

Adoption : 22 novembre 2024
Publication : 6 février 2025

Public
GrecoRC5(2024)14

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 DE CONFORMITÉ

BULGARIE



Adopté par le GRECO
à sa 98^e réunion plénière (Strasbourg, 18-22 novembre 2024)



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

I. INTRODUCTION

1. Le Cinquième Cycle d'Évaluation du GRECO porte sur la « prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs ».
2. Le présent Rapport de conformité évalue les mesures prises par les autorités bulgares pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle sur la Bulgarie, adopté par le GRECO lors de sa 92^e réunion plénière (28 novembre – 2 décembre 2022) et rendu public le 19 janvier 2023, avec l'autorisation de la Bulgarie.
3. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO¹, les autorités bulgares ont présenté un Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations énoncées dans le Rapport d'Évaluation. Ce rapport a été reçu le 28 juin 2024 et, avec les informations complémentaires fournies le 21 octobre 2024, a servi de base à l'élaboration du présent Rapport de Conformité.
4. Le GRECO a chargé la Slovaquie (pour les hautes fonctions de l'exécutif au sein des gouvernements centraux) et l'Ukraine (pour la question des services répressifs) de désigner des rapporteur-es pour la procédure de conformité. Ont ainsi été nommés Mme Vita HABJAN BARBORIČ au titre de la Slovaquie et M. Viktor PAVLUSHCHYK au titre de l'Ukraine. Ils ont bénéficié de l'assistance du Secrétariat du GRECO pour la rédaction du présent rapport.
5. Le Rapport de conformité examine la mise en œuvre des recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation et donne une appréciation globale du niveau de conformité de l'État membre avec chacune d'entre elles. La mise en œuvre des éventuelles recommandations en suspens (c'est-à-dire, les recommandations partiellement ou non mises en œuvre) sera évaluée sur la base d'un autre Rapport de Situation que devront soumettre les autorités dans un délai de 18 mois après l'adoption du présent Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

6. Le GRECO a adressé 28 recommandations à la Bulgarie dans son Rapport d'Évaluation. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.

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

Recommandation i

7. *Le GRECO avait recommandé 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*

¹ La procédure de conformité du Cinquième Cycle d'Évaluation se déroule conformément au Règlement intérieur du GRECO, tel qu'amendé. Voir l'article 31 révisé bis et l'article 32 révisé bis.

personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif, ou exercer des fonctions analogues.

8. Les autorités indiquent que les personnes nommées au sein des cabinets politiques de la Première ministre ou du Premier ministre, des vice-premiers ministres, des ministres, des présidentes et présidents d'agences publiques et des gouverneures et gouverneurs sont soumises aux dispositions générales du Code du travail applicables aux personnes employées dans l'administration publique (notamment, les articles 107a et 330 du Code du travail) qui régissent l'établissement et la cessation des relations de travail, l'impartialité du personnel dans l'exercice de ses fonctions et l'efficacité de l'administration. Les autorités précisent par ailleurs que les membres des cabinets politiques sont soumis au Code de déontologie des fonctionnaires, qui définit les situations d'incompatibilité et de conflit d'intérêts (voir plus loin la recommandation iv). Enfin, les autorités citent les dispositions relatives aux déclarations de patrimoine et d'intérêts des chefs et cheffes de cabinets politiques, qui doivent être vérifiées par la Commission anticorruption (conformément aux articles 6 et 58 de la loi sur la lutte contre la corruption – voir plus loin la recommandation xii).
9. Le GRECO prend note de ces informations. La législation mentionnée par les autorités relative à la constitution de cabinets politiques, à la nomination de personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif (PHFE) et au contrôle d'intégrité préalable à ces nominations a été pleinement prise en compte dans le Rapport d'Évaluation (voir les paragraphes 23 à 30 du Rapport d'Évaluation). Les autorités ne font état d'aucun fait nouveau à propos de la mise en œuvre de cette recommandation. En particulier, aucune disposition relative aux incompatibilités et au contrôle n'a été adoptée ou n'est en cours d'élaboration pour conseiller les PHFE sur l'emploi des personnes à la discrétion du gouvernement central, y compris les ministres.
10. Le GRECO conclut que la recommandation i n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation ii

11. *Le GRECO avait recommandé 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.*
12. Les autorités décrivent de façon détaillée les dispositions qui régissent la soumission des déclarations de patrimoine et d'intérêts par les membres et les chefs et cheffes des cabinets politiques. Elles indiquent que les noms, fonctions, rémunérations et activités accessoires des membres des cabinets politiques² sont publiés sur les sites web des

² Les autorités précisent que les cabinets politiques sont composés des vice-ministres, du chef de cabinet, du secrétaire parlementaire et du chef de l'unité des relations publiques (article 28 de la loi sur l'administration). Les autorités indiquent en outre que les conseillers ne sont pas membres des cabinets politiques et que, conformément à l'article 28, paragraphe 4, de la loi sur l'administration, ils ne peuvent pas exercer de fonctions de gestion. Le premier ministre, les vice-premiers ministres, les ministres, les vice-ministres et les chefs de cabinets politiques tombent sous le coup de la loi anti-corruption de 2023 (article 6, paragraphe 1, points 3 et 30).

institutions concernées et figurent dans les déclarations de patrimoine et d'intérêts, accessibles au public en ligne (voir paragraphe 56 ci-dessous), conformément à la loi anti-corruption de 2023 et à l'instruction du Conseil des ministres.

13. Le GRECO prend note des informations fournies. Il précise que l'objectif de la recommandation est de garantir une plus grande transparence des PHFE employées à la discrétion des organes exécutifs centraux en rendant publics les noms, fonctions, rémunérations et activités accessoires des PHFE, y compris des membres des cabinets politiques (voir le paragraphe 32 du Rapport d'Évaluation). Il semblerait que les noms et les fonctions de certains membres des cabinets politiques soient effectivement rendus publics sur les sites web des ministères respectifs. Toutefois, ces informations sont limitées aux vice-ministres et aux chefs de cabinet, et n'incluent pas tous les membres des cabinets politiques.³ Il s'ensuit que la présente recommandation ne peut être considérée comme mise en œuvre que partiellement.
14. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii

15. *Le GRECO avait recommandé 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.*
16. Les autorités font valoir que, le 5 juin 2024, le projet de méthodologie pour l'analyse des risques spécifiques pour l'intégrité des personnes occupant des fonctions publiques au sein du pouvoir exécutif central a été soumis par la Commission à l'Inspection générale du Conseil des ministres. Le projet de méthodologie, en particulier, vise à guider les évaluations des risques pour l'intégrité en ce qui concerne le Premier ministre, les vice-Premiers ministres, les ministres, les vice-ministres, les chefs et les membres des cabinets politiques. Il prévoit également des mesures pour identifier et gérer les risques pour l'intégrité et prévoit que ces évaluations de risques soient effectuées tous les trois ans par un groupe de travail spécifiquement désigné au sein de l'Inspection générale du Conseil des ministres. Les autorités précisent en outre que la gestion des risques spécifiques recensés sera assurée par des plans d'intégrité qui seront élaborés dans les 12 mois suivant l'adoption de la méthodologie⁴.
17. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il se félicite de l'élaboration du projet de méthodologie, qui prévoit un ensemble de mesures spécifiques pour analyser, identifier et traiter les risques pour l'intégrité des hauts fonctionnaires du

³ À titre d'exemple, les sites web du ministère de l'intérieur et du ministère de la justice n'affichent que les noms et les fonctions des vice-ministres et des chefs de cabinet, mais pas ceux des autres fonctionnaires exerçant des fonctions exécutives de haut niveau au sens du Cinquième Cycle d'Évaluation du GRECO (secrétaires parlementaires, chefs des unités de relations publiques, conseillers, etc.).

⁴ Les plans d'intégrité serviront à planifier et à surveiller la mise en œuvre des mesures correctrices en faveur de l'intégrité et à vérifier leur efficacité par rapport aux risques spécifiques recensés. Le contrôle de la mise en œuvre des plans s'effectuera par le biais d'un rapport soumis au Premier ministre.

gouvernement exécutif, y compris une analyse périodique de ces risques tous les trois ans. Cependant, ce document n'a pas encore été adopté. En outre, les autorités n'ont transmis aucune information sur l'intégration de mesures correctrices dans les documents d'orientation du Conseil des ministres et des ministères sur la lutte contre la corruption. Tant que les autorités n'auront pas pris d'autres mesures concrètes, cette recommandation ne peut être considérée comme mise en œuvre plus que partiellement.

18. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv

19. *Le GRECO avait recommandé (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.*
20. Les autorités indiquent qu'un groupe de travail interinstitutionnel⁵ a été mis en place le 23 janvier 2024 pour élaborer un projet de Code de déontologie applicable aux personnes titulaires d'une fonction publique au sein du gouvernement central d'ici le 26 juin 2024. La première réunion du groupe de travail a eu lieu le 6 février 2024. Toutefois, en raison de la nomination le 9 avril du cabinet des ministres provisoire, la composition du groupe de travail a dû être revue et celui-ci ne s'est pas réuni de façon régulière. Les discussions sur l'élaboration du projet de code de conduite se poursuivent de manière opérationnelle et les autorités comptent s'inspirer de l'expérience d'autres États membres de l'Union européenne (UE) qui ont adopté un Code de déontologie applicable aux hautes fonctions de l'exécutif.
21. Le GRECO prend note des informations communiquées. Si la création d'un groupe de travail chargé d'élaborer un projet de Code de conduite applicable aux personnes titulaires d'une fonction publique au sein du gouvernement central doit être saluée, aucun progrès substantiel n'a été réalisé pour aucune des deux parties de la recommandation. Le GRECO appelle les autorités bulgares à prendre des mesures plus fermes pour mettre en place un code de conduite applicable aux PHFE qui aborde toutes les questions liées à l'intégrité, assorti des orientations pratiques requises et d'un mécanisme de contrôle efficace, comme il l'avait recommandé.
22. Le GRECO conclut que la recommandation iv n'a pas été mise en œuvre.

⁵ Ce groupe de travail est présidé par le secrétaire général du Conseil des ministres et est composé de représentantes et représentants des institutions et organes publics concernés (direction de l'Inspection générale du Conseil des ministres, ministère de la Justice, Commission anti-corruption et directions des inspections), ainsi que de membres de la société civile (Transparency International, Institut bulgare des initiatives juridiques et Institut de Bâle sur la gouvernance).

Recommandation v

23. *Le GRECO avait recommandé (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.*
24. Pour ce qui est de la première partie de la recommandation, les autorités font valoir que, le 18 octobre 2023, le Conseil national des politiques de lutte contre la corruption, présidé par le Premier ministre, a décidé de modifier le décret n° 136 du Conseil des ministres du 29 mai 2015 portant création du Conseil national des politiques de lutte contre la corruption sous l'autorité du Conseil des ministres. Il est prévu que la composition du Conseil national de lutte contre la corruption comprenne des représentants et représentantes du Bureau du procureur général, de la Cour des comptes et de la Commission de lutte contre la corruption et que la coordination et la coopération entre le Conseil national de lutte contre la corruption et la Commission de lutte contre la corruption soient davantage encadrées. Toutefois, dans l'attente de la nomination du Conseil des ministres (actuellement assurée par un cabinet intérimaire), ces modifications n'ont pas encore été adoptées.
25. S'agissant de la deuxième partie de la recommandation, les autorités indiquent que, depuis l'adoption le 6 octobre 2023 de la nouvelle loi sur la lutte contre la corruption, la nomination, la sélection et l'élection des membres de la Commission de lutte contre la corruption sont régies par les articles 8 à 10 de la loi, qui précisent que la Commission se compose de trois membres (commissaires) nommés par le Parlement pour un mandat non renouvelable de six ans. La présidence de la Commission de lutte contre la corruption est confiée pour une durée de deux ans à chacun des commissaires à tour de rôle. Lors de leur entrée en fonction, les commissaires doivent signer une déclaration de neutralité politique. Les candidatures à l'élection des commissaires⁶ peuvent être proposées par des parlementaires ou par des entités à but non lucratif d'intérêt public. La sélection des candidatures est confiée à une commission de nomination composée de cinq membres indépendants, qui représentent respectivement la Cour suprême de cassation, le Conseil supérieur du barreau, le ministère de la Justice, l'institution du Médiateur ou de la Médiatrice de Bulgarie et la Cour des comptes. La commission de nomination doit examiner les propositions étayées des candidates et candidats à l'élection des commissaires, vérifier leur éligibilité et, après une audition publique et une

⁶ Les candidat-es à l'élection des commissaires ne peuvent pas exercer de fonctions au sein d'un organe étatique ou municipal ; exercer une activité commerciale ou œuvrer comme associés, dirigeant-es ou membres d'un organe de surveillance, d'un organe de gestion ou d'un organe de contrôle d'une entreprise commerciale, d'une coopérative, d'une entreprise d'État ou d'une personne morale à but non lucratif ; percevoir une rémunération pour l'exercice d'activités dans le cadre d'un contrat ou d'une relation de service public avec un État ou une organisation publique, une entreprise commerciale, une coopérative ou une personne morale à but non lucratif, une personne physique ou une entreprise individuelle, à l'exception d'activités de recherche scientifique et d'enseignement ou de l'exercice de droits d'auteur ; exercer une profession libérale ou une autre activité professionnelle rémunérée ; être membres d'un parti ou d'une coalition politique, d'une organisation poursuivant des objectifs politiques, exercer une activité politique ou toute autre activité susceptible de nuire à l'indépendance de la Commission.

