

La lutte contre la corruption

Sous la direction de Laurent Poulet et de Ismael Sambare

Rapporteuse Myriam El Bai

Conférence Internationale des Barreaux



CIB



La lutte contre la corruption

La Bibliothèque de la CIB

La bibliothèque de la CIB accueille les travaux scientifiques de la CIB réalisés à l'occasion du Congrès, des colloques, webinaires ou groupe de travail.

Elle est disponible sur le site de la CIB : <http://www.cib-avocats.org>

La lutte contre la corruption

Sous la direction du
Laurent Poulet et de
Ismael Sambare

Rapporteuse Myriam El Bai

Conférence Internationale des Barreaux



Avec la contribution de



Parquet national
financier



La traduction du bulgare au français a été assurée par Madame Antonia Angelova, Traductrice assermentée

Me Silvi Gavrilov, Président du Club des avocats francophones et les membres du Club, expriment leur gratitude et leur satisfaction d'avoir pu initier ce colloque avec le soutien inconditionnel de la CIB et de son secrétaire Général le Bâtonnier Bernard Vatier. Sans la contribution de ce dernier ce colloque n'aurait pas été possible.

© Conférence Internationale des Barreaux, 2024

Avenue de Friedland, 41 - 75008 Paris

Tous droits réservés pour tous pays.

Il est interdit, sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, de reproduire (notamment par photocopie) partiellement ou totalement le présent ouvrage, de le stocker dans une banque de données ou de le communiquer au public, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit.

LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

23 Novembre 2023

Sofia, Bulgarie

Sous la direction scientifique de Maître Laurent Poulet, Docteur en Droit, Administrateur de la CIB et de Monsieur Ismael Sambare, Directeur exécutif de la CIB et doctorant en droit.

Rapporteuse, Madame Myriam El Bai, Chargé de mission lutte contre la corruption de l'AHJUCAF, élève avocate et doctorante en droit.

Propos introductifs

Le colloque sur la lutte contre la corruption s'est officiellement ouvert à l'Institut français de Sofia avec les allocutions de Monsieur le Bâtonnier Bernard Vatie, Secrétaire général de la Conférence Internationale des Barreaux (CIB), de Monsieur Joël Meyer, Ambassadeur de France en Bulgarie, de Monsieur Atanas Slavov, Ministre de la Justice de Bulgarie, de Maître Silvi Gavrilov, Président du Club des avocats francophones de Sofia, de Monsieur Eric Poppe, Représentant de l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) pour l'Europe centrale et orientale et de Monsieur Ivaylo Dermendjiev, Président du Conseil supérieur des barreaux de Bulgarie.

Monsieur le Bâtonnier Bernard Vatie exprime son enthousiasme pour l'attachement de la Bulgarie aux valeurs partagées de la Francophonie dans un patrimoine commun qu'elle représente. Ce partage de valeurs conduit aujourd'hui les avocats francophones à œuvrer ensemble pour faire face aux évolutions, aussi diverses soient-elles, tout en conservant l'identité propre de chaque nation constituant le gage de la diversité culturelle de la Francophonie. Monsieur le Bâtonnier Vatie rappelle l'ambition de la CIB qui est de veiller à ce qu'une société démocratique puisse faire face à des comportements qui préjudicient aux libertés et à la démocratie. Il recommande, à cet égard, de porter une attention particulière aux dispositifs juridiques pour permettre aux juges et avocats de veiller à l'État de droit.

Monsieur l'Ambassadeur Joël Meyer félicite l'organisation du colloque réunissant praticiens, spécialistes du droit, juristes, magistrats et avocats pour améliorer le cadre anticorruption de manière générale. Il rappelle que l'expérience française n'est pas « *donneuse de leçon* » : il s'agit pour les juristes français et bulgares d'échanger et de pouvoir profiter de leurs expériences croisées. Monsieur l'Ambassadeur souligne que la Bulgarie est à la croisée des chemins par ses grandes réformes à la fois institutionnelles et juridiques pour renforcer l'État de droit, mais également la justice et les organismes anticorruption. Il assure le soutien de la France et de l'Union européenne à la Bulgarie dans son projet d'assainissement de la vie publique pour la consolidation de l'État de droit qui aura un impact dans le climat des affaires.

Monsieur le Ministre de la Justice Atanas Slavov salue le choix du sujet sur la lutte contre la corruption pour marquer le 30^e anniversaire de l'adhésion de la Bulgarie à l'Organisation Internationale de la Francophonie. Monsieur le Ministre pose une question pragmatique pour la Bulgarie : « *comment faire respecter les lois par les acteurs publics ?* », dans un contexte de transition du régime démocratique. Bien que la Bulgarie soit parvenue à créer et mettre en place des institutions anticorruption, le Ministre déplore leur fonctionnement et leur défaut d'efficacité. Il est convaincu que les échanges d'expériences de bonnes pratiques dans le domaine de la lutte contre la corruption sont nécessaires à l'édifice d'un État de droit.

Monsieur Eric Poppe, Représentant de l'OIF, dépeint le portrait de la corruption et tout particulièrement son caractère « *insidieux* » qui fait obstacle à la bonne gouvernance et à l'exercice des droits fondamentaux. La corruption rompt le principe d'égalité entre les citoyens et met à mal l'exercice des droits sociaux les plus élémentaires qui sont au cœur du quotidien de chacun : l'accès au logement, à l'éducation, aux soins...

La corruption est décrite comme un phénomène qui touche plus fortement les populations qui sont déjà en situation de vulnérabilité, notamment les personnes défavorisées. Quarante États membres de l'OIF ont ratifié la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la corruption. Au niveau national, la plupart des États ont adopté

des mesures parmi lesquelles la création d'une agence anticorruption et l'intégration des infractions dans leur code pénal. Mais, bien que la ratification des instruments dédiés à la lutte contre la corruption soit élevée et que les dispositifs nationaux soient nombreux, les chiffres sur la corruption demeurent préoccupants.

En outre, Monsieur Eric Poppe présente les résultats de la consultation de la jeunesse sur la rupture de la démocratie dans l'espace francophone mené par l'OIF. La corruption est largement présentée comme l'un des facteurs majeurs de rupture démocratique dans notre espace francophone. Les jeunes interrogés estimeraient que la démocratie doit garantir une gouvernance transparente au service des populations pour veiller à l'État de droit et au respect des droits fondamentaux.

En 2019, l'OIF a lancé une réflexion novatrice réunissant des acteurs clés du monde francophone et a appuyé la mise en œuvre de l'action concertée par une approche fondée sur la prévention et les droits de l'Homme selon le triptyque d'intervention suivant :

- (i)** un renforcement des dispositifs légaux ;
- (ii)** un appui à l'élaboration ;
- (iii)** un appui à une opérationnalisation de cadres de concertation multiacteurs pour une sensibilisation des populations.

Ainsi, depuis 2019, l'OIF veille à réunir des représentants d'institutions nationales des droits de l'Homme, d'agences nationales anticorruption, des institutions judiciaires et d'organisations de la société civile issus des pays francophones.

Monsieur Ivaylo Dermendjiev, Président du Conseil supérieur des barreaux, rappelle le rôle prépondérant de l'avocat dans la lutte contre la corruption et le vif intérêt des barreaux de Bulgarie pour la nouvelle législation anticorruption adoptée par le législateur bulgare.

Maître Silvi Gavrilov, Président du Club des avocats francophones de Sofia fait le vœu de l'amélioration de la place et du rôle des avocats ; de la mise en place d'une coopération professionnelle des acteurs de la justice ; d'œuvrer pour faire évoluer la perception et le regard bulgare, sur les barreaux en Europe. Il souhaite également que plus d'évènements comme ce colloque soient organisés. Il souligne enfin l'importance de la transformation de la profession d'avocat en Bulgarie. En dix ans, les conditions d'exercice de cette profession et son rôle social se sont profondément métamorphosés. Alors que le rôle de l'avocat se bornait à la défense des droits individuels, aujourd'hui l'avocat est un facteur de progrès social. Les initiatives telles que la proposition d'amendements législatifs traduisent son rôle de médiateur entre les différentes institutions et l'État. Ce faisant, l'avocat contribue par son implication, à la sécurité juridique et à la régulation de différents secteurs d'activité.

Compte rendu des discours, réalisé à l'aide de la traduction orale.

PREMIÈRE PARTIE

**La transparence de la vie publique, une garantie
fondamentale pour les droits des citoyens.**

Première partie du traitement de la corruption : la transparence

Ce premier atelier propose un regard croisé entre interlocuteurs français et bulgares sur les dispositifs relatifs à la transparence publique mis en place en France et en Bulgarie afin de trouver collectivement des solutions aux cas concrets qui peuvent se poser. La transparence est double. Elle peut être à l'initiative de dispositifs préventifs ou à l'initiative individuelle qui renvoie à la révélation des faits de corruption par des lanceurs d'alerte.

Transparency international publie annuellement son indice de perception de la corruption qui mesure la corruption dans plus de 180 États. En 2022, la France a été classée 21^e avec un score de 72/100 et la Bulgarie 72^e avec un score de 43/100. Face à la recrudescence des violences et aux ruptures d'égalité entre citoyens générées par la corruption, la Bulgarie et la France ne peuvent se contenter de leur place. Elles doivent œuvrer pour traiter efficacement la corruption.

Or, le traitement de la corruption s'inscrit dans une double exigence. Son efficacité est subordonnée d'une part, par la mise en place de dispositifs « préventifs » pour anticiper sur les formes de déviance de la corruption et d'autre part des dispositifs dit « éducatifs » pour assurer des changements culturels. Et pour cause, la corruption est souvent associée à un phénomène culturel qui s'installe progressivement dans les paysages politiques et judiciaires. Il faut donc pouvoir bouleverser cette culture. Ainsi, l'anticipation et l'éducation pour des changements culturels constituent la première phase du traitement.

La phase terminale du traitement renvoie à la nécessaire responsabilisation des acteurs de justice. L'importance considérable du rôle des avocats et des juges révèle la nécessité de mettre en place des principes déontologiques.

Section 1. Les exigences de transparence dans le processus législatif et normatif bulgare,

Maître Hristo Hirstev, Avocat, Barreau de Sofia - compte rendu de l'intervention réalisé à l'aide de la traduction orale.

Le système en Bulgarie semble cristalliser des difficultés relatives à l'érosion de l'indépendance des juges et à l'absence de moyens de défense efficaces qui font ressentir le besoin de garantir une responsabilisation du processus judiciaire.

Il est rappelé qu'un État de droit se fonde sur les principes de transparence et de redevabilité. L'existence d'institutions transparentes et l'obligation de rendre compte sont fondamentaux pour assurer le droit légitime de défense de tous les citoyens.

La signature de la Déclaration universelle des droits de l'Homme et l'adhésion de la Bulgarie à l'Union européenne obligent le législateur bulgare à respecter une exigence internationale de transparence et à prendre en compte l'interprétation des droits fondamentaux dégagée par les jurisprudences de la Cour européenne des droits de l'Homme et de la Cour de justice de l'Union européenne.

La transparence participe à la qualité de la loi qui requiert la publicité du processus législatif constitutive d'une exigence particulière qui figure notamment à l'article 10 du traité sur l'Union.

Le processus législatif est initié par une « *intention législative* » qui renvoie à un texte délimitant le cadre de la proposition de loi pour garantir la prévisibilité du processus législatif. Lorsque ce texte est déposé après concertation des parties prenantes, par principe, le projet de cadre législatif ne devrait plus pouvoir faire l'objet de modification. Le processus devrait se poursuivre par l'élaboration d'une étude d'impact suivie d'un débat public avant le vote des parlementaires.

Pourtant, l'ensemble de ces exigences prévues dans la loi bulgare *relative aux lois et actes réglementaires* ne seraient pas toujours respectées. Selon Maître Hristo Hirstev « *toutes les exigences prévues par la loi ne restent que des vœux pieux* ». En pratique, l'élaboration de la loi se déroulerait autrement. Maître Hristo Hirstev partage sa préoccupation par le constat de plusieurs violations du cadre législatif bulgare dans l'élaboration de certaines lois. Il relève que certaines lois bulgares ont été introduites « *par incidence* » entre la première et la seconde lecture qui ne s'inscrivaient ni dans le cadre législatif ni dans l'intérêt général. D'autres projets de lois clés ont été modifiées entre la première et la seconde lecture dont les propositions n'auraient même pas été examinées. Certaines n'auraient pas bénéficié d'une étude d'impact préalable pourtant obligatoire voire n'auraient même pas été motivées par des raisons concrètes permettant de justifier tel amendement.

L'ensemble de ces manquements ont pu être constatés pendant la législature 2016/2017. En effet, de nombreuses lois importantes pour les citoyens et les entreprises auraient été modifiées parmi lesquelles la législation concernant la faillite des banques et leur insolvabilité qui a été amendée à plusieurs reprises. Les modifications survenaient chaque fois après des décisions de justice sachant que la législation évoluait en fonction des propositions des entités intéressées.

Maître Hristo Hirstev déplore la décorrélation de la pratique du processus législatif bulgare du processus régi par le Règlement de l'Assemblée nationale. Il faut donc pouvoir réfléchir à des réformes pour remédier à ces lacunes.

Maître Hirsto Hirstev clôture son allocution en faisant part de son scepticisme vis-à-vis des recommandations de la Commission européenne qui considère qu'un cadre législatif plus strict améliorerait le processus législatif.

RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUES PROPOSÉES PAR MAITRE HIRSTO HIRSTEV

- METTRE EN PLACE un cadre réglementaire du lobbying qui n'est pas réglementé ;
- RENFORCER le cadre réglementaire sur la lutte contre la corruption ;
- RÉPRIMER le conflit d'intérêts sur le plan pénal ;
- RECONNAÎTRE la violation du processus législatif réglementé comme motif de sanction de la cour constitutionnelle. En effet, à ce jour, l'écart du cadre législatif

Section 2. La surveillance des atteintes à la déontologie de la vie publique,

Madame Marie Lintzer, Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP).

Madame Marie Lintzer commence son allocution par la présentation du contexte de création de la HATVP (I). Elle décrit ses missions (II) et finit par dresser un bilan de son action (III).

I. Le contexte de la création de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique en France

L'onde de choc au sein de l'opinion publique provoquée par l'affaire dite « Cahuzac », du nom du ministre du Budget contraint à la démission pour fraude fiscale, a mis en exergue la nécessité de revoir profondément les dispositifs de prévention de la corruption et les sanctions en matière d'infractions financières en France.

Le législateur s'est emparé de ces enjeux en créant par les lois du 11 octobre 2013 la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, et en inaugurant un « moment déontologique » dans lequel s'est inscrite la loi du 9 décembre 2016, dite loi « Sapin II ». L'action de la Haute Autorité est complétée par celles du Parquet national financier (PNF) et de l'Agence française anticorruption (AFA), respectivement créés par les lois des 6 décembre 2013 relatives à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière et du 9 décembre 2016, et a été soulignée dans les évaluations par les organisations internationales dont la France a fait l'objet ces trois dernières années.

En 2013, la Haute Autorité a été instituée avec le statut d'autorité administrative indépendante qui garantit deux éléments indispensables au bon exercice de ses missions, à savoir l'indépendance et la collégialité. Par ce statut, la Haute Autorité ne reçoit aucune instruction de l'extérieur et dispose d'une autonomie dans l'organisation et le fonctionnement de ses services.

La composition de la Haute Autorité conforte cette indépendance. Le président est nommé pour une durée de six ans par décret du Président de la République, après avis des commissions des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat. Les douze membres de son collège, qui est l'organe décisionnaire de la Haute Autorité, sont des magistrats expérimentés des trois plus hautes juridictions du pays (Conseil d'État, Cour de cassation et Cour des comptes) et des personnalités qualifiées désignées par le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat et le Gouvernement. Ils sont indépendants dans l'exercice de leurs fonctions.

La durée de leur mandat, ainsi que son caractère non révocable et non renouvelable, sont des garanties supplémentaires. Les membres du collège ont en outre l'obligation de déposer des déclarations de patrimoine et d'intérêts qui sont, après leur contrôle, rendues publiques sur le site internet de la Haute Autorité.

Le second atout de ce statut est la collégialité qui assure la variété des parcours et le haut degré d'expertise de la Haute Autorité, tant dans le secteur public que privé.

Ces atouts expliquent l'ancrage rapide et solide de l'institution dans la vie publique française, et justifient la confiance que lui a prêtée le législateur en lui confiant à plusieurs reprises de nouvelles missions et quelques moyens supplémentaires. La Haute Autorité compte 71 agents 2023, contre 23 en 2014.

II. Attribution successive de nouvelles missions à la Haute Autorité au service de la confiance des citoyens

La Haute Autorité exerce désormais quatre missions principales : la détection de l'enrichissement illicite, la prévention des conflits d'intérêts, la régulation de la représentation d'intérêts et le contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé. Plus largement, la Haute Autorité a également une mission transversale d'accompagnement, de conseil et de sensibilisation auquel elle consacre de plus en plus de temps et de moyens.

Le **cœur de mission « historique »** de la Haute Autorité est la détection de l'enrichissement illicite au cours des fonctions publiques, qui repose sur le contrôle des déclarations de situation patrimoniale de plus de 18 000 responsables publics français.

La déclaration de patrimoine est une photographie de ce que possède le déclarant : biens immobiliers, placements financiers, comptes bancaires, mais aussi emprunts et dettes. Elle est déposée au début et à la fin des fonctions, et toute modification substantielle de la situation patrimoniale au cours des fonctions doit être déclarée.

Le non-dépôt est sanctionné pénalement, et la Haute Autorité a saisi le parquet à 41 reprises au cours de l'année 2022. Quant au contrôle, il consiste tant à s'assurer du caractère exhaustif, exact et sincère de la déclaration, qu'à détecter toute forme d'enrichissement illicite. Pour ce faire, la Haute Autorité compare les déclarations du début et de la fin des fonctions, à partir de plusieurs bases de données, afin de vérifier si le patrimoine du déclarant n'a pas connu de variations inexplicables qui peuvent dissimuler des infractions, tel que le détournement de fonds publics par exemple.

Environ 1 630 déclarations de patrimoine ont été contrôlées en 2022, et 0,1 % ont donné lieu à un signalement à la justice en raison de faits pouvant faire l'objet d'une sanction pénale. En réalité, l'enrichissement illicite par l'intermédiaire des fonctions est désormais extrêmement rare et l'immense majorité des responsables publics respectent leurs obligations déclaratives.

La **deuxième mission** de la Haute Autorité consiste à détecter et prévenir les risques de conflits d'intérêts.

Ces situations marquent tout particulièrement l'opinion publique, car elles peuvent conduire assez naturellement, si elles ne sont pas traitées en amont, à des infractions à la probité punies par la loi : prise illégale d'intérêts, favoritisme, corruption. Les identifier, les prévenir et les désamorcer est donc un enjeu capital.

La déclaration d'intérêts constitue un outil très utile et efficace. Elle porte sur l'ensemble des intérêts du déclarant résultant notamment de ses activités professionnelles, passées et présentes, comme de celles de son conjoint, de ses participations financières, de ses fonctions dirigeantes au sein d'organismes publics ou privés ou de ses activités bénévoles.

L'appréciation de ces situations se fait à partir de la définition du conflit d'intérêts comprise comme « toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial

et objectif d'une fonction » (article 2 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique).

En présence d'un risque de conflit d'intérêts, la Haute Autorité recommande en règle générale au responsable public de se déporter des décisions et des discussions préalables à ces décisions. La Haute Autorité prête une attention particulière à la proportionnalité de ces mesures : le déport est nécessaire, mais il ne doit pas être trop large au risque de causer des dysfonctionnements des services publics.

La Haute Autorité a contrôlé 2 539 déclarations d'intérêts en 2022. En moyenne, 70 % d'entre elles donnent lieu à des mesures de prévention des conflits d'intérêts, principalement à l'égard d'élus locaux. Ces mesures de prévention apportent avant tout une sécurité juridique et protègent les responsables publics de plusieurs risques : un risque pénal, celui de commettre le délit de prise illégale d'intérêts, mais aussi déontologique, lorsque leur impartialité est mise en cause. Il ne faut pas non plus oublier, pour l'administration, le coût réputationnel d'une mise en cause de son fonctionnement.

Troisièmement, la Haute Autorité est en charge de l'encadrement de la représentation d'intérêts.

La loi « Sapin II » de 2016 a créé un dispositif d'encadrement du lobbying et ce faisant, en a légitimé la pratique. Dans une démocratie, les citoyens, les entreprises et les associations sont très sensibles à l'idée de pouvoir faire remonter aux responsables politiques et administratifs les difficultés, les enjeux, et les évolutions qui leur apparaissent nécessaires dans les secteurs et domaines d'activité dont elles représentent et défendent les intérêts. Mais les citoyens sont également attentifs à ce que le lobbying se réalise dans de bonnes conditions, c'est-à-dire de façon loyale et transparente.

Le législateur a donc opté pour un double corpus d'obligations :

- d'une part, des obligations déclaratives : à partir d'un certain seuil, les entités qui exercent une activité de lobbying doivent s'inscrire sur le répertoire des représentants d'intérêts puis déclarer leurs activités suivant un rythme annuel. Ils sont aujourd'hui plus de 3 000 à figurer sur ce répertoire, consultable en accès libre, pour environ 70 000 actions déclarées. Toutes les données du registre sont publiques, dans des formats qui permettent l'extraction et l'exploitation des données par les journalistes ou les chercheurs par exemple.
- D'autre part, des obligations déontologiques, qui sont rassemblées dans un corpus à l'article 18-5 de la loi du 11 octobre 2013.

La Haute Autorité réalise plusieurs types de contrôles à l'égard des représentants d'intérêts. En 2022, elle a clôturé 119 contrôles qui ont donné lieu à 76 mises en demeure de représentants d'intérêts, appelés à respecter leurs obligations déclaratives, et elle a transmis 8 dossiers au ministère public.

La **quatrième mission** de la Haute Autorité consiste à contrôler les mobilités entre les secteurs public et privé de responsables et agents publics.

Depuis 2020, la Haute Autorité intervient directement dans le contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé pour environ 15 000 agents publics qui occupent les fonctions les plus stratégiques et sensibles.

Trois types de mobilité sont concernés :

- l'entrée dans des fonctions publiques si une activité dans le secteur privé a été exercée au cours des trois années précédant la nomination. C'est par exemple le cas pour les conseillers ministériels ou les directeurs d'administration centrale ;
- le cumul d'activités pour création ou reprise d'entreprise ;
- la mobilité vers le secteur privé au terme des fonctions.

La mobilité vers le secteur privé n'est pas interdite, elle a même été encouragée par les gouvernements successifs depuis une quinzaine d'années. Mais elle doit s'inscrire dans un cadre et respecter diverses règles. La Haute Autorité vérifie si l'activité envisagée risque de poser des difficultés de nature pénale (prise illégale d'intérêts) ou déontologique. L'objectif de ce double contrôle est de protéger aussi bien l'intéressé que l'administration.

À l'issue de son contrôle et selon les risques identifiés, la Haute Autorité adresse à l'administration qui l'a saisie un avis qui peut être de compatibilité, de compatibilité avec réserves, ou d'incompatibilité. Ses réserves, ainsi que ses avis d'incompatibilité, lient l'administration et s'imposent à l'agent. Sur l'ensemble des avis rendus au fond en 2023, 95 % étaient de compatibilité dont plus de 75 % étaient accompagnés de réserves, tandis que moins de 5 % étaient des avis d'incompatibilité.

Enfin, l'action de la Haute Autorité va bien au-delà de la « transparence », qui n'est finalement qu'un vecteur pour atteindre sa mission : afin de garantir la probité de l'action publique et pour donner aux citoyens l'assurance que la décision publique est prise dans l'intérêt général, la Haute Autorité accompagne, conseille, prévient et contrôle quotidiennement des responsables et agents publics, ainsi que des représentants d'intérêts. Cette activité de conseil est en constante augmentation, notamment auprès des membres du Gouvernement, qui sollicitent de plus en plus souvent l'institution : illustration de ce que la probité et l'intégrité deviennent une préoccupation quotidienne des plus hauts responsables publics.

III. Après dix ans d'existence, quel bilan tirer de l'action de la Haute Autorité ?

La Haute Autorité est désormais une institution incontournable et respectée, qui connaît une dynamique positive. Aux côtés d'autres acteurs, elle concourt à la prévention des atteintes à la probité, sensibilise les agents et les responsables publics à la déontologie, assure la transparence sur les relations entre les acteurs publics et privés, et détecte des manquements dont, le cas échéant, elle avise la justice. Elle est devenue un tiers de confiance essentiel entre les décideurs publics et les citoyens.

Malgré cela, un sentiment de défiance citoyenne subsiste, comme en attestent diverses enquêtes d'opinion. Il est indispensable de rappeler et d'expliquer que des mécanismes de contrôle existent, que les faits répréhensibles – qui demeurent isolés – ne restent pas impunis ; qu'en France, les responsables publics ne sont pas au-dessus de la loi.

Il faut donc mesurer le chemin parcouru. D'autant plus qu'au fil des ans, les responsables publics deviennent plus familiers des obligations déclaratives et déontologiques qui pèsent sur eux, les intègrent et se les approprient.

A cet aspect institutionnel de transparence, il existe un autre dispositif dit de « révélation » permettant la mise en évidence de comportements de corruption. Il s'agit d'étudier le statut du lanceur d'alerte qui lui confère une immunité pour protéger son expression.

COMPARAISON

Il existe une institution de transparence de la vie publique en Bulgarie, mais elle n'est pas aussi développée et détaillée que la Haute Autorité pour la Transparence de la vie publique.

L'action de contrôle des mobilités entre le secteur public et privé n'existe pas en Bulgarie. Il pourrait s'agir d'un nouveau champ de réflexion et de perspectives de réformes compte tenu des risques que la mobilité implique. Les réflexions devront entre autres porter sur une éventuelle période de carence c'est-à-dire de mettre en place un laps de temps au cours duquel l'agent public s'abstient de toute mobilité.

L'analyse de l'exercice des compétences de la HATVP a permis de révéler les modalités du contrôle des déclarations déposées et du champ large des déclarations obligatoires. Les intervenants bulgares déplorent l'absence de contrôle en profondeur. Le contrôle des déclarations serait purement formel. D'ailleurs, cette critique aurait été formulée dès 2015 par le Greco déplorant le manque d'efficacité des dispositifs bulgares au contrôle du patrimoine des autorités publiques.

Section 3. L'importance de la transparence des institutions publiques pour les droits des citoyens,

Monsieur Kalin Slavov, Transparency International Bulgarie

Monsieur Kalin Slavov rappelle que l'efficacité et la qualité de la gestion, tant dans le secteur privé que public, dépendent de sa capacité à être proche de la compréhension de la notion de « bonne gouvernance ». La « bonne gouvernance » est initialement perçue comme un ensemble de valeurs morales et éthiques adoptées et ressenties comme non contraignante par certaines entreprises, groupes de citoyens actifs et milieux scientifiques. Aujourd'hui, la bonne gouvernance évolue activement vers un système de normes juridiques obligatoires.

Un exemple de cette évolution est le travail dans le domaine de la bonne gouvernance et la diffusion des pratiques dans cette optique par Transparency International depuis sa création au milieu des années 90. La branche bulgare de l'organisation, créée en 1998, ne fait pas exception. L'Association "Transparence sans Frontières" travaille activement à la mise en œuvre des principes de bonne gouvernance dans les secteurs public et privé, couvrant un large éventail, de la gestion des conflits d'intérêts au lobbying, en passant par la gestion des risques de corruption.

Dans ce contexte, l'Association est activement impliquée, en tant que membre de Transparency International, dans la promotion de la déclaration des irrégularités au sein des organisations et des entreprises, dans le cadre du concept ESG¹, et dans la promotion des valeurs d'intégrité commerciale aussi appelées *business integrity*.

L'introduction progressive de mécanismes de protection des lanceurs d'alerte et la réduction du risque de corruption dans la gestion moderne font partie de la compréhension en constante évolution de la bonne gouvernance. Ce qui a commencé comme de bonnes pratiques commerciales, des régulations industrielles, et différentes variantes du droit souple font aujourd'hui partie des directives de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) pour la gestion des entreprises publiques et des organisations, ainsi que des documents politiques du G20² et du B20³. La compréhension de la notion de bonne gouvernance a progressivement évolué vers le concept ESG, qui a trouvé son ancrage normatif dans le droit de l'Union européenne et les réglementations nationales comme la Directive sur la publication de données de durabilité des entreprises (CSRD)⁴.

L'ESG est souvent représentée comme trois piliers composites comprenant des éléments distincts. Elle peut aussi être représentée comme une structure où la gestion est le fondement des paramètres environnementaux et sociaux. C'est la gestion qui assure leur durabilité et l'équilibre entre eux.

La clé de la gestion réside dans le flux d'information et sa qualité. L'une des orientations importantes pour la directive sur les lanceurs d'alerte, sur laquelle repose sa philosophie, est la possibilité pour les personnes travaillant dans l'organisation de parler ouvertement des irrégularités et des lacunes, y compris leurs propres erreurs, sans être tenues responsables dans certaines circonstances. C'est un changement de paradigme, surtout dans les pays d'Europe centrale et de l'est, où la doctrine juridique a été centrée pendant des décennies sur la

¹ Acronyme désignant l'environnement, de société et de gouvernance.

