



Strasbourg, 10 juin 2010

CDL-AD(2010)019
Or. angl.

Avis n°563 / 2009

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

DEUXIEME AVIS INTERIMAIRE

**SUR LE PROJET DE LOI RELATIVE
A LA CONFISCATION AU PROFIT DE L'ETAT
DE BIENS ACQUIS PAR L'EXERCICE D'ACTIVITÉS CRIMINELLES**

DE LA BULGARIE

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 83^e session plénière
(Venise, 4 juin 2010)**

sur la base des observations de

**M. Johan HIRSCHFELDT (membre suppléant, Suède)
M. Guido NEPPI MODONA (membre suppléant, Italie)**

TABLE DES MATIERES

I.	Introduction	3
II.	Observations d'ordre général sur le projet de loi	3
III.	Analyse du projet de loi	3
A.	Le champ d'application de la loi	3
C.	Les pouvoirs décisionnels de la CCBOAC.....	5
D.	La procédure d'enquête	5
E.	Pouvoirs d'enquête des autorités de la CCBOAC.....	6
F.	Procédure de saisie et de confiscation devant les tribunaux.....	6
G.	Niveau de la preuve exigée et présomption réfragable.....	7
H.	Le rôle du ministère public dans la procédure de confiscation.....	8
I.	Gestion des biens saisis et confisqués	8
I.	Conclusion	9

I. Introduction

1. Fin 2009, les autorités bulgares ont établi un nouveau projet de loi relative à la confiscation au profit de l'État des biens acquis de manière illicite (CDL(2010)002). À la demande du représentant permanent de la Bulgarie, la Commission de Venise a adopté un avis intérimaire sur ce projet de loi (CDL-AD(2010)027). La Commission y indiquait que, dans son libellé actuel, le projet de loi présentait un certain nombre de lacunes et que sa mise en œuvre pouvait porter atteinte aux droits fondamentaux garantis par la Constitution bulgare et la Convention européenne des droits de l'homme.

2. En mai 2010, les autorités bulgares ont présenté à la Commission de Venise, pour évaluation, une version révisée du projet de loi relative à la confiscation au profit de l'État de biens acquis par l'exercice d'activités criminelles (CDL(2010)040).

3. *Le deuxième avis intérimaire qui suit a été établi à partir des observations de MM. Neppi-Modona et Hirschfeldt ; il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 83e session plénière (Venise, 4 juin 2010).*

II. Observations d'ordre général sur le projet de loi

4. Le présent avis doit être considéré comme une suite donnée à l'avis intérimaire rendu au sujet du projet de loi relative à la confiscation au profit de l'État des biens acquis de manière illicite (CDL-AD(2010)027). Il portera sur les questions à l'égard desquelles la Commission s'était montrée critique dans son précédent avis.

5. De manière générale, la Commission se félicite du fait que la version révisée du projet de loi relative à la confiscation au profit de l'État de biens acquis par l'exercice d'activités criminelles (ci-après « la version révisée du projet de loi ») ait tenu compte de plusieurs propositions formulées dans son précédent avis. Elle observe toutefois qu'un certain nombre de questions importantes qu'elle avait soulevées n'ont pas été prises en compte, en tout ou partie.

6. Les observations détaillées suivantes se fondent sur une traduction anglaise de la version révisée du projet de loi. Il est possible que cette traduction ne soit pas l'exacte transcription de chaque disposition de la version originale, si bien que certaines observations peuvent être dues à un problème de traduction.

III. Analyse du projet de loi

A. Le champ d'application de la loi

7. La principale modification apportée par la version révisée du projet de loi est peut-être la diminution de son champ d'application. Comme l'indique son intitulé, la version révisée du projet de loi est désormais uniquement applicable aux biens acquis par l'exercice « *d'activités criminelles* » (article 1). Parallèlement, elle permet à l'État de récupérer les biens obtenus par l'exercice d'activités criminelles lorsque leur propriétaire fait l'objet d'une procédure pénale, mais sans que sa condamnation préalable soit nécessaire, comme le prévoit la législation en vigueur. Une conversation téléphonique avec les autorités bulgares a permis de comprendre qu'elles avaient effectué cette modification à cause de la manière dont elles avaient interprété les préoccupations dont la Commission de Venise avait fait état dans son avis intérimaire, au sujet des éventuelles conséquences de la confiscation civile en l'absence de condamnation sur la protection effective des droits de l'homme fondamentaux (voir les paragraphes 38-39).

