégaux commis par ou contre un agent du MinInt/de la police et tous les actes affectant le fonctionnement du MinInt doivent être immédiatement signalés par écrit au supérieur hiérarchique et au service des ressources humaines dont dépend l'agent concerné, avec les preuves. Concernant le signalement des délits de corruption, le Code de procédure pénale oblige toute personne, y compris les fonctionnaires, à signaler toute infraction pénale aux organes chargés des enquêtes préliminaires<sup>88</sup>.

195. Par ailleurs, l'article 51 du Code de déontologie du MinInt stipule que « les fonctionnaires doivent s'opposer à tout acte de corruption dont ils auraient pris connaissance et ont l'obligation de le signaler à leurs supérieurs hiérarchiques ou aux autorités compétentes ». L'EEG constate que cette disposition limite l'obligation de signalement aux seuls actes de corruption. Elle n'induit pas l'obligation de signaler les autres manquements, comme le non-respect du Code de déontologie. **Le GRECO recommande l'adoption d'une disposition sans équivoque obligeant les agents de police relevant du ministère de**

---

<sup>88</sup> En particulier, l'article 205 du Code de procédure pénale dispose que « (1) Les citoyens qui prennent connaissance d'un acte passible de sanctions pénales commis en public ont l'obligation de notifier immédiatement l'autorité chargée des enquêtes préliminaires ou un autre organisme de l'État. (2) Les fonctionnaires qui prennent connaissance d'un acte passible de sanctions pénales commis en public doivent informer immédiatement l'organisme chargé des enquêtes préliminaires et prendre les mesures qui s'imposent pour préserver la scène du délit et les informations y afférentes. (3) Dans les cas prévus aux paragraphes 1 et 2, les autorités chargées des enquêtes préliminaires doivent immédiatement exercer leurs pouvoirs pour lancer des poursuites au pénal ».

**l'Intérieur à signaler toute atteinte au principe d'intégrité auquel ils pourraient être confrontés dans l'exercice de leurs fonctions.** Cette disposition devrait s'accompagner de mesures garantissant la protection des lanceurs d'alerte (voir recommandation au paragraphe 198 ci-dessous).

#### *Protection des lanceurs d'alerte*

196. À l'heure actuelle, la législation bulgare ne contient pas de législation spécifique axée sur la protection des personnes qui signalent la corruption et les actes répréhensibles connexes. Certaines dispositions relatives à la protection des dénonciateurs figurent à l'article 123 du CPP, qui les limite à la protection des témoins dans les affaires pénales, y compris dans les procédures ouvertes pour délits de corruption. Par ailleurs, l'identité de la personne qui fournit les informations au MinInt par le biais des canaux de signalement mis à sa disposition (voir paragraphe 193 ci-dessus) doit être gardée secrète<sup>89</sup> si la personne concernée le souhaite. D'autres dispositions relatives à la protection des dénonciateurs sont contenues dans le code de procédure administrative, la loi anti-corruption, le code du travail, la loi sur les fonctionnaires et le code de conduite des employés de l'administration publique.

197. L'EEG note que les dispositions du Code de procédure pénale se limitent principalement à la protection des témoins dans les procédures pénales. Elles ne couvrent pas les personnes signalant des actes de corruption hors du cadre pénal. Il n'existe visiblement aucune disposition garantissant la protection contre les mesures de représailles au travail, par exemple. Récemment, le Médiateur a insisté sur la nécessité de combler ce vide législatif, en se concentrant sur l'interdiction de représailles et sur la mise en place de mesures d'accompagnement, notamment une formation exhaustive et indépendante et des conseils, gratuits et facilement accessibles au public, sur les procédures et les solutions disponibles en ce qui concerne la protection contre les représailles et les droits des lanceurs d'alerte.

