



Bruxelles, le 3.2.2014  
COM(2014) 38 final

ANNEX 2

**ANNEXE**

**BULGARIE**

*du*

**Rapport UE Anti-Corruption**

---

# **BULGARIE**

## **1. INTRODUCTION -- PRINCIPALES CARACTERISTIQUES ET CONTEXTE**

### ***Cadre de lutte contre la corruption***

**Contexte stratégique:** Une stratégie intégrée de prévention et de lutte contre la corruption et la criminalité organisée a été adoptée en 2009<sup>1</sup>, suivie d'un plan d'action visant à prévenir la corruption pour la période 2011-2012<sup>2</sup>. Dans le contexte du semestre européen 2013 sur la coordination des politiques économiques, le Conseil a recommandé à la Bulgarie de combattre la corruption de manière plus efficace<sup>3</sup>. En septembre 2013, le gouvernement bulgare a présenté un programme axé en priorité sur la lutte contre les causes sous-jacentes de la corruption, mais sans se référer expressément à la corruption proprement dite<sup>4</sup>. La plupart des autorités sont disposées à consulter les parties intéressées et la société civile sur les projets de lois et sur les stratégies. Toutefois, les efforts de lutte contre la corruption à haut niveau ont continué à relever de la simple réaction et sont demeurés formels; ils n'ont pas permis d'amélioration substantielle depuis l'adhésion à l'UE en 2007<sup>5</sup>.

**Cadre juridique:** La Bulgarie a modifié les dispositions du code pénal relatives à la corruption à la suite de la ratification de conventions internationales<sup>6</sup>. Des efforts ont été accomplis pour garantir la cohérence du cadre juridique: par exemple, la criminalisation de la corruption d'agents publics nationaux a été en partie élargie aux agents publics étrangers. Selon le groupe des États contre la corruption (GRECO) institué par le Conseil de l'Europe, la criminalisation de la corruption et du trafic d'influence constitue actuellement une base relativement solide pour poursuivre les délits de corruption<sup>7</sup>. D'autres modifications ont été adoptées en réponse aux préoccupations exprimées par la Commission européenne et d'autres acteurs face au manque de résultats de la justice pénale contre la corruption et la criminalité organisée. Un projet de nouveau code pénal a été publié pour consultation en décembre 2013 et présenté au Parlement en janvier 2014<sup>8</sup>.

**Cadre institutionnel:** Les efforts de réforme ont permis la mise en place de structures importantes – et parfois innovantes – pour encourager la spécialisation du système judiciaire et de la police. Depuis 2007, les services d'inspection interne de l'administration, placés sous l'égide de l'inspection générale, ont été renforcés. La formation d'équipes mixtes composées de membres d'instances chargées des enquêtes et du parquet devrait également apporter une réponse plus efficace à la corruption. Cependant, le potentiel de ce cadre, notamment les compétences du Conseil supérieur de la magistrature en matière de gestion et de direction de l'appareil judiciaire, n'a pas encore été exploité pleinement ou de manière cohérente. La Commission de prévention et de détection de conflits d'intérêt et le Centre pour la prévention

---

1 Commission chargée de la prévention et de la lutte contre la corruption. Stratégie intégrée de la prévention et de la lutte contre la corruption et la criminalité organisée: <http://anticorruption.government.bg/downloads/Normativni-aktove/strategy-KPPK.pdf>.

2 [http://anticorruption.government.bg/downloads/Normativni-aktove/Plan\\_za\\_Deistvie\\_2011.doc%20za%20KPPK.doc](http://anticorruption.government.bg/downloads/Normativni-aktove/Plan_za_Deistvie_2011.doc%20za%20KPPK.doc).

3 Recommandation du Conseil du 9 juillet 2013 (2013/C 217/03).

4 [http://www.government.bg/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pl?s=001&p=0213&n=480&g=\\_20](http://www.government.bg/cgi-bin/e-cms/vis/vis.pl?s=001&p=0213&n=480&g=_20) September 2013.

5 Le manque d'institutions indépendantes et proactives en matière de lutte contre la corruption a constitué un frein aux progrès; l'administration a tendance à être réactive et à se concentrer sur la seule conformité formelle. Rapport du MCV, juillet 2012.

6 Convention pénale sur la corruption et son protocole additionnel, convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption de d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et convention des Nations unies contre la corruption.

7 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282009%297\\_Bulgaria\\_One\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282009%297_Bulgaria_One_EN.pdf).

8 [http://www.justice.government.bg/Files/proekt\\_NK\\_635232275501945576.doc](http://www.justice.government.bg/Files/proekt_NK_635232275501945576.doc).

et la lutte contre la corruption et la criminalité organisée (avec son projet Borkor) ont fait l'objet de polémiques. Il y a eu un remaniement, en 2013, de la police et des services de sécurité chargés de lutter contre la corruption et la criminalité organisée, mais les résultats ne sont pas encore visibles à ce jour: peu d'affaires de haut niveau ont été portées devant les tribunaux et aucune sanction dissuasive n'a encore été appliquée contre la corruption. L'organisation d'auditions publiques pour la nomination de hauts magistrats marque un pas dans la bonne direction, même si bon nombre de ces nominations continuent de susciter quelques interrogations quant aux influences politiques.

### *Sondages*

**Perception de la corruption:** Selon l'Eurobaromètre spécial de 2013 sur la corruption, 84 % des personnes interrogées estiment que la corruption est très répandue en Bulgarie (moyenne de l'UE: 76 %) et 73 % pensent qu'on ne peut réussir dans le monde des affaires sans avoir de relations politiques (moyenne de l'UE: 56 %). Seuls 9 % (le pourcentage le plus faible dans l'UE) considèrent que suffisamment de poursuites sont menées pour dissuader leurs concitoyens de pratiquer la corruption et 16 % considèrent que les efforts déployés par le gouvernement contre la corruption sont efficaces (la moyenne de l'UE étant de 23 %). L'enquête Eurobaromètre a également enregistré certains progrès, notamment une diminution (- 24 points de pourcentage depuis 2011) du nombre de répondants se déclarant touchés par la corruption dans leur vie quotidienne (21 %; moyenne de l'UE: 26 %)<sup>9</sup>.

**Expérience de la corruption:** Il ressort de l'Eurobaromètre spécial 2013 sur la corruption que 11 % des personnes interrogées ont été explicitement ou implicitement invitées à payer un pot-de-vin au cours des 12 derniers mois (moyenne de l'UE: 4 %).

**Enquêtes auprès des entreprises:** Dans l'enquête sur la corruption menée auprès des entreprises bulgares, 89 % des répondants estiment que la corruption est très répandue (moyenne de l'UE: 75 %) et 51 % la considèrent comme un problème dans l'exercice de leur activité en Bulgarie (moyenne de l'UE: 43 %)<sup>10</sup>.

### *Éléments contextuels*

**Mécanisme de coopération et de vérification (MCV):** Depuis l'adhésion de la Bulgarie à l'UE, la Commission européenne a régulièrement fait rapport sur les efforts de prévention et de lutte contre la corruption et la criminalité organisée ainsi que sur la réforme du système judiciaire. En juillet 2012, la Commission, déplorant la coopération irrégulière des autorités bulgares au titre du MCV au cours des cinq dernières années, a appelé à une application plus cohérente afin de coordonner des actions dispersées<sup>11</sup>. Dans son dernier rapport (janvier 2014), elle note quelques avancées mais fait aussi remarquer que les progrès restent fragiles et encore insuffisants dans l'ensemble. Un consensus plus large est nécessaire pour l'adoption d'une action plus cohérente contre la corruption et la criminalité organisée en Bulgarie, même si des événements récents ont montré que le grand public était largement favorable à une réforme<sup>12</sup>. Le suivi sera maintenu jusqu'à ce que tous les objectifs de référence soient atteints de manière satisfaisante<sup>13</sup>.

