



**DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIERES, FISCALES ET DES ENTREPRISES**

**BULGARIE : PHASE 2**

**RAPPORT SUR L'APPLICATION DE LA CONVENTION SUR LA LUTTE  
CONTRE LA CORRUPTION D'AGENTS PUBLICS ÉTRANGERS DANS LES  
TRANSACTIONS COMMERCIALES INTERNATIONALES ET DE LA  
RECOMMANDATION DE 1997 SUR LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION  
DANS LES TRANSACTIONS COMMERCIALES INTERNATIONALES**

*Ce rapport a été approuvé et adopté par le Groupe de travail sur la corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales (CIME) le 6 juin 2003.*

## TABLE DES MATIÈRES

A.	INTRODUCTION.....	4
a)	Nature de la mission sur place .....	4
b)	Méthodologie et organisation du rapport.....	5
c)	Cadre institutionnel, politique et économique .....	5
d)	Mesures de lutte contre la corruption.....	7
B.	LA BULGARIE EST-ELLE DOTÉE DE MESURES EFFICACES POUR PRÉVENIR ET DÉTECTER LA CORRUPTION D’AGENTS PUBLICS ÉTRANGERS ?.....	9
a)	Actions de sensibilisation .....	9
i)	Sensibilisation de l’opinion.....	9
ii)	Sensibilisation dans l’administration publique .....	10
b)	Statistiques et information sur la corruption .....	12
c)	Révélation .....	13
i)	Révélation par des citoyens.....	13
	Protection des dénonciateurs et des témoins.....	13
	Lois pénales sur la diffamation .....	14
	Accès aux informations.....	15
	Lignes d’appel gratuites et déclarations anonymes.....	16
ii)	Déclaration par les autorités.....	16
	L’administration fiscale et la déclaration des faits de corruption étrangère.....	16
	Déclaration des opérations de blanchiment de capitaux .....	18
iii)	Divulgaration par les comptables et vérificateurs comptables.....	21
d)	Privatisation, marchés publics et commerce des armes .....	23
(i)	Privatisation .....	23
(ii)	Marchés publics .....	24
(iii)	Commerce des armes .....	25
e)	Sanctions applicables à l’infraction de corruption d’agent public étranger.....	26
(i)	Amendes applicables .....	26
(ii)	Possibilité de confiscation .....	27
C.	LA BULGARIE EST-ELLE DOTÉE DE MÉCANISMES CONVENABLES POUR POURSUIVRE EFFICACEMENT LES INFRACTIONS DE CORRUPTION ÉTRANGÈRE ?.....	28
a).	La question de l’absence de responsabilité des personnes morales .....	28
b)	L’infraction de corruption étrangère.....	30
	Les éléments de l’infraction.....	31
3c)	L’infraction de blanchiment de capitaux .....	33
d)	Fonctionnement des principaux organismes chargés de faire respecter la loi .....	34
(i)	Autorités chargées des enquêtes et des poursuites.....	34
(ii)	Techniques spéciales d’enquête.....	35
	Généralités .....	35
	Accès aux renseignements bancaires et levée du secret bancaire .....	36
(iii)	Coordination, coopération et échange de renseignements .....	37
iv)	Fonctionnement des instances judiciaires .....	38
	Généralités .....	38

L'immunité judiciaire vis-à-vis des poursuites .....	39
Amendements à la Loi relative à l'organisation du système judiciaire.....	40
v) Pratique de renvoi des dossiers devant les autorités en amont du procès .....	41
vi) Suivi global des efforts de mise en œuvre .....	42
e) Entraide judiciaire.....	43
D. RECOMMANDATIONS .....	45

## A. INTRODUCTION

### a) *Nature de la mission sur place*

La Bulgarie a ratifié la Convention sur la lutte contre la corruption d'agent public étranger dans les transactions commerciales internationales le 22 décembre 1998. Elle est membre du Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption dans le cadre des transactions commerciales internationales, sans être membre de l'OCDE. En juillet 1999, le Groupe de travail a examiné la Bulgarie au titre de la Phase 1 du processus de suivi. En novembre 2002, une équipe du Groupe de travail s'est rendue en Bulgarie pour effectuer la mission sur place prévue aux termes de la Phase 2 du suivi.

L'équipe d'examineurs du Groupe de travail de l'OCDE était composée d'examineurs principaux de Norvège et de Pologne, ainsi que de représentants du Secrétariat de l'OCDE.<sup>1</sup> Les réunions se sont déroulées sur quatre jours, principalement dans les locaux du ministère de la Justice à Sofia et elles ont permis de rencontrer des représentants des ministères et organismes publics bulgares suivants : le ministère de la Justice (Inspection, Direction de la coopération judiciaire internationale et de l'entraide judiciaire internationale et Centre de formation des magistrats), le ministère des Finances (Bureau de renseignements financiers, Agence publique de contrôle financier interne, Direction générale des impôts et Administration des douanes), l'Office national des comptes, le ministère de l'Intérieur (Service national de lutte contre la criminalité organisée, Direction de l'Inspection, Service de la Police nationale, Service de la police nationale des frontières, Direction de la coopération internationale et Direction de la coordination et des analyses), le ministère de l'Économie (Agence de promotion du commerce extérieur, Direction des échanges sous contrôle international, Direction de la politique commerciale multilatérale et de la coopération régionale), le Service national d'enquête, l'Agence de privatisation, la Direction des marchés publics, des juges, des procureurs et la Commission de coordination des opérations de lutte contre la corruption.

L'équipe de l'OCDE s'est rendue dans les locaux de la Délégation de la Commission européenne en Bulgarie. Elle a également rencontré des représentants de l'Institut des experts-comptables agréés de Bulgarie, du Centre d'étude de la démocratie, de l'Open Society Institute, de la branche bulgare de Transparency International et du cabinet juridique Maximova & Ventcharska, ainsi qu'un journaliste de la presse quotidienne nationale. Une partie de l'équipe d'examen a rencontré des représentants du Forum bulgare des chefs d'entreprise et de la Confédération des syndicats indépendants de Bulgarie de même qu'un parlementaire bulgare.

Aux termes de la procédure du suivi dans le cadre de la phase 2 de l'application de la Convention et de la Recommandation révisée convenue par le Groupe de travail, l'objet de la mission sur place consistait à étudier les structures dont est dotée la Bulgarie pour faire appliquer les textes législatifs et

---

1. La Norvège était représentée par Mme Anne-Mette Dyrnes, Secrétaire général adjoint, ministère de la Justice, M. Per Olav Gjesti, Conseiller en fiscalité internationale, Direction de la législation fiscale, ministère des Finances et Mme Ellen Gjerdal, Conseiller principal, ministère des Finances. La Pologne était représentée par M. Jacek Garstka, Juge, Direction de la coopération internationale et du droit européen, ministère de la Justice. Le Secrétariat de l'OCDE était représenté par M. Frederic Wehrlé, Coordinateur, Initiatives anti-corruption, Division de lutte contre la corruption, Direction des affaires financières, fiscales et des entreprises, Mme Christine Uriarte, Expert du suivi, Division de lutte contre la corruption, Direction des affaires financières, fiscales et des entreprises, Mme Frances Meadows, Expert du suivi, Division de lutte contre la corruption, Direction des affaires financières, fiscales et des entreprises et Mme Elena Miteva, Division des affaires d'entreprise, Direction des affaires financières, fiscales et des entreprises.

réglementaires de transposition de la Convention et à évaluer leur mise en œuvre en pratique, ainsi qu'à suivre le respect concret par la Bulgarie de la Recommandation de 1997. Dans le cadre de la préparation de la mission sur place, la Bulgarie a fourni au Groupe de travail les réponses aux questionnaires de la Phase 2 ainsi que les annexes documentaires et les traductions des textes de loi qui ont été examinées et analysées par l'équipe de la mission avant son départ. Aussi bien durant qu'après la mission sur place, les autorités bulgares ont continué de fournir à l'équipe de la mission des informations complémentaires.

**b) *Méthodologie et organisation du rapport***

L'Examen au titre de la Phase 2 est le reflet d'une évaluation des informations tirées des réponses de la Bulgarie au questionnaire de la Phase 2, des consultations avec les représentants du gouvernement et de la société civile bulgares durant la mission sur place, d'un examen de tous les textes de loi pertinents et des études indépendantes menées par les examinateurs principaux et le Secrétariat.

Ce Rapport de la Phase 2 est organisé de la façon suivante : l'introduction (Partie A) présente le contexte de l'examen et explique sa portée et son objet. La Partie B s'attache aux mécanismes en place pour la prévention et la détection de la corruption et examine la façon dont on pourrait en améliorer l'efficacité. La Partie C traite, selon les mêmes modalités, de l'efficacité des mécanismes de poursuite de l'infraction de corruption étrangère et des infractions connexes en matière de comptabilité et de blanchiment de capitaux. Cette partie comprend en outre un examen détaillé des tout récents amendements législatifs adoptés pour se conformer aux recommandations du Groupe de travail lors de l'évaluation de la Bulgarie au titre de la Phase 1 du suivi. La Partie D énonce les recommandations spécifiques du Groupe de travail, sur la base de ses conclusions, aussi bien en ce qui concerne la prévention et la détection que les poursuites. Cette partie met en outre en évidence les questions qui méritent, de l'avis du Groupe de travail, un suivi ou un nouvel examen dans le cadre de l'effort permanent en la matière.

Ce rapport cherche à mesurer l'efficacité des mécanismes dont est dotée la Bulgarie en vue de se conformer aux dispositions spécifiques de la Convention de l'OCDE. Ce rapport tient compte, le cas échéant, des conclusions et recommandations d'études et des évaluations réalisées par d'autres organismes et, dans la mesure du possible, s'efforce de s'appuyer sur ces travaux. Si la présente évaluation doit s'inscrire dans les termes des normes objectives énoncées par la Convention, y compris celle de l'équivalence fonctionnelle, et doit donc appliquer les mêmes critères et normes d'ordre général qui ont jusqu'ici été utilisées dans les autres rapports de la Phase 2, elle doit aussi tenir compte de la réalité de la situation de la Bulgarie, pays encore en proie à une transition rapide et radicale sur les plans politique, économique et juridique. En conséquence, ce rapport s'efforce de proposer à la Bulgarie non seulement une appréciation de ses réalisations à ce jour, mais encore et surtout une série de recommandations constructives et réalistes qui l'aideront à satisfaire à ses engagements plus généraux de même qu'à ceux qu'elle a spécifiquement contractés en ratifiant la Convention.

**c) *Cadre institutionnel, politique et économique***

C'est en juin 1990 que la Bulgarie a tenu ses premières élections parlementaires après l'effondrement du régime communiste. Une nouvelle constitution a été adoptée l'année suivante et elle a instauré un système multipartite dans lequel le gouvernement est élu sur la base d'une représentation proportionnelle. La détérioration rapide de la situation économique en 1996 a été suivie par une période de bouleversements politiques et par des mesures de stabilisation économique et de réformes institutionnelles. La transition économique de la Bulgarie a été d'autant plus difficile que le pays était fortement dépendant de ses échanges avec l'ex-Union soviétique et les autres pays du Conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM) qui ont représenté à une certaine époque plus des deux tiers du commerce extérieur bulgare. La perte de ces marchés a entraîné un fort recul des exportations. Parmi les priorités affichées par l'actuel gouvernement de coalition, on retiendra la libéralisation du marché et la lutte contre la corruption.

Les négociations en vue de l'adhésion à l'Union européenne ont commencé en mars 2000 pour une adhésion qui devrait intervenir au plus tôt en 2007. Parmi les pays candidats à l'adhésion à l'UE, c'est la Bulgarie qui enregistre le plus faible PNB par habitant. Le salaire mensuel moyen est estimé à 238 leva (122 €) et le coût de la vie est estimé par le Programme des Nations Unies pour le développement à 257 leva (132 €) par mois. Dans près de la moitié des régions administratives du pays, le taux de chômage dépasse les 20 %. En outre, les revenus réels ont diminué depuis le début des années 90 avec l'augmentation des charges de sécurité sociale.<sup>2</sup>

On admet généralement que la Bulgarie souffre d'un phénomène très fréquent de corruption nationale qui s'étend à de nombreuses institutions de l'État et qualifié de problème urgent par la Commission européenne. La mesure de la corruption en Bulgarie repose pour l'essentiel sur des indices de perception dont les résultats doivent être interprétés avec prudence. Les indices de perception de la corruption établis par Transparency International font figurer la Bulgarie au 65e rang du classement des 85 pays étudiés en 1998 et au 45e rang sur les 102 pays sous revue en 2002. On ne dispose cependant que de peu de statistiques et, en conséquence, de peu d'études ou analyses reposant sur des observations concrètes. De fait, cette absence de statistiques et d'études a également été citée comme un facteur favorisant l'institutionnalisation de la corruption en Bulgarie. Ce qui est sans doute la tentative la plus complète d'analyse, à savoir le Rapport d'évaluation de la corruption établi par la Coalition 2000<sup>3</sup>, se présente elle-même comme « une évaluation générale de l'état et de la dynamique de la corruption au sein de la société bulgare ». Il est significatif du point de vue de la lutte contre la corruption nationale et étrangère qu'il y ait un sentiment de forte corruption au sein des organes précisément chargés de faire respecter la réglementation. Cela a des implications évidentes pour la crédibilité et l'efficacité de l'effort de mise en œuvre de la réglementation.

On ne dispose que de peu d'informations fiables sur les domaines qui pourraient présenter des risques particuliers en ce qui concerne la corruption d'agents publics étrangers ou sur la gravité réelle de ces risques. Bien que la Bulgarie soit parvenue à un stade avancé de son programme de privatisation, elle ne compte actuellement que peu de grandes entreprises se livrant à l'exportation de biens ou de services. C'est un domaine d'activité qui va inéluctablement connaître une accélération. La Bulgarie cherche à porter l'investissement aussi bien étranger que national, à un niveau qui renforcera sensiblement ses capacités d'exportation. Pourtant, de nombreuses petites et moyennes entreprises bulgares se livrent déjà dans des proportions croissantes à des transactions internationales, dont une grande partie se déroule dans des pays où la corruption est un risque reconnu. Avec l'arrivée de nouvelles sociétés bulgares sur les marchés d'exportation, on assistera à une augmentation correspondante du risque de corruption d'agents publics étrangers dans le cadre de transactions commerciales internationales.

En 2001, de source officielle bulgare, les échanges avec les pays de l'OCDE ont représenté 63.5 % du commerce extérieur total. Parmi les pays de l'OCDE, les pays de l'UE ont été les principaux partenaires commerciaux de la Bulgarie, avec 54.8 % du total des exportations. Le premier partenaire commercial au sein de l'UE est l'Allemagne, suivie de l'Italie, de la Grèce, de la France, de la Belgique et du Royaume-Uni. Les pays du sud-est de l'Europe (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, ex-République yougoslave de Macédoine, et Serbie et Monténégro) constituent le second grand marché, avec 7.2 % du total des exportations. La Communauté des États indépendants (CEI) et les pays baltes (l'ensemble des anciennes républiques de l'URSS) viennent en troisième position pour le commerce extérieur bulgare, avec 5.9 % du total des exportations. Les principaux partenaires commerciaux de ce groupe sont la Fédération

- 
2. Rebecca Dale, « UNDP and other Anti-Corruption Efforts in Bulgaria: A Case Study Prepared by the Donor Standards in Anti-Corruption Project », septembre 2002.
  3. Initiative des organisations non gouvernementales bulgares lancées au printemps 1997 en vue de limiter la corruption dans la société bulgare au moyen d'un partenariat entre des institutions d'État, des organisations non gouvernementales et des particuliers.

de Russie et l'Ukraine. La part des pays de la zone de libre échange d'Europe centrale (Pologne, République tchèque, République slovaque, Hongrie, Roumanie et Slovénie) s'est établie à 4.8 % du total des exportations, contre 11.7 % pour les autres pays.

Un autre facteur de risque tient au fait que la Bulgarie est située sur les grandes routes de trafics comme les stupéfiants, le commerce illégal d'armes, les voitures volées et le trafic d'êtres humains, toutes activités qui impliquent des opérations de corruption et qui dans bien des cas ne peuvent pas se dérouler sans corruption d'agents publics étrangers.<sup>4</sup> Selon le *World Fact Book* de la CIA, la Bulgarie est le principal point européen de transbordement de l'héroïne du sud-ouest de l'Asie et le principal point de transit des stupéfiants transportés d'Afghanistan en Russie pour être ensuite écoulés dans les pays européens. La taille estimée de l'économie parallèle de la Bulgarie est de 32 à 35 % de son PIB pour le Centre d'étude de la démocratie (2001) et de 25 à 40 % par Collaborative for Development Action (CDA).<sup>5</sup> Durant la mission sur place, une ONG a exprimé l'idée que les mêmes individus et groupes impliqués dans la criminalité organisée étaient également à l'origine de nombreuses opérations de contrebande et de trafic. Cela fait craindre que des actes de corruption étrangère ne puissent se produire dans le cadre d'un schéma plus général d'opérations de corruption.

#### **d) Mesures de lutte contre la corruption**

La Bulgarie a lancé toute une série de réformes. Certaines de ces mesures sont particulièrement pertinentes pour la lutte contre la corruption d'agents publics, voire jouent un rôle spécifique dans cette lutte. Les mesures législatives destinées à combattre la corruption en Bulgarie comprennent des amendements au Code pénal spécifiquement nécessaires pour mettre en œuvre la Convention de l'OCDE. En 2000 et 2001, la Bulgarie a ratifié les Conventions civile et pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption. En 1998, une nouvelle Loi relative aux mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux (Loi sur le blanchiment de capitaux) a été promulguée afin de définir le cadre de la lutte contre le blanchiment de capitaux et cette loi a été amendée en 2001. Le parlement bulgare a aussi apporté des amendements importants à la Loi sur le contrôle des opérations de commerce extérieur d'armes et l'utilisation militaire et civile de biens ou de technologies en novembre 2002 afin d'imposer un contrôle légal des marchands d'armes qui n'étaient précédemment soumis à aucune réglementation. L'invitation faite à la Bulgarie d'adhérer à l'OTAN est en attente de ratification par les membres de l'Alliance.

Les récentes réformes institutionnelles ont tenté d'introduire des normes de transparence et d'objectivité reconnues sur le plan international dans les principaux domaines de l'administration publique. Dans le cadre des vastes réformes des institutions publiques bulgares, des amendements à la Loi relative à l'organisation du système judiciaire ont été adoptés par l'Assemblée nationale le 17 juillet 2002 (avant d'être cependant contestés devant la Cour constitutionnelle – voir Partie C du présent rapport). Une Loi relative à l'accès à l'information publique, qui vise à accroître la transparence de l'administration, est entrée en vigueur en juillet 2000. En mai 2001, le gouvernement bulgare a conclu un contrat pour 3 ans avec une entreprise britannique spécialisée dans la lutte contre la contrebande et le trafic illégal en vue d'introduire des mesures de réforme de l'administration des douanes.

En octobre 2001, la Bulgarie a aussi adopté une Stratégie nationale de lutte contre la corruption (« la Stratégie nationale ») par une décision du Conseil des ministres. Cette stratégie vise, entre autres objectifs, à instaurer un régime institutionnel et juridique pour lutter contre la corruption, à prendre des mesures de lutte contre la corruption au sein du ministère de l'Intérieur, à réformer le droit pénal et le

---

4. Le lien entre corruption et trafic en Bulgarie fait l'objet d'une récente publication du Centre d'étude de la démocratie : *Corruption, Trafficking and Institutional Reform* (Sofia, 2002).

5. Transparency International, « Practical Dimensions of the Economic Corruption in the Period 1990-1998 », *Corruption in Contemporary Bulgaria*, 1998, et Rebecca Dale, *op. cit.*

système judiciaire dans le sens de la lutte contre la corruption, à entreprendre des efforts pour lutter contre la corruption dans l'économie en renforçant la transparence et la responsabilité vis-à-vis du public et à instaurer une coopération dans la lutte contre la corruption entre les institutions publiques, les organisations non gouvernementales et les médias. En février 2002, un plan d'action a été adopté pour mettre en œuvre la Stratégie et une Commission de coordination des activités dans le domaine de la lutte contre la corruption (« la Commission de coordination ») a été mise en place avec pour mission de faire appliquer la Stratégie nationale.<sup>6</sup> La poursuite de l'assistance technique apportée à la Commission de coordination par la Banque mondiale est conditionnée au succès de la mise en œuvre de la Stratégie nationale et du Plan d'action.<sup>7</sup>

Le Plan d'action prévoit plusieurs mesures qui sont directement liées à la mise en œuvre de la Convention, notamment à l'application des engagements contractés par la Bulgarie aux termes de la Convention de l'OCDE, dont l'harmonisation de la législation nationale avec ses normes. Le Plan d'action prescrit aussi la mise en œuvre des Recommandations révisées. Parmi les autres mesures à appliquer dans le cadre du Plan d'action, on retiendra l'organisation de stages de formation pour les officiers de police et les magistrats sur la nouvelle infraction, l'établissement de statistiques policières et judiciaires sur la corruption ainsi que l'échange de renseignements entre les autorités nationales sur les opérations de lutte contre la corruption liées à la Convention.