² Acronyme désignant le Groupe des vingt, un forum de coopération économique internationale.

³ Acronyme désignant le Business 20 qui regroupe des entreprises, fédérations professionnelles et organisations patronales des pays du G20.

⁴ Directive (UE) 2022/2464 du parlement européen et du conseil du 14 décembre 2022 modifiant le règlement (UE) n° 537/2014 et les directives 2004/109/CE, 2006/43/CE et 2013/34/UE en ce qui concerne la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises.

découverte du coupable et sa sanction sévère. Grâce à cette approche, les véritables causes du problème sont rarement comprises. L'esprit de la directive est de changer l'orientation du traitement des lanceurs d'alerte. On admet que l'intérêt public est mieux protégé en identifiant et en éliminant les atteintes à celui-ci. On reconnaît donc que le moyen d'y parvenir est la communication ouverte sans crainte de représailles.

En outre, la protection des lanceurs d'alerte existait dans le contexte européen avant l'adoption de la directive. Une étude menée par la Commission européenne pendant sa préparation montre que 16 États européens disposent d'une forme ou d'une autre de protection. Il peut s'agir d'une loi spéciale ou d'un ensemble de normes agissant dans cette direction. Un bon exemple dans ce contexte est la France, où même les organisations non gouvernementales peuvent être une partie active de cette protection. La Maison des Lanceurs d'Alerte est une association à but non lucratif qui bénéficie de la participation principale de Transparency International - France. Elle est le résultat d'une initiative délibérée qui a commencé dès 2007. Elle permet aux ONG de représenter des lanceurs d'alertes, de les défendre en intervenant auprès des pouvoirs publics et mobilise l'opinion publique pour améliorer la loi et rendre les dispositifs de protection des lanceurs d'alerte plus efficaces.

Partant, la directive apparaît comme un développement logique des relations issues des sphères économiques, sociales et juridiques. Il s'agit d'un résultat évolutif plutôt que d'une révolution. Dans certains systèmes juridiques, comme en Bulgarie, il y a eu une résistance et une réaction négative, dues à la méconnaissance du contexte contemporain et à des connotations renvoyant à la période communiste du pays. L'introduction de la directive sur les lanceurs d'alerte en Bulgarie peut être considérée comme une transformation de valeurs imposée, en l'occurrence par voie normative. Dans ce cas, le droit sert de base à la transformation des relations sociales. Ce qui impose une évolution de la culture organisationnelle des entreprises bulgares. Il s'agit d'une tentative d'imposer une culture organisationnelle qui favorise la confiance, la transparence et la responsabilité. La fonction des « *canaux internes de signalement* », comme les appelle la Directive, est de créer un dialogue initié par les employés en direction de l'employeur. Lorsque ces canaux sont à la disposition des employés, ils fonctionnent efficacement. C'est particulièrement le cas lorsque la violation peut être efficacement examinée au sein de l'organisation et qu'il n'y a pas de risque de représailles.

Malheureusement, la Directive ne parvient pas à transmettre sa compréhension du rôle, de la place et de l'importance de la divulgation publique d'informations à la législation nationale. Lorsqu'un lanceur d'alerte recourt à cette méthode de protection de l'intérêt public, il se retrouve dans la position de devoir se défendre seul et de prouver qu'il était dans son droit de donner l'alerte. La directive omet également de spécifier les types de divulgation publique envisagés par la législation européenne - non seulement à travers les médias traditionnels, mais également sur les blogs, les médias sociaux, via les organisations non gouvernementales et même les organes gouvernementaux. Cette dernière catégorie pourrait entraîner de sérieux litiges juridiques et des sanctions sévères pour ces fonctionnaires dans le contexte de leur obligation de maintenir confidentielles les informations reçues du lanceur d'alerte.

La philosophie du signalement d'irrégularités tire son origine du droit anglo-saxon et comporte trois composantes « clés » : la **protection**, **l'assistance** et la **promotion**. La Directive exige, en tant que norme minimale, la présence de la protection et de l'assistance. La manière dont ces éléments évolueront dans chaque pays relève de la discrétion du législateur national.

DEUXIÈME PARTIE

La prévention et l'aide à la détection de la corruption

Deuxième étape du traitement de la corruption : la prévention

Le deuxième Atelier a insisté sur les enjeux de la création d'une agence spécialisée anticorruption pour prévenir et détecter les comportements de nature corromptive et du rôle de la société civile dans la lutte contre la corruption.

Section 1. L'organisation et le fonctionnement de l'AFA dans la lutte contre la corruption

Madame Gaëlane Pelen, Magistrat, Agence française anticorruption

Depuis les années 2000, le législateur français, incité en cela notamment par les conventions internationales ou à la faveur de scandales politiques internes, s'est livré à de nombreuses réformes afin de remettre à bon niveau le dispositif français de lutte contre la corruption. Il a également mis en place, s'inspirant des meilleurs standards appliqués en la matière par les régimes américain et britannique, un système de prévention de la corruption fondé sur une approche systémique, destiné à couvrir le champ le plus étendu de la corruption et plus largement, des atteintes à la probité.

En effet, une politique pénale n'a de véritable efficacité que si elle contient un volet préventif. Cet aspect est particulièrement pertinent s'agissant de la lutte contre la corruption et les atteintes à la probité, qui exige de mener un travail de sensibilisation des consciences qui va non seulement contribuer à prévenir le phénomène, mais également aider à l'identifier et donc à le détecter. C'est ce qu'a recherché la Loi du 9 décembre 2016⁵ (dite Loi Sapin II) mettant en place un dispositif anticorruption ainsi que son bras armé, l'Agence Française Anticorruption⁶.

I. Le référentiel anticorruption imaginé par la loi Sapin II

La loi Sapin II du 9 décembre 2016 crée un cadre juridique nouveau applicable aux entités publiques en général ainsi qu'aux acteurs économiques à partir d'un certain seuil⁷. Il s'agit de l'obligation de mettre en place des mesures et procédures visant à prévenir et détecter la corruption, le trafic d'influence, la prise illégale d'intérêts, le favoritisme, le détournement de fonds publics, et la concussion. Les obligations légales qui s'imposent aux acteurs économiques assujettis, prévues par l'article 17 de la loi, ont été complétées par les recommandations de l'AFA, publiées au journal officiel, qui n'ont pas de valeur contraignante à proprement parler, mais qui constituent, avec la loi, ce qu'il est d'usage d'appeler le référentiel anticorruption français. Les mêmes obligations de mise en place de procédures de prévention et de détection

⁵ [Loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique](#)

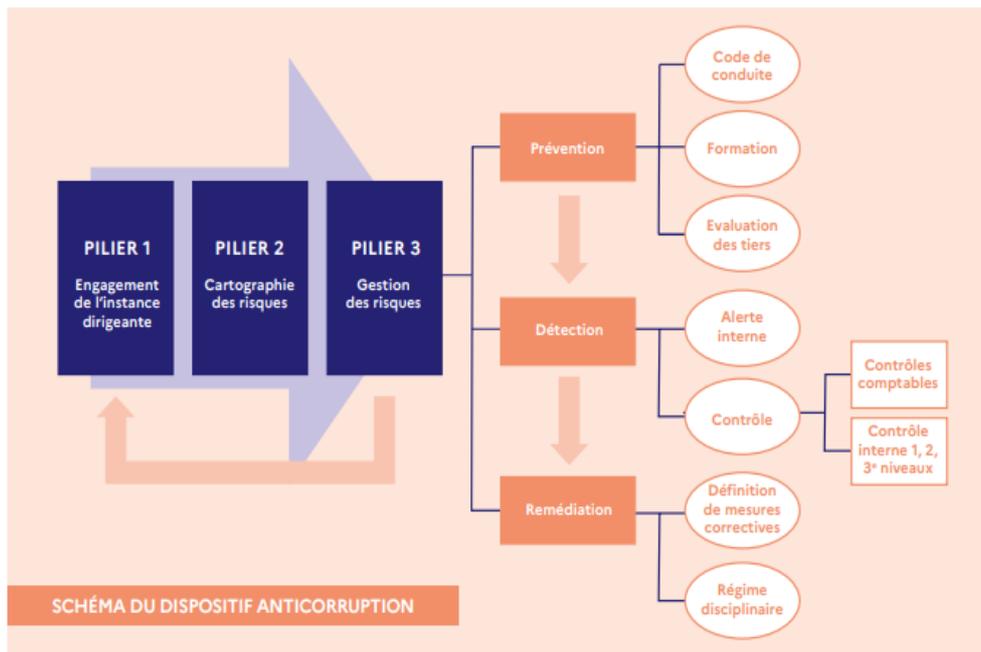
⁶ Les contrôles opérés par la HATVP, non examinés ici, constituent également un pan important de la lutte préventive des atteintes à la probité et sont présentés par ailleurs dans le cadre de cet ouvrage

⁷ Répondant aux critères cumulatifs suivants : chiffre d'affaires supérieur à 100 millions d'euros et nombre de salariés supérieur à 500

de la corruption, énoncées dans un cadre plus général à l'article 3.3° de la loi, sont applicables aux acteurs publics quelle que soit leur taille (ministères, collectivités locales, fondations d'intérêt public...)

La loi énumère à l'article 17 les huit mesures que les dirigeants des acteurs économiques assujettis sont tenus de mettre en place : un code de conduite, un dispositif d'alerte interne, une cartographie des risques, des procédures d'évaluation des tiers, des procédures de contrôles comptables, un dispositif de formation, un régime disciplinaire et un dispositif de contrôle et d'évaluation interne des mesures mises en œuvre.

L'AFA regroupe ces huit mesures en trois piliers, qui constituent selon elle les trois mesures phares autour desquelles doivent se dérouler les huit mesures légales. Le premier pilier, l'engagement de l'instance dirigeante, est considéré comme la base sur laquelle repose la volonté de mettre en place le dispositif. Ensuite, la cartographie des risques est l'outil le plus complet, une sorte de photographie des risques existants au sein de l'entité, sur la base desquels seront prises les mesures correctrices dans le troisième pilier, dit gestion des risques. Il peut s'agir de mesures très concrètes, comme par exemple la rotation des postes sur les fonctions les plus sensibles (par exemple, s'agissant du corps judiciaire, les fonctions de président ou procureur ne peuvent pas être exercées plus de sept ans dans le même tribunal).



(source du graphique : site de l'AFA)

II. Le rôle de l'Agence Française Anticorruption

Créée par la loi Sapin II précitée, l'AFA est un service à compétence nationale, placé auprès du ministre de la Justice et du ministre en charge du Budget. En plus des missions du Service Central de Prévention de la Corruption qu'elle a en partie conservées tout en les renforçant, elle exerce à la fois des missions de conseil et de contrôle, afin d'aider les autorités compétentes et les personnes qui y sont confrontées à prévenir et à détecter les faits de

corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêt, de détournement de fonds publics et de favoritisme.

A. Les missions de contrôle

Si elle n'est pas indépendante statutairement, le législateur a entendu confier à l'AFA une indépendance fonctionnelle. Elle est en effet dirigée par un magistrat de l'ordre judiciaire hors hiérarchie, nommé par décret du président de la République pour une durée de six ans non renouvelables.

L'Agence française anticorruption dispose d'un **pouvoir administratif de contrôle lui permettant de vérifier la réalité et l'efficacité des mécanismes de conformité anticorruption mis en œuvre**, notamment par les entreprises, les administrations de l'État ou les collectivités territoriales. Ce contrôle dit contrôle d'initiative ou ex ante concerne aussi bien les administrations de l'État ou les collectivités territoriales que les acteurs économiques (entreprises privées ou publiques) assujettis. Il convient de préciser que le Directeur est totalement indépendant du pouvoir politique dans l'exercice et la programmation de ces contrôles d'initiative visant à évaluer la qualité et l'efficacité des dispositifs mis en œuvre pour prévenir et détecter les atteintes à la probité⁸.

Ainsi, entre octobre 2017 et fin 2022, 198 contrôles et examens ont été ouverts par l'AFA, dont 129 contrôles et examens sur les entreprises assujetties au III de l'article 17 de la loi, 69 contrôles sur les acteurs publics mentionnés au 3° de l'article 3, 20 contrôles et examens relatifs à des contrôles d'exécution, 152 contrôles initiaux et 26 contrôles de suites. Un tiers des contrôles ouverts depuis 2017 sur les entreprises ont porté sur l'industrie manufacturière, 13 % sur le secteur financier, 12 % sur celui de la construction, 11 % sur le secteur des transports et 10 % sur le secteur de l'information et de la communication, ces entreprises étant pour la plupart d'entre-elles très présentes à l'international.

Ces contrôles portent sur les entreprises publiques ou privées avec au moins 500 salariés et un chiffre d'affaires supérieur à 100 millions d'euros, les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, les sociétés d'économie mixte, ainsi que les associations ou fondations reconnues d'utilité publique. La procédure de contrôle est définie dans la charte des droits et devoirs des parties prenantes au contrôle, disponible en ligne sur le site internet de l'AFA.

Ils peuvent mener à des sanctions prononcées par une commission indépendante, à l'endroit des acteurs économiques sous forme d'une injonction ou d'une amende pouvant aller jusqu'à 200 000 € pour les personnes physiques, un million d'euros pour les personnes morales. Il convient de noter que les acteurs publics quant à eux font l'objet de recommandations, mais ne peuvent pas se voir attirer devant la commission des sanctions de l'AFA.

Parallèlement aux contrôles d'initiative, l'AFA exerce également des missions dans le cadre des Conventions Judiciaires d'Intérêt Public (ci-après, CJIP), en tant qu'autorité en charge de la supervision des contrôles d'exécution de la mise en œuvre d'un programme de conformité par une entreprise privée. Cette procédure, alternative aux poursuites directement inspirées du système américain, est en général très appréciée par les personnes morales qui acceptent de s'acquitter d'une amende au Trésor public et de se soumettre le cas échéant, si le procureur

⁸ Ces contrôles peuvent également être effectués à la demande du président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, du Premier ministre, des ministres ou, pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics et sociétés relevant du titre II du livre V de la première partie du code général des collectivités territoriales, du représentant de l'Etat.

l'estime opportun, à un programme de mise en conformité pendant une durée pouvant aller jusqu'à trois ans, le tout étant validé par le juge du siège. L'AFA rend compte au procureur de la République de la bonne exécution de cette mesure par l'entreprise, ce qui conditionne l'extinction de l'action publique à son endroit. Aucune peine complémentaire n'est donc par définition encourue. Il est à noter que les dirigeants et autres personnes physiques impliquées dans des délits de corruption ne sont pas concernés par la CJIP, le cours de l'action publique se poursuivant à leur endroit.

B. Les missions de conseil et de coopération internationale

L'AFA développe depuis 2016 de nombreux outils à vocation pédagogique, destinés à tous les acteurs de la conformité anticorruption⁹, menant ainsi à bien son rôle d'appui aux personnes concernées afin de prévenir et détecter les faits de corruption.

Ainsi, à côté des recommandations, l'AFA publie régulièrement des guides couvrant un large éventail de sujets traités de façon approfondie et selon un angle précis. Il peut s'agir de la typologie des acteurs (par exemple, le guide à destination des PME et des petites ETI, le guide à destination des régions, etc.). Il peut également s'agir d'un approfondissement thématique (par exemple, la prévention des conflits d'intérêts en entreprise, la politique « cadeaux et invitations », les enquêtes internes anticorruption, etc.). Il peut enfin s'agir de l'examen d'un processus à risque (par exemple, le guide de l'achat public).

Ces outils sont le reflet d'un travail de concertation via des groupes de travail, au plus près des acteurs concernés (fédérations, ministères, ...). De plus, leur parution fait l'objet d'une consultation publique préalable.

Par ailleurs, l'AFA développe des outils et des actions de sensibilisation au risque de corruption aussi bien dans le secteur public que privé. Parmi les plus prisés, le « jeu sérieux, en quête d'intégrité » est une formation disponible en ligne sur le site de l'AFA, qui permet de se confronter à des situations réelles d'atteintes à la probité et de s'autoévaluer. La plupart de ces outils sont également disponibles en langue anglaise et espagnole.

Très présente sur la scène internationale, l'AFA appuie les ministères dans le cadre des enceintes internationales traitant du sujet de l'anticorruption et participe à de nombreux réseaux informels réunissant les autorités anticorruptions à travers le monde. Elle met en œuvre également des actions de coopération technique bilatérale ou multilatérale avec des pays demandeurs de son expertise. Elle intervient enfin au soutien des ministères dans la mise en œuvre de la politique publique de lutte contre la corruption, ainsi que dans la mise en œuvre des recommandations formulées dans le cadre de l'application des conventions internationales engageant la France (notamment les conventions OCDE, ONUDC, GRECO).

C. L'aide à la détection des faits de corruption et le traitement des signalements

Dans le cadre de ses contrôles d'initiative, l'AFA vérifie notamment que le dispositif d'alerte interne soit bien mis en place au sein de l'entité contrôlée : il s'agit d'une des huit mesures édictées par la Loi Sapin II qui joue un rôle essentiel dans la détection de la corruption.

Par ailleurs, si son rôle n'est pas de rechercher les faits de corruption à proprement parler, mais l'adéquation des mesures anticorruption mises en place au sein des entités qu'elle

⁹ Entendu très largement, comme à toutes les personnes pouvant être confrontées à la corruption

contrôle, il peut arriver que l'AFA constate dans le cadre de ses missions que des faits suspects sont susceptibles de caractériser des infractions pénales. Dans ce cas, elle en avise le procureur de la République compétent, conformément à l'article 40 du code de procédure pénale.

Il en va de même de la HATVP qui peut être amenée à déceler des situations de conflit d'intérêts dans le cadre de ses contrôles portant sur les déclarations (d'intérêt, de patrimoine, et de changement de secteur privé-public).

En outre, depuis sa création, l'AFA est destinataire de signalements de faits d'atteintes à la probité émanant de toute personne physique ou morale qu'elle analyse et transmet le cas échéant au parquet compétent. À la faveur de la transposition de la directive européenne 2019/1937 sur la protection des lanceurs d'alerte, le législateur est venu renforcer ce rôle avec la Loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 dite Loi Wasserman et son décret d'application instituant l'AFA aux côtés d'autres services¹⁰, comme une Autorité externe de Recueil de Signalements. Cette loi et son décret d'application ont pour but de faciliter l'alerte, imposant par exemple notamment la forme libre de celle-ci (message écrit ou vocal, pouvant rester anonyme) ainsi que le délai pour l'autorité réceptrice pour y répondre.

Cette loi supprime notamment l'obligation pour le lanceur d'alerte de passer par la voie de l'alerte interne, en lui offrant directement la possibilité d'utiliser la voie de l'alerte externe.

¹⁰ Parmi lesquels notamment, des autorités judiciaires, comme par exemple le parquet européen, ou des autorités administratives indépendantes (l'Autorité de la concurrence)

Section 2. L'activité du fonds bulgare anticorruption et perspective sur les réformes en cours en Bulgarie

Monsieur Andrey Yankoulov, Avocat, Barreau de Sofia, Fond bulgare anticorruption

A. Présentation du fonds bulgare anticorruption

L'organisation non gouvernementale « Fonds anticorruption », est engagée principalement dans deux domaines d'activités, les enquêtes civiles (journalistiques) sur la corruption aux échelons supérieurs du pouvoir et l'analyse des politiques, du cadre réglementaire et des résultats atteints dans la justice pénale et la lutte contre la corruption

Pendant les dernières années c'est précisément suite à notre activité dans le premier domaine qu'ont été dévoilés deux des plus grands réseaux présumés de corruption et d'influence criminelle au sommet de la justice, devenus connus par les noms des enquêtes vidéo publiées « Les huit nains » et « Liste de contrôle rapide ». Ces réseaux représentent en général des organisations criminelles qui établissent la relation entre les personnes du système judiciaire et les personnes soit qui ont quelques problèmes avec la justice nécessitant une résolution par les premiers, soit qui cherchent à créer un tel problème à un autre. Malheureusement, nos révélations sur ces groupes criminels jusqu'à présent n'ont conduit à aucune réaction institutionnelle orientée vers l'élucidation du cas et la punition des personnes impliquées.

Dans le deuxième domaine, nous publions un rapport annuel de suivi du développement et des résultats des plus importantes enquêtes pénales et procédures judiciaires menées pour des délits de corruption contre des fonctionnaires occupant des postes élevés. La cause de la nécessité d'un tel suivi civil est le manque de désir des institutions elles-mêmes, et surtout de la part du ministère public, d'analyser ses résultats dans la lutte contre la corruption précisément dans les hauts échelons du pouvoir. Ces multiples affaires pour les dernières années simplement disparaissent dans la statistique générale des affaires pénales en Bulgarie, mais il s'avère en effet que la situation là-bas est tout à fait inverse à celle chez toutes les affaires pénales - si les acquittements sont environ 5% en règle générale, chez les affaires seulement de corruption au pouvoir les condamnations sont dans cette plage ou la dépassent d'un peu, tandis que l'énorme pourcentage sont les acquittements.

Nous publions également de fréquentes analyses de différents problèmes de la justice pénale et de la lutte contre la corruption, et nous sommes invités par la Cour constitutionnelle pour exprimer des avis concernant des affaires constitutionnelles ayant le même objet.

Nos matériaux analytiques sont cités dans les rapports annuels sur la situation de l'État de droit en Bulgarie de la Commission européenne et du Département d'État des États-Unis.

Lorsqu'on parle de la situation de la lutte contre la corruption politique en Bulgarie et l'absence bien visible de quelque résultat que ce soit pendant des décennies, on ne peut éviter de mentionner un simple fait. Malgré la création au cours des années et le remodelage par la suite de toute sorte d'institutions - commission/s anticorruption dans plusieurs variantes, parquet et tribunal spécialisés, etc., la chose commune entre elles, c'est qu'aucune d'elles n'a jamais reçu de mandat de lutter réellement contre la corruption politique.

Par contre, dans la pratique, il s'est avéré que le mandat donné à ces institutions était de couvrir la corruption aux plus hauts niveaux du pouvoir et, en même temps, de justifier leur existence auprès du public en dirigeant occasionnellement des coups à telle ou telle figure du

pouvoir public qui ne correspond pas à la configuration particulière du pouvoir du moment ou qui, pour une raison ou une autre, doit être éliminé par une stigmatisation publique. Mais dans la grande majorité des cas où les institutions sont intervenues, quelles que soient les raisons de leur action, aucun résultat institutionnel n'a de toute façon été obtenu contre les fonctionnaires concernés.

Le pouvoir politique n'a pas donné aux institutions anticorruption un mandat de lutter contre la corruption du pouvoir, mais elles ne pouvaient pas non plus se l'approprier. On n'a pas réussi à trouver le leadership interne qui leur aurait permis de s'émanciper et de remplir avec un véritable contenu l'indépendance fixée au niveau normatif dans l'exercice de leurs fonctions.

Probablement, pour qu'une telle chose se produise, il faut peut-être aussi une dose de chance - une coïncidence heureuse où les bonnes personnes, en grande partie par hasard ou par erreur, se retrouvent au bon endroit et peuvent entamer la véritable lutte contre la corruption politique.

Parce que, tout d'abord, les changements normatifs ne suffiront pas, même s'ils sont les meilleurs possibles. Deuxièmement, les réformes entreprises dans le cadre des réformes actuelles sont en fait loin d'être les meilleures possibles, car elles ont été réalisées en grande partie dans le cadre d'une campagne, avec des majorités politiques complexes, des accords difficiles à obtenir, visibles à travers des projets initiaux radicalement modifiés au cours des procédures parlementaires, et en l'absence à la fois d'une analyse détaillée des échecs à ce jour et d'un concept et d'une vision clairs du type de système de justice pénale qu'il conviendrait de mettre en place.

B. Le rôle du fonds bulgare anticorruption dans la lutte contre la corruption en Bulgarie - compte rendu de l'intervention réalisé à l'aide de la traduction orale.

Le "Fonds Anti-Corruption" (AKF) est une organisation de la société civile à laquelle participent des journalistes et experts juridiques. Il expose le cadre institutionnel de lutte anticorruption. Les enquêtes menées par les journalistes visent à révéler des comportements de corruption à tous les niveaux du pays et aux plus hauts niveaux du pouvoir dans les sphères d'autorités publiques. Le Fonds Anti-corruption surveille les manifestations de corruption, l'inefficacité des organes de contrôle et le silence des institutions en Bulgarie. Les enquêtes ont permis de démanteler deux grands réseaux de trafic d'influence.

Ceci étant dit, le fonds anticorruption n'a pas de pouvoir coercitif. La révélation des informations est subordonnée à l'action judiciaire. Or, aucune action judiciaire n'a été diligentée pour réprimer les auteurs des deux réseaux de trafic d'influence révélés. En tout état de cause, aucune action judiciaire n'a démontré une quelconque efficacité pour assurer un procès contre les personnes visées. Tout au plus, il y a eu quelques actions réalisées dans un cas particulier, mais la procédure s'enlise depuis plus de trois ans.

Les commissions institutionnelles anticorruption bulgares conseilleraient elles-mêmes aux lanceurs d'alerte de porter leur voix au Fonds Anti-corruption bulgare pour s'assurer au moins d'un effet de publicité. Les lanceurs d'alerte sont dissuadés de toute action directe auprès des autorités judiciaires. Ils sont paralysés par les risques de représailles et les impérities volontaires de la justice.

Le Fonds Anti-corruption bulgare dispose d'un site internet (<https://acf.bg/bg/razsledvaniya/>) sur lequel sont publiées un certain nombre de

documentations, dont des rapports qui font état des affaires de poursuites pénales ou d'enquêtes en cours. Ce monitoring organisé par le Fonds Anti-corruption est important, car les autorités judiciaires ne le font pas. Par exemple, le 30 mai 2023, le Fonds Anti-corruption a présenté pour la cinquième fois son Rapport annuel de Suivi de l'activité des institutions étatiques contre la corruption au plus haut niveau du pouvoir, intitulé « *Institutions anticorruption 2022 : les yeux grands fermés* ». Le rapport analyse d'une part, l'évolution de 56 enquêtes clés du chef de corruption menées par le parquet et d'autre part, la pratique de la Commission de lutte contre la corruption et de confiscation des biens acquis illégalement¹¹.

Parmi ses autres missions, le Fonds Anti-corruption participe à l'élaboration de la loi en proposant des amendements ou des avis soumis à la Cour constitutionnelle.

Or, malgré les efforts déployés, la situation corruptive en Bulgarie demeure préoccupante. C'est pourquoi Monsieur Andrey Yankoulov a été amené à s'interroger sur les raisons de la carence institutionnelle de lutte contre la corruption. Selon lui, il pourrait s'agir du défaut de mandat des institutions pour lutter contre la corruption des personnes politiques. Aucune des institutions anticorruption mises en place en 2018 n'a reçu mandat pour lutter contre la corruption au sein des hautes sphères politiques. Généralement, les institutions orientent leurs instruments anticorruptions pour agir contre des personnes à des niveaux inférieurs ou contre des personnes qui vont à l'encontre des intérêts politiques. Donc, les instruments anticorruptions sont manipulés et instrumentalisés parfois contre des opposants politiques.

Monsieur Andrey Yankoulov précise qu'il serait faire preuve de candeur que de s'attendre à ce que le mandat soit confié par les personnes contre lesquelles l'activité serait susceptible d'être dirigée. La question se pose alors de savoir qui serait chargé d'attribuer tel mandat. La piste du mandat du parquet européen a été écartée compte tenu de son application restrictive. La question demeure donc ouverte. Monsieur Andrey Yankoulov est convaincu que l'échec de la lutte contre la corruption est lié au fait que les institutions soient purement formelles sans activité réelle.

Ainsi, Monsieur Andrey Yankoulov plaide pour une réforme globale de la législation pénale en Bulgarie notamment à un niveau constitutionnel. Une réforme serait nécessaire pour :

- s'assurer d'une meilleure garantie de l'indépendance des juges ;
- responsabiliser le parquet et son exercice devant la société pour une plus grande redevabilité. Le débat bulgare concerne tout particulièrement le parquet général. Il s'agirait de créer plus de contrôles externes sur les procureurs qui exercent les poursuites pénales.
- améliorer l'organisation du collège des juges au Conseil supérieur de la magistrature.

À ce jour, toute réforme de justice pénale semblerait compromise au regard de l'instabilité politique du pays. Un projet d'amendement avait été présenté à l'Assemblée nationale pour renforcer le contrôle du parquet dans le plan de relance et de durabilité qui a été rejeté par les parlementaires.

Selon Monsieur Andrey Yankoulov, tant que les enquêtes pénales seront subordonnées à l'opportunité des poursuites du parquet, les réformes ponctuelles comme la création de la commission anticorruption en 2018 seront vaines.

D'ailleurs, Monsieur Andrey Yankoulov déplore le défaut de toute analyse de l'activité de la commission anticorruption depuis sa création en 2018. Aucun élément n'aurait été publié concernant les éventuelles décisions de justice qui auraient pu être rendues par son action. La commission aurait refusé de communiquer toute information.

¹¹ <https://acf.bg/bg/godishniyat-monitoringov-doklad-na-akf-4/>

C'est pourquoi, après avoir épuisé tous les recours internes, le Fonds Anticorruption a saisi la Cour européenne des droits de l'Homme pour obtenir judiciairement la publicité des informations sur l'activité de la commission, qui sont censés être publiques.