198. Durant la visite sur place, nous avons pu constater que les autorités étaient conscientes du besoin de mettre en place une législation détaillée pour garantir la protection des lanceurs d'alerte. Certaines mesures sont prévues dans le cadre de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption, la feuille de route régissant sa mise en œuvre et le Plan national de redressement et de résilience. Toutefois, à l'heure actuelle, la protection des lanceurs d'alerte en Bulgarie ne satisfait pas les exigences définies dans la Recommandation CM/Rec(2014)7<sup>90</sup> ou dans la directive de l'Union européenne sur la protection des lanceurs d'alerte<sup>91</sup>. Au regard de ce qui précède, **le GRECO recommande l'adoption et la mise en œuvre de mesures législatives de protection des lanceurs d'alerte et l'intégration de modules sur la protection des lanceurs d'alerte dans les programmes de formation sur l'intégrité, les conflits d'intérêts et la prévention contre la corruption.**

---

<sup>89</sup> Comme stipulé dans les Règles d'organisation du travail concernant la réception et le traitement des signalements reçus par voie téléphonique et sur le site internet de signalement du ministère de l'Intérieur.

<sup>90</sup> Recommandation CM/Rec(2014)7 sur la protection des lanceurs d'alerte, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 30 avril 2014, accessible par le lien suivant : <http://rm.coe.int/16807096c8>

<sup>91</sup> Directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union.

## Procédure répressive et sanctions

### *Sanctions disciplinaires et administratives*

199. La responsabilité disciplinaire des agents du MinInt est établie dans une disposition du chapitre 8 de la loi MinInt, intitulée « Responsabilité disciplinaire ». La disposition en question dresse une liste des infractions disciplinaires<sup>92</sup> et des sanctions disciplinaires<sup>93</sup> possibles et fixe les délais de prescription<sup>94</sup>. L'article 194, paragraphe 3 de la loi MinInt stipule que les agents du MinInt sont responsables sur le plan disciplinaire, indépendamment du fait que leurs agissements puissent engager également un autre type de responsabilité. En vertu de l'article 197, paragraphe 2, une infraction ne peut faire l'objet que d'une seule sanction disciplinaire. Le chapitre 8 précise les sanctions prévues pour chaque infraction.

200. L'article 204 détermine les organes habilités à prendre des sanctions disciplinaires en fonction de la fonction de l'employé visé par la procédure disciplinaire. Ainsi, le ministre, ou tout agent habilité par le ministre, peut imposer des sanctions disciplinaires aux employés occupant des postes de haute direction, des postes de direction et des fonctions opérationnelles, à l'exception de la sanction de « licenciement » en ce qui concerne le Secrétaire général du MinInt. Le Secrétaire général du MinInt est habilité à imposer des sanctions disciplinaires à tous les agents du MinInt : les directeurs des sous-divisions du MinInt pour les employés occupant des postes opérationnels junior et les stagiaires nommés à des fonctions de ce type, et pour les employés occupant des postes de haute direction, des postes de direction et des fonctions opérationnelles au sein de ces structures. Les articles 205-210 de la loi MinInt définissent les règles de déroulement des procédures disciplinaires, les droits procéduraux des prévenus, les modalités d'abandon des procédures disciplinaires, ainsi que l'ordre intimant des sanctions disciplinaires. Conformément à l'article 211 de la loi MinInt, tout employé faisant l'objet d'une suspension temporaire de ses fonctions et de sanctions disciplinaires connexes peut faire appel de cette décision devant le tribunal administratif compétent, conformément à la procédure définie dans le Code de procédure administrative. L'appel en lui-même ne suspend pas l'exécution de la sanction disciplinaire. Toutes les sanctions disciplinaires prononcées par le tribunal administratif peuvent faire l'objet d'un recours en cassation auprès du tribunal administratif compétent, à l'exception du « licenciement », comme prévu aux points 1, 2, 3, 4, 5 de l'article 197 (1) de la loi MinInt.

---

<sup>92</sup> Conformément à l'article 194, paragraphe (2) de la loi MinInt, les infractions disciplinaires sont : 1. le non-respect des dispositions de cette loi et des règlements qui en découlent, des ordonnances et des instructions du ministre de l'Intérieur, des ministres délégués, du Secrétaire général du MinInt et des superviseurs directs ; 2. la non-exécution des obligations officielles ; 3. le non-respect des pouvoirs officiels ; 4. le non-respect des règles du Code de déontologie applicable aux fonctionnaires du MinInt.

<sup>93</sup> L'article 197, paragraphe (1) de la loi MinInt établit les sanctions disciplinaires suivantes : 1. avertissement oral ; 2. avertissement écrit ; 3. blâme ; 4. interdiction de promotion pour une durée allant d'un à trois ans ; 5. préavis de licenciement ; 6. licenciement.

