



HAL
open science

Usages et force instituante de la lutte anticorruption en Bulgarie : l'affaire Toplofikacija.

Nadège Ragaru

► **To cite this version:**

Nadège Ragaru. Usages et force instituante de la lutte anticorruption en Bulgarie : l'affaire Toplofikacija.. *Droit et Société: Revue internationale de théorie du droit et de sociologie juridique*, 2009, 72 (2) (72), p.303-323. 10.3917/drs.072.0303 . halshs-00682644

HAL Id: halshs-00682644

<https://shs.hal.science/halshs-00682644>

Submitted on 26 Mar 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**Usages et force instituante de la lutte anticorruption en Bulgarie :
l'affaire *Toplofikacija*
Nadège Ragaru¹**

A l'été 2006, les pouvoirs publics bulgares sont dans l'incertitude quant à la date d'adhésion de leur pays à l'Union européenne (UE). La Commission européenne avait annoncé une décision pour le mois de mai 2006. En lieu et place, elle a dressé un bilan sévère de la politique bulgare en matière de lutte contre la corruption et de réforme de la justice². Une nouvelle évaluation doit être publiée en septembre 2006 : à défaut de démontrer leur capacité à restructurer l'institution judiciaire et à traduire en condamnations pénales le dévoilement de pratiques corrompues, les dirigeants bulgares risquent de voir l'accession à l'UE reportée d'une année - une sanction redoutée par le gouvernement de coalition que dirige le socialiste Sergej Stanišev. C'est précisément pendant cet été 2006 qu'éclate un scandale autour de la société de chauffage de Sofia, *Toplofikacija*, une entreprise publique dans laquelle la municipalité détient 58% des parts et l'Etat, 42%³. Son directeur, Valentin Dimitrov, est soupçonné, entre autres, d'avoir surfacturé à la compagnie des livraisons d'équipements par des sous-traitants privés en échange de commissions placées sur des comptes à l'étranger. Plusieurs chefs d'inculpation pèsent sur lui : non respect des règles de change, fraude fiscale, détournements de fonds et blanchiment d'argent.

Très vite, *Toplofikacija* s'impose comme l'un des principaux feuilletons médiatiques de 2006-2007, ponctué par les décisions et déclarations des élites gouvernementales et des professionnels de la justice. Sur le plan extérieur, ce scandale offre aux pouvoirs publics une opportunité de démontrer leur engagement à réprimer la corruption, y compris lorsque celle-ci implique des membres de la haute administration et de la classe politique. Sur le plan interne, la révélation de l'écart entre règles juridiques, idéal normatif et pratiques administratives rencontre les attentes des électeurs en matière d'assainissement de la vie publique. Mais alors qu'elle devait fournir aux institutions européennes les preuves d'une répression accrue des atteintes à la probité publique, *Toplofikacija* se transforme, au printemps 2007, en une affaire où viennent se cristalliser, se redéployer, voire se dénouer, une pluralité de conflits entre élites dirigeantes. Une succession de révélations croisées met alors à jour l'existence de collusions entre mondes politique et économique. Trois ministres, deux vice-ministres, le directeur du Service national d'instruction (SNI), trois magistrats et un procureur y perdront finalement leur poste. Quant au principal inculpé, V. Dimitrov, il a été condamné, en première instance, le 30 mai 2008 à cinq ans de prison...pour non déclaration à la Banque centrale, au titre de l'établissement de la balance des paiements, de 18 millions d'euros de transactions financières réalisées à l'étranger⁴.