8. Or, dans son avis intérimaire, la Commission de Venise jugeait admissible que le champ d'application du projet de loi soit étendu aux « activités illicites », sous réserve que la procédure de confiscation civile soit conçue et appliquée dans le respect de la Constitution bulgare et de

la Convention européenne des droits de l'homme¹. Elle recommandait également aux autorités bulgares de préciser davantage le but et l'objet du projet de loi, ainsi que les éléments d'intérêt général et d'utilité publique, qui constituent autant de critères de proportionnalité dont le respect doit être vérifié par les juridictions nationales saisies d'affaires de confiscation lorsqu'elles administrent la justice (voir l'avis intérimaire, paragraphes 39-40). Selon la Commission de Venise, le nouvel article 2 de la version révisée du projet de loi, qui indique l'objet du texte, ne tient pas suffisamment compte de cette recommandation. Le projet de loi révisé pourrait en effet préciser que ses buts avoués doivent être circonscrits dans des limites raisonnables, compte tenu de l'importance de l'enjeu pour les particuliers concernés (par exemple le droit de toute personne à la jouissance paisible de ses biens).

9. Ce champ d'application amoindri du projet de loi révisé modifie considérablement l'esprit de l'ensemble du texte de loi. À l'occasion de la première version du projet, les autorités bulgares avaient expliqué à la Commission de Venise qu'elles jugeaient essentiel d'étendre la confiscation aux activités illicites pour lutter contre la corruption sur le territoire bulgare. Le projet de loi révisé a totalement abandonné cette ligne de conduite.

10. Quoi qu'il en soit, il peut être utile de définir ce que l'on entend par « biens acquis par l'exercice d'activités criminelles ». Il serait notamment envisageable de retenir une définition identique à celle donnée par la loi irlandaise relative aux produits du crime, qui qualifie ces derniers de « tout bien obtenu ou reçu grâce à la commission d'une infraction, par suite de celle-ci ou en rapport avec celle-ci »².

11. Le nouvel article 26 de la version révisée du projet de loi conserve la possibilité d'ouvrir une « instruction » ou une procédure d'enquête, notamment au sujet de biens de « provenance illicite ». Lorsqu'il est établi que la valeur des biens acquis ne correspond pas aux revenus de la personne qui fait l'objet de l'enquête et des membres de sa famille, « *la Commission informe les autorités compétentes du ministère de l'Intérieur* » (§ 3). Elle n'ouvre une enquête officielle qu'à la condition que la personne qui en fait l'objet soit « *accusée d'avoir commis l'une des infractions pénales évoquées à l'article 20§1.1* » (article 26§4). Cela signifie que la CCBOAC est uniquement autorisée à agir lorsqu'une procédure pénale est ouverte pour l'une des infractions prévues à l'article 20, autrement dit parallèlement au procureur ou au juge répressif. La Commission estime que le champ d'application du projet de loi pourrait également être étendu aux biens de provenance supposée illicite, acquis à l'occasion des infractions administratives les plus graves, comme celles que prévoit la loi relative au service des Douanes, ou aux situations où l'absence de correspondance entre la valeur des biens acquis et les revenus de la personne qui fait l'objet de l'enquête ou des membres de sa famille pourrait constituer un motif d'engagement de poursuites pénales.

12. S'agissant des tiers concernés par la version révisée du projet de loi, les articles 43, 46 et 47 imposent désormais clairement l'existence d'un lien entre les biens de ces tiers et la personne qui fait l'objet de l'enquête. Cette modification apporte des garanties suffisantes pour la protection des droits des tiers (qui peuvent être des propriétaires parfaitement innocents). Elle correspond également à la recommandation formulée par la Commission dans son avis précédent.