discussion, présenter les candidatures retenues dans un rapport adressé à la commission parlementaire permanente chargée de la lutte contre la corruption, pour discussion. Les commissaires sont élus par le Parlement à la majorité des deux tiers de l'ensemble de ses membres. Cependant, sa nouvelle composition n'a pas encore été élue.⁷

26. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités bulgares. Pour ce qui est de la première partie de la recommandation, le GRECO constate l'intention des autorités de modifier et de compléter le décret n° 136 qui régit le fonctionnement du Conseil national de lutte contre la corruption. Toutefois, comme ces modifications n'ont pas encore été rédigées, pas même sous forme de projet, on ignore dans quelle mesure elles satisfont aux exigences de la présente recommandation. Par conséquent, cette partie ne peut pas être jugée respectée. S'agissant de la deuxième partie, le GRECO prend note de la procédure modifiée pour l'élection des membres de la Commission de lutte contre la corruption, qui prévoit que les candidatures peuvent être proposées aussi bien par des parlementaires que par des personnes morales à but non lucratif. En outre, le GRECO se félicite du fait que des garanties supplémentaires de neutralité politique aient été incluses dans les dispositions pertinentes et que l'examen de l'éligibilité et de l'adéquation des candidatures ait été confié à la commission de nomination interinstitutionnelle. Même si le Parlement semble continuer à jouer un rôle de premier plan dans l'élection des commissaires de la Commission de lutte contre la corruption, ce qui n'élimine pas totalement toute influence politique sur le processus, l'exigence d'une majorité des deux tiers de l'ensemble des membres du Parlement pour cette élection pourrait favoriser l'obtention d'un consensus plus large entre les groupes politiques. Dans l'ensemble, le nouveau processus électoral marque une évolution positive par rapport au système précédent. Cela dit, la nouvelle Commission de lutte contre la corruption n'a pas encore été élue. Il reste donc à évaluer la manière dont les nouvelles procédures de sélection et de nomination de ses membres seront mises en œuvre dans la pratique.
27. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi

28. *Le GRECO avait recommandé (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.*
29. Pour ce qui est de la première partie de la recommandation, les autorités font valoir qu'une fois adopté (voir plus haut la recommandation iv), le Code de déontologie

⁷ Les autorités précisent qu'en raison de l'absence de la majorité parlementaire nécessaire et de la série d'élections législatives anticipées, les nouveaux membres de la Commission anti-corruption n'ont pas encore été élus. En attendant l'élection de ses nouveaux membres, la Commission continue d'exercer ses fonctions dans sa composition antérieure, comme le prévoient les dispositions transitoires de la loi anti-corruption.

applicable aux personnes titulaires d'une fonction publique au sein du gouvernement central exigera de celles-ci qu'elles suivent une formation sur les questions d'intégrité au moment de leur entrée en fonction. S'agissant de la deuxième partie, les autorités indiquent que la Commission de lutte contre la corruption émet des avis sur les questions d'intégrité à la demande des parties intéressées⁸. Ces avis ne sont pas confidentiels et visent à assurer la prévention de la corruption pour les conflits d'intérêts et la déclaration de patrimoine.

30. Le GRECO prend note de ces informations. Pour ce qui est de la première partie de la recommandation, le GRECO constate que le projet de Code de conduite applicable aux personnes titulaires d'une fonction publique aborde la question de la formation sur l'intégrité. Toutefois, pour l'instant, cette formation n'est envisagée qu'au moment de la prise de fonction et il n'est pas prévu d'organiser des formations à intervalles réguliers pour les PHFE déjà en poste. Plus important encore, l'élaboration du code de déontologie n'en est encore qu'à ses débuts et aucune formation spécifique n'est actuellement dispensée aux PHFE sur les questions d'intégrité. S'agissant de la deuxième partie, le GRECO prend note du rôle consultatif de la Commission de lutte contre la corruption. Il relève néanmoins que, d'une part, la Commission de lutte contre la corruption n'a pas encore été mise en place et, d'autre part, que ses avis sur les questions d'intégrité ne sont pas confidentiels. Globalement, si le GRECO reconnaît l'intérêt de cette fonction de la Commission de lutte contre la corruption, il estime qu'elle ne saurait se substituer à l'apport de conseils confidentiels efficaces aux PHFE. Enfin, les autorités n'ont transmis aucune information à propos de la troisième partie de cette recommandation.
31. Le GRECO conclut que la recommandation vi n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation vii

32. *Le GRECO avait recommandé 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.*
33. Les autorités font valoir que le suivi de la politique et des pratiques en matière d'information est effectué à la fois par l'administration (par le biais du Rapport annuel sur l'état de l'administration) et par la société civile. Elles estiment que la mise en œuvre des procédures d'accès aux documents est assurée par les tribunaux et qu'à ce titre, elle est « aussi efficace que possible ». Les autorités avancent par ailleurs qu'en mai 2024 la Fondation du programme d'accès à l'information (AIP) a procédé à l'analyse de la conformité du cadre juridique bulgare avec la Convention du Conseil de l'Europe sur

⁸ Selon les données statistiques fournies par les autorités, en 2023, quelque 231 avis et réponses ont été émis par la Commission de lutte contre la corruption sur des questions liées à l'application de la nouvelle loi sur la lutte contre la corruption. En 2024, plus de 90 avis et instructions ont été émis en rapport avec les nouvelles exigences légales.

l'accès aux documents publics dans le cadre du Quatrième plan d'action national du Partenariat mondial pour un gouvernement ouvert.⁹

34. En outre, les autorités signalent que le 29 septembre 2023, les amendements à la loi sur l'accès à l'information publique sont entrés en vigueur, élargissant l'éventail des entités publiques tenues de fournir des informations, en prévoyant qu'un « intérêt public supérieur » inclut également les cas où l'accès à l'information est demandé pour divulguer la corruption et l'abus de pouvoir, renforcer la transparence et la responsabilité des organismes et entités publics, tels que définis par cette loi (§1, paragraphe 6 des dispositions additionnelles de la loi sur l'accès à l'information publique). Les amendements ont également renforcé l'obligation des organismes publics de publier régulièrement des informations sur leurs sites web respectifs et d'en garantir le libre accès, et ont élargi la quantité d'informations à publier sur la plateforme d'accès à l'information publique. Par ailleurs, la plateforme permet désormais d'adresser aussi des demandes d'accès à l'information publique à la justice. Enfin, les autorités mentionnent la publication le 5 mai 2021 d'un Manuel pour la mise en œuvre de la loi sur l'accès à l'information publique¹⁰.
35. En outre, les autorités se réfèrent aux évaluations réalisées par l'AIP en 2023 et 2024 sur la mise en œuvre pratique de la législation relative à l'accès à l'information et aux pratiques des organes exécutifs aux niveaux central, régional et local, des institutions publiques et des organes de l'État (couvrant 562 organes en 2023 et 560 organes en 2024)¹¹. L'objectif de ces évaluations était de déterminer si ces organes respectaient leur obligation de divulguer proactivement des informations publiques en ligne et de répondre aux demandes d'accès à l'information par voie électronique. Les autorités indiquent que ces évaluations ont porté sur le Conseil des ministres, ainsi que sur l'ensemble des ministères et des agences du gouvernement central. Les résultats de ces évaluations ont été intégrés dans les rapports annuels de l'AIP sur l'accès à l'information en Bulgarie. Les évaluations comprenaient également une analyse des actions en justice engagées contre les décisions des organismes publics concernés en vertu de la loi sur l'accès à l'information publique.
36. Le GRECO prend note des informations fournies. Il note avec intérêt qu'une évaluation de la conformité de la législation bulgare sur l'accès à l'information avec les dispositions de la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics a été réalisée. Cela dit, cette évaluation n'a pas cherché à analyser l'application de la législation bulgare pertinente dans la pratique. Le GRECO note également que l'AIP a poursuivi ses

⁹ La Fondation du programme d'accès à l'information (AIP) est une organisation non gouvernementale qui assure une surveillance indépendante de la mise en œuvre de la législation et des pratiques nationales en matière d'accès à l'information en Bulgarie.

¹⁰ Le Manuel pour la mise en œuvre de la loi sur l'accès à l'information publique est disponible (en bulgare) à l'adresse suivante : <https://pitay.government.bg/documents/kak-da-prilagame-zakona-za-dostup-do-obshestvena-informaciya-naruchnik>

¹¹ L'évaluation de 2024 fournit également un classement des institutions locales et de tous les organes exécutifs centraux en ce qui concerne l'accès à l'information, accessible via le lien suivant (en bulgare) : <https://data.aip-bg.org/surveys/5KSE24/rankings?d=Y1>

évaluations annuelles de la mise en œuvre pratique de la législation sur l'accès à l'information par les organes exécutifs centraux, régionaux et locaux en Bulgarie en 2023 et 2024. Cependant, comme le texte de ces évaluations n'a pas été fourni, le GRECO n'est pas en mesure d'évaluer si elles ont couvert la pratique des lois sur l'accès à l'information par les organes exécutifs centraux, et si leurs conclusions ont conduit à des améliorations de la législation et des mécanismes de surveillance, comme cela a été recommandé. Par ailleurs, le Rapport 2024 de la Commission européenne sur l'État de droit¹² indique que les pratiques de publication active d'informations sur les sites internet des institutions se poursuivent, mais que certains obstacles connus, tels que les refus opposés par l'administration, persistent. Le GRECO reconnaît que des mesures législatives et pratiques importantes ont été prises pour améliorer l'accès à l'information publique, notamment l'apport de modifications à la loi sur l'accès à l'information publique et la mise à niveau de la Plateforme d'information publique. Cependant, davantage d'informations sont nécessaires pour démontrer que les modifications apportées à la loi sur l'accès à l'information ont été fondées sur l'évaluation de sa mise en œuvre en pratique et que le recours aux dérogations pour accéder aux demandes d'informations publiques a été limité au strict minimum nécessaire pour sauvegarder les intérêts légitimes de l'État ou des tiers.

37. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation viii

38. *Le GRECO avait recommandé (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.*
39. Les autorités indiquent que les délais légaux pour la consultation publique sont régis par la loi sur les instruments juridiques, qui prévoit un minimum de 30 jours pour la soumission de propositions et d'avis sur un projet soumis à consultation publique. En cas de situations extraordinaires dûment justifiées, ce délai peut être ramené à un minimum de 14 jours. Les autorités font également valoir que, conformément à l'Article 34 du règlement intérieur du Conseil des ministres, la direction juridique du Conseil des ministres et son administration doivent formuler des avis sur le respect des procédures susmentionnées dans un délai de 14 jours à compter de la réception des documents relatifs à un projet d'acte législatif et dans un délai de 10 jours pour les autres actes.
40. En outre, les autorités indiquent que depuis 2023, l'administration du Conseil des ministres a adopté une pratique qui prévoit que la direction juridique émette un avis sur la conformité des projets de loi avec les délais légaux de consultation publique. Elles

¹² Rapport 2024 de la Commission européenne sur l'État de droit, Chapitre sur la situation de l'État de droit en Bulgarie, disponible à l'adresse suivante : https://commission.europa.eu/document/download/fd6bb85d-4aaa-4c79-88a2-8709edfb2002_en?filename=10_1_58051_coun_chap_bulgaria_en.pdf

précisent que face au nombre important¹³ d'actes juridiques adoptés par défaut¹⁴ par le Conseil des ministres, l'administration travaille actuellement à la modification du règlement intérieur du Conseil des ministres afin de garantir le respect des délais légaux de consultation publique applicables aux projets d'actes soumis pour adoption par défaut. Enfin, les autorités font état d'une amélioration récente du calendrier des consultations publiques et de l'exhaustivité des documents à publier¹⁵. Ainsi, le pourcentage de projets d'actes pour lesquels la consultation publique a duré moins de 30 jours est passé de 31 % en 2022 à 24 % en 2023.

41. Le GRECO prend note de ces informations. Pour ce qui est de la première partie de la recommandation, il prend acte des mesures concrètes prises par les autorités pour garantir le respect de la période légale de consultation publique (30 jours), y compris pour les projets d'actes soumis au Conseil des ministres pour adoption par défaut. Toutefois, le GRECO aurait besoin de consulter le texte du projet de modification du règlement intérieur du Conseil des ministres, actuellement en préparation, pour évaluer sa pertinence et ses conséquences sur la mise en œuvre de la présente recommandation. Bien que le nombre de projets d'actes législatifs pour lesquels la durée de consultation publique est inférieure à 30 jours ait diminué entre 2022 et 2023, le GRECO considère que la cohérence de l'application de cette pratique devra être évaluée dans la durée, à l'aide de données statistiques suffisantes. S'agissant de la deuxième partie, les informations fournies par les autorités ne font pas état de nouveaux éléments. Le GRECO rappelle la nécessité de documenter et de divulguer les principales interventions au cours de l'élaboration des projets de loi qui émanent de l'exécutif (voir également le paragraphe 70 du Rapport d'Évaluation). À cet égard, le cadre juridique décrit par les autorités reste le même qu'au moment de l'évaluation. Quant à la troisième partie, les autorités n'ont fourni aucune nouvelle information sur la restriction des dérogations à la règle des consultations publiques aux seules circonstances dûment justifiées. À ce stade, cette recommandation ne peut pas être considérée comme mise en œuvre, même partiellement.
42. Le GRECO conclut que la recommandation viii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation ix

43. *Le GRECO avait recommandé (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.*
44. Les autorités indiquent qu'en 2023, un groupe de travail interservices a été créé au sein du ministère de la Justice pour élaborer une note conceptuelle sur la réglementation

¹³ Selon les données statistiques fournies par les autorités, sur les 1 309 actes adoptés en 2023 par le Conseil des ministres, 83 ont été adoptés par défaut.