La portée considérable de nombre des réformes que l'on vient de décrire témoigne d'une réelle volonté de la part du gouvernement bulgare d'admettre le problème que pose le phénomène répandu de corruption en Bulgarie et de prendre des mesures concrètes pour y remédier. De l'avis des examinateurs principaux, le vaste programme de réformes introduites par la Bulgarie dans sa campagne contre la corruption devrait renforcer l'efficacité de la prévention et de la détection de la corruption d'agents publics étrangers bien que ses objectifs soient formulés en termes beaucoup plus généraux.

De nombreuses conditions fondamentales sont réunies pour permettre à la Bulgarie de se doter d'un système cohérent de prévention et de détection de la corruption d'agents publics étrangers. L'introduction de vastes réformes de l'administration publique destinées à renforcer les normes de responsabilité et d'éthique devrait aboutir à terme à la déclaration d'un plus grand nombre d'infractions. Des réformes structurelles des institutions vulnérables ainsi que l'introduction de systèmes de vérification et de contrôle internes dans les principaux ministères, par exemple, l'Inspection au ministère de l'Intérieur, devraient contribuer à la fois à la dissuasion et à la détection de la corruption. La corruption étrangère intervenant dans le cadre d'opérations de blanchiment de capitaux devrait devenir plus difficile à dissimuler par suite de la promulgation de l'obligation de déclaration des opérations suspectes et de la création du Bureau de renseignements financiers. La recréation du Service national d'enquête est une occasion pour un organisme d'enquête spécialisé d'acquérir des compétences dans ce domaine. Les réformes en cours du processus de privatisation et des marchés publics, auxquelles il faut ajouter les fonctions d'examen et de contrôle de l'Office national des comptes et de l'Agence publique de contrôle financier interne, devraient faire progresser les mesures de prévention.

En dernier ressort, l'ensemble de ces réformes doit être jugé à l'aune de leurs résultats. La volonté et l'engagement politiques qui se sont exprimés lors de l'adoption de la Stratégie nationale en 2001 peuvent fort bien ne pas persister au même niveau durant toute la période d'application des réformes, notamment à partir du moment où leurs effets concrets se feront ressentir. Toutefois, l'équipe d'examen s'est félicitée de la volonté du gouvernement bulgare d'aborder sérieusement des domaines controversés et

---

6. En outre, l'Assemblée nationale a mis en place la Commission sur la lutte contre la corruption le 29 octobre 2002. Il s'agit d'une commission multipartite composée de 24 parlementaires et elle est chargée du contrôle et de la coordination des activités de lutte contre la corruption des diverses institutions.

7. Rebecca Dale, « UNDP and other Anti-Corruption Efforts in Bulgaria ».

de coopérer avec des organisations non gouvernementales ou intergouvernementales dans un effort pour mobiliser les ressources nécessaires afin de combattre efficacement la corruption.

## **B. LA BULGARIE EST-ELLE DOTÉE DE MESURES EFFICACES POUR PRÉVENIR ET DÉTECTER LA CORRUPTION D'AGENTS PUBLICS ÉTRANGERS ?**

### *a) Actions de sensibilisation*

#### *i) Sensibilisation de l'opinion*

On observe en Bulgarie une forte sensibilisation à la corruption. Selon l'indice de corruption calculé en mars 2001 par le Centre d'étude de la démocratie, 37.5 % des Bulgares considèrent la corruption comme le principal problème de leur pays. Le problème de la corruption et ses manifestations spécifiques sont désormais au centre des débats dans l'opinion et des critiques de la société civile. Le débat politique s'attache souvent à cette question et aux instruments qui pourraient permettre de remédier à ce phénomène. Le public a le sentiment que le phénomène de la corruption est répandu dans la société bulgare, mais maintenant, une tendance positive au renforcement des normes morales et à une moindre tolérance de l'opinion à la corruption a commencé à se dessiner d'après le Rapport d'évaluation de la corruption de Coalition 2000 pour l'année 2001. Lors de leurs entretiens avec l'équipe d'examen, plusieurs personnes pouvant exercer une influence dans la lutte contre la corruption étrangère ont exprimé ou démontré une réelle volonté d'accepter des changements parfois radicaux de leur dispositif institutionnel ou d'adopter des mesures supplémentaires de prévention et de sensibilisation au sein de leurs organisations respectives.

Cela étant, l'équipe d'examen n'a pas observé beaucoup de signes de sensibilisation au fait que, depuis le début de 1999, la corruption d'un agent public étranger constitue une infraction pénale aux termes de la loi bulgare. La corruption étrangère n'est pas et n'a guère de chances de devenir la priorité la plus urgente pour la population bulgare, y compris au sein des organismes chargés de faire respecter la réglementation qui sont naturellement beaucoup plus préoccupés par la corruption nationale. Néanmoins, les risques pour les partenaires commerciaux internationaux de la Bulgarie ne doivent pas être sous-estimés.

Même si les ONG et la société civile en général peuvent apporter une contribution importante dans un domaine comme les actions de sensibilisation, domaine dans lequel elles ont été assez actives en Bulgarie, on n'a pas observé jusqu'ici beaucoup d'initiatives du gouvernement. La nécessité d'une intervention des pouvoirs publics devient particulièrement pressante alors même que les réformes législatives se sont succédées à un rythme rapide sur une période très brève, introduisant de nouvelles infractions pénales, et alors même que l'infraction concernée, comme celle de corruption étrangère, est perçue comme une menace éloignée à en juger par l'expérience quotidienne de la grande majorité de la population.

Un angle d'attaque évident pour une action de sensibilisation ciblée réside sans doute dans les professions le plus directement impliquées dans le conseil aux sociétés envisageant d'opérer à l'échelle internationale. Selon un membre du Barreau, le contenu et l'objet de la Convention sont mal connus dans les milieux juridiques et il ne s'y manifeste guère d'intérêt pour la promotion de normes éthiques et des codes de conduite en général. Les professionnels de la comptabilité ne semblent pas non plus suffisamment informés sur la façon de mettre en évidence les types d'opération servant généralement à dissimuler des actes de corruption et sur ce qui doit être considéré comme suspect aux fins des déclarations au titre de la loi sur le blanchiment de capitaux. Selon le représentant de l'Institut des experts-comptables agréés, aucune instruction n'a été diffusée par cet organisme pour permettre de mieux mettre en évidence les faits de corruption.

L'équipe d'examen a constaté quelques signes timides et encourageants d'initiatives dans le secteur des entreprises. Le représentant d'un grand groupe d'entreprises a expliqué aux examinateurs que des codes de conduite simplifiés ont été élaborés et font l'objet d'une promotion auprès des sociétés appartenant à ce groupement, y compris des petites et moyennes entreprises, en vue de parvenir à un changement progressif, et profond des mentalités, et de passer de l'acceptation de la corruption à son rejet en tant que pratique commerciale. De telles initiatives, lancées à une petite échelle, devraient gagner progressivement en influence. De même, la présence croissante sur le marché bulgare de multinationales respectées, dotées de longue date de codes de conduite qu'elles font largement observer, commence à exercer une influence positive en réduisant la tolérance à l'égard de la corruption. La Confédération des syndicats indépendants a exprimé sa volonté de mener des actions de sensibilisation à l'infraction et à la Convention lors de ses contacts avec les dirigeants d'entreprises industrielles ainsi qu'auprès de ses adhérents travaillant dans les secteurs concernés. L'initiative bulgare pour le gouvernement d'entreprise, lancée en 1999, est une coalition d'ONG dont l'un des principaux objectifs consiste à promouvoir des pratiques exemplaires de gouvernement d'entreprise.

L'Agence bulgare de promotion du commerce extérieur (« l'Agence de promotion ») a été mise en place au début 2002 en vue d'aider les petites et moyennes entreprises bulgares à prendre pied sur les marchés étrangers, par des salons professionnels et d'autres formes d'assistance promotionnelle. Cet organisme, ainsi que l'Agence d'assurance des exportations, procède par des contacts étroits avec les entreprises bulgares qu'elle conseille dans leurs opérations à l'étranger. Elle est donc idéalement placée pour procéder à des actions de sensibilisation et de dissuasion en ce qui concerne l'infraction de corruption étrangère au fur et à mesure du développement des exportations de la Bulgarie. L'équipe d'examen a été encouragée par la volonté exprimée par le représentant de l'Agence de promotion de charger ses 65 attachés et conseillers commerciaux bulgares en poste à l'étranger d'informer les sociétés bulgares que le fait de corrompre un agent public étranger constitue désormais une infraction en droit bulgare. Cette fonction pourrait donner lieu par la suite à des conseils plus précis sur le respect de la législation.

### *Commentaire*

*Les examinateurs principaux encouragent la Bulgarie à prendre des mesures de sensibilisation à l'infraction de corruption étrangère auprès des professionnels de la comptabilité et du droit, en travaillant avec leurs associations professionnelles respectives en vue d'organiser des séminaires et d'autres formes de formation, de façon que ces associations puissent elles-mêmes assumer un rôle actif de transmission de connaissances à leurs clients. Les initiatives existantes dans les milieux d'affaires doivent être activement soutenues, notamment l'introduction de codes de conduite et de mesures de mise en conformité avec la réglementation, étant donné que la prévention doit commencer avant que la pratique de corruption étrangère ait une chance de s'enraciner. Il convient d'entreprendre des actions pour développer le rôle et la capacité de l'Agence bulgare de promotion du commerce extérieur en matière de formation et de dissuasion. Des mesures pourraient être adoptées pour s'assurer que des fonds publics ne sont pas affectés à des aides ou des soutiens officiels à des sociétés impliquées dans des faits de corruption étrangère.*

#### *ii) Sensibilisation dans l'administration publique*

L'équipe des examinateurs principaux a souvent constaté un manque de connaissance de l'infraction de corruption d'agents publics étrangers parmi les représentants des organismes publics bulgares qu'elle a rencontrés. De toute évidence, dans le cas de la corruption étrangère, il est prématuré d'attendre une compréhension approfondie de l'infraction. Toutefois, comme on l'a noté à propos de la sensibilisation de l'opinion, lorsque l'infraction en question est perçue comme éloignée de l'expérience commune, la nécessité d'une formation est d'autant plus grande si l'on ne veut pas que la loi reste lettre

morte. Le représentant de la Commission de coordination des activités de lutte contre la corruption a indiqué que la Bulgarie avait pour pratique d'assurer des formations sur les amendements au Code pénal par l'intermédiaire du Centre de formation des magistrats et de l'École de police. Pour des considérations formelles, les autorités compétentes ont considéré qu'il suffisait de publier la totalité des amendements au Journal officiel, qui est disponible sur l'Internet. Les services de communication du gouvernement apportent parfois un complément de publicité sur la question.

Observation caractéristique faite à l'équipe d'examen, il n'y a pas eu d'affaires de corruption étrangère et c'est la raison pour laquelle l'infraction n'est pas connue. En réalité, l'inverse est également sans doute vrai. Là où l'infraction était connue, il y a eu des soupçons d'infraction de corruption et des déclarations aux autorités compétentes. L'Agence publique de contrôle financier interne, en dehors de la vérification de l'affectation des crédits votés et des fonds de l'Union européenne, contrôle également les entreprises commerciales dans lesquelles l'État détient plus de 34 % du capital. Comme on l'a indiqué aux examinateurs, au cours de leurs inspections des livres des filiales étrangères de ces entreprises, les contrôleurs ont constaté des dépenses qui n'étaient pas convenablement justifiées et qui donnaient lieu à des soupçons de corruption étrangère. En revanche, l'administration des douanes semble peu au fait du lien potentiel entre la corruption d'agents publics étrangers et les trafics internationaux. De même, l'Office national des comptes ne semble pas conscient du risque de corruption d'agents de la Commission européenne – qualifié de domaine à risque par au moins deux interlocuteurs de la société civile – alors qu'une partie de ses fonctions consiste à vérifier les dépenses en Bulgarie des fonds de l'Union européenne. Bref, la connaissance des domaines à risque et des types de faits suspects est généralement faible parmi les organismes publics et cela semble aller de pair avec une tendance des enquêteurs à travailler par réaction et à attendre des informations plutôt que de mener des actions de dissuasion et de détection active.

En ce qui concerne les autorités chargées de faire respecter le droit loi, un procureur pensait que la corruption d'agent public étranger n'était devenue une infraction qu'en 2002. Le représentant du Service national d'enquête, dont on pourrait penser qu'il joue un rôle majeur en la matière puisque sa mission recouvre les enquêtes sur les infractions pénales commises par des ressortissants bulgares à l'étranger, a admis que la sensibilisation à l'infraction était insuffisante. Il n'a pas eu connaissance d'exemples de cette infraction. Tout en déclarant que « si des faits de corruption étrangère étaient constatés, ils seraient poursuivis », il ne pense pas lancer de quelconque enquête tant que des informations n'auront pas été reçues d'une source à l'étranger.<sup>8</sup> Les juges n'ont pas encore reçu de formation obligatoire à l'infraction de corruption étrangère, même s'il va être possible de remédier à cette carence avec la création de l'Institut national de formation judiciaire.<sup>9</sup> Son programme de formation couvrira en effet la corruption.

### *Commentaire*

***Le gouvernement bulgare est encouragé à améliorer le niveau de sensibilisation à l'infraction de corruption étrangère au sein des organismes qui pourraient jouer un rôle dans la détection et la déclaration des faits de corruption, notamment au moyen d'indications sur les situations dans lesquelles l'infraction peut se produire et sur la façon de reconnaître ces faits. La***

---

8. Il convient de noter que l'effectif total du Service national d'enquête est de 80 personnes dont 15 magistrats-instructeurs regroupés dans la division spécialisée des enquêtes sur la corruption et autres délits économiques.

9. La création était prévue pour 2003. Le calendrier doit désormais être considéré comme incertain dans la mesure où la création de cet Institut entrerait dans les réformes figurant dans la nouvelle d'organisation du système judiciaire. Or, la Cour constitutionnelle a décidé le 16 décembre 2002 que cette nouvelle entité ne devait pas relever du ministère de la Justice. Les implications concrètes de cet arrêt ne sont pas encore connues.

*Bulgarie doit aussi organiser des formations pratiques en faisant appel à des ressources extérieures chaque fois que possible, à l'intention des personnes intervenant activement dans la mise en œuvre du droit, notamment sur l'élaboration de directives et de typologies. Cela devrait idéalement s'inscrire dans un effort général de formation sur la criminalité économique internationale, d'autant que les faits de corruption étrangère interviendront souvent dans le contexte d'autres activités criminelles, comme des trafics clandestins et des opérations de blanchiment de capitaux, et que la corruption étrangère ne doit donc pas être traitée comme une infraction isolée.*

**b) Statistiques et information sur la corruption**

À tous les niveaux de la lutte contre la corruption, la Bulgarie semble souffrir d'un manque de statistiques précises, de données, d'analyses qualitatives et d'études étayées par des faits sur la question. Les tentatives visant à évaluer l'ampleur du problème reposent sur des indices de perception et des enquêtes, qui ne peuvent que donner une indication de la dimension générale du problème.<sup>10</sup> Les rapports d'évaluation du GRECO eux-mêmes, même s'ils n'ont jusqu'ici couvert qu'une partie des 20 Principes directeurs du Conseil de l'Europe, ont été décrits comme « ce qui se rapproche le plus d'une analyse reposant sur des normes cohérentes, aboutissant à des évaluations pouvant servir à des comparaisons » dans le domaine de la corruption.<sup>11</sup>

L'absence d'informations factuelles influe sur la lutte contre la corruption à deux niveaux. Premièrement, en termes généraux, des études fiables, comprenant des statistiques précises sur l'activité économique, sont nécessaires pour analyser et comprendre l'incidence de la corruption, y compris la corruption étrangère – là où elle intervient et selon quelles modalités, les techniques mises en œuvre et les domaines particulièrement vulnérables. Faute de quoi, il est difficile d'évaluer l'efficacité des systèmes de prévention, de détection et de répression de la corruption et de définir et de cibler les contre-mesures nécessaires. En outre, la capacité d'analyser les types de faits est indispensable pour élaborer les typologies, les lignes directrices et les formations nécessaires à une détection et une répression efficaces et volontaristes. Le second niveau auquel se pose le problème se situe, de l'avis de l'équipe d'examen, dans le traitement par le système de mise en œuvre du droit dans son ensemble, des affaires de corruption, y compris de corruption étrangère. Il n'y a pas de publication systématique de comptes rendus d'affaires pénales, y compris concernant des faits de corruption, en dehors de celles qui ont été examinées en appel par la Cour de Cassation, bien que chaque arrêt judiciaire soit rendu en public.

Actuellement, on ne dispose que de statistiques rudimentaires sur le nombre d'affaires touchant à la corruption traitées par les tribunaux de grande instance régionale et de district et ces statistiques ne font pas de distinction claire entre les infractions de corruption active, visées par les articles 304, 305 et 305a du Code pénal, et les infractions de corruption passive visées par les articles 301-303. Un représentant du ministère de la Justice a confirmé que cette communication différenciée serait introduite à l'avenir. À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2003, conformément aux nouvelles prescriptions introduites par le ministère de la Justice, les statistiques distingueront entre corruption active d'agents publics nationaux visés par l'article 304, alinéas 1 et 2, et corruption active d'agents publics étrangers visée par l'article 304, alinéa 3. Jusqu'ici, les différents services intervenant dans la lutte contre la corruption – la police, le Service national d'enquête et le Parquet – étaient chargés d'élaborer leurs propres statistiques et il n'y avait aucune

---

10. Voir, à titre d'exemple, la Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS) de la BERD et de la Banque mondiale de 1999, dont il ressort que, sur les entreprises y ayant participé en Bulgarie, 74 % affirmaient que des entreprises comme la leur était censée verser jusqu'à 2 % de leur chiffre d'affaires annuel sous forme de « paiements non officiels » à des agents publics.

11. « Monitoring the EU Accession Process: Corruption and Anti-corruption Policy » (Open Society Institute, EU Accession Monitoring Program), Rapport 2002, p.65. (Rapport EUMAP de l'OSI)

coordination de l'ensemble par le ministère de la Justice. La Bulgarie admet la nécessité de statistiques : l'une des mesures envisagées dans le Plan national d'action sur la mise en œuvre de la Stratégie nationale consiste à établir des statistiques policières et judiciaires sur la corruption. Le Centre d'étude de la démocratie a proposé un nouveau modèle de collecte intégrée de statistiques qui, s'il est retenu, permettrait une ventilation du nombre d'enquêtes entreprises et donnerait des informations sur la façon dont elles sont traitées à tous les stades de leur progression dans le système de la part des différents organismes responsables.

Dans l'idéal, un tel modèle devrait être intégré dans le projet de Système unifié d'information pour la lutte contre la criminalité, qui en est aux premières phases de mise en œuvre du logiciel. Ce système, dont l'administration est confiée au ministère de la Justice en coopération avec les fonctions de traitement de l'Institut national de la statistique, définira des normes pour la collecte et l'échange de renseignements entre les différents organismes, permettra l'accès à des synthèses sur l'avancement des procédures pénales et l'application des jugements et donc, on peut espérer que cela améliorera le taux d'élucidation des affaires et facilitera la prévention des crimes. Toutefois, comme cette proposition figure dans le projet de Loi d'organisation du système judiciaire qui a fait l'objet d'un recours devant la Cour constitutionnelle, son entrée en vigueur risque d'être en partie retardée. Il convient aussi de reconnaître qu'un projet d'une telle ampleur va absorber des ressources substantielles, tant en termes d'application logicielle, d'achat et de déploiement de matériel que de formation de personnel.

#### *Commentaire*

*Les examinateurs principaux reprennent à leur compte la recommandation à deux volets du rapport de 2002 du GRECO sur la Bulgarie en ce qui concerne les statistiques dans le contexte de l'application de la Convention par la Bulgarie : à savoir que les autorités bulgares doivent 'établir un système de collecte et de traitement de données concernant l'enquête, les poursuites et les jugements rendus dans des infractions liées à la corruption ainsi qu'en matière d'entraide dans des affaires de corruption' et deuxièmement 'promouvoir la recherche objective sur la corruption en vue d'obtenir une image précise de la situation dans le pays et dans certaines institutions'. Pour répondre aux besoins des juges, des juristes, des chercheurs, des médias et du grand public, les examinateurs principaux encouragent la Bulgarie à diffuser des informations sur l'ensemble des condamnations, acquittements et interprétations de la loi sur la corruption étrangère en tant que documents publics.*

#### *c) Révélation*

La révélation de faits suspects de corruption étrangère par des concurrents, des salariés d'une société, des sous-traitants ou des journalistes ainsi que par des agents publics bulgares, peut jouer un rôle considérable dans la détection des infractions à la loi bulgare de lutte contre la corruption étrangère. Aux termes de l'article 174, alinéa 1, du Code de procédure pénale, tout citoyen qui a connaissance d'un crime est tenu de le notifier aux autorités. L'alinéa 2 du même article impose la même obligation à tout agent public et lui prescrit en outre de prendre les mesures nécessaires pour préserver les éléments permettant d'établir l'infraction.