Par la valeur-test que les autorités bulgares et les responsables européens ont décidé de lui attribuer, *Toplofikacija* fournit un site d'observation fructueux des conditions de mise sur agenda d'opérations de lutte anti-corruption, de leurs déploiements et réceptions publiques, ainsi que de l'effet des divulgations sur les pratiques politiques, judiciaires et entrepreneuriales. Après avoir restitué les principales étapes de l'affaire, nous examinerons les manières dont elle a été interprétée et investie par certains membres de l'élite politique et judiciaire. Cette analyse nous amènera, dans un troisième temps, à revenir sur les imbrications entre dynamiques locales et européennes dans les poursuites

¹ Une version éditée de ce texte a été publiée dans « Usages et force instituante de la lutte anticorruption en Bulgarie : l'affaire *Toplofikacija* », *Droit et société*, 72, été 2009, p.303-323.

² Selon les termes du rapport, « la Bulgarie doit donner des preuves claires de résultats dans la lutte contre la corruption, en termes d'investigations et de procédures judiciaires. Elle doit également continuer à réformer la justice, en particulier à renforcer sa transparence, son efficacité et son impartialité ». European Commission, *Key Findings of the May 2006 Monitoring Reports on Bulgaria and Romania*, Bruxelles, 16.05.2006, p.1.

³ *Toplofikacija* représente alors la troisième plus grande entreprise énergétique de Bulgarie et emploie 2 600 salariés ; elle fournit quelque 500 000 foyers sofiotes, soit environ 900 000 clients. Son chiffre d'affaires annuel est estimé à 244 millions d'euros.

⁴ Un second acte d'accusation a été déposé par le Parquet en avril 2008, cette fois-ci pour fraude fiscale et blanchiment d'argent, laissant augurer de la tenue d'un nouveau procès.

judiciaires en Bulgarie et à nous interroger sur la « force instituante » des opérations anti-corruption⁵, particulièrement en matière de perceptions et mobilisations du droit par les entrepreneurs et les magistrats.

Ce faisant, l'argumentation se démarquera d'une lecture strictement manipulatoire des campagnes anti-corruption pour souligner la manière dont celles-ci viennent s'inscrire et participer des recompositions en cours dans les discours et répertoires d'action politiques, économiques ou juridiques. Leur existence est souvent le reflet des rivalités destinées à orienter ces transformations. A travers elles, des acteurs sociaux construisent un profil professionnel, une condition d'éligibilité. Ils cherchent à consolider des positions institutionnelles et à valoriser des savoir-faire. Dans le même temps, une fois lancée, chaque affaire acquiert une dynamique propre, portée par les représentations que les protagonistes ont des « coups » joués contre eux, leur accès, plus ou moins segmenté, à l'information et les effets - partiellement non anticipés - de réfraction, dans l'espace public, des dénonciations concurrentes.

L'approche retenue rompra également avec une lecture de l'intégration européenne en termes de « pressions aux changements » et de « résistances » pour inviter à examiner les sollicitations des référents européens par les entrepreneurs politiques et les professionnels de la justice bulgares. L'idée d'une bipartition des milieux élitaires locaux (promoteurs vs. opposants aux réformes), couplée à une présentation des acteurs extérieurs comme des exportateurs de « bonnes pratiques » confrontés à des récepteurs plus ou moins zélés, a acquis une certaine respectabilité dans les travaux sur l'europanisation de l'Europe centrale et orientale. Le cas de la Bulgarie donne plutôt à voir une situation dans laquelle le détour par l'international dessine, simultanément, une carte des contraintes et des opportunités. L'enjeu principal porte sur la sélection et les interprétations locales des injonctions européennes.

I - Du « scandale » à « l'affaire » : l'intrigue et ses acteurs

Trois phases marquent le glissement progressif de *Toplofikacija* depuis le simple audit financier d'une entreprise publique vers un « scandale » (mettant en jeu la révélation de pratiques illicites et leur large réprobation publique), puis une « affaire » composée d'une mosaïque d'accusations et de contre-accusations à la faveur desquelles se redistribuent lignes de partage et solidarités dans les milieux politiques et judiciaires⁶.