B. Instance chargée de mener les enquêtes et d'engager la procédure de confiscation civile

13. L'article 3 de la version révisée du projet de loi rebaptise l'ancienne Commission d'identification des biens acquis de manière illicite « Commission de constatation des biens obtenus par l'exercice d'activités criminelles » (CCBOAC).

¹ Voir l'avis intérimaire, paragraphes 96-99.

² Loi relative aux produits du crime, article 1.

14. Bien que l'ordre des dispositions pertinentes de la version révisée du projet de loi consacrées à la composition de la CCBOAC, à l'élection et à la nomination de ses membres, ainsi qu'à son fonctionnement, ait changé, leur contenu demeure pour l'essentiel le même.

15. À cet égard, la Commission de Venise déplore fortement que sa recommandation de soumettre l'élection du vice-président et des deux membres de la CCBOAC à un vote à la majorité qualifiée (des deux tiers) de l'Assemblée nationale n'ait pas été prise en compte. Comme elle l'avait indiqué précédemment, cette obligation permettrait d'éviter toute implication directe des partis politiques qui composent le gouvernement et de garantir ainsi l'indépendance de la CCBOAC. La Commission admet toutefois que l'insertion de cette obligation dans la version révisée du projet de loi imposerait de modifier la Constitution³.

16. Par ailleurs, la version révisée du projet de loi ne modifie pas les critères d'éligibilité des directeurs et inspecteurs des directions territoriales (article 13). Dans son avis intérimaire, la Commission de Venise proposait d'appliquer les mêmes critères que ceux que prévoit le nouvel article 5 pour l'éligibilité des membres de la CCBOAC. Cette recommandation se justifiait par le rôle important confié à ces autorités dans la procédure d'enquête et la procédure de confiscation.

17. La Commission de Venise note l'existence du nouvel article 14, qui interdit aux membres, aux directeurs et même aux inspecteurs de la CCBOAC d'être membres d'un parti politique, d'une coalition de partis ou d'une organisation à but politique, ainsi que d'exercer une activité politique. Malgré l'étendue de cette incompatibilité, il n'est pas sûr qu'elle suffise à garantir l'indépendance de la CCBOAC. L'obligation d'élire les trois membres de la CCBOAC à la majorité qualifiée (des deux tiers, voir paragraphe 15) aurait probablement, en soi, des répercussions plus importantes encore sur l'indépendance de la CCBOAC.

C. Les pouvoirs décisionnels de la CCBOAC

18. La Commission de Venise se félicite du nouvel article 8§5, qui réaffirme le pouvoir conféré à la CCBOAC de, notamment, « *conclure un accord* », conformément aux exigences du nouvel article 80. Cette modification correspond à la recommandation formulée par la Commission de Venise dans son avis intérimaire.

19. En vertu de l'article 8§2, les décisions de la CCBOAC sont prises à la majorité de plus de la moitié des membres ; elles « *doivent être motivées* ». Comme l'indiquait la Commission dans son avis intérimaire, l'existence de dispositions légales précises et spécifiquement applicables en matière de preuve sera utile au régime de confiscation en l'absence de condamnation. Il serait donc souhaitable, selon la Commission de Venise, que la version révisée du projet de loi ajoute un paragraphe supplémentaire, qui précisera davantage ce qu'il faut entendre par décision « motivée ». Une disposition générale de ce type apporterait des éclaircissements sur le niveau de la preuve exigée pour étayer une décision donnée. Le degré de motivation d'une injonction devrait être différent de celui d'une véritable confiscation.

D. La procédure d'enquête

20. Comme nous l'avons indiqué plus haut, en vertu du projet de loi révisé, l'ouverture d'une procédure d'enquête par la CCBOAC peut désormais uniquement être déclenchée par l'existence de chefs d'accusation retenus au pénal ou le prononcé d'une condamnation pénale, ainsi que par l'existence de deux instructions judiciaires au moins « *ouvertes à son encontre pour des infractions pénales volontaires passibles de poursuites, et ce dans un délai de cinq ans à compter de la première mise en accusation* » (article 20).