#### *i) Révélation par des citoyens*

##### *Protection des dénonciateurs et des témoins*

L'un des facteurs tendant à dissuader la révélation de faits suspects de corruption réside dans l'absence de protection des dénonciateurs en droit bulgare.<sup>12</sup> Des représentants des syndicats qui ont

---

12. *Ibid.*

rencontré les examinateurs principaux lors de la mission sur place ont évoqué l'absence de protection des dénonciateurs comme le principal obstacle à la déclaration des faits de corruption par des salariés, notamment dans des sociétés présentant une faible syndicalisation. En effet, les salariés craignent souvent des mesures de rétorsion sous forme de licenciements ainsi que des poursuites pour insulte ou diffamation (voir plus loin). Les syndicats ont indiqué que les conventions collectives en Bulgarie n'assurent pas la protection des dénonciateurs. En ce qui concerne les fonctionnaires, on a indiqué que le Code de conduite des fonctionnaires, approuvé par le ministre de l'Administration publique en décembre 2000, peut constituer une désincitation à la dénonciation, de par l'absence de règles claires sur les conflits d'intérêts et l'imposition d'un devoir de loyauté vis-à-vis du gouvernement.<sup>13</sup>

En outre, la Bulgarie n'est pas dotée d'un plan d'ensemble de protection des témoins. L'article 97a du Code de procédure pénale prévoit des mesures qui peuvent être appliquées dans des affaires de corruption : garder secrète l'identité d'un témoin ou accorder une protection physique au témoin et à sa famille ou à des proches. Ces mesures sont prises au début de la procédure pénale et peuvent être maintenues ultérieurement. Les services du Parquet ont admis que l'absence de plan d'ensemble fait courir des risques réels aux témoins. Cela étant, ils estiment qu'il serait impossible d'appliquer un tel plan en Bulgarie, car la petite taille du pays limite les possibilités de préservation du secret et donc la possibilité concrète de changer l'identité et l'adresse d'un témoin.

De l'avis de l'équipe d'examen, une évolution encourageante réside dans le soutien apporté par le Procureur général à l'adoption d'une Convention régionale sur la protection des témoins sous l'égide du Centre régional pour la lutte contre le crime organisé de l'Initiative de coopération sud-est européenne (Southeast European Co-operative Initiative – SECI). Le document qui en résulte et qui est apparemment conforme à la législation, aux conventions et aux documents sur les pratiques exemplaires de l'Union européenne, consiste en quelques recommandations simples qui peuvent être intégrées dans la législation interne afin de se doter de l'infrastructure nécessaire à la protection des témoins dans des affaires criminelles et de permettre à un pays donné de participer à la protection de témoins à une échelle internationale ou régionale. Aux termes de ces recommandations, il serait possible d'assurer la sécurité d'un témoin coopérant en lui accordant une nouvelle identité et en lui permettant de résider dans un autre pays de la SECI. Les services du Parquet considèrent que l'entraide des pays de la SECI dans ce domaine est la façon la plus efficace de protéger les témoins en Bulgarie de mesures de représailles.

### *Commentaire*

***Les examinateurs principaux recommandent à la Bulgarie d'adopter des mesures de protection des dénonciateurs de façon que les salariés des secteurs public et privé puissent révéler des faits suspects de corruption étrangère sans craindre d'être licenciés ou poursuivis. En outre, ils encouragent le gouvernement bulgare à réexaminer le Code de conduite des fonctionnaires de façon à établir clairement que le devoir de loyauté à l'égard du gouvernement ne prévaut pas sur le devoir de déclaration des faits suspects de corruption étrangère.***

### *Lois pénales sur la diffamation*

Les salariés, les journalistes et les simples particuliers peuvent aussi être réticents à révéler des affaires de corruption, par crainte de représailles par voie de poursuites pour insulte ou diffamation. L'article 148 du Code pénal bulgare établit en effet une infraction de diffamation d'agent de l'État ou de représentant du public passible d'une amende d'un montant maximum de 15 000 leva (7 650 €) et d'une réprobation publique. L'article 146 établit l'infraction d'insulte passible d'une amende maximum de

---

13. *Ibid.*

3 000 leva (1 530 €). L'insulte recouvre l'affirmation ou la réalisation de quelque chose qui humilie « l'honneur ou la dignité d'autrui en sa présence ». Une autre infraction de diffamation est prévue à l'article 147 et couvre la divulgation « de faits ignominieux concernant autrui ou l'attribution d'un crime à autrui ». L'amende maximum prévue pour cette infraction est de 7 000 leva (3 570 €) assortie de la réprobation publique (les peines privatives de liberté à titre de sanction de ces infractions ont été abolies par suite des amendements apportés au Code pénal en 2000).

Des représentants du pouvoir judiciaire comme des médias ont indiqué qu'il y avait eu une pratique consistant à accuser les journalistes de diffamation, bien que le représentant des médias ait indiqué que cette tendance avait diminué ces dernières années et que la presse se sent actuellement « relativement libre » de révéler des faits de corruption en Bulgarie. Les procédures prévues aux termes des articles 146–148 ne peuvent être engagées que sur plainte à titre privé et ne sont pas soumises à l'obligation de poursuite. Les procureurs ne sont pas toujours saisis. Néanmoins, les procureurs passent souvent pour exercer une influence intimidante sur les journalistes qui expriment des critiques à l'encontre du processus judiciaire, en invoquant le Code pénal pour accuser les journalistes de diffamer la personne ou l'organisme critiqué. Des représentants du pouvoir judiciaire ont confirmé à cet égard qu'ils devaient examiner des milliers d'accusations selon lesquelles certains membres du pouvoir judiciaires sont corrompus.

### *Commentaire*

*Les examinateurs principaux prennent note que les peines privatives de liberté ont été supprimées du Code pénal à titre de sanction de l'infraction de diffamation et d'insulte, et félicitent les autorités bulgares pour avoir réduit les sanctions dont sont passibles ces infractions. Ils sont encouragés de constater que le nombre d'affaires de diffamation engagées à l'encontre de membres des médias semble avoir diminué ces dernières années.*

### *Accès aux informations*

En 2000, le parlement bulgare a promulgué la Loi sur l'accès aux informations publiques (LAIP) afin d'élargir l'accès du public aux informations gouvernementales. Cette promulgation passe pour marquer l'initiative la plus importante qui ait été prise pour réguler la relation entre l'administration publique bulgare et les citoyens.<sup>14</sup> Toutefois, la mise en œuvre de la loi a, semble-t-il, été inégale et a suscité des critiques de certaines organisations de la société civile et de certains journalistes pour son flou et la possibilité qu'elle offre de refuser de façon discrétionnaire l'accès à des informations. Selon un rapport du Département d'État des États-Unis de 2001, certains journalistes pensent que la LAIP entrave plutôt qu'elle ne facilite l'accès public à l'information et Coalition 2000, dans son rapport d'évaluation de la corruption pour 2001, a critiqué le nouveau dispositif pour sa trop forte dépendance vis-à-vis des pouvoirs discrétionnaires de l'administration et pour l'absence de garantie de transparence convenable des activités de cette administration.

Lors de la mission sur place, la Délégation de la Commission européenne en Bulgarie a expliqué que la LAIP est de plus en plus invoquée, mais qu'elle se heurte à des problèmes, notamment la nécessité de disposer de personnes suffisamment formées et responsables pour traiter les demandes dans des délais raisonnables. Un représentant des médias a indiqué que la nouvelle loi est plus utile aux organisations de la société civile qu'aux médias, parce que ces derniers disposent souvent de leurs propres sources d'information. L'Open Society Institute (OSI) a confirmé l'importance de la nouvelle loi pour les organisations de la société civile, notamment en vue d'obtenir des renseignements concernant les marchés publics et les privatisations. Des représentants de l'Institut ont estimé qu'il était encore trop tôt pour juger de son efficacité, tout en expliquant que des problèmes d'accès à des informations sur les marchés publics

---

14. Rapport EUMAP de l'OSI, 2002.

et les privatisations avaient effectivement été rencontrés. Par exemple, en ce qui concerne les demandes d'information sur les opérations de privatisation, des renseignements ne sont que rarement fournis sur les entités auxquelles la société a été vendue et sur la nature des actifs cédés.

De l'avis des examinateurs principaux, certains aspects de la LAIP peuvent constituer des obstacles à l'obtention de l'information sur les faits de corruption étrangère liés aux marchés publics et aux opérations de privatisation en Bulgarie. Plus précisément, aux termes de l'article 37(1) 2 de cette loi, l'accès aux informations peut être refusé si « l'accès affecte les intérêts d'un tiers n'ayant pas donné son consentement écrit à la divulgation des informations publiques demandées ». Il semblerait que ce motif de refus soit souvent invoqué pour des informations sollicitées sur des marchés publics et des privatisations, puisque plusieurs parties sont nécessairement impliquées dans le processus de soumission. En outre, l'article 5 de la loi stipule que l'exercice du droit d'accès à l'information ne peut pas être dirigé à l'encontre des droits et de la réputation d'autres personnes. Aux termes de son article 8, d'après l'explication de la formulation donnée par les autorités bulgares, la LAIP ne s'applique pas aux informations « qui devraient être obtenues par un mécanisme prévu dans une quelconque autre loi, par exemple, les lois sur la fourniture de services administratifs aux particuliers ou aux personnes morales ».

### **Commentaire**

***Les examinateurs principaux félicitent le gouvernement bulgare pour avoir promulgué la Loi sur l'accès aux informations publiques. Les examinateurs principaux estiment que le public a besoin de disposer d'un accès raisonnable à l'information à titre d'instrument de détection de la corruption étrangère dans certaines transactions, notamment les marchés publics et les privatisations. Jusqu'ici, cet accès a été inégal et il semble que, dans bien des cas, il y ait rétention de l'information. Les examinateurs principaux recommandent par conséquent aux autorités bulgares de veiller à la formation convenable des agents affectés au traitement des demandes d'information. En outre, ils recommandent une révision de la Loi sur l'accès aux informations publiques pour déterminer si certains motifs de refus de l'accès à l'information ne risquent pas de faire obstacle à un accès effectif ou s'ils doivent être clarifiés.***

### *Lignes d'appel gratuites et déclarations anonymes*

Des lignes d'appel gratuites permettant à des particuliers de déposer des plaintes ou de fournir des renseignements sur des infractions, y compris de corruption, ont été mises en place dans plusieurs institutions publiques, notamment les services du Parquet, le ministère de l'Intérieur et le ministère des Finances. L'anonymat est garanti aux utilisateurs. En présence de déclarations anonymes, la police ou les enquêteurs doivent procéder à une enquête approfondie pour obtenir des éléments corroborant les renseignements ou trouver une source identifiable avant de pouvoir se servir de ces renseignements.

Au cours de leur mission sur place, les examinateurs principaux n'ont pas eu l'impression que ces lignes d'appel gratuites aient été une source d'information importante sur les infractions de corruption. Dans certains ministères, les réponses aux appels sur les lignes gratuites sont données une fois par semaine et les représentants d'un ministère ne savaient pas quelle était l'utilisation de la ligne d'appel. Aucun renseignement n'a été donné sur le nombre de déclarations faites via les lignes d'appel gratuites qui ont abouti à des poursuites, ni sur la nature des infractions ayant fait l'objet de déclarations.

### *ii) Déclaration par les autorités*

#### *L'administration fiscale et la révélation de faits de corruption étrangère*

La divulgation de faits de corruption étrangère par les agents de l'administration fiscale bulgare peut être une autre source importante de détection des infractions à la législation anti-corruption.

L'administration fiscale est clairement soumise à l'obligation légale d'informer les autorités chargées de l'application du droit de leurs soupçons relatifs à des infractions pénales, y compris de corruption d'agents publics étrangers. Aux termes de l'article 174 du Code de procédure pénale, tous les agents sont tenus d'informer les autorités chargées de l'application du droit pénal de leurs soupçons relatifs à des infractions pénales, y compris de corruption. En outre, aux termes de l'article 87 (4) du Code de procédure fiscale, l'administration fiscale « doit » informer le procureur des falsifications de documents. Il ressort de la discussion avec les experts fiscaux rencontrés par l'équipe d'examen que, jusqu'ici, l'administration fiscale n'a pas eu à connaître d'affaires de pots-de-vin à l'étranger.

Il est apparu clairement aux examinateurs principaux durant la mission sur place, que l'administration fiscale ne s'est guère intéressée, voire ne s'est pas du tout intéressée à la composante de la législation fiscale bulgare relative à la lutte contre la corruption. De façon générale, les agents du fisc bulgare n'ont pas la formation nécessaire pour mettre en œuvre les nouvelles mesures fiscales et sont souvent dans l'incapacité de donner des interprétations claires des règles applicables en la matière.<sup>15</sup> Des procédures spéciales ont été mises en place pour l'application du Code des impôts par l'administration fiscale, mais elles ne traitent pas spécifiquement de la mise en évidence des versements de pots-de-vin, y compris à des agents publics étrangers. En outre, les représentants de la Direction générale des impôts ont indiqué que le gouvernement bulgare n'avait pas diffusé d'instructions ni assuré de formation sur la mise en évidence des versements de pots-de-vin.

Le Code de l'impôt sur les bénéficiaires des sociétés ne comporte pas de disposition refusant explicitement la déductibilité des pots-de-vin versés à des agents publics étrangers. En revanche, l'article 23 (3) de ce code énumère les éléments déductibles des résultats financiers. Cette liste comprend les donations à, par exemple, des établissements d'enseignement ou de soins, des associations confessionnelles et des bourses d'études. Il prévoit aussi des déductions d'éléments comme des dividendes perçus par suite de la distribution de bénéfices de personnes morales ou de sociétés de personnes sans personnalité morale. Toutes ces catégories de déduction sont très spécifiques et il n'y a pas de catégorie formulée en termes généraux comme les frais de représentation ou de réception derrière lesquels il peut être relativement facile de dissimuler des versements de pots-de-vin. Par ailleurs, l'équipe d'examen a été informée par des représentants de la Direction générale des impôts que des mesures visant à dissuader les tentatives d'obtenir des déductions injustifiées sont prévues par l'article 23 (13) du Code, qui stipule que les résultats financiers seront majorés lorsque le contribuable sera dans l'incapacité de fournir des pièces justificatives directes d'une charge et, par les articles 35 et 36, qui stipulent que les frais de réception et de représentation seront soumis à un prélèvement libératoire. Les représentants du Barreau qui ont rencontré les examinateurs principaux ont confirmé que l'interprétation du Code des impôts par l'administration est très restrictive et qu'il est très difficile en Bulgarie d'obtenir une déduction au titre d'une dépense non justifiée, car la présentation des factures est toujours exigée. Ils savent que de nombreuses sociétés ont fait l'objet de contrôles fiscaux. Toutefois, ils ont aussi indiqué qu'il est assez facile de se procurer des fausses factures. Les autorités bulgares ont cependant déclaré qu'il existait des méthodes de vérification croisée des émetteurs et bénéficiaires de factures et que la Direction générale des impôts disposait d'un ensemble de critères dont elle se sert pour déterminer si une facture est fausse. Les examinateurs principaux craignent néanmoins que si, en présence des pièces soumises, une charge semble de prime abord correspondre à une des catégories ouvrant droit à déduction, les contrôleurs des impôts n'aient guère de latitude ni d'incitation à approfondir leur examen du dossier.

---

15. « Bulgaria: Administrative Barriers to Investment » (Foreign Investment Advisory Service, International Financial Organisation and World Bank, février 2000)

## Commentaire

*Les examinateurs principaux pensent que l'obligation claire aux termes de la loi qui est faite à l'administration fiscale d'informer les autorités chargées de l'application du droit pénal des soupçons relatifs à des infractions pénales, y compris de corruption d'agents publics étrangers, est une mesure importante pour la lutte contre la corruption étrangère. Dans l'idéal, la Bulgarie devrait envisager d'introduire dans le Code pénal un refus express de la déductibilité des pots-de-vin ainsi qu'une définition claire de ce qui constitue un pot-de-vin. Les autorités bulgares ont observé que les principes établis de leur régime juridique national ne permettraient pas l'introduction d'un refus express de la déductibilité, pas plus qu'une définition du pot-de-vin dans la législation nationale. Tel que le régime actuel de déductions autorisées est rédigé, les examinateurs principaux craignent cependant que les mesures connexes de détection des opérations suspectes ne soient pas assez solides pour permettre à l'obligation de déclaration de produire un impact significatif. Ils recommandent donc dans un premier temps aux autorités bulgares de publier des instructions prescrivant les types de vérifications à effectuer pour détecter les versements de pots-de-vin à des agents publics étrangers et de prévoir dans les meilleurs délais des formations à l'application de ces instructions. Ils recommandent en outre aux autorités bulgares de prendre en considération le Manuel de l'OCDE sur la sensibilisation à la corruption à l'attention des contrôleurs des impôts lors de l'élaboration de leurs instructions et de leurs actions de sensibilisation. En outre, ils recommandent aux autorités chargées de l'application du droit pénal d'assurer des retours d'information réguliers concernant les renseignements transmis par l'administration fiscale à propos de soupçons de versements de pots-de-vin afin de permettre à la Direction générale des impôts de formuler des orientations efficaces et d'évaluer les initiatives prises en faveur de la détection des versements de pots-de-vin. Les examinateurs principaux recommandent aux autorités bulgares d'envisager un renforcement des mesures sur les soupçons de falsification de documents afin qu'il y ait une obligation claire et précise de déclarer les soupçons de fausses factures, et d'apporter aux contrôleurs des impôts une formation suffisante pour mettre en évidence les fausses factures.*

## Déclaration des opérations de blanchiment de capitaux

Le régime bulgare destiné à prévenir le blanchiment de capitaux constitue un instrument supplémentaire pouvant servir à dissuader la corruption étrangère et un mécanisme en vue de sa détection. En 1998, la Loi relative aux mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux (ci-après la « Loi sur le blanchiment ») a été promulguée pour organiser la lutte contre le blanchiment de capitaux et le Bureau de renseignements financiers (BRF) a été mis en place en vue de mettre en œuvre la loi. Plusieurs modifications sont intervenues depuis lors pour renforcer la loi. Le 6 janvier 2001, des amendements à la Loi sur le blanchiment sont entrés en vigueur en vue d'harmoniser le droit bulgare avec la Directive 91/308/CEE du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux. Tout récemment, le gouvernement bulgare a adopté et soumis à l'Assemblée nationale une Loi portant amendements et compléments à la Loi sur le blanchiment, afin de mettre la loi bulgare en totale conformité avec les dispositions de la Directive 2001/97/CEE de l'UE sur le blanchiment de capitaux (qui traite des catégories d'entités déclarantes devant être couvertes).

On relèvera notamment qu'aux termes de l'article 3 de la Loi (modifiée) sur le blanchiment, 27 catégories de personnes ou d'entités sont actuellement soumises à l'obligation de déclarer au BRF les opérations suspectes de blanchiment de capitaux. Ces catégories comprennent des institutions financières comme les banques, les sociétés d'assurance, les sociétés d'investissement et les courtiers du marché boursier, ainsi que des entités participant au processus de privatisation, les personnes organisant l'attribution de commissions publiques, les comptables agréés et les entreprises spécialisées de vérification

comptable,<sup>16</sup> l'administration fiscale, l'administration des douanes, les vendeurs professionnels de voitures, les marchands d'armes et les négociants de produits pétroliers ainsi que les négociants d'alcool et de cigarettes. La seule omission importante pour le moment semblerait concerner les juristes et les sociétés immobilières (malgré une recommandation du GAFI et du Comité européen pour les problèmes criminels – CDPC – concernant la couverture des sociétés immobilières).

Selon les autorités bulgares, les statistiques figurant dans le rapport annuel du BRF indiquent qu'il y a eu 301 déclarations au cours de cet exercice.<sup>17</sup> Les autorités bulgares n'ont cependant pas donné d'exemples d'affaires dans lesquelles des institutions financières ont fourni des renseignements aux autorités compétentes sur des transactions suspectes concernant le produit de la corruption d'agents publics, étrangers ou nationaux.