D'après les informations en possession du Fonds Anti-corruption, il n'y aurait eu qu'un seul cas de condamnation visant un maire d'arrondissement de la ville de Sofia. Face à un tel résultat, son existence est interrogée et remise en cause. À cette critique, le responsable de la commission anticorruption a rappelé que la commission n'était pas une société commerciale et qu'à cet égard elle n'avait pas à faire état d'un quelconque bénéfice à la fin du mandat. Ceci étant dit, il n'est pas contesté que la commission devrait publier un rapport d'activité avec le chiffre des avoirs confisqués.

La question se pose de savoir ce que la société civile obtient en échange de ce qu'elle donne pour le fonctionnement de cette institution. Non seulement, le résultat de la lutte contre la corruption est quasi-inexistant, la situation s'empêtre dans une impérite qui ne s'améliore pas et les enquêtes menées par la commission n'aboutissent à aucun résultat tangible. Et pour cause, ces institutions bénéficient de dotations importantes alors que le résultat de leurs activités sont contestable voire participeraient à la dissimulation de la situation corruptive réelle des sphères politiques, selon Monsieur Andrey Yankoulov.

Il conclut néanmoins sur quelques notes d'espoirs en attendant un changement de génération après la transition politique. Il serait naïf, selon lui, d'espérer un changement prompt. La lutte contre la corruption s'analyse comme un processus long et sinueux.

COMPARAISON

L'équivalent français du Fonds Anti-corruption bulgare n'est pas l'AFA. Il s'agirait plus de l'association française ANTICOR.

L'AFA est une autorité administrative placée auprès du ministre de la Justice et du ministre en charge du Budget alors que le Fonds Anti-corruption bulgare est une organisation de la société civile dont le fonctionnement repose sur des dons et agit en collaboration avec des journalistes d'investigation chargés de révéler au public les atteintes à la probité de responsables publics bulgares. Or, l'AFA a une mission de prévention et de contrôle administratif des dispositifs de lutte contre la corruption et sauf à transmettre les signalements qui lui sont parvenus aux autorités judiciaires, l'AFA n'a pas de pouvoir d'investigation et n'est pas missionnée pour rechercher la commission d'infractions. L'esprit de l'AFA et du Fonds Anti-corruption est différent.

Le seul point commun entre l'AFA et le Fonds Anti-corruption bulgare s'arrête à leur ambition commune de lutter contre la corruption.

La mission du Fonds Anti-corruption bulgare s'attache à réhabiliter le rapport de confiance des citoyens et des élus politiques.

À la différence du Fonds Anticorruption bulgare, l'AFA dispose d'une commission des sanctions qui peut être amenée à prononcer des sanctions pécuniaires en cas de manquement lié à une défaillance des mécanismes préventifs.

ANNEXE

La place de la coopération internationale pour lutter contre la corruption

La scène internationale est très active en matière de lutte contre la corruption. Les trois conventions internationales sur la lutte contre la corruption ont été adoptées par la France et la Bulgarie. Il existe aussi des conventions régionales, dont la Convention pénale sur la corruption entrée en vigueur le 01 juillet 2002 et la Convention civile sur la corruption entrée en vigueur le 11 novembre 2003.

	Convention sur la lutte contre la corruption	France	Bulgarie
<i>INTERNATIONALE</i>	Convention de Mérida	Ratification le 11.07.05	Ratification le 20.09.06
	Convention de Palerme	Ratification le 29.10.02	Ratification le 05.12.01
	Convention de l'OCDE	Ratification le 29.09.00	Ratification le 29.01.99
<i>RÉGIONALE</i>	Convention pénale sur la corruption	Ratification le 25.04.08	Ratification le 07.11.01
	Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption	Ratification le 25.04.08	Ratification le 10.12.23
	Convention civile sur la corruption	Ratification le 25.04.08	Ratification le 08.06.00

TROISIÈME PARTIE

**L'intérêt d'institutions spécialisées - regard croisé
sur le Parquet national financier français et la
Commission bulgare anticorruption**

TROISIÈME PARTIE

L'intérêt d'institutions spécialisées - regard croisé sur le Parquet national financier français et la Commission bulgare anticorruption

Section 1. Le bilan et l'action de la Commission nationale anticorruption de Bulgarie

Monsieur Stoyu Stoev, Vice-président de la commission des affaires juridique de l'Assemblée nationale bulgare

Dans l'histoire bulgare, différents moyens ont été mis en œuvre pour lutter contre la corruption, mais se sont révélés inefficaces. Les institutions créées pour lutter contre la corruption se rapprochent en ce que leurs dirigeants sont élus indépendamment des pouvoirs publics et pourtant il subsiste un sentiment d'inefficacité, voire d'incapacité, à résoudre les problèmes de corruption aux plus hauts niveaux de l'appareil étatique.

La dernière institution en date est la « Commission de lutte contre la corruption et la confiscation des biens acquis illégalement ». Elle a été créée à la suite de la réforme entreprise pendant les années 2017 et 2018, par laquelle la Bulgarie a fusionné plusieurs structures existantes pour les rassembler au sein de la Commission de lutte contre la corruption et la confiscation des biens acquis illégalement (CLCCBAI). Cette réforme législative a permis à la Bulgarie de revoir entièrement le cadre juridique de la lutte contre la corruption ainsi que son organisation.

Les rapports de la Commission européenne sur l'État de droit en Bulgarie pour 2020 et 2021 soulignent les défis persistants dans la lutte contre la corruption et le manque de résultats solides des activités de la Commission bulgare de lutte contre la corruption. L'évaluation de l'activité de cette commission, en termes de lutte contre la corruption aux plus hauts niveaux du pouvoir, est, selon la Commission européenne, « plutôt infructueuse » (52 %), avec moins de 7 % des personnes inquiétées.

Toutes ces circonstances ont conduit à la conclusion que la lutte contre la corruption en Bulgarie manque d'efficacité opérationnelle et qu'une réforme devrait être engagée afin d'améliorer celle-ci. Cette réforme devrait permettre d'éviter toute dépendance politique et de conférer plus de fonctions opérationnelles à la Commission afin d'améliorer l'efficacité de la lutte contre la corruption. Cette réforme a par la suite été introduite dans le Plan national pour la reprise et la résilience mis en place par les autorités bulgares.

A. Les projets de réformes de la lutte contre la corruption en Bulgarie

Au cours des trois dernières Assemblées nationales bulgares, trois projets de loi de lutte contre les corruptions différentes ont été présentés qui représentaient essentiellement des concepts différents pour le travail de cet organisme anticorruption. Les trois projets de loi étaient fondés sur ce qui était envisagé comme une réforme du Plan national pour la reprise et la résilience – Séparation de la Commission de lutte contre la corruption et la confiscation des biens acquis illégalement en deux organes ; garanties d'indépendance du nouvel organe de lutte contre la corruption, confier des fonctions d'enquête à la Commission de lutte contre la corruption.

Le concept présenté par le Ministre de la Justice par intérim, Krum Zarkov, lors de la 48^{ème} Assemblée nationale, a considérablement réduit le champ d'application de la loi qui ne s'applique plus qu'aux personnes occupant de hautes fonctions publiques. L'idée était que la commission se concentrerait ainsi sur un cercle restreint de personnes afin d'être plus efficace. Un autre aspect de cette réforme touchait à composition de la Commission. Elle devait être composée de cinq membres élus pour cinq ans de la manière suivante : deux élus directement par l'Assemblée nationale, un nommé par le Président de la République et un élu par l'Assemblée générale des juges de la Cour suprême de cassation et de la Cour administrative suprême. Chacun de ces cinq membres dirigerait l'organisme collectif pendant une année durant son mandat.

Les critiques formulées à l'encontre de ce projet de loi portaient sur le fait que le champ d'application de la loi n'incluait pas un grand nombre de personnes qui gèrent et distribuent une grande partie des ressources publiques, ainsi que sur la manière même dont la commission est constituée : elle confère aux cours suprêmes des fonctions en dehors de leur champ de compétence. Les autorités judiciaires éliraient les membres d'un organe qui ne fait pas partie du système judiciaire et elles contrôleront les actes de cette commission. En dehors de ces aspects, la direction tournante de la direction de la commission chaque année, entraînerait des dysfonctionnements opérationnels de l'organisme et une incohérence des actions en cas de changement d'orientation.

D'autres concepts pour la mise en œuvre de la réforme ont également été présentés par les différents groupes parlementaires de l'Assemblée nationale.

Pour la première fois, un projet de loi anticorruption reflétant la réforme prévue dans le Plan national pour la reprise et la résilience a été présenté à la 47^{ème} Assemblée nationale par le groupe politique « Nous continuons le changement » aussi appelé PP, qui a l'amélioré le projet de réforme avant de le réintroduire en s'associant au groupe « Bulgarie démocratique » aussi appelé DB, lors des 48^{ème} et 49^{ème} Assemblées. Toutefois, ce projet de loi a également fait l'objet de critiques. Une partie d'entre elles étaient liées à l'élection des membres de la commission. La proposition était que les membres soient cinq et qu'ils soient élus par l'Assemblée nationale. Dans ce projet, l'Assemblée nationale désignerait le Président et le Vice-président, mais l'indépendance politique de cet organe ne pouvait pas être garantie de cette manière, car il n'y avait pas de garanties juridiques de celle-ci. Les aspects positifs de la proposition étaient que le champ d'application de la loi s'étendait à tous les postes clés qui allouent la majeure partie des ressources publiques. Mais dans le même temps, la charge administrative pesant sur une grande partie de l'administration publique a été réduite.

Lors de la 49^{ème} Assemblée nationale, un concept de réforme de la législation anticorruption a été présenté par le groupe politique GERB (Citoyens pour le développement européen de la Bulgarie). Les principaux aspects de la loi suivaient les propositions du groupe politique PP et DB, mais avec quelques différences notoires. Notamment, l'élection des membres de la Commission et son fonctionnement.

Les modalités d'élection proposées étaient les suivantes : la Commission serait composée de 7 membres dont 6 élus par l'Assemblée nationale sur proposition de chaque groupe parlementaire (à la 49^{ème} Assemblée nationale, il y a 6 groupes parlementaires) et un membre nommé par le Président de la République. La Commission aurait un mandat de 7 ans et serait présidée à tour de rôle par tous les membres pour une durée d'un an chacun. Un autre aspect majeur était lié au fait que chaque dossier devait passer par la commission avant d'être transmis aux autorités compétentes pour des actions ultérieures dans la détection et la poursuite des délits de corruption. La principale critique de ce projet de loi était l'influence politique, plus importante que dans les autres propositions, car chaque groupe politique disposant d'un représentant au sein de la Commission qui décide souverainement des suites données à chaque dossier. Une critique subsistait encore au regard de la présidence tournante, sans compter le risque de conflit d'intérêts au sein de la Commission de confiscation des biens acquis illégalement.

Après la présentation des différents concepts, le projet de loi du Ministre de la Justice par intérim Krum Zarkov a été rejeté lors du premier vote, le concept du groupe PP-DB a également été rejeté et finalement c'est le projet de loi présenté par le groupe politique de GERB qui a été adopté.

B. L'amélioration de la lutte contre la corruption en Bulgarie

Dans un contexte politique compliqué au regard de l'instabilité gouvernementale due à une situation géopolitique difficile, des discussions ont été entamées entre PP-DB et GERB pour soutenir la formation d'un gouvernement. C'est ainsi qu'un gouvernement a été formé sous la mandature du PP-DB avec comme Premier ministre, l'académicien Nikolay Denkov. Dans le même temps, les projets visant à mettre en œuvre l'une des réformes les plus importantes de ce gouvernement, à savoir la réforme de l'organe de lutte contre la corruption, n'ont pas été clarifiés.

Afin de faire avancer le projet de réforme, les principaux groupes politiques, le PP-DB et le GERB ont convenu de s'adresser aux institutions internationales. La Commission européenne et l'Institut de Bâle sur la gouvernance se sont engagés afin d'obtenir la meilleure réforme possible malgré un environnement politique difficile. L'idée était de résoudre les différents problèmes afin de pouvoir mettre pleinement en œuvre la réforme prévue.

Comme indiqué plus haut, les défis auxquels nous avons dû faire face pour adopter cette loi étaient nombreux. Les principaux points d'opposition politique étaient les suivants :

- Comment garantir l'indépendance politique des membres de la Commission ?
- Comment la Commission est-elle constituée et qui nomme et élit ses membres ?
- Quels sont les pouvoirs de la Commission en ce qui concerne ses fonctions d'enquête ?

Puisque ces questions sont fondamentales pour la réforme du Plan national pour la reprise et la résilience, la présentation ci-dessous se concentrera sur elles.

La situation de départ après l'adoption de l'unique projet de loi lors du premier vote était la suivante : il n'y a pas eu d'indépendance politique dans la composition de la Commission. On parlait uniquement de contrôle mutuel entre les partis qui ont désigné les membres de la Commission. Les partis proposent et les partis nomment.

La Commission était composée de représentants de chaque groupe politique (au nombre de six) et d'un représentant désigné par le Président. Le problème principal dans le fonctionnement de la Commission était que toutes les décisions finales sur les dossiers des organes opérationnels et d'enquête de la Commission étaient prises par la Commission elle-même. En d'autres termes, la Commission pouvait bloquer toute procédure à sa guise.

Tous ces problèmes, et bien d'autres de moindre importance ont entravé la réforme globale des structures de lutte contre la corruption. Au mois de juillet, la Commission a transmis un courrier au Parlement bulgare avec des critiques claires et des recommandations pour améliorer le projet de loi.

La principale critique portait sur le fait qu'il était crucial que la loi garantisse l'indépendance politique des membres de la Commission. L'une des options proposées par la Commission européenne qui a reçu l'approbation de la majorité était la création d'un organe indépendant, choisi par diverses institutions, pour entendre et évaluer les candidats à la Commission, tant les nominations que les élections sont réalisées par des députés. Cette structure est ce que l'on appelle la « Commission de nomination » qui a été créée par la suite.

Une autre critique et recommandation visait à limiter à un seul le nombre de mandats des membres de la Commission. Cette proposition a finalement été soutenue. La recommandation suivante était que si les nominations et l'élection sont toujours faites par les députés, il serait bon que le *quantum* de vote requis pour l'élection des membres de la Commission soit élevé à la majorité qualifiée qui est inscrite dans la loi. La Commission européenne avait également émis l'idée de permettre à un autre groupe de personnes de nommer des candidats à la Commission de lutte contre la corruption.

C. Discussions, concepts et textes définitifs de la nouvelle Loi sur la lutte contre la corruption

Sur la base de ces recommandations initiales, les groupes parlementaires de la majorité ont fait de sérieux progrès dans l'amélioration du projet de loi sur la lutte contre la corruption et ont proposé révolutionnaire de Commission des nominations, une première en droit bulgare. Les autres critiques que nous avons reçues ont également été supprimées et transmises à la Commission européenne pour commentaires.

Après cette étape, nous avons reçu de nouveaux retours de la Commission européenne concernant le concept présenté. L'une des recommandations était de ne pas limiter les membres de la Commission de lutte contre la corruption aux seuls juristes, ce qui a été ensuite reflété dans la loi. Une réunion en ligne a également été organisée entre les députés bulgares, d'une part, et les représentants des équipes de réforme de la Commission européenne, d'autre part. Lors de cette réunion, les concepts finaux de la réforme de la Commission de lutte contre la corruption ont été esquissés, qui, après un long et difficile processus de discussion entre les partenaires politiques, sont devenus les textes finaux de la loi sur la lutte contre la corruption.

Ici, je voudrais me concentrer sur la manière dont l'organe de lutte contre la corruption en Bulgarie est réellement réformé après ce processus extrêmement lourd :

Le résultat final est qu'après les efforts sérieux que nous avons déployés, la Bulgarie disposera pour la première fois d'un organe de lutte contre la corruption doté de tous les critères juridiques nécessaires à l'indépendance des membres de la Commission de lutte contre la corruption :

Les candidats à la Commission pourront être présentés aussi bien par des députés que par des organisations non gouvernementales. Les candidats doivent posséder les qualités professionnelles et morales nécessaires pour occuper ces postes. Ils doivent également présenter un programme qu'ils mettront en œuvre durant leur mandat.

L'audition et l'évaluation des candidats seront effectuées par un organe indépendant composé de représentants de toutes les autorités bulgares. Les candidats ont également la possibilité de demander conseil à des entités juridiques à but non lucratif d'intérêt public, à des établissements d'enseignement supérieur et à des organisations scientifiques.

La Commission de nomination prépare un rapport détaillé et motivé qui contient un avis sur la présentation des candidats établi après leur audition et une évaluation recommandée préparée sur la base d'une conclusion sur :

1. le respect des conditions légales pour occuper le poste ;
2. les qualités morales et professionnelles des candidats ainsi que leurs qualifications et expériences ;
3. la formation et les qualités spécifiques, ainsi que leur motivation pour occuper le poste concerné ;
4. le programme des candidats.

Les membres de la Commission de lutte contre la corruption sont élus à la majorité qualifiée des deux tiers des députés pour un seul mandat, non renouvelable.

De sérieuses exigences restrictives pour occuper le poste ont été introduites, à savoir : un membre de la Commission ne peut pas être une personne qui a été membre d'un organe de direction ou de contrôle d'un parti politique au cours des cinq dernières années. Par ailleurs, ne peut pas être membre de la Commission une personne qui, au cours des 5 dernières années, a été député, membre du Parlement européen élu par la République de Bulgarie, membre du Comité des ministres ou a occupé un poste au sein du cabinet politique d'un pouvoir exécutif.

Un autre élément essentiel de la réforme concerne le fonctionnement effectif de la Commission au regard de la faculté de blocage des dossiers par les membres de la Commission. Ici, la réponse est négative, puisque le projet final mis en œuvre dans la loi est le suivant :

« L'activité opérationnelle de recherche et d'enquête des inspecteurs se termine par un rapport au directeur de la Direction de lutte contre la corruption pour les activités effectuées en réponse à un signal reçu ou à un contrôle pour lutter contre la corruption sur la base des informations collectées, analysées et vérifiées en relation avec ou à l'occasion de l'information reçue sur des actes de corruption commis par des personnes occupant des fonctions publiques. Sur la base du rapport visé à l'alinéa 1, le directeur de la direction spécialisée de lutte contre la corruption prend une décision sur l'une des actions suivantes et en informe immédiatement la Commission :

1. en cas de constatations dans le rapport sur l'existence de données d'un délit commis, le rapport est envoyé avec l'avis visé à l'alinéa 3 relevant de la compétence du Parquet de la République de Bulgarie et/ou du Parquet européen ;

2. en cas de non-conformité constatée dans le rapport d'un montant d'au moins 25 000 BGN dans les biens déclarés par des personnes occupant des fonctions publiques ou en cas de conflit d'intérêts, il informe la Commission de la confiscation des biens acquis illégalement ;

3. en cas de constatations dans le rapport que l'affaire ne relève pas de la compétence de la Commission, le directeur le transmet aux autorités compétentes ;

4. en l'absence de constatations dans le rapport sur les points précédents, il propose à la Commission d'adopter une décision de clôture de l'enquête.

Dans les cas visés au point 1, la Commission approuve le rapport dans un délai de 7 jours à compter de sa notification et le renvoie au directeur de la direction spécialisée de lutte contre la corruption. La résolution n'est pas contraignante pour la décision du directeur. Le rapport visé à l'alinéa 2, point 1, est envoyé par compétence au Parquet de la République de Bulgarie et/ou au Parquet européen sans résolution, lorsque ce rapport n'a pas été reçu dans le délai imparti ».

Il est ici important de discuter principalement les hypothèses 1 et 4 : lorsqu'il existe suffisamment de données sur un délit commis, puis lorsqu'il n'y a pas de données à ce sujet :

Des doutes ont été émis sur le fait qu'avec les pouvoirs ainsi prévus, le directeur de cette Direction spécialisée disposera d'un nombre excessif d'opportunités d'influence indépendante sur les dossiers et pourra à lui seul arrêter des procédures ou exécuter des ordres politiques de répression à l'encontre de certaines personnes. Nous devons rejeter catégoriquement cette affirmation, car nous avons créé les garanties nécessaires dans la loi. Et pour ne pas affirmer cela sans preuve, considérons les hypothèses dans lesquelles le directeur décide de saisir le parquet compétent et dans le cas contraire, lorsqu'il n'y a pas suffisamment de données sur un délit commis et qu'il refuse de transmettre le dossier aux autorités compétentes.

À première vue, l'autorité décisive dans ces hypothèses est le Directeur de cette Direction. Cette constatation est cependant erronée pour les raisons suivantes :

Dans la première hypothèse, lorsqu'il existe des preuves suffisantes de délits commis, le Directeur peut prendre une décision indépendante de saisir le parquet sans demander

l'approbation de la Commission. C'est positif du point de vue du fait que de cette façon l'organe de direction élu par l'organe politique Assemblée nationale ne pourra pas influencer sur le résultat final des contrôles. Dans le même temps, cependant, la Commission donnera son avis afin que le parquet puisse également en disposer, mais celui-ci n'est en aucun cas contraignant pour la décision du directeur. Il faut ici revenir en arrière et dire que ce pouvoir du directeur ne lui donne pas le droit d'engager seul une procédure préliminaire et donc d'exercer une répression à l'encontre d'une personne. Pourquoi ? Dans le cas où il décide de saisir le parquet parce qu'il y a suffisamment de preuves d'un délit commis, c'est le parquet qui est l'organe décisif pour l'ouverture d'une procédure. C'est également le cas lorsque la procédure préliminaire est engagée d'urgence par les autorités chargées de l'enquête. Les actions des autorités chargées de l'enquête doivent également être confirmées ultérieurement par un procureur.

Dans l'hypothèse inverse, lorsqu'il n'y a pas suffisamment de preuves d'un délit commis et que le Directeur décide de mettre fin à la procédure, il n'a pas non plus le dernier mot. Dans ce cas il envoie sa proposition de mettre fin à la procédure à la Commission qui la confirme éventuellement par un acte public.

Une garantie supplémentaire de l'indépendance de ce Directeur est aussi la nécessité qu'il soit nommé et révoqué à la majorité absolue des membres de la Commission.

En conclusion, on peut dire que les pouvoirs ainsi décrits du Directeur de la direction spécialisée de lutte contre la corruption offrent des garanties quant à l'indépendance et à l'impartialité des travaux de cette direction, essentielle dans la lutte contre la corruption, tout en offrant les garanties nécessaires pour les droits des citoyens. Il convient de souligner ici que la loi prévoit la possibilité que le refus du procureur d'engager une procédure préliminaire puisse faire l'objet d'un recours devant le tribunal par la Commission de lutte contre la corruption - la création de ce mécanisme concerne les cas où le procureur refuse d'engager des poursuites en cas de violation manifeste de la loi et de preuves sérieuses de délit commis, dans le but de garantir une justice plus équitable et de meilleure qualité. De même, la recommandation 19/2000 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur le rôle des procureurs dans le système de justice pénale fait référence à la nécessité d'un contrôle judiciaire lorsque l'activité du procureur affecte les droits et libertés fondamentales du suspect (Le point 34 prévoit la possibilité de contester (challenge) la décision du procureur de ne pas inculper, ce qui peut être obtenu par le biais d'un contrôle judiciaire de cette décision. Ce droit de contestation peut appartenir non seulement à la victime, mais aussi à un éventail plus large de sujets, lorsqu'il n'y a pas de victime spécifique du délit, mais qu'il existe un intérêt public gravement affecté, comme dans les cas de corruption;).

D. La mise en œuvre de la réforme

Après l'entrée en vigueur de la toute nouvelle loi sur la lutte contre la corruption en septembre de cette année, il reste encore quelques étapes importantes à franchir avant de pouvoir affirmer que la réforme et ses idées ont été mises en œuvre avec succès.

Nous parlons ici de l'élection des membres de la Commission de lutte contre la corruption. Comme indiqué plus haut, des garanties pour l'indépendance des membres de la Commission ont été introduites dans la loi et devraient également être mises en œuvre dans la pratique. La procédure d'élection des membres de la commission a été lancée au sein de la commission parlementaire de lutte contre la corruption et cette commission parlementaire doit élaborer des règles de procédures détaillées pour l'élection de l'organe de direction de la Commission de lutte contre la corruption.

Ces règles devraient également contenir des normes pour le travail de la Commission de nomination, pour la publicité de ses réunions et pour la manière d'évaluer et de classer les candidats. L'Institut de Bâle a été de nouveau impliqué dans ce processus, avec l'aide duquel un premier projet de règles a été élaboré. Ces règles sont en cours de discussion entre les partenaires politiques et il est extrêmement important que la volonté des sujets politiques reflète de manière exacte, claire et concrète toutes les normes et garanties d'indépendance prévues par la loi qui sont également inscrites dans ces règles de procédure.

E. Conclusion

En conclusion, nous pouvons dire et affirmer que, pour la première fois, la Bulgarie disposera d'un organe de lutte contre la corruption qui sera indépendant. Les membres de cette Commission seront élus par un processus public et transparent, avec des critères clairs pour l'évaluation de tous les candidats et avec la possibilité de participer au processus d'audition et d'évaluation de toutes les institutions bulgares qui ont un intérêt dans la lutte contre la corruption, en y ajoutant, bien sûr, la communauté scientifique.

Nous pouvons dire aussi que cet organe de lutte contre la corruption sera efficace, car il disposera des pouvoirs nécessaires d'enquêter de manière complète et exhaustive sur les allégations de corruption grâce à la figure nouvellement créée de l'inspecteur chargé de l'enquête qui mène les enquêtes en vertu du Code de procédure pénale. Les preuves recueillies par les inspecteurs chargés de l'enquête, ainsi que le rapport final de la direction spécialisée de la lutte contre la corruption, pourront être utilisées par le parquet dans le cadre de la procédure pénale et aucun dossier ou affaire faisant l'objet d'une décision de la Commission ne pourra être bloqué.

De tout cela, nous pouvons conclure que la Bulgarie dispose déjà du cadre juridique nécessaire pour une lutte approfondie et globale contre la corruption, qui portera ses fruits dans les années à venir.

Section 2. L'organisation et le fonctionnement du parquet national financier

Madame Dessislava Le Moenner Vice-procureur, Parquet National Financier

À l'instar de la HATVP et de l'AFA, la création du PNF est liée à la révélation du scandale politique de l'ancien ministre du Budget, Monsieur Cahuzac, qui avait dans son portefeuille la charge de la lutte contre l'évasion fiscale et qui s'est finalement révélé être un fraudeur fiscal lui-même. Face à cette révélation, l'opinion publique était scandalisée.

Au cours de cette période, l'OCDE reprochait à la France les carences de son dispositif sur la lutte contre la corruption. Le constat était général. Il fallait que la France se dote d'un outil de répression efficace. C'est pourquoi, l'ancien président de la République en exercice, Monsieur François Hollande, décidait de prendre des mesures de nature à assurer des garanties sur l'intégrité des responsables politiques.

Pour rétablir la confiance dans les élus et améliorer l'efficacité de la lutte contre la corruption et l'évasion fiscale, le Parquet National Financier était créé. Son objectif était ainsi de lutter contre la grande délinquance économique et financière et contre la fraude fiscale.

Le PNF a une compétence nationale. Il est compétent :

- lorsque les dossiers sont de grande complexité et technique (par exemple de la fraude fiscale impliquant de nombreuses sociétés offshores ou des intermédiaires dans plusieurs États etc.) ;
- lorsque l'affaire implique un élu pour éviter que les parquetiers locaux ne soient soumis à des pressions politiques.

Les compétences du PNF se limitent aux matières :

- de fraudes publiques (fraude à la TVA, fraude aux impôts, blanchiment) ;
- les atteintes à la probité (corruption, trafic d'influence et détournement de fonds publics principalement) ;
- les délits boursiers et infractions des sociétés cotées.

Le PNF gère depuis sa création environ 700 dossiers répartis entre 19 procureurs. 46% des dossiers concernent des atteintes aux finances publiques et 44% concernent des atteintes à la probité. Au sein du PNF, magistrats et grands spécialistes collaborent.

Parmi les assistants spécialisés figurent des experts en marchés publics, des comptables et des finances publiques qui sont essentiels et constituent une aide à la décision. Ces expertises techniques n'existent pas dans tous les parquets de Paris. Il s'agit d'une spécificité du PNF.

L'efficacité du PNF réside entre autres dans :

- sa capacité de saisie des biens du mis en cause. La saisie est conservatoire, mais en cas de condamnation de la personne saisie, les biens sont confisqués ;
- la création de services d'enquête spécialisée. Le procureur dirige l'enquête en s'appuyant sur des enquêteurs qui vont chercher des indices pour apporter la preuve de l'infraction. Parmi les services spécialisés : l'OCCLIF. Le maître mot du PNF est la spécialisation aussi bien des enquêteurs que du procureur.

Le PNF peut être saisi par de nombreux acteurs divers et variés :

- Tracfin. Il s'agit d'un organisme de renseignements rattaché au ministère des Finances chargé de réaliser des signalements en cas de circuits financiers suspects détectés ;
- La HATVP qui peut être amenée à signaler au PNF des variations suspectes d'un patrimoine d'un élu ou des situations de prise illégale d'intérêts ;
- L'Autorité des marchés financiers qui peut aussi faire des signalements au PNF pour dénoncer des infractions boursières.