¹⁴ Une possibilité prévue par l'article 7, paragraphe 3, du règlement intérieur du Conseil des ministres.

¹⁵ Selon les Rapports annuels d'analyse d'impact, qui présentent des conclusions sur la qualité des consultations publiques et des instructions méthodologiques pour les ministères.

des activités de lobbying. Du 17 novembre au 18 décembre 2023, le projet de Note conceptuelle sur la réglementation des activités de lobbying en République de Bulgarie a fait l'objet d'une consultation publique sur le site internet du ministère de la Justice et sur le portail de consultation publique, et a été transmis à la Commission européenne et à l'OCDE pour avis. Le 20 mars 2024, le projet de note conceptuelle a été examiné par le Conseil des ministres et rendu public sur le site internet du ministère de la Justice. En avril 2024, ce document a également été envoyé au Conseil de développement et au Conseil de développement de la société civile pour examen.

45. Selon les autorités, la note conceptuelle envisage de reconnaître le lobbying comme une activité légitime et d'établir des dispositions légales qui comprendraient des définitions et préciseraient les éléments suivants : les agents publics visés par les actions de lobbying ; l'empreinte législative ; le registre de transparence ; le calendrier des réunions des personnes titulaires d'une fonction publique qui sont visées par des actions de lobbying ; l'adoption de règles de déontologie ; la mise en place d'un organisme indépendant et doté de ressources adéquates chargé de gérer le registre de lobbying, de contrôler la mise en œuvre des dispositions légales et d'infliger des sanctions en cas de violation ; le financement des activités qui entrent dans le champ d'application de la note conceptuelle ; et la responsabilité administrative – les sujets, les motifs et la procédure de mise en œuvre. La note conceptuelle prévoit que les fonctions d'enregistrement, de contrôle et de sanction administrative des personnes impliquées dans des activités de lobbying soient confiées à la présidence de la Cour des comptes bulgare, ce qui impose de renforcer les ressources financières et administratives de cette instance, compte tenu de ses nouvelles fonctions.
46. Le GRECO prend note de ces informations. La préparation et la publication de la Note conceptuelle sur la réglementation des activités de lobbying en République de Bulgarie, qui appelle à l'adoption d'une loi spécifique sur la régulation du lobbying, marque un pas dans la bonne direction. Toutefois, l'élaboration du projet de loi sur les activités de lobbying n'a pas encore démarré. Le GRECO rappelle la nécessité de veiller à ce que toute nouvelle législation sur le lobbying comporte des dispositions qui régissent les relations entre les PHFE et les lobbyistes et d'autres tiers, qui cherchent à influencer la prise de décision au sein de l'exécutif. Il est tout aussi important de s'assurer que les informations relatives à l'objectif de ces prises de contact, à l'identité des personnes rencontrées et aux sujets abordés lors de ces réunions soient systématiquement communiquées. Comme les travaux législatifs et politiques dans ce domaine n'en sont encore qu'à leurs débuts, le GRECO réexaminera la mise en œuvre de cette recommandation une fois que des progrès tangibles auront été accomplis.
47. Le GRECO conclut que la recommandation ix n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation x

48. *Le GRECO avait recommandé 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.*

49. Les autorités font valoir que, le 23 janvier 2024, le Premier ministre a mis en place un groupe de travail interinstitutionnel chargé de rédiger des propositions visant à modifier et compléter les dispositions de la loi sur l'administration qui régissent les inspections internes. Les projets de modification élaborés par le groupe de travail prévoient que les chefs ou cheffes et autres membres des cabinets politiques, les secrétaires généraux et le personnel de l'administration concernée ne peuvent se livrer à une ingérence dans l'autonomie opérationnelle de leurs inspections respectives. D'autres mesures prévoient que la nomination et la révocation de la cheffe ou du chef de l'inspection soient effectuées par la ou le ministre concerné, avec l'accord écrit du Premier ministre et sur la base d'une demande motivée. Selon les projets de modification, le Premier ministre ne peut refuser la nomination d'une candidate ou d'un candidat proposé dès lors que celle-ci ou celui-ci remplit les conditions requises. Les autorités indiquent que les projets de modification ont été transmis aux chefs ou cheffes des inspections pour consultation. En outre, les autorités signalent que des modifications seront apportées à la loi sur les fonctionnaires, en vertu desquelles l'autorité de nomination ne sera plus autorisée à déléguer ses pouvoirs de fonction publique au personnel des unités placées sous son autorité directe. Enfin, il est envisagé de modifier le Code de procédure administrative pour que le non-respect des recommandations émises par les inspections et approuvées par l'autorité concernée engage la responsabilité administrative des contrevenants.
50. Le GRECO prend note de ces informations. Certaines modifications sont envisagées pour renforcer l'indépendance des inspections internes, ce qui va dans la bonne direction. Toutefois, ce processus n'en est encore qu'à ses débuts.
51. Le GRECO conclut que la recommandation x n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xi

52. *Le GRECO avait recommandé 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.*
53. Les autorités indiquent que les dispositions relatives aux cadeaux et autres avantages accordés aux personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif seront incluses dans le Code de conduite applicable aux personnes titulaires d'une fonction publique au sein du gouvernement central, une fois celui-ci adopté. Les autorités font également valoir que la loi sur la lutte contre la corruption contient certaines dispositions relatives à la déclaration des dépenses de formation, de voyage et d'autres paiements d'une valeur supérieure à 1 000 BGN (environ 511 EUR), effectués avec le consentement et au profit de la personne titulaire d'une fonction publique ou de personnes qui lui sont liées, lorsque ces dépenses ne sont pas payées par elle-même, par des fonds publics ou par les fonds de l'institution que cette personne représente.
54. Le GRECO prend note des informations fournies. Bien que certaines initiatives aient été prises pour étudier les bonnes pratiques en matière de déclaration des cadeaux et avantages par les PHFE dans d'autres États membres du GRECO, et que le projet de Code de conduite applicable aux personnes titulaires d'une fonction publique soit en cours

d'élaboration (voir plus haut le paragraphe 20), aucune mesure concrète en rapport avec cette recommandation n'a encore été mise en œuvre. En outre, le GRECO rappelle l'importance de veiller à ce que toute nouvelle disposition relative aux cadeaux et autres avantages soit rédigée de façon à inclure toutes les catégories de PHFE, y compris les ministres, les secrétaires généraux et les membres des cabinets politiques.

55. Le GRECO conclut que la recommandation xi n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xii

56. *Le GRECO avait recommandé 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.*
57. Les autorités font valoir que la nouvelle loi sur la lutte contre la corruption impose l'obligation de présenter des déclarations de patrimoine et d'intérêts à de nouvelles catégories d'agents publics, notamment les membres des cabinets politiques autres que les vice-ministres et les chefs de cabinets politiques, et les conseillers des cabinets politiques (conformément au paragraphe 2 des dispositions additionnelles de la loi), les dirigeantes et dirigeants des organes de gestion et de contrôle des entreprises commerciales au capital desquelles l'État ou une collectivité locale détient une participation, les représentantes et représentants de l'État ou des collectivités locales dans ces personnes morales, les dirigeantes et dirigeants des services régionaux de l'éducation, les directrices et directeurs des directions régionales et les directrices et directeurs des services de sécurité territoriaux (conformément à l'article 6 de la loi). Par ailleurs, le modèle de déclaration a été mis à jour conformément aux nouvelles exigences légales. Les autorités signalent en outre qu'en vertu de la nouvelle loi sur la lutte contre la corruption, toutes les personnes tenues de présenter des déclarations doivent également déclarer le patrimoine et les intérêts de leur conjoint·e ou de leur concubin·e de fait ainsi que des enfants mineurs vivant avec eux, et que ces déclarations doivent être publiées en ligne.¹⁶
58. D'après les autorités, environ 15 300 personnes devaient soumettre une déclaration annuelle avant le 15 mai 2024, dont la majorité sont des maires et des conseillères et conseillers municipaux élus en octobre 2023. Selon les informations statistiques, quelque 523 inspections relatives à des fonctionnaires n'ayant pas soumis de déclaration dans les délais ont été effectuées en 2023, et 468 notifications ont été adressées à la Commission pour la confiscation des avoirs illégaux afin qu'elle ouvre des enquêtes sur ces fonctionnaires. En 2023, la Commission pour la lutte contre la corruption et la confiscation des biens acquis illégalement, qui existait auparavant, a envoyé au Trésor public des informations au sujet de dix déclarations qui n'avaient pas été corrigées et pour lesquelles une non-conformité avait été constatée. En 2023,

¹⁶ Les déclarations de revenus, de patrimoine et d'intérêts des fonctionnaires figurant sur la liste visée à l'article 6 de la loi anti-corruption peuvent être consultées sur le site Internet de la Commission anticorruption, à l'adresse suivante : <https://register.caciaf.bg/>

3 612 lettres de mise en demeure ont été envoyées au total et jusqu'à présent en 2024 - 2565 lettres de mise en demeure supplémentaires. La Direction du registre public a effectué 12 057 contrôles de déclarations de patrimoine et d'intérêts, et 1 292 autres contrôles de ce type ont été achevés au cours du premier semestre 2024. En ce qui concerne les sanctions, en 2023, quelque 166 ordonnances pénales ont infligé des amendes d'un montant de 102 900 BGN (environ 52 600 EUR) et, au 31 mai 2024, 136 autres ordonnances pénales ont infligé des amendes d'un montant de 166 700 BGN (environ 85 232 EUR).

59. Selon des autorités, des contrôles des déclarations continuent d'être effectués conformément aux dispositions internes de la Commission. En particulier, conformément aux méthodes de contrôle des déclarations prévues par la loi anticorruption, la Commission de lutte contre la corruption procède à une vérification complète des informations contenues dans les déclarations en les comparant aux informations disponibles dans d'autres bases de données des autorités de l'État, des organes des collectivités locales et de l'administration locale, des autorités judiciaires et d'autres institutions¹⁷. En ce qui concerne la dotation en personnel de la Commission de lutte contre la corruption, les autorités font valoir que malgré la tenue de quatre élections générales et les changements qui ont suivi dans la composition du gouvernement ces deux dernières années, des mesures constantes ont été prises pour garantir que l'ancienne et la nouvelle Commission disposent de ressources humaines suffisantes pour continuer à s'acquitter de leurs tâches, notamment pour recevoir, traiter et vérifier les déclarations. Les autorités indiquent que les concours de recrutement se poursuivent pour pourvoir les postes vacants au sein de la Commission de lutte contre la corruption et qu'une demande d'augmentation de son budget pour 2024 a également été acceptée par le gouvernement.
60. Le GRECO prend note des informations fournies. Il constate que la structure et le fonctionnement de la Commission de lutte contre la corruption, le principal organe chargé de recevoir, de vérifier et de publier les déclarations de patrimoine et d'intérêts, ont considérablement évolué depuis l'évaluation. Le GRECO observe également que le champ des personnes soumises à l'obligation de soumettre des déclarations de patrimoine et d'intérêts a été élargi et comprend désormais expressément les membres des cabinets politiques, ce qui est une avancée positive. Pour ce qui est de la première partie de la recommandation, le GRECO note que la Commission de lutte contre la corruption vérifie un nombre considérable de déclarations en recoupant les informations issues d'autres bases de données publiques. Si l'on ne peut que se féliciter d'une telle démarche, le GRECO rappelle qu'au moment de l'évaluation, les vérifications documentaires n'étaient pas considérées comme suffisamment complètes et que, par le passé, des incohérences importantes entre les informations déclarées et la situation factuelle sont passées inaperçues dans certains cas (voir le paragraphe 111 du Rapport d'Évaluation). Outre les recoupements réguliers d'informations, le GRECO estime qu'il serait pertinent d'appliquer des méthodes de vérification plus proactives, telles que des visites sur place de la Commission de lutte contre la corruption.

¹⁷ La Commission de lutte contre la corruption a accès sans restriction à tous les registres et systèmes d'information du cadastre, du registre du commerce, du registre des véhicules à moteur, de la centrale des crédits, du registre du Trésor public, de la base de données des systèmes d'information géographique, de l'Agence du cadastre et du registre de la Banque nationale de Bulgarie.