**Conflit d'intérêts et déclaration de situation patrimoniale:** Une loi sur la prévention des conflits d'intérêts a été adoptée en 2008 et une commission composée de cinq membres a été

---

9 Eurobaromètre spécial 397 (2013).

10 Eurobaromètre flash 374 (2013).

11 [http://ec.europa.eu/cvm/docs/com\\_2012\\_411\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2012_411_fr.pdf).

12 [http://ec.europa.eu/cvm/docs/com\\_2014\\_36\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2014_36_fr.pdf).

13 [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/bulgaria/bg\\_accompanying\\_measures\\_1206\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/bulgaria/bg_accompanying_measures_1206_fr.pdf).

établie en 2010 afin de statuer sur les conflits d'intérêt et les incompatibilités<sup>14</sup>. En cas d'infraction à la loi, les agents publics élus ou nommés sont passibles de sanctions administratives allant de 500 à 10 000 euros et d'une mise à pied. Le Conseil supérieur de la magistrature publie sur son site *web* les déclarations de conflit d'intérêts notifiées par les magistrats<sup>15</sup>. En parallèle, l'Office national d'audit tient un registre public sur les actifs nationaux et étrangers, les revenus et les dépenses de hauts fonctionnaires et de leurs conjoints et enfants de moins de 18 ans. Le système de déclaration et de vérification de patrimoine n'a toutefois pas combattu efficacement l'enrichissement illicite<sup>16</sup>. En mars 2013, une modification de la loi a étendu le nombre d'agents publics soumis à l'obligation de déclaration patrimoniale, mais les capacités institutionnelles pour le traitement et le suivi de ces déclarations n'ont pas été augmentées<sup>17</sup>.

**Secteur privé:** Les paiements irréguliers et les pots-de-vin de la part des entreprises continuent à être perçus comme des pratiques courantes<sup>18</sup>. Des problèmes sont constatés notamment pour ce qui concerne les demandes de brevet, l'octroi de licences, la délivrance de permis et l'allocation des subventions publiques<sup>19</sup>. Selon le rapport mondial sur la compétitivité pour 2013, la corruption est considérée comme le facteur le plus problématique pour qui veut exercer des activités en Bulgarie<sup>20</sup>. Le pays a transposé correctement les dispositions de la décision-cadre 2003/568/JHA en ce qui concerne la définition de la corruption active et passive, y compris pour les entités à but non lucratif, et l'administration de sanctions appropriées et transposé partiellement les dispositions relatives à la responsabilité des personnes morales<sup>21</sup>. En juillet 2013, en réponse aux recommandations de l'OCDE et de la Convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC), le ministère de la Justice a proposé des amendements à la loi sur les infractions et sanctions administratives en vue de renforcer les sanctions pour les personnes morales en cas d'avantage non matériel et d'étendre la responsabilité des entités établies à l'étranger<sup>22</sup>. Sur les trois cas de sanctions administratives infligées aux personnes morales en 2012, aucun ne concernait des délits liés à la corruption<sup>23</sup>. En 2012, la part de l'économie souterraine atteignait 31,9 % du PIB, taux le plus élevé de l'UE<sup>24</sup>.

**Financement des partis politiques:** L'Office national des audits (NAO) publie en ligne les rapports financiers annuels et les listes des donateurs de partis politiques. Le code électoral de 2011 et les modifications apportées à la loi sur les partis politiques ont renforcé le rôle de

---

14 Commission de prévention et de détection de conflits d'intérêt, examinée plus en détail dans la section «L'indépendance et l'efficacité des institutions de lutte contre la corruption» du présent chapitre.

15 <http://www.justice.bg/bg/declaration/zki/kzld/pr16-t38.pdf>.

16 Voir rapports du MCV de juillet 2012, p. 15 et de juillet 2011, p. 10.

17 <http://cpaci.bg/2011-08-03-09-36-42/4-2011-08-03-09-17-27>.

18 *Excellence in Public Administration for competitiveness in EU Member States*, rapport élaboré en 2011 - 2012 pour la Commission européenne, DG Entreprises et industrie, par l'institut de recherche économique autrichien (WIFO), Vienne; Centre pour la recherche économique européenne (ZEW), Mannheim; IDEAConsult, Bruxelles, p. 144.

19 *Excellence in Public Administration for competitiveness in EU Member States*, rapport élaboré en 2011 - 2012 pour la Commission européenne, DG Entreprises et industrie, par l'institut de recherche économique autrichien (WIFO), Vienne; Centre pour la recherche économique européenne (ZEW), Mannheim; IDEAConsult, Bruxelles, p. 60 et 61.

20 [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2013-14.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf), p. 138.

21 COM(2011) 309 final du 6 juin 2011; deuxième rapport fondé sur l'article 9 de la décision-cadre 2003/568/JAI. [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/report\\_corruption\\_private\\_sector\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/report_corruption_private_sector_en.pdf).

22 Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за административните нарушения и наказания. [http://www.justice.government.bg/Files/ZID\\_ZANN-11\\_07\\_13\\_635103661595449739.doc](http://www.justice.government.bg/Files/ZID_ZANN-11_07_13_635103661595449739.doc).

23 Ces statistiques se rapportent à l'article 83 bis de la loi sur les infractions et sanctions administratives à l'encontre des personnes morales ayant tiré avantage de divers délits, y compris tous les délits relevant de section corruption du code pénal, qui sont commis par le personnel de l'entreprise dans l'exercice de leurs fonctions. Parquet de la République de Bulgarie (17 septembre 2013) *Доклад за прилагането на закона и за дейността на прокуратурата и на разследващите органи през 2012 година*. <http://prb.bg/main/bg/Information/3923/> p. 71.

24 [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/07\\_shadow\\_economy.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/07_shadow_economy.pdf).

l'ordonnateur national, amélioré la cohérence dans le contrôle du financement des partis et interdit les dons anonymes et les dons par des personnes morales. Les partis qui ne satisfont pas aux obligations de déclaration peuvent se voir retirer la subvention de l'État jusqu'aux élections parlementaires suivantes ou infliger une amende de 2 500 à 5 000 euros. En cas de manquements répétés, le tribunal peut décider la dissolution du parti<sup>25</sup>. Les représentants du parti qui font obstruction aux travaux d'un audit du NAO sont passibles d'une amende de 500 à 1 000 euros<sup>26</sup>. La Bulgarie a mis en œuvre de manière satisfaisante les recommandations du GRECO en ce qui concerne l'organisation de levées de fond, la tenue d'un compte bancaire unique pour la campagne, la conservation des pièces comptables et la coopération entre le NAO et l'Agence nationale de collecte des recettes. Le GRECO a aussi salué l'augmentation des ressources matérielles et humaines au sein du NAO; 60 auditeurs ont été affectés en 2012 au contrôle des partis politiques. S'il se félicite de l'abaissement du plafond pour les dons en espèces, qui passe de 2 500 euros à 500 euros, le GRECO a recommandé de l'abaisser encore compte tenu du contexte économique local<sup>27</sup>. Il a également accueilli favorablement le fait que la gamme de sanctions ait été rendue plus cohérente. Toutefois, les amendes administratives n'ont pas d'effet dissuasif si on les rapporte aux plafonds des dépenses de campagne<sup>28</sup>, tandis que la dissolution d'un parti politique est une sanction trop sévère pour être utilement appliquée<sup>29</sup>. En février 2013, le code électoral et la loi sur les infractions et sanctions administratives ont été modifiées afin de tenir compte de recommandations du GRECO qui n'avaient pas encore été appliquées. Ces modifications prévoient la désignation de directeurs financiers de campagne, l'interdiction d'utiliser les ressources publiques pour la campagne et l'extension des règles de prescription de deux ans. Toutefois, des doutes subsistent quant à la véracité des informations financières officielles communiquées par les partis; un parti au pouvoir a déclaré ne pas avoir reçu de dons en 2012<sup>30</sup>.