Pour aider les organismes et les particuliers soumis à l'obligation de déclaration à détecter les opérations suspectes, le BRF a diffusé des instructions que les entités déclarantes (à savoir l'administration des douanes, la Direction générale des impôts et la Commission de surveillance des jeux) sont tenues d'intégrer dans leurs propres règlements internes. Ces instructions couvrent la mise en évidence des opérations suspectes en fonction de la nature des opérations elles-mêmes, des soupçons formés à propos des clients et de l'origine suspecte des fonds. Lors de la mission sur place, le représentant du BRF a expliqué que les instructions destinées aux banques sont promulguées par la Banque nationale de Bulgarie, tandis que les organismes du secteur des jeux sont tenus de soumettre leurs instructions au BRF. Selon les autorités bulgares, la Direction générale des impôts a prévu des instructions sur la mise en évidence des opérations de blanchiment de capitaux qui ont été approuvées par le Directeur du BRF en novembre 2001, et elle a une pratique établie dans ce domaine, notamment avec une procédure de réalisation d'enquêtes spécifiques. L'Institut des experts-comptables agréés (IECA) a également ses propres règles internes, approuvées par le BRF en 2001. Toutefois, des représentants de ces deux organismes ont indiqué aux examinateurs principaux lors de la mission sur place que le BRF ne fait pas toujours remonter des informations sur les déclarations qu'ils ont soumises, ce qui leur paraîtrait utile.

L'article 23 de la Loi prévoit des sanctions administratives (pécuniaires) en cas de non-respect de l'obligation réglementaire de conserver des traces des opérations suspectes et de les déclarer lorsque ce manquement à l'obligation de déclaration ne constitue pas en soi une infraction pénale. Toute personne qui ne déclare pas une opération suspecte au BRF conformément à l'article 11 est passible d'une amende de 5 000 à 20 000 leva (2 550 à 10 200 €) et lorsque l'infraction est commise par une personne morale, cette dernière est passible d'une amende de 2 000 à 50 000 leva (1 020 à 25 500 €). Cela peut constituer une sauvegarde supplémentaire dans le système de détection et de dissuasion.

Dans l'ensemble, les modifications apportées par la Loi pourraient faciliter la dissuasion et la détection de la corruption étrangère. Aux termes de l'article 11, les personnes ou entités soumises à l'obligation de déclaration doivent immédiatement aviser le BRF de « leurs soupçons de blanchiment de capitaux avant d'effectuer l'opération ou la transaction » et d'en retarder la réalisation aussi longtemps que

---

16. Le représentant du BRF a indiqué que les obligations de déclaration prévues par la Loi sur le blanchiment de capitaux pour les vérificateurs comptables et les comptables n'étaient pas contradictoires avec leurs obligations de secret dans la mesure où, aux termes de l'article 15 de cette même loi, la divulgation d'informations n'emporte pas de responsabilité pour violation des obligations prévues par d'autres lois.

17. Le représentant de l'Institut des experts-comptables agréés a indiqué que 15 déclarations d'opérations suspectes ont été faites à ce jour au BRF par des comptables et des vérificateurs comptables. L'Agence de privatisation a indiqué avoir transmis 18 déclarations d'opérations suspectes au BRF à ce jour, dont 10 concernant des personnes morales bulgares, une concernant une personne physique bulgare, une concernant une personne physique étrangère/propriétaire d'une personne morale bulgare, 5 déclarations relatives à 7 personnes morales étrangères et une portant sur un étranger résident permanent en Bulgarie.

la loi le leur permet. Cet article reconnaît la nécessité primordiale d'éviter que les fonds ne soient transférés en pareilles situations. S'il est « objectivement impossible » de retarder l'opération ou la transaction, elle doit être notifiée immédiatement après avoir été effectuée.

L'article 11 de la loi impose une obligation de déclaration sans délai au BRF des opérations suspectes. Dans un tel cas, le ministre des Finances peut, sur proposition du Directeur du BRF, suspendre une transaction donnée pour une durée maximale de 3 jours ouvrés sur ordre écrit. Le BRF doit alors immédiatement notifier la suspension au Parquet tout en communiquant tous les renseignements nécessaires (mais en préservant l'anonymat de la personne qui a effectué la déclaration au BRF). Aux termes de l'article 12 (4) de la Loi sur le blanchiment, lorsque le BRF détient des informations sur une « infraction pénale commise » (à savoir une infraction principale au titre de l'infraction de blanchiment de capitaux, dont l'infraction de corruption d'agent public étranger), le BRF est tenu de notifier l'infraction au Parquet, tout en préservant l'anonymat de la personne qui a effectué la déclaration au BRF. Cette notification doit être immédiate et intervenir avant toute analyse à des fins de renseignement financier.<sup>18</sup>

On peut néanmoins craindre que la loi ne néglige une catégorie résiduelle de transactions qui pourraient induire une échappatoire : en effet, les transactions suspectes qui ne sont pas suspendues et qui ne constituent pas la preuve d'une « infraction pénale commise » aux termes de l'article 12(4), risquent de n'être jamais portées à l'attention du Parquet. Dans la pratique, selon les autorités bulgares 90-92 % des affaires notifiées au BRF sont communiquées au Parquet et les autres sont abandonnées faute de preuve de la commission d'une infraction de blanchiment de capitaux ou de quelque autre infraction.

#### *Commentaire*

*Les examinateurs principaux félicitent la Bulgarie pour la création du Bureau de renseignements financiers (BRF) et pour les amendements à la Loi relative aux mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux qui élargissent sensiblement les catégories de personnes ou entités soumises à l'obligation de déclaration et confortent l'autorité du BRF en tant qu'organisme autonome au sein du ministère des Finances. Les examinateurs principaux se félicitent également de la récente initiative soumise au Parlement en vue d'élargir encore les catégories de personnes ou entités soumises à l'obligation de déclaration et encouragent les autorités bulgares à étendre dans les meilleurs délais cette couverture aux avocats et aux sociétés immobilières conformément à la Recommandation du GAFI et du Comité européen pour les problèmes criminels.*

*En ce qui concerne les instructions sur la détection des opérations de blanchiment de capitaux, les examinateurs principaux recommandent au BRF de prendre des mesures pour vérifier si les entités déclarantes ont convenablement intégré les instructions du BRF dans leurs propres règles internes, comme cela est prescrit. Le retour d'information vers les institutions déclarantes, aussi bien de façon générale qu'en ce qui concerne des affaires spécifiques, constitue un instrument précieux pour promouvoir une déclaration de meilleure qualité et plus ciblée et il convient d'encourager ce retour d'information.*

---

18. En ce qui concerne les informations reçues à propos de soupçons portant sur une infraction effective de blanchiment de capitaux, le BRF est tenu de procéder à une enquête financière avant de soumettre un rapport au Parquet. Dans la pratique, selon les autorités bulgares, l'analyse des renseignements financiers est effectuée dans toutes les affaires qui lui sont déclarées.

iii) *Divulgateion par les comptables et vérificateurs comptables*

Les infractions aux règles relatives à la tenue de livres et de documents peuvent être une autre source importante permettant de détecter des faits de corruption étrangère. L'Institut des experts-comptables agréés (IECA), créé en 1990, est la seule institution représentant la profession comptable en Bulgarie et il est donc responsable de l'élaboration des normes de comptabilité et de vérification comptable. Il est membre du Groupe de travail pour le développement de la réforme de la comptabilité et de la vérification comptable dans le sud-est de l'Europe, dont l'objectif consiste à promouvoir les pratiques de comptabilité et de vérification comptable reconnues sur le plan international, la responsabilité et l'amélioration du gouvernement d'entreprise.

Phénomène encourageant, depuis le début 2002, toutes les sociétés bulgares – hormis celles dont l'actif net est inférieur à 70 000 leva qui sont dispensées de l'application des règles comptables – sont tenues de se conformer aux normes internationales de vérification comptable. De l'avis des examinateurs principaux, tout le problème pour la profession comptable va résider dans la mise en œuvre pratique des normes comptables internationales ainsi que dans la mise en conformité avec les dispositions de lutte contre la corruption prévue par la législation bulgare. Comme on l'a noté précédemment dans ce rapport, il est apparu aux examinateurs principaux que la profession comptable était peu préoccupée par l'infraction de corruption étrangère. Plus précisément, il semble que les comptables et les vérificateurs n'aient pas bénéficié d'une formation visant à les sensibiliser à l'infraction de corruption d'agent public étranger, à la détection de l'infraction lors de la préparation ou la vérification des états financiers d'une entreprise et à leurs obligations de déclaration concernant l'infraction.

Les règles visant à assurer l'indépendance des vérificateurs comptables sont particulièrement pertinentes pour la question de la corruption étrangère. Aux termes de l'article 28 (1) de la Loi sur l'indépendance de la vérification comptable, il est interdit à un expert-comptable agréé de réaliser une vérification indépendante des états financiers d'une entreprise à laquelle il est « lié » ; lorsqu'il intervient directement ou indirectement dans des transactions de l'entreprise ou qu'il y participe et « lorsque ces transactions diffèrent de l'activité de vérification comptable indépendante et contreviennent à l'indépendance » du vérificateur comptable ; enfin, lorsqu'il fournit des services comptables relatifs à l'enregistrement des opérations et la préparation des états financiers de l'entreprise ou encore lorsqu'il intervient dans le processus de décision de la direction ou fournit des services liés à l'évaluation des actifs de l'entreprise. Répondant aux craintes exprimées par l'équipe d'examineurs que les règles concernant les conflits d'intérêts ne soient trop vagues et qu'on ne sache pas si elles couvrent les associés, les membres du Conseil d'administration ou du Conseil de surveillance, le directeur général, des actionnaires de la société mère ou de sociétés apparentées, les salariés ainsi que les conjoints de toutes les personnes susmentionnées, de même que les anciens associés, le représentant de l'IECA a expliqué que toutes ces catégories à l'exception des *anciens* associés, etc. sont censées être couvertes par l'interdiction.

En ce qui concerne les manquements aux règles comptables, les sanctions prévues par la loi sont une peine de prison ou une amende. La falsification de document officiel ou la falsification de document fiduciaire sont des infractions passibles d'une peine de prison de 3 ans au plus aux termes de l'article 316 du Code pénal. Aux termes de l'article 260, un comptable agréé qui certifie sciemment un rapport annuel contraire à la vérité sur les comptes annuels d'une entreprise est passible d'une peine maximale de prison d'un an et d'une amende maximale de 500 leva (255 €), ainsi que de la révocation de certains droits. En ce qui concerne les vérifications comptables, aux termes de la Loi relative à l'indépendance des vérifications comptables, le non-respect des dispositions des Normes comptables internationales ou le non-respect du Code déontologique de la profession adopté par l'IECA peuvent donner lieu à l'application d'une amende maximale de 3 000 leva (1 530 €) ou la privation du droit à titre individuel d'effectuer une vérification indépendante pour une durée de deux ans pour la première infraction et jusqu'à trois ans en cas de récidive. Pour un cabinet spécialisé de vérification comptable, le non-respect des règles peut se traduire par une

amende maximale de 5 000 leva (2 550 €) ou la privation du droit d'effectuer une vérification indépendante pour une durée de deux ans pour la première infraction et jusqu'à trois ans en cas de récidive.

En l'absence d'informations sur les sanctions effectivement prononcées pour les manquements aux règles comptables ou le non-respect de la Loi relative à l'indépendance des vérifications comptables, il est difficile de tirer des conclusions quant à savoir si les sanctions sont dans la pratique suffisamment efficaces, proportionnées et dissuasives.

En ce qui concerne les obligations de déclaration, aux termes de l'article 33.3 de la Loi relative à l'indépendance des vérifications comptables, un vérificateur comptable enregistré comme tel est tenu d'informer la direction de l'entreprise cliente sur les « infractions importantes à la loi », etc. Selon la Bulgarie, cette obligation s'applique aux indications d'éventuelle corruption ou de fraude contraire au Code pénal. Les examinateurs principaux ont exprimé leur crainte que l'obligation de déclaration imposée aux vérificateurs comptables ne soit pas applicable dans la mesure où, aux termes du Chapitre 9 de la Loi relative à l'indépendance des vérifications comptables consacrée aux infractions et aux sanctions, aucune sanction n'est prévue pour manquement à l'obligation de déclaration aux termes de l'article 33.3. De plus, la direction de l'entreprise cliente n'est pas expressément tenue d'informer les autorités compétentes des soupçons d'infraction. Aux termes de l'article 34 (1), les vérificateurs comptables sont responsables de tout dommage important qu'ils sont susceptibles d'infliger à leurs clients si lesdits dommages sont la conséquence directe et immédiate de leur intervention ou de leur inaction. En outre, aux termes de l'article 57(1) (a) de la Loi comptable, il est interdit à un comptable de divulguer publiquement une quelconque information touchant à l'activité de l'entreprise de nature à porter préjudice à sa réputation.

Le représentant de l'IECA a indiqué que les comptables et vérificateurs comptables sont tenus aux termes des règles de l'Institut de déclarer les faits suspects de corruption d'agent public étranger aux autorités compétentes en même temps qu'ils en informent la direction de l'entreprise. Il précise en outre que même si cette obligation n'a pas été soumise à l'épreuve des faits, cela ne contredit pas l'obligation prévue par la Loi relative à l'indépendance des vérifications comptables aux termes de laquelle ces déclarations doivent être faites à la direction de l'entreprise (en l'absence d'obligation faite à la direction elle-même de rendre compte aux autorités compétentes), ou avec les dispositions de la même loi relative à la responsabilité des vérificateurs comptables pour les dommages causés à leurs clients et avec les interdictions aux termes de l'article 57(1)(a) de la Loi comptable.

### **Commentaire**

*Les examinateurs principaux notent que des informations essentielles concernant la commission de faits de corruption étrangère peuvent apparaître dans les comptes d'une société et que les comptables sont les premiers à les voir. Ils encouragent l'Institut des experts-comptables agréés (IECA) dans son effort d'application des Normes comptables internationales. Ils se félicitent aussi de la règle de l'IECA obligeant les comptables et les vérificateurs comptables à déclarer leurs soupçons d'infractions, y compris de corruption étrangère, aux autorités compétentes et considèrent que c'est plus efficace pour la prévention et la détection de la corruption étrangère que l'obligation prévue par la Loi relative à l'indépendance des vérifications comptables d'effectuer de telles déclarations auprès de la direction de l'entreprise (en l'absence d'obligation pour la direction de faire elle-même une déclaration aux autorités compétentes). Toutefois, ils craignent que les règles promulguées par l'IECA n'apparaissent contradictoires avec les dispositions de la Loi relative à l'indépendance des vérifications financières, avec les dispositions légales prévoyant la responsabilité des vérificateurs comptables au titre des dommages causés à leurs clients, ainsi qu'avec l'interdiction faite aux comptables de diffuser publiquement des informations de nature à porter préjudice à la réputation de l'entreprise. En conséquence, ils recommandent aux*

*autorités bulgares de clarifier, dans le cadre de la loi ou d'instructions, les obligations de déclaration pour les comptables et les vérificateurs comptables, et d'envisager d'imposer aux vérificateurs comptables de déclarer les indices d'éventuelle corruption illégale aux autorités compétentes.*

*En outre, en ce qui concerne les règles relatives à l'indépendance des vérificateurs comptables, les examinateurs principaux encouragent les autorités bulgares à préciser les catégories de personnes considérées comme « liées » à l'entreprise concernée et encouragent les autorités bulgares à s'assurer que les interdictions sont suffisamment larges. Les examinateurs principaux recommandent aussi aux autorités bulgares de réexaminer périodiquement les sanctions dont sont passibles les infractions comptables afin de s'assurer qu'elles sont suffisamment efficaces, proportionnées et dissuasives, notamment pour les cabinets d'audit.*

**d) Privatisation, marchés publics et commerce des armes**

**(i) Privatisation**

En Bulgarie, le processus de privatisation est l'un des principaux moteurs de la transition d'une économie dominée par des entreprises d'État travaillant à perte à une économie de marché. Actuellement, plus de 80 % des actifs de l'État qui étaient destinés à être privatisés ont désormais été cédés. Le manque de transparence de ce processus, ainsi que les possibilités manifestes d'exploitation abusive du dispositif dans lequel le pouvoir de prendre des décisions est pour une bonne part entre les mains des ministères, ont amené les pouvoirs publics à faire figurer les privatisations dans leur Stratégie nationale de lutte contre la corruption, parmi les domaines « particulièrement vulnérables à la corruption ». Une série de réformes radicales ont été recommandées. Depuis 2000, des mesures de sauvegarde ont été introduites dans le processus, la législation a été amendée et l'Agence de privatisation a été restructurée. Les modalités de décision ont été réformées. Une réglementation prévoyant un contrôle post-privatisation a été adopté dans le cadre de la Loi sur les privatisations et le contrôle post-privatisation. L'équipe d'examen a été informée que des cabinets de conseil internationaux apportent leurs conseils sur le processus d'évaluation des acquéreurs potentiels.

L'expérience récente a été mitigée. L'adjudication publique sous pli fermé pour l'attribution du second réseau de téléphone mobile de troisième génération, à laquelle ont participé des soumissionnaires de Grèce, de Turquie, de Finlande et des Pays-Bas, ainsi que de Bulgarie, a été qualifiée de l'une des plus transparentes procédures d'enchères du sud-est de l'Europe. Toutefois, des enquêtes criminelles impliquant un ministre de haut rang et l'ancien responsable de l'Agence de privatisation ont été ouvertes en lien avec la privatisation de diverses entités, relevant toutes de secteurs différents. La Commission de coordination des opérations de lutte contre la corruption a ordonné à l'Agence de privatisation de lui remettre un rapport sur l'expérience post-privatisation en ce qui concerne nombre de sociétés dont les acquéreurs sont soupçonnés de ne pas avoir respecté leurs engagements contractuels. Les techniques qui passent pour avoir été employées afin de saper la légitimité du processus de privatisation sont notamment les ventes à un prix sous-évalué, la rétention d'informations vis-à-vis de soumissionnaires potentiels jusqu'à ce que les délais de soumission aient été dépassés et la corruption de candidats pour obtenir le retrait de leur offre.

Les acheteurs étrangers, y compris des entreprises publiques, peuvent soumissionner. Les possibilités de corruption d'agents publics étrangers dans le processus concret de privatisation pourraient avoir des conséquences dommageables. En outre, une fois qu'une entité est privatisée, les risques d'abus sont amplifiés : selon un représentant du Service national d'enquête, les possibilités pour des entités publiques de pratiquer la corruption étaient beaucoup plus limitées car les contrôles des comptes auxquelles elles étaient soumises étaient beaucoup plus rigoureux que pour les entreprises du secteur privé.

L'article 7 de la Loi sur les privatisations et le contrôle post-privatisation autorise toutes les personnes physiques ou morales à participer au processus sur un pied d'égalité. Les participants sont tenus de soumettre une déclaration sur l'origine des fonds qu'ils se proposent de mobiliser pour acheter l'entité. La loi ne prévoit aucune exclusion ou restriction sur l'admission à la participation au motif d'une condamnation pour corruption ou pour des antécédents d'implication dans de tels actes. Les examinateurs ont été informés qu'un participant dont les antécédents font naître des soupçons serait « dans la pratique » exclu, mais on ne sait pas pour quel motif. L'Agence de privatisation est dotée d'une unité chargée de vérifier l'éligibilité des acquéreurs potentiels, mais elle ne procède pas à un filtrage systématique. Il n'y a que très peu de vérifications prévues ou intégrées dans le système pour détecter et prévenir la corruption, y compris la corruption étrangère. Cette caractéristique va de pair avec une apparemment faible sensibilisation aux risques encourus ou aux formes que peuvent revêtir certaines exploitations abusives du dispositif. L'approche des autorités semble être essentiellement réactive. Elle s'en remet à une obligation *a posteriori* de déclarer les situations suspectes au Bureau de renseignements financiers ou au Parquet. L'obligation de déclaration des faits suspects de corruption étrangère ne semble pas avoir été bien assimilée au sein de l'Agence.

### **Commentaire**

***De l'avis des examinateurs principaux, les privatisations qui restent à entreprendre donnent à la Bulgarie une bonne occasion de prévention en introduisant des mesures de filtrage plus strictes et en demandant peut-être une déclaration de conformité à la loi aux acquéreurs d'entités susceptibles de travailler à l'exportation. Il y a aussi la possibilité de mieux sensibiliser les personnes concernées à l'infraction de corruption étrangère et à sa détection. La possibilité d'un contrôle postérieur aux privatisations offre une autre occasion de détection et de poursuite des faits de corruption associés au processus de privatisation.***

#### (ii) *Marchés publics*

La Loi relative aux marchés publics, entrée en vigueur en 1999, marque une étape importante vers un renforcement de la responsabilité dans ce domaine. Toutefois, il apparaît que les principales lacunes de la loi, notamment le manque de transparence des procédures d'attribution des marchés publics, font naître des soupçons de pratiques de corruption.<sup>19</sup> La mise en place en 2001 du Registre des marchés publics, qui recense des informations sur l'ensemble des offres publiques d'appel dans ce domaine (à certaines exceptions près<sup>20</sup>) est une mesure importante dans le sens de la transparence.