³ En vertu de l'article 81§2 de la Constitution bulgare, « *l'Assemblée nationale adopte les lois et les autres actes à la majorité de plus de la moitié des membres présents, sauf lorsque la Constitution exige une majorité qualifiée* ».

21. A cet égard, la Commission de Venise présume que la formule « *une personne mise en accusation* » de l'article 20 §1 ne signifie pas uniquement l'ouverture d'un véritable procès devant une juridiction, mais qu'une instruction judiciaire ouverte par un procureur suffirait pour permettre à la CCBOAC d'engager une procédure au titre du projet de loi révisé.

E. Pouvoirs d'enquête des autorités de la CCBOAC

22. Malgré la modification de l'ordre et de la numérotation de ses dispositions, le nouveau chapitre III, partie II (articles 27 à 39), consacré aux compétences des autorités de la CCBOAC, c'est-à-dire des directeurs et inspecteurs des directions territoriales, tient compte de l'ensemble des observations formulées par la Commission de Venise dans son avis intérimaire.

23. Le nouvel article 38 § 3 précise désormais convenablement l'existence du droit à la présence d'un avocat durant l'enquête menée par les autorités de la CCBOAC. Cette modification, ainsi que les dispositions du § 2 sur la notification du matériel, contribueront à garantir les droits de la défense de la personne qui fait l'objet de l'enquête, consacrés par l'article 6 §1.c de la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi que par l'article 56 de la Constitution bulgare. La Commission de Venise prend également note du nouvel article 32.§2.7, qui permet désormais expressément à « *un juge* » d'avaliser la demande de perquisition ou de saisie faite par les services du ministère de l'Intérieur au titre de la procédure prévue par le Code de procédure pénale. Elle recommande vivement de remplacer le terme « un juge » par la mention précise de la juridiction compétente.

24. D'autre part, la version révisée du projet de loi ne comporte toujours pas de dispositions imposant expressément à la CCBOAC de demander certains documents et informations par voie d'ordonnance judiciaire (voir l'avis intérimaire, paragraphe 58).

25. En outre, la signification de l'article 38§1 est imprécise ; il dispose que la CCBOAC « *donne à la personne qui fait l'objet de l'enquête la possibilité de prendre part à la procédure après le prononcé des injonctions relatives aux biens* ». Il convient de préciser de quelle manière l'intéressé y prend part.

26. S'agissant de l'article 39 et du compte rendu qui doit être établi pour « *tout acte effectué au titre de la présente loi* », la Commission recommande de préciser que les déclarations recueillies auprès de la personne qui fait l'objet de l'enquête ne devraient pas être utilisées dans le cadre d'une procédure pénale pour la mettre en accusation. Cette précision favoriserait la protection du droit de toute personne à ne pas contribuer à sa propre mise en accusation, garanti par la Convention européenne des droits de l'homme⁴.

F. Procédure de saisie et de confiscation devant les tribunaux

27. Le chapitre IV, partie I, fixe les modalités et la procédure de la prise d'une ordonnance d'injonction au sujet de biens supposés acquis par l'exercice d'activités criminelles. Sur la foi d'un « rapport » remis par le directeur de la direction territoriale compétente, la CCBOAC demande la saisie des biens supposés acquis par l'exercice d'activités criminelles. Le juge statue dans un délai de 48 heures ; sa décision est immédiatement exécutoire. L'article 52 §3 garantit le droit au contrôle juridictionnel, devant une juridiction d'appel, de la décision du juge.

28. S'agissant de la possibilité de demander la révocation de l'ordonnance d'injonction lorsque, dans un délai de trois mois à compter de la prise de l'ordonnance la CCBOAC n'a pas demandé la confiscation des biens concernés, la Commission de Venise continue à

⁴ Voir Cour européenne des droits de l'homme, *Saunders c. Royaume-Uni*, arrêt du 17 décembre 1996.

juger regrettable qu'il incombe à l'intéressé lui-même de demander au juge cette révocation⁵ (nouvel article 75§3 – ou exactement §2).