**Dénonciation des irrégularités:** Le code de procédure administrative et la loi sur la prévention et la détermination des conflits d'intérêts contiennent des dispositions relatives à la protection de l'identité des personnes dénonçant des irrégularités et le code de procédure pénale prévoit que les citoyens, et plus particulièrement les agents publics, doivent déclarer toute infraction<sup>31</sup>. Toutefois, il n'existe pas encore de dispositif administratif assurant une protection efficace des informateurs<sup>32</sup>. En 2011, un officier de police a été contraint de démissionner après avoir été identifié comme étant la source d'informations communiquées aux médias selon lesquelles des personnes ayant fait des dons au ministère de l'Intérieur auraient été exemptées de contrôles routiers. Des alertes concernant la présence de personnes mises en examen parmi les personnes ayant fait des dons au ministère de l'Intérieur ont conduit le ministère à introduire une réglementation en matière de dons et à publier sur Internet une liste des bailleurs de fonds, mise à jour tous les trois mois<sup>33</sup>. Toutefois, aucune

---

25 Article 40, paragraphe 1, de la loi sur les partis politiques.

26 Office national d'audit, <http://www.bulnao.government.bg/index.php?p=2344&lang=en>.

27 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282012%2914\\_Bulgaria\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282012%2914_Bulgaria_EN.pdf).

28 Les dépenses de campagne sont plafonnées à 2 millions d'euros pour les élections parlementaires et à 1 million d'euros pour les élections présidentielles.

29 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282012%2914\\_Bulgaria\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282012%2914_Bulgaria_EN.pdf).

30 Office national d'audit, <http://erik.bulnao.government.bg/egfonew/default.aspx?year=2012>.

31 Les évaluateurs de la CNUCC ont recommandé l'adoption de dispositions plus étendues pour protéger les informateurs. <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/18-22June2012/V1187232e.pdf>.

32 Document de travail des services de la Commission SWD(2012) 232 final. (Juillet 2012). Bulgarie: Rapport technique accompagnant le document: Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les progrès en Bulgarie dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification (COM(2012) 411).

33 [http://www.mvr.bg/pravila\\_darenia.htm](http://www.mvr.bg/pravila_darenia.htm).

mesure n'a été prise pour renforcer la protection des informateurs. En juillet 2013, les dons au ministère de l'Intérieur ont été interdits afin de prévenir tout conflit d'intérêt<sup>34</sup>.

**La transparence des activités de lobbying:** Le lobbying n'est pas réglementé en Bulgarie. Il n'y a aucune obligation spécifique d'enregistrement des groupes de pression ou de déclaration des contacts entre les agents publics et les groupes de pression.

**Les médias et l'accès à l'information:** La liberté des médias est protégée par la loi et il existe une grande variété de médias. Toutefois, la propriété des médias est de plus en plus concentrée, ce qui compromet l'indépendance des journalistes<sup>35</sup>. La structure de propriété et le financement des médias manquent de transparence et la couverture de sujets «sur commande» n'est pas toujours caractérisée comme telle. La presse écrite, et en particulier les points de vente locaux, dépendent du secteur public pour les recettes publicitaires<sup>36</sup>. En réponse à ces préoccupations, le Parlement travaille actuellement à l'élaboration de nouvelles dispositions légales concernant la transparence de la structure de propriété des médias. En 2013, le gouvernement s'est engagé à simplifier les procédures d'attribution de marchés de publicité financés par des fonds de l'UE. Les statistiques laissent à penser que de tels marchés ont pu être attribués au détriment de l'indépendance des médias<sup>37</sup>. Une augmentation a été constatée pour ce qui est de l'autocensure pratiquée dans les médias sous la pression d'entreprises ou de cercles politiques<sup>38</sup>. Parmi les États membres de l'UE, la Bulgarie arrive en dernière position du classement de la liberté de la presse<sup>39</sup>.

**Criminalité organisée:** La corruption facilite les activités de la criminalité organisée et fait obstacle à leur poursuite en justice. Il est rapporté que la criminalité organisée en Bulgarie est soutenue au travers de pratiques de corruption dans l'administration publique, la justice, la police et les douanes<sup>40</sup>. Un ministre a démissionné en 2008 pour avoir entretenu des contacts avec des chefs de la criminalité organisée. Selon une évaluation, le trafic illicite de cigarettes et la fraude à la TVA ont fait l'objet de pratiques de corruption au sein des autorités chargées d'appliquer la loi, des administrations centrales et locales et des partis politiques locaux mais la corruption liée au trafic de stupéfiants et à la prostitution a diminué<sup>41</sup>. S'il semble y avoir des glissements dans les domaines de prédilection de la criminalité organisée, son influence reste importante<sup>42</sup>.

## 2. PROBLEMES MIS EN LUMIERE

### *L'indépendance et l'efficacité des institutions de lutte contre la corruption*

---

34 Sauf en ce qui concerne la fourniture d'un financement et d'un équipement en vertu de traités internationaux et des projets.

35 La commissaire Neelie Kroes et les ambassadeurs des États membres de l'UE à Sofia ont exprimé leurs préoccupations quant à la transparence et à la concentration de la propriété des médias.

36 <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-press/2013/bulgaria>.

37 Изпълнение на всички Комуникационни планове на Оперативните програми и на Програма за развитие на селските райони от началото на 2007 г. до 22.05.2013 г. <http://www.government.bg/fce/001/0211/files/spravka%20EP.pdf>.

38 US Department of State, 2012 Human Rights Report. <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2012/eur/204270.htm>.

39 Reporters sans frontières, classement mondial de la liberté de la presse 2013. <http://en.rsf.org/press-freedom-index-2013,1054.html>.

40 *Study to examine the links between organised crime and corruption*, Philip Gounev and Tihomir Bezlov, Center for the Study of Democracy, 2010.

41 Centre pour l'étude de la démocratie: 2012). *Serious and Organised Crime Threat Assessment (2010-2011)*. <http://www.csd.bg/artShow.php?id=15991>.

42 SWD (2012) 232; document accompagnant le rapport de la Commission européenne sur les progrès en Bulgarie dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification, p. 29.

Les rapports du MCV ont souligné à plusieurs reprises qu'il était nécessaire qu'une institution indépendante coordonne les efforts, formule des propositions et prenne la direction des actions contre la corruption<sup>43</sup>. À la suite de cette recommandation, un groupe de travail interservices a examiné, en consultation avec la société civile, la faisabilité d'un conseil indépendant qui serait chargé de coordonner et de superviser les actions de prévention et de lutte contre la corruption. Un tel conseil n'a pas encore été mis en place. La commission de prévention et de lutte contre la corruption, présidée par le ministre de l'Intérieur, coordonne et supervise l'élaboration et la mise en application des documents stratégiques de lutte contre la corruption<sup>44</sup>. Les instances anti-corruption restent cependant fragmentées, ne sont pas suffisamment indépendantes et manquent de possibilités de contrôle extérieur. Les institutions chargées d'enquêter sur les conflits d'intérêts et de saisir les avoirs illicites ne disposent pas d'une autonomie et de ressources suffisantes.