<sup>94</sup> Conformément à l'article 195 de la loi MinInt, les sanctions disciplinaires doivent être imposées dans un délai de deux mois à compter de la découverte de l'infraction, et au plus tard un an après que l'infraction a été commise. En cas d'infraction grave, le délai de prescription sera porté à deux ans. L'écoulement du délai est suspendu quand la personne concernée est en congé, quand elle a été placée en état d'arrêt ou assignée à domicile.

201. Des règles plus détaillées sur le déroulement des procédures disciplinaires et des enquêtes, ainsi que sur les sanctions figurent dans l’instruction du MinInt sur la discipline et les pratiques disciplinaires du ministère de l’Intérieur<sup>95</sup>, promulguée le 16 juillet 2021. Cette instruction comprend quatre chapitres principaux définissant, entre autres, les activités visant à prévenir les infractions disciplinaires. Elle prévoit des inspections pour savoir si une infraction disciplinaire a été commise, les modalités d’exercice de l’autorité disciplinaire et le traitement des informations sur les procédures disciplinaires et sur les sanctions imposées. Elle sert de guide pour appliquer les dispositions pertinentes de la loi MinInt.

202. Selon les autorités, sur la période 2015-2021, 16 procédures disciplinaires ont été ouvertes à l’encontre d’officiers de police qui avaient enfreint les restrictions d’incompatibilité (relation hiérarchique directe de direction ou de contrôle avec leurs conjoints ou concubins, un parent en ligne directe, en ligne collatérale – jusqu’au quatrième degré – ou un parent par alliance – jusqu’au deuxième degré inclus) et qui n’avaient pas fait de déclaration au terme du délai de sept jours suivant la survenance des circonstances. Quatre officiers ont été démis de leurs fonctions (deux agents occupant des postes de direction et deux agents occupant des postes exécutifs). D’autres infractions ont été établies dans les 11 autres cas et six employés ont été sanctionnés d’une interdiction de promotion pendant un an ou d’un avertissement oral. Cinq procédures disciplinaires ont été classées sans suite à cause du manque de preuve d’infraction disciplinaire et une procédure disciplinaire suivait son cours. En 2022, deux procédures disciplinaires ont été engagées à l’encontre de policiers pour violation des restrictions en matière d’incompatibilité (établissement d’une relation hiérarchique directe avec un conjoint/un membre de la famille). Un agent a été licencié (la sanction disciplinaire la plus sévère) et dans l’autre cas, aucune preuve suffisante de faute n’a été trouvée ; la procédure a donc été clôturée.

203. L’EEG constate que les accusations de violences policières sont courantes en Bulgarie. Les signalements de violences policières<sup>96</sup> contre des journalistes<sup>97</sup> et des manifestants lors des manifestations publiques de 2020 sont les exemples les plus récents et les plus parlants de violences policières révélés au grand jour. Il semblerait que les agents des forces de l’ordre ayant perpétré ces actes n’aient pas été sanctionnés et qu’ils n’aient, dans certains cas, même pas été identifiés. Selon les autorités, à la suite de ces événements, des procédures disciplinaires ont été engagées à l’encontre de huit agents de police. Six agents ont été licenciés en raison des violations graves établies, aucune violation n’a été constatée à l’égard des deux autres agents. En outre, une procédure disciplinaire a été ouverte pour l’arrestation illégale d’un journaliste le 2 septembre 2020, qui s’est conclue par un blâme pour un fonctionnaire. Au cours des enquêtes disciplinaires sur cette affaire, les informations pour usage excessif de la force policière contre des journalistes et autres représentants des médias n’ont pas été confirmées. Trois agents ont reçu un blâme pour d’autres violations. Depuis le début de l’année 2022, le ministère de l’Intérieur a introduit l’obligation d’envoyer une copie de tout rapport contenant des informations sur l’utilisation illégale d’armes, de moyens auxiliaires, de force physique ou de détention illégale à la Direction de la sécurité intérieure.

---

<sup>95</sup> Instruction n° 8121z-877 du 6 juillet 2021 sur la discipline et les pratiques disciplinaires du ministère de l’Intérieur.