61. En ce qui concerne la deuxième partie, malgré la poursuite du processus de recrutement de personnel supplémentaire au sein du CCR et l'augmentation de son budget pour 2024, les informations fournies par les autorités ne permettent pas de conclure que la Commission de lutte contre la corruption dispose désormais des ressources humaines et financières suffisantes pour lui permettre de s'acquitter efficacement de ses missions en matière de vérification des déclarations de patrimoine et d'intérêts. Si le GRECO salue les mesures prises par les autorités pour recruter le personnel de la Commission de lutte contre la corruption, le processus n'est pas terminé. De plus, le fait que les trois commissaires n'aient pas encore été élus¹⁸ (voir plus haut le paragraphe 25) conduit à douter que ce nouvel organe soit pleinement fonctionnel. Cette partie de la recommandation nécessite donc des actions supplémentaires pour être effectivement mise en œuvre.
62. Enfin, s'agissant de la troisième partie de la recommandation, le GRECO reconnaît les mesures prises par la Commission de lutte contre la corruption pour collecter et publier les données statistiques relatives aux déclarations de patrimoine et d'intérêts reçues, aux vérifications effectuées et aux violations décelées. Il note avec satisfaction que ces informations figurent dans les rapports annuels de la Commission de lutte contre la corruption, publiés en ligne. Cette partie de la recommandation peut donc être jugée mise en œuvre.
63. Le GRECO conclut que la recommandation xii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiii

64. *Le GRECO avait recommandé 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 menées ; (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.*
65. Pour ce qui est de la première partie de la recommandation, les autorités bulgares indiquent que la nouvelle loi sur la lutte contre la corruption donne une définition de la corruption¹⁹ et dispose que les enquêtes sur les infractions de corruption éventuellement commises par les titulaires d'une fonction publique doivent être menées par les inspectrices et inspecteurs chargés des enquêtes au sein de la

¹⁸ En dépit de l'article 7, paragraphe (1) des dispositions transitoires de la loi anti-corruption, qui stipule que « dans un délai de trois mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, l'Assemblée nationale élit les membres de la Commission de lutte contre la corruption ».

¹⁹ L'article 3, paragraphe 1, de la loi sur la lutte contre la corruption dispose que « [...] la corruption est une situation dans laquelle une ou un titulaire d'une fonction publique visé à l'article 6, paragraphe 1, commet une infraction pénale en vertu de l'article 201, de l'article 202, paragraphes 1 et 2, de l'article 203, paragraphe 1, de l'article 219, paragraphes 3 et 4, des articles 220, 224, 225b, 225c, 254a, de l'article 254b, paragraphe 2, des articles 282, 282 bis, 283, 283 bis, 283 ter, de l'article 294, paragraphe 4, combiné avec l'article 294, paragraphe 2, des articles 301, 302, 302 bis, 304, 304 bis, 304 ter, 305, 305 bis, 307 et de l'article 387, paragraphe 3, du Code pénal, ainsi que toute autre infraction pénale commise en relation avec celles énumérées ci-dessus ».

Commission de lutte contre la corruption. Cette tâche a été confiée à la Direction spécialisée dans la répression de la corruption de la Commission de lutte contre la corruption et les modalités de ses activités d'enquête ont été définies au chapitre neuf de la loi sur la lutte contre la corruption (articles 100 à 111). Les autorités indiquent que ces enquêtes doivent être menées en lien avec le Bureau du procureur général et le Parquet européen et sous leur supervision, le cas échéant²⁰. La loi sur la lutte contre la corruption énonce aussi que, dans l'exercice de leurs fonctions, les inspectrices et inspecteurs chargés des enquêtes doivent prendre des décisions selon leur intime conviction, fondées sur un examen objectif, global et complet de toutes les circonstances de la procédure d'instruction et conformes à la loi (article 19, paragraphe 5).

66. En outre, les autorités évoquent les modifications apportées au Code de procédure pénale (CPP), qui prévoit que le refus de la procureure ou du procureur d'engager des poursuites pénales pour l'une des infractions liées à la corruption doit être notifié à la Commission de lutte contre la corruption – qui peut déposer un recours contre ce refus devant un tribunal dans un délai de 14 jours à compter de la notification²¹. La décision du tribunal de première instance, qui doit être prise au plus tard un mois après le recours, peut faire l'objet d'un examen par la cour d'appel dans les sept jours suivant sa notification. La décision de la cour est définitive.
67. Par ailleurs, les autorités mentionnent les modifications de la Constitution bulgare, entrées en vigueur en décembre 2023, qui ont notamment apporté des changements structurels au Conseil supérieur de la magistrature.²² Les autorités indiquent que certains de ces amendements ont été contestés avec succès devant la Cour constitutionnelle dans sa décision du 26 juillet 2024. Toutefois, les autorités indiquent que les dispositions déclarées inconstitutionnelles ne sont pas directement liées à la présente recommandation. Par ailleurs, les modifications apportées au code de procédure pénale et à la loi sur le pouvoir judiciaire ont introduit un mécanisme de

²⁰ Lorsqu'ils enquêtent sur des infractions qui relèvent de la compétence du Parquet européen, les inspectrices et inspecteurs chargés des enquêtes coopèrent avec les procureures et procureurs européens chargés des enquêtes, en vertu d'un accord entre le président de la Commission de lutte contre la corruption et le procureur européen délégué.

²¹ Plus précisément, l'article 213b(1) du CPP prévoit que lorsque la procureure ou le procureur refuse d'engager des poursuites pénales pour une infraction aux articles du Code pénal visés dans la définition de la corruption, ainsi que pour toute autre infraction commise en relation avec ces infractions par les titulaires d'une fonction publique, une copie de l'ordonnance de refus doit être envoyée à la Commission de lutte contre la corruption, qui peut faire appel de l'ordonnance devant le tribunal de première instance compétent dans un délai de 14 jours à compter de la réception de la copie.

²² Plus précisément, après l'adoption des modifications, le Conseil supérieur de la magistrature a été restructuré en deux organisations distinctes – un Conseil supérieur du parquet et un Conseil supérieur de la magistrature réservé aux juges – qui exercent leurs pouvoirs de manière indépendante et par l'intermédiaire d'une assemblée générale. Le Conseil supérieur du parquet est composé de 10 membres : la procureure générale ou le procureur général, deux membres élus par les procureures et procureurs, une ou un membre élu par les enquêtrices et enquêteurs et six membres élus par l'Assemblée nationale. Le Conseil supérieur de la magistrature réservé aux juges est composé de 15 membres, dont la présidente ou le président de la Cour suprême de Cassation, huit membres élus directement par les juges de toutes les juridictions et cinq membres élus par l'Assemblée nationale à la majorité des deux tiers, pour un mandat de quatre ans. En outre, les modifications accordent à la Présidente ou au Président de la Bulgarie le pouvoir de nommer la procureure générale ou le procureur général sur proposition du Conseil supérieur du parquet pour un mandat de cinq ans non renouvelable, ainsi que le pouvoir de le ou la révoquer sur recommandation du Conseil supérieur du parquet.

responsabilisation et de responsabilité pénale du procureur général et de ses adjoints. En outre, les autorités indiquent que le 15 décembre 2022, le procureur général a chargé les responsables administratifs des parquets de prendre des mesures supplémentaires pour améliorer l'organisation, l'exhaustivité et la rapidité des enquêtes sur les infractions liées à la corruption. À la même date, le Bureau du procureur général a établi que toute information trouvée dans les médias par les porte-parole des parquets de district ou régionaux, qui ferait état d'une éventuelle infraction pénale, devrait être signalée aux responsables administratifs des parquets respectifs. Par ailleurs, le 10 juillet 2023, le procureur général a approuvé les lignes directrices relatives à l'organisation du travail sur les dossiers et les procédures d'instruction engagées pour blanchiment d'argent et financement du terrorisme. Enfin, en 2023, le Service national d'instruction a mis à jour la méthodologie d'enquête sur les délits de corruption.

68. S'agissant de la deuxième partie de la recommandation, les autorités indiquent qu'en 2023, un groupe de travail interinstitutionnel a été créé pour rédiger des projets de modification du CPP en vue de réduire les obstacles procéduraux aux enquêtes et aux poursuites pénales²³. En janvier 2024, des projets de modification du CPP ont été mis à la disposition du public pour consultation²⁴. Les autorités indiquent que l'examen de ces projets d'amendements a été suspendu pour le moment en raison de difficultés conceptuelles liées aux dispositions criminalisant le terrorisme.
69. En ce qui concerne la troisième partie, les autorités indiquent que des procédures d'instruction ont été engagées par la Commission de lutte contre la corruption et que des chefs d'accusation ont été retenus pour des délits de corruption susceptibles d'avoir été commis par des personnes titulaires d'une fonction publique. D'après les données statistiques fournies par les autorités, en 2023, quelque 622 procédures d'instruction ont été menées pour des délits de corruption, dont 244 concernaient des personnes visées à l'article 6, paragraphe 1, de la loi sur la lutte contre la corruption²⁵. La même année, de nouvelles procédures ont été engagées dans 187 affaires, dont 55 concernaient des agents publics en vertu de l'article 6, paragraphe 1, de la loi sur la lutte contre la corruption. Pour ce qui est des condamnations et des sanctions, en 2023, 33 agents publics au total ont été condamnés pour des délits de corruption, dont 24 à des peines privatives de liberté (une effectivement purgée, 23 avec sursis), 14 à des amendes, cinq à une mise à l'épreuve et 14 à d'autres types de sanctions.
70. Le GRECO prend note de ces informations. S'agissant de la première partie de la recommandation, le GRECO prend acte de la nouvelle fonction d'enquête confiée à la Commission de lutte contre la corruption, sous la supervision du Bureau du procureur. Le GRECO note par ailleurs que les modifications apportées en 2023 à la Constitution, qui établissent deux conseils distincts pour les juges et le parquet, ainsi que les

²³ Cette initiative s'inscrit également dans le contexte de la mise en œuvre de certaines des recommandations faites à la Bulgarie par MONEYVAL dans son rapport d'évaluation du Cinquième cycle du 18 mai 2022.

²⁴ Plus précisément, il est proposé de modifier l'article 234 du CPP relatif aux délais d'enquête afin d'établir des délais d'enquête différents pour les infractions mineures et les infractions graves, à savoir respectivement 3 et 6 mois, en donnant à la procureure ou au procureur qui supervise l'enquête la possibilité d'étendre ces délais à 6 et 12 mois. Il est également proposé de modifier l'article 163, paragraphe 7, du CPP afin de supprimer l'obligation d'enregistrer les données informatiques sur papier.

²⁵ Ces données incluent les infractions pénales commises par des fonctionnaires de haut rang et d'autres personnes occupant des postes élevés dans les institutions étatiques et municipales.

modifications des dispositions relatives à la nomination et à la révocation de la procureure générale ou du procureur général ont été déclarées inconstitutionnelles. Bien que ces évolutions ne soient pas directement liées à la présente recommandation, leur effet peut renforcer la réponse de la justice pénale aux délits de corruption. À cet égard, le GRECO signale que la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) a donné une évaluation globalement positive de la réorganisation du Conseil supérieur de la magistrature²⁶. Cependant, l'attribution de fonctions d'enquête à la Commission de lutte contre la sont des mesures récentes. L'efficacité de la réponse de la justice pénale aux délits de corruption impliquant des PHFE devra être démontrée dans le temps par des exemples concrets d'enquêtes, de poursuites et de condamnations. Pour l'instant, les exemples fournis dans ce domaine par les autorités sont limités. Pour ce qui est de la deuxième partie, le GRECO note que des modifications du CPP sont en cours d'élaboration pour faciliter les enquêtes et les poursuites pénales, y compris en matière de corruption, mais l'examen de cette initiative prometteuse a été suspendu. En ce qui concerne la troisième partie, le GRECO est satisfait que des données statistiques soient collectées sur les poursuites et les condamnations des personnes titulaires d'une fonction publique pour des délits de corruption. Néanmoins, la grande majorité des sanctions prononcées étaient assorties du sursis, ce qui pose la question de leur efficacité.

71. Le GRECO conclut que la recommandation xiii a été partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité dans les services répressifs

Recommandation xiv

72. *Le GRECO avait recommandé (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.*
73. Les autorités indiquent que le 14 juin 2023, le ministre de l'Intérieur a approuvé un plan de mise en œuvre des recommandations du GRECO concernant les services répressifs. Dans le cadre de ce plan, cinq groupes de travail différents ont été créés pour traiter des recommandations spécifiques du GRECO. Le 19 juillet 2023, un groupe de travail a été mis en place au sein du ministère de l'Intérieur pour analyser la législation actuelle relative à l'indépendance opérationnelle de la police et la consignation par écrit des instructions individuelles données à la police, ainsi que les risques d'atteinte à l'intégrité après l'emploi (recommandation xxv ci-dessous), et étudier la nécessité de la modifier. L'analyse réalisée par le groupe de travail a conclu que la répartition des pouvoirs entre

²⁶ En particulier, dans son Avis sur le projet d'amendements à la Constitution bulgare, adopté lors de 136^e session plénière les 6 et 7 octobre 2023 ([CDL-AD\(2023\)039](#)), la Commission de Venise a considéré que « [I]l s'agit d'une des composantes essentielles du processus de réforme est la tentative légitime de transformation en profondeur du ministère public, dans le but d'améliorer son efficacité et sa responsabilité, ainsi que l'autonomie fonctionnelle des différents procureurs ». L'Avis conclut également que « [I]l s'agit d'un projet d'amendements constitutionnels en question crée une base constitutionnelle pour des règles spécifiques concernant l'enquête contre un procureur général, permettant la création d'un mécanisme spécifique de poursuites indépendantes, dans le cadre de la mise en œuvre des mesures générales requises par le Comité des Ministres à la suite des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Kolevi et autres c. Bulgarie ».

les directions politique et administrative du ministère était clairement établie : la ou le ministre définit la mission et les grands contours de l'évolution du ministère, fixe les objectifs et détermine les principales priorités et tâches à court et à long terme. De son côté, la secrétaire générale ou le secrétaire général assure la gestion opérationnelle du ministère et supervise et coordonne directement les principales activités des différentes structures dotées de pouvoirs de police. Les autorités rappellent les principes de l'activité policière, énoncés dans les dispositions légales pertinentes, notamment l'indépendance, la légalité, l'honnêteté, l'intégrité, l'impartialité et la neutralité politique (loi sur le ministère de l'Intérieur, Code de déontologie des fonctionnaires du ministère de l'intérieur, CPP, etc.). En outre, le groupe de travail a préparé un projet d'addendum²⁷ à la loi sur le ministère de l'Intérieur afin de renforcer l'indépendance opérationnelle de la police. Les autorités indiquent que ces modifications devraient être soumises prochainement au Parlement.

74. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, les autorités se réfèrent aux règles internes sur l'organisation du flux de documents au ministère de l'Intérieur de 2017, qui stipulent que tous les documents entrants au ministère de l'Intérieur doivent indiquer par écrit le suivi à donner à leur égard, la (les) structure(s)/poste(s)/nom du (des) exécutant(s), la (les) tâche(s)/action(s) à entreprendre, le délai de mise en œuvre, ainsi que la date et la signature du supérieur hiérarchique.
75. Le GRECO prend note de ces informations. Pour ce qui est de la première partie de la recommandation, aucune nouvelle disposition n'a été adoptée à ce jour pour garantir l'indépendance opérationnelle de la police vis-à-vis du ministère de l'Intérieur dans chaque affaire (voir le paragraphe 124 du Rapport d'Évaluation). Le GRECO salue les mesures prises par les autorités pour modifier la loi sur le ministère de l'Intérieur, mais le processus législatif n'en est encore qu'à ses débuts et le projet n'a même pas été examiné par le gouvernement. S'agissant de la deuxième partie, les informations fournies n'abordent pas entièrement la question en jeu, car elles se limitent aux documents adressés au ministère. La recommandation vise à garantir que toute instruction individuelle adressée à la police par le niveau politique soit documentée par écrit. Pour l'instant, aucune information n'a été fournie pour démontrer que c'est le cas.
76. Le GRECO conclut que la recommandation xiv n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xv

77. *Le GRECO avait recommandé 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*

²⁷ La modification proposée est la suivante : « [l']activité des organes de police se fonde sur le principe de l'indépendance opérationnelle et est régie par la loi. Elle est guidée par les principes énoncés à l'article 3 (de la loi sur le ministère de l'Intérieur) ».

parrainages reçus par la police, indiquant la nature et la valeur de chaque don, ainsi que l'identité du donateur, soient systématiquement publiées.

78. Les autorités font valoir qu'au cours de l'année 2023, le ministère de l'Intérieur a procédé à une analyse des réglementations en vigueur relatives à l'acceptation des dons ainsi que des procédures visant à garantir la transparence et la responsabilité à cet égard. Le 14 juillet 2023, le ministre de l'Intérieur a émis un nouveau règlement intérieur sur les modalités et conditions de la conclusion des contrats de dons, de la réception et de la gestion des dons. Le règlement intérieur récemment adopté prévoit que les dons doivent être refusés en cas de doute sur la moralité de leur acceptation, même s'ils satisfont formellement à toutes les exigences normatives en matière de légalité et d'admissibilité. Par exemple, aucun don ne doit être accepté s'il est contraire à la morale et aux bonnes mœurs, s'il implique l'obtention d'avantages matériels ou immatériels par la donatrice ou le donateur ou si, en raison de sa nature, il est susceptible d'empêcher la mise en œuvre des principales activités du ministère de l'Intérieur ; si la donatrice ou le donateur exerce une activité économique par le biais de dons ; si les dons sont constitués de biens assortis de conditions relatives à leur utilisation ou à l'utilisation des revenus qui en découlent ; si la volonté de la donatrice ou du donateur ne peut pas être exécutée. En outre, un comité central permanent a été mis en place au sein du ministère pour examiner et approuver les contrats de don. Le ministère tient un registre des dons, qui consigne le numéro et la date du contrat de don, le nom de la donatrice ou du donateur, le nom de la ou du bénéficiaire, l'objet du don et sa valeur en BGN. Enfin, le comité soumet à la ministre ou au ministre des rapports annuels sur son activité. Les autorités indiquent que la version électronique du registre des dons acceptés par le ministère de l'Intérieur est accessible sur le site internet du ministère.²⁸ Les autorités se réfèrent également à l'article 139 de la loi sur le ministère de l'intérieur, qui établit une interdiction générale de recevoir des dons, sauf dans les cas explicitement prévus par la loi.²⁹
79. Le GRECO prend note de ces informations. Pour ce qui est de la première partie de la recommandation, le GRECO se félicite de l'analyse menée par le ministère sur les réglementations relatives à l'acceptation des dons. Même s'il n'a pas été mis un terme aux dons privés, de nouvelles dispositions ont été adoptées pour établir clairement les types de dons que le ministère de l'Intérieur a le droit d'accepter et dans quels cas les dons doivent être refusés. En conséquence, la première partie de la recommandation a été mise en œuvre. S'agissant de la deuxième partie, le GRECO salue la création d'une nouvelle structure chargée d'examiner les projets de contrats de don, qui soumet

²⁸ Le registre des dons acceptés par le ministère de l'intérieur est accessible via le lien suivant : <https://mvr.bg/министерството/за-министерството-на-вътрешните-работи/съвети-и-комисии/вксбк/документи>

²⁹ Ces exceptions, stipulées à l'article 249, paragraphe 9 de la loi sur le ministère de l'Intérieur, sont les suivantes :

- la mise en œuvre de contrats internationaux auxquels la République de Bulgarie est partie ;
- le rôle du donateur - la donation n'est admissible que si le donateur est une municipalité, une structure d'État, une entreprise d'État ou une société commerciale avec une participation de 100 % de l'État, ainsi que si le donateur est un organisme d'État étranger ou un organisme ou une institution de l'Union européenne ou d'une organisation internationale ;
- l'objet du don : Les dons ne sont autorisés que sous la forme de livres, de littérature scientifique ou de matériel d'étude, nécessaires à la préparation des fonctionnaires du ministère.

régulièrement des rapports au ministre, et la mise en place d'un registre des dons, dont la version électronique est accessible au public. Il s'ensuit que cette partie de la recommandation a également été mise en œuvre.

80. Le GRECO conclut que la recommandation xv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xvi

81. *Le GRECO avait recommandé 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.*
82. Les autorités indiquent qu'en janvier 2024, le ministre de l'Intérieur a approuvé un *Plan de renforcement de la représentation des femmes à tous les niveaux de la police pour la période 2024-2026*, qui prévoit des mesures dans les domaines de l'éducation, des relations publiques et de la gestion des ressources humaines. Le ministère envisage également de procéder à une analyse annuelle du ratio femmes/hommes dans les différentes structures exerçant des fonctions de police, afin de repérer les domaines dans lesquels les femmes sont sous-représentées et de proposer des mesures pour parvenir à une parité des genres. En outre, des lignes directrices ont été élaborées pour garantir l'égalité de genre dans les procédures de nomination par concours et de promotion dans les structures du ministère, en renforçant la participation des femmes aux commissions de sélection et à d'autres dispositifs. Les autorités indiquent aussi qu'il a été proposé d'augmenter le quota d'admission des femmes à la Faculté de police de l'Académie du ministère de l'Intérieur pour la prochaine année académique. En ce qui concerne les femmes occupant actuellement des postes de direction dans la police, la représentation globale des femmes cadres dans la police est actuellement de 8,9 %, la représentation la plus élevée se situant dans les secteurs de la lutte contre la délinquance juvénile (14,3 % à 37,5 %) et du contrôle des frontières (19,5 % à 21,9 %).
83. Le GRECO prend note des informations fournies. Il se félicite de l'adoption récente du plan destiné à renforcer la représentation des femmes à tous les niveaux de la police pour la période 2024-2026, ainsi que des lignes directrices visant à améliorer la représentation des femmes dans les procédures de nomination et de promotion au sein du ministère. La proposition d'augmenter le quota d'admission des femmes à la Faculté de police est également encourageante. Le GRECO appelle les autorités à la mettre en œuvre de manière uniforme au cours des prochaines années académiques, car elle pourrait effectivement permettre une plus grande représentation des femmes dans les structures de la police. Le GRECO rappelle que des mesures doivent également être prises pour renforcer la représentation des femmes aux postes de direction et aux postes à responsabilités de la police, qui est actuellement très faible. Cela dit, le GRECO reconnaît que les mesures déjà prises par les autorités satisfont aux exigences de la présente recommandation.
84. Le GRECO conclut que la recommandation xvi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xvii

85. *Le GRECO avait recommandé 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.*
86. Les autorités indiquent que le 9 février 2024, le ministre de l'Intérieur a approuvé le plan anti-corruption du ministère pour 2024. Le plan anti-corruption prévoit des mesures générales et horizontales, ainsi que des mesures plus spécifiques, telles que la rotation du personnel fournissant des services administratifs, la vérification des déclarations des hauts fonctionnaires du ministère au sujet d'éventuelles incompatibilités, des activités d'éducation et de formation, etc.³⁰ Selon les autorités, les plans anti-corruption annuels et les rapports sur leur mise en œuvre sont publiés en ligne. En outre, les autorités affirment que les plans annuels de lutte contre la corruption et les rapports sur leur mise en œuvre sont publiés en ligne. De plus, les autorités indiquent que le ministère de l'Intérieur prévoit d'élaborer une note conceptuelle sur la lutte contre la corruption au sein du ministère, sur la base des objectifs définis dans la Stratégie nationale de lutte contre la corruption 2021-2027. Cette note conceptuelle fixera les objectifs à moyen terme dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la corruption au sein du ministère de l'Intérieur et sera fondée sur une évaluation des risques qu'il conviendra de réaliser en suivant la méthodologie d'évaluation des risques de corruption au sein du ministère, approuvée en juillet 2024 (voir recommandation xviii ci-dessous). En outre, les autorités indiquent que le ministère de l'Intérieur met en œuvre des plans annuels de lutte contre la corruption afin de respecter les engagements énoncés dans la Stratégie nationale de lutte contre la corruption pour 2021-2027. Des mesures spécifiques sont mises en œuvre dans les domaines à haut risque de corruption, tels que le contrôle des routes, le contrôle des frontières, les régimes d'enregistrement, la passation des marchés publics, etc., ainsi que des mesures générales et horizontales de prévention et de lutte contre la corruption.
87. Le GRECO prend note des informations fournies. Il estime que, bien que l'élaboration d'une note conceptuelle sur la lutte contre la corruption au sein du ministère de l'Intérieur soit une initiative prometteuse, il n'est pas possible de déterminer dans quelle mesure ce document constituera une stratégie de lutte contre la corruption au sein de la police. L'existence de plans annuels anticorruption par le ministère a été prise en compte au moment de l'évaluation (voir le paragraphe 134 du Rapport d'Évaluation), mais il avait été recommandé d'établir une stratégie de lutte contre la corruption spécifique pour la police, car cela permettrait aussi à la police bulgare d'affirmer son identité organisationnelle. Pour l'instant, alors que certains travaux préparatoires sont en cours, cette lacune n'a pas été comblée.
88. Le GRECO conclut que la recommandation xvii n'a pas été mise en œuvre.

³⁰ Notamment sur la lutte contre la corruption à l'Académie du ministère de l'intérieur avec la participation de fonctionnaires des structures spécialisées (direction de la sécurité intérieure, inspection, direction des ressources humaines) et des formations de remise à niveau sur la législation applicable (loi sur les fonctionnaires, code du travail, code de conduite des fonctionnaires de l'administration publique, code de déontologie des fonctionnaires du ministère de l'intérieur, règles d'organisation du travail au sein du ministère, etc.)

Recommandation xviii

89. *Le GRECO avait recommandé 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.*
90. Les autorités indiquent que le 4 juillet 2024, le ministre de l'Intérieur a approuvé la méthodologie d'évaluation et de gestion du risque de corruption au sein du ministère de l'Intérieur. La méthodologie a été rédigée par un groupe de travail interservices du ministère de l'Intérieur avec la participation de membres de la Commission de lutte contre la corruption. L'évaluation des risques – qui sera menée conformément à la méthodologie d'évaluation – servira de base à la note conceptuelle sur la lutte contre la corruption au sein du ministère qui devrait être élaborée très prochainement (voir plus haut le paragraphe 85).
91. Le GRECO prend note des informations fournies. Il note l'approbation d'une méthodologie d'évaluation des risques pour le ministère de l'intérieur, préparée avec la participation de représentants de la commission de lutte contre la corruption, ce qui est une évolution positive. En ce qui concerne l'évaluation des risques elle-même, ce procès n'a pas encore commencé. Il s'ensuit que la présente recommandation ne peut être considérée comme mise en œuvre que dans une certaine mesure.
92. Le GRECO conclut que la recommandation xviii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xix

93. *Le GRECO avait recommandé 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.*
94. Les autorités indiquent qu'un groupe de travail créé au sein du ministère de l'Intérieur le 28 juillet 2023 a élaboré des modifications du Code de déontologie des fonctionnaires applicable aux personnes exerçant des fonctions de police. Le 23 août 2024, le code de déontologie modifié a été approuvé et promulgué dans le Journal officiel du 17 septembre 2024. Le nouveau code de déontologie porte sur les questions liées à l'intégrité, aux conflits d'intérêts³¹, aux cadeaux³², aux contacts avec des tiers, aux

³¹ Selon les modifications adoptées, les fonctionnaires sont soumis aux règles supplémentaires suivantes : ils et elles ne doivent pas se laisser influencer par leurs intérêts personnels ou les intérêts de tiers ; ils et elles ne doivent pas rechercher des avantages et/ou des privilèges pour leurs intérêts personnels ou ceux d'autrui en utilisant leur position ou leurs fonctions professionnelles ; ils et elles ne doivent pas participer à une prise de décision qui les concerne directement ou concerne des personnes qui leur sont liées ou lorsque leur impartialité peut être mise en doute.