Le PNF peut s'autosaisir sur la simple parution d'un article de presse. Toutefois, le plus souvent, le PNF est saisi sur des plaintes d'associations de lutte contre la corruption (par exemple Anticor ou encore Sherpa). Ces associations réalisent généralement des pré-enquêtes journalistiques en recueillant des éléments de lanceur d'alerte. Elles compilent les éléments et déposent plainte.

L'efficacité du PNF est largement subordonnée à l'entraide pénale internationale. Les flux financiers sont généralement internationaux qui obligent dès lors le PNF de demander des coopérations internationales pour pouvoir retracer les flux. Ainsi, une grande partie des dossiers font état de demandes d'entraide internationale.

Sur l'orientation procédurale des affaires, le PNF peut décider de classer sans suite, d'engager des poursuites ou de proposer dans certains cas limitativement énumérés par la loi une convention judiciaire d'intérêt public (CJIP).

La CJIP est une mesure alternative aux poursuites qui a pour effet d'éteindre l'action publique si la personne morale mise en cause exécute les obligations auxquelles elle s'est engagée dans la convention. Ces obligations, alternatives ou cumulatives, peuvent consister :

- dans le versement d'une amende d'intérêt public à l'État, dont le montant ne peut excéder 30% du chiffre d'affaires moyen annuel ;
- dans la mise en œuvre, sous le contrôle de l'AFA, d'un programme de mise en conformité de ses procédures de prévention et de lutte contre la corruption, pour une durée maximale de 3 ans ;
- dans la réparation du dommage de la victime.

Proposée par le procureur de la République et acceptée par la personne morale, elle doit faire l'objet d'une validation par le juge lors d'une audience publique. Le processus de conclusion d'une CJIP s'effectue sur plusieurs mois. Elle donne lieu à une phase de négociations qui prennent la forme de réunions dans les locaux du PNF au cours desquelles des échanges interviennent sur le périmètre des faits susceptibles d'être reprochés à la personne morale qu'elle reconnaît ; sur les modalités de détermination du montant de l'amende et sur la formalisation de la CJIP. Le montant de l'amende est calculé sur l'avantage retiré de la corruption avec d'importantes pénalités qui constituent des majorants pour sanctionner l'entreprise. Le procureur peut éventuellement tenir compte de quelques éléments minorants liés à la coopération de la personne morale. La convention et la décision de validation sont publiées sur le site internet de l'AFA.

À ce jour, une trentaine de CJIP ont été conclues ayant permis le recouvrement au Trésor public de plusieurs milliards d'euros. Parmi elles, une CJIP conclut avec AIRBUS qui s'est acquitté d'une amende de plus de deux milliards d'euros pour des affaires de corruption d'agents publics étrangers.

La conclusion d'une CJIP ne préjudicie pas la poursuite de l'enquête ou de l'information judiciaire à l'égard des personnes physiques. Par exemple, à l'issue de la validation de la « CJIP HSBC » en 2017, l'information judiciaire s'est poursuivie et une personne physique a été

condamnée en 2019 à une peine d'un an d'emprisonnement assorti du sursis ainsi qu'au paiement d'une amende d'un montant de 500 000 euros dans le cadre d'une procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité.

Section 3. Le régime de la confiscation civile des biens mal acquis en Bulgarie

Maître Guéorgui Atanasov, Avocat, Barreau de Sofia - compte rendu de l'intervention réalisé à l'aide de la traduction orale.

Dans le courant des années 2008 et 2009, dans le cadre de dispositifs anticorruption, le législateur bulgare a introduit un nouveau régime restrictif de confiscation civile des biens différent du régime de confiscation des biens illicites.

La confiscation civile est un modèle anglo-saxon qui renvoie au pouvoir de saisir des avoirs sans jugement et/ou condamnation pénale. La confiscation sans condamnation préalable est une mesure répressive prise à l'encontre de l'avoir, et non de la personne. Elle est distincte de toute procédure pénale et impose de démontrer que le bien constitue le produit ou l'instrument d'une infraction¹². Il s'agit d'une mesure prononcée en principe par un juge d'un tribunal civil.

Par rapport au modèle anglo-saxon, le modèle bulgare de la confiscation civile est original bien qu'empreint de contradictions :

- Les biens de la personne saisie peuvent demeurer confisqués alors même que le propriétaire a été relaxé ;
- Le législateur bulgare a introduit une présomption simple d'illégalité. Elle permet de saisir les biens des mis en cause s'ils sont incapables d'expliquer la source des revenus qui ont permis l'acquisition desdits biens ;
- La confiscation civile concerne autant des biens que des dépenses. Il est possible de confisquer les dépenses du mis en cause qui seraient injustifiées.

Le modèle bulgare est original et ne semble pas correspondre à ce qui peut exister à l'étranger. En ce sens, l'opinion du représentant légal de la République d'Irlande dans l'affaire bulgare n° C-234/2018 devant la Cour de l'UE est très révélatrice : « *Je vois que ce que nous avons dans la confiscation civile en Irlande n'a rien à voir avec ce qui semble se passer en Bulgarie en vertu de la loi bulgare* ».

Par rapport à la procédure pénale, la procédure de confiscation civile est plus rapide et plus simple. Cependant, selon Maître Guéorgui Atanasov, cette procédure de confiscation civile ne permet pas de protéger complètement les droits des parties et des tiers, qui peut mener à des décisions arbitraires.

¹²<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/6fdd3f71-fr/index.html?itemId=/content/component/6fdd3f71-fr>

Section 4. Le traitement des poursuites en matière de corruption et de fraude fiscale

Maître Dominique Tricaud, Avocat, Barreau de Paris

Résumé

Maître Dominique Tricaud rappelle la double mission de l'avocat. L'avocat « est à la fois le soldat de la lutte contre la corruption et le défenseur du corrupteur qui leur donne les moyens juridiques sophistiqués qui leur permettent d'organiser la corruption ».

De manière illustrée et non sans humour, Maître Dominique Tricaud compare la corruption à la fidélité : « c'est une vertu que l'on demande à son partenaire que l'on n'est pas forcé de respecter soi-même ».

La corruption représente par an 2 600 milliards d'euros dans le monde, ce qui équivaut à 5% du commerce international mondial. Maître Dominique Tricaud dénonce la pratique systémique et systématisée de la corruption devenue presque monnaie courante dans certains États.

Il a été relevé que ce sont généralement les défaillances de l'État du système judiciaire ou administratif qui alimentent les systèmes corruptifs. Pour obtenir un dû, certains citoyens sont contraints au recours à l'illégal ou faire preuve de stratagèmes ingénieux. À cet égard, Maître Dominique Tricaud donne l'exemple des carences de l'Administration française en matière du droit des étrangers. Un étranger qui souhaite obtenir le renouvellement de son titre de séjour doit prendre rendez-vous en ligne. Or, le site internet est généralement saturé et ne propose aucun créneau. Dans ces conditions, l'étranger cherche, par tout moyen, à se conformer à la loi, pour conserver sa situation régulière sur le territoire, quitte à commettre l'illégal en monnayant une place de rendez-vous parfois directement au fonctionnaire public de la Préfecture. Ainsi, Maître Dominique Tricaud explique que tant que le gouvernement français ne s'organiserait pas pour apporter une réponse à ces demandes de rendez-vous, il y aura des techniques soit légales soit illégales. Ainsi, un cadre juridique faible accroît les risques inhérents liés à la corruption.

Le deuxième point abordé par Maître Dominique Tricaud renvoie aux considérations éminemment économiques de la corruption qui constitue une variable commerciale non négligeable. La difficulté soulevée concerne le développement des méthodes et des stratégies de contournement des lois pénales pour échapper à la sanction voire aux poursuites. C'est dans ces hypothèses que l'avocat se trouve particulièrement instrumentalisé. Les montages juridiques font appel à des méthodes de plus en plus sophistiquées et interrogent sur les interventions souvent à rebours du législateur.

Section 5. Le rôle de l’avocat dans la lutte contre la corruption au Kosovo

Maître Vigan Rogova, Avocat, Club des avocats francophones du Kosovo

Résumé

Maître Vigan Rogova rappelle que la profession d’avocat est une profession libérale. Par conséquent, en tant qu’entrepreneur, une pression du gain pèse sur lui et elle est particulièrement significative chez le jeune avocat. L’avocat doit porter une attention particulière aux demandes et aux besoins de son client. Le rôle de l’avocat est de guider son client tout en conservant son intégrité et en respectant les dispositions du code de déontologie.

La corruption implique nécessairement des transactions financières et économiques. Le Kosovo a une particularité puisque sa transition économique, datée d’une trentaine d’années seulement, a amorcé une transition juridique complexe au centre de laquelle s’est retrouvé l’avocat.

Avant la transition économique, les banques commerciales à capitaux étrangers n’existaient pas. Toutes les banques étaient dotées de fonds publics. Les employés de banque étaient tous des fonctionnaires d’État. Il y a eu donc un changement de réglementation et de lois. Or, la carence législative a démontré une recrudescence des comportements de nature corruptive.

En outre, les échanges commerciaux et la mondialisation ont participé à l’essor d’une application extraterritoriale de la loi. L’avocat s’est donc retrouvé à devoir s’enquérir tant de la législation nationale que de la législation internationale. Les avocats ont dû rapidement se mettre au fait du *Foreign Corrupt Practices Act* (USA) et du *Bribery Act* (UK) dont la portée extraterritoriale pouvait impliquer des poursuites internationales.

Il est indiscutable que l’avocat ne doit pas être lui-même corrompu. Le droit du Kosovo a intégré une loi sur le blanchiment qui impose notamment à l’avocat de dénoncer les activités de son client dont il soupçonne l’illicéité. L’avocat apparaît dans une situation délicate, coincé entre les obligations de déclaration, les activités de son client et son devoir de confidentialité.

Enfin, il existe aussi un procureur spécial pour lutter contre la corruption et la criminalité financière au Kosovo.

Le rôle de l’avocat au Kosovo dans la lutte contre la corruption

Le rôle de l’avocat, lorsqu’il défend les droits de son client est universelle, que ce soit en Bulgarie, en France, au Kosovo et ailleurs. En matière de lutte contre la corruption, ce sont les réglementations des États qui varient vis-à-vis des obligations et responsabilités de l’avocat.

A. La profession de l’avocat

L’avocat a pour mission de défendre les intérêts de son client et de le représenter durant les instances judiciaires à l’occasion desquelles il veille également à la bonne application de la loi.

La profession de l'avocat est une profession libérale, non salariale. L'avocat n'est rémunéré ni par l'État, ni par le barreau. Il est un entrepreneur dans un marché des services juridiques et par conséquent pèse sur lui, la pression de la rentabilité. Cette pression est surtout accentuée chez les jeunes avocats qui débutent dans la profession et qui sont à la recherche d'une clientèle solide.

Cependant, cette recherche n'est pas aisée, face aux besoins et demandes des clients et les obligations déontologiques de la profession qui pèsent sur les avocats. Souvent, les clients ont des exigences précises et ils peuvent être très créatifs. C'est le rôle de l'avocat de les guider et de les conseiller dans le respect des obligations déontologiques et légales.

La loi de l'attraction est aussi applicable pour les avocats et chaque avocat va attirer les clients qui correspondent à ses valeurs éthiques et l'intégrité.

B. L'avocat face à la corruption

Le Kosovo et la Bulgarie, ont un passé commun marqué par une transition économique, d'une économie de marché contrôlée vers une ouverture à l'économie de marchés.

Dans cette transition économique, suivie de la privatisation des propriétés de l'État et l'entrepreneuriat, l'encadrement juridique était manquant ou très général ce qui a laissé un vide juridique sur certaines transactions et affaires juridiques.

Pour illustrer ce propos, au Kosovo, les premières banques commerciales à capitaux étrangers ont vu le jour en 1999. Auparavant les banques étaient contrôlées par l'État et leurs employés étaient des fonctionnaires. Du jour au lendemain, de nouvelles institutions bancaires sont apparues proposant une multitude de services tels que les crédits à la consommation, les hypothèques, les baux, etc. Ces innovations ont permis l'avènement de nouvelles professions comme les notaires qui n'existaient pas jusqu'en 2008.

Dans ce contexte, les avocats se trouvent face à de nouveaux instruments juridiques et ils doivent adapter leur rôle avec les nouvelles législations en vigueur.

Par exemple, dans les années 2010, la Banque centrale a mis en place une réglementation plus stricte de la lutte contre le blanchiment d'argent et la prévention du financement du terrorisme. Ces nouvelles règles apparaissent et créent de nouvelles contraintes pour les avocats. J'ai personnellement dû faire face à ces contraintes dans mon expérience professionnelle et personnelle. En 2008, j'exerçais la fonction de juriste d'une institution financière et j'avais pour mission d'enquêter sur une fraude commise par les employés de la banque d'une part, d'autre part de représenter la banque dans le cadre de la procédure pénale engagée. En l'espèce, deux employés de la banque avaient attribué près d'un million d'euros de crédits frauduleux à plus de 800 clients fantômes.

Ces pratiques dans le secteur financier ont eu pour effet, la révision du Code pénal et de nouvelles infractions pénales plus spécifiques sont apparus, notamment la fraude aux subventions, les détournements de fonds, etc.

Sur le plan national, il y a eu un développement et une amélioration qualitative des lois et des réglementations adoptées que ce soit par le Parlement ou la Banque Centrale d'une part. D'autre part, dans le contexte international, des règles juridiques à portée internationale ont été adoptées comme par le « Foreign Corrupt Practices Act » de 1998 aux USA suivie par « Bribery Act » en Angleterre, qui souvent ont une application extraterritoriale et se transpose dans les législations nationales.

C. La notion de corruption face à de nouvelles réglementations

Il est évident que l'avocat a le devoir de respecter la loi et dans sa fonction ne doit pas être assujéti à des pratiques de corruption. Mais, faut-il encore définir ces pratiques vis-à-vis des nouvelles exigences légales nationales et internationales.

Étant donné que le rôle traditionnel de l'Avocat est celui du défendeur de la justice et le représentant du client, la gravité de son incrimination et de son implication dans des activités corruptrices est néfaste pour lui, pour le barreau et la réputation de la profession d'avocat plus généralement.

Souvent, l'avocat est soumis par les législations contre blanchiment de l'argent à un devoir d'information pour des transactions dans lesquelles, il ou elle peut représenter son client. L'avocat est également tenu par le secret professionnel dans les relations avec son client. Alors, plusieurs questions se posent. Qu'elle obligation prévaut pour l'avocat ? L'articulation des obligations du secret professionnel et le devoir d'information. Est-ce que la non-dénonciation des activités frauduleuses de son client constitue pour les avocats une activité de corruption en elle-même ?

Le cadre juridique dans le domaine de la lutte contre la corruption et le mouvement des capitaux, évolue d'une manière dynamique, dans nos pays respectifs ainsi que dans le contexte international.

D. Aujourd'hui

Depuis 2008, au sein du parquet du Kosovo, a été créé le bureau du Procureur Spécial.

Le bureau du Procureur spécial de la République comprend quatre départements : Département des crimes de guerre, Département du crime organisé, Département du terrorisme et le Département de la Corruption et de la Criminalité financière.

Le bureau du Procureur spécial de la République du Kosovo comprend le procureur général et 16 procureurs.

DISCUSSION

- L'avocat qui participe à la conclusion d'un pacte de corruption peut être poursuivi et engage sa responsabilité sur le terrain de la complicité par aide ou assistance. Dans pareille hypothèse, l'avocat est perçu comme un intermédiaire de l'infraction.
- Le droit français considère que lorsqu'un avocat a connaissance d'un pacte de corruption, il doit faire remonter l'information à son Bâtonnier. Il n'est pas conseillé de révéler l'information directement à l'autorité de poursuites pour ne pas violer le secret professionnel. Le Bâtonnier joue le rôle de filtre entre l'avocat et les autorités de poursuites. Si l'avocat informe directement l'autorité de poursuites des activités de nature corruptrice de son client, connues lors d'une confiance, il risque une sanction pénale du chef de violation du secret professionnel et des sanctions de nature déontologique.
- Parmi les mesures concrètes prises pour lutter contre la corruption figure la réduction des paiements en espèce. Il s'agit d'une mesure utile et dissuasive. En Bulgarie, le montant maximal pouvant être payé en espèce est fixé à 5 000 Leva (soit 2555 euros) tandis qu'en France il est fixé à 1000 euros.

QUATRIÈME PARTIE
La place de la déontologie

QUATRIÈME PARTIE

La place de la déontologie

Section 1. La déontologie de l'Avocat à l'épreuve de la lutte contre la corruption

Maître Wilfrid Samba Sambeligue, ancien Bâtonnier du Barreau de Grenoble

Dans la déontologie de l'Avocat, il est une règle qui apparaît comme essentielle et fondamentale pour la garantie des droits du justiciable et qui manifestement peut être mise à mal dans le cadre d'un litige portant sur une question de corruption : le secret professionnel.

Selon la définition du Larousse, la déontologie est l'ensemble des règles et des devoirs régissant la conduite à tenir pour les membres d'une profession ou pour les individus chargés d'une fonction dans la société. Qu'elle soit imposée ou non par la loi, elle constitue la morale d'une profession.

Le code de déontologie professionnelle est ce qui régit l'exercice d'une profession. Il en décrit l'éthique ainsi que les droits et les devoirs de ceux qui l'exercent, de même que les rapports entre ceux-ci et leurs clients ou le public.

Quant à la corruption, il convient de distinguer :

La corruption dite active : délit commis par un particulier qui propose, directement ou indirectement, offres, dons, présents ou avantages pour obtenir d'une autorité publique, d'une personne investie d'une mission de service public ou d'un élu, l'accomplissement ou non d'un acte relevant de ses fonctions ou facilité par elles :

La corruption dite passive : délit commis par une autorité publique, une personne investie d'une mission de service public ou un élu qui sollicite ou agréé sans droit, directement ou indirectement, offres, promesses, dons, présents ou avantages pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte relevant de ses fonctions ou facilité par elles.

En France, particulièrement depuis l'affaire dite des « fadettes du PNF », la profession d'avocat s'est mobilisée pour protéger l'un des piliers de sa déontologie et de notre État de droit.

Les annonces régulières relatives au statut de l'avocat salarié en entreprise et au « secret professionnel de la défense », conjuguées à certaines normes anti-fraude ont alimenté le débat entre les Avocats et d'autres professionnels du droit, mais aussi au sein même de la profession.

I. Qu'est-ce que le secret professionnel et à quoi sert-il ?

Le Conseil National des Barreaux (CNB) définit le secret professionnel de l'Avocat comme « *un devoir pour tout avocat, qui en le respectant, garantit à tout citoyen l'absence d'ingérence des pouvoirs publics dans sa défense, et ce quoi qu'il ait pu faire* ».

Le secret professionnel de l'Avocat est donc là pour protéger le libre-échange entre une personne et son avocat, amené à le défendre et à le conseiller.

Le secret professionnel est considéré comme le corollaire du droit qu'a le client d'un avocat de ne pas contribuer à sa propre incrimination.

Mais plus qu'un droit du client opposable à son conseil, le secret professionnel est la base de la relation de confiance qui existe entre l'avocat et son client. Il apporte la garantie d'être bien conseillé et bien défendu : il est ainsi admis qu'un avocat ne peut mener à bien sa mission fondamentale, s'il n'est pas à même de garantir à ceux dont il assure la défense ou le conseil, que leurs échanges demeureront confidentiels. Le secret professionnel n'est donc pas une faveur faite à la profession ou une sorte de passe-droit accordé aux avocats. Il est destiné à protéger leurs clients eux-mêmes.

Au niveau européen, comme au niveau national, les règles relatives aux principes essentiels de la profession évoquent cette double nature du secret professionnel de l'avocat. C'est en partie ce qui explique que l'avocat soit considéré comme un confident nécessaire du client.

II. Qu'en pensent les avocats ?

En septembre 2014, un sondage réalisé à la demande du Barreau de Paris faisait état du regard des Français sur le secret des échanges entre un avocat et son client.

Il en ressortait que :

- Pour 85 % des personnes sondées, la protection du secret confié par le client à son avocat était une valeur fondamentale de notre société ;
- 79 % d'entre elles s'opposaient à ce que leurs échanges avec leur avocat dans le cadre d'une affaire de Justice puissent être écoutés, 71%, qu'ils puissent être retranscrits et 67% qu'ils puissent être versés au dossier du tribunal.

En avril 2021, les résultats d'une autre étude d'opinion réalisée toujours à la demande du Barreau de Paris (Baromètre des droits) confirmaient cet état de fait avec :

- Pour 93 % des répondants non-avocat, le secret professionnel de l'avocat est au moins aussi important que le secret médical ;
- Les particuliers estiment que le secret des échanges est menacé, notamment dans la sphère « numérique » (risques de piratage des échanges, écoutes téléphoniques, espionnage et indiscretions, perquisitions au sein des cabinets d'avocat).

Du côté des avocats, toujours selon cette enquête d'avril 2021, 85% estiment qu'il faut renforcer leur secret professionnel pour en faire un « parfait équivalent du secret médical ». Mais si 83% des avocats répondants estiment que leur secret professionnel est aujourd'hui menacé en France, seuls 54 % d'entre eux ont en revanche constaté une dégradation concrète du respect du secret.

Pourtant, en France, le secret professionnel est notamment régi par l'article 66-5 de la loi n°71-1130 du 31 décembre 1971, l'article 4 du décret n° 2005-790 du 12 juillet 2005 relatif à la déontologie de l'Avocat et l'article 2 du Règlement intérieur national. Ces textes prévoient

notamment que le secret professionnel de l'avocat est « *général, absolu et d'ordre public* » et qu'il s'applique « *en toutes matières, que ce soit dans le domaine du conseil ou dans celui de la défense* ». Mais force est cependant de constater que, en l'état actuel du droit, plusieurs menaces pèsent sur le secret professionnel de l'avocat.

III. Quelles menaces pèsent sur le secret professionnel de l'avocat ?

Stricto sensu, le caractère absolu du secret professionnel de l'avocat signifierait qu'il n'admet aucune limitation dans son exercice ou ses manifestations. Or il est, à l'évidence, des cas où l'intérêt public du secret professionnel doit s'effacer devant l'intérêt général. Des limitations au caractère absolu du secret professionnel peuvent donc être admises. On peut en effet aisément convenir que « *le secret professionnel ne peut être utilisé ni à des fins de protection ni de dissimulation de l'illégalité, ni en vue de contourner la loi* ».

Il ne peut être fait échec aux actes tendant à la manifestation de la vérité sous couvert de son obligation au secret professionnel. Nul ne songe à contester cette nécessité, y compris au sein de la profession évidemment. Il apparaît ainsi que des exceptions au secret professionnel se justifient lorsque l'avocat fait lui-même l'objet d'investigations pénales parce qu'il est soupçonné d'avoir participé à la commission d'une infraction.

Ces hypothèses sont d'ailleurs explicitement visées par les textes précités. Et l'on retrouve ici les dispositions relatives aux perquisitions au cabinet ou au domicile d'un avocat, aux écoutes téléphoniques et aux réquisitions de données de connexion. Les perquisitions et les écoutes sont des mesures intrusives faisant l'objet d'un encadrement spécifique lorsqu'elles concernent les avocats. Un régime de protection renforcé donc, mais qui se doit d'être concret et effectif, et surtout concerner toute la sphère d'activité de l'avocat, et notamment s'agissant des données de connexion. On peut admettre par exemple que des perquisitions et des écoutes ne puissent être mises en place que s'il existe des « *raisons plausibles de soupçonner* » que l'avocat concerné aurait commis ou tenté de commettre l'infraction faisant l'objet d'une procédure en cours.

Spécifiquement en ce qui concerne les documents saisis au cours d'une perquisition, la décision du juge des libertés et de la détention (JLD) sur la contestation formulée par le Bâtonnier pourrait faire l'objet d'un recours suspensif, dans les 24 heures de la décision du JLD, devant le premier président de la Cour d'appel. Le placement sur écoute d'un avocat ne pourrait être décidé que par le JLD, par ordonnance motivée, y compris dans le cadre de l'instruction préparatoire. Les réquisitions de connexion feraient enfin l'objet d'un régime propre aux Avocats, en étant soumises à l'autorisation préalable du JLD.

IV. Quelles menaces pèsent sur le caractère général du secret professionnel de l'avocat ?

Le secret professionnel de l'avocat souffre de son émergence dans un cadre judiciaire : restant intrinsèquement liée aux droits de la défense, la confidentialité des échanges peine à trouver sa place dans le cadre de l'activité de conseil des avocats.

Il ne peut y avoir de contestation du principe selon lequel « *il est de la nature même de la mission de l'Avocat qu'il soit dépositaire des secrets de son client et destinataire de communications confidentielles* ».

Il est acquis que la mission fondamentale de l'avocat dans une société démocratique consiste encore, notamment pour le Barreau judiciaire, dans « *la défense des justiciables* ».

La jurisprudence de l'Union reconnaît d'ailleurs la nécessité de protéger la confidentialité des communications entre un avocat et son client, en tant que « *complément nécessaire du plein exercice des droits de la défense* »¹³. L'avocat est, de ce fait, souvent qualifié, à raison d'ailleurs, d'« intermédiaire entre les justiciables et les tribunaux » ; c'est cela son rôle même d'acteur de justice, tel que le reconnaît la CEDH.¹⁴

Mais l'avocat est à la fois un partenaire de justice et un « *acteur essentiel de la pratique universelle du droit* ». Ses missions sont plus larges que la seule défense des personnes poursuivies et mises en cause en matière pénale et au-delà même de l'activité d'assistance et de représentation des justiciables dans un cadre contentieux ou précontentieux, quelle que soit la matière concernée.

Les avocats assurent ainsi, et cela n'est pas contestable, des missions de conseil. En France, l'article 66-5 de la Loi du 31 décembre 1971 précité prévoit d'ailleurs, sans ambiguïté, que le secret professionnel s'applique « *en toutes matières, que ce soit dans le domaine du conseil ou dans celui de la défense* ».

Et il ne saurait de ce fait être accepté que l'on en limite la portée en considérant par exemple que le secret professionnel doit se limiter à la défense pénale, ce qui instaurerait une césure du secret professionnel de l'avocat et l'inopposabilité de la confidentialité des échanges réalisés dans un cadre de conseil et non de défense *stricto sensu*.

De telles inquiétudes de la profession se conçoivent d'autant plus qu'il peut exister des exceptions à l'opposabilité de la confidentialité avocat-client, pour des motifs d'intérêt général, de lutte contre la fraude, la corruption, le blanchiment et le financement du terrorisme. Le principe même de ces limitations au droit à la confidentialité est prévu par les règles déontologiques relatives au secret professionnel.

Mais il est fondamental de prévoir des aménagements afin de concilier, au moins en partie, l'intérêt général et le secret professionnel des Avocats.

Cela étant, il faut bien admettre que dans ce cadre, l'indivisibilité du secret professionnel (défense et conseil) ne va pas toujours de soi devant les juridictions, et certaines d'entre elles peuvent adopter une analyse pour le moins restrictive de l'opposabilité du secret. La mise en œuvre du droit de communication de certains organismes et administrations peut s'avérer problématique.

V. Existe-t-il des inquiétudes communes aux barreaux européens ?

Il est à noter que cette inquiétude n'est pas un simple effet de mode « à la française ».

Au niveau européen également, l'alerte est lancée quant à la nécessaire protection du secret professionnel des avocats : le Conseil des Barreaux Européens (CCBE) a toujours exprimé cette crainte.

En 2017, le Conseil des barreaux européen dénonçait ainsi une « *tendance nouvellement apparue, et plus grave au fond [consistant] à obtenir des avocats, agissant en qualité de conseil ou rédacteur d'acte, qu'ils dénoncent (...) le comportement dans les affaires de certains clients ou la demande de prestation qu'ils leur soumettent, sous prétexte qu'elle permettrait de soupçonner une origine douteuse des fonds ou une optimisation fiscale "agressive"* »¹⁵.

¹³ СъдЕС, 19 май 1982 г. Решение по дело C-155/79, AM & S Europe Ltd, § 22 и сл.; ПИС НА ЕО, 30 октомври 2003 г., Решение по дела T-125/03 и T-253/03, Akzo No bel ChemiCals Ltd, § 117 и сл.

¹⁴ CEDH, 24 juill. 2008, req. n° 18603/03, André et autre c. France, § 42 ;

¹⁵ CCBE, 15 septembre 2017, Déclaration du CCBE sur le secret professionnel

Dans sa Contribution au rapport 2021 sur l'état de droit, le CCBE indiquait regretter « *des tentatives inquiétantes de compromettre et d'interférer avec le secret professionnel et les principes d'indépendance des avocats par l'intermédiaire de « surréglementation » (ou *gold-plating*) dans la transposition de la directive européenne sur l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal en rapport avec les dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration* »¹⁶.

Toujours selon le CCBE, il existe des raisons d'être gravement inquiets des conséquences que la surveillance gouvernementale peut avoir sur la profession d'avocat, notamment en ce qui concerne ses implications pour le secret professionnel.

Cette surveillance secrète mine la confiance et la confidentialité, valeur intrinsèque de l'état de droit. Deux séries de recommandations ont d'ailleurs été éditées en 2016 pour accompagner les professionnels :

- Recommandations du CCBE sur la protection du secret professionnel dans le cadre des activités de surveillance ;
- Conseils du CCBE pour le renforcement de la sécurité informatique des avocats contre la surveillance illégale.