Les inspections ministérielles ont besoin de davantage de capacités d'analyse pour agir de manière préventive. L'unité anti-corruption au sein de l'inspection du ministère des Finances dispose de pouvoirs limités pour lutter contre la corruption dans les administrations douanières et fiscales. Il est difficile de savoir dans quelle mesure les ministères appliquent une méthode d'évaluation des risques mise au point par l'inspection générale.

Au ministère de l'Intérieur, la direction de la sécurité intérieure a enquêté sur 728 cas en 2011, soit une augmentation de 30 % par rapport à l'année précédente<sup>45</sup>. La direction dispose d'unités dans l'ensemble du pays et a les moyens d'enquêter discrètement, ce qui a permis d'obtenir certains progrès dans la lutte contre la petite corruption au sein de la police des frontières et de la police des routes. Toutefois, il existe une duplication des efforts avec le ministère de l'Intérieur et il serait souhaitable de mettre en place un système global pour le traitement des informations émanant des personnes qui dénoncent des irrégularités. Il importe également d'apporter plus d'attention aux affaires d'envergure.

En avril 2013, le chef de la direction générale pour la lutte contre la criminalité organisée, du ministère de l'Intérieur, a été démis de ses fonctions et le parquet a engagé une enquête pour corruption après qu'une source anonyme a envoyé aux médias des documents classifiés concernant des enquêtes datant de plus de dix ans. L'authenticité des documents a été confirmée mais il est difficile de comprendre pourquoi une action n'a pas été engagée plus tôt sur la base des informations disponibles laissant à penser que des personnes suspectées de contrebande et de trafic de drogues bénéficiaient d'une protection au sein des autorités chargées d'appliquer la loi.

Des affaires d'écoutes téléphoniques répétées ont révélé des failles dans le système d'autorisation et de surveillance, qui entravent sérieusement la capacité de la Bulgarie à lutter contre la corruption. Les retranscriptions de conversations enregistrées qui ont été révélées font supposer qu'il y eu une ingérence politique dans les activités des procureurs et que des médias et des entreprises ont été mis à l'abri d'une enquête. En avril 2013, le parquet a ouvert une enquête sur un ancien ministre et d'autres agents publics sur la base d'informations concernant une mise sur écoute massive de responsables politiques, de magistrats et d'hommes d'affaires. Un ancien ministre de la Défense accusé de corruption sur un enquêteur en vue du classement d'une affaire antérieure a été acquitté, le tribunal ayant constaté des

---

43 COM(2012) 411 final du 18 juillet 2012. Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les progrès en Bulgarie dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification. [http://ec.europa.eu/cvm/docs/com\\_2012\\_411\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2012_411_en.pdf).

44 Le ministre des Finances est vice-président de la commission.

45 CSD (2013), *Countering Police Corruption: European Perspectives*. <http://www.csd.bg/fileSrc.php?id=21610>. p. 105.

irrégularités dans l'autorisation et la manipulation de matériel de surveillance<sup>46</sup>. Ces affaires ont mis en évidence la nécessité de renforcer les garanties contre le risque d'abus de surveillance, comme l'a constaté la Cour européenne des droits de l'homme en 2007 et en 2012<sup>47</sup>. En août 2013, le Parlement a levé un veto présidentiel concernant une modification de la loi sur les dispositifs de surveillance spéciale. Le veto avait été opposé en raison de préoccupations liées à l'indépendance de l'appareil judiciaire et aux pouvoirs conférés au nouveau bureau chargé de contrôler les dispositifs de surveillance spéciale en ce qui concerne le droit de demander des informations et d'émettre des instructions contraignantes.

Créée en 2008, l'Agence pour la sécurité nationale (SANS) a été dotée de ressources importantes afin de combattre la corruption de haut niveau et les formes graves de criminalité organisée. Toutefois, ses débuts ont été marqués par des controverses. Après seulement deux années d'existence, un nouveau gouvernement a révisé sa mission et réduit son personnel et son budget, la transformant en une agence chargée essentiellement de questions de contre-espionnage. Les activités de la SANS sont supervisées par une commission parlementaire spéciale et un mécanisme de rotation est prévu. Ses résultats dans la lutte contre la corruption ont été limités, ses attributions en matière d'enquête sur la corruption lui ayant été progressivement retirées. En mai 2013, le vice-président de la SANS a démissionné, assumant la responsabilité de fuites ayant eu lieu au cours d'une enquête sur une allégation de fraude électorale.

En 2013, dans le cadre d'une refonte de l'appareil de sécurité, la direction générale pour la lutte contre la criminalité organisée, qui dépendait du ministère de l'Intérieur, a été rattachée à la SANS et le contrôle de la surveillance a été transféré du ministère de l'Intérieur au conseil des ministres. Les résultats de ce remaniement ne sont pas encore visibles. Comme il a été noté dans le rapport du MCV de janvier 2014, les changements de personnel qui se sont succédé depuis mai 2013 ont renforcé les inquiétudes quant à l'indépendance politique des agents responsables de la lutte contre la corruption et la criminalité organisée et quant à la continuité dans les autorités chargées d'appliquer la loi<sup>48</sup>.

La modification de la loi sur la SANS par le Parlement, grâce à une procédure accélérée, en 2013, et l'élection d'un parlementaire controversé à la tête de cette agence a suscité des inquiétudes tant en Bulgarie qu'à l'étranger<sup>49</sup>. La Commission européenne a invité expressément les autorités à se fonder sur des critères de mérite et d'intégrité pour effectuer des nominations aux postes clés de la lutte contre la corruption et la criminalité organisée<sup>50</sup> ainsi qu'à effectuer de vastes consultations au préalable. La personne controversée a été démise de ses fonctions et remplacée. De même, un candidat au poste de ministre adjoint de l'Intérieur a été écarté.

Créé en 2010 par le conseil des ministres, le Centre pour la prévention et la lutte contre la corruption et la criminalité organisée est chargé de l'évaluation des risques dans les

---

46 [http://scc.spnet.net/scc/wp-content/uploads/2013/05/motivi\\_4048\\_2010.doc](http://scc.spnet.net/scc/wp-content/uploads/2013/05/motivi_4048_2010.doc).

47 Affaire Association pour l'intégration européenne et les droits de l'homme et Ekimdzhiiev contre Bulgarie. <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-81323>. Affaire Hadzhiev contre Bulgarie. <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-114076>.

48 [http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd\\_2014\\_36\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd_2014_36_en.pdf), p. 21 et 22. Le Centre pour l'étude de la démocratie constate, dans son dossier politique n° 43 de novembre 2013: «Le changement soudain et radical de personnel, motivé par des raisons politiques, dans les secteurs de l'application de la loi et de la fonction publique, conjugué à une restructuration des autorités chargées d'appliquer la loi, a fortement affaibli la capacité de l'État à lutter contre la criminalité organisée, la corruption et l'économie souterraine» (p. 11). <http://csd.bg/fileSrc.php?id=21643>.

49 Assemblée nationale de la République de Bulgarie, loi modifiant et complétant la loi portant création de l'Agence pour la sécurité nationale. <http://parliament.bg/bg/bills/ID/14377/>.

50 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-561\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-561_en.htm).

institutions publiques, et en particulier dans le domaine de la passation des marchés<sup>51</sup>. Sa dotation annuelle s'élève à 2,5 millions d'euros. Le premier rapport intermédiaire remis en janvier 2013 contenait une présentation du logiciel «Borkor», mis au point pour repérer les risques de corruption, ainsi qu'une liste non nominative de domaines à risque<sup>52</sup>. Le chef du Centre a été licencié, en 2012, pour cause de résultats insuffisants, de même que son chef adjoint, en 2013, remercié sans explication. Le nouveau gouvernement n'a pas encore confirmé ses projets pour le centre. Les résultats concrets du logiciel Borkor ne sont pas encore visibles.