³² Les modifications apportées au code de déontologie interdisent la réception de cadeaux, de dons, de voyages, d'hébergement dans un hôtel ou un autre lieu, d'hospitalité, de remises sur des paiements dus, de prêts

activités extérieures, à l'utilisation des réseaux sociaux et au traitement des informations confidentielles. En outre, ces modifications interdisent aux fonctionnaires du ministère d'adhérer à des groupes ou associations ou d'entretenir des liens avec des groupes ou individus susceptibles de nuire à l'exercice impartial de leurs fonctions officielles³³. Par ailleurs, un nouveau chapitre ajouté au Code de déontologie établit le principe de responsabilité disciplinaire en cas de non-respect du code. Le Code de déontologie modifié fait référence aux comités et les conseillères et conseillers en éthique mis en place par arrêté du ministre de l'Intérieur et précise que les fonctionnaires ont le droit de demander à leur hiérarchie directe ou aux comités / conseillères et conseillers régionaux en matière d'éthique des conseils sur la bonne application des normes professionnelles et des règles de déontologie (voir plus loin la recommandation xxi). Enfin, les autorités signalent qu'en octobre 2024, les lignes directrices sur la mise en œuvre du code de déontologie ont été approuvées par le ministre de l'Intérieur.

95. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités. Il observe avec satisfaction que les propositions de modification du Code de déontologie sont applicables aux fonctionnaires du ministère de l'Intérieur exerçant des fonctions de police ont été approuvées. Le code de déontologie modifié aborde désormais les questions pertinentes soulevées par la présente recommandation. Toutefois, ces modifications n'ont pas encore été adoptées. Le GRECO encourage les autorités à s'assurer que le Code de déontologie s'applique sans équivoque à tous les fonctionnaires de police, qui devraient en être pleinement informés. Enfin, le GRECO est satisfait d'apprendre que des lignes directrices sur la mise en œuvre du Code de déontologie ont été récemment approuvées, bien qu'il n'ait pas eu l'occasion d'en examiner le texte. Il souligne qu'un instrument directeur devrait contenir des exemples pratiques et proposer des solutions possibles aux situations relatives à l'éthique et à l'intégrité auxquelles les fonctionnaires de police peuvent être confrontés dans l'exercice de leurs fonctions.
96. Le GRECO conclut que la recommandation xix a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xx

97. *Le GRECO avait recommandé 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.*
98. Les autorités indiquent que la formation dispensée par l'Académie du ministère de l'Intérieur et les centres de formation spécialisée de la police aborde les questions d'éthique et la prévention de la corruption. En outre, un groupe de travail composé de

préférentiels et de services, lorsque leur acceptation peut avoir une incidence sur l'exercice de ses fonctions officielles.

³³ Le projet de modification interdit aux fonctionnaires de participer à des réunions avec des parties intéressées sur des questions qui relèvent de la compétence du ministère, sauf s'ils et elles sont expressément autorisés à le faire ou si leur participation ne découle pas de leurs fonctions et/ou attributions officielles.

professeurs des disciplines concernées a été mis en place pour examiner et mettre à jour le matériel pédagogique utilisé dans l'enseignement et la formation professionnelle sur les questions d'intégrité et de prévention de la corruption, afin de s'assurer que les supports de formation tiennent compte des changements apportés au droit interne et aux normes internationales dans ces domaines. Le groupe de travail a conclu que la formation dispensée abordait suffisamment tous les aspects de l'intégrité et de la lutte contre la corruption et qu'il n'était pas nécessaire de modifier le catalogue et les programmes de formation. En outre, les autorités signalent que, sur proposition du groupe de travail, le plan thématique d'un cours en ligne de cinq semaines conçu pour améliorer la qualification professionnelle des fonctionnaires occupant des postes d'encadrement s'adresse désormais également à la Secrétaire générale ou au Secrétaire général, aux directrices et directeurs, ainsi qu'à tous les cadres du ministère de l'Intérieur.

99. Les autorités indiquent que dans le cadre de la formation professionnelle initiale, quelque 773 fonctionnaires de police ont participé en 2022 à des cours de formation sur le code de déontologie des fonctionnaires, 973 en 2023 et 759 autres en 2024 (à la date du 8 octobre). En outre, au cours de la période 2022-2024, un total de 19 formations sur l'éthique et l'intégrité ont été dispensées à des fonctionnaires occupant des postes d'encadrement, impliquant 566 hauts fonctionnaires. En outre, dans le cadre du projet « Prévention et lutte contre la corruption » du programme « Affaires intérieures » du mécanisme financier norvégien, 24 formations sur la prévention et la lutte contre la corruption ont été organisées pour le personnel de la Direction de la sécurité intérieure, avec la participation de personnes nouvellement recrutées, de cadres et de gestionnaires.
100. Le GRECO prend note des informations fournies. Il prend acte des mesures prises par les autorités pour actualiser les supports de formation sur l'intégrité et la prévention de la corruption au regard du droit interne et des normes internationales applicables. Le GRECO observe par ailleurs que le plan thématique de formation continue devrait bientôt concerner la Secrétaire générale ou le Secrétaire général, les directrices et directeurs ainsi que tous les cadres. Il semblerait que les formations à l'intégrité impliquent aussi régulièrement des officiers de police occupant des postes à responsabilité. Le GRECO se félicite de ces mesures. Il encourage les autorités à s'assurer que tous les officiers de police en service, y compris les hauts fonctionnaires, reçoivent régulièrement une formation sur les questions d'intégrité, d'éthique et de lutte contre la corruption.
101. Le GRECO conclut que la recommandation xx a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xxi

102. *Le GRECO avait recommandé 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.*
103. Les autorités indiquent que le groupe de travail chargé de mettre en œuvre cette recommandation a rédigé une proposition visant à créer des comités d'éthique et des

conseillères et conseillers en la matière dans les principales structures du ministère de l'Intérieur. Le 22 mars 2024, le ministre a adopté les dispositions relatives à l'organisation des activités de ces comités et conseillères et conseillers au sein du ministère. En vertu de ces dispositions, les comités et les conseillères et conseillers en éthique ont pour mandat de fournir au personnel de leurs structures respectives des avis et des conseils sur les questions liées à la déontologie, à l'honnêteté et à l'intégrité. En outre, les autorités signalent qu'au niveau central, le Comité permanent d'éthique est chargé de fournir des avis et des conseils en matière d'éthique et d'intégrité et d'impulser, d'organiser et de participer à des discussions, des forums, des séminaires, des formations et autres événements sur ces questions. Le 20 juin 2024, le ministre de l'Intérieur a nommé la Commission permanente d'éthique du ministère. Des commissions ou conseillers d'éthique ont été mis en place dans toutes les structures de la police, et le personnel a été informé de leurs tâches et fonctions, y compris de la possibilité de demander des conseils confidentiels sur les questions d'éthique et d'intégrité.³⁴

104. Le GRECO prend note des informations fournies. Il constate avec satisfaction que la mise en place de comités d'éthique ou de conseillères et conseillers en éthique chargés de fournir des conseils sur les questions d'éthique et d'intégrité aux fonctionnaires de la police a été approuvée par un arrêté du ministre de l'Intérieur, et que ces fonctions ont été mises en place dans toutes les structures policières. Le GRECO encourage les autorités à continuer à sensibiliser la police à la possibilité de recevoir des conseils confidentiels de la part des commissions/conseillers d'éthique, et à veiller à ce que ces fonctions soient exercées par des fonctionnaires qui ne sont pas les supérieurs directs de ceux qui demandent des conseils, et qui n'ont pas en même temps de compétences en matière disciplinaire.

105. Le GRECO conclut que la recommandation xxi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xxii

106. *Le GRECO avait recommandé 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.*

107. Les autorités indiquent que le groupe de travail mis en place au sein du ministère de l'Intérieur pour mettre en œuvre cette recommandation a analysé la réglementation applicable et a élaboré des projets de modification de l'ordonnance pertinente³⁵ dans le but de renforcer l'objectivité et l'impartialité des procédures de concours. Le 14 août 2024, ces amendements ont été adoptés par le ministre de l'Intérieur. Ils prévoient

³⁴ L'article 20, paragraphe 3, des règles relatives à l'organisation et aux activités des commissions et des conseillers en matière d'éthique stipule que les commissions et les conseillers en matière d'éthique préservent la confidentialité des conseils qu'ils fournissent, sauf lorsqu'il existe une obligation légale de rendre compte.

³⁵ Ordonnance n° 8121z-406 du 14 avril 2015 relative aux conditions et modalités d'organisation d'un concours d'accès à un poste supérieur du ministère de l'Intérieur.

notamment d'instaurer une formulation préliminaire de questions/sujets/résolutions de cas pratiques dans les domaines thématiques concernés et de proposer au moins trois options d'examen juste avant l'épreuve de connaissances professionnelles, dont l'une sera tirée au sort le jour du concours. Selon les modifications, l'établissement des épreuves et des études de cas est confié à la commission de compétition. En outre, les autorités soulignent plusieurs autres dispositions de l'ordonnance, notamment l'obligation d'annoncer les concours pour les postes vacants à la fois sur l'intranet et sur le site web du ministère,³⁶ l'obligation pour les membres du comité de sélection de se récuser si l'un des candidats leur est lié au sens de la loi anticorruption, etc. Les autorités précisent en outre que les différentes étapes des concours doivent se dérouler conformément à la méthodologie de la recherche psychologique et à la méthodologie de la conduite et de l'évaluation d'un entretien structuré. Enfin, les autorités font état de projets de formation annuelle pour le personnel des services des ressources humaines et les autres fonctionnaires qui participent aux commissions de sélection des nominations et des promotions.

108. En ce qui concerne les modalités et procédures de nomination aux postes d'encadrement supérieur du ministère de l'Intérieur (Secrétariat général, Secrétariat général adjoint et directions générales), les autorités indiquent que les projets de modification de la loi sur le ministère de l'Intérieur visant à supprimer l'article 163, paragraphe 2, de la loi, qui dispose qu'aucun concours ne doit être organisé pour les postes d'encadrement supérieur, ont été examinées par le Parlement en première lecture en juin 2023, mais n'ont pas pu être considérées plus avant, les pouvoirs du Parlement ayant pris fin en raison d'élections anticipées.
109. Pour ce qui est du processus de nomination et d'évolution de carrière au sein du ministère, le groupe de travail a conclu qu'il était mené conformément aux procédures prévues par la loi. Les concours de recrutement et de promotion sont annoncés par arrêté du ministre de l'Intérieur et publiés sur un site internet ou un portail consacré aux offres d'emploi, ainsi que sur le site internet officiel du ministère, comme l'exige l'article 156, paragraphe 6, de la loi sur le ministère de l'Intérieur³⁷. Les autorités indiquent que les concours sont organisés par des commissions dont la composition est définie dans les arrêtés qui annoncent les concours. Enfin, les autorités précisent que l'autorité investie du pouvoir de nomination est liée par la décision de la commission de sélection et ne peut pas modifier le classement ni refuser de nommer la candidate ou le candidat sélectionné.

³⁶ Les modifications apportées à l'ordonnance en 2024 stipulent également que le délai de soumission des candidatures et des documents requis pour participer au concours ne peut être inférieur à sept jours à compter du jour suivant la publication du concours.

³⁷ L'arrêté d'ouverture du concours, qui comprend des informations sur la structure, le domaine d'activité, le poste et ses exigences (générales et spécifiques), les documents requis, les étapes du concours et les modalités de leur mise en œuvre, y compris les barèmes d'évaluation, les seuils éliminatoires et la date limite de déroulement du concours, doit être publié en même temps que l'avis de concours. Les listes des candidates et candidats admis et non admis, les procès-verbaux des réunions de la commission de sélection et le classement final sont publiés sur le site internet du ministère (sur la page de la direction des ressources humaines) et sur l'intranet, comme l'exigent l'article 6 de l'ordonnance n° 8121z-344 du 25 juillet 2014 relative à la nomination à une fonction publique au sein du ministère de l'Intérieur et l'article 4 de l'ordonnance n° 8121z-406 du 14 avril 2015 relative aux conditions et modalités d'organisation d'un concours d'accès à un poste supérieur du ministère de l'Intérieur.