Cette même préoccupation du renforcement de la protection du secret professionnel se retrouve à propos des propositions de Règlement du Parlement européen et du Conseil sur les services et marchés numériques, avec une prise de position du Conseil des Barreaux européens appelant à veiller au nécessaire respect du secret professionnel¹⁷.

VI. Que faut-il en retenir ?

Dès lors que la confidentialité dans la relation Avocat-client et son opposabilité aux tiers est considérée comme une condition indispensable de la qualité du « service » rendu par l'Avocat, on imagine difficilement que la protection ne recouvre pas tout ce qu'un client est amené à lui confier, sous quelque forme que ce soit, en vue d'être conseillé ou défendu au mieux.

*« Cette sécurité de l'échange entre le client et son Avocat est la condition sine qua non d'un conseil éclairé et de qualité et donc d'une meilleure application de la règle de droit dans la société »*¹⁸.

Il est impératif, pour reprendre une grille d'analyse chère notamment à la Cour Européenne des Droits de l'Homme, que les ingérences soient nécessaires dans une société démocratique, et que les mesures soient à la fois prévues par la loi et proportionnées aux buts légitimes poursuivis.

Nul doute, donc, qu'il faille être vigilant et veiller au renforcement de la protection du secret professionnel de l'Avocat.

¹⁶ CCBE, 26 mars 2021, Contribution au rapport 2021 sur l'état de droit ;

¹⁷ Digital Services Act (DSA) : Proposition de Règlement n° COM 1(2020) 825 final du PE et du Co ns., 15 déc. 2020 ; Digital Markets Act (DMA) : Proposition de Règlement n° COM (2020) 842 final du PE et du Cons., 15 déc. 2020. Voir not. DSA et DMA, les nouveaux jalons de la stratégie de régulation de l'espace numérique européen

¹⁸ Secret professionnel : communiqués du Conseil de l'Ordre, Communiqué n°01, Barreau de Paris, 24 mars 2021

Section 2. Le rôle de régulateur des Ordres

Maitre Bernard Vatier, ancien Bâtonnier du Barreau de Paris

Monsieur le Bâtonnier Bernard Vatier alerte sur la nécessaire distinction entre avocat et délinquant en col blanc, mais aussi entre avocat de tradition civiliste et de celui de la Common Law.

La profession de l'avocat se spécialise. Certains se spécialisent dans l'évasion fiscale. D'autres se spécialisent dans l'élaboration de montages ingénieux et complexes en vue de développer des dissimulations de corruption et de blanchiment. En réalité, ces « avocats » ne sont pas vraiment des avocats, mais des délinquants. Ils ne sont avocats que parce qu'ils font du droit. Ils ne sont avocats que parce qu'ils portent un titre généralement intitulé « *solicitor* » ou encore « *trustee* ». Dans le monde civiliste, les avocats sont essentiellement rattachés au monde judiciaire alors que dans le monde anglosaxon, les avocats ont considérablement évolué dans le domaine contractuel. Pour endiguer les dérives, une réglementation de lutte anti-blanchiment et anticorruption a été mise en place obligeant les avocats à dénoncer leur client sous certaines conditions. Cette lutte, bien que légitime et d'ordre public, pose néanmoins la question de délimiter la marge du secret professionnel de l'avocat.

La réponse est donnée dans un principe. À partir du moment où les avocats ont des responsabilités, les avocats ont aussi des devoirs. La difficulté réside dans la tentation des officiers de police de se rendre dans les cabinets d'avocats pour vérifier ce qu'il en est. Il s'agit d'une situation grave et dangereuse parce que l'avocat risque de perdre son indépendance. Le Barreau apparaît alors comme le seul remède à ces maux. Il appartient au barreau qui rassemble les avocats de veiller à ce que les avocats luttent contre la corruption. Autrement dit, les ordres peuvent être investis de la possibilité de faire des contrôles dans les cabinets d'avocats.

Le caractère absolu du secret professionnel doit pouvoir être écarté entre l'avocat et son Bâtonnier pour permettre à ce dernier de veiller au respect de la déontologie de la profession d'avocat. Cette disposition particulière doit être prévue dans le Règlement intérieur du Barreau. Un Barreau proactif qui assure l'autorégulation de la profession d'avocat inspire la confiance des autorités de l'État qui génère des implications concrètes. Par exemple, au lieu de procéder directement à des perquisitions ou des réquisitions auprès de cabinets d'avocats, les autorités de police pourraient préférer passer par le Bâtonnier. Le Bâtonnier s'illustre en quelque sorte comme le filtre ou l'écran entre les cabinets d'avocats détenteurs des secrets et les exigences de la réglementation anticorruption.

Face à une situation suspecte, par exemple l'avocat constate que des fonds transitent par des entités intermédiaires, un dialogue avec le Bâtonnier doit pouvoir être envisagé. En pareille hypothèse, l'avocat révèle des informations au Bâtonnier qui peut se charger de les transmettre à l'autorité financière. Dans ce cas, il ne s'agit pas d'une violation du secret professionnel parce que le compte en banque ne procède pas de la confiance. Il s'agit d'une information accessoire qui émane de quelqu'un d'autre que son client. Donc, il existe bien des configurations où il est possible pour l'avocat de révéler une information connue dans le cadre de son activité. De même, l'avocat n'est pas dans un schéma de participation à l'infraction. L'avocat réalise une opération normale. En cas d'interrogation sur l'existence d'un indice dont l'un des éléments de l'opération se révélerait suspect, l'avocat s'en remet à son Bâtonnier qui sera en mesure de répondre à l'autorité judiciaire.

La problématique de la protection des intérêts du client pour éviter que les forces de l'ordre ne viennent dans le cabinet de l'avocat a été évoquée dans les recours que le Conseil des

barreaux européens a menés contre la 1^{ère} directive européenne 2005/60/CE de 2005¹⁹. Dans un arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme du 6 juillet 2012²⁰, la Cour avait déclaré qu'il était légitime pour les États d'imposer une lutte contre le blanchiment et qu'elle soit prise en compte par les avocats. Toutefois, la Cour émettait une réserve. Il devrait y avoir « *un filtre protecteur du secret professionnel* » entre la police financière et le cabinet d'avocats. Par ailleurs, l'avocat est subordonné à une obligation de vigilance en matière financière. Les obligations de vigilance se renforcent parce que l'avocat doit veiller à ce que l'opération qu'il réalise soit conforme au droit. En cas de manquement, l'avocat commet une faute déontologique et commet éventuellement un acte de complicité sur le terrain pénal.

Parmi les instruments à la disposition de l'avocat lui permettant de lutter efficacement contre le blanchiment et le financement du terrorisme figure la CARPA²¹. Il s'agit d'une caisse de dépôt de fonds qui permet de sécuriser et de tracer les opérations financières qui transitent par le cabinet de l'avocat. Concrètement, chaque avocat a son compte CARPA. Dans chaque compte, il existe des sous-comptes qui renvoient à chaque affaire de l'avocat. Le fonctionnement par compartiment permet de s'assurer que chaque flux a une origine et une destination précise qui n'est pas censé transiter dans d'autres sous-comptes. Les fonds déposés soit par le client, par l'avocat ou par une autorité judiciaire font l'objet de vérification par la CARPA pour s'assurer de leur origine et de leur destination.

La CARPA dispose d'un fichier d'opérations suspectes des banques qui lui permet de contrôler la conformité des flux financiers. Concrètement, lorsque l'avocat réalise une opération entre deux parties, les fonds sont déposés sur le compte de la CARPA dans un sous-compte dédié à la transaction particulière dans l'affaire visée. La CARPA procède à une vérification du nom des parties en vérifiant notamment si les noms figurent dans le fichier d'opérations suspectes. En cas d'alerte, la CARPA revient vers l'avocat pour demander des précisions ou des explications. Il existe généralement une CARPA par région. Chaque CARPA régionale est présidée par un Bâtonnier. C'est pourquoi, par cet outil précieux, le rôle du Bâtonnier se révèle dans le sens de la réalisation de l'obligation de vigilance à la charge de l'avocat.

En conclusion, il existe un débat ouvert à la Commission européenne sur le rôle de l'avocat et particulièrement sur son secret professionnel. La question du statut de l'avocat est à l'ordre du jour. L'avocat est-il un simple prestataire de service qui ne devrait plus bénéficier du secret professionnel envisagé comme un obstacle résiduel à la manifestation de la vérité ? En réponse, face à ce type de considérations, il faut que les Barreaux puissent se saisir du sort des avocats efficacement. L'avocat n'est pas un simple prestataire de service. L'avocat a un ADN qui est sa déontologie. L'avocat a trois fonctions. Il est un défenseur, un confesseur et un consolateur. L'avocat fait le lien entre l'individu et la société. En matière judiciaire, l'avocat a la parole en dernier faisant le lien entre le mis en cause et la société. En matière juridique, l'avocat qui rédige un contrat s'assure qu'il s'intègre dans l'ordre public et qu'il respecte l'État de droit. C'est pourquoi un avocat contribue à l'édification d'un État de droit. L'avocat est un artisan de l'État de droit.

¹⁹ Directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme.

²⁰ CEDH, Michaud c France, n°12323/11, 06.12.2012, en ligne : <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=002-7327>.

²¹ <https://www.carpafrance.org/>

RECOMMANDATIONS

RENFORCER la mission d'autorégulation de la profession par le Barreau pour assurer sa proaction et améliorer la confiance des autorités dans la profession ;

METTRE EN PLACE un système équivalent de la CARPA en Bulgarie. Les mouvements financiers réalisés par les chèques et règlements de banque ne garantissent aucune confidentialité puisque les banques sont tenues à des déclarations de soupçons. La CARPA est une organisation chargée de recevoir tous les mouvements de fonds sur un compte contrôlé par le Bâtonnier qui permet aux avocats une parfaite traçabilité des mouvements de fonds réalisés. La CARPA permet d'assurer au Bâtonnier un contrôle déontologique des opérations dirigées par les avocats.

CONCLUSION

L'objectif de ce rapport est de partager les expériences croisées des acteurs français et bulgares sur la lutte contre la corruption afin de partager des pratiques opérationnelles et d'identifier des perspectives de réformes en France et en Bulgarie.

Les discussions et les débats de ce colloque sur « *la lutte contre la corruption* » ont été très pragmatiques. Il ressort des débats qu'en France et en Bulgarie, la lutte contre la corruption passe par la mise en place de dispositifs de prévention et de répression dont l'efficacité a été largement discutée par les intervenants.

Il semblerait qu'il y ait un consensus pour reconnaître que l'efficacité de la lutte contre la corruption soit subordonnée à la bonne volonté des autorités publiques. Il n'y a pire qu'un État qui dispose d'un arsenal d'instruments de lutte anticorruption dormants parce que les autorités publiques refusent de les appliquer dans une impéritie qui s'éternise. Dès lors, il semblerait que le degré de corruption soit proportionnel à la gravité des défaillances de l'État.

En dépit des progrès accomplis, l'éradication de la corruption est un vœu intergénérationnel qui suppose un travail de longue haleine. L'intervention des experts juridiques a permis de dresser un tableau clinique de la corruption en rappelant les causes et les effets. Le traitement de la corruption est facilité par certains instruments, dont la mise en place d'institutions administratives et judiciaires spécialisées dans la lutte contre la corruption. Ces institutions doivent être dotées de dispositifs pour s'assurer de l'efficacité de leur action respective. Mais, pour une meilleure efficacité, il faut qu'elles puissent communiquer entre elles par un dialogue institutionnel et agir en toute transparence pour suivre leur activité.

La lutte contre la corruption requiert donc une action collective de la part des autorités publiques d'une part, et de la société civile, d'autre part. L'action de la société civile est portée par les lanceurs d'alerte de bonne foi qui doivent être protégés dans leur expression sans crainte de représailles. Des réformes doivent être prises en ce sens pour compléter et améliorer le statut de protection.

Enfin, il faut pouvoir s'assurer que la lutte légitime contre la corruption ne sombre pas dans les dérives d'une instrumentalisation à des fins politiques.

ANNEXE I

**RAPPORT SUR LA LUTTE CONTRE LA
CORRUPTION DANS L'ESPACE FRANCOPHONE**

Ce document de synthèse a vocation à présenter les principaux dispositifs de lutte contre la corruption des États

Table des matières

<i>I. ...Le contexte de la création de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique en France.....</i>	<i>7</i>
<i>II.Attribution successive de nouvelles missions à la Haute Autorité au service de la confiance des citoyens.....</i>	<i>8</i>
<i>III.Après dix ans d'existence, quel bilan tirer de l'action de la Haute Autorité ?.....</i>	<i>10</i>
<i>Table des matières.....</i>	<i>55</i>
<i>ETUDE D'ENSEMBLE DES SIGNATURE (s) / ADHESION (a) / RATIFICATION DES CONVENTIONS INTERNATIONALES ET REGIONALES DE LUTTE ANTICORRUPTION PAR LES zETATS MEMBRES DE LA FRANCOFONIE.....</i>	<i>57</i>
<i>Belgique.....</i>	<i>61</i>
<i>Bénin.....</i>	<i>62</i>
<i>Bulgarie.....</i>	<i>63</i>
<i>Burkina Faso.....</i>	<i>64</i>
<i>Cameroun.....</i>	<i>65</i>
<i>Canada.....</i>	<i>66</i>
<i>France.....</i>	<i>67</i>
<i>Gabon.....</i>	<i>68</i>
<i>Luxembourg.....</i>	<i>69</i>
<i>Madagascar.....</i>	<i>70</i>
<i>Mali.....</i>	<i>71</i>
<i>Monaco.....</i>	<i>72</i>
<i>Niger.....</i>	<i>73</i>
<i>Sénégal.....</i>	<i>74</i>
<i>Suisse.....</i>	<i>75</i>
<i>Tchad.....</i>	<i>76</i>
<i>LES AGENCES SPÉCIALISÉES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION.....</i>	<i>77</i>

Étude comparée des dispositifs de lutte anticorruption des États dans l'espace francophone

La Francophonie également appelée « l'espace francophone » met à l'honneur la diversité culturelle pour renforcer les valeurs communes de promotion de la paix, de la démocratie et des droits de l'Homme.

La Francophonie constitue un cadre de coopération multilatérale sur des thèmes généraux dont la lutte contre la corruption communément admise par l'ensemble des États qui compose l'espace francophone. Ainsi, la lutte contre la corruption caractérise l'une des principales priorités de politique publique à l'échelle internationale. Et pour cause, elle revêt de nombreux enjeux :

- ♣ pour l'État puisque la lutte contre la corruption participe au renforcement de la confiance des citoyens dans les institutions publiques ;
- ♣ pour les entreprises puisque la lutte contre la corruption constitue une garantie d'un environnement concurrentiel juste et équitable.

Au sein de l'espace francophone, coexistent 88 États et gouvernements. Parmi eux figurent 54 membres de plein droit, 7 membres associés et 27 observateurs. La liste figure sur le site de l'Organisation internationale de la Francophonie²².

Le rapport a vocation à dresser les principaux dispositifs des États membres de la Francophonie. Généralement, ils disposent tous d'un arsenal juridique de lutte anticorruption d'apparence complet mais il sera particulièrement intéressant de relever les différences pour déterminer les carences chez les uns et les autres.

Dans ce cadre, seront analysées :

1. la ratification des différentes conventions internationales et régionales de lutte contre la corruption ;
2. l'état de droit en matière de répression de la corruption. Il s'agira de constater si la corruption est réprimée dans toutes ses formes par les États membres de l'espace francophone. Une fiche par pays sera réalisée ;
3. la mise en place d'agences spécialisées de lutte anticorruption.

L'étude comparée des États membres de l'espace francophone se limitera aux États membres de plein droit qui utilisent comme langue officielle la langue française. Une attention particulière sera portée par ailleurs sur la Bulgarie.

Le rapport a une visée pratique à l'adresse de praticiens, juristes, avocats et magistrats.

²² https://www.francophonie.org/sites/default/files/2019-09/Liste_membres_OIF_2019.pdf

**ETUDE D'ENSEMBLE DES SIGNATURE (s) / ADHESION (a) / RATIFICATION DES
CONVENTIONS INTERNATIONALES ET REGIONALES DE LUTTE ANTICORRUPTION PAR LES
ÉTATS MEMBRES DE LA FRANCOPHONIE**

État-membre de la Francophonie	Conventions internationales		Conventions régionales		
	Convention de Mérida ²³	Convention de Palerme ²⁴	Convention de l'OCDE ²⁵	Convention civile sur la corruption ²⁶	Convention pénale sur la corruption ²⁷
Albanie	25-mai-06	21-aout-02	N/A	21-sept-00	19-juil-01
Andorre	N/A	22-sept-11	N/A	08-nov-01 (s)	06-mai-08
Arménie	08-mars-07	01-juil-03	N/A	07-janv-05	09-janv-06
Belgique	25-sept-08	25-sept-99	25-juil-99	12-mars-07	23-mars-04
Bénin	14-oct-04	11-aout-04	N/A	N/A	N/A
Bulgarie	20-sept-06	5-déc-01	22-déc-98	08-juin-00	07-nov-01
Burkina-Faso	10-oct-06	15-mai-02	N/A	N/A	N/A
Burundi	10-mars-06 (a)	24-mai-12	N/A	N/A	N/A
Cabo verde	23-avr-08	15-juil-04	N/A	N/A	N/A
Cambodge	05-sept-07 (a)	12-déc-05	N/A	N/A	N/A
Cameroun	06-fév-06	06-fév-06	N/A	N/A	N/A
Canada	02-oct-07	13-mai-02	17-déc-98	N/A	N/A
Comores	11-oct-2012	25-sept-03 (a)	N/A	N/A	N/A
Congo (Brazzaville)	13-juil-06 (a)	N/A	N/A	N/A	N/A
Congo (Kinshasa)	23-sept-10 (a)	28-oct-05 (a)	N/A	N/A	N/A
Côte d'Ivoire	25-oct-12	25-oct-12	N/A	N/A	N/A
Djibouti	20-avr-05	20-avr-05 (a)	N/A	N/A	N/A
Égypte	25-fév-05	05-mars-04	N/A	N/A	N/A
France	11-juil-05	29-oct-02	31-juil-00	25-avr-08	25-avr-08
Gabon	01-oct-07	15-déc-04 (a)	N/A	N/A	N/A

²³ Convention des Nations Unies contre la corruption, 2003

²⁴ Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, 2003

²⁵ Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, 1997

²⁶ Convention civile sur la corruption, Strasbourg, 4.XI.1999

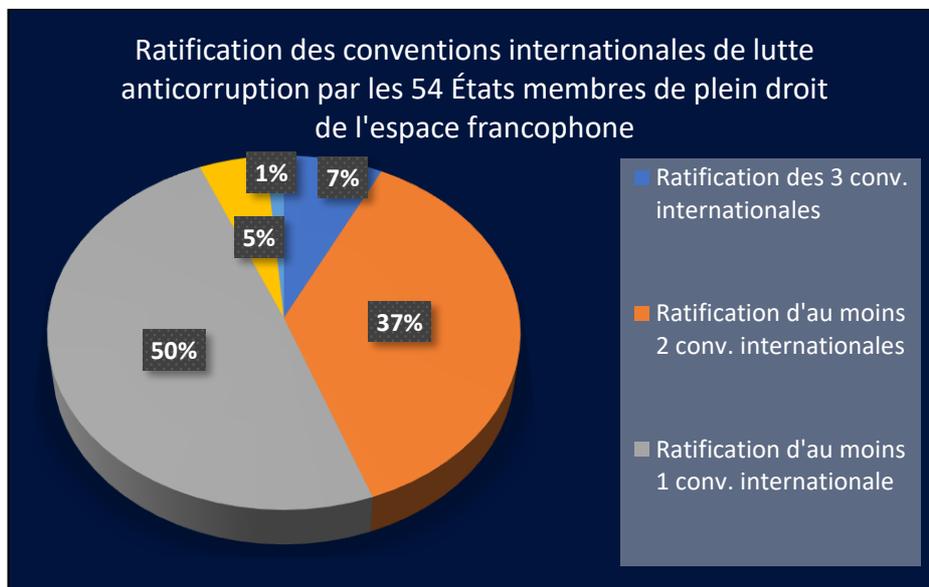
²⁷ Convention pénale sur la corruption, Strasbourg, 27.I.1999

Guinée	29-mai-13	09-nov-04 (a)	N/A	N/A	N/A
Guinée Bissau	0-sept-07	10-sept-07	N/A	N/A	N/A
Guinée équatoriale	30-mai-18 (a)	07-fév-03	N/A	N/A	N/A
Haïti	4-sept-09	19-avr-11	N/A	N/A	N/A
Laos	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Liban	22-avr-09 (a)	05-oct-05	N/A	N/A	N/A
Luxembourg	06-nov-07	12-mai-08	21-mars-01	04-nov-1999 (s)	13-juil-05
Macédoine du Nord	13-avr-07	12-janv-05	N/A	29-nov-02	28-juil-99
Madagascar	22-sept-04	15-sept-05	N/A	N/A	N/A
Mali	18-avr-08	12-avr-02	N/A	N/A	N/A
Maroc	09-mai-07	19-sept-02	N/A	N/A	N/A
Maurice	15-déc-04	21-avr-03	N/A	N/A	N/A
Mauritanie	25-oct-06 (a)	22-juil-05 (a)	N/A	N/A	N/A
Moldavie	01-oct-07	16-sept-05	N/A	17-mars-04	14-janv-04
Monaco	N/A	05-juin-01	N/A	N/A	N/A
Niger	1-aout-08 (a)	30-sept-04	N/A	N/A	N/A
République Centrafricaine	6-oct-06	14-sept-04 (a)	N/A	N/A	N/A
République Dominicaine	26-oct-06	26-oct-06	N/A	N/A	N/A
Roumanie	2-nov-04	04-déc-02	N/A	23-avr-02	11-juil-02
Rwanda	4-oct-06	26-sept-03	N/A	N/A	N/A
Sainte Lucie	18-nov-11 (a)	16-juil-13	N/A	N/A	N/A
Sao Tomé et principe	12-avr-06	12-avr-06 (a)	N/A	N/A	N/A
Sénégal	16-nov-04	27-oct-03	N/A	N/A	N/A
Seychelles	16-mars-06	22-avr-03	N/A	N/A	N/A
Suisse	24-sept-09	27-oct-06	31-mai-00	N/A	N/A
Tchad	26-juin-18 (a)	18-aout-09 (a)	N/A	N/A	N/A
Togo	06-juil-05	02-juil-04	N/A	N/A	N/A
Tunisie	23-sept-08	19-juin-03	N/A	N/A	N/A
Vanuatu	12-juil-11 (a)	04-janv-06 (a)	N/A	N/A	N/A
Vietnam	9-aout-09	08-juin-12	N/A	N/A	N/A

BILAN - QUELQUES CHIFFRES

Sur les 54 États membres de plein droit de l'espace francophone :

- 6 États ont ratifié les 3 conventions internationales de lutte contre la corruption (*Belgique, Bulgarie, Canada, France, Luxembourg, Suisse*) ;
- 30 États ont ratifié au moins 2 conventions internationales de lutte contre la corruption ;
- 40 États ont ratifié au moins 1 convention internationale de lutte contre la corruption ;
- 4 États ont adhéré à 1 ou plusieurs conventions internationales sans les ratifier (*Congo Kinshasa, Mauritanie, Tchad, Vanuatu*).
- 1 État n'a ni ratifié ni adhéré à aucune convention internationale de lutte contre la corruption (*Laos*).



L'adhésion et la ratification des conventions internationales est précieuse pour l'harmonisation des régimes répressifs en matière de corruption dans les États membres de la Francophonie. L'harmonisation œuvre à la construction d'une confiance commune dans un espace où se partagent des valeurs et des principes communs.

La ratification des conventions internationales est d'autant plus utile dans le cadre de la coopération internationale puisqu'elles multiplient les initiatives pour faciliter la coopération interétatique. En ce sens, l'article 43 de la Convention de Mérida a consacré une présomption de réciprocité de l'incrimination de corruption entre les États parties en matière de coopération internationale.

La présomption de réciprocité de l'incrimination est un des moyens permettant de renforcer l'efficacité de la répression de l'infraction. Elle permet de lever l'obstacle de certains États qui subordonnent leur coopération à la condition de réciprocité de l'incrimination de l'infraction poursuivie. La présomption facilite ainsi la coopération.

Aux termes des chiffres présentés ci-avant, la convention de Palerme est celle qui a été la plus ratifiée par les États francophones avec 38 ratifications. Elle est suivie de près par la convention de Mérida qui comptabilise 36 ratifications et s'en suit par ailleurs la convention de l'OCDE qui n'a été ratifiée que par 6 États de la Francophonie.

Il ressort de l'étude comparée des textes internationaux et de certaines législations francophones, ci-après détaillées, que l'infraction de corruption vise une relation binaire, entre un corrompu et un corrupteur, liés par un pacte de corruption par lequel le corrompu s'oblige à accomplir ou à s'abstenir de réaliser un acte inhérent à sa fonction, en échange d'une commission ou de tout autre avantage concédé par le corrupteur, pour satisfaire leurs intérêts personnels contrairement aux intérêts de la collectivité et aux devoirs de fidélité et de probité du corrompu.

Certaines législations internes ont dégagé des classifications de la corruption en distinguant notamment une corruption dite « *active* » et une corruption dite « *passive* ». Elle est propre à la législation interne. Cette classification n'existe pas dans les conventions internationales.

La corruption est une infraction complexe tant par les formes diverses qu'elle adopte ; les multiples protagonistes qu'elle implique et l'opacité qui la caractérise. Généralement, la corruption se conçoit comme une infraction formelle qui est caractérisée indépendamment du résultat mais certains États la conçoivent comme infraction matérielle dont la tentative est réprimée au sens de l'article 27 de la Convention des Nations Unies contre la corruption.

Il s'agira dès lors d'élaborer une cartographie de la répression de la corruption dans quelques États composant la Francophonie.

Belgique

La législation belge réprime la corruption privée et publique sous ses formes active et passive. Elles sont réprimées par les articles 246 à 252, 504bis et 504ter du Code pénal.²⁸

La corruption publique active concerne l'hypothèse d'une personne qui fait une offre, une promesse ou propose un avantage de n'importe quelle nature à un fonctionnaire afin qu'il accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte, directement ou par l'intermédiaire d'une autre personne, pour elle-même ou pour quelqu'un d'autre.

La corruption publique passive correspond quant à elle à l'hypothèse d'un fonctionnaire qui sollicite, accepte ou reçoit, directement ou par l'intermédiaire d'une autre personne, pour lui-même ou pour quelqu'un d'autre, une offre, une promesse ou un avantage de n'importe quelle nature pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte.

La corruption publique est caractérisée par la qualité de fonctionnaire public du corrompu. La législation belge va encore plus loin puisqu'elle intègre au champ d'application de la corruption publique les fonctionnaires publics et les personnes assimilées à la fonction publique en visant « toute personne qui s'est portée candidate à une telle fonction, qui fait croire qu'elle exercera une telle fonction, ou qui, en usant de fausses qualités, fait croire qu'elle exerce une telle fonction ».

L'élément déterminant requis de l'infraction de corruption est le lien entre ce qui a été promis ou donné et l'objectif poursuivi, à savoir faire adopter par la personne qui exerce une fonction publique un comportement déterminé.

La législation belge isole spécifiquement les cas de corruption des agents de la justice qui concourent à la manifestation de la vérité en leur réservant une répression plus sévère (fonctionnaire de police, une personne revêtue de la qualité d'officier de police judiciaire ou un membre du ministère public, arbitre, juge assesseur, juré, juges).

La corruption d'agents publics étrangers est réprimée par un article spécifique au sens de l'article 250 du code pénal. La corruption privée active et passive est réprimée à l'article 504bis du code pénal. La législation belge considère la corruption telle une infraction formelle. Dès lors, le fait que l'accomplissement de l'acte (ou son abstention) soit ou non légitime dans le cadre de la fonction de l'intéressé n'a pas d'importance. Le fait que l'acte soit accompli ou non n'a également pas d'importance²⁹.

²⁸https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/loi_a1.pl?language=fr&caller=list&cn=1867060801&la=f&fromtab=loi#LNK0062

²⁹ https://justice.belgium.be/fr/themes_et_dossiers/securite_et_criminalite/corruption

Bénin

La législation béninoise réprime la corruption privée et publique. Les formes corruptives sont réprimées par les articles 335 à 346 du nouveau code pénal béninois³⁰.

A la différence de la législation belge, la législation béninoise ne consacre pas la distinction entre la corruption dite « *active* » et « *passive* » mais cela ne veut pas dire pour autant qu'elle ne les réprime pas. Elle réprime pour chaque forme corruptive le corrompu et le corrupteur.

Le droit pénal béninois distingue la corruption des agents publics nationaux visée par les articles 335 à 340 du code pénal ; la corruption dans la passation des marchés publics réprimée à l'article 341 du code pénal ; la corruption des agents publics internationaux en vertu des articles 342 et 343 du code pénal et la corruption dans le secteur privé aux articles 344 à 346 du même code.

Certaines peines prévues pour des infractions de nature corruptive interpellent parce qu'elles n'existent plus dans le droit français. Par exemple, l'article 340 du code pénal béninois dispose que : « *tout juge ou administrateur qui s'est décidé par faveur pour une partie, ou par inimitié contre elle, est coupable de forfaiture et puni de la dégradation civique* ».