<sup>96</sup> <https://www.politico.eu/article/police-violence-video-triggers-uproar-in-bulgaria/>

<sup>97</sup> Déclaration de la Commissaire aux droits de l’homme du Conseil de l’Europe en date du 3 septembre 2020 : <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/bulgaria-must-investigate-police-violence-against-journalists>

## Procédures pénales et immunité

204. Les officiers des forces de l'ordre bulgares ne jouissent d'aucune immunité ni d'aucun privilège procédural. Les agents du MinInt ayant commis des infractions pénales doivent faire l'objet d'enquêtes, de poursuites et de sanctions, conformément à ce que prévoit la législation pénale applicable (Code pénal, Code de procédure pénale, etc.).

## Statistiques

205. Les autorités ont fourni les statistiques suivantes concernant les infractions détectées et les sanctions infligées au sein du MinInt :

Type de sanction	Année	Nombre d'agents par poste				Total
		Management	Directeur général	Jeune dirigeant	Personnes relevant du code du travail	
Ouverture de procédures d'instruction	2022	7	16	34	5	62
	2021	12	17	67	3	99
	2020	7	31	61	-	99
	2019	18	41	54	4	117
	2018	24	20	63	4	111
	2017	11	15	45	3	74
Licenciements disciplinaire	2022	1	1	2	-	4
	2021	1	4	6	2	13
	2020	3	7	12	5	27
	2019	4	4	6	-	14
	2018	13	7	10		30
	2017	7	8	12	-	27
Autres sanctions disciplinaires	2022	-	3	145	-	148
	2021	4	6	354		364
	2020	9	7	296		312
	2019	18	15	313	3	349
	2018	17	20	124	15	176
	2017	34	18	113	3	168

## VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI

206. Au vu des conclusions du présent rapport, le GRECO émet les recommandations suivantes à l'attention de la Bulgarie :

*Concernant le gouvernement central (hautes fonctions de l'exécutif)*

- i. **que des règles relatives aux incompatibilités et au contrôle fondées sur des critères d'intégrité soient introduites pour l'emploi des personnes recrutées à la discrétion du gouvernement central pour donner des conseils aux des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif, ou exercer des fonctions analogues (paragraphe 31) ;**
- ii. **de réglementer la publication d'informations actualisées en permanence sur les noms, les fonctions et les rémunérations - ainsi que les activités annexes, le cas échéant - des membres des cabinets politiques exerçant des fonctions exécutives de haut niveau, d'une manière qui permette un accès facile et approprié du public en ligne (paragraphe 33);**
- iii. **qu'une méthodologie d'analyse des risques couvrant les risques spécifiques en matière d'intégrité des personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif soit adoptée en priorité, que cette analyse soit effectuée régulièrement et que des mesures correctrices soient intégrées dans les documents d'orientation du Conseil des ministres et des ministères sur la lutte contre la corruption (paragraphe 39) ;**
- iv. **(i) qu'un code de conduite détaillé applicable aux personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif soit adopté, publié et complété par des orientations claires sur les conflits d'intérêts et d'autres aspects liés à l'intégrité (contacts avec des lobbyistes et d'autres tiers, cadeaux et autres avantages, activités accessoires, contrats avec des pouvoirs publics, restrictions après la cessation des fonctions, etc.) et (ii) qu'il soit complété par un mécanisme de contrôle crédible et efficace, prévoyant des sanctions en cas de violations et des outils pour les mettre en œuvre (paragraphe 44) ;**
- v. **(i) que les relations et la coordination entre le Conseil national de lutte contre la corruption et la Commission de lutte contre la corruption, ainsi que leurs tâches respectives, soient clarifiées et (ii) que le processus de sélection et de nomination de tous les membres de la Commission de lutte contre la corruption soit fondé sur le mérite et la transparence et qu'il soit assorti de garanties pour prévenir toute influence politique induite (paragraphe 53) ;**
- vi. **(i) que les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif bénéficient dès leur prise de fonction, et à intervalles réguliers par la suite, d'actions de sensibilisation/formation aux questions liées à l'éthique, notamment au futur code de conduite ; (ii) qu'un mécanisme efficace de conseil confidentiel soit établi pour les PHFE, et (iii) qu'un mécanisme efficace soit élaboré pour garantir la cohérence des conseils donnés par les différentes personnes chargées de prodiguer des conseils en matière d'éthique (paragraphe 57) ;**