Des préoccupations ont été exprimées quant à l'efficacité pratique des mécanismes d'examen et de mise en application de la loi<sup>21</sup>, et la corruption passe toujours pour l'un des aspects les plus préoccupants du régime des marchés publics. Selon les données fournies par le ministère de la Justice, du 1<sup>er</sup> janvier 2001 au 10 décembre 2002, l'Autorité publique de contrôle financier interne a transmis au Parquet 73 rapports de vérification donnant lieu à des soupçons d'actes criminels – pas nécessairement des faits de corruption – ayant pu avoir lieu durant le processus d'attribution des marchés publics. Les examinateurs ont été informés d'affaires dans lesquelles l'attribution du marché a été annulée en raison de soupçons d'utilisation abusive de fonds.

---

19. Voir Rapport 2001 d'évaluation de la corruption de Coalition 2000.

20. Il convient de noter que les marchés publics relatifs à la défense et la sécurité nationales, ce qui couvre les marchés de matériel militaire, ne relèvent pas du régime des marchés publics bulgares.

21. Des craintes se sont notamment exprimées devant l'absence persistante d'organisme spécialement affecté aux marchés publics. Voir Rapport EUMAP de l'OSI (2002), p. 119.

Les sociétés étrangères – y compris publiques – sont désormais admises à soumissionner pour des marchés publics sans avoir à être immatriculées en tant que personnes morales en Bulgarie. Le principal risque perçu par les autorités bulgares est que les soumissionnaires risquent de chercher à corrompre des agents publics bulgares en vue d'emporter des marchés. Il a été dit à l'équipe d'examen que l'on ne risquait guère de se trouver dans des situations d'attribution de marchés publics pouvant donner lieu à la corruption d'agents publics étrangers. La possibilité de corruption d'agents d'organisations internationales en lien avec des projets financés par l'aide a cependant été évoquée par des représentants de la société civile.

Du point de vue de la prévention de la corruption, étrangère comprise, des imperfections apparaissent dans le dispositif actuel au niveau des conditions d'admission aux soumissions et du filtrage. Aux termes de la Loi relative aux marchés publics, toutes les sociétés qui ont acquitté leurs impôts sont, en principe, admises à soumissionner. La seule preuve d'honorabilité demandée est un certificat déclarant qu'aucun des dirigeants ou administrateurs en activité n'a été condamné pour un crime économique. De telles condamnations disqualifient les candidats aux termes de l'article 24 de la loi. Cette disposition peut cependant être facilement contournée en modifiant la structure de direction de la société. Les soumissionnaires étrangers doivent fournir des pièces analogues obtenues auprès des autorités de leur pays d'établissement, ces pièces étant certifiées par un officier consulaire bulgare. Il n'y a pas de disposition de suspension temporaire de l'admission aux soumissions pour les personnes faisant l'objet d'une enquête.

Le fait de ne pas imposer de conditions plus strictes pour l'admission aux soumissions, ainsi que la faible importance accordée au filtrage signifient que la charge de détection et de déclaration des faits de corruption revient à ceux qui sont chargés du contrôle a posteriori et de la mise en application de la loi. Or, ces derniers sont actuellement mal préparés pour assurer efficacement cette mission. En ce qui concerne les déclarations, les examinateurs ont été informés que l'Office des marchés publics rend compte des soupçons d'infraction, y compris de corruption, à la Cour des comptes et à l'Agence publique de contrôle financier interne de l'administration publique. C'est uniquement s'il reçoit les résultats de l'inspection de l'un de ces organismes que l'Office des marchés publics rend compte du problème au Parquet, bien que l'Agence publique de contrôle elle-même transmette au Parquet ses éventuelles conclusions dans un rapport de contrôle reprenant les éléments tendant à prouver l'existence d'une activité criminelle en lien avec la procédure de marché public (voir plus haut, § 69).

### *Commentaire*

***Il convient de prendre des mesures volontaristes pour réduire les risques de corruption d'agent public étranger ainsi que d'autres formes de corruption dans le processus d'attribution des marchés publics. Dans un premier temps, des mesures pourraient être prises pour mieux sensibiliser à l'infraction les agents publics responsables du filtrage et de l'application de la réglementation. Des prescriptions plus rigoureuses pourraient être imposées pour rejeter la possibilité, pour des particuliers et des sociétés dont les administrateurs ou cadres dirigeants ont été précédemment impliqués dans des affaires de corruption, d'être admis à la procédure d'attribution de marchés publics. En ce qui concerne les déclarations, le système actuel paraît lourd, inefficace et a besoin d'être clarifié.***

#### *(iii) Commerce des armes*

Le commerce international des armes est important pour l'économie bulgare, même si l'on ne dispose pas de statistiques précises à cet égard. Compte tenu de la modernisation de l'équipement militaire qui est une condition d'entrée dans l'OTAN, un grand nombre d'armes plus anciennes sont devenues disponibles sur le marché libre en Bulgarie, ce qui crée des incitations nouvelles à exporter des armes.<sup>22</sup>

---

22. « International Action Network on Small Arms », *Weekly Defense Monitor*, 2 décembre 1999, vol. 3, n° 46.

C'est un domaine dont on sait qu'il comporte des risques considérables de corruption d'agents publics étrangers : on a en effet estimé qu'à l'échelle mondiale, près d'un dixième du chiffre d'affaires du commerce international des armes est versé sous forme de pots-de-vin<sup>23</sup>.

La promulgation en octobre 2002 d'amendements à la Loi sur le contrôle des opérations de commerce extérieur d'armes et l'utilisation militaire et civile de biens ou de technologies, permet de disposer d'un mécanisme pratique de dissuasion et de détection de la corruption étrangère. Aux termes de la nouvelle loi, un comité interministériel mis en place par le Conseil des ministres doit examiner les demandes d'agrément des courtiers en armes. Une partie ayant obtenu un agrément doit ensuite solliciter le second niveau de décision, à savoir une commission interministérielle auprès du ministère de l'Économie, afin d'obtenir une autorisation pour chaque contrat à réaliser. Cette commission est tenue de remettre un rapport annuel sur la mise en œuvre de la loi révisée au Conseil des ministres.

Aux termes de l'article 10 de la nouvelle loi, les personnes pourront se voir délivrer un agrément si elles sont « fiables et économiquement stables » et si elles ont certifié qu'elles « ont réuni les conditions et mis en place l'organisation nécessaire pour travailler sur les biens ou les technologies qu'elles ont indiqués... »<sup>24</sup> Les intermédiaires du commerce des armes doivent aussi être agréés et doivent respecter des critères de fiabilité de leurs résultats et de stabilité économique, même s'ils n'ont apparemment pas besoin d'obtenir une autorisation pour chaque contrat. Les motifs de refus de délivrer une autorisation comportent la non-présentation de documents nécessaires et les données incomplètes. La loi n'impose pas aux instances de décision de vérifier si le candidat a été impliqué dans des affaires de corruption étrangère ou s'il y a des raisons de penser qu'il va l'être en lien avec l'opération visée. Toutefois, selon le représentant du ministère de la Justice, aucun agrément ni aucune autorisation ne serait délivré à une personne ou un organisme connu pour avoir été impliqué dans une affaire de corruption étrangère et les éventuels agréments ou autorisations existants seraient retirés si de tels faits étaient découverts ultérieurement.

**e) Sanctions applicables à l'infraction de corruption d'agent public étranger**

**(i) Amendes applicables**

Depuis septembre 2002, des amendes peuvent être appliquées à l'infraction à titre de sanction s'ajoutant à la peine de prison. Désormais, conformément aux articles 304 et 305a du Code pénal, le fait d'offrir, de promettre ou d'octroyer un pot-de-vin ou de servir d'intermédiaire à cet effet, etc, est passible d'une amende maximale de 5 000 leva (2 550 €), venant s'ajouter à la peine de prison prononcée. De l'avis des examinateurs principaux, il convient de prendre en compte le relativement faible revenu moyen en Bulgarie pour tirer des conclusions à partir des sanctions susceptibles d'être imposées. Mais l'important, du point de vue des examinateurs principaux, réside dans le fait qu'il n'y ait eu qu'un nombre insignifiant de personnes condamnées pour corruption à avoir été effectivement envoyées en prison – moins de 1 % selon le ministère de l'Intérieur.<sup>25</sup>

Une évolution encourageante tient au fait que le plaider-coupable, qui a été introduite par suite des amendements de janvier 2000 au Code de procédure pénale entrés en vigueur en mai 2001, n'est pas applicable aux infractions pénales graves et intentionnelles prévues par plusieurs chapitres du Code pénal, notamment le Chapitre 8 sur la « corruption ».

---

23. « A Global War against Bribery », *The Economist*, 16 janvier 1999.

24. Aux termes de l'article 5 de la nouvelle loi, les achats et ventes d'armes à l'étranger ne peuvent être effectués que par des sociétés de négoce immatriculées conformément à la Loi sur les sociétés.

25. Ivo Indzhev, « Bulgaria: Corruption Problems Call for Action », *Radio Free Europe*, 8 décembre 1997.

(ii) *Possibilité de confiscation*

Un facteur de dissuasion potentiellement plus puissant vis-à-vis de la corruption d'agents publics étrangers réside dans la possibilité de mesures de confiscation aux termes de diverses dispositions de la loi. Conformément à l'article 156a du Code de procédure pénale, les autorités chargées de l'enquête peuvent obtenir une ordonnance du « tribunal de première instance (une personne siégeant en séance privée) d'amende et de confiscation aux termes du Code de procédure civile à titre de mesure préalable au jugement. Les mêmes mesures préliminaires peuvent être demandées par le Parquet durant le procès conformément à l'article 185 du Code de procédure pénale.

La confiscation est possible à titre de mesure punitive sur condamnation conformément à l'article 53(2) de la Partie générale du Code pénal. Les juges présents lors de la mission sur place ont expliqué que la confiscation aux termes de cette disposition est possible indépendamment de la question de savoir si le bien visé est lié à l'infraction concernée. En outre, aux termes de l'article 307a du Code pénal, « l'objet du crime » en ce qui concerne les infractions pénales visées dans la partie consacrée aux infractions des entreprises (qui couvre l'infraction de corruption étrangère) « sera confisqué au profit de l'État ou, en l'absence dudit objet, une somme égale à sa valeur sera imposée ». Les autorités bulgares ne disposent pas d'information concernant l'application de cette disposition à des affaires de corruption étrangère. La Division du crime économique du Conseil de l'Europe a critiqué l'application de l'article 52(3) pour ne pas être conforme aux prescriptions de la Convention de Strasbourg de 1990 et de la Convention de Vienne de 1988 pour les raisons suivantes : le terme « produits » n'est pas suffisamment large et n'est pas appliqué de façon conforme à la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime ; les enquêtes financières sont rarement entreprises en lien avec des enquêtes criminelles ; la coopération entre organismes publics et les approches pluridisciplinaires doivent être améliorées ; enfin, la formation spécialisée aux problèmes de confiscation est limitée.<sup>26</sup>

En ce qui concerne l'article 307a du Code pénal, les services du Parquet estiment que la possibilité de confiscation aux termes de cet article ne présente pas grand intérêt : une fois qu'une opération entachée de corruption a été réalisée, les produits sont dissimulés et il est donc difficile de prouver un lien entre le produit et l'infraction pénale. Les représentants du Parquet ont indiqué que la confiscation aux termes de l'article 34 de la Loi relative au patrimoine du citoyen est plus efficace que celle qui est prévue par l'article 307a du Code pénal. Aux termes de cet article 34, la confiscation civile est en effet possible lorsque le propriétaire du bien est dans l'incapacité d'en prouver l'origine. Toutefois, le représentant du ministère de la Justice a expliqué que cette forme de confiscation a été critiquée parce qu'elle peut porter préjudice à des personnes sans rapport avec l'infraction visée, puisqu'il n'est pas nécessaire d'établir un lien entre une infraction pénale et le propriétaire du bien.<sup>27</sup> En outre, les juges rencontrés lors de la mission sur place ont indiqué que cette disposition était rarement appliquée.

La confiscation auprès de tiers de bonne foi n'est pas possible aux termes du Code de procédure pénale ou du Code pénal. En conséquence, lorsque le produit d'une infraction pénale se trouve en possession d'un tiers, selon le Parquet, les efforts des procureurs doivent s'attacher à prouver que le tiers avait connaissance des origines illégales du bien. L'une des principales limites à l'utilisation de la confiscation tient au fait qu'elle n'est jamais possible à l'encontre de personnes morales : une fois que le

---

26. « Confiscation of Proceeds from Crime in South Eastern Europe: Final Project Report 2001 » (La confiscation du produits des crimes dans le sud-est de l'Europe projet de rapport final 2001, Conseil de l'Europe, Division criminalité économique, 22 novembre 2001).

27. Aux termes de l'article 34 de la Loi relative au patrimoine des citoyens, le patrimoine et les revenus qui dépassent manifestement le revenu légal d'une personne sont réputés illégaux et, conformément à l'article 36, les revenus illégaux sont confisqués au profit de l'État .

produit d'une infraction pénale est transmis à une personne morale, il n'y a plus de possibilité de confiscation.

### *Commentaire*

*Les examinateurs principaux prennent note de l'introduction de sanctions sous forme d'amendes pour l'infraction de corruption étrangère. Les examinateurs principaux considèrent que le niveau des amendes paraît faible, mais admettent qu'en raison de la faiblesse du revenu par habitant en Bulgarie, il est difficile d'évaluer en l'état actuel des choses si ces amendes sont suffisamment efficaces. Compte tenu de ces éléments et du taux apparemment faible de l'exécution de peines d'emprisonnement en Bulgarie, ils recommandent donc que la question du niveau des sanctions fasse l'objet d'un suivi lorsque des données sur leur application à l'infraction de corruption étrangère deviendront disponibles.*

*Lorsque la corruption étrangère est concernée, les examinateurs principaux recommandent aux autorités bulgares de s'attacher à obtenir la confiscation du produit de cette infraction aux termes de l'article 307a du Code pénal, qui a été spécialement introduit en vue de la confiscation du produit de la corruption. Ils estiment que la confiscation prévue par l'article 53(2) du Code pénal paraît peu fiable et que la confiscation aux termes de la Loi relative au patrimoine des citoyens est rarement appliquée. Les examinateurs principaux recommandent également aux autorités bulgares d'entreprendre régulièrement des enquêtes financières en vue d'améliorer la capacité des procureurs d'établir le lien entre le produits et l'infraction de corruption étrangère en vue de procéder à la confiscation prévue par l'article 307a du Code pénal, ainsi que d'obtenir, lorsque ledit produit n'est plus disponible, par exemple, dans des situations dans lesquelles il est en possession d'un tiers de bonne foi, une sanction pécuniaire d'une valeur équivalente.*

## **C. LA BULGARIE EST-ELLE DOTÉE DE MÉCANISMES CONVENABLES POUR POURSUIVRE EFFICACEMENT LES INFRACTIONS DE CORRUPTION ÉTRANGÈRE ?**

### **a). La question de l'absence de responsabilité des personnes morales**

Lors de l'examen de la Phase 1, la Bulgarie se trouvait en contravention avec l'article 2 de la Convention, qui stipule que Chaque Partie prend les mesures nécessaires, conformément à ses principes juridiques, pour établir la responsabilité des personnes morales en cas de corruption d'un agent public étranger. Les autorités bulgares ont informé le Groupe de travail qu'elles allaient envisager la possibilité d'introduire des mesures civiles et/ou administratives pour régler la question et le Groupe de travail a recommandé à la Bulgarie de prendre des mesures pour remédier à la situation. Toutefois, aucun changement législatif n'a été effectué depuis et, lors de la mission sur place, la majorité des responsables interrogés ont exprimé l'idée qu'il est toujours possible de poursuivre la ou les personnes morales se trouvant derrière les agissements d'une personne morale.

De l'avis des examinateurs principaux, les autorités bulgares n'ont pas accordé l'attention qu'il convient aux problèmes rencontrés pour attribuer une responsabilité à des individus précis dans des entités juridiques de plus en plus larges, décentralisées et complexes dans lesquelles les activités des sociétés et la formulation des décisions sont diffuses. Les entités juridiques sont des vecteurs fréquemment utilisés pour le versement de pots-de-vin et sont facilement adaptables à cet effet. L'utilisation de structures financières et de techniques comptables élaborées pour dissimuler la nature des opérations est chose courante. Parallèlement, il va souvent être difficile de désigner un décideur précis au sein d'une chaîne de direction

comportant plusieurs niveaux. Le fait de ne pas prendre convenablement en compte le rôle des personnes morales dans la corruption étrangère risque d'aboutir à ne pas accorder d'attention suffisante aux efforts de détection et au ciblage des mesures de dissuasion et de prévention. En outre, l'absence de responsabilité des personnes morales peut constituer un obstacle important à l'application efficace des obligations de la Bulgarie aux termes de la Convention, notamment en matière de blanchiment de capitaux, d'entraide judiciaire et de confiscation.

En ce qui concerne les répercussions sur la détection des infractions de blanchiment de capitaux, un représentant du Bureau de renseignements financiers (BRF) a déclaré que les craintes des examinateurs principaux n'étaient pas légitimes, parce qu'il y a toujours des personnes physiques derrière les personnes morales. Les examinateurs principaux restent cependant sceptiques quant à la possibilité que des affaires de blanchiment de capitaux soient déclarées au BRF ainsi que par le BRF au Parquet lorsque les individus responsables du blanchiment du produit d'actes de corruption étrangère parviennent à se dissimuler derrière le masque de la société.

En ce qui concerne la question de savoir si l'infraction de blanchiment de capitaux serait invoquée lorsque l'infraction principale a été commise par une personne morale (à savoir dans une juridiction qui attribue la responsabilité pénale aux personnes morales), un représentant des services du Parquet a estimé que lorsque l'infraction principale de corruption d'un agent public étranger est commise à l'étranger par une personne morale, le blanchiment du produit par une personne physique ne constituerait pas une infraction en Bulgarie. En revanche, un représentant du ministère de la justice a estimé que les autorités compétentes ne prendrait en considération que la question de savoir si l'argent blanchi en Bulgarie était le produit d'une infraction pénale, indépendamment de celle de savoir si c'est une personne morale ou physique qui a commis l'infraction principale. Les examinateurs principaux continuent d'être sceptiques quant à la possibilité d'invoquer l'infraction de blanchiment de capitaux dans des affaires où le produit a été obtenu par l'intermédiaire d'une personne morale commettant l'infraction sous un autre régime juridique applicable à la corruption d'agent public étranger.

En ce qui concerne l'octroi d'une entraide judiciaire visant des personnes morales, les autorités bulgares ont confirmé qu'elles seraient en mesure de répondre aux demandes d'entraide judiciaire visant des personnes morales lorsque le pays requérant a établi la responsabilité administrative ou pénale des personnes morales. Un représentant du ministère de la Justice a été plus loin en indiquant que la législation bulgare prévoit l'entière coopération sur la base du principe de réciprocité, ce qui permet à la Bulgarie d'accorder l'entraide judiciaire en lien avec de telles demandes. On ne sait cependant toujours pas en l'état actuel des choses si dans la pratique, la Bulgarie serait en mesure d'accorder l'entraide judiciaire dans une telle situation, car la Bulgarie n'a pas encore eu à traiter de telles demandes.

L'utilité de la confiscation dans des affaires de corruption est gravement mise à mal, de l'avis des examinateurs principaux, par l'absence de responsabilité des personnes morales. La confiscation n'est pas possible à l'encontre des personnes morales, dans la mesure où, aux termes du Code de procédure pénale bulgare, la confiscation est possible sur condamnation pour une infraction pénale, ce qui ne concerne que les seules personnes physiques. En conséquence, [ ] des entités juridiques pourraient servir à protéger de la confiscation les produits obtenus par la corruption d'un agent public étranger.

Le 18 février 2002, le ministre de la Justice a ordonné la mise en place d'un Groupe de travail en vue de préparer un projet d'amendement à la Loi relative aux contraventions et aux sanctions administratives introduisant la responsabilité administrative des personnes morales (y compris des sanctions pécuniaires) pour corruption active, blanchiment de capitaux, trafic d'influence, crime organisé et quelques autres infractions commises par leurs responsables pour leur profit. Selon les autorités bulgares, ces travaux devraient aboutir à un projet d'amendements qui devrait être soumis au parlement cette année. Toutefois, lors de la mission sur place, aucune information n'a été donnée indiquant que les

pouvoirs publics étaient sur le point d'établir cette responsabilité. Les autorités bulgares semblent avoir encore du mal à accepter l'idée d'attribuer une responsabilité à une entité artificielle qu'elles ne jugent pas accessible à la notion de culpabilité. De fait, des membres du Barreau bulgare et des milieux d'affaires n'avaient pas connaissance de quelconques initiatives visant à établir la responsabilité administrative des personnes morales.