Or, le crime de forfaiture était réprimé par l'article 166 de l'ancien code pénal français d'une peine de dégradation civique en vertu de l'article 167 du même code de 1810. Mais, en France, ce crime a été abrogé par une loi n°93-1336 du 16 décembre 1992. Il semble donc avoir survécu à l'étranger et notamment au Bénin.

Le droit pénal béninois isole des cas spécifiques notamment lorsque le corrompu est un juge. En ce sens, l'article 339 du code pénal dispose que « *Tout juge statuant en matière criminelle ou un juré qui s'est laissé corrompre soit en faveur, soit au préjudice de l'accusé, est puni de la réclusion criminelle à temps de cinq (05) ans à dix (10) ans outre l'amende ordonnée par l'article 345 du présent code* ».

Il existe des circonstances aggravantes. Par exemple, l'article 337 du code béninois aménage une circonstance aggravante lorsque le corrupteur a recours à « *la force physique, à des menaces ou intimidation ou à tout autre moyen pour empêcher un agent de la justice ou un agent de service de détection ou de répression habilité à exercer les devoirs de sa charge en rapport avec la commission* » notamment de la corruption.

Enfin, s'il s'agit de faire une brève étude comparative avec le droit français, la corruption dans la passation des marchés publics réprimée à l'article 341 du code pénal correspond peu ou prou au délit de favoritisme prévu à l'article 432-14 du code pénal français.

Tout comme la législation belge, la législation béninoise considère la corruption comme une infraction formelle. Dès lors, le fait que l'accomplissement de l'acte (ou son abstention) soit ou non légitime dans le cadre de la fonction de l'intéressé n'a pas d'importance. Le fait que l'acte soit accompli ou non n'a pas d'incidence non plus.

³⁰ <https://assemblee-nationale.bj/wp-content/uploads/2020/03/le-nouveau-code-penal-2018.pdf>

Bulgarie

La législation bulgare réprime la corruption publique aux articles 301 à 307a du code pénal³¹ et la corruption privée dans le cadre d'une manifestation sportive à l'article 307b et suivants du même code.

Le comportement d'un agent public corrompu est précisé à l'article 301 du code pénal. Tout agent public qui accepte un présent ou tout avantage ou accepte une proposition ou une promesse de don ou avantage dans le but d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte dans le cadre de ses fonctions ou parce qu'il a accompli ou s'est abstenu d'accomplir un tel acte encourt une peine de 1 an à 6 ans d'emprisonnement.

Il sera remarqué qu'à l'instar du droit français, le droit bulgare admet que la contrepartie du pacte corruptif puisse être remise en amont ou en aval de l'agissement du corrompu. Cette précision n'est pas toujours consacrée dans les législations francophones.

Les articles 306 et 307 du code pénal retiendront particulièrement notre attention. L'article 306 du code pénal consacre une cause d'irresponsabilité pénale au corrupteur qui a été contraint sous la menace par le corrompu et qui a pris l'initiative d'alerter immédiatement les autorités.

Les conditions de menace et d'alerte sont cumulatives pour pouvoir prétendre à la cause d'irresponsabilité pénale. Cette cause d'irresponsabilité spéciale n'est réservée qu'au corrupteur. Elle n'existe pas dans toutes les législations francophones. En France, par exemple, pareille hypothèse n'existe pas.

La législation bulgare innove en introduisant une forme de corruption particulière à l'article 307 du code pénal. Elle réprime la corruption provoquée. Il s'agit d'un délit de provocation au don ou à la réception d'un pot-de-vin. Quiconque qui a créé ou contribué à créer avec préméditation la situation qui a permis l'offre, le don ou la réception d'un pot-de-vin dans le but de nuire la personne qui a donné ou reçu le pot-de-vin est puni jusqu'à 3 ans d'emprisonnement.

Finalement, l'article 307a du code pénal aménage une confiscation pénale en disposant que l'objet de la corruption est confisqué au profit de l'État et, s'il est manquant, il peut être confisqué une somme égale à sa valeur.

³¹ <https://faolex.fao.org/docs/pdf/bul208359english.pdf>

Burkina Faso

La corruption publique est régie aux articles 331-2 et suivants du code pénal et la corruption privée aux articles 333-1 et suivants. Le droit burkinabè distingue la corruption dans la commande publique qu'il réprime spécialement aux articles 332-1 à 332-5 du code pénal et la corruption d'agents publics étrangers visée à l'article 332-6 du même code. Le droit pénal burkinabè est marqué par une originalité. Le chapitre 1 du titre III du code pénal dédié à la corruption et des infractions assimilées s'ouvre sur un article 331-1 qui consacre un lexique³². Celui-ci définit les mots-clés des conditions préalables ou de l'élément matériel de la corruption.

Par exemple, il définit l' « *agent public* » comme « *toute personne civile ou militaire qui détient un mandat législatif, exécutif, administratif, judiciaire, qu'elle soit nommée ou élue, à titre permanent ou temporaire, qu'elle soit rémunérée ou non et quel que soit son niveau hiérarchique ou son ancienneté ; toute autre personne civile ou militaire investie d'une fonction ou d'un mandat, même temporaire, rémunéré ou non et qui concourt, à ce titre, au service d'un organisme public ou d'une entreprise publique, ou de toute autre entreprise dans laquelle l'État détient tout ou partie de son capital, ou toute autre entreprise qui assure un service public ; l'agent de toute personne morale de droit privé chargé de l'exécution d'un service public ou d'une commande publique quelles que soient les modalités de la mission à lui confié ; toute autre personne civile ou militaire définie comme agent public ou qui y est assimilée conformément à la législation et à la réglementation en vigueur* ».

Sur la répression de la corruption publique, l'article 331-2 du code pénal réprime de « *deux ans à cinq ans et d'une amende égale au double de la valeur des promesses agréées, des avantages indus ou des choses reçues ou demandées sans que ladite amende soit inférieure à deux millions (2 000 000) de francs CFA* » le corrupteur compris comme « *quiconque promet, offre ou accorde à un agent public, directement ou indirectement, un avantage indu, soit pour lui-même ou pour une autre personne ou entité, afin qu'il accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions* » et le corrompu défini comme « *tout agent public qui sollicite ou accepte, directement ou indirectement, un avantage indu, pour lui-même ou pour une autre personne ou entité, afin d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte relevant de ses fonctions* ».

À la différence des législations bulgares et françaises, le droit burkinabè ne semble pas réprimer expressément que la contrepartie du pot-de-vin puisse être remise après l'accomplissement de l'acte convenu avec l'agent public. Il sera aussi remarqué que le droit burkinabè ne réprime pas spécifiquement la corruption des agents de la justice. Ce défaut ne saurait s'analyser comme une carence. Il s'explique simplement par la large définition optée de l'agent public par le droit burkinabè qui s'est inspiré de la rédaction de l'article 2 la convention de Mérida. La définition de l'agent public consacrée par le droit burkinabè intègre les agents investis d'un mandat judiciaire.

³² <https://academiedepolice.bf/index.php/telechargement/category/38-codes>

Cameroun

Le droit camerounais distingue plusieurs formes de corruption : (i) la corruption en matière électorale régie à l'article 123 du code pénal ; (ii) la corruption active d'agents publics nationaux et étrangers à l'article 134 du code pénal ; (iii) la corruption passive d'agents publics nationaux en vertu de l'article 134-1 du code pénal ; (iv) la corruption en matière de concours administratifs ou d'examens en application de l'article 163-1 du code pénal ; et (v) la corruption privée conformément à l'article 312 du code pénal³³.

Une originalité trompeuse est consacrée par le droit camerounais. A l'instar du droit belge, le droit camerounais consacre dans sa législation la distinction entre corruption dite « *active* » et corruption dite « *passive* ». Mais, le sens de la distinction est inversé. Si généralement, la corruption publique active vise le corrupteur et la corruption publique passive le corrompu ayant la qualité de l'agent public, le droit camerounais consacre l'inverse.

L'article 134 du code pénal réprime la corruption active « *d'une peine d'emprisonnement de cinq (05) à dix (10) ans et d'une amende de deux cent mille (200 000) à deux millions (2 000 000) de francs, tout fonctionnaire ou agent public national, étranger ou international qui, pour lui-même ou pour un tiers, sollicite, agréé ou reçoit des offres, promesses, dons ou présents pour faire, s'abstenir de faire ou ajourner un acte de sa fonction* ». La corruption active vise donc le corrompu.

L'article 134-1 du code pénal réprime la corruption passive définie par « *quiconque, pour obtenir soit l'accomplissement, l'ajournement ou le refus d'accomplissement d'un acte, soit des faveurs ou des avantages tels que prévus à l'article 134 ci-dessus, fait des promesses, offres, dons, présents ou cède à des sollicitations tendant à la corruption* ».

À la différence du droit burkinabè, le droit camerounais conçoit expressément que la rétribution puisse s'effectuer après que l'acte a déjà été accompli ou de l'abstention passée. Il est intéressant de constater que le législateur camerounais semble réserver une différence de traitement entre le corrompu et le corrupteur. Le corrupteur pourrait engager sa responsabilité même si la corruption n'a pas produit son effet. Mais le législateur omet de mentionner cette précision pour le corrompu. Ceci interroge donc sur le point de savoir si le corrompu n'engage sa responsabilité que s'il a accompli l'acte convenu aux termes du pacte corruptif.

Enfin, l'article 134-2 du code pénal consacre une exemption de poursuites si la personne sollicitée dénonce les faits de corruption portés à sa connaissance aux autorités judiciaires. L'exemption concerne toute personne sollicitée dans la conclusion d'un pacte corruptif indifféremment de sa qualité.

³³ <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/fr/cm/cm014fr.pdf>

Canada

Le régime de la corruption au Canada est consacré par deux lois fédérales.

1/ La corruption internationale est régie par la Loi sur la corruption d'agents publics étrangers³⁴ (« LCAPE »), aux termes de laquelle commet une infraction « *quiconque : directement ou indirectement, dans le but d'obtenir ou de conserver un avantage dans le cours de ses affaires, donne, offre ou convient de donner ou d'offrir à un agent public étranger une récompense ou un avantage de quelque nature que ce soit a) en contrepartie d'un acte ou d'une omission dans le cadre de l'exécution des fonctions officielles de cet agent ou pour convaincre ce dernier d'utiliser sa position pour influencer les actes ou les décisions de l'État étranger ou de l'organisation internationale publique pour lequel il exerce ses fonctions officielles ; ou b) dans le but de corrompre un agent public étranger afin d'obtenir ou de conserver un avantage dans le cours de ses affaires ou dans le but de dissimuler cette corruption, se livre à certaines pratiques comptables* ».

Le 12 octobre 2023, le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption a publié son rapport d'évaluation de la mise en œuvre de la convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et de ses instruments connexes³⁵. Dans ce cadre, des recommandations ont été formulées au Canada pour renforcer sa « *capacité à détecter la corruption transnationale en instaurant des mesures efficaces de protection des lanceurs d'alerte et en clarifiant les dispositions relatives aux signalements spontanés des entreprises. Les organismes publics et les autorités répressives canadiens doivent en outre recueillir des données exhaustives sur la corruption transnationale afin d'évaluer l'impact des mesures de répression et des priorités du Canada dans ce domaine. Il est également essentiel de communiquer au public des informations facilement accessibles sur les affaires de corruption transnationale résolues pour accroître la sensibilisation et renforcer la confiance, ce qui contribuerait à améliorer l'action répressive* »³⁶. Et pour cause, en dépit des efforts canadiens salués, l'OCDE regrette que « *le niveau de répression de l'infraction de corruption transnationale par le Canada reste faible, puisque seules deux personnes physiques et quatre personnes morales y ont été sanctionnées à ce titre depuis l'entrée en vigueur de sa législation relative à la corruption transnationale il y a près de 25 ans* »³⁷.

2/ La corruption nationale est régie par le Code criminel³⁸, lequel interdit différentes formes de corruption, notamment la corruption de fonctionnaires judiciaires, de fonctionnaires publics, d'actes de corruption dans les affaires municipales, les fraudes envers le gouvernement et les commissions secrètes.

Pour certaines formes corruptives, les modalités de poursuites sont particulières. Par exemple, l'article 119 du code criminel précise des modalités procédurales spécifiques lorsque le corrompu est un fonctionnaire judiciaire. Les poursuites des agents pourvus d'une charge judiciaire sont subordonnées au consentement écrit du procureur général.

³⁴ <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/c-45.2/index.html>

³⁵ <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/canada-phase-4-report.pdf>

³⁶ <https://www.oecd.org/fr/corruption/le-canada-doit-renforcer-ses-efforts-de-lutte-contre-la-corruption-transnationale.htm>

³⁷ *Ibid.*

³⁸ <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/C-46/>

France

Le droit français réprime diverses formes de nature corruptive³⁹. Les corruptions active et passive d'agents publics nationaux sont réprimées respectivement aux articles 433-1 et 432-11 du code pénal ; les corruptions passive et active de fonctionnaires de justice respectivement aux articles 434-9 et 434-9-1 du code pénal ; la corruption active et passive d'agents publics étrangers au visa des 435-3 et 435-1 du code pénal ; la corruption passive et active de fonctionnaires judiciaires étrangers en vertu des articles 435-7 et 435-9 du code pénal ; et la corruption dans le secteur privé conformément à l'article 445-1 du code pénal.

Lorsque la corruption vise à « *obtenir des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable* », la répression est particulière notamment régie à l'article 433-2 du code pénal. Il s'agit d'une forme corruptive spécifique qu'il ne faut pas confondre avec la corruption de droit commun dont les formes ont été ci-avant listées.

Le pacte corruptif a fait l'objet d'une large appréciation par la jurisprudence française. Le délit de corruption publique active est consommé dès que le prévenu a usé des moyens énoncés par la loi, en vue du but qu'elle définit ; ainsi, l'offre d'une somme d'argent constitue, non une tentative qui ne serait pas punissable, mais le délit même de corruption active (*Crim., 10 juin 1948: Bull. crim. no 154*) . La simple sollicitation ou l'agrément d'avantages suffisent à consommer l'acte de corruption peu importe que la contrepartie promise n'ait pas été perçue par le corrupteur (*Crim., 9 nov. 1995, n°94-84.204*). Le délit est constitué peu importe que la sollicitation n'ait pas été formellement exprimée dès lors qu'est caractérisé « le lien de causalité entre les dons sollicités et l'attribution des marchés » (*Crim., 30 juin 1999, n°96-81.242, n°96-81.935, n°97-86.607*).

La nature des choses promises est vaste. Il peut s'agir des « offres, promesses, dons, présents ou avantages quelconques ». Outre de l'argent liquide, la chose promise peut être une prestation en nature. Il peut s'agir d'une mise à disposition d'un appartement à titre gratuit (*Crim., 20 mai 2009, n°08-86.385*) ; d'une location de voiture (*Crim., 31 mai 2012, n°11-84.595*) ; d'une croisière et transports en avion offerts (*Crim., 31 mai 2012, n°11-84.595*) ou encore de relations sexuelles (*Crim., 24 janv. 2007, n° 06-84.429*).

Il existe des causes de diminution de la peine lorsque le corrompu ou le corrupteur « *ayant averti l'autorité administrative ou judiciaire, il a permis de faire cesser l'infraction ou d'identifier, le cas échéant, les autres auteurs ou complices* ». La peine privative de liberté est alors réduite de moitié.

³⁹

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070719/LEGISCTA000006136046/#LEGISCTA000006136046

Gabon

Le régime gabonais sur la répression pénale de la corruption est quasiment identique à celui du droit français lorsqu'il s'agit de réprimer la corruption active et passive d'agents publics nationaux et internationaux. La corruption passive d'agents publics nationaux est réprimée à l'article 502 du code pénal ; la corruption d'agents publics internationaux est réprimée à l'article 510 du code pénal et la corruption de fonctionnaires judiciaires internationaux est réprimée à l'article 511 du code pénal⁴⁰.

L'article 508 du code pénal gabonais réprime la corruption active d'agents publics nationaux et il est rédigé presque à l'identique de l'article 433-1 du code pénal français. Il dispose ce qui suit : *« Est puni de dix ans d'emprisonnement au plus et de 50.000.000 FCFA d'amende au plus le fait, par quiconque, de proposer sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques à une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public, pour elle-même ou pour autrui :*

1° soit pour qu'elle accomplisse ou s'abstienne d'accomplir, ou parce qu'elle a accompli ou s'est abstenue d'accomplir, un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ;

2° soit pour qu'elle abuse, ou parce qu'elle a abusé de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable.

Est puni des mêmes peines le fait de céder à une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public qui sollicite sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques, pour elle-même ou pour autrui, pour accomplir un acte mentionné au point 1 ci-dessus ou pour abuser ou avoir abusé de son influence dans les conditions mentionnées au point 2 ci-dessus ».

Si le régime juridique gabonais ressemble au régime français en ce qui concerne la répression de la corruption. Il n'est pas parfaitement identique et il en diffère à bien des égards. L'une des différences notables tient à l'absence de dispositions particulières dans la loi gabonaise visant à réprimer la corruption active et passive des fonctionnaires judiciaires nationaux. Il n'existe pas de corruption passive et active de fonctionnaires judiciaires nationaux à l'instar du régime français. Le droit gabonais n'a pas consacré d'équivalent des articles 434-9 et 434-9-1 du code pénal français.

⁴⁰ <http://www.droit-afrique.com/uploads/Gabon-Code-2019-penal.pdf>

Luxembourg

Les corruptions passive et active d'agents publics sont réprimées respectivement aux articles 246 et 247 du code pénal.⁴¹ Lorsque la contrepartie a été remise postérieurement à l'acte du corrompu, la corruption active et passive d'agents publics est réprimée à l'article 249 du code pénal. Il s'agit de réprimer une corruption postérieure qui s'analyse dans la conclusion d'un pacte corruptif postérieurement à l'action ou l'abstention fautive de l'agent public.

La législation luxembourgeoise isole à l'instar du droit pénal français, la corruption active et passive de magistrats réprimés à l'article 250 du code pénal. Enfin, à l'instar du droit français, le droit luxembourgeois isole une forme corruptive particulière régie à l'article 248 du code pénal lorsqu'il s'agit de « *faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable* ».

À la différence du droit français, le droit luxembourgeois n'a pas consacré d'infractions spécifiques de corruption d'agents publics étrangers. Le défaut d'article dédié aux corrupteurs et corrompus d'agents publics étrangers ne saurait s'analyser comme une incompétence des autorités luxembourgeoises de poursuivre de tels agents puisqu'en vertu de l'article 252 du code pénal sont notamment assimilées à des personnes publiques visées par les articles 245 à 251-1 du code pénal les agents publics d'un autre État.

Le code pénal luxembourgeois réprime les corruptions passive et active dans le secteur privé respectivement aux articles 310 et 310-1 du code pénal. Le corrompu est désigné en sa qualité « *d'administrateur ou de gérant d'une personne morale, de mandataire ou de préposé d'une personne morale ou physique* ». Le comportement corruptif est caractérisé par le fait « *de solliciter ou d'accepter de recevoir, directement ou par interposition de personnes, une offre, une promesse ou un avantage de toute nature, pour elle-même ou pour un tiers, ou d'en accepter l'offre ou la promesse, pour faire ou s'abstenir de faire un acte de sa fonction ou facilité par sa fonction, à l'insu et sans l'autorisation, selon le cas, du conseil d'administration ou de l'assemblée générale, du mandant ou de l'employeur* ».

Les sanctions prévues pour la corruption dans le secteur privé sont moins sévères que celles de la corruption publique. À l'état simple, la corruption privée est réprimée « *d'un emprisonnement d'un mois à cinq ans et d'une amende de 251 euros à 30.000 euros* » tandis que le délit de corruption publique est « *puni de la réclusion de cinq à dix ans et d'une amende de 500 euros à 187.500 euros* ».

⁴¹ https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/code/penal/20231101#section_18

Madagascar

Le 22 août 2016 était promulguée une loi n°2016-020⁴² pour lutter contre la corruption « *identifiée comme étant le premier obstacle au développement de Madagascar et elle est non seulement persistante mais a gagné du terrain dans un contexte généralisé d'instabilité politique et institutionnelle et d'affaiblissement de l'État* » aux termes de l'exposé des motifs de la loi. L'exposé des motifs précise que la loi a « *introduit et/ou mis à jour certaines incriminations de la corruption et ses différentes manifestations telles que le détournement de deniers publics, les conflits d'intérêts, les formes passives et actives des incriminations de la corruption d'agents publics étrangers ou de la corruption dans le secteur privé, tout en introduisant des notions nouvelles comme la responsabilité pénale des personnes morales, la notion de tiers bénéficiaires qui sont désormais punissables en tant que tels, le détournements de deniers privés, la prescription à partir de la date de découverte de l'infraction, ainsi que le renforcement de certains dispositifs, notamment la protection des témoins, dénonciateurs, et agents chargés de la répression de la corruption, le renforcement des pouvoirs du Bureau Indépendant Anti-corruption (BIANCO)* »⁴³.

L'article 1^{er} de la loi rappelle une liste de définitions utiles aux poursuites et à la répression de la corruption en définissant notamment « *l'agent public* » ; « *l'agent public étranger* » ; « *biens* » etc... Les corruptions active et passive d'agent public national sont respectivement régies aux articles 177.1 et 177 du code pénal malagasy ; la corruption active d'agent public international est visée à l'article 177.2 du code pénal. La loi °2016-020 ne précise pas s'il existe au sein du droit malagasy la corruption passive d'agent public international. Enfin, la corruption privée est consacrée à l'article 178 du code pénal.

La définition retenue de la corruption est généralement la même que celle des régimes francophones. Il s'agit de réprimer le fait de proposer sans droit, directement ou par personne interposée des offres, promesses, dons, présents ou avantages quelconques pour obtenir de l'autorité sollicitée qu'elle accomplisse ou s'abstienne d'accomplir ou qu'elle facilite ou non un acte de sa fonction. L'originalité du droit pénal malagasy en matière de répression de la corruption réside dans la précision pour chaque forme corruptive la répression des personnes morales au titre « *d'auteur, co-auteur, complice, instigateur ou bénéficiaire* » qui encourt « *une suspension temporaire de toute activité sociale et commerciale d'au moins 5 ans et n'excédant pas 20 ans ainsi qu'à une peine d'amende de 25 millions d'Ariary à 800 millions d'Ariary sans préjudice de l'application des dispositions de l'article 181.1 alinéa 4 du Code pénal* » lorsqu'il s'agit d'une corruption publique et d'une suspension temporaire de toute activité sociale et commerciale d'au moins 5 ans et n'excédant pas 20 ans assortie d'une amende lorsqu'il s'agit d'une corruption privée.

⁴² <https://www.dcn-pac.mg/uploads/loi/9952a6fa302bb34c6055193f4769f19.pdf>

⁴³ Ibid.

Mali

Par décret n°2023-0401 PT-RM du 22 juillet 2023⁴⁴ portant promulgation de la constitution, le Peuple souverain du Mali a réaffirmé dans son préambule que la « *corruption et l'enrichissement illicite compromettent les efforts de développement du pays* » et qu'il s'engageait « *à entreprendre toutes actions nécessaires pour lutter contre la corruption et l'enrichissement illicite et promouvoir la bonne gouvernance* ». C'est pourquoi, l'article 35 de la Constitution affirmait l'interdiction suivante « *aucune autorité publique ne peut, sous peine de sanctions, user des pouvoirs qu'elle tient de la Constitution ou de la loi pour commettre un détournement de ressources ou de biens publics à son profit ou à celui des détenteurs du pouvoir, des membres de leurs familles, d'organismes, ou de toutes autres personnes par favoritisme, corruption, concussion, trafic d'influence ou autres moyens* ».

Le Conseil des ministres du Mali a adopté le 11 octobre 2023⁴⁵ les nouveaux projets de loi portant Code pénal et Code de procédure pénale. Ces textes, qui remplacent les codes en vigueur depuis 1962 et 2001, visent à moderniser le système judiciaire malien et à garantir une meilleure justice pour tous. Les projets de loi doivent encore être ratifiés par le président de la transition avant d'entrer en vigueur. Le projet du code pénal comprend plus de 702 articles contre 328 dans le code en vigueur. Les réformes portent entre autres ; l'harmonisation avec les dispositions de la nouvelle constitution ; la prise en compte des dispositions relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et du blanchiment du produit de la corruption, du recel du produit de la corruption entre autres ; les mesures relatives à la protection des dénonciateurs, des experts, des témoins.

Le projet du code de procédure pénale comprend plus de 1371 articles contre 634 dans le code actuel. Les innovations comportent, entre autres ; l'harmonisation avec la constitution des dispositions relatives à la suppression des immunités et privilèges et à l'exercice des poursuites contre certains responsables politiques et administratifs ; l'imprescriptibilité des infractions en matière de délinquance économique et financière en lien avec les biens publics lorsqu'elles sont de nature criminelle ; la création de trois pôles spécialisés autonomes en matière de lutte contre la délinquance économique et financière, de lutte contre le terrorisme et la criminalité transnationale organisée et de lutte contre la cybercriminalité.

A ce jour, le code pénal malien entré en vigueur par la loi n°01-79 du 20 août 2001 continue de recevoir application dans l'attente du nouveau code pénal⁴⁶. La corruption active et passive d'agents publics nationaux est réprimée aux articles 120 à 122 du code pénal ; la corruption d'agents publics étrangers aux articles 123-1 à 123-3 du code pénal et la corruption dans le secteur privé aux articles 123-4 et 123-5 du code pénal.

L'originalité du dispositif répressif en matière de corruption tel qu'il existe à ce jour réside dans le fait que les notions « d'avantage indu » et de « tiers bénéficiaires » ne figurent pas clairement dans les dispositions qui concernent la corruption d'agents publics nationaux.

⁴⁴ <https://sgg-mali.ml/jO/2023/mali-jo-2023-13-sp-2.pdf>

⁴⁵ <https://koulouba.ml/communiqué-du-conseil-des-ministres-du-mercredi-11-octobre-2023-cm-n2023-42-sgg/>

⁴⁶ <https://www.droit-afrique.com/uploads/Mali-Code-2001-penal-MAJ-2016.pdf>

Monaco

Le droit pénal monégasque n'a pas opté pour des incriminations spécifiques par qualité de corrompu et corrupteur⁴⁷. Les corrompus sont définis à l'article 113 du code pénal qui liste les agents publics nationaux, étrangers ou internationaux, privés et les arbitres. Aux termes de cet article, « *un agent public national est quelle que soit sa nationalité une personne dépositaire de l'autorité publique, ou chargée d'une mission de service public, ou investie d'un mandat électif public ; un agent public étranger ou international est une personne dépositaire de l'autorité publique, ou chargée d'une mission de service public, ou investie d'un mandat électif public dans un État étranger, ou au sein d'une organisation internationale publique ; un agent privé est une personne qui sans être dépositaire de l'autorité publique, ni chargée d'une mission de service public, ni investie d'un mandat électif public, exerce dans le cadre d'une activité commerciale, une fonction de direction ou un travail pour une entité du secteur privé ; un arbitre est une personne qui, en raison d'un accord d'arbitrage, est appelée à rendre une décision juridiquement contraignante sur un litige qui lui est soumis par les parties à ce même accord* ».

Il existe un article général, l'article 113-2 du code pénal, qui définit les deux faces de la corruption et une suite d'articles qui fixent la peine selon la qualité de l'auteur de l'infraction. La corruption active est définie comme « *le fait par quiconque de proposer, d'accorder ou d'octroyer, directement ou indirectement tout avantage indu, pour lui-même ou pour autrui, pour obtenir d'une personne physique ou morale qu'elle accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte de sa fonction ou facilité par sa fonction ou pour avoir accompli ou s'être abstenu d'accomplir un acte de sa fonction ou facilité par sa fonction* ». La corruption passive renvoie au « *fait par un agent public ou privé ou par un arbitre de solliciter, d'accepter ou de recevoir, directement ou indirectement, tout avantage indu, pour lui-même ou pour autrui, ou d'en accepter l'offre ou la promesse, pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir ou pour avoir accompli ou s'être abstenu d'accomplir un acte de sa fonction ou facilité par sa fonction* ». L'article 115 du code pénal réprime la corruption active et passive d'agent public national « *de cinq à dix ans d'emprisonnement et du double de l'amende prévue au chiffre 4 de l'article 26* » ; l'article 116 du code pénal réprime la corruption passive des magistrats ou juré lorsqu'elle est commise « *au bénéfice ou au détriment d'une personne faisant l'objet de poursuites pénales* » « *de huit à quinze ans et du triple de l'amende prévue au chiffre 4 de l'article 26* » ; l'article 117 du code pénal réprime la corruption active et passive d'un agent privé de « *un à cinq ans d'emprisonnement et de l'amende prévue au chiffre 4 de l'article 26* » et l'article 118 du code pénal réprime la corruption active et passive d'agent public étranger ou international « *de cinq à dix ans d'emprisonnement et du double de l'amende prévue au chiffre 4 de l'article 26* ». Le montant de l'amende fixé par le chiffre 4 de l'article 26 est « *de 18 000 à 90 000 euros* ». Il résulte de ce qui précède que la corruption active de magistrat ou juré n'apparaît pas clairement et semble encore moins faire l'objet d'une répression aggravée. Il est d'autant plus intéressant de relever le champ d'application de la corruption passive de magistrat ou juré qui se limite au cadre de poursuites pénales. Donc, il semblerait que la corruption passive de magistrat telle qu'elle est définie ne s'applique pas en dehors des affaires de poursuites pénales.