La Commission de prévention et de détection de conflits d'intérêt est devenue opérationnelle en 2011<sup>53</sup>. Elle n'a pas encore réussi à agir de façon systématique et en toute indépendance dans la prévention ou la détection des risques de corruption politique et semble au contraire appliquer une approche arbitraire et formaliste, comme le suggère notamment l'enquête réalisée sur un ancien ministre de l'Économie, de l'Énergie et du Tourisme après sa démission en 2012. Elle a établi l'existence d'un conflit d'intérêts concernant les dividendes versés au titre de parts de société ayant une valeur nominale d'environ 140 euros<sup>54</sup>. En juillet 2013, le parquet a accusé son président d'abus de pouvoir, s'appuyant sur des preuves de manipulation politique des enquêtes. Une Cour d'appel a confirmé son licenciement et un parlementaire a démissionné pour la même affaire.

La loi sur la saisie d'avoirs acquis illégalement, entrée en vigueur en novembre 2012, s'applique à tous les citoyens et prévoit l'engagement d'une procédure indépendamment de toute responsabilité pénale ou administrative<sup>55</sup>. L'effet dissuasif des nouvelles dispositions dépendra de la coopération avec le parquet et les autorités de contrôle administratif et de la cohérence de l'interprétation juridictionnelle en ce qui concerne la charge de la preuve. En septembre 2013, la commission chargée de la confiscation des avoirs d'origine criminelle<sup>56</sup> et le parquet sont convenus de mettre en place des équipes communes en cas de discordance entre les revenus et le patrimoine déclarés par des personnes faisant l'objet d'une enquête<sup>57</sup>. La première équipe mixte de ce type est sur le point d'enquêter sur un ancien haut parlementaire impliqué dans une affaire de blanchiment de capitaux. Dans l'Eurobaromètre 2013, 12 % des personnes interrogées en Bulgarie ont estimé que les mesures de lutte contre la corruption étaient appliquées de manière impartiale et sans motif caché (la moyenne de l'UE étant de 33 %).

### ***Indépendance et intégrité du pouvoir judiciaire***

Des organismes internationaux spécialisés comme la CNUCC<sup>58</sup> et le GRECO<sup>59</sup> ont confirmé qu'un cadre juridique globalement satisfaisant était en place afin de poursuivre de délits liés à la corruption mais que des améliorations étaient encore possibles. Le fait qu'aucune décision de justice n'ait été rendue dans des affaires de corruption de haut niveau est imputable à des

---

51 Centre pour la prévention et la lutte contre la corruption et la criminalité organisée. <http://borkor.government.bg/en/>.

52 Centre pour la prévention et la lutte contre la corruption et la criminalité organisée (2013); «Първи доклад на ЦППКОП относно проекта „Модел на решение в областта на обществените поръчки», <http://borkor.government.bg/en/>.

53 Commission de prévention et de détection de conflits d'intérêt. <http://cpaci.bg/en/>.

54 [http://cpaci.bg/images/reshenia/109\\_16.08.pdf](http://cpaci.bg/images/reshenia/109_16.08.pdf)

55 Loi sur la saisie d'avoirs acquis illégalement. <http://www.mvr.bg/NR/rdonlyres/2991F5B0-8DF9-4460-92FB-41D1CA6791DC/0/ZOPDNPI.pdf>.

56 Commission pour la confiscation des avoirs acquis illégalement. <http://www.ciaf.government.bg/>.

57 Commission pour la confiscation des avoirs acquis illégalement (3 September 2013) *Инспектори на КОНПИ и прокурори ще работят съвместно в разследващи екипи*.

58 <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/18-22June2012/V1187232e.pdf>.

59 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2009\)7\\_Bulgaria\\_One\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2009)7_Bulgaria_One_EN.pdf).

insuffisances (y compris pour ce qui est de la perception de la corruption) dans les enquêtes et les pratiques judiciaires. Les évaluateurs de la CNUCC soulignent que les modifications législatives doivent s'accompagner de réformes administratives visant à renforcer la coordination entre les agences, à rationaliser la collecte de données et à promouvoir une application effective de la législation. Il convient également de remédier aux retards dans les enquêtes et les procédures judiciaires<sup>60</sup>. Ainsi qu'il a été indiqué à plusieurs reprises dans les rapports du MCV, la poursuite pénale de la corruption et de la criminalité organisée est entravée par des instructions biaisées préalablement au procès, par des retards de procédure et par des classements d'affaires pour vice de forme.

En 2009, un entrepreneur dans le secteur de la construction a été accusé de pratiquer un «courtage de compétences», en faisant miroiter des postes élevés dans la magistrature. La procédure engagée contre lui pour faux témoignage (il a prétendu ne pas connaître de magistrats) a dû être stoppée. Deux membres du Conseil supérieur de la magistrature ont démissionné après la révélation, par des enregistrements téléphoniques, qu'ils avaient eu des contacts fréquents avec l'accusé. En 2013, les tribunaux ont renvoyé au parquet, en raison de vices de procédure, une affaire de fraude fiscale à l'encontre de la même personne. Certains de ses actifs ont été gelés à l'initiative de la commission de saisie.

En septembre 2012, le vote du Parlement sur les candidats au Conseil supérieur de la magistrature, organe autonome de l'appareil judiciaire, s'est fait l'écho de considérations partisans. Les contrôles sur les antécédents des candidats ont été limités à l'examen d'informations relatives aux infractions pénales ou disciplinaires<sup>61</sup>. Les arrêts rendus par le nouveau Conseil supérieur de la magistrature ne permettent pas encore de conclure à une lutte efficace contre les atteintes à l'intégrité.

La nomination et la sélection de nouveaux juges constitutionnels ont mis en évidence les problèmes d'intégrité dans le système judiciaire et les défaillances du Parlement dans la nomination des juges. Un président de commission parlementaire n'a pas autorisé les participants à une audition concernant un candidat à examiner les allégations de corruption soulevées par un parlementaire et le Parlement a tout simplement poursuivi la procédure de nomination. Après la mise en garde de la Commission européenne sur un éventuel rapport intermédiaire dans le cadre du MCV, le candidat n'a pas été autorisé à prêter serment, dans des circonstances extraordinaires, puisque le président a quitté la cérémonie avant la fin. Le candidat a ensuite demandé sa mise à la retraite.

La candidate suivante à la cour constitutionnelle a également dû se retirer après avoir fait des déclarations incohérentes sur son patrimoine familial et sur des transactions financières. Cette affaire a mis en évidence l'absence de procédure d'habilitation pour les procureurs spécialisés, la candidate étant vice-président du parquet général, créé pour lutter contre la criminalité organisée. Elle a ensuite été rétrogradée. Même si des nominations controversées ont pu être empêchées grâce à une transparence accrue, des problèmes persistants sont également apparus au cours de la procédure.

Le Conseil supérieur de la magistrature a ordonné un contrôle des tribunaux et des affaires importantes afin d'établir un rapport d'analyse sur les manquements et les retards et de formuler des recommandations pour y remédier. Au sein du Conseil supérieur de la

---

60 UNODC, rapport d'évaluation national concernant la Bulgarie.  
[http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2013\\_08\\_06\\_Bulgaria\\_Final\\_Country\\_rev\\_iew\\_report.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2013_08_06_Bulgaria_Final_Country_rev_iew_report.pdf).