### *Commentaire*

*Les examinateurs principaux sont gravement préoccupés par la contravention persistante de la Bulgarie avec l'article 2 de la Convention et par l'obstacle considérable que l'absence de responsabilité des personnes morales en matière de corruption étrangère semble dresser vis-à-vis de la mise en œuvre concrète des obligations de la Bulgarie aux termes de la Convention, notamment les obligations en matière de blanchiment de capitaux et de confiscation. Elles appellent donc avec insistance les autorités bulgares à établir la responsabilité des personnes morales pour l'infraction de corruption d'agent public étranger à la toute première occasion qui se présentera, en tenant compte des commentaires et observations des examinateurs principaux, et de prévoir des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives, en particulier la capacité de confisquer le produit d'une infraction pénale qui a été transféré à une personne morale. En outre, les examinateurs principaux recommandent que cette question soit réexaminée dans l'année suivant l'examen de la Bulgarie au titre de la Phase 2 par le Groupe de travail afin de déterminer si la Bulgarie a pris les mesures nécessaires pour assumer ses obligations aux termes de l'article 2.*

#### *b) L'infraction de corruption étrangère*

Plusieurs amendements ont été apportés à la législation anti-corruption de la Bulgarie depuis l'évaluation de la Phase 1. Ils répondent à nombre de préoccupations exprimées alors par le Groupe de travail et dotent ainsi les autorités bulgares d'un cadre juridique solide pour poursuivre les personnes physiques en cas d'infraction de corruption étrangère. Pour autant, toute évaluation de la mise en œuvre de l'infraction est influencée par deux questions primordiales. Premièrement, comme on l'a vu, il n'y a pas eu d'affaire de corruption étrangère de sorte qu'actuellement les juristes n'ont pas développé d'interprétation de la Convention et de la Loi de transposition. Bien que les tribunaux aient examiné de nombreuses<sup>28</sup> affaires concernant des faits de corruption nationale, les autorités bulgares ne sont pas en mesure de fournir des informations précises sur ces affaires aux fins de permettre aux examinateurs principaux de tirer des conclusions certaines sur la façon dont l'infraction de corruption étrangère serait traitée dans la pratique. Les examinateurs principaux admettent qu'en ce qui concerne les récents amendements relatifs aux éléments de l'infraction de corruption étrangère, il est prématuré de s'attendre à la formation d'une jurisprudence dans ce domaine. La seconde question porte sur la faible sensibilisation à l'infraction proprement dite. Comme on l'a vu précédemment, il est essentiel que les principaux responsables intervenant dans la poursuite de l'infraction de corruption étrangère disposent d'une connaissance globale convenable de l'infraction ainsi qu'une connaissance spécifique des amendements qui ont été apportés à la loi ces deux dernières années.

---

28. Les représentants du Parquet ont indiqué qu'au cours des dix-huit derniers mois, 79 dossiers concernant des faits de corruption visés par les articles 301 à 307 du Code pénal ont été portés devant les tribunaux et que les dossiers actuellement traités par les tribunaux concernent l'exécution par des agents nationaux de fonctions officielles ainsi que des infractions relatives à des actes de corruption commis durant le processus de privatisation (impliquant un ancien ministre, un ancien directeur et un ancien vice-ministre de l'ancienne Autorité de privatisation).

## *Les éléments de l'infraction*

### Exemption de sanction

Parmi les récentes modifications apportées à la législation bulgare, on retiendra celles qui suppriment deux exemptions de sanction prévues dans le Code pénal avant ses amendements de 2000 et 2002. Auparavant, l'article 306(b) du Code pénal prévoyait qu'une personne qui s'est vue octroyer un pot-de-vin ne sera pas passible de sanctions si elle en a spontanément informé les autorités. De même, l'article 307(2) du Code pénal prévoyait une exemption de sanction lorsqu'une personne avait été poussée à octroyer ou recevoir un pot-de-vin « en vue de démasquer » la personne qui octroie ou reçoit le pot-de-vin. Au moment de la Phase 1, il n'y avait pas de jurisprudence relative à cet argument de défense et les autorités bulgares avaient expliqué qu'il serait normalement invoqué en lien avec un piège tendu par la police. Ces deux exceptions ont été supprimées en juin 2000 et en septembre 2002, respectivement.

### Le fait d'offrir ou de promettre un pot-de-vin

Un autre changement important de la loi qui est intervenu récemment traite des composantes de l'infraction correspondant à l'offre ou la promesse d'un pot-de-vin. Lors de l'examen au titre de la Phase 1, aucune infraction n'avait été prévue pour cette situation. Dans l'évaluation de la Phase 1, le Groupe de travail avait recommandé aux autorités bulgares d'étendre le champ de l'infraction de façon à couvrir ces actes. Par des amendements au Code pénal apportés en juin 2000, l'article 304a (1) et (2) a été ajouté en vue d'établir les infractions d'offre ou de promesse de pot-de-vin à un agent public national et à un agent public étranger respectivement. Les sanctions dont sont passibles ces infractions sont fixées à une peine maximale d'emprisonnement d'un an. Par des amendements au Code pénal en septembre 2002, les dispositions sur l'offre et la promesse ont encore été modifiées de sorte que désormais, l'article 304 couvre l'offre, la promesse et l'octroi d'un pot-de-vin, ces trois actes étant tous passibles de la même sanction, à savoir une peine maximale de prison de 6 ans et une amende maximale de 5 000 leva (2 550 €).

### Nature de l'avantage

En ce qui concerne la nature de l'avantage, au moment de l'examen de la Phase 1, l'article 304 du Code pénal s'appliquait au fait d'accorder un « don ou tout autre avantage matériel ». En septembre 2002, cette formulation a été amendée au profit de la formule « don ou tout autre type d'avantage », en raison de la crainte exprimée par le Groupe de travail lors de la Phase 1 que les avantages non pécuniaires ou immatériels ne soient pas couverts.

### Médiation

En ce qui concerne la médiation, avant l'amendement apporté en septembre 2002 à la disposition, rien n'indiquait dans le Code pénal que l'infraction de corruption d'un agent public étranger s'appliquait lorsque la personne servait d'intermédiaire pour l'offre ou la promesse d'un pot-de-vin. L'article 305a du Code pénal prévoit une peine maximale de 3 ans de prison et une amende maximale de 5 000 leva (2 500 €) pour la personne qui sert d'intermédiaire dans « tout acte visé par les articles précédents » (à savoir le fait d'offrir, de promettre, d'octroyer ou de recevoir un pot-de-vin) si l'acte perpétré ne constitue pas une infraction pénale plus grave.

### Définition de l'agent public étranger

L'article 93, alinéa 15c du Code pénal, qui stipulait auparavant qu'un agent public étranger désignait toute personne exerçant « des obligations ou des missions pour le compte d'une organisation internationale », a été amendé en septembre 2002 en étendant la définition d'une personne exerçant « des obligations dans une assemblée parlementaire internationale ou un tribunal international ».

## Incertitude concernant certains éléments de l'infraction

Si des modifications récentes de la législation bulgare ont permis de mettre plusieurs éléments importants de l'infraction de corruption d'un agent public étranger en conformité avec les normes de la Convention, certaines préoccupations demeurent. Ces préoccupations touchent au fait qu'il n'y a pas eu d'affaires portées devant les tribunaux qui permettent de tester les limites extérieures du droit bulgare et de résoudre des questions sur le traitement des paiements à des tiers bénéficiaires, des pots-de-vin versés par des intermédiaires ou la portée de l'exception du « chantage ». Ces questions ont été étudiées lors de l'examen de la Phase 1, mais elles continuent de susciter des incertitudes principalement parce que leurs effets n'ont pas subi l'épreuve des tribunaux.

### Corruption par des intermédiaires

La corruption par un intermédiaire est apparemment pratique courante en Bulgarie, d'après les représentants du Barreau que les examinateurs principaux ont rencontré lors de la mission sur place. L'article 304 du Code pénal ne couvre pas expressément la situation dans laquelle un pot-de-vin est versé par un intermédiaire. Le représentant du ministère de la Justice a expliqué que lorsqu'un élément de l'infraction n'est pas expressément couvert par le Code pénal, il n'est pas possible, aux termes du droit bulgare, d'attribuer l'élément manquant par exemple, en se référant à une Convention internationale. Il a cependant assuré aux examinateurs principaux que les pots-de-vin versés par des intermédiaires sont couverts par l'article 304 parce que l'article 20 du Code pénal prévoit la responsabilité pénale des complices (ce qui couvrirait les intermédiaires) et que l'infraction d'acceptation d'un pot-de-vin par un agent public national (infraction de corruption passive) couvre expressément le cas où le pot-de-vin est transmis par un intermédiaire. À la suite de cette explication, les examinateurs principaux ont acquis la conviction que l'intention du législateur était de couvrir la corruption d'agents publics étrangers, mais ils auraient été rassurés par des exemples concrets concernant des affaires de corruption nationale sur le fait que l'infraction aurait été appliquée dans la pratique selon ces modalités. Toutefois, le ministère de la Justice n'a pu fournir que des exemples d'arrêts des tribunaux dans lesquels l'intermédiaire avait été tenu pour responsable en tant que complice de l'opération de corruption.

### Paiements à des tiers bénéficiaires

Un domaine porteur d'incertitudes réside dans la situation dans laquelle un avantage est destiné à un tiers par un agent public étranger. La législation bulgare ne couvre pas expressément cette situation. Lors de la mission sur place, les autorités bulgares ont déclaré que les infractions sont censées s'appliquer lorsqu'il y a un tiers bénéficiaire, y compris un parti politique et ont étayé leur affirmation en faisant référence à l'article 303 du Code pénal, qui établit la responsabilité d'un agent public pour corruption passive dans le cas où le don ou l'avantage matériel a été octroyé avec son consentement à une autre personne. Il n'y a cependant aucun cas venant confirmer la position de la Bulgarie selon laquelle cette situation serait couverte dans la pratique.

### Chantage

Un autre domaine porteur d'incertitudes a trait à l'argument de défense du chantage. Aux termes de l'article 306 du Code pénal (anciennement 306a), une personne ayant octroyé un pot-de-vin n'est pas passible de sanction si elle a agi sous l'effet d'un « chantage » de la part de l'agent, *l'arbitre* ou l'expert *et si elle a averti les autorités sans retard et spontanément* (le passage en italiques a été ajouté par l'amendement de septembre 2002). Avec l'ajout de la dernière partie de la formule, cette exception a été en partie limitée. Néanmoins, des doutes subsistent quant à la nécessité d'une telle exception, dans la mesure où l'octroi d'un paiement, etc., ne pourrait pas être considéré comme un pot-de-vin s'il était obtenu par le biais de l'infraction de chantage (qui implique la sollicitation illégale de sommes d'argent etc. sous la

menace de préjudice physique, etc.) puisque il n'y aurait pas d'intention de corruption. La question se pose donc de savoir si la disposition porte sur une notion plus large que le « chantage » dans son sens habituel et si, dans la pratique, cela pourrait ouvrir une brèche dans la mise en œuvre de la Convention. En réponse aux préoccupations exprimées par les examinateurs principaux, les autorités bulgares ont expliqué que cette exception pour chantage ne s'applique pas à la corruption active d'un agent public étranger, parce que le terme « agent public » au sens de l'article 306 ne couvre que les agents publics nationaux. On ne sait cependant toujours pas précisément si, dans la pratique, l'interprétation préconisée par le ministère de la Justice serait suivie par les tribunaux, puisque la Bulgarie n'a pas encore procédé à des poursuites dans de telles situations.

### *Commentaire*

*Les examinateurs principaux félicitent les autorités bulgares pour leurs efforts en vue de rendre les éléments de l'infraction de corruption d'agent public étranger conformes aux normes prévues par la Convention, notamment en ce qui concerne la suppression de certaines exemptions de sanction et l'élargissement du champ de l'infraction au regard du fait d'offrir ou de promettre un pot-de-vin, des avantages non pécuniaires et immatériels ainsi que de la définition de l'agent public étranger. Les examinateurs principaux recommandent aux autorités bulgares de prévoir des actions de sensibilisation et de formation dans les meilleurs délais sur les questions mises en évidence précédemment. Les examinateurs principaux recommandent en outre aux autorités bulgares d'envisager de diffuser des instructions explicites ou d'utiliser d'autres moyens, notamment pour faire savoir par ailleurs que l'exception de chantage ne s'applique pas à l'infraction de corruption étrangère. En ce qui concerne la corruption d'un agent public par un intermédiaire, les examinateurs principaux ont la conviction que le législateur avait l'intention de couvrir cette forme de corruption. Toutefois, faute d'exemples à l'appui tirés de la jurisprudence concernant la corruption nationale, ils recommandent de suivre la question afin de vérifier si la loi est suffisamment claire pour pouvoir être concrètement appliquée à des cas dans lesquels l'avantage est destiné à un tiers.*

### c) *L'infraction de blanchiment de capitaux*

Seize cas de soupçons de blanchiment de capitaux avaient fait l'objet d'une enquête par le Service national d'enquête au moment de la mission sur place, dont quatre étaient sur le point d'être achevées pour transmission du dossier au Parquet. En 2002, plus de 150 enquêtes préliminaires concernant des soupçons de blanchiment de capitaux avaient été entreprises. Aucun exemple n'a été fourni sur des affaires ayant fait l'objet de poursuites dans lesquelles des salariés ou des responsables d'institutions financières avaient contribué au blanchiment de capitaux.

L'infraction de blanchiment de capitaux prévue par l'article 253 du Code pénal s'applique à la conclusion de « transactions financières, au moyen de capitaux ou de biens ». Les examinateurs principaux ont exprimé leur crainte que cette formulation puisse être interprétée de façon étroite, ouvrant la porte à une échappatoire pour des formes de blanchiment de capitaux qui ne pourraient pas entrer précisément dans cette définition (par exemple, la dissimulation de fonds dans un coffre, le transfert d'espèces en dehors du pays ou tout autre mode de dissimulation de fonds ou de biens qui n'implique pas la réalisation d'une transaction entre deux ou plusieurs personnes). Le représentant du ministère de la Justice lors de la mission sur place a assuré aux examinateurs principaux que cette formulation de l'article 253 couvre toutes les formes de blanchiment de capitaux et expliqué que des saisies d'argent placés dans des coffres avaient été réalisées, bien qu'il n'y ait pas eu de poursuites ultérieures pour blanchiment de capitaux.

Bien que, selon le GAFI, l'article 253 ne s'applique pas expressément au blanchiment du produit par l'auteur du crime lui-même, les autorités bulgares affirment qu'une personne peut être condamnée à la fois pour l'infraction principale et pour les faits de blanchiment de capitaux. Le GAFI a indiqué qu'il convenait d'envisager des amendements pour clarifier ce point. Pour le GAFI, l'interprétation stricte par certains milieux de la nécessité d'une condamnation au titre de l'infraction principale avant que la procédure puisse être engagée pour blanchiment de capitaux pose également un problème, le GAFI estimant qu'il s'agit d'un obstacle potentiel majeur à l'efficacité globale de l'infraction. Les représentants du Parquet présents lors de la mission sur place ont indiqué que la condamnation au titre de l'infraction principale n'était pas nécessaire, mais qu'il doit y avoir des preuves solides que l'opération en question implique le produit d'une infraction pénale. Ils ont évoqué l'exemple d'une récente affaire portée devant les tribunaux de Sofia qui impliquait un groupe de ressortissants étrangers arrêtés pour transporter sur eux des millions de dollars à l'aéroport de la capitale. Le procès pour blanchiment de capitaux est en cours nonobstant l'absence de condamnation pour l'infraction principale dans la juridiction étrangère.

L'article 253 du Code pénal n'attribue pas la qualification pénale au blanchiment de capitaux par négligence ou imprudence ; il n'y a d'infraction pénale que si la personne concluant la transaction financière « sait ou a des raisons de supposer » que les fonds ou les biens ont été acquis par des moyens criminels. Actuellement, les entités ou personnes ayant l'obligation de faire des déclarations aux termes de la Loi sur le blanchiment dont le non-respect de ladite obligation revient à du blanchiment de capitaux par négligence ou imprudence ne sont passibles que de sanctions administratives aux termes de l'article 23 de la Loi sur le blanchiment. Les entités ou personnes qui ne sont pas soumises à cette même obligation, mais qui commettent des actes de blanchiment de capitaux par négligence ou imprudence n'encourent actuellement aucune sanction, qu'elle soit administrative ou pénale. Les autorités bulgares ont indiqué qu'un projet d'amendement avait été soumis au parlement en vue d'attribuer la qualification pénale au blanchiment par négligence, passible d'une peine maximale de prison de 3 ans et d'une amende de 5 000 leva (2 550 €) à 10 000 leva (5 100 €).

### ***Commentaire***

***Les examinateurs principaux se félicitent des assurances données par les autorités bulgares que l'infraction de blanchiment de capitaux aux termes de l'article 253 du Code pénal s'applique à toutes les formes de blanchiment de capitaux et que sa formulation n'exclut pas par exemple la dissimulation de biens dans un coffre ou le transport d'espèces hors de Bulgarie. Les examinateurs principaux soutiennent la recommandation faite par le GAFI aux autorités bulgares d'amender le Code pénal pour stipuler explicitement que l'article 253 s'applique au blanchiment du produit de l'infraction par son auteur lui-même. Ils saluent le fait que des poursuites pour blanchiment de capitaux aient été entreprises dans une affaire en l'absence de condamnation pour l'infraction principale. En outre, les examinateurs principaux saluent l'initiative visant à établir une infraction de blanchiment de capitaux par négligence et appellent les autorités bulgares à l'inscrire dès que possible dans la loi.***

#### ***d) Fonctionnement des principaux organismes chargés de faire respecter la loi***

##### ***(i) Autorités chargées des enquêtes et des poursuites***

Plusieurs autorités ont la responsabilité de l'enquête dans les affaires de corruption étrangère en Bulgarie. Les magistrats instructeurs, la police et le Parquet ont tous des pouvoirs d'enquête. La répartition des catégories de dossiers criminels entre la police et les services d'enquête est régie par le Code de procédure pénale. La police traite quelque 70 % du total des infractions pénales et seuls les dossiers plus complexes et plus importants sont confiés aux services d'enquête. Le Service national d'enquête (SNE) est compétent pour les infractions pénales commises par des Bulgares à l'étranger. Dans le cadre du Service

national de lutte contre la criminalité organisée (SNLCO), il existe une unité spécialisée dans la lutte contre la corruption dont les ressources ont été portées en novembre 2001 à 22 personnes. Actuellement, 80 % des dossiers traités par le SNLCO sont déférés devant les tribunaux. Les services du Parquet comportent une unité spécialisée qui coordonne et supervise le traitement des affaires de corruption. Ni la police, ni les enquêteurs, ni les procureurs ne disposent d'une section spécialement désignée à cet effet ayant la responsabilité exclusive de centraliser toutes les affaires de corruption.

La police est tenue de transmettre au Parquet et aux magistrats instructeurs les informations collectées sur les infractions pénales. Le Parquet peut charger la police de procéder à une inspection préliminaire consistant à collecter et vérifier certaines informations et il peut aussi ordonner à la police ou aux enquêteurs d'effectuer certaines procédures spécifiques dans le cadre d'une enquête ou de collecter certains éléments spécifiques de preuve. C'est le procureur qui décide, sur la base des éléments de preuve réunis sur quelle infraction éventuelle portera la mise en accusation. Sinon, les services d'enquête disposent d'une large autonomie pour décider du moment d'ouvrir ou de clore une enquête. Des équipes communes d'officiers de police, de magistrats instructeurs et de procureurs sont mises en place pour enquêter sur des affaires graves concernant des faits de corruption.

Le représentant du SNE a indiqué à l'équipe d'examen que son service bénéficiait d'une très bonne coopération au jour le jour avec les procureurs. Le représentant du SNLCO estime que, sur le terrain, la duplication des enquêtes était pratiquement impossible. Sur le plan formel en revanche, la coopération entre la police, les enquêteurs et les procureurs est plus régie par le Code de procédure pénale que par des instructions internes. Or, le code passe généralement pour être excessivement formel et mal adapté à cet effet, car il ne laisse pas beaucoup de marge de manœuvre pour que les spécialistes exercent leur faculté d'appréciation sur le terrain. Il est apparu aux examinateurs principaux que son application rigide risquait d'aboutir à des doubles emplois ou des répétitions, notamment lorsque des manquements mineurs à la procédure doivent être rectifiés pour que l'examen du dossier puisse se poursuivre (voir plus loin).