⁴⁷ <https://legimonaco.mc/code/code-penal/#15n0q8JtrSiECTSgPXX6rc>

Niger

L'article 130 du Code pénal du Niger incrimine la corruption d'agent public national active, en renvoyant à « *quiconque* » et passive en renvoyant à « *tout agent public* »⁴⁸. Les corruptions active et passive d'agent public vise les dons ou présents, et la corruption peut être à l'initiative d'un intermédiaire. Le bénéfice pour tierce personne est couvert. L'article 130.1 du même code consacre la forme corruptive active et passive d'agents publics étrangers et de fonctionnaires d'organisations internationales publiques. L'article 131 du Code pénal aménage une forme de corruption active « *pour faire obtenir ou tenter de faire obtenir des décorations, médailles, distinctions ou récompenses, des places, fonctions ou emplois ou des faveurs quelconques accordées par l'autorité publique, des marchés, entreprises ou autres bénéfices résultant de traités conclus avec l'autorité publique ou, de façon générale, une décision favorable d'une telle autorité ou administration* ». L'article 2 de l'Ordonnance n° 2010-86 du 16 décembre 2010, relative à la lutte contre la traite des personnes définit l'agent public comme « *toute personne qui détient un mandat législatif, exécutif, administratif ou judiciaire, qu'elle ait été nommée ou élue à titre permanent ou temporaire, qu'elle soit rémunérée ou non, et quel que soit son niveau hiérarchique ; 2) Toute autre personne qui exerce une fonction publique, y compris pour un organisme public ou une entreprise publique, ou qui fournit un service public ; 3) Toutefois, aux fins de certaines mesures spécifiques prévues au chapitre II de la présente ordonnance, on peut entendre par «agent public» toute personne qui exerce une fonction publique ou qui fournit un service public* ».

Il n'existe pas de répression particulière qui viserait les magistrats et plus largement des agents de justice à l'instar des droits français ou encore luxembourgeois qui considèrent les corrompus judiciaires comme une circonstance aggravante dont la peine est plus sévère que la corruption passive de droit commun. Tout comme le droit burkinabè, l'absence de répression particulière s'explique par la large définition optée de l'agent public qui intègre les agents investis d'un « *mandat judiciaire* ». La corruption active et passive dans le secteur privé a été introduite par une loi n° 2017-10 du 31 mars 2017 à l'article 130.2 du code pénal qui réprime « *d'une peine d'emprisonnement de deux (2) à moins de dix (10) ans et d'une amende de cent mille (100 000) à un million (1 000 000) de francs : - quiconque promet, offre ou accorde, directement ou indirectement, un avantage indu à toute personne qui dirige une entité du secteur privé ou travaille pour une telle entité, en quelque qualité que ce soit, pour lui-même ou pour une autre personne, afin que, en violation de ses devoirs, elle accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte ; - tout dirigeant ou travailleur d'une entité du secteur privé qui sollicite, accepte, directement ou indirectement, un avantage indu, pour lui-même ou pour une autre personne, afin d'accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte en violation de ses devoirs* ».

⁴⁸ http://www.justice.gouv.ne/images/lois/pdfs/Code_penal_et_CPP_Edition_Janvier_2018.pdf

Sénégal

Le Code pénal sénégalais n'envisage pas les deux faces de la corruption. La corruption publique active est réprimée aux articles 159 à 162 du code pénal. La corruption passive n'apparaît pas en tant que telle dans les dispositions du code pénal. Elle n'apparaît qu'une seule fois à l'article 163 permettant de réprimer le « *juge prononçant en matière criminelle, ou un juré qui s'est laissé corrompre, soit en faveur soit au préjudice de l'accusé, il sera puni d'un emprisonnement de cinq ans à dix ans outre l'amende ordonnée par l'article 159* ». Ceci étant, s'il n'existe de texte répressif portant mention d'une corruption passive, l'agent public est susceptible de voir sa responsabilité être engagée sur le terrain de la concussion (art. 156 à 158)⁴⁹. En vertu des articles 159 à 163 du code pénal sénégalais, la corruption active d'un agent public correspond à un comportement pénalement répréhensible par lequel une personne (le corrompu) agréé ou accepte un don, une offre ou une promesse, des présents ou des avantages quelconques en vue d'accomplir, de retarder ou d'omettre d'accomplir un acte entrant d'une façon directe ou indirecte dans le cadre de ses fonctions⁵⁰. La corruption postérieure ne semble pas couverte. La jurisprudence sénégalaise a rappelé que la corruption active d'agents publics supposait « *un élément matériel consistant soit à solliciter ou agréer des offres ou promesses, soit à solliciter ou à recevoir des dons ou présents en vue de faire ou s'abstenir de faire un acte de ses fonctions ou de son emploi* » (Crim. 6 mars 2014, n°33 ; Affaire n° J/421/RG/13 du 26/11/2013⁵¹).

La corruption est envisagée comme une infraction formelle. Quiconque pour obtenir soit l'accomplissement ou l'abstention d'un acte, soit une des faveurs ou avantages aura usé des promesses, offres, dons ou présents ou cédé à des sollicitations tendant à la corruption, **même s'il n'en a pas pris l'initiative, sera, sans que la contrainte ou la corruption ait ou non produit son effet**, puni des mêmes peines prévues à l'article 159 du code pénal en l'occurrence soit d'un emprisonnement de deux à dix ans et d'une amende double de la valeur des promesses agréées ou des choses reçues ou demandées sans que ladite amende puisse être inférieure à 50.000 francs, soit d'un emprisonnement d'une à trois années et d'une amende de 25.000 à 100.000 francs, ou d'une amende de 50.000 à 500.000 francs, soit d'un emprisonnement de six mois à deux ans et d'une amende de 25.000 à 75.000 francs ou de l'une de ces deux peines seulement (CA de Dakar, TGI Hors classe de Dakar, 3^e Chambre Correctionnelle, n° 747/2019).⁵² L'article 160 du code pénal aménage une immunité de poursuites aux « *personnes qui auront, avant toute poursuite judiciaire en vertu des articles 159 et 160, révélé aux autorités compétentes les faits commis par la personne corrompue* ».

⁴⁹ <https://www.droit-afrique.com/upload/doc/senegal/Senegal-Code-1965-penal.pdf>

⁵⁰ [https://www.laga-enforcement.org/media/legal_library/Senegal/ANALYSE_Code_Penal_Senegalais_Corruption%20\(1\).pdf](https://www.laga-enforcement.org/media/legal_library/Senegal/ANALYSE_Code_Penal_Senegalais_Corruption%20(1).pdf)

⁵¹ <https://juricaf.org/arret/SENEGAL-COURSUPREME-20140306-33>

⁵² <https://juricaf.org/arret/SENEGAL-TRIBUNALDEGRANDEINSTANCFHORSCLASSEDEDAKAR-20190814-7472019>

Suisse

Le régime répressif de lutte contre la corruption a été réformé par une loi fédérale du 17 décembre 2021 sur l'harmonisation des peines entrée en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2023 (RO 2023 259)⁵³. La corruption est réprimée dans ses formes les plus variées.

Les corruptions électorales active et passive sont réprimées au titre de l'article 281 du code pénal. Le comportement réprimé est d'engager le corrompu « *soit à exercer son droit de vote dans un sens déterminé, soit à donner ou à refuser son appui à une demande de référendum ou d'initiative* » ou « *afin qu'il s'abstienne de prendre part à une élection ou à une votation* ». Cette forme corruptive est un délit passible de trois ans d'emprisonnement ou d'une peine pécuniaire.

La corruption active d'agents publics suisses est régie à l'article 322ter du code pénal lorsque le corrupteur cherche du corrompu « *l'exécution ou l'omission d'un acte en relation avec son activité officielle et qui est contraire à ses devoirs ou dépend de son pouvoir d'appréciation* ». La corruption passive d'agents publics suisses est visée à l'article 322quater du même code. Par agent public, la loi suisse renvoie à « *un membre d'une autorité judiciaire ou autre, à un fonctionnaire, à un expert, un traducteur ou un interprète commis par une autorité, à un arbitre ou à un militaire* ».

Les corruptions passive et active d'agents publics étrangers sont régies à l'article 322septies. La rédaction des nouveaux articles ne fait pas apparaître la corruption postérieure à la différence du droit bulgare, français ou encore luxembourgeois. Le droit pénal suisse réprime par ailleurs la corruption dans le secteur privé. L'article 322octies du code pénal définit la corruption active dans le secteur privé de la manière suivante « *Quiconque offre, promet ou octroie un avantage indu à un employé, un associé, un mandataire ou un autre auxiliaire d'autrui dans le secteur privé, en faveur de cette personne ou d'un tiers, pour l'exécution ou l'omission d'un acte en relation avec son activité professionnelle ou commerciale et qui est contraire à ses devoirs ou dépend de son pouvoir d'appréciation est puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire* ». La corruption privée passive est, quant à elle, régie à l'article 322novies. Elle correspond à « *quiconque, en tant qu'employé, en tant qu'associé, en tant que mandataire ou en tant qu'autre auxiliaire d'autrui dans le secteur privé, sollicite, se fait promettre ou accepte, en sa faveur ou en faveur d'un tiers, un avantage indu pour l'exécution ou l'omission d'un acte en relation avec son activité professionnelle ou commerciale et qui est contraire à ses devoirs ou dépend de son pouvoir d'appréciation est puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire* ».

À la différence de la corruption publique, la corruption privée requiert le respect d'une condition de procédure préalable et particulière pour engager les poursuites. Les articles 322octies et 322novies précisent que « *dans les cas de peu de gravité, l'infraction n'est poursuivie que sur plainte* ». Cette condition appelle à des interrogations quant au degré de gravité suffisant pour s'affranchir de ladite condition. La notion de gravité implique-t-elle le montant du pot-de-vin ; la médiatisation de l'affaire ; son internationalisation etc...L'article 144b du code pénal militaire du 13 juin 1927⁵⁴ modifié par la loi fédérale du 17 décembre 2021 apporte un éclairage : « *l'infraction est de peu de gravité au sens des dispositions mentionnées aux chap. 8 et 9 lorsque l'acte ne vise qu'un élément patrimonial de faible valeur ou un dommage de moindre importance* ».

⁵³ https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/54/757_781_799/fr

⁵⁴ https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/43/359_375_369/fr

Tchad

Les corruptions passive et active d'agents publics nationaux sont respectivement réprimées aux articles 192 et 193 du code pénal⁵⁵ dont la matérialité requiert la caractérisation d'un pacte corruptif qui se définit par le fait de solliciter, agréer des promesses, des dons, présents ou avantages indus pour soi ou pour une autre personne ou entité en échange de faire ou s'abstenir de faire un acte des fonctions du corrompu agent public. Les corruptions passive et active d'agents publics nationaux sont punies de un à dix ans d'emprisonnement. A l'instar de la suisse, la corruption postérieure ne semble pas être prise en compte dans la répression.

La corruption dans le secteur privé est également réprimée sous sa forme active (art. 211 du code pénal) et passive (art. 212 du code pénal) dont le corrompu concerne toute personne qui « *exerce, dans le cadre d'une activité professionnelle ou sociale, une fonction de direction ou un travail pour une personne physique ou morale de droit public ou privé ou pour un organisme quelconque* ». La corruption dans le secteur privé est punie « *d'un emprisonnement de six mois à cinq ans et d'une amende de 1.000.000 à 10.000.000 FCFA* ».

Le Tchad consacre une forme particulière de la corruption en relation avec les marchés publics aux articles 215 et 216 du code pénal. L'article 215 du code pénal dispose que « *est punie d'un emprisonnement d'un à dix ans et d'une amende de 500.000 à 10.000.000 FCFA, toute personne qui, par inobservation des règles de passation, d'exécution et de contrôle des marchés publics, obtient ou fait obtenir à un tiers, directement ou indirectement, un avantage indu.*

L'article 216 du code pénal poursuit : « *Constituent également des actes de corruption en relation avec les marchés publics et sont réprimées conformément aux dispositions de l'article 215 ci-dessus* :

- a) *l'adjudication d'un marché à un prestataire sans existence légale ;*
- b) *la passation d'un marché avec une entreprise en déconfiture, avec des tiers ou sociétés en période suspecte de faillite ou de liquidation judiciaire ;*
- c) *la passation d'un marché avec une entreprise ne présentant pas les garanties financières, économiques et techniques suffisantes* ».

⁵⁵ <https://www.droit-afrique.com/uploads/Tchad-Code-penal-2017.pdf>

LES AGENCES SPÉCIALISÉES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Les agences spécialisées sont un instrument institutionnel crucial en matière de lutte contre la corruption pour faciliter la détection par des experts et spécialistes en la matière et de faciliter le dialogue institutionnel international pour améliorer la coopération. Les institutions spécialisées facilitent l'identification de l'interlocuteur par les autorités étrangères.

Le GRECO⁵⁶ et l'AFA⁵⁷ ont répertorié les autorités nationales anticorruption par pays. Le travail de compilation est très complet mais il s'avère parfois désuet. Il revient donc d'actualiser et de mettre à jour les autorités nationales de lutte contre la corruption. L'étude portera pour l'essentiel sur les États de la Francophonie et surtout des États qui emploient le Français comme langue officielle. Seules les agences spécialisées seront mentionnées

	Autorités judiciaires	Autorités administratives
Albanie <small>58</small>	Bureau du procureur spécial anticorruption (SPAC)	<p>La Haute inspection pour la déclaration et la vérification du patrimoine et des conflits d'intérêts (HIDAACI) est chargée de recevoir et d'examiner les déclarations de patrimoine des personnes exerçant des hautes fonctions de l'exécutif (PHFE) et du personnel de police.</p> <p>Contact : info@ildkpkj.al ; unedenoncoj@ildkpkj.al ; Adresse : Inspektorati i Larte i Deklarimit dhe Kontrollit te Pasurive dhe Konfliktit të Interesave, Rruga "Reshit Collaku", Tirane, Shqiperi ; + 355 42 259 461 ; https://www.ildkpkj.al/</p>
Arménie	<p>Le Département de contrôle de la légalité des procédures préalables au procès du Comité anti-corruption de la République d'Arménie du Bureau du Procureur général supervise les procédures préalables au procès dans le cadre des procédures pénales engagées dans les cas de tous les crimes, avec lesquels les prévenus -les procès sont menés au sein du Comité anti-corruption de la République d'Arménie.</p>	<p>Commission de prévention de la corruption⁵⁹ chargée de la vérification de la crédibilité et de l'exhaustivité des données sur le processus de remplissage et de soumission de la déclaration conformément à la méthodologie et à l'ordre établis par la Commission.</p>

⁵⁶ <https://www.coe.int/fr/web/greco/national-anti-corruption-authorities>

⁵⁷ https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/NCPA_Analysis_Report_Global_Mapping_ACAs.pdf

⁵⁸ <https://rm.coe.int/cinquieme-cycle-d-evaluation-prevention-de-la-corruption-et-promotion-/1680a0923e>

⁵⁹ <http://cpcarmenia.am/hy/news/item/2022/10/10/2022-10-10/>

	<p>Contact : Adresse : c. 5, rue Vazgen Sargsyan, Erevan, 0010 ; tél : +010 511-615 ; info@prosecutor.am ; https://www.prosecutor.am/structure</p>		<p>Contact: info@cpccarmenia.am ; Government house 1, Yerevan 0010 Republic of Armenia, +374 12 777727; http://cpccarmenia.am/en/</p>
	None: aucune institution anticorruption spécialisée		
Belgique	<p>La Belgique est dotée d'un office central pour la répression de la corruption⁶⁰ (ORCR) qui est un équivalent de l'OCCLIF⁶¹ français. Il s'agit d'une brigade spécialisée. Contact : Rue royale 202A 1000 Bruxelles ; +32 2 743 74 48. Toutefois, il ne s'agit pas d'une institution spécialisée de lutte contre la corruption.</p>		
Bénin	<p>Haut-commissariat à la prévention de corruption. Ses missions sont détaillées dans une loi n°2020-09 du 23 avril 2020⁶². Il est entre autres chargé de missions de prévention et de dénonciation”.</p>		
Bulgarie	<p>La Commission nationale anticorruption et la confiscation des biens acquis illégalement (KPCONPI) ⁶³ est un organisme public permanent, spécialisé et indépendant chargé de la mise en œuvre de la politique anticorruption et de la confiscation des biens acquis illégalement</p> <p style="text-align: center;">Contact : e-mail : ciaf@ciaf.government.bg ; téléphone : +359 2 923 43 33 ; fax: +359 2 980 68 86</p>		
Burkina-Faso	<p>L'Autorité Supérieure de Contrôle d'État et de Lutte contre la Corruption (ASCE-LC) a été créée en tant qu'autorité administrative indépendante dotée de l'autonomie financière. Ses missions sont détaillées dans la loi organique n°082-2015/CNT du 24 novembre 2015 portant attributions, composition, organisation et fonctionnement.</p> <p>Contact : 01 BP 617 Ouagadougou 01 – Rue de l'UEMOA – Porte n°238 BURKINA FASO ; (+226) 25 30 10 91 ; https://www.asce-lc.bf/index.php</p>		
France	<p>Parquet National Financier a été instauré par la loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.</p> <p>Le PNF est spécialisé dans le traitement de la délinquance économique et financière la plus complexe. Son champ de compétence</p>	<p>Agence Française Anticorruption</p> <p>Aide les autorités compétentes et les personnes qui y sont confrontées à prévenir et à détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêt, de détournement de fonds publics et de favoritisme. Son expertise peut-être sollicitée par les juridictions, les grandes entreprises, les</p>	<p>La Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP) est une institution indépendante.</p> <p>Elle est chargée de promouvoir la probité et l'exemplarité des responsables publics, de</p>

⁶⁰ <https://www.police.be/5998/fr/contact/services/office-central-pour-la-repression-de-la-corruption-ocrc-0>

⁶¹ <https://annuaire.service-public.fr/gouvernement/1c5a66b0-a42b-4129-8957-18c9ce39535e>

⁶² <https://sgg.gouv.bj/doc/loi-2020-09/>

⁶³ <https://appointmentsboard.bg/>

	<p>recouvre 4 catégories d'infractions :</p> <p>(i) Les atteintes aux finances publiques (les délits de fraude fiscale complexe, de fraude fiscale commise en bande organisée, d'escroqueries à la TVA de grande complexité et de blanchiment des infractions précitées) ;</p> <p>(ii) Les atteintes à la probité (les délits de corruption, de trafic d'influence, de prise illégale d'intérêts, de pantouflage, de concussion, de favoritisme, de détournement de fonds publics, d'obtention illicite de suffrages en matière électorale...) ;</p> <p>(iii) Les atteintes au bon fonctionnement des marchés financiers (les délits d'initié, de manipulation de cours ou d'indice, de diffusion d'informations fausses ou trompeuses) ;</p> <p>(iv) Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 24 décembre 2020, le PNF a vu sa compétence étendue aux atteintes au libre jeu de la concurrence (les délits d'entente illicite et d'abus de position dominante).</p> <p>Contact : Parvis du Tribunal de Paris 75017 Paris ; https://www.tribunal-de-paris.justice.fr/75</p>	<p>administrations ou encore les collectivités. Elle dispose d'un pouvoir administratif de contrôle lui permettant de vérifier la réalité et l'efficacité des mécanismes de conformité anticorruption mis en œuvre, notamment par les entreprises, les administrations de l'État ou les collectivités territoriales. Ce contrôle concerne aussi bien les administrations de l'État ou les collectivités territoriales que les acteurs économiques (entreprises privées ou publiques).</p> <p>Contact : 23 avenue d'Italie, 75013, Paris ; +33 1.44.87.21.24 / +33 1.44.87.21.68 ; https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/fr ; afa@afa.gouv.fr ; international@afa.gouv.fr</p>	<p>contrôler la déontologie des certains responsables et agents publics, d'encadrer le lobbying et de diffuser une culture de l'intégrité.</p> <p>Contact : 100 Rue de Richelieu, 75002 Paris ; https://www.hatvp.fr/ ; secretariat.sg@hatvp.fr ; +331.86.21.94.70</p>
--	--	---	---

	<p>; Pr-financier.tj-paris@justice.fr</p>
Gabon	<p>Commission nationale de lutte contre la corruption et l'enrichissement illicite (CNLCEI) créée en 2003 qui a une mission de prévention, investigation et consultative sur l'enrichissement illicite avec pour objectif de mettre en place des procédures juridiques fondées sur les dispositions anti-corruption du droit pénal et mettre en évidence les responsabilités politiques impliquant le gouvernement dans les allégations de corruption. Elle exerce ses missions de manière indépendante et neutre. Elle ne peut pas recevoir d'instructions dans le cadre du traitement des demandes d'avis ou de recours.</p> <p>Contact : +241 11 45 90 36 ; adresse : Sis à l'Immeuble Glass Libreville/Gabon ; Email: infos@cnlcei.ga ; https://www.cnlcei.ga/</p>
Luxembourg	<p>None : aucune institution anticorruption spécialisée</p> <p><i>Le Luxembourg est doté d'une cellule de renseignement financier⁶⁴ (CRF) équivalent au Tracfin français qui a pour mission de recevoir et d'analyser les déclarations d'opérations suspectes et les autres informations concernant des faits suspects susceptibles de relever du blanchiment, des infractions sous-jacentes associées ou du financement du terrorisme.</i></p> <p>Contact : Tél: +352 47 59 81-2447 ; E-mail : crf@justice.etat.lu ; https://justice.public.lu/fr/organisation-justice/crf.html. Toutefois, il ne s'agit pas d'une agence spécialisée de lutte contre la corruption.</p>
Monaco	<p>None: aucune institution anticorruption spécialisée</p> <p>Monaco est dotée d'une autorité monégasque de sécurité financière (AMSF) qui est chargée de multiples fonctions dont la fonction de cellule de renseignement financier ; de supervision et de sanction⁶⁵. Elle est compétente en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, de financement du terrorisme ou de corruption. Toutefois, cette autorité n'est pas une agence spécialisée de lutte contre la corruption.</p>
Niger	<p><i>Arrivé par un coup d'état en juillet 2023, le général de brigade Abdourahamane Tiani a signé courant septembre 2023 une ordonnance portant création d'une commission de lutte contre la délinquance économique, financière et fiscale (Coldef). Elle a pour objectif de lutter contre "la corruption, l'impunité, le détournement des deniers publics et la mauvaise gouvernance"⁶⁶. La commission est composée de juges, d'officiers de l'armée et de la police, et de représentants de la société civile. Elle a pour mission principale le recouvrement de tous les biens publics illégalement acquis et/ou détournés. Il s'agit du nouvel organe anticorruption⁶⁷.</i></p> <p><i>La Coldef vient compléter la Haute Autorité de lutte contre la corruption (HALCIA), créée par la loi n°2016-44 du 06 décembre 2016 qui assure les fonctions de prévention et de surveillance de la lutte contre la corruption et les infractions assimilées. Elle participe à la politique nationale de lutte contre la corruption à travers la production de rapports et de recommandations chaque année.</i></p>

⁶⁴ <https://justice.public.lu/fr/organisation-justice/crf.html>

⁶⁵ <https://amsf.mc/a-propos>

⁶⁶ <https://www.agenceafrique.com/47043-mise-en-place-au-niger-dune-commission-de-lutte-contre-la-corruption.html>

⁶⁷ <https://fr.africanews.com/2023/11/17/niger-la-junte-cree-une-commission-anti-corruption/>

	<p><i>La HALCIA peut également recevoir des plaintes de toute personne et mener des enquêtes. À la « clôture de ses enquêtes et lorsqu'il apparait des indices graves et concordants de nature à justifier une poursuite contre les personnes suspectées des infractions de sa compétence », la HALCIA communique au parquet le dossier afin qu'une instruction soit ouverte d'office.</i></p>
<p>Sénégal</p>	<p>L'Office national de Lutte contre la Fraude et la Corruption (OFNAC) est une autorité administrative Indépendante, créée par la loi N° 2012-30 du 28 décembre 2012. Votée à l'unanimité par l'Assemblée Nationale. Sa mise en place consacre la volonté politique du Président de la République, d'instaurer la probité et la transparence dans la gestion des affaires publiques. Son champ de compétence couvre la prévention, la sensibilisation ainsi que la lutte contre la fraude, la corruption, les infractions connexes et les pratiques assimilées.</p> <p>Contact : OFNAC lot 71-73, Cité Keur Gorgui à Mermoz-Pyrotechnie ; N° vert : 800 000 900 ; Standard : +221 33 889 98 38 ; Fax : +221 33 821 07 49 ; ofnac@ofnac.sn ; https://www.sncc.gouv.sn/</p>
<p>Suisse</p>	<p>None: aucune institution anticorruption spécialisée</p> <p>Le groupe de travail interdépartemental Lutte contre la corruption coordonne les efforts anti-corruption des offices fédéraux et autorités compétents à différents niveaux. Il réunit des membres de l'administration fédérale et du Ministère public de la Confédération. Des experts indépendants et des représentants des cantons, des villes, des entreprises et de la société civile sont également associés à ses différents ateliers thématiques⁶⁸.</p> <p>Contact : <i>GTID Lutte contre la corruption, DFAE/DPD, Section Économie, Bundesgasse 28, 3003 Berne ; +41 58 461 19 73 ; idad.korruptionsbekaempfung@eda.admin.ch</i></p>
<p>Tchad</p>	<p>None: aucune institution anticorruption spécialisée</p> <p>Un projet de loi visant à ratifier l'ordonnance N°007/PT/2023 du 1er août 2023 a été présenté le 16 novembre 2023 au Conseil national de transition (CNT), instituant la création d'une Autorité Indépendante de Lutte contre la Corruption. Cette nouvelle autorité vise à combler les lacunes de l'ancienne Inspection Générale d'État, qui a été critiquée pour son manque de prévention avant d'être dissoute en octobre 2023. La ratification de l'ordonnance N°007/PT/2023 est en cours.</p>

⁶⁸ <https://www.eda.admin.ch/eda/fr/dfae/politique-exterieure/secteur-financier-economie-nationale/corruption/groupe-travail-lutte-corruption.html>

ANNEXE II

**RAPPORT SUR LA NOUVELLE LOI BULGARE SUR
LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION**

**Avec la contribution du Fond Bulgare
Anticorruption**

ANNEXE II

LA NOUVELLE LOI SUR LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION : QUEL CHANGEMENT DANS LA DÉTECTION ET LES ENQUÊTES SUR LES FAITS DE CORRUPTION ?

Andrey Yankulov,

Résumé

La dernière modification structurelle dans le milieu anticorruption institutionnel depuis octobre 2023 intervient moins de six ans après la précédente. Cette réforme constitue un élément d'un cycle qui se répète d'une manière persistante.

Une réforme est adoptée, les autorités communiquent précipitamment sur son succès et celle-ci manque de résultats probants. Ce manque de résultat s'accompagne de scandales publics et d'une remise en cause du personnel nommé au sein de la nouvelle institution, en raison de soupçons d'engagement politique. La Bulgarie se trouve aujourd'hui à nouveau au point de départ.

Par la présente réforme, le Léviathan anticorruption, la CLCCBAI (Commission de lutte contre la corruption et de confiscation des biens acquis illégalement) créée en 2018 a été transformé, sans analyse des résultats atteints jusqu'alors et de ceux attendus dans le futur, en une **Commission de confiscation des biens acquis illégalement**, et les autres lignes de son activité sont reprises par une nouvelle **Commission de lutte contre la corruption** qui acquiert en outre pour la première fois les pouvoirs d'enquêter sur des délits de corruption conformément au Code de procédure pénale.

De cette manière, les activités de détection et d'enquête sur des infractions de corruption qui sont similaires dans leur nature et leurs objectifs sont regroupées au sein d'un seul organisme, ce que représente sans doute une évolution positive. Malheureusement, cette amélioration s'avère insuffisante pour pallier aux échecs traditionnels de la lutte contre la corruption à haut niveau et permettre la réalisation d'un plus grand nombre de condamnations pour de hauts fonctionnaires corrompus.

Afin qu'une telle évolution de la poursuite des infractions de corruption soit mise en œuvre, des actions isolées comme la création de nouveaux organes d'enquête ne suffiront pas. Il faut une vision du pouvoir public pour une réforme globale de la justice pénale, identifiant tous ses problèmes substantiels. Ce qui fait actuellement défaut.

Dans le même temps, la nouvelle réglementation des activités de détection et d'enquête sur les infractions de corruption présente plusieurs dysfonctionnements, dont certains qui existaient avant la réforme.

Notes introductives

La Loi sur la lutte contre la corruption (LLC) entrée en vigueur le 6 octobre 2023 prévoit la création d'une nouvelle Commission de lutte contre la corruption (CLC, la Commission) qui doit s'occuper de la détection et des enquêtes sur un éventail déterminé d'infractions de corruption de personnes exerçant une haute fonction publique, la détermination de conflit d'intérêts, la vérification d'incompatibilités, la détermination des divergences dans les déclarations de patrimoine des personnes exerçant une haute fonction publique et la prévention de la corruption.

La confiscation des biens acquis de manière illégale reste soumise à la Loi sur la confiscation des biens acquis de manière illégale (l'ancienne Loi sur la lutte contre la corruption et la confiscation des biens acquis illégalement (LLCCBAI) et la commission rétablie portant la même dénomination que celle existante jusqu'à 2018, qui succède à l'ancienne Commission de lutte contre la corruption et de confiscation des biens acquis illégalement (CLCCBAI).