- vii. qu'une évaluation indépendante de l'application pratique relative à l'accès à l'information et des pratiques des organes exécutifs soit réalisée afin (i) d'améliorer la législation, notamment ses mécanismes et son contrôle ; et (ii) de limiter le recours aux exceptions ou dérogations prévues dans les réponses aux demandes d'informations publiques au strict minimum nécessaire pour préserver les intérêts légitimes de l'État ou des tiers (paragraphe 63) ;
- viii. (i) que les délais légaux pour la consultation publique soient systématiquement respectés et que des mesures soient mises en place pour empêcher le contournement de la période de consultation normale ; (ii) qu'une empreinte législative permettant de retracer toutes les interventions extérieures dès le début du processus législatif soit divulguée et documentée ; (iii) que seules des dérogations limitées et dûment justifiées à la règle des consultations publiques soient autorisées (paragraphe 71) ;
- ix. (i) que des règles régissant la manière dont les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif entrent en contact avec des lobbyistes et autres tiers cherchant à influencer les travaux législatifs et autres activités du gouvernement soient mises en place ; et (ii) que des informations suffisantes sur l'objet de ces contacts, y compris l'identité des personnes avec lesquelles (ou pour le compte desquelles) des réunions ont été tenues, ainsi que le ou les sujets spécifiquement abordés au cours des discussions, soient communiquées (paragraphe 74) ;
- x. de garantir une indépendance fonctionnelle suffisante des inspections internes pour permettre à ces unités de remplir efficacement leur rôle dans la prévention et la détection des manquements à l'intégrité et autres irrégularités au sein des organes exécutifs respectifs, y compris lorsque ces irrégularités peuvent impliquer des personnes investies de fonctions exécutives de haut niveau (paragraphe 79) ;
- xi. l'établissement de règles concernant les cadeaux et autres avantages accordés aux personnes occupant des fonctions exécutives de haut rang, qui les obligerait à déclarer les cadeaux et les autres avantages acceptés et à rendre ces informations publiques (paragraphe 95) ;
- xii. de veiller (i) à ce que les déclarations de patrimoine, de revenus et d'intérêts transmises par des hauts fonctionnaires fassent l'objet de contrôles approfondis, proactifs et substantiels ; (ii) que des ressources humaines et financières suffisantes soient fournies aux organismes chargés de cette tâche ; et (iii) que des statistiques détaillées relatives aux résultats de ce contrôle soient établies et accessibles au public (paragraphe 112) ;
- xiii. qu'un mécanisme efficace soit mis en place afin de garantir que (i) des enquêtes proactives et des poursuites efficaces concernant les infractions pénales de corruption impliquant des personnes investies de fonctions exécutives supérieures soient systématiquement menés ; (ii) les obstacles procéduraux qui entravent ou empêchent les enquêtes et les poursuites pénales dans de telles affaires soient éliminés ; et (iii)