A - Printemps 2006 : l'audit d'une entreprise publique dans un secteur ouvert à la concurrence

En vue de son adhésion à l'UE, la Bulgarie a accepté d'ouvrir son secteur énergétique à la concurrence et entamé la restructuration de ses entreprises publiques. En 2003, *Toplofikacija-Sofia*, qui jouit alors d'un monopole sur la fourniture du chauffage aux habitants de la capitale, a obtenu un prêt de la BERD pour financer la modernisation de certains équipements. Mais la firme connaît une situation financière structurellement déficitaire : le taux de recouvrement des factures impayées reste faible et les cours mondiaux du gaz ne cessent d'augmenter. Au printemps 2006, *Toplofikacija* doit plus de 150 millions de leva à *Bulgargaz*, le monopole bulgare du gaz. A cette même date, ses deux autorités de tutelle⁷ décident de soumettre la société à un audit : le ministre de l'Economie et de

⁵ L'expression est empruntée à Damien de Blic et Cyril Lemieux qui l'appliquent aux scandales. Voir Damien de Blic et Cyril Merieux, « Le scandale comme épreuve », *Politix*, 71, 2005, p.9-39 (esp. p.11-14).

⁶ Les notions de « scandale » et d'« affaire » sont ici utilisées dans le sens que leur donnent Elizabeth Claverie, Damien de Blic et Cyril Merieux. Voir Elizabeth Claverie, « La naissance d'une forme politique : l'affaire du chevalier de la Bare », in : Philippe Roussin (dir.), *Critique et affaire de blasphème à l'époque des Lumières*, Paris : Honoré Champion, 1998, p.129-184 ; Damien de Blic et Cyril Merieux, « Le scandale comme épreuve », *op. cit.*.

⁷ En l'occurrence le ministre de l'Economie et de l'Energie, le socialiste Rumen Ovčarov, et le maire de Sofia, Bojko Borisov (GERB, droite).

l'Energie souhaite permettre à *Bulgargaz* de recouvrir une partie de ses créances ; à plus lointaine échéance, le gouvernement n'exclut pas une privatisation.

L'inspection révèle, en avril 2006, que le directeur de l'entreprise a réalisé des travaux somptuaires dans son bureau, fait assumer des dépenses personnelles par la société et qu'il mène un train de vie sans commune mesure avec ses revenus déclarés⁸. Limogé, il est laissé en liberté. Mais la Procuration, saisie par le ministre de l'Intérieur, R. Petkov (PSB⁹), ouvre une enquête. Des renseignements fournis par la police financière autrichienne au titre de la coopération bilatérale anti-blanchiment révèlent alors que V. Dimitrov possède un compte bancaire en Autriche crédité de 1,64 millions d'euros, sur lequel au moins sept sociétés *offshore* ont effectué des versements. D'autres comptes ont été ouverts au nom de sa mère (âgée de 84 ans), actionnaire d'une société immobilière, *Bansko Properties*, dont le co-actionnaire est l'homme d'affaires, Krasimir Georgiev, un ancien officier, influent dans le secteur énergétique. L'enquête suggère que le patron de *Toplofikacija* aurait touché des commissions sur des contrats signés sans appels d'offres. Le 4 juillet 2006, V. Dimitrov est interpellé et placé en détention provisoire.