61 Résumé sur l'état d'avancement de la réforme judiciaire et bilan des mesures restant à mettre en œuvre.  
<http://www.judgesbg.org/en/library/papers/item/512-summary-setting-out-an-appraisal-of-the-state-of-play-of-judicial-reform-and-the-necessary-further-steps-to-be-taken.html>.

magistrature, le nouveau comité d'éthique professionnelle et de prévention de la corruption n'a pas encore éliminé tous les doutes quant à sa capacité de mettre au jour les cas de corruption et de sauvegarder l'intégrité<sup>62</sup>. En septembre 2013, le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) a suspendu l'un de ses membres, un procureur de haut niveau soumis à une enquête disciplinaire, à la suite d'un trafic d'influence présumé à la veille de son élection au CSM en 2012<sup>63</sup>.

Les mécanismes internes pour garantir l'intégrité des magistrats font actuellement l'objet d'une surveillance étroite. Le procureur général a ordonné une enquête au sein de l'inspection du bureau du procureur de la Cour suprême de cassation, laquelle a mis en évidence des infractions, notamment la destruction des documents et l'ouverture de procédures disciplinaires à l'encontre de procureurs pour des décisions qu'ils ont prises dans des affaires. La chef de l'inspection a été démise de ses fonctions et le procureur général a déposé au CSM une proposition en vue de la révoquer en tant que magistrat, sanction disciplinaire la plus sévère qui soit. En avril 2013, des procureurs de Sofia spécialisés dans l'utilisation abusive de fonds de l'UE ont mis en accusation un ancien ministre de l'Agriculture pour avoir conduit une enquête que d'autres procureurs avaient prétendument retardée.

Lors d'un audit fonctionnel détaillé, ordonné par le procureur général sur proposition du CSM, des retards ont été constatés dans l'instruction d'une affaire de corruption de haut niveau ainsi qu'une «stratégie de campagne» consistant en l'ouverture de dossiers une fois que les ministres ne sont plus à leur poste. Le procureur général a élaboré un plan d'action sur la base de l'audit ainsi qu'une analyse des affaires en matière de corruption depuis 2007.

En mars 2013, un procureur de haut niveau a démissionné lorsqu'il est apparu qu'il avait contourné le système d'attribution aléatoire des dossiers. L'affaire est fondée sur les enquêtes de l'OLAF révélant que des fonds au titre du Programme spécial d'adhésion pour l'agriculture et le développement rural (Sapard) auraient été détournés lors d'importations d'équipements à partir d'Allemagne. Dans un cas, les suspects étaient des donateurs pour une campagne pour les élections présidentielles. Des complices allemands dans la même affaire ont été condamnés et emprisonnés dans leur pays en 2008.

Des événements intervenus depuis juillet 2012 font état de certains progrès dans les auditions publiques et dans la révocation de magistrats sous influence. Toutefois, certaines recommandations du CSM sur la réforme judiciaire n'ont pas encore été totalement mises en application. Mentionnant des menaces croissantes sur l'indépendance judiciaire, Freedom House a abaissé la note de la Bulgarie pour le cadre judiciaire et l'indépendance en 2012<sup>64</sup>.

***Bonnes pratiques: rôle des ONG dans la promotion de la transparence et de la responsabilisation***

*L'initiative pour des nominations transparentes dans la magistrature, lancée par l'Institut bulgare pour les initiatives juridiques (BILI), facilite le contrôle public des recrutements et des promotions dans le système judiciaire et favorise l'intégrité en tant qu'élément essentiel de ces décisions<sup>65</sup>. À l'aide de sources ouvertes d'informations, l'Institut publie des profils*

62 Document de travail des services de la Commission SWD(2012) 232 final du 18 juillet 2012. Bulgarie: Rapport technique accompagnant le document: Rapport final de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les progrès en Bulgarie dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification [COM(2012) 411, p. 1]. [http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd\\_2012\\_232\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd_2012_232_en.pdf).

63 Conseil supérieur de la magistrature, 26 septembre 2013. <http://www.justice.bg/bg/decisions/2013/pr-37-13.htm>.

64 [http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/Bulgaria\\_final.pdf](http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/Bulgaria_final.pdf).

65 <http://judicialprofiles.bg/profiles/>.

*éthiques et professionnels des candidats autorisés à participer à l'évaluation. En collaboration avec les différents tribunaux et le conseil suprême de la magistrature, le BILI participe à l'organisation de débats publics. L'objectif de l'initiative est que les nominations de hauts magistrats soient plus transparentes et davantage fondées sur le mérite, dans le contexte d'une politique des ressources humaines modernisée au sein de l'appareil judiciaire, conformément aux recommandations formulées dans les rapports du MCV.*

### **Marchés publics**

L'administration publique a fait l'objet d'une série de mesures de lutte contre la corruption, notamment l'adoption, en 2008, de la loi sur la prévention des conflits d'intérêts et la divulgation d'informations (modifiée en 2013), la décision, en 2011, de doter l'Agence de contrôle financier de l'État de compétences d'office (en l'autorisant à ouvrir une enquête non seulement en cas d'alerte, mais aussi de sa propre initiative), la mise en place de services d'inspection dans les ministères et les organes de l'État, le lancement de campagnes de sensibilisation et de formation, ainsi que l'introduction de l'instrument d'évaluation des risques «Borkor», en accordant une attention particulière à la prévention de la corruption dans les marchés publics. Néanmoins, des lacunes subsistent dans la mise en application des dispositions en matière de transparence et de lutte contre la corruption.

Des contrôles ex ante plus proactifs et des contrôles ex post renforcés, fondés sur l'évaluation des risques, sont nécessaires pour prévenir, déceler et traiter les cas de corruption dans les marchés publics. Les rapports du MCV constatent des insuffisances dans l'application des règles de passation des marchés publics, comme il ressort des audits exécutés et des plaintes reçues par la Commission européenne. Les secteurs à risque sont notamment les travaux d'infrastructure, l'énergie et les soins de santé. Ce problème est aggravé par le fait que des sanctions dissuasives sont rarement appliquées dans les affaires de fraude dans ce domaine. En août 2013, le gouvernement a proposé des amendements à la loi sur les marchés publics afin d'ouvrir des opportunités aux petites et moyennes entreprises, d'étendre les contrôles ex ante pour les marchés de travaux financés par les fonds nationaux dépassant un certain seuil (actuellement, les contrôles ne s'appliquent qu'aux fonds de l'UE dépassant certains seuils), de doter les autorités de gestion de pouvoirs de contrôle ex ante et d'améliorer le processus de sélection des experts externes. De plus, les pouvoirs adjudicateurs seraient tenus de publier en ligne des informations non seulement sur l'offre en elle-même, mais aussi sur l'exécution des contrats<sup>66</sup>.

Ces propositions s'expliquent en partie par le fait que la population a le sentiment que, dans certains secteurs (par exemple la construction de routes), les marchés publics sont entre les mains d'un petit nombre d'entreprises. 73 % de la population interrogée dans l'enquête Eurobaromètre de 2013 pensent qu'on ne peut pas réussir dans le monde des affaires sans avoir de relations politiques (moyenne de l'UE: 56 %). Dans l'Eurobaromètre 2013 auprès des entreprises, 58 % des répondants bulgares (taux le plus élevé de l'UE) ont déclaré que la corruption les avait empêchés d'emporter un appel d'offres ou un marché public au cours des trois dernières années<sup>67</sup>. Les répondants bulgares du secteur des entreprises affirment qu'un certain nombre de pratiques illégales sont très répandues dans les procédures d'adjudication, en particulier la participation de soumissionnaires à la rédaction du cahier des charges (36 %), les critères de sélection ou d'évaluation imprécis (49 %), les conflits d'intérêts dans le cadre de l'évaluation des offres (57 %), les cahiers des charges établis sur mesure pour certaines entreprises (58 %), l'invocation abusive des motifs d'urgence pour justifier le recours à la

66 [http://www.government.bg/fce/001/0211/files/ZID\\_ZOP.doc](http://www.government.bg/fce/001/0211/files/ZID_ZOP.doc).