110. Le GRECO prend note des informations fournies. Pour ce qui est de la première partie de la recommandation, le GRECO note l'adoption des modifications, préparés par le groupe de travail, de l'ordonnance pertinente du ministère de l'Intérieur afin de renforcer l'objectivité et la transparence des procédures de promotion. Bien qu'il s'agisse d'une mesure positive, le GRECO rappelle que les principales défaillances observées lors de l'évaluation ne concernent pas la réglementation relative au recrutement et à la promotion en soi, mais son application cohérente dans la pratique. Les autorités n'ont communiqué aucune information pour démontrer que cette question a été traitée. En ce qui concerne la deuxième partie, le GRECO comprend qu'à la suite de la fin du mandat du Parlement précédent les modifications de la loi sur le ministère de l'Intérieur concernant les nominations de la Secrétaire générale ou du Secrétaire général, de la Secrétaire générale adjointe ou du Secrétaire général adjoint et des directeurs généraux sans concours ouvert n'ont pas pu être examinées. A l'heure actuelle, la situation n'a pas changé par rapport à ce qu'elle était au moment de l'évaluation, c'est-à-dire qu'il n'a pas été remédié au risque d'influence politique induite sur le fonctionnement des services répressifs. Dans l'ensemble, les progrès très limités ont été accomplis en ce qui concerne la première partie de la recommandation, et aucun en ce qui concerne la deuxième partie. Par conséquent, la présente recommandation ne peut être considérée comme mise en œuvre plus que partiellement.
111. Le GRECO conclut que la recommandation xxii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xxiii

112. *Le GRECO avait recommandé 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.*
113. Les autorités indiquent que le groupe de travail mis en place au sein du ministère de l'Intérieur a analysé la réglementation en vigueur relative à l'intégrité des candidates et candidats et des membres du personnel du ministère. Cette analyse a démontré que des mesures adéquates sont élaborées et mises en œuvre lors du processus de sélection et de nomination des fonctionnaires du ministère, puis tout au long de leur carrière. Les autorités rappellent que les procédures de sélection comprennent des contrôles de sécurité pour les personnes qui postulent aux postes du ministère et pour les candidats et candidates de l'Académie du ministère, par le biais des systèmes d'information et des bases de données, y compris sur leur lieu de résidence. Elles mentionnent par ailleurs l'examen psychologique en deux phases, une étape obligatoire de la procédure de sélection pour tout poste ayant des fonctions de police, qui inclut aussi une évaluation de l'intégrité des candidates et candidats. En outre, les autorités indiquent que les candidates et candidats font l'objet de contrôles de sécurité avant leur nomination puis à intervalles réguliers tout au long de leur carrière afin de déterminer leur niveau d'habilitation en matière d'accès aux informations classifiées³⁸. Ces contrôles de

³⁸ Ces contrôles portent sur un large éventail d'informations, notamment les liens familiaux, le casier judiciaire, l'emploi, les revenus, la situation patrimoniale et les dettes du fonctionnaire et de son épouse, époux ou conjoint.e, la dépendance à la drogue, à l'alcool ou autres, l'appartenance à des organismes et organisations, les

l'habilitation de sécurité sont effectués au moins trois mois avant l'expiration de l'habilitation de sécurité active. Enfin, la Direction de la sécurité intérieure peut effectuer des tests d'intégrité dans le cadre du contrôle administratif, pour lesquels les employés de la police sont sélectionnés sur la base de la nature de leur travail et des fonctions exercées. Les autorités indiquent qu'au cours de l'année 2024, plus de 70 tests de ce type ont été menés auprès de 150 fonctionnaires.

114. Par ailleurs, les autorités indiquent également qu'au cours de la période 2022-2023, des mesures supplémentaires liées à l'intégrité ont été mises en place au sein du ministère de l'Intérieur. En particulier, le 27 juillet 2022, le ministre a adopté l'ordonnance n° 8121z-941 relative aux conditions et à la procédure d'établissement de l'usage et de l'abus de substances stupéfiantes et autres produits analogues au sein du ministère, qui a instauré des tests obligatoires de dépistage des stupéfiants et des substances psychotropes pour les candidates et candidats, ainsi que pour les fonctionnaires du ministère. De plus, une nouvelle ordonnance a été adoptée en 2023 sur les modalités de détermination de l'aptitude psychologique des fonctionnaires du ministère, qui prévoit un examen psychologique supplémentaire en cas de comportement inadapté ou à risque. Le champ d'application de la « vidéosurveillance des patrouilles et des contrôles routiers » a été élargi et englobe désormais les actions de la gendarmerie. Le groupe de travail a donc conclu qu'il n'était pas nécessaire de modifier les règlements existants relatifs aux contrôles de sécurité au sein de la police.
115. Le GRECO prend note des informations fournies. Il observe que les contrôles de l'habilitation de sécurité effectués dans le cadre de l'octroi de l'accès à des informations classifiées ont été dûment pris en compte au moment de l'évaluation (voir le paragraphe 161 du Rapport d'Évaluation). Le GRECO reconnaît que les contrôles et vérifications supplémentaires de l'abus de stupéfiants et de l'aptitude psychologique des fonctionnaires de police sont importants pour garantir les normes de conduite élevées attendues des forces de l'ordre et contribuent donc à promouvoir l'intégrité. Le GRECO prend également note de la possibilité d'effectuer des tests d'intégrité en tant que mesure de contrôle administratif. Toutefois, le contrôle officiel de l'intégrité reste à la discrétion de l'autorité/la personne responsable des nominations et n'est toujours pas effectué à intervalles réguliers. Par conséquent, cette recommandation peut seulement être considérée comme partiellement mise en œuvre.
116. Le GRECO conclut que la recommandation xxiii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xxiv

117. *Le GRECO avait recommandé 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.*

relations avec des pays étrangers, etc. Les habilitations de sécurité sont délivrées pour une durée donnée, selon le niveau d'habilitation : trois ans pour le niveau « très secret », quatre ans pour le niveau « secret » et cinq ans pour le niveau « confidentiel ».

118. Les autorités font état d'une augmentation du budget alloué à la mise en œuvre des politiques dans le domaine de l'ordre et de la sécurité internes dans la loi sur le budget de l'État bulgare pour 2023. En conséquence, à compter du 1^{er} août 2023, les salaires de base des fonctionnaires du ministère de l'Intérieur exerçant des fonctions de police ont été augmentés de 10 %, avec une augmentation supplémentaire de 100 BGN (environ 50 EUR) pour les fonctionnaires qui ont fait des études secondaires. En outre, depuis l'adoption en février 2024 des modifications de la loi sur le ministère de l'Intérieur, le calcul du salaire mensuel de base pour les postes subalternes du ministère s'effectue désormais chaque année sur la base du salaire moyen bulgare du deuxième trimestre de l'année précédente. Ainsi, la rémunération mensuelle est définie comme suit : le salaire du poste de cadre le moins élevé ne doit pas être inférieur à 1,2 fois le salaire moyen ; le salaire du poste de cadre subalterne le moins élevé ne doit pas être inférieur à 1,0 fois le salaire moyen. En conséquence, la rémunération des postes de cadre les moins élevés a augmenté d'environ 30 % et celle des postes de cadre subalterne les moins élevés d'environ 40 %. En outre, à partir de 2023, le montant des compléments de rémunération et des prestations sociales³⁹ versés aux fonctionnaires du ministère de l'Intérieur a également augmenté.
119. Le GRECO prend note des informations fournies. Il se félicite de l'augmentation des fonds publics alloués à la mise en œuvre des activités liées à l'ordre et à la sécurité internes et de la forte hausse de la rémunération mensuelle de base pour les postes subalternes au sein du ministère de l'Intérieur, y compris pour les fonctionnaires exerçant des fonctions de police. Le nouveau mode de calcul des salaires, qui prévoit une indexation annuelle de la rémunération des fonctionnaires de police, proportionnelle au salaire moyen en Bulgarie, marque également une avancée positive. En outre, le GRECO prend note de l'augmentation des compléments de rémunération et des prestations sociales. Il estime donc que les exigences de cette recommandation ont été satisfaites.
120. Le GRECO conclut que la recommandation xxiv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xxv

121. *Le GRECO avait recommandé 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.*
122. Les autorités indiquent qu'un groupe de travail du ministère de l'Intérieur a analysé la réglementation applicable et a élaboré un projet de modification de la loi sur le ministère de l'Intérieur qui prévoit d'imposer aux fonctionnaires de police, au moment de la cessation de leur relation de travail, de signer une déclaration de confidentialité, dans laquelle ils et elles s'engagent à ne pas utiliser les informations obtenues dans

³⁹ Il s'agit notamment des indemnités de disponibilité, de la rémunération pour l'exercice d'activités officielles spécifiques des fonctionnaires ayant une fonction de police, de la rémunération pour les résultats obtenus dans le cadre des activités officielles, des tenues de travail, du travail effectué dans des conditions spécifiques, des voyages professionnels effectués pendant une période de congés payés et des repas gratuits.

l'exercice de leurs fonctions officielles en faveur d'un intérêt privé pendant une période d'un an à compter de la cessation de leurs fonctions. Les autorités déclarent que les modifications proposées feront l'objet d'une consultation publique et d'une procédure de coordination avec d'autres ministères et organismes compétents et, une fois approuvées par le Conseil des ministres, seront soumises au Parlement.

123. Le GRECO prend note des informations fournies. Il note que l'analyse de la réglementation relative à la cessation de l'emploi des fonctionnaires du ministère de l'Intérieur a été réalisée par le groupe de travail, menant vers le projet de modification de la loi sur le ministère de l'Intérieur. Toutefois, ce projets d'amendements n'en sont encore qu'à leur débuts. Le GRECO fait part de ses réserves sur le délai d'un an établi en termes généraux par le projet actuel, au cours duquel l'utilisation d'informations acquises dans l'exercice de fonctions officielles est interdite. En outre, l'analyse susmentionnée ne semble pas avoir étudié la situation dans la pratique, en particulier les domaines dans lesquels les anciens fonctionnaires de police cherchent un emploi après la fin de leur service public, et tous les risques associés. Le GRECO rappelle que la recherche d'un emploi dans le secteur privé par des agents des services répressifs peut influencer le bon exercice de leurs fonctions officielles en prévision d'un emploi futur ou peut induire l'utilisation de contacts privés avec d'anciens collègues des services répressifs pour conférer un avantage indu à leur nouvel employeur. Il n'a pas été possible d'établir l'ampleur de ces risques au moment de l'évaluation (voir le paragraphe 180 du Rapport d'Évaluation) et le principal objectif de cette recommandation était d'étudier le problème de manière plus approfondie. À ce jour, cette question n'a pas été suffisamment examinée.
124. Le GRECO conclut que la recommandation xxv n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xxvi

125. *Le GRECO avait recommandé de mettre en place un ensemble de 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.*
126. Les autorités indiquent le Code de déontologie des fonctionnaires du ministère de l'intérieur, modifié le 23 août 2024, interdit l'acceptation de cadeaux, d'invitations et d'autres remises ou avantages par les fonctionnaires du ministère ou les personnes qui leur sont liées, s'ils peuvent avoir une incidence sur l'exercice de leurs fonctions officielles. Selon les autorités, le Code telle que modifié, exige que les fonctionnaires du ministère fassent preuve d'objectivité et d'indépendance et ne se laissent influencer ni par leurs intérêts personnels ni par les intérêts de tiers ; soient incorruptibles et ne profitent pas de leurs pouvoirs ou de leur position officielle à des fins personnelles ou pour tout autre motif d'ordre privé ; n'acceptent pas ou ne facilitent pas l'acceptation, pour elles et eux-mêmes ou pour autrui, de cadeaux, de dons, de voyages, de nuits d'hôtel ou d'hébergement dans un autre lieu, d'invitations, de remises sur des paiements dus, de prêts préférentiels, de services ou autres gestes susceptibles d'influencer l'exercice de leurs fonctions officielles ; n'aient pas le droit d'offrir ou de

donner des cadeaux ou de rendre d'autres services qui pourraient influencer l'exercice des fonctions officielles de la personne bénéficiaire ; ne cherchent pas à obtenir des avantages et/ou des privilèges pour leurs intérêts personnels ou ceux d'autrui en utilisant leur fonction ou leur position.

127. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités. Il constate avec satisfaction que le Code de déontologie des fonctionnaires modifié, applicable aux fonctionnaires du ministère de l'Intérieur exerçant des fonctions de police, prévoit désormais une interdiction totale de recevoir des cadeaux, des dons, des voyages, un hébergement dans un hôtel ou un autre lieu, une hospitalité, des remises sur les paiements dus, des prêts préférentiels, des services ou d'autres avantages. Il s'agit d'une mesure concrète qui va dans le sens de cette recommandation. Toutefois, les nouvelles dispositions du code de conduite relatives à l'inadmissibilité des cadeaux restent ambiguës quant à la définition d'une situation dans laquelle un cadeau ou un autre avantage « peut avoir une incidence sur l'exercice des fonctions officielles », et quant à la personne chargée d'évaluer de telles situations. En outre, le texte mériterait d'être précisé, notamment pour les possibilités d'exception (par exemple, les cadeaux protocolaires), la déclaration et l'enregistrement, qui fait également partie de cette recommandation.
128. Le GRECO conclut que la recommandation xxvi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xxvii

129. *Le GRECO avait recommandé 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.*
130. Les autorités indiquent que le 4 juillet 2023, le ministre de l'Intérieur a adopté le règlement relatif aux lanceurs d'alerte internes et aux mesures de suivi. Ce règlement, adopté à la suite de la promulgation de la loi sur la protection des lanceurs et lanceuses d'alerte (voir plus loin la recommandation xxviii), établissent un canal de signalement et définissent la procédure de soumission, d'enregistrement et d'examen des informations relatives à des violations commises au sein du ministère de l'Intérieur. Elles contiennent également une série de mesures visant à protéger les lanceurs d'alerte et les informations les concernant, y compris l'interdiction de toute forme de représailles.
131. En outre, les autorités font valoir que la réglementation en vigueur énonce expressément l'obligation pour les fonctionnaires du ministère de l'Intérieur d'informer leur hiérarchie ou les autorités compétentes de tout acte de corruption porté à leur connaissance. Elles précisent aussi que, conformément au Code de déontologie, tel que modifié, les fonctionnaires sont tenus de signaler à leur hiérarchie directe tout conflit d'intérêts éventuel ou avéré, tout comportement dangereux ou contraire à l'éthique, ainsi que tout traitement violent inhumain ou abusif infligé par un ou une fonctionnaire à une autre personne (Articles 42e, 43, 50, 51 et 69 du Code de déontologie). Par ailleurs, la mise en place récente, au niveau régional, de comités d'éthique et de conseillers et conseillers en éthique permet à tous les fonctionnaires du ministère de l'Intérieur

d'aborder des situations et des problèmes spécifiques en matière d'éthique, d'honnêteté et d'intégrité (voir plus haut le paragraphe 102).