En l'espace de quelques semaines, cette banale inspection financière se mue en une procédure judiciaire très médiatisée. Depuis le début des années 1990, la presse, la rumeur publique ne cessent de dénoncer la prédation des actifs publics et les stratégies de captation de rentes de responsables administratifs, politiques et entrepreneuriaux¹⁰. On évoque volontiers les milliards de leva « volés » par d'anciens membres de la *nomenklatura*, qui auraient placé leurs avoirs à Vienne, plaque tournante du blanchiment d'argent bulgare. Ou encore ces « millionnaires du crédit » enrichis par des prêts jamais remboursés. Mais jusqu'alors, aucune investigation concernant des responsables administratifs ou politiques de haut rang n'a abouti¹¹. Manque de preuve, erreurs de procédure, enquêtes (indûment) interrompues ? En juillet 2006, pour la première fois, les caméras sont là : elles filment le coffre fort dans lequel a été découvert plus d'un million d'euros. Le crime a désormais un nom et un visage. Dans l'opinion, une corrélation est par ailleurs rapidement établie entre les hausses tarifaires imposées par *Toplofikacija* et les détournements de fonds opérés. Comme l'explique un porte-parole de la Procuration, « il s'agit d'une des plus grosses compagnies de Bulgarie. Avec son comportement, elle affecte chaque famille à Sofia, car les énormes factures de chauffage vident les poches de chaque résident »¹². L'indignation est unanime, tout comme l'espoir que, cette fois-ci au moins, des « puissants » seront sanctionnés pour les transgressions de la loi et de la morale publique.

B - Été/automne 2006 : montrer la détermination des pouvoirs publics face à la corruption

Début août 2006, le directeur du Service national d'instruction (SNI), Angel Aleksandrov, révèle que l'inculpé a pu s'entretenir avec des représentants de sociétés *offshore* auxquelles il serait lié (au risque de faire disparaître des preuves), que ses actifs en Bulgarie n'ont pas été gelés et que sa mère a récemment effectué d'importants retraits bancaires¹³. A. Aleksandrov dénonce l'inefficacité de la police et du ministère public, ainsi que les protections dont certains criminels en col blanc jouiraient. La réplique du Procureur général ne se fait pas attendre : le magistrat qui supervisait

⁸ Matthew Brunwasser, « In Bulgaria, a Fleeced Public is Left in Cold. Sofia Heating Director Padded his Nest », *New York Times*, 27.07.2006.

⁹ Parti socialiste bulgare.

¹⁰ Sur l'économie politique du post-communisme, cf. Venelin Ganey, *Preying on the State : The Transformation of Bulgaria after 1989*, Ithaca : Cornell University Press, 2007; Nadège Ragaru, « *Multigroup* : une trajectoire entrepreneuriale dans la construction du capitalisme bulgare », in : Gilles Favarel-Garrigues et Jean-Louis Briquet (dir.), *Milieux criminels et pouvoir politique. Les ressorts illicites de l'Etat*, Paris : Karthala & CERI, 2008, p.149-186.

¹¹ En Bulgarie, les cas de corruption et, plus encore, de blanchiment d'argent ne couvrent qu'une partie infime des affaires mises en jugement. Encore s'agit-il surtout de « petite corruption ». Début 2007, la Procuration a adopté une nouvelle définition de la corruption, officiellement plus conforme aux standards internationaux, qui a sensiblement réduit le champ des infractions relevant de la corruption.

¹² Cité dans M. Brunwasser, op. cit.

¹³ « Valentin Dimitrov aurait fermé des comptes bancaires depuis sa prison », *Mediapool.bg*, 9.08.2006.

l'affaire se voit ôter le dossier ; il est remplacé par deux procureurs, dont le jeune Božidar Džambazov, de la Procuration municipale de Sofia, qui va progressivement s'imposer comme un acteur central dans l'enquête et sa gestion médiatique.

Car *Toplofikacija* intervient à point nommé. Fin septembre 2006, la Bulgarie a obtenu un *satisfecit* de la Commission européenne, qui a recommandé son admission dans l'UE au 1^{er} janvier 2007, mais a réaffirmé que des clauses de sauvegarde pourraient être adoptées, notamment dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, si aucune avancée n'était enregistrée. La Bulgarie doit « conduire et rendre compte d'investigations non partisans, professionnelles dans les allégations de grande corruption » et « rendre compte des inspections internes d'institutions publiques et sur la publication du patrimoine des responsables de haut rang »¹⁴. Dans ce contexte, le ministère de l'Intérieur et le Procureur général décident de faire de *Toplofikacija* un cas exemplaire.