G. Niveau de la preuve exigée et présomption réfragable

29. Dans son avis intérimaire, la Commission de Venise a souligné qu'il « *importe par conséquent que la législation précise le niveau de preuve qui doit être respecté par les autorités pour obtenir la confiscation de biens, afin d'éviter que cette confiscation équivaille à une ingérence injustifiée dans l'exercice, par l'intéressé, de son droit à la jouissance paisible de ses biens ou porte atteinte à son droit à un procès équitable ou à son droit à l'égalité de traitement. Cette précision est par ailleurs source d'uniformité, assure la sécurité et la prévisibilité juridiques, tout en garantissant que les dispositions qui régissent la procédure de confiscation émanent du corps législatif et non du pouvoir judiciaire, ce qui est particulièrement indispensable dans les pays où la justice est peu habituée aux procédures de confiscation et gangrenée par la corruption* » (paragraphe 75).

30. Elle a également rappelé l'importance de l'obligation faite au juge « *d'apprécier soigneusement et objectivement l'ensemble des éléments de preuve portés à sa connaissance et de fonder l'ordonnance de confiscation sur ces éléments* » (paragraphe 74).

31. La version révisée du projet de loi précise désormais davantage le niveau de la preuve exigée de la CCBOAC et de ses autorités pour justifier de l'engagement d'une action en confiscation. Les dispositions concernées manquent toutefois de clarté et de cohérence.

32. L'article 40§1 prévoit la confiscation de biens, en fixant le niveau de preuve à l'existence d'une « *supposition raisonnable* ». Cette condition « *est réunie lorsque ces biens ne correspondent pas aux revenus de la personne qui fait l'objet de l'enquête ou des membres de sa famille, pour lesquels aucune provenance licite n'a pu être établie* ». On peut toutefois se demander si cette définition aidera les tribunaux à appliquer la loi. Il convient de considérer que cette « *supposition raisonnable* » existe lorsqu'une personne raisonnablement circonspecte estime, au vu d'un nombre suffisant d'éléments, que les biens en question proviennent d'activités criminelles.

33. L'article 51 exige le même niveau de preuve pour la procédure de demande d'une ordonnance d'injonction (dans ses alinéas 1 et 4). Néanmoins, son alinéa 6 impose à la CCBOAC de clore la procédure sans qu'une injonction ne soit ordonnée « *lorsqu'il a été établi, à partir des éléments de preuve réunis, que les revenus de la personne qui fait l'objet de l'enquête ou des membres de sa famille ont une provenance licite* » (souligné par nos soins). La Commission de Venise n'estime pas justifié d'exiger dans ce cas de la CCBOAC un niveau de preuve supérieur. Aussi recommande-t-elle de remplacer la formule « *il a été établi* » par « *il pourrait être raisonnable de présumer* ». Cela vaut également pour la clôture de la procédure de confiscation proprement dite (Article 74§3).

34. De plus, par souci de cohérence, il convient de remplacer la mention de la « *provenance licite* » ou « *source licite* » par un libellé qui fasse référence à des « *activités criminelles* » aux articles 40§2, 51, 74§3 et 79§5.

35. Pour ce qui est des tiers, la Commission de Venise se félicite de la mention expresse, désormais dans les articles 46 et 47 du projet de loi, de l'obligation faite à la CCBOAC d'établir que l'intéressé connaissait ou aurait dû connaître ou soupçonner la provenance criminelle des biens en question. Cette modification bienvenue devrait, en principe, garantir l'existence d'un juste équilibre entre les droits des personnes concernées et l'intérêt général.

⁵ Voir l'avis intérimaire, paragraphe 61.

36. S'agissant de la procédure de confiscation proprement dite, le nouvel article 74 §2 donne un peu plus de précisions sur le contenu des « *conclusions motivées du directeur de la direction territoriale* », sur lesquelles se fonde la demande de confiscation au profit de l'État. Le nouvel article 79§4 précise davantage le type de preuve que doit apporter la CCBOAC pour obtenir une confiscation de biens.

37. La Commission de Venise déplore que la version révisée du projet de loi n'apporte aucune modification aux modalités de l'application de la présomption légale par le juge de manière à éviter tout motif d'incompatibilité avec les normes relatives aux droits de l'homme lorsqu'il examine s'il y a lieu de prononcer une ordonnance d'injonction ou d'ordonner la confiscation proprement dite de biens (voir l'article 79§5 et l'avis intérimaire, paragraphes 74-76).