**des sanctions pénales efficaces et proportionnées soient imposées pour de telles infractions (paragraphe 119) ;**

*Concernant les services répressifs*

- xiv. (i) que la loi confère une indépendance suffisante à la police, garantie dans la pratique ; et (ii) que la police ne soit, en règle générale, pas soumise à des instructions extérieures dans les affaires individuelles et que chaque instruction soit correctement documentée par écrit (paragraphe 124) ;**
- xv. que (i) le cadre juridique et les pratiques des parrainages et donations non budgétaires (y compris privés) au ministère de l'Intérieur/à la police et à ses diverses entités structurelles fassent l'objet d'une analyse approfondie et, des règles claires soient adoptées à la lumière des conclusions de cette analyse pour mettre un terme aux donations privées et/ou, au minimum, pour éliminer les risques de conflits d'intérêts et de corruption ; (ii) que les informations concernant les dons et les parrainages reçus par la police, indiquant la nature et la valeur de chaque don, ainsi que l'identité du donateur, soient systématiquement publiées (paragraphe 127) ;**
- xvi. la mise en place de mesures pour renforcer la représentation des femmes à tous les niveaux de la police, y compris aux postes de direction et aux postes à responsabilités (paragraphe 129) ;**
- xvii. qu'une stratégie (ou un document équivalent) anti-corruption spécifique soit établie pour la police en complément de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la corruption, accompagnée d'un plan d'action pour sa mise en œuvre (paragraphe 135) ;**
- xviii. au ministère de l'Intérieur d'évaluer en profondeur les risques inhérents aux secteurs et aux activités propices à la corruption afin d'identifier les problèmes et les tendances émergents. Il conviendrait que les résultats de l'évaluation servent de base pour concevoir une stratégie anti-corruption pour la police (paragraphe 142) ;**
- xix. que le code de déontologie applicable à la police couvre en détail toutes les questions d'intégrité pertinentes pour la police (telles que les conflits d'intérêts, les cadeaux, les contacts avec des tiers, les activités extérieures, le traitement des informations confidentielles, etc.) et qu'il soit accompagné de lignes directrices sur mesure et d'un mécanisme permettant de faire appliquer la loi (paragraphe 146) ;**
- xx. de renforcer la formation initiale et de prévoir une formation continue régulière des officiers de police (y compris le Secrétaire général, les directeurs et tous les hauts fonctionnaires) sur les questions d'intégrité, d'éthique et de lutte contre la corruption (paragraphe 151) ;**

- xxi. de mettre en place un réseau de personnes de confiance chargées de fournir des conseils confidentiels sur les questions de déontologie et d'intégrité aux agents de police (paragraphe 153) ;**
- xxii. que (i) l'objectivité et la transparence des procédures de promotion au sein du ministère de l'Intérieur soient renforcées afin de s'assurer qu'elles sont basées sur un mérite pertinent pour la profession de policier, et que (ii) des concours ouverts soient effectivement utilisés pour tous les recrutements et promotions au sein de la police (paragraphe 160) ;**
- xxiii. de renforcer la procédure de vérification des officiers de police, notamment en procédant à des vérifications avant l'embauche et à intervalles réguliers durant la carrière des officiers de police. Ces vérifications dépendraient du degré d'exposition des officiers concernés au risque de corruption et du niveau de sécurité requis (paragraphe 162) ;**
- xxiv. d'améliorer les conditions de travail de la police en révisant le barème des salaires. L'objectif est de proposer des salaires plus attractifs pour les emplois subalternes, tout en conservant une marge de manœuvre pour augmenter les salaires au fil de la carrière et ainsi stimuler les employés (paragraphe 170) ;**
- xxv. qu'une étude soit réalisée au sujet des activités exercées par les agents de police après leur départ de la fonction publique et que des règles soient établies pour assurer la transparence et limiter les risques de conflits d'intérêts, si cela devait se révéler nécessaire au vu des conclusions de cette étude (paragraphe 180) ;**
- xxvi. de mettre en place un ensemble règles et des lignes directrices strictes sur les cadeaux et les autres avantages que reçoivent les employés du ministère de l'Intérieur, y compris l'obligation de déclarer et, si besoin est, d'enregistrer les cadeaux, les services, les gains ou les autres avantages reçus en dehors de l'exercice de leurs fonctions officielles (paragraphe 181) ;**
- xxvii. l'adoption d'une disposition sans équivoque obligeant les agents de police relevant du ministère de l'Intérieur à signaler toute atteinte au principe d'intégrité auquel ils pourraient être confrontés dans l'exercice de leurs fonctions (paragraphe 195) ;**
- xxviii. l'adoption et la mise en œuvre de mesures législatives de protection des lanceurs d'alerte et l'intégration de modules sur la protection des lanceurs d'alerte dans les programmes de formation sur l'intégrité, les conflits d'intérêts et la prévention contre la corruption (paragraphe 198).**

207. En vertu de l'article 30.2 de son Règlement intérieur, le GRECO invite les autorités bulgares à remettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées au plus tard le 30 juin 2024. Ces mesures seront évaluées par le GRECO selon sa procédure de conformité spécifique.

208. Le GRECO invite les autorités bulgares à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à le faire traduire en bulgare et à rendre la traduction publique.

---

## Le GRECO

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

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

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

---