67 Eurobaromètre flash 374 (2013).

procédure non concurrentielle ou accélérée (33 %) et les soumissions concertées (41 %). 66 % estiment que la corruption est un phénomène répandu dans les marchés publics gérés par les autorités nationales (moyenne de l'UE: 56 %) et 78 % pensent que ce fléau frappe les marchés publics gérés par les autorités locales (moyenne de l'UE: 60 %). Fin 2011, l'Association des industries bulgares a calculé que la corruption dans les marchés publics et les demandes de financement de l'UE est passée de 66 % à 75 % en un an, affectant ainsi 75 % du total des appels d'offres en 2011, selon un sondage réalisé auprès de 500 chefs d'entreprise de différents secteurs de l'économie bulgare<sup>68</sup>. Ces indicateurs, même s'ils ne sont pas nécessairement directement liés à la corruption, illustrent les facteurs de risque aggravant la vulnérabilité des procédures de marchés publics face à la corruption.

Le ministère de la Défense a pris des mesures anti-corruption telles que l'adoption d'un code de déontologie pour ses agents et d'un pacte d'intégrité avec les partenaires commerciaux. Toutefois, en décembre 2012, le ministère a décidé d'acheter des avions de chasse sans lancer appel d'offres, au moyen d'une procédure qui a été ensuite annulée. En mai 2013, des dirigeants d'entreprises ont appelé à une plus grande transparence dans l'adjudication de marchés dans le domaine de la défense.

Des irrégularités ont été rapportées dans les marchés financés par l'UE concernant la distribution de nourriture aux personnes démunies. La corruption en matière d'adjudication est également un problème dans les administrations locales, y compris la participation de partis politiques au niveau local<sup>69</sup>. Les villes plus petites sont particulièrement exposées à l'infiltration de la criminalité organisée, laquelle s'accompagne de violence, de menaces et de collusion avec les politiques et les autorités répressives ainsi que d'une concentration de la puissance économique. Ces risques ont des implications directes pour la capacité des pouvoirs locaux à garantir des procédures d'adjudication impartiales et transparentes.

Les collectivités locales sont responsables d'une part importante des marchés publics. Selon les rapports du MCV, les municipalités ont mis en application des mesures anti-corruption, comme l'introduction d'un système de «guichet unique» afin de réduire le nombre d'agents en contact direct avec le public, l'utilisation de bulletins d'information et de sites *web* gérés par les municipalités pour renforcer la transparence, l'adoption de codes d'éthique, la mise en place de systèmes de gestion et de contrôle des finances internes ou encore le recrutement de quelque 400 auditeurs internes et de médiateurs publics locaux. Chacune des 28 régions de la Bulgarie a un conseil anti-corruption censé regrouper des représentants des collectivités locales, des structures territoriales, du pouvoir judiciaire, de différents ministères, de la société civile et des entreprises<sup>70</sup>. L'influence de ces conseils sur la réduction de la corruption dans les instances publiques locales et régionales reste difficile à évaluer car aucune information concrète n'a été rendue publique.

Un élément crucial de la transparence, y compris en ce qui concerne la passation de marchés, est un accès effectif à l'information. Cet accès est limité dans la pratique, malgré l'existence d'une législation en la matière<sup>71</sup>. Aucun mécanisme de contrôle indépendant n'est en place pour assurer la mise en œuvre correcte et uniforme de la loi sur l'accès à l'information

---

68 [http://www.bia-bg.com/uploads/files/\\_oldsite\\_news/bulgarian\\_industrial\\_association\\_news\\_1324284448\\_anketa\\_2011.pdf](http://www.bia-bg.com/uploads/files/_oldsite_news/bulgarian_industrial_association_news_1324284448_anketa_2011.pdf).

69 *Serious and Organised Crime Threat Assessment (2010-2011)*; Centre d'étude de la démocratie, 2012. <http://www.csd.bg/artShow.php?id=15991>.

70 Conseil des ministres 2012. Rapport sur l'administration publique 2011. <http://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&Id=81>.

71 Закон за достъп до обществена информация. <http://lex.bg/laws/ldoc/2134929408>.

publique<sup>72</sup>. Une enquête réalisée en 2013 a établi que 66 % des sites *web* institutionnels publiaient un registre des appels d'offres et que 10 % contenaient des informations sur les marchés attribués<sup>73</sup>.

Une amélioration de la connaissance et de la capacité des autorités publiques participant aux procédures de passation de marchés, ainsi qu'un système d'adjudication en ligne, à l'échelle nationale, permettant de soumettre les offres par voie électronique, renforcerait la transparence et contribuerait à prévenir la corruption.

### ***Responsabilisation et intégrité des fonctionnaires élus***

Un système approprié garantissant la responsabilisation et l'intégrité des fonctionnaires élus peut servir d'exemple et constitue un élément important dans la prévention de la corruption de haut niveau. Les membres du Parlement sont tenus de déclarer les conflits d'intérêts potentiels lorsqu'ils introduisent des projets de lois et s'expriment en plénière et en commission<sup>74</sup>. Les tentatives en vue de l'adoption d'un code de conduite pour les membres du Parlement ont échoué. En l'absence de code, la commission parlementaire de la corruption, des conflits d'intérêts et de la déontologie parlementaire s'est révélée inefficace, comme en témoigne une audition convoquée en 2010 après la participation de 16 députés, en période de session, à une présentation organisée par les médias parce qu'on leur avait promis un téléphone mobile gratuit. En juillet 2013, après l'élection d'un député controversé à la tête de la commission, l'Assemblée nationale a confié la question de l'éthique parlementaire à la commission des religions<sup>75</sup>.

L'ancien vice-président de la commission parlementaire de l'agriculture et de la forêt a été accusé d'avoir proposé des modifications servant ses intérêts privés, y compris une levée partielle de l'interdiction de construction sur des terres forestières échangées, une modification de la loi sur la chasse et la levée d'une interdiction de fumer en public. Après de longues délibérations, la Commission de prévention et de détection de conflits d'intérêts a jugé que l'ancien député avait enfreint les règles de déontologie en s'opposant à une interdiction de fumer, étant donné qu'il avait transféré la propriété d'entreprises de tabac à sa famille avant d'entrer au Parlement. Un conflit d'intérêts a également été constaté en ce qui concerne les propositions de modification à la loi sur les forêts<sup>76</sup>. Si la décision de la commission est confirmée en appel, l'ancien député est passible d'une amende de 2 500 à 3 500 euros et les revenus tirés de sa charge publique pourraient être saisis au cours de la période considérée. Ce même député est également mis en examen pour l'achat de votes, après l'émergence d'une vidéo secrète en avril 2013.

En 2010, la commission parlementaire de la corruption, des conflits d'intérêts et de l'éthique parlementaire a trouvé des preuves d'un conflit d'intérêt à l'encontre d'un chef de parti politique qui avait reçu 1 million d'euros en tant que consultant pour des projets hydroélectriques alors qu'il ne possédait pas de qualifications d'ingénieur. L'affaire a été renvoyée devant la Cour administrative suprême qui a conclu à l'absence de conflit

---

72 *Money, politics, power: Corruption risks in Europe*, par Transparency International, juin 2012, p. 5.