Ce système est issu de la dernière réforme en date en matière de lutte contre la corruption qui intervenait moins de six ans après la précédente. La réforme de 2018 avait conduit à la création d'une institution omnipotente dans la lutte contre la corruption qui venait fusionner les anciennes commissions de confiscation des biens acquis illégalement (CCBAI), la Commission de prévention et de détermination de conflits d'intérêts (CPDCI), le Centre pour la prévention et la lutte contre la corruption et la criminalité organisée près le Conseil des ministres (CPLCCO), une unité de la Cour des comptes liée à l'activité relative à la Loi abrogée sur la publicité des biens des personnes occupant de hautes fonctions publiques et d'autres entités diverses dont la direction spécialisée de l'Agence d'État pour la sécurité nationale (AESN), responsable pour la détection de infractions de corruption parmi les personnes exerçant une haute fonction publique.

En procédant à nouveau à une réforme du système de lutte contre la corruption en Bulgarie, la 49^{ème} Assemblée nationale a manifestement exprimé le bilan négatif du précédent système pour la Bulgarie, mais aussi pour nos partenaires internationaux.

La réforme de 2018 était d'ailleurs nécessaire en raison des résultats peu satisfaisants de la précédente, qui avait créé en 2012 la CCBAI reprenant les fonctions de la Commission de détermination de biens provenant d'activités criminelles (CDBPAC) créée en 2005. À chaque réforme on considère que le projet est suffisant pourtant, s'en suit une absence de résultats probants nécessitant alors une nouvelle modification, de la loi, sans qu'il n'y ait d'étude de l'institution pour identifier réellement les mécanismes défectueux.

Si ce cycle se maintient, dans environ six ans, on devrait avoir une nouvelle transformation structurelle du milieu institutionnel de la lutte contre la corruption, donc après un mandat des membres dirigeants de la Commission de lutte contre la corruption.

Les infractions de corruption visés par la Loi sur la lutte contre la corruption

La LLC dans son art. 3, alinéa 1^{er} définit la corruption comme la « **commission des infractions énumérées dans le Code pénal (CP) par les personnes exerçant une haute fonction publique, indiquée à l'art. 6, alinéa 1^{er}**, ainsi que de toute autre infraction commise en relation avec une autre infraction de la liste visée à l'art. 3, alinéa 1^{er} de la Loi sur la lutte contre la corruption ». Le chapitre 9 de la loi porte sur la détection et l'enquête sur les infractions de corruption en question.

Les infractions incluent :

- différents éléments constitutifs de **détournement de fonds** ;
- **négligence administrative** intentionnelle et négligence administrative particulièrement importante, constituant un cas particulièrement grave ;
- conclusion d'une **opération défavorable** ;
- les trois éléments constitutifs de **corruption économique**;
- **utilisation abusive de fonds budgétaires** ;
- **utilisation abusive de fonds européens** ;
- cinq **infractions dans l'exercice de ses fonctions**, parmi lesquelles l'infraction générale dans l'exercice de ses fonctions ;
- éléments constitutifs spéciaux de **recel de malfaiteur** ;
- les infractions visées à la **section « Corruption » du Code pénal** ;
- éléments constitutifs spéciaux d'**infraction commise par un militaire dans l'exercice de ses fonctions**.

Dans les motifs du projet de loi, il est indiqué que ce sont les infractions qui sont caractérisées en droit pénal comme des infractions de corruption. La portée des délits de corruption, tant selon la théorie que selon la pratique, comprend traditionnellement plus d'éléments constitutifs de l'infraction⁶⁹.

La liste prévue par la loi est **relativement limitée** et on peut remarquer l'absence de délits comme la fraude, le blanchiment d'argent, éléments constitutifs importants des infractions fiscales, des infractions documentaires, des infractions informatiques, etc.

Ainsi, pour entrer dans le champ d'application de détection et d'enquête par la LLC, les infractions devraient être commises en relation avec une de celles spécifiquement énumérées à l'art. 3, al. 1 de la LLC.

Une option plus appropriée serait l'élargissement de la liste des infractions comportant un élément de corruption potentiel pour atteindre l'objectif de la loi à savoir de détecter et d'enquêter sur les faits de corruption à haut niveau. Par exemple un signalement de l'implication d'un haut fonctionnaire dans des faits de blanchiment d'argent, sans informations explicites sur le délit principal rends difficile la détermination de la compétence de l'institution de lutte contre la corruption, car on ne saurait déterminer si ces faits caractérisent une des infractions énumérées et qu'il est commis également par lui ou par une

⁶⁹ Sur la notion « infraction de corruption » voir Pushkarova I., Slavov A. « Institutions anticorruption : tendances et pratiques » - p. 9-10

autre personne au titre de l'art. 6, al. 1 de la LLC. L'institution n'aurait alors d'autres choix que de renvoyer l'affaire devant le juge de droit commun.

L'activité de détection de délits de corruption

La détection d'infractions de corruption est définie en procédure pénale comme une « *activité complexe des autorités judiciaires et du Ministère de l'Intérieur basée sur la combinaison d'actions d'investigation et de recherche opérationnelle réglées par les normes du droit de la collecte de preuves et de données opérationnelles sur des infractions commises, sur les personnes impliquées, l'établissement de toutes les circonstances à prouver, la dénonciation des coupables et la garantie à ce qu'ils soient poursuivis en justice* ». ⁷⁰ .

substantiellement, l'activité des agents de détection des délits associés aux faits de corruption se résume en plusieurs missions dont la collecte par des méthodes et moyens explicites ou implicites, après des signalements ou des vérifications propres ou imposées par un autre organisme, des informations initiales extraprocédurales sur la commission d'une infraction suffisamment grave pour engager des poursuites pénales au cours desquelles inculper une personne en tant qu'accusé, ou la réalisation ultérieure d'actions visant à identifier l'auteur de l'infraction dans le cadre d'une procédure pénale déjà engagée, qui mènent au même résultat.

Cette nécessité est issue de la méthodologie du Ministère de l'Intérieur qui est chargé de la détection des infractions en général. Pour le Ministère une enquête doit être déclarée comme résolue lorsqu'une personne est inculpée du ou des chefs d'accusation.

La détection de délits de corruption a été organisée suivant une ligne d'activité de l'ancienne CLCCBAI après la réforme de 2018. Avant la réforme cette mission, qui appartenait à une direction spécialisée de l'AESN, reste inchangée au sein de la nouvelle CLC et continuera à être effectuée selon presque les mêmes règles juridiques et par les mêmes agents. Cela s'est d'ailleurs produit et lors de la réforme de 2018, lorsque l'ancienne direction spécialisée de l'AESN pour la lutte contre la corruption a simplement été transférée administrativement à la CLCCBAI, et ses employés ont été réaffectés à la nouvelle structure, mais ils sont restés présents physiquement dans l'édifice de l'AESN.

Aux fins de l'activité de détection de délits de corruption, la Loi prévoit la réalisation d'un large éventail d'activités opérationnelles, parmi lesquelles des consultations, des discussions publiques, des recherches, le marquage d'objets, la surveillance, la pénétration opérationnelle et l'examen de locaux, l'utilisation de moyens d'enquête spéciaux (MES) et d'autres.

Aucune analyse de cet aspect de l'activité de la CLCCBAI n'a été réalisée pendant les cinq dernières années, analyse pouvant être utilisée par les décideurs politiques concernant l'objectif et la portée de la réforme anticorruption. Personne en dehors de l'anciennes quelques agents de l'ancienne CLCCBAI ne connaît ses résultats.

On peut s'interroger sur le nombre des délits de corruption détectés par ou à l'aide de ses employés pour la période de son existence. Autrement dit – pour combien de délits

⁷⁰ Kaymedzhiev, H. « *Théorie de l'activité de recherche opérationnelle* » - page 26

les agents de la CLCCBAI sont arrivés à ou ont vérifié les informations initialement détenues par leur commission, permettant d'accuser une personne exerçant une fonction publique en qualité d'accusé d'un délit de corruption.

Les rapports annuels de la CLCCBAI qui comprennent uniquement des informations statistiques sur les activités de recherche opérationnelle, les signalements traités ainsi que les inspections effectuées par leurs organismes ne sont pas utiles, sauf quand ces activités ont effectivement conduit à un résultat objectif.

Les rapports annuels de la CLCCBAI ne précisent pas non plus quel est le nombre des dossiers où ses agents ont réalisé des mesures visant à clarifier les informations opérationnelles initiales sur des délits de corruption commis, mais ces développements ont simplement été laissés en commission sans aucune évolution ultérieure tout comme le contrôle de la clôture des dossiers.

En conséquence, on ne peut connaître les véritables résultats de cette ligne d'activité à la CLCCBAI, mais plus généralement la marge de manœuvre des employés reste inconnue.

L'art. 109 de la LLC prévoit que l'activité de recherche opérationnelle doit se conclure par un rapport à la Direction « Lutte contre la corruption ». Le directeur pourra, en fonction des constatations dans le rapport, notifier les trois dirigeants de la commission, qui approuveront le rapport avant qu'il soit transmis au Parquet ou à l'autorité de compétence, à défaut, le dossier est clôturé.

La procédure prévue à l'art. 109 est compliquée à mettre en œuvre, elle comprend notamment l'avis de dirigeants à différents niveaux, comme le directeur de la « Lutte contre la corruption » et les décisions des dirigeants de la commission elle-même, mais s'avère totalement inutile et ne garantit pas le niveau de contrôle requis, ce qui rend la disposition telle qu'elle se présente non seulement inutile, mais aussi contreproductive.

1. À la lecture de la loi, il résulte que les décisions des dirigeants sur les rapports sont prédéterminées par les constatations faites par les agents. Par exemple les hauts dirigeants peuvent décider de transmettre le rapport au Parquet de la République de Bulgarie et/ou au Parquet européen que s'il contient des constatations faisant état de la présence d'informations confirmant la commission d'un délit. S'il manque de telles constatations explicites dans le rapport, il ne sera pas transmis en vue de l'ouverture d'une procédure pénale, et le dossier devra soit être renvoyé pour d'autres motifs soit être classé. Étant donné que les constatations contenues dans le rapport ont une importance aussi déterminante, l'intervention ultérieure des hauts dirigeants est complètement inutile et il aurait donc fallu prévoir que le sort du dossier soit décidé par les agents.

2. On ne sait pas non plus pourquoi, étant donné que la décision de la commission ne force pas le directeur à envoyer le rapport au Parquet au titre de l'art. 109, al. 3 de la LLC, on doit perdre du temps pour mener une procédure de concertation par les membres de la direction de la commission.

3. Si le rapport ne contient pas de constatations sur la présence d'un délit ou la nécessité de renvoyer les conclusions de l'examen à un autre organisme, alors à la lecture de la loi, il ressort de nouveau que le dossier reste clos en commission sans aucune autre alternative et possibilité de réviser cette décision. Cela crée un risque sérieux d'abus de la part des agents, car il résulte que si dans leurs constatations, il n'y a pas d'informations sur un délit, ils préjugent eux-mêmes de la clôture du dossier, et les membres de la commission approuvent simplement la décision déjà prise.

L'ordre d'achèvement de l'activité opérationnelle sur signalements ou les contrôles initiés par les organes de la Commission elle-même dans l'objectif de la détection de délits de corruption devraient être beaucoup plus simplifiés, guidés par la règle qu'un **contrôle renforcé à l'étape finale n'est nécessaire que lorsque le dossier doit être clos en commission**, et vice versa - lorsqu'il doit être envoyé au Parquet ou à un autre organisme, ou lorsque les organes de la commission initient une enquête au titre du Code de procédure pénale dans l'hypothèse d'urgence, cela doit être fait le plus rapidement possible et sans formalités inutiles.

Ainsi, si l'agent chargé de l'inspection constate des motifs justifiant la saisine du Parquet ou d'une autre autorité, il doit pouvoir le faire lui-même, sans retard. Dans ces cas, si l'autorité saisie n'est pas d'accord avec la constatation que l'affaire relève de sa compétence, elle doit exprimer un refus motivé de la traiter. Par exemple le procureur refusera d'engager une procédure préliminaire s'il considère qu'il n'y a pas suffisamment de preuve justifiant l'existence d'un délit. Et si l'agent chargé de l'inspection constate l'hypothèse d'urgence au titre de l'art. 212, alinéa 2 du Code de procédure pénale, alors on devra procéder immédiatement à l'ouverture d'une enquête et la collecte de preuves selon les modalités du Code de procédure pénale.

En revanche, si l'agent chargé de l'inspection constate des motifs justifiant la clôture du dossier, alors cette décision doit nécessairement faire l'objet d'un contrôle interne de la part des cadres supérieurs comme le directeur de la lutte contre la corruption et les membres de la commission, parce qu'on bloque ainsi la voie à une clarification ultérieure des informations reçues du délit de corruption et cela précisément comporte un risque plus grave d'abus en l'absence de contrôle. On doit obligatoirement prévoir une forme appropriée de contrôle externe des activités de la commission au moins périodiquement, qui viserait les dossiers clôturés en commission.

La question générale sur le contrôle lors de la mise en œuvre immédiate de l'activité de recherche opérationnelle est très importante, parce que sa réalisation, qu'elle ait abouti à un résultat spécifique ou non, affecte souvent très gravement les droits des citoyens d'une manière pratiquement similaire aux actions d'enquête dans le cadre d'une procédure pénale, qui est cependant soumise à une réglementation et à des mécanismes de contrôle beaucoup plus détaillés.

Cependant, il n'existe pratiquement aucune réglementation légale sur la question, et même concernant les inspecteurs qui réalisent les activités opérationnelles, il manque une disposition comme celle de l'art. 19, alinéa 6 de la LLC qui confère au directeur de la lutte contre la corruption, le pouvoir, bien que vague, « d'exercer un contrôle sur l'application des dispositions du Code de procédure pénale (CPP) de la part des inspecteurs

enquêteurs ». Il ne reste que les règles générales de contrôle sur l'activité globale de la CLC de la part du parlement, de ses commissions respectives et du Bureau de contrôle des techniques spéciales de renseignement. Cependant et sans aucun doute, le parlement n'a jusqu'à présent exercé aucun contrôle efficace sur l'activité de l'ancienne CLCCBAI et il n'y a guère de raisons de s'attendre à un changement qualitatif à l'avenir.

Tout comme dans l'ancienne LLCCBAI, la LLC laisse la procédure détaillée de mise en œuvre de l'activité de recherche opérationnelle à l'autorégulation de la commission qui adoptera elle-même à cet effet une instruction correspondante pour son travail. Dans le cas avec la CLCCBAI le règlement en question a été classifié.

Les enquêtes sur les délits de corruption

L'enquête sur des délits consiste en la réalisation d'actions de collecte, de preuves et autres activités procédurales au titre du CPP.

L'enquête sur des délits de corruption est confiée pour la première fois à la commission par les actuelles modifications de la LLC et les modifications qui les accompagnent du CPP.

Bien que la détection et l'enquête soient souvent considérées à tort comme la même activité dans les différentes analyses sur le sujet, ce sont des lignes d'activité différentes, régies par des règles réglementaires différentes (la détection – par la LLC et un futur règlement de la commission ; l'enquête – par le CPP uniquement) et sont réalisées par différents employés ayant des profils et des pouvoirs différents, bien qu'agissant au sein de la même direction à la Commission « Lutte contre la corruption ».

La détection est effectuée par des inspecteurs titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur, réalisant l'activité de recherche opérationnelle. L'enquête est menée par des inspecteurs ayant une formation juridique supérieure et 5 ans d'expérience, dans des hypothèses limitées uniquement et par des recherches opérationnelles. Naturellement, les éléments indiquant la commission immédiate d'un délit ou les informations concernant son auteur peuvent être détectés par les organismes d'enquête ou par le procureur lors de la réalisation d'actions d'enquête sans nécessiter toujours l'implication d'employés réalisant l'activité de recherche opérationnelle.

Toute information recueillie par ces derniers en dehors de la procédure pénale ne peut servir directement comme preuve dans le cadre de celle-ci (à l'exception des résultats de l'utilisation de MES et au niveau du contrôle opérationnel), mais doit être nouvellement recueillie par les organismes d'enquête dans le cadre d'une procédure pénale engagée, ce qui est un exemple de formalisme fort de l'activité de preuve typique pour le CPP bulgare.

Le transfert de l'enquête sur des délits de corruption à une commission anticorruption réformée a été fixé comme l'un des objectifs principaux du Plan pour la reprise et la résilience et a été communiqué à la Commission européenne comme un point de départ pour atteindre les résultats attendus pendant des décennies à savoir des

condamnations pour des faits de corruption à haut niveau, donc l'absence constante apparaît comme un échec systémique de la justice pénale bulgare.

L'exposé des motifs du projet de loi ne contient aucune ligne sur ce qu'impose exactement le transfert de l'enquête sur les délits de corruption commis par de hauts fonctionnaires dans un nouvel organisme. Quels sont les résultats atteints par les anciens organismes d'enquête et à quoi ils sont dus, s'ils ne sont pas satisfaisants ? Et enfin, quels sont les résultats attendus après ce changement spécifique ?

L'absence de motifs mentionnée nourrit les craintes que les personnes ayant pris cette décision politique ne soient pas au fait des fondamentaux relatifs à l'enquête pénale en Bulgarie. Cette enquête reste de toute façon inchangée même après cette réforme, ou selon une tradition déjà établie, les personnes ayant pris cette décision politique réalisent simplement un changement structurel sans idées ni objectifs clairs.

Les points fondamentaux sont les suivants :

1. Le rôle et l'importance des organismes d'enquête selon les règles de la procédure pénale bulgare moderne sont trop limités. L'enquête se mène entièrement sous l'autorité du procureur qui prend toutes les décisions importantes concernant son déroulement et sa fin. Les organismes d'enquête lui sont entièrement subordonnés sur le plan procédural, ils ne possèdent aucune autonomie, et leurs possibilités d'être proactifs dans l'enquête sans nécessiter une sanction du procureur sont limitées. Le procureur peut à tout moment révoquer tout organisme d'enquête et enquêter lui-même sur l'affaire⁷¹.

2. Les règles de procédure selon lesquelles est menée l'enquête constituent l'une des raisons objectives de son inefficacité⁷².

3. Il ressort de l'exigence d'expérience juridique ou d'une expérience de terrain au sein des services de sécurité et de maintien de l'ordre public des enquêteurs (5 ans), **que le nouveau transfert mécanique de juristes à la nouvelle commission, principalement d'autres autorités répressives et de la direction de lutte contre la corruption de l'ancienne CLCCBAI, est imminent**, et on ne va pas construire un appareil d'enquête entièrement nouveau avec de nouveaux employés, bien qu'inexpérimentés.

En résumé, avec le rôle procédural intrinsèquement limité des autorités chargées de l'enquête, les règles inchangées d'enquête au titre du CPP et l'attraction attendue d'employés, dont l'immense majorité avec un haut degré de probabilité qu'ils aient exercé jusqu'à présent la même activité ou une activité similaire, **on ne pourrait pas prévoir que le transfert de l'enquête sur des délits de corruption à la nouvelle CLC, en lui-même, est de nature à conduire à un changement qualitatif dans les résultats attendus.**

Pour arriver à un tel changement, des actions individuelles, telles que la création de nouveaux organismes d'enquête, ne suffiront pas. Mais on a besoin d'un concept pour une réforme globale de la justice pénale qui résolve tous ses problèmes

⁷¹ Pour plus de détails sur ce sujet, voir « Qu'est-ce qui doit être changé dans la justice pénale » – p. 8-11

⁷² Pour plus de détails sur ce sujet, voir « Qu'est-ce qui doit être changé dans la justice pénale » – p. 38-49

importants. À présent il manque un tel concept des forces politiques formant la majorité parlementaire.

Nonobstant ces notes critiques indispensables, le changement structurel considéré présente cependant **un atout indéniable, le rassemblement en un seul lieu des activités de détection et d'enquête sur les délits de corruption**, lesquelles, bien que légalement séparées et réalisées en règle générale par différents employés, sont pour l'essentiel assez similaires et soumises au même objectif final à savoir la preuve du délit commis et la punition du coupable.

Il est logique que ces activités similaires soient menées au sein de la même structure, et si, de toute façon, la décision politique est qu'elle ne soit pas au ministère de l'Intérieur, mais ailleurs, alors elle doit au moins être à un seul endroit et non dans plusieurs départements distincts. On peut conclure que le même changement de 2012 concernant la détection et l'enquête sur les infractions de douane a été un événement généralement positif. Mais en pratique cela reste l'unique condition essentielle modifiée en conservant toutes les autres et l'on ne peut pas s'attendre à ce qu'elle seule réalise les espoirs placés dans la réforme.

Problèmes créés par le nouveau règlement

Le nouveau règlement sera également la cause de **quelques problèmes**, dont certains sont posés par l'esprit même de la loi, et d'autres sont le résultat d'une mauvaise technique législative. Mais avant ceux-ci, il convient de noter **les difficultés logistiques découlant de la nécessité de créer une capacité administrative d'enquête dans un nouveau domaine, ce qui entraînera également d'importants coûts budgétaires.**

À cet égard, il suffit de mentionner **qu'il est peu probable de respecter le délai prévu par la loi pour l'ouverture d'une enquête par les nouveaux inspecteurs et notamment à partir du 1^{er} mars 2024**, compte tenu du fait que jusqu'à la fin de l'année 2023 il est douteux que même les membres de la direction de la commission puissent être élus par le parlement.

Les problèmes qui découlent du nouveau règlement sont les suivants :

1. Le principal problème conceptuel réside dans la possibilité prévue pour **la commission de faire appel des décisions du procureur de clôturer la procédure pénale.** Une omission gênante qui constitue également une preuve de la faible qualité de la législation est l'absence d'une procédure explicite prévue par le CPP pour l'appel en cause. Sans une telle procédure, ladite possibilité pour la commission ne peut pas être réalisée et elle ne reste qu'une déclaration privée de contenu dans la LLC.

Du point de vue conceptuel cependant, la création d'une telle procédure entraîne la situation problématique où la commission exercera parallèlement des fonctions d'enquête (avec ses employés travaillant au cours de l'enquête en équipe avec le procureur, mais sous sa direction et pour lui). Ils n'ont pas de conviction personnelle pouvant s'opposer à celle du procureur et ils ne possèdent aucune autonomie fonctionnelle. Ensuite, la commission exerce les fonctions d'un organisme qui de facto exigera du procureur et exercera un contrôle externe sur les décisions du procureur. Le fait de placer la CLC dans une telle double position est privé de toute logique.

En tout cas, la possibilité pour une entité supplémentaire de pouvoir initier un contrôle judiciaire du bien-fondé de la décision du procureur de mettre fin à l'enquête doit être acclamée en tant qu'innovation positive. Mais il n'y a certainement aucune logique à ce que cette entité supplémentaire soit la même qui est chargée de l'enquête, compte tenu des rapports de l'organisme d'enquête avec le procureur. En outre une procédure pénale peut ne pas être clôturée, mais suspendue, ou simplement peut ne subir aucun développement bien qu'elle reste formellement active et pour de tels cas aucune solution n'est prévue.

À l'opposé, en cas de refus du procureur d'ouvrir une enquête sur des délits de corruption au titre de la LLC commis par les hauts fonctionnaires y sont énumérés, le nouvel art. 213b du CPP qui prévoit une procédure spécifique d'appel de la part de la commission, qui est en pratique inutile, et on ne sait pas pourquoi elle est différente de celle générale. C'est précisément dans le cadre de la procédure générale d'appel des refus que la commission pourrait faire appel de la décision du procureur de ne pas engager une procédure dans les cas où elle l'a saisi avec les données initiales du délit commis en exerçant ce droit de la personne ayant fait la communication. C'est précisément lorsque la commission est l'organisme qui saisit le procureur, qu'il serait logique qu'elle fasse appel de son refus d'engager une procédure pénale, et non dans tout autre cas de refus de procureur d'enquêter sur les allégations d'une personne concernant un délit de corruption énuméré dans la LLC.

2. Quant au contenu du contrôle de l'application des dispositions du CPP par les inspecteurs d'enquête qui doit être effectué par le directeur de la « Lutte contre la corruption » conformément à l'art. 19, al. 6, 1^{ère} phrase de la LLC, il reste imprécis. Parce que, comme il est dit dans la phrase suivante du même texte, il ne peut certainement pas s'immiscer de quelque manière que ce soit dans l'enquête en donnant des instructions sur les actions nécessaires ou possibles, ce qui est uniquement du ressort du procureur. Le contrôle sur l'enquête est de toute façon un pouvoir constitutionnel du procureur et il n'est pas précisé comment il serait compatible avec un contrôle par un cadre supérieur de la commission.

3. Il est absurde de prévoir, et cela précisément à l'art. 17 de la LLC, et non dans le CPP, une procédure spéciale d'enquête de délits commis par le directeur et les vice-directeurs de la direction spécialisée « Lutte contre la corruption » - par un procureur du Parquet de la ville de Sofia et deux enquêteurs du Service national d'enquête.

4. Le changement de la compétence entre les organismes d'enquête au titre de l'art. 194 du CPP, compte tenu de l'introduction des inspecteurs enquêteurs de la CLC, est fait par des textes très compliqués et peu clairs qui créeront des problèmes dans la pratique. Lorsqu'il parle des actions d'enquête qui dans certaines hypothèses peuvent être effectuées par les inspecteurs de la CLC exerçant une activité de recherche opérationnelle, le CPP dans ses art. 52 et art. 194 utilise les notions « les organismes » et « les employés », et non la notion unitaire de la LLC, ce qui est également un oubli fâcheux.

Octobre 2023.

Les contributeurs

Maître Laurent Poulet,

Avocat au Conseil, Docteur en droit, Administrateur de la CIB

Monsieur Ismael Sambare

Directeur exécutif de la CIB, Doctorant en droit

Maître Guerorgui Atanasov

Avocat au barreau de Sofia

Madame Myriam El Bai

Chargée de mission de lutte anticorruption à l'AHJUCAF

Doctorante en droit privé et sciences criminelles, Université Paris Nanterre

Maître Hirsto Hirstev

Avocat et Professeur associé à l'Université de Sofia

Maître Florin Lata

Avocat au barreau de Prishtina Kosovo

Madame Dessislava Le Moenner

Vice-procureur au Parquet national financier (PNF)

Madame Marie Lintzer

Responsable des partenariats internationaux à la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP)

Madame Gaëlane Pelen

Magistrate, responsable de l'action internationale de l'Agence Française Anti-corruption (AFA)

Monsieur le bâtonnier Wilfried Samba Sambeligue

Avocat au barreau de Grenoble

Monsieur Kalin Slavov

Représentant de Transparency International pour la Bulgarie

Monsieur Stoyu Stoev

Vice-président de la commission des affaires juridique de l'Assemblée nationale bulgare

Maître Dominique Tricaud

Avocat au barreau de Paris

Monsieur le bâtonnier Bernard Vatier,

Avocat au barreau de Paris et Secrétaire général de la CIB

Monsieur Andrey Yankoulov

Avocat et membre du Fonds Bulgare Anticorruption, ancien procureur à Sofia, ancien vice-ministre de la justice et ancien vice-ministre de l'intérieur

Table des matières

<u>Propos introductifs</u>	p.1
<u>Première partie</u> : la transparence de la vie publique, une garantie fondamentale pour les droits des citoyens	p.3
Section 1. Maître Hirsto Hirstev : Les exigences de transparence dans le processus législatif et normatif bulgare.....	p.5
Section 2. Madame Marie Lintzer : La surveillance des atteintes à la déontologie de la vie publique.....	p.7
Section 3. Monsieur Kalin Slavov : L'importance de la transparence des institutions publiques pour les droits des citoyens	p.12
<u>Deuxième partie</u> : la prévention et l'aide à la détection de la corruption.....	p.14
Section 1. Madame Gaëlane Pelen : L'organisation et le fonctionnement de l'AFA dans la lutte contre la corruption	p.15
Section 2. Monsieur Andrey Yankoulov : L'activité du fonds bulgare anticorruption et perspective sur les réformes en cours en Bulgarie.....	p.20
<u>Troisième partie</u> : l'intérêt d'institutions spécialisées – regard croisé sur le Parquet national financier français et la Commission bulgare anticorruption.....	p.26
Section 1. Monsieur Stoyu Stoev : Le bilan et l'action de la Commission nationale anticorruption de Bulgarie.....	p.27
Section 2. Madame Dessislava Le Moenner : L'organisation et le fonctionnement du parquet national financier.....	p.36
Section 3. Maître Guerorgui Atanasov : Le régime de la confiscation civile des biens mal acquis en Bulgarie.....	p.39
Section 4. Maître Dominique Tricaud : Le traitement des poursuites en matière de corruption et de fraude fiscale.....	p.40
Section 5. Maître Vigan Rogova : Le rôle de l'avocat dans la lutte contre la corruption au Kosovo.....	p.41
<u>Quatrième partie</u> : La place de la déontologie.....	p.45
Section 1. Monsieur le Bâtonnier Wilfried Samba Sambeligue : La déontologie de l'Avocat à l'épreuve de la lutte contre la corruption.....	p.46

<i>Section 2. Monsieur le Bâtonnier Bernard Vatier : Le rôle de régulateur des Ordres</i>	p.52
<u>Conclusion</u>	p.55
<u>ANNEXE I</u>	p.56
<u>ANNEXE II</u>	p.84