Les procureurs rencontrés ont évoqué des difficultés pour déterminer les sources de retard dans le système et la nécessité de réformer les procédures de gestion des affaires. D'après leurs commentaires, les criminels savent de mieux en mieux utiliser la procédure afin de tirer parti des retards et autres lacunes du système de répression. Il faut en outre admettre que des accusations de corruption ont été formulées à l'encontre de la police comme des procureurs en Bulgarie, ce qui pourrait porter préjudice à l'intégrité et l'efficacité des efforts consentis pour faire respecter la loi.

## *(ii) Techniques spéciales d'enquête*

### *Généralités*

Le cadre juridique des enquêtes sur les infractions prévoit de nombreux instruments utiles pour les enquêtes et poursuites dans des affaires d'infraction de corruption étrangère et de blanchiment de capitaux. Conformément au Code de procédure pénale et à la Loi de 1997 relative aux moyens spéciaux d'enquête, les mesures suivantes peuvent être employées dans des enquêtes sur des affaires de corruption, y compris de corruption d'agents publics étrangers : l'enregistrement électronique de conversations (« écoutes à distance ») dans des lieux privés ou publics, les écoutes téléphoniques et l'interception d'autres communications (à savoir courrier postal, télécopies, courrier électronique), la vidéosurveillance, l'observation, la livraison contrôlée, les informateurs anonymes et les perquisitions. Toutefois, les autorités bulgares n'ont pas donné d'exemples d'application de ces mesures pour des enquêtes dans des affaires de corruption.

Ces mesures sont appliquées lorsque le tribunal approuve leur utilisation dans une affaire particulière sur demande de la police ou du Parquet. Après avoir obtenu l'accord du tribunal, il faut également obtenir une autorisation du ministère de l'Intérieur. Un représentant du ministère de l'Intérieur a expliqué que même si les tribunaux sont tenus de rendre un arrêt concernant une demande de mise en œuvre d'une technique spéciale d'enquête dans les 24 heures, ils peuvent prendre jusqu'à un mois pour se décider. Les examinateurs principaux craignent que des affaires soient perdues en raison de ce délai et ils estiment qu'il importe que des mesures préventives, comme le gel temporaire des comptes bancaires, puissent être prises dans l'intérim.

Conformément à son mandat, le BRF procède à l'analyse des renseignements financiers et ne se livre pas à des opérations d'enquête de nature à faire intervenir des techniques spéciales d'enquête. Les examinateurs principaux en sont venus à penser lors de la mission sur place que le BRF n'a pas les ressources convenables pour entreprendre des analyses financières complexes.<sup>29</sup>

#### *Accès aux renseignements bancaires et levée du secret bancaire*

En ce qui concerne l'accès aux renseignements bancaires, les autorités bulgares ont expliqué lors de la mission sur place que, conformément à l'article 52(4) de la Loi bancaire, les banques peuvent normalement donner des informations sur les opérations et les soldes des comptes des différents clients<sup>30</sup> à toutes les autres autorités uniquement avec l'accord des clients ou sur un arrêt d'un tribunal.<sup>31</sup> Le même article permet cependant une exception dans le cas du BRF, qui peut obtenir l'accès à ces informations sur demande, au cours de ses enquêtes sur des affaires de blanchiment de capitaux. En ce qui concerne les renseignements bancaires en possession du BRF, lorsque ce dernier déclare une opération suspecte de blanchiment de capitaux au Parquet, il n'est autorisé qu'à communiquer des données préliminaires (à savoir le nom de la société concernée, le montant de la transaction, la date des mouvements d'argent, le numéro de compte bancaire et les motifs de soupçon). Il appartient alors au Parquet de décider s'il convient de demander au tribunal la levée du secret bancaire. Lors de la mission sur place, l'équipe d'examen n'a cependant obtenu aucune information sur des affaires dans lesquelles les autorités ont demandé à avoir accès aux pièces bancaires détenues par une institution financière en vue d'obtenir des informations, de procéder à une perquisition ou une saisie ou de geler des biens en lien avec des faits de corruption d'agents publics étrangers.

Un obstacle important auquel se heurtent fréquemment d'autres organismes chargés d'enquêtes sur des affaires financières réside dans les délais subis lorsqu'ils demandent à un tribunal de rendre un arrêt de levée du secret bancaire. Un représentant du ministère de l'Intérieur a déclaré aux examinateurs principaux que les tribunaux ne respectent aucun des délais prescrits par la loi. Les représentants du Service national d'enquête (SNE) ont en outre indiqué que la Loi bancaire prévoit un délai de 24 heures dans lequel les tribunaux doivent décider s'il convient de lever le secret bancaire, alors qu'il faut généralement une semaine pour qu'ils rendent leur décision. Le représentant de l'une des autorités a déclaré que la décision du tribunal à cet égard est sans appel, alors qu'un autre pensait qu'un appel était possible, mais au prix d'une procédure très laborieuse. Selon ce dernier, les délais nécessaires pour obtenir la levée du secret bancaire remettent en cause le résultat des enquêtes. Ils estiment que les tribunaux demandent de plus en plus de compléments d'information, ce qui prolonge le processus de décision, avec

---

29. Ce manque de ressources a également été évoqué par le GAFI dans son rapport annuel (1999-2000).

30. Le ministère de la Justice a indiqué que lorsque des sociétés sont détenues à 50 % au moins par l'État (ou une collectivité locale), il n'est pas nécessaire d'obtenir un arrêt d'un tribunal pour la levée du secret bancaire. Il suffit alors que l'autorité compétente intervenant en amont du tribunal (par exemple le Service national d'enquête ou la police) transmette la demande par écrit à la banque.

31. Les juges des tribunaux régionaux président aux décisions concernant la levée du secret bancaire.

pour résultat final que la levée du secret bancaire s'avère en fin de compte sans objet. Des représentants du Parquet ont déclaré que les tribunaux rendent leur arrêt sur l'opportunité de la levée du secret bancaire sous 3 jours. Ils ont en outre déclaré qu'en attendant l'arrêt du tribunal, il est possible de bloquer le compte bancaire en question, sous réserve d'une confirmation par le tribunal. Si le tribunal ne rend pas son arrêt dans le délai prescrit, la banque est tenue de débloquer le compte.

### *Commentaire*

*Les examinateurs principaux pensent que les autorités bulgares disposent d'une large panoplie de techniques spéciales d'enquête et encouragent les autorités bulgares intervenant avant la saisine du tribunal à les utiliser dans toute la mesure du possible pour enquêter et engager des poursuites dans les affaires de corruption étrangère. Ils recommandent aux autorités bulgares de réviser les délais dans lesquels les tribunaux doivent approuver le recours à ces techniques de façon à éviter que des affaires ne soient perdues en raison de ces délais et à pouvoir prendre des mesures en attendant l'arrêt du tribunal.*

*En outre, les examinateurs principaux sont préoccupés par les délais dans lesquelles les tribunaux rendent leurs arrêts de levée du secret bancaire et ils pensent qu'ils pourraient constituer un obstacle majeur aux enquêtes sur les infractions de corruption d'agents publics étrangers.. Ils recommandent donc aux autorités bulgares de réexamine les règles applicables et leurs modalités actuelles d'application, en vue de déterminer si un accroissement des ressources est nécessaire et si le processus de levée du secret bancaire ne recèle pas d'obstacles procéduraux inutiles.*

#### (iii) *Coordination, coopération et échange de renseignements*

Comme un certain nombre d'organismes interviennent dans la détection de l'infraction de corruption d'agent public étranger, ainsi que dans les enquêtes et poursuites correspondantes, la coopération entre elles est essentielle. Dans l'ensemble, il semble que la coopération sur le terrain au jour le jour soit très étroite entre les organismes les plus récents – notamment le Bureau de renseignements financiers, le Service national de lutte contre la criminalité organisée et le Service national d'enquête qui a été récemment rétabli.– qui ont des domaines spécialisés de responsabilité et des rôles clairement définis. L'Office national des comptes a également exprimé sa satisfaction quant à son expérience de coopération avec le pouvoir judiciaire ainsi qu'avec l'Agence publique de contrôle financier interne. Les examinateurs ont pu savoir que c'était surtout l'échange de renseignements qui fonctionnait bien. La mise en place du Système d'information unifié, auquel tous les organismes chargés de faire appliquer la loi auront accès au niveau qu'il convient, permettra d'établir cette coopération sur des bases plus saines et contribuera à l'efficacité de la gestion des affaires et à l'échange de renseignements. L'échange de renseignements entre les autorités nationales sur les activités de lutte contre la corruption en lien avec la Convention fait partie du Plan d'action de la Bulgarie.

Au sein des grands organismes, les fonctionnaires transmettent régulièrement des renseignements sur des soupçons de corruption au Parquet, comme ils sont tenus de le faire de par la loi. L'efficacité de cette source de déclaration en ce qui concerne la corruption étrangère dépend du niveau de connaissance de l'infraction. On a pu mentionner à diverses occasions que l'information ne remonte pas à l'initiateur de la communication de renseignements sur ce qu'il est advenu de l'affaire. La possibilité d'une recherche informatisée plus précise devrait faciliter ce retour d'information à l'avenir.

Par suite d'amendements récents au Code de procédure pénale, les renseignements ou les accusations concernant des soupçons d'infractions émanant du grand public peuvent être transmis à toute unité des services de police ainsi qu'aux procureurs eux-mêmes. Les procureurs interrogés sont convaincus

que, dans les affaires de corruption étrangère, comme dans d'autres affaires complexes ou sensibles, les procureurs devraient être seuls à avoir la responsabilité de diriger l'enquête. Ils ont souligné qu'une forte proportion des procédures avant jugement sont actuellement traitées par des officiers de police qui n'ont pas les compétences spécialisées nécessaires et il y a un risque considérable que toute l'enquête soit remise en cause si les procédures convenables ne sont pas respectées d'emblée. Ce point de vue est repris à leur compte par de hauts magistrats qui estiment que les procureurs devraient être plus étroitement impliqués dans la surveillance des poursuites et pourraient bénéficier d'une plus grande expérience du travail en équipe avec les enquêteurs. Les procureurs comme les juges ont semblé partager la crainte de l'équipe d'examen que trop d'affaires ne soient renvoyées par les juges en raison d'erreurs de procédure, ce qui ajoute à la charge de travail déjà considérable du Parquet. Cette charge de travail actuel du Parquet provoque des retards dans le traitement des accusations et la préparation des dossiers en vue de leur jugement.

### *Commentaire*

***De l'avis des examinateurs principaux, la Bulgarie devrait envisager de rationaliser et de simplifier les mécanismes en place pour les enquêtes et poursuites dans les affaires de corruption étrangère, en précisant les rôles respectifs des différents organismes concernés. Le contrôle des enquêtes sur les faits de corruption étrangère doit être aussi centralisé que possible entre les mains de ceux qui disposent des compétences spécialisées. Il convient à cet effet d'envisager de renforcer les capacités, les compétences et les ressources des services du Parquet.***

#### *iv) Fonctionnement des instances judiciaires*

L'existence d'un pouvoir judiciaire indépendant, fort et respecté est un préalable absolu pour la réussite du programme de mesures de lutte contre la corruption de la Bulgarie, notamment ses efforts pour mettre en œuvre la Convention. Le pouvoir judiciaire constitue le soubassement institutionnel de tout système reposant sur un État de droit et fonctionnant en conformité avec cet État de droit. Même si entrer dans le débat général de la réforme judiciaire en Bulgarie va au-delà du cadre du présent rapport<sup>32</sup>, il convient dans le même temps d'examiner les évolutions récentes dans ce domaine en raison de leur pertinence directe pour l'efficacité du cadre juridique et institutionnel de mise en œuvre de la loi relative à la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers.

### *Généralités*

On admet généralement que le pouvoir judiciaire en Bulgarie connaît un sous-effectif, qu'il manque parfois d'indépendance et que les critères de nomination et de promotion des juges par le passé n'ont pas toujours été objectifs. Les salaires des juges sont inadaptés, comme leur formation. Les conditions de travail, les ressources et les systèmes de gestion des dossiers sont archaïques. Les dossiers s'accumulent, ce qui donne lieu à des retards qui peuvent parfois être graves et ce qui peut porter préjudice à l'effet dissuasif du droit pénal. En outre, il existe un sentiment profond que la corruption est répandue dans le pouvoir judiciaire. Selon un sondage de Gallup en 1997, les deux tiers des Bulgares ne font pas confiance au pouvoir judiciaire.<sup>33</sup> Plus récemment, les indices de corruption du Centre d'étude de la démocratie de mars 2001 ont indiqué que 22 % des Bulgares considèrent que « l'inefficacité du système judiciaire est un facteur de diffusion de la corruption en Bulgarie ». L'absence de crédibilité institutionnelle du pouvoir judiciaire est encore accentuée par l'ampleur des immunités dont jouissent ses membres.

---

32. Voir à ce propos, « Judicial Independence in Bulgaria », Open Society Institute, 2001.

33. « Bulgaria: Freedom in the World Ratings, 1989-1998 ».

## *L'immunité judiciaire vis-à-vis des poursuites*

L'immunité vis-à-vis des poursuites dont jouissent les membres du pouvoir judiciaire aux termes de l'article 132 de la Constitution bulgare pourrait faire obstacle à l'efficacité des poursuites à l'encontre de l'infraction de corruption d'agent public étranger.<sup>34</sup> Premièrement, les membres du pouvoir judiciaire sont à l'abri des poursuites pour les infractions de corruption qu'ils commettent eux-mêmes à moins que le Conseil judiciaire supérieur (CJS) ne lève cette immunité. Deuxièmement, le niveau actuel de l'immunité porte préjudice à la crédibilité et l'autorité du pouvoir judiciaire (qui comprend en Bulgarie les juges, les procureurs et les magistrats instructeurs) en tant qu'institution. Les enquêtes dans les affaires de corruption sont souvent laborieuses, complexes et difficiles et dépendent à tous les stades d'un pouvoir judiciaire sur lequel on puisse compter pour agir avec impartialité et autorité.

Aux termes de la Loi relative à l'organisation du système judiciaire, l'immunité peut être levée en lien avec des enquêtes portant sur toute infraction donnant obligatoirement lieu à des poursuites. Pour arrêter une personne bénéficiant de l'immunité en cas d'infraction pénale grave passible d'une peine de prison de plus de 5 ans (catégorie qui recouvrirait l'infraction de corruption étrangère), il faut obtenir l'accord des deux tiers des membres du Conseil judiciaire supérieur. Une demande de levée d'immunité doit être soumise au CJS par le Procureur général. Cette obligation reste en vigueur par suite du récent arrêt de la Cour constitutionnelle jugeant anticonstitutionnel l'amendement stipulant qu'une demande pouvait également être déposée par un cinquième des membres du Conseil judiciaire supérieur<sup>35</sup>. La demande est examinée à huis clos (la décision étant prise à bulletin secret), bien que la décision soit rendue publique. Les demandes de levée de l'immunité de membres du pouvoir judiciaire sont rares en Bulgarie. Le processus lui-même rend difficile un arrêt de levée d'immunité. Dans certains cas, le déploiement de techniques spéciales d'enquête peut être nécessaire pour obtenir la preuve décisive permettant de fonder la demande de levée de l'immunité. Selon les autorités avec lesquelles cette question a été abordée lors de la mission sur place, il y a une controverse permanente pour savoir si le recours à de telles techniques lors du stade initial de l'enquête est permis, et la pratique en la matière est variable.

Les examinateurs pensent qu'un système reposant sur une immunité fonctionnelle – à savoir une immunité ne portant que sur les actes effectués dans l'exercice des fonctions du juge – suffirait à garantir l'indépendance des membres du pouvoir judiciaire et à les protéger contre des mesures de rétorsion sous forme de poursuites non fondées et malveillantes (par exemple, pour insulte) en lien avec l'exercice de leurs fonctions. Les procureurs et juges rencontrés lors de la mission sur place estiment que l'immunité fonctionnelle suffirait à protéger leur indépendance.

Il est également rare et difficile de révoquer ou de remplacer des juges et ce, pratiquement indépendamment de leurs résultats. Une fois nommés par le Conseil judiciaire supérieur (CJS) qui compte 25 membres, et après 3 ans de services, les juges ne peuvent pas être révoqués sauf dans certaines circonstances précises. Cette disposition a souvent été mentionnée comme une entrave à la mise en œuvre efficace du droit.<sup>36</sup> En ce qui concerne la nomination des juges, les récents amendements apportés à la loi relative au système judiciaire établissent le principe de la concurrence, la formation obligatoire des nouveaux juges pendant un an, une période d'essai et des évaluations dans tous les domaines touchant à la promotion. Les examinateurs principaux considèrent que le renforcement des normes de nomination et de

---

34. Les membres de l'Assemblée nationale, le président et le vice-président bénéficient de la même immunité.

35. Le Conseil judiciaire supérieur comprend des juges, des procureurs, des magistrats instructeurs, des membres nommés par le parlement, le président de la Cour suprême administrative et le président de la Cour suprême de cassation.

36. *Bulgaria: Country Reports on Human Rights Practices—2001* (Département d'État des États-Unis).

formation des juges est extrêmement important, notamment eu égard à l'immunité considérable dont ils continuent de bénéficier.

### *Commentaire*

***Dans le cadre fixé par les principes constitutionnels de la Bulgarie, les examinateurs principaux seraient très favorables à un réexamen du régime de l'immunité judiciaire afin de veiller à ce qu'il ne porte pas préjudice à l'efficacité des enquêtes, des poursuites et des jugements des affaires de corruption étrangère. Ils notent à cet égard que les procureurs et juges rencontrés lors de la mission sur place estiment qu'une immunité limitée aux actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires ('immunité fonctionnelle') suffirait à préserver leur indépendance. Les examinateurs principaux craignent que les règles relatives à la formulation de demandes de levée d'immunité n'aient pas été appliquées de façon cohérente, notamment en ce qui concerne la possibilité de recourir à des techniques spéciales lors de l'enquête préliminaire.***

***En outre, il est essentiel que lorsque des membres du pouvoir judiciaire bénéficient d'immunités vis-à-vis des poursuites, les normes professionnelles et éthiques les plus rigoureuses soient établies et appliquées et que les juges qui ne respectent pas ces normes soient révoqués. Ils recommandent en conséquence aux autorités bulgares de réexaminer les règles en la matière de façon que les juges, qu'ils soient nouveaux ou en poste, soient tenus de respecter les normes de conduite les plus élevées à tous les niveaux.***

### *Amendements à la Loi relative à l'organisation du système judiciaire*

Dans le cadre des vastes réformes des institutions publiques de la Bulgarie, des amendements à la Loi relative à l'organisation du système judiciaire ont été déposés au parlement en mai 2002 à l'initiative du Conseil des ministres et ont été adoptés par l'Assemblée nationale le 17 juillet 2002.

Ces amendements prévoient un certain nombre de mesures destinées à traiter le problème de la corruption du pouvoir judiciaire, comme l'introduction de l'obligation pour les magistrats de tous niveaux de déclarer leur revenu et leur patrimoine, la simplification de la procédure de levée de l'immunité de poursuites dont bénéficient les juges, les procureurs et les magistrats instructeurs, la possibilité de levée de l'immunité en cas de « crime grave » à la demande d'un cinquième des membres du Conseil judiciaire supérieur, l'introduction du principe de concurrence pour les magistrats nouvellement nommés, la création d'un institut de formation professionnelle des magistrats et des auxiliaires de justice, la mise en place d'un Système unifié d'information pour la lutte contre la criminalité (SUILC) par l'Assemblée nationale et les divers ministères de façon à assurer la coopération pour la lutte contre la criminalité par le biais d'échanges de renseignements et de données, des informations résumées sur l'évolution des procédures pénales et l'application des jugements, etc, en collaboration avec l'Institut national de la statistique qui doit assurer le traitement statistique des données, enfin l'établissement au sein du Service national d'enquête de directions spécialisées chargées d'enquêter sur des affaires d'une très grande complexité factuelle et juridique, sur des crimes commis à l'étranger, des demandes d'entraide judiciaire, etc.

Parmi les autres dispositions prévues, on retiendra les suivantes : le renforcement de la responsabilité des tribunaux, l'obligation pour le ministre de la Justice de rendre compte des activités du pouvoir judiciaire au Conseil judiciaire supérieur et de rendre compte à l'Assemblée nationale de l'état, des structures et de la dynamique de la criminalité, en indiquant les mesures prises, le renforcement de la responsabilité des procureurs, en demandant au Procureur général de rendre compte des activités du Parquet au ministre de la Justice, enfin la formation des juges et procureurs de rang inférieur ainsi que l'augmentation des qualifications des juges, des magistrats instructeurs et des procureurs.