73 *Tendencies in Online Disclosure of Information, Results from AIP 2013 Audit of the Web Sites of Executive Bodies in Bulgaria*. [http://store.aip-bg.org/surveys\\_eng/AIP\\_Active\\_Transparency\\_Audit\\_2013.pdf](http://store.aip-bg.org/surveys_eng/AIP_Active_Transparency_Audit_2013.pdf).

74 Modalités de l'organisation et l'activité de l'Assemblée populaire, chapitre 12.  
<http://parliament.bg/bg/rulesoftheorganisations>.

75 <http://parliament.bg/bg/desision/ID/14481>.

76 Commission de prévention et de détection de conflits d'intérêts. <http://www.cpaci.bg/images/reshenia/206.pdf> et <http://www.cpaci.bg/images/reshenia/205.pdf>.

d'intérêt<sup>77</sup>. Dans une autre affaire, un député a été arrêté en juillet 2012 pour avoir exigé un pot-de-vin pour intervenir dans un différend agricole local. Il a ensuite démissionné du Parlement.

### ***Irrégularités électorales***

Les irrégularités électorales impliquent souvent la corruption d'agents publics et minent la confiance dans les institutions chargées de faire respecter l'État de droit. En Bulgarie, l'attention du public s'est longtemps portée sur le problème de l'achat de votes, en particulier parmi les groupes minoritaires. Les propriétaires de l'industrie d'élimination des déchets, principaux employeurs des membres de la minorité rom, sont soupçonnés de faire usage de leur influence pour manipuler le vote de cette communauté. Plusieurs cas ont été signalés au cours des élections locales de 2011 et des élections parlementaires de 2013. L'éradication de l'achat de votes nécessite une approche pluridisciplinaire qui prenne en compte l'accès à l'éducation et à l'emploi<sup>78</sup>.

Une section du code pénal est consacrée aux délits contre les droits politiques des citoyens, y compris à l'achat de votes<sup>79</sup>. En février 2013, la peine d'emprisonnement minimale pour l'organisation d'achats de votes a été augmentée<sup>80</sup>. Aucune information n'est disponible sur la question de savoir si les autorités contrôlent sérieusement le processus électoral afin de détecter et de corriger les failles. En 2012, *Transparency International Bulgaria* a publié une analyse détaillée sur la transparence et l'intégrité du processus électoral<sup>81</sup>. Il y est recommandé de renforcer l'indépendance budgétaire et d'augmenter les effectifs de l'administration électorale, en prévoyant des experts permanents en plus des mandataires politiques, de garantir le libre accès aux médias pour les candidats enregistrés et de modifier la législation de façon à permettre une surveillance plus étroite par la société civile. Des sanctions efficaces et dissuasives ne sont pas encore appliquées. Le parquet a ouvert une enquête sur l'achat de votes et la fraude fiscale, à la suite de l'apparition, en mai 2012, d'une conversation enregistrée faisant allusion à des fraudes électorales (achat de votes et falsification des résultats d'élections) ainsi qu'à des liens entre les partis politiques et la criminalité organisée.

Il a été souligné à plusieurs reprises, dans la perspective des élections parlementaires de mai 2013, que l'achat ou la vente de votes constituait un délit. Les observateurs internationaux ont reconnu que les élections étaient bien gérées et menées dans un esprit de concurrence, mais ont constaté une défaillance dans la confiance du public, à la suite d'allégations de mise sur écoute en période électorale et d'achat de votes. Peu de temps avant les élections, le parquet a découvert des bulletins de vote non enregistrés dans une imprimerie détenue par un conseiller local appartenant à un parti politique majeur. Cette révélation a suscité des spéculations à la veille même du scrutin, à un moment où il est interdit de faire campagne.

Le parquet a ouvert 77 enquêtes et sept personnes ont été arrêtées pour fraude électorale. À la suite d'un arrangement avec les procureurs, un accusé a été sanctionné d'une amende et d'une peine de cinq mois d'emprisonnement pour avoir «acheté» cinq votes 7,50 euros chacun; sept

---

77 Cour administrative suprême.  
<http://www.sac.government.bg/court22.nsf/d038edcf49190344c2256b7600367606/db2227f5a1f93534c22577af0030920a?OpenDocument>.

78 Le processus électoral en Bulgarie — Principaux risques et déficits, Fondation RiskMonitor, Sofia 2011, p 90.

79 Article 167, points 2 et 3 du code pénal.

80 La sanction encourue est une peine d'emprisonnement de un à six ans et une amende comprise entre 2 500 et 10 000 euros; Journal officiel n° 17 de 2013.

81 *Transparency and integrity of the election process: Report on the monitoring of the presidential and local elections in the Republic of Bulgaria*, Transparency International Bulgaria. [www.transparency.bg](http://www.transparency.bg).

autres accusés ont bénéficié d'un sursis<sup>82</sup>. Une vigilance accrue a permis de mettre au jour plusieurs manifestations de ce problème qui exige l'adoption d'une stratégie globale pour être résolu de façon durable. À ce jour, les acheteurs de votes de plus grande envergure n'ont pas fait l'objet de poursuites judiciaires.

### 3. PROCHAINES ETAPES

Cela fait longtemps que la lutte contre la corruption constitue une priorité en Bulgarie. Depuis l'adhésion à l'UE en 2007, ces efforts ont été soutenus par le mécanisme de coopération et de vérification, qui suit les progrès réalisés par rapport à six objectifs de référence spécifiques. Les réformes juridiques et constitutionnelles ont entraîné l'apparition de nouvelles structures ainsi qu'une spécialisation plus poussée mais la corruption reste un grave problème à différents niveaux de la société bulgare et la petite corruption est encore constatée dans les domaines des soins de santé, de la police, des douanes, des autorités locales, etc. Le fait qu'aucune sanction dissuasive ne soit appliquée en cas de corruption, en particulier chez les agents publics de haut niveau ne fait qu'exacerber le problème. Il est nécessaire de mettre l'accent sur les résultats et de redoubler d'efforts pour renforcer l'indépendance et l'efficacité des institutions anti-corruption et du pouvoir judiciaire, d'accroître la transparence des marchés publics ainsi que la responsabilisation et l'intégrité des fonctionnaires élus et de prévenir les irrégularités électorales.

Les points suivants méritent davantage d'attention:

- garantie d'une coordination efficace des **institutions de lutte contre la corruption**, les mettant à l'abri de toute influence politique, et nomination des hauts responsables selon une procédure transparente et fondée sur le mérite; réalisation de contrôles approfondis et application de sanctions dissuasives en cas de conflit d'intérêts;
- application de critères d'intégrité bien définis pour la nomination de **magistrats** et évaluation de leurs performances dans le cadre d'une procédure transparente; garantie d'une attribution aléatoire des affaires aux tribunaux au moyen d'un système unique et efficace à l'échelle nationale, tel que recommandé par le MCV;
- adoption d'un code de déontologie à l'intention des **membres de l'Assemblée nationale** et mise en place d'un mécanisme de contrôle efficace; garantie de sanctions dissuasives en cas de **fraude électorale**, y compris pour les organisateurs de plus haut niveau et définition d'une stratégie multidisciplinaire globale axée sur les groupes les plus vulnérables de la population;
- élargissement du contrôle ex ante obligatoire des marchés publics, lequel doit porter également sur les spécifications techniques et les exceptions à la législation applicable; utilisation effective des compétences d'office de l'agence de contrôle financier pour les contrôles ex post; application effective de sanctions dissuasives en cas de corruption dans les marchés publics à l'échelle nationale et locale.

---

82 Parquet général, juin 2013. <http://www.prb.bg/main/bg/News/3649/>.