H. Le rôle du ministère public dans la procédure de confiscation

38. À la suite des préoccupations exprimées par la Commission de Venise au sujet du rôle joué par le ministère public dans la procédure de confiscation civile (voir l'avis intérimaire, paragraphes 80-86), la version révisée du projet de loi a supprimé la possibilité donnée au ministère public de prendre part à la procédure (nouvel article 79) et d'approuver un règlement amiable (nouvel article 80).

I. Gestion des biens saisis et confisqués

39. Dans son avis intérimaire, la Commission de Venise se félicitait de l'intention manifestée par les autorités bulgares de prévoir la création d'un fonds spécial alimenté par le dépôt des biens saisis et confisqués, destiné à encourager le développement des petites et moyennes entreprises dans le pays (voir paragraphe 91). Elle proposait de ce fait d'intégrer dans la version révisée du projet de loi les dispositions pertinentes pour la mise en place d'un fonds de saisie et de confiscation des biens, ainsi que des structures adaptées au contrôle et à la vérification de l'administration des biens (voir les paragraphes 92-94).

40. La version révisée du projet de loi prévoit désormais deux régimes distincts de gestion des biens saisis et confisqués. En vertu de l'article 81, « *la personne qui fait l'objet de l'enquête ou détient le bien au moment où l'injonction est ordonnée conserve la gestion et l'usage* » (souligné par nos soins) du bien sur lequel porte l'injonction. Ce principe souffre toutefois plusieurs exceptions : la CCBOAC peut « *décider de gérer elle-même le bien* » concerné par l'injonction (article 83) et de mettre en vente les biens meubles périssables ou susceptibles de connaître une forte dépréciation (article 84§1). L'article 87 prévoit un régime spécial pour l'administration des biens meubles qui présentent une valeur historique, scientifique, artistique ou numismatique, ainsi que pour les métaux précieux, les pierres précieuses ou les objets d'art.

41. La Commission de Venise ne juge pas pertinent de permettre à la personne qui fait l'objet de l'enquête de conserver « l'usage » du bien saisi. Lui laisser l'usage du bien avant le prononcé d'une ordonnance judiciaire ou la confiscation peut en effet entraîner une diminution de sa valeur et ôter à ce système sa légitimité aux yeux du public. S'il est vrai que son usage provisoire est parfois inévitable, l'objet et la durée de cet usage doivent être soumis à des contrôles rigoureux.

42. L'article 86§1 impose à la CCBOAC d'ouvrir un compte bancaire « *au nom de la personne qui fait l'objet de l'enquête* », sur lequel sera déposée l'intégralité du produit de la vente des biens meubles et des devises saisies. Il serait judicieux de désigner un fiduciaire chargé de gérer le produit de cette vente.

43. Pour les biens obtenus par l'exercice d'activités criminelles et effectivement confisqués, le projet de loi prévoit la création du Conseil interministériel de gestion des biens confisqués (ci-après « le Conseil ») et du Fonds de gestion des produits de biens obtenus par l'exercice

d'activités criminelles et confisqués (« le Fonds »). Le Conseil, qui se compose de représentants de tous les ministères concernés, est présidé par le vice-ministre des Finances (article 89§3). Il décide à la majorité simple et propose au « *Conseil des ministres de mettre en gestion les biens confisqués [...], de les affecter à des fins humanitaires ou de les mettre en vente* ». Le bien désigné pour être mis en vente est liquidé « *par un agent public chargé de l'exécution de la loi, désigné par le ministre des Finances* » (article 92§1).

44. À l'issue de cette liquidation, tous les biens saisis et confisqués alimentent le nouveau Fonds prévu (article 94), qui sera créé sous la forme d'une « *unité budgétaire de second rang au sein du ministère des Finances* » (article 93§2).

45. La version révisée du projet de loi précise désormais comment seront dépensées les ressources financières du Fonds. La Commission de Venise observe à cet égard que le projet de loi révisé ne mentionne pas le développement des petites et moyennes entreprises évoqué par les autorités bulgares (voir l'avis intérimaire, paragraphe 91).

46. L'article 95 indique que les ressources financières du Fonds sont consacrées :

« *a) à la prise en charge des frais de gestion des biens gagés et des autres dépenses occasionnées par l'application de la présente loi ;*

b) au versement des indemnités accordées selon les modalités et la procédure définie par la loi relative à la responsabilité de l'État et des communes en cas de préjudice ;

c) au versement de l'indemnité accordée par les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme suite à des requêtes introduites à l'encontre d'actes illicites commis à l'occasion de l'application de la loi ».

47. Il y a lieu de se féliciter que le produit des biens confisqués soit affecté sous forme de contribution à l'application de la loi, dans la mesure où ce choix peut assurer l'autonomie financière d'un programme de confiscation. Il présente par ailleurs une dimension symbolique dans la lutte contre la criminalité et la corruption, puisque les délinquants voient le fruit de leurs activités criminelles utilisé contre eux.

48. Il importe, parallèlement, que les autorités bulgares veillent à ce que le montant des fonds alloués par le budget national ordinaire soit suffisant pour permettre au régime de confiscation de fonctionner efficacement. C'est d'autant plus indispensable que les revenus tirés des saisies et les dépenses occasionnées par les affaires peuvent n'être pas synchronisés, ce qui entraînera une alternance de périodes pendant lesquelles ce mécanisme sera privé de ressources, suivies d'un afflux de moyens supérieurs aux besoins immédiats.

49. D'autre part, le fait d'allouer des ressources au Fonds pour faire face aux obligations habituelles de l'État, comme le versement d'une indemnité accordée dans le cadre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, n'est pas satisfaisant. La Commission de Venise estime que ces dépenses devraient être couvertes par le budget national ordinaire.

I. Conclusion

50. La Commission de Venise est consciente des mesures prises par les autorités bulgares pour tenir compte de ses préoccupations et recommandations. La version révisée du projet de loi remédie à plusieurs sources d'inquiétude principales déjà soulignées par la Commission de Venise. Le texte prévoit désormais des garanties suffisantes pour la protection des droits des tiers, mentionne le droit de faire appel à un avocat au cours de l'enquête menée par les autorités de la CCBOAC et précise davantage le niveau de la preuve exigée de cette instance et de ses autorités pour pouvoir engager une action en confiscation. La version révisée du projet de loi a également supprimé la possibilité donnée au ministère public de prendre une part active à la procédure de confiscation.

51. La Commission de Venise observe cependant le changement d'optique brusque et radical qui a été opéré, c'est-à-dire l'exclusion complète des biens acquis de manière illicite – à l'exception des biens obtenus grâce à l'exercice d'activités criminelles – du champ d'application de la loi. Cela équivaut concrètement à restreindre fortement la notion de confiscation civile, dans la mesure où seuls les biens qui proviennent d'activités criminelles sont désormais concernés.

52. Un certain nombre de points continuent à poser problème. Les recommandations suivantes restent par conséquent d'actualité :

- étendre le champ d'application de la version révisée du projet de loi ;
- favoriser la modification de l'article 81§2 de la Constitution bulgare, en vue de mettre en place l'obligation de l'élection du vice-président et des deux membres de la CCBOAC à la majorité qualifiée (des deux tiers) ;
- faire obligation à la CCBOAC d'obtenir une ordonnance judiciaire pour demander certains documents et informations aux personnes qui font l'objet d'une enquête menée par ses services ;
- remplacer le terme « un juge » employé à l'article 32§2 par la mention précise d'une juridiction compétente ;
- préciser les garanties procédurales prévues dans la version révisée du projet de loi, notamment le niveau de la preuve exigée de la CCBOAC et de ses autorités, ainsi que l'obligation faite au juge d'apprécier soigneusement et objectivement les éléments de preuve fournis ;
- prendre des mesures adéquates de contrôle du but et de la durée de l'usage du bien saisi ;
- modifier les dispositions relatives à la gestion des biens saisis.

53. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités bulgares pour toute assistance complémentaire en la matière.