De fait, jamais la Procuration n'avait autant soigné sa stratégie de communication. Les avancées de l'investigation sont suivies par la télévision, la radio et la presse au jour le jour. Une série de « rebondissements » vient construire le spectacle de la justice en acte : fin décembre, la presse est ainsi informée que la Procuration a saisi une lettre adressée à son avocat par V. Dimitrov dans laquelle il sollicitait l'intercession de « R. Ovč. » - les initiales du puissant ministre de l'Economie et de l'Energie, Rumen Ovčarov¹⁵. Cette mention entraîne un déplacement de l'attention publique depuis la gestion frauduleuse d'actifs publics vers le thème, sensible, des connivences entre élites politiques et monde de l'entreprise. Les interrogations sur le rôle de R. Ovčarov sont d'autant plus vives que Krasimir Georgiev (co-actionnaire de *Bansko Properties*), qui sera mis en examen pour blanchiment d'argent en mai 2007, est réputé proche du ministre qu'il connaît depuis le lycée. Toutefois, c'est seulement au printemps 2007 que s'accélère la requalification de *Toplofikacija* en « affaire ».

C - Printemps 2007 : le temps des dévoilements croisés et des palimpsestes conflictuels

A l'automne 2006, la Procuration avait demandé au ministère de l'Intérieur de mettre sur écoute K. Georgiev. Sont ainsi saisies des conversations au cours desquelles l'une des magistrates-enquêtrices du Service national d'instruction (SNI) divulgue des informations confidentielles sur la procédure. Alerté par le ministère public, le chef du SNI demande au Conseil supérieur de la Justice (CSJ), la plus haute instance du pouvoir judiciaire en Bulgarie, de licencier la magistrate à titre disciplinaire. Chose faite le 25 avril 2007. Mais le lendemain, cette dernière accuse publiquement le chef de l'Instruction d'avoir cherché à obtenir, à travers elle, des « faveurs » de la vice-ministre de l'Economie, la socialiste Kornelia Ninova : une licence d'importation pour une firme turque spécialisée dans les machines à sous, des avantages pour des sociétés de distribution de cigarettes travaillant avec le monopole public, *Bulgartabak*, et des autorisations d'exportation de produits agricoles depuis la Réserve d'Etat, sous sa tutelle¹⁶. Ces allégations mettent indirectement en cause le Mouvement des droits et libertés (MDL, représentant les intérêts de la minorité turque), membre de la coalition gouvernementale, à travers des firmes privées réputées avoir financé ses campagnes électorales. Nommé en 2004 à la tête du Service national d'instruction, A. Aleksandrov est également considéré comme un protégé d'Ahmed Dogan, le leader du MDL. L'attaque contre le directeur de l'Instruction est dès lors interprétée, dans les media, comme un effet collatéral de la lutte d'intérêts entre patrons liés au PSB et au MDL.

A nouvel échange de « coups », nouvelle montée en puissance des controverses : le patron du SNI réplique en dénonçant les pressions économiques et physiques que le ministre de l'Economie auraient exercées sur lui afin qu'il renonce aux poursuites engagées contre K. Georgiev¹⁷. Le ministre dément vigoureusement et s'élève contre les manœuvres supposées de représentants de l'ancienne

¹⁴ Communication from the Commission, *Monitoring report on the state of preparedness for EU membership of Bulgaria and Romania*, Bruxelles, 26.9.2006, p. 11.

¹⁵ « La lettre à 'R.Ovč' attise l'affaire Toplofikacija », *Dnevnik*, 26.12.2006.

¹⁶ « Le juge d'instruction N°1 accusé de faire du lobbying pour le jeu et des caisses noires », *Sega*, 27.04.2007.

¹⁷ « Ovčarov m'a menacé à cause du chef de 'Frontier' », *Dnevnik*, 3.05.2007.

police politique liés au Parti socialiste, désireux de protéger leurs intérêts économiques¹⁸. Cette fois-ci, *Toplofikacija