Les examinateurs principaux ont été informés lors de la mission sur place qu'en septembre 2002, la Cour suprême de cassation avait soumis ces amendements à la Cour constitutionnelle afin de se prononcer sur la constitutionnalité de l'ensemble des amendements. La Cour constitutionnelle a ordonné que les amendements ne soient pas mis en application avant qu'elle ne se soit prononcée et, dans son arrêt du 16 décembre 2002, plusieurs dispositions, dont les suivantes, ont été jugées non conformes à la Constitution : l'amendement concernant la simplification de la procédure de levée de l'immunité de poursuites pour les membres du pouvoir judiciaire, l'amendement plaçant l'Institut judiciaire national chargé de former les magistrats sous la tutelle du ministre de la Justice, les amendements demandant au ministre de la Justice de soumettre un rapport annuel sur les activités du pouvoir judiciaire au parlement et demandant au Procureur général d'établir et de soumettre un rapport analogue sur les activités du Parquet, enfin les amendements touchant à la procédure de nomination des magistrats.

Les amendements concernant la mise en place d'un Système unifié d'information pour la lutte contre la criminalité et l'introduction de l'obligation pour les magistrats de tous niveaux de déclarer leur revenu et leur patrimoine n'ont pas été rejetés par la Cour constitutionnelle. En outre, la Cour a déclaré que le Conseil judiciaire supérieur était doté de l'autorité constitutionnelle lui permettant d'approuver les codes de déontologie des magistrats, mais pas ceux du personnel judiciaire. La décision n'a pas été prise à l'unanimité, trois membres de la Cour ayant exprimé un avis différent.

v) *Pratique de renvoi des dossiers devant les autorités en amont du procès*

Bien qu'il y ait déjà eu une vaste refonte du Code de procédure pénale, les autorités du Parquet et des tribunaux ont souvent le sentiment que ce code demeure dans l'ensemble excessivement lourd. Le gouvernement bulgare lui-même a estimé que des « procédures dépassées » constituaient l'un des points faibles de l'infrastructure judiciaire dans le cadre de la Stratégie de réforme du pouvoir judiciaire bulgare. De fait, la plupart des dossiers sont renvoyés aux autorités en amont du procès au motif qu'ils sont entachés d'erreurs de procédure.<sup>37</sup> La raison donnée pour expliquer cette pratique est que, dans la plupart des cas, les droits de la défense n'ont pas été respectés au stade de l'enquête préliminaire, par exemple, pour n'avoir pas informé le prévenu de certains actes de procédure ou pour avoir commis des irrégularités lors des perquisitions et des saisies. De l'avis des juges que l'équipe d'examen a rencontrés lors de la mission sur place, ces manquements sont normalement le fait des autorités chargées des enquêtes ou de la police et sont imputables à l'absence de contrôle par le Parquet ainsi qu'à l'ampleur de la paperasserie exigée. Plus précisément, la police n'a pas de pratique établie de travail en équipe avec les autorités chargées des enquêtes et, pour cette raison, les juges estiment qu'il serait utile d'organiser des formations et des séminaires conjoints pour la police et les autorités chargées des enquêtes sur des questions comme la collecte de preuves, afin d'éviter de tels problèmes à l'avenir.

Une évolution encourageante réside néanmoins dans la décision interprétative de la Cour suprême de cassation du 7 octobre 2002 concernant les situations dans lesquelles les juges sont fondés à renvoyer des dossiers aux autorités en amont du procès. La Cour a sensiblement limité les motifs de renvoi des dossiers, les réservant aux situations dans lesquelles « des manquements substantiels aux règles procédurales » ont été commis qui ont conduit à « des restrictions des droits procéduraux de la personne accusée, des plaignants civils, des parties civiles et des avocats de la défense ». La Cour a indiqué qu'il y aurait de tels manquements, par exemple lorsqu'il « n'y a pas eu présentation des charges retenues » ou lorsque « l'instance concernée n'a pas la compétence pour procéder à certains actes ». Selon des représentants du Service national d'enquête, depuis que la Cour a rendu son arrêt, la tendance au renvoi des dossiers a diminué.

---

37. Des représentants du Service national d'enquête ont indiqué que moins de 1 % des dossiers renvoyés aux autorités intervenant en amont du tribunal finissaient par être abandonnés.

## *Commentaire*

*Les examinateurs principaux félicitent les autorités bulgares pour les mesures de grande ampleur qu'elles ont commencé à mettre en place dans le cadre de leur Stratégie de réforme du pouvoir judiciaire bulgare. Ils se réjouissent des indications montrant que la tendance des tribunaux à renvoyer les dossiers aux autorités en amont du procès a diminué depuis la décision interprétative de la Cour suprême de cassation du 7 octobre 2002.*

### *vi) Suivi global des efforts de mise en œuvre*

Le gouvernement bulgare est très conscient de la nécessité de coordonner les différentes initiatives de lutte contre la corruption qu'il a lancées et d'établir une coopération efficace entre les organismes concernés. L'un des principaux objectifs affichés par la Stratégie nationale de lutte contre la corruption adoptée en octobre 2001 consiste à réunir des conditions juridiques et institutionnelles communes pour faire reculer la corruption. Un autre objectif consiste à instaurer une coopération entre les institutions gouvernementales, les organisations non gouvernementales et les médias. L'évaluation de l'efficacité générale des mesures prises à cet effet n'entre pas dans le cadre du présent rapport. Il est néanmoins essentiel qu'il y ait un certain contrôle d'ensemble de la mise en œuvre de la nouvelle législation sur la corruption étrangère par les différents organismes concernés. La Bulgarie a été critiquée par le passé pour ne pas accorder suffisamment d'attention au suivi de l'application et de la mise en œuvre des nouvelles lois après leur promulgation.<sup>38</sup>

Dans le contexte plus général des efforts de lutte contre la corruption de la Bulgarie, les examinateurs principaux ont pris note de la création de la Commission de coordination des activités de lutte contre la corruption mise en place en février 2002. Elle est placée sous la présidence du ministre de la Justice et elle est directement responsable devant le Conseil des ministres ; elle se compose de représentants de haut niveau de l'ensemble des grands ministères et organismes publics intervenant dans la lutte contre la corruption. Elle est assistée par un Secrétariat, actuellement composé de quatre personnes, travaillant au ministère de la Justice. Sa priorité affichée consiste à coordonner et suivre les activités de tous les organismes ayant des responsabilités spécifiques aux termes du Plan d'action anti-corruption. Elle soumet des rapports réguliers au Premier ministre, faisant la synthèse des réalisations et formulant le cas échéant des propositions et recommandations de nouvelles initiatives. En ce qui concerne la mise en œuvre des obligations de la Bulgarie aux termes de la Convention, le représentant de la Commission de coordination a indiqué que son rôle consistait à veiller à ce que la législation se conforme aux normes internationales. La mise en œuvre concrète des lois relatives à la lutte contre la corruption étrangère ne constitue pas, a-t-il admis, une « préoccupation majeure ».

Bien qu'il n'ait jamais été prévu que la Commission de coordination se comporte comme un organisme d'enquête supplémentaire, elle reçoit, en vertu de son statut et de sa composition, de nombreuses allégations et « tuyaux » de personnes concernant non seulement des soupçons de corruption, mais aussi sur d'autres infractions comme la fraude fiscale. Même si l'examen de ces allégations sort formellement de son champ de compétence, la Commission de coordination est attentive à la sensibilité croissante de l'opinion à la corruption et ne refusera jamais dans la pratique d'étudier une allégation, bien qu'elle assume ce rôle avec réticence. Elle procède donc à une première étude et transmet le dossier aux autorités concernées en vue d'une déclaration. Si l'allégation paraît fondée, le dossier est transmis aux autorités chargées des enquêtes ou des poursuites.

---

38. Rapport régulier de la Commission européenne sur l'état d'avancement de la candidature d'adhésion à l'Union européenne, 2001.

## *Commentaire*

*De l'avis des examinateurs principaux, la Bulgarie devrait se doter d'un mécanisme centralisé d'examen et d'évaluation périodiques du travail des différents organismes impliqués dans la lutte contre la corruption étrangère. Ils prennent également note de la mise en place de la Commission de coordination des activités de lutte contre la corruption. S'il apparaît, au fil du temps, qu'une part disproportionnée du temps et des ressources de la Commission est consacrée à la réception et au filtrage des différentes allégations d'infractions, il conviendra d'envisager de détacher cette activité de ses missions essentielles.*

### *e) Entraide judiciaire*

La Bulgarie peut octroyer une entraide judiciaire en matière pénale en lien avec des demandes soumises à la Bulgarie aux termes de conventions bilatérales ou multilatérales ou de dispositions spécifiques. Une Direction de l'entraide judiciaire a été créée par le ministère de la Justice afin d'administrer les demandes étrangères.

La Bulgarie a pour habitude de répondre généralement aux demandes d'entraide judiciaire dans un délai de 3-4 mois (à l'inverse, il faut généralement 4-6 mois à la Bulgarie pour recevoir d'un autre pays une réponse à une demande d'entraide judiciaire), et, dans certains cas, il ne faut pas plus d'un mois à compter de la réception de la demande. Conformément aux traités signés par la Bulgarie, une entraide peut être accordée en l'absence de preuve de double qualification pénale et les autorités bulgares soulignent que cette absence de double qualification pénale ne peut pas être invoquée comme motif de rejet d'une demande d'entraide judiciaire reçue d'une partie à la Convention, même en l'absence de traité. Lorsqu'il n'y a pas de traité applicable, la Bulgarie peut accorder l'entraide judiciaire en vertu du principe de réciprocité. Les autorités bulgares n'ont reçu aucune demande d'entraide judiciaire concernant l'infraction de corruption étrangère depuis l'entrée en vigueur de la Convention en Bulgarie. En outre, elles n'ont reçu aucune demande d'entraide judiciaire concernant l'infraction de blanchiment de capitaux au titre d'une infraction principale de corruption d'agent public étranger.

En principe, la Bulgarie ne peut pas refuser l'octroi d'une entraide judiciaire en invoquant le secret bancaire. Dès lors que la norme correspondante peut être satisfaite, les tribunaux bulgares peuvent ordonner la production des pièces bancaires. Toutefois, à la lumière des délais – déjà évoqués – qui interviennent souvent pour obtenir d'un tribunal une ordonnance de levée du secret bancaire, les demandes d'entraide judiciaire concernant des renseignements bancaires seraient sans doute satisfaites moyennant des délais analogues, sinon plus longs encore, en partie en raison de la nécessité de traduire les demandes en bulgare.

En ce qui concerne les ordonnances étrangères de confiscation, il a été indiqué que la Bulgarie ne peut pas leur donner suite.<sup>39</sup> Les représentants de la Direction de l'entraide judiciaire au ministère de la Justice, que les examinateurs principaux ont rencontrés lors de la mission sur place, ont indiqué vouloir changer cette perception de la situation et ont donné des informations sur un arrêt de la Cour d'appel de Bulgarie en date du 26 juillet 2000, ordonnant la confiscation du produit d'une opération de blanchiment de capitaux (sous forme de véhicules agricoles) à la demande d'un tribunal allemand.

En ce qui concerne le blanchiment de capitaux, l'article 21 de la Loi relative au blanchiment stipule que le Bureau de renseignements financiers (BRF) communiquera les renseignements concernant

---

39. « Confiscation of Proceeds from Crime in South Eastern Europe: Final Project Report 2001 » (La confiscation du produit des crimes dans le sud-est de l'Europe projet de rapport final 2001, Conseil de l'Europe, Division criminalité économique, 22 novembre 2001).

les infractions principales comme les infractions de blanchiment de capitaux aux autorités étrangères par l'intermédiaire des organes du pouvoir judiciaire et du ministère de la Justice, dans le cadre de l'entraide judiciaire. L'habilitation à échanger des renseignements aux termes de cet article ne s'applique qu'aux crimes « ne relevant pas du code pénal bulgare », ce qui signifie, d'après les autorités bulgares, les crimes qui ne relèvent pas du territoire de compétence pénale des autorités bulgares elles-mêmes. En outre, aux termes de l'article 22 de la Loi relative au blanchiment, le BRF peut, sur demande ou de sa propre initiative, communiquer des « renseignements sur des affaires touchant à des soupçons de blanchiment de capitaux » directement aux autorités internationales et étrangères correspondantes. Les autorités bulgares ont confirmé que de tels échanges directs de renseignements avec des services étrangers de renseignements financiers interviennent quotidiennement. Le BRF bulgare est membre du Groupe Egmont des cellules de renseignements financiers (CRF), dont l'un des principaux objectifs est de promouvoir l'échange de renseignements financiers entre les CRF.

### *Commentaire*

*Les examinateurs principaux sont convaincus que la Bulgarie s'est dotée d'un dispositif juridique adéquat pour répondre aux demandes d'entraide judiciaire. Des problèmes peuvent néanmoins se poser pour répondre à des demandes de communication de renseignements bancaires et d'exécution d'ordonnances étrangères de confiscation et, pour cette raison, ils recommandent aux autorités bulgares, lors de l'examen du problème des retards pour donner accès aux renseignements bancaires, de tenir compte des implications pour les demandes d'entraide judiciaire.*

## D. RECOMMANDATIONS

En conclusion, sur la base des observations du Groupe de travail concernant l'application par la Bulgarie de la Convention et de la Recommandation révisée, le Groupe de travail formule les recommandations ci-après à la Bulgarie. En outre, le Groupe de travail recommande qu'un certain nombre de questions fassent l'objet d'un réexamen au fur et à mesure du développement de la jurisprudence.

### a) *Recommandations*

*Recommandations en vue d'assurer l'efficacité des mécanismes de prévention et de détection de la corruption étrangère*

En ce qui concerne les actions de sensibilisation en vue de promouvoir la mise en œuvre de la législation anti-corruption, le Groupe de travail recommande à la Bulgarie :

1. de prendre des mesures de sensibilisation à l'infraction de corruption étrangère auprès des agents des organismes publics susceptibles de jouer un rôle dans la détection et la déclaration des faits de corruption et d'entreprendre des actions concrètes de sensibilisation de l'opinion en vue de former et de conseiller le secteur privé à propos de l'infraction. (Recommandation révisée, article I)
2. de développer le rôle de l'Agence bulgare de promotion du commerce extérieur en matière de sensibilisation et de dissuasion, en envisageant des mesures pour empêcher que des fonds publics ne soient dépensés pour aider ou soutenir officiellement des sociétés impliquées dans des faits de corruption étrangère. (Recommandation révisée, article I)
3. de travailler de façon proactive avec les professionnels comptables et du droit pour des actions de formation et de sensibilisation à l'infraction de corruption étrangère en vue de maximiser les opportunités de prévention et de dissuasion dans les milieux d'affaires. (Recommandation révisée, article I).
4. de tenir des statistiques sur le nombre, les sources et le traitement ultérieur des allégations d'infractions aux lois contre la corruption étrangère et d'étudier des moyens de diffuser publiquement suffisamment d'informations sur les affaires de corruption portées devant les tribunaux, notamment sur les acquittements, les condamnations et les interprétations du droit, de façon à répondre aux besoins des juges, des avocats et des chercheurs, ainsi que des médias et du grand public. (Recommandation révisée, article I).

En ce qui concerne les autres mesures préventives, le Groupe de travail recommande à la Bulgarie :

5. d'encourager l'introduction de codes de conduite et de mesures de contrôle interne dans les sociétés. (Recommandation révisée, article VI).
6. d'envisager de mettre en œuvre une politique d'exclusion des procédures de marchés publics toute personne ou entité dont il est apparu que les administrateurs ou cadres dirigeants ont été impliqués dans des faits de corruption étrangère (Convention, article 3 ; Recommandation révisée, article VI).

En ce qui concerne la révélation de faits de corruption étrangère aux autorités compétentes, le Groupe de travail recommande à la Bulgarie :

7. d'envisager l'introduction de mesures suffisantes de protection de ceux qui révèlent permettant de protéger les salariés, des secteurs tant public que privé, vis-à-vis de mesures de licenciement, de façon à encourager les personnes à déclarer les affaires suspectes de corruption étrangère, sans crainte de représailles (Convention, article 5).
8. d'envisager, eu égard au rôle essentiel des comptables dans la mise au jour et la révélation des faits de corruption étrangère, de prendre des mesures destinées à encourager les révélations de tels faits par des membres de la profession ainsi que d'obliger les vérificateurs des comptes à déclarer les indices d'éventuelle corruption illégale aux autorités compétentes. (Convention, article 8 ; Recommandation révisée, article V B 4).
9. d'encourager les organes chargés de faire appliquer la loi de procéder à un retour d'information convenable sur les déclarations qui leur sont faites afin d'aider l'administration fiscale et d'autres autorités à améliorer leurs capacités de détection et de révélation en ce qui concerne la corruption étrangère. (Recommandation révisée, articles I et II (ii)).

En ce qui concerne la détection, le Groupe de travail recommande à la Bulgarie

10. de donner à tous les agents publics jouant un rôle dans la détection, la révélation et la répression de l'infraction de corruption étrangère une formation précise et mise à jour régulièrement sur le contenu de l'infraction, ainsi que des instructions, sous forme de lignes directrices ou de typologies le cas échéant, sur les situations dans lesquelles elle intervient et comment la reconnaître. (Recommandation révisée, article I)
11. de formuler des lignes directrices claires à l'intention de l'administration fiscale en vue d'encourager la détection des faits de corruption étrangère et d'envisager d'introduire un refus explicite de la déductibilité afin de renforcer les mécanismes existants de détection et de dissuasion de l'infraction. (Recommandation révisée, article IV).
12. de prendre des dispositions permettant aux agents publics responsables du traitement des demandes d'information au titre de la Loi relative à l'accès à l'information publique d'être convenablement formés de façon que les informations nécessaires à la détection et la révélation des faits de corruption étrangère soient disponibles dans toute la mesure permise par ce texte de loi. (Recommandation révisée, article I).

*Recommandations en vue de se doter de mécanismes adaptés à des poursuites efficaces de l'infraction de corruption étrangères et des infractions connexes de blanchiment de capitaux*

13. Le Groupe de travail a constaté le non-respect par la Bulgarie de l'article 2 de la Convention et encourage donc la Bulgarie à faire avancer avec diligence la mise en œuvre des mesures récemment mises en place en vue de satisfaire aux prescriptions de la Convention en établissant la responsabilité des personnes morales en cas de corruption d'un agent public étranger, et de prévoir des sanctions efficaces, proportionnée et dissuasives, notamment la confiscation dans des affaires dans lesquelles le produit ou les actifs se trouvent entre les mains d'une personne morale. (Convention, articles 2, 3).

Le Groupe de travail recommande à la Bulgarie :

14. d'envisager la mise en place un mécanisme centralisé d'examen et d'évaluation périodiques de l'efficacité des efforts consentis par les différents organismes impliqués dans la lutte contre la corruption étrangère pour faire appliquer la loi (Convention, article 5).
15. d'employer, lorsque cela est nécessaire, des techniques spéciales d'enquête en ce qui concerne l'infraction de corruption étrangère et (i) de veiller à ce qu'elles soient autorisées dans les affaires donnant lieu à des demandes de levée de l'immunité judiciaire et (ii) de clarifier les procédures de demande d'autorisation d'utilisation de ces techniques, de façon qu'elles soient appliquées avec cohérence et dans le respect des délais. (Convention, article 5).
16. d'examiner les règles applicables à la levée du secret bancaire au cours d'enquêtes financières et la façon dont elles sont actuellement appliquées, de façon que le processus soit simple et mis en œuvre avec cohérence. (Convention, articles 5, 9).
17. d'envisager, dans le respect des principes constitutionnels de l'État, des mesures susceptibles d'être prises pour que l'immunité judiciaire ne porte pas préjudice à l'efficacité des enquêtes, des poursuites et des jugements dans les affaires de corruption étrangère. (Convention, article 5).

**b) *Suivi par le Groupe de travail***

Le Groupe de travail procédera au suivi des questions ci-après, au fur et à mesure du développement de la jurisprudence relative à l'infraction de corruption étrangère, afin d'évaluer :

18. l'application des sanctions, notamment les amendes désormais prévues par les articles 304 et 305a du Code pénal, en vue de déterminer si elles sont suffisamment efficaces, proportionnées et dissuasives pour prévenir et sanctionner l'infraction de corruption étrangère. (Convention, article 3).
19. si la formulation actuelle définissant les éléments de l'infraction de corruption étrangère est suffisamment claire pour être concrètement utilisée pour des affaires dans lesquelles l'avantage est destiné à un tiers. (Convention, article 1).

Le Groupe de travail va en outre suivre les évolutions :

20. pour voir si le projet de Loi portant amendement et complément à la Loi sur les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux est adopté par l'Assemblée nationale (Convention, article 8).