132. Le GRECO prend note des informations communiquées. L'adoption du règlement relatif aux lanceurs d'alerte internes est une avancée positive susceptible d'encourager le signalement de violations au sein de la police. En outre, les récents amendements au Code de déontologie, applicables aux fonctionnaires exerçant des fonctions de police, exigent le signalement de diverses violations liées à l'intégrité. Étant donné que le non-respect du Code de déontologie entraînerait une responsabilité disciplinaire, le GRECO est désormais convaincu que l'obligation de signalement a été étendue au-delà des actes de corruption et qu'elle inclut également d'autres types de manquements au principe d'intégrité.
133. Le GRECO conclut que la recommandation xxvii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xxviii

134. *Le GRECO avait recommandé 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.*
135. Les autorités font valeur que, le 27 janvier 2023, le Parlement a adopté la loi sur la protection des lanceurs et lanceuses d'alerte, qui est entrée en vigueur le 4 mai 2023⁴⁰. Cette loi vise à protéger les personnes qui signalent ou divulguent publiquement des infractions à la législation bulgare⁴¹ ou au droit de l'Union européenne. La Commission pour la protection de données à caractère personnel a été désignée comme autorité centrale en Bulgarie pour le signalement externe et la protection des lanceurs et lanceuses d'alerte qui divulguent des informations sur les violations. Conformément à l'article 10, paragraphe 4, de la loi, les « entités soumises à l'obligation de

⁴⁰ L'un des principaux objectifs de l'adoption de cette loi était la transposition de la 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.

⁴¹ En particulier, selon l'article 3 de la loi, elle s'applique aux signalements ou à la divulgation publique d'informations sur les violations du droit bulgare ou des actes de l'Union européenne dans les domaines suivants : 1. (a) passation de marchés publics ; b) services, produits et marchés financiers, et prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme ; c) sécurité et conformité des produits ; d) sécurité des transports ; e) protection de l'environnement ; f) radioprotection et sûreté nucléaire ; g) sécurité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux, santé et bien-être des animaux ; h) santé publique ; i) protection des consommateurs ; j) respect de la vie privée et protection des données à caractère personnel ; k) sécurité des réseaux et des systèmes informatiques ; 2. infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union ; 3. infractions aux dispositions relatives au marché intérieur visées à l'article 26, paragraphe 2, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, y compris les dispositions de l'Union européenne et le droit bulgare en matière de concurrence et d'aides d'État ; 4. infractions relatives aux accords fiscaux transfrontaliers dont l'objectif est d'obtenir un avantage fiscal qui va à l'encontre de l'objet ou du but de la législation applicable en matière d'impôt sur les sociétés ; 5. infractions pénales de nature générale portées à la connaissance d'une personne visée à l'article 5 dans le cadre de l'exécution de son travail ou de ses fonctions officielles. En outre, la loi s'applique également aux signalements ou à la divulgation publique d'informations sur les violations du droit bulgare relatif aux règles de paiement des créances publiques et municipales impayées ; du droit du travail ; et de la législation applicable à l'exécution des missions de service public.

signalement », qui comprennent les employeurs du secteur public (donc également les ministères), doivent « *fournir des informations claires et facilement accessibles sur les conditions de signalement* ». Le ministère de l'Intérieur a déjà pris les dispositions nécessaires à cet égard (voir plus haut sous la recommandation xxvii). Par ailleurs, les autorités fournissent des informations détaillées sur l'élaboration, au cours de l'année 2023, du cadre réglementaire et des lignes directrices méthodologiques adressées à toutes les entités soumises à cette obligation ; sur l'adaptation du site internet de la Commission pour la protection des données à caractère personnel pour générer le numéro d'identification unique (UIN), qui permet d'assurer la comptabilisation et la traçabilité de chaque signalement ; et sur les formations dispensées jusqu'à présent au personnel chargé de traiter les signalements reçus, y compris par le biais des canaux de signalement internes établis à la suite de l'adoption de la loi⁴². En mai 2024, la Commission a publié le premier ensemble de données statistiques avec le nombre de signalements, d'enquêtes, de procédures judiciaires, de dommages financiers et de montants recouvrés, qui a été envoyé à la Commission européenne.

136. En outre, les autorités signalent que des sujets relatifs à la mise en œuvre de la législation et de la réglementation nouvellement adoptées en matière de protection des dénonciateurs ont été inclus dans les thèmes de la formation en cours d'emploi des employés de la police dispensée par le ministère. Enfin, à partir de 2024, l'Institut d'administration publique propose également des cours de formation sur la mise en œuvre de la loi sur la protection des personnes dénonçant la corruption et divulguant publiquement des informations sur les infractions, auxquels ont déjà participé 19 fonctionnaires du ministère de l'Intérieur.
137. Le GRECO prend note des informations fournies. Il note avec satisfaction l'adoption d'une loi complète sur la protection des lanceurs et lanceuses d'alerte en Bulgarie⁴³ et les règles pour les lanceurs d'alerte internes du ministère de l'intérieur. En plus de rechercher la conformité avec la législation applicable de l'UE, la nouvelle loi sur la protection des lanceurs et lanceuses d'alerte contribue de manière significative à la mise en œuvre de la Recommandation CM/REC (2014)7 du Conseil de l'Europe sur la protection des lanceurs d'alerte. Par ailleurs, le GRECO constate que des modules sur la

⁴² À cet égard, les autorités signalent que l'Institut de l'administration publique du Conseil des ministres mène actuellement une campagne de formation à l'intention des fonctionnaires chargés de mettre en œuvre la loi sur la protection des lanceurs et lanceuses d'alerte. L'Institut de l'administration publique a mis au point, en collaboration avec la Commission pour la protection des données à caractère personnel, un cours de formation intitulé « *Mise en œuvre de la protection des lanceurs et lanceuses d'alerte ou des personnes qui divulguent des informations sur des violations* ». Au cours du premier semestre 2024, cette formation a été dispensée à 53 fonctionnaires et 55 autres fonctionnaires devraient être formés d'ici la fin de l'année 2024.

⁴³ En particulier, la loi prévoit un vaste champ d'application ; définit le signalement des infractions ; et énonce les obligations des entités publiques et autres relatives à la création de canaux de signalement internes et externes et les réponses à apporter à ces signalements ; définit l'autorité centrale chargée de recevoir et de traiter ces signalements et prévoit un audit externe de cette autorité ; et accorde un large éventail de mesures de protection aux personnes qui effectuent les signalements. Parmi ces mesures figurent notamment le principe de confidentialité et la protection des données à caractère personnel des personnes qui font des signalements, la protection contre toute forme de représailles, des mesures de protection provisoires dans les procédures judiciaires, l'aide juridictionnelle dans les affaires pénales, civiles et administratives, ainsi que dans les litiges civils internationaux, etc. Enfin, la loi comporte également des dispositions pénales administratives en cas de manquement des entités concernées à leurs obligations relatives à la mise en place et au maintien de canaux de signalement internes, à la protection des lanceurs et lanceuses d'alerte et à l'interdiction des représailles.

protection des lanceurs et lanceuses d'alerte sont progressivement intégrés dans les programmes de formation sur l'intégrité, les conflits d'intérêts et la prévention de la corruption destinés aux fonctionnaires. Toutefois, étant donné que la présente recommandation s'adresse aux services répressifs, le GRECO souhaite obtenir de plus amples informations sur les formations dispensées aux fonctionnaires de police sur la protection des lanceurs et lanceuses d'alerte. Pour l'instant, cette recommandation peut seulement être considérée comme partiellement mise en œuvre.

138. Le GRECO conclut que la recommandation xxviii a été partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

139. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Bulgarie a mis en œuvre de façon satisfaisante sept des vingt-huit recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Cinquième Cycle.** Sur les vingt-et-une recommandations en suspens, onze ont été partiellement mises en œuvre et dix n'ont pas été mises en œuvre.

140. Plus précisément, les recommandations xv, xvi, xix à xxi, xxiv et xxvii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations ii, iii, v, vii, xii, xiii, xix, xx, xxi, xxiii, xxvi et xxviii ont été partiellement mises en œuvre, tandis que les recommandations i, iv, vi, viii to xi, xiv, xvii et xxv n'ont pas été mises en œuvre.

141. Pour ce qui est des hautes fonctions de l'exécutif, un nombre important de réformes législatives et d'autre nature sont en cours. Toutefois, les résultats définitifs n'ont pas encore été atteints et, par conséquent, aucune des recommandations de cette section n'a été entièrement mise en œuvre à ce stade. Des changements substantiels sont prévus dans les règles de fonctionnement du Conseil national de lutte contre la corruption et la nouvelle procédure d'élection des membres de la Commission de lutte contre la corruption, qui n'est pas encore opérationnelle, a été approuvée par la loi sur la lutte contre la corruption de 2023. En outre, une méthodologie d'analyse des risques de corruption au sein du gouvernement central est en cours d'élaboration, de même qu'un projet de Code de conduite applicable aux personnes titulaires d'une fonction publique, qui devra être associé à des mesures de formation et de conseil appropriées. Des avancées prometteuses sont annoncées sur le plan de la législation sur le lobbying, mais le processus n'en est qu'à ses débuts. Le GRECO encourage les autorités à achever ces tâches sans plus tarder. Aucune disposition n'a été mise en place sur les incompatibilités et le contrôle des personnes recrutées à la discrétion du gouvernement central, et les informations sur les membres des cabinets politiques (par exemple, les noms, les fonctions, la rémunération, ainsi que les activités accessoires) ne sont toujours pas accessibles au public. D'autres améliorations sont encore nécessaires dans la mise en œuvre effective des exigences en matière d'accès à l'information et des consultations publiques sur les actes législatifs émanant du gouvernement. Enfin, des mises à niveau régulières viennent renforcer la réponse de la justice pénale aux délits de corruption, mais des progrès restent à faire.

142. En ce qui concerne les services répressifs, les progrès globaux sont plus importants. Les autorités ont pris des mesures tangibles pour encourager la représentation des femmes au sein de la police et pour augmenter la rémunération des fonctionnaires du ministère

de l'Intérieur, en particulier aux niveaux débutant et subalterne, au cours de la période visée par le rapport. Des commissions et des conseillers en déontologie ont été nommés et doivent fournir des conseils confidentiels aux fonctionnaires de police sur les questions d'intégrité. Le signalement des fautes liées à l'intégrité a également été rendu obligatoire. Des dispositions claires ont été adoptées pour régir l'acceptation, la prise en compte et la transparence des dons et du parrainage. Le Code de déontologie modifié applicable aux fonctions de police reflète désormais de manière plus détaillée les questions liées à l'intégrité et interdit la réception de cadeaux, d'avantages ou de services susceptibles d'avoir un impact sur l'exercice des fonctions officielles. L'adoption en 2023 d'une loi complète sur la protection des lanceurs et lanceuses d'alerte est une autre avancée positive, et les autorités sont invitées à poursuivre la formation régulière des fonctionnaires de police sur les mesures de signalement des infractions et de protection des lanceurs d'alerte. Plusieurs initiatives importantes sont en cours d'élaboration par des groupes de travail, mais elles doivent encore être menées à bien. Une méthodologie d'évaluation des risques a été approuvée et sera appliquée à l'élaboration d'une note conceptuelle sur la lutte contre la corruption au sein du ministère de l'Intérieur, qui reste à finaliser. Plusieurs questions nécessitent toutefois une attention particulière. L'indépendance opérationnelle de la police vis-à-vis du ministère doit être renforcée, des mesures supplémentaires doivent être prises pour garantir que les nominations à des postes de haut niveau au sein du ministère (Secrétariat général, Secrétariat général adjoint, etc.) s'effectuent par le biais de concours ouverts, et les risques concrets liés aux activités des anciens fonctionnaires de police après la cessation de leurs fonctions doivent être examinés et traités, le cas échéant. Enfin, des contrôles d'intégrité réguliers devraient être mis en place.

143. Au vu de ce qui précède, le GRECO note que des progrès supplémentaires devront être effectués dans les 18 prochains mois pour atteindre un niveau acceptable de conformité avec les recommandations. En application de l'article 31 révisé bis, paragraphe 8.2, de son Règlement Intérieur, le GRECO invite le chef de la délégation de la Bulgarie à lui soumettre des informations complémentaires sur la mise en œuvre des recommandations en suspens, à savoir les recommandations i à xiv, xvii, xviii, xxii, xxiii, xxv, xxvi et xxviii, avant le 31 mai 2026.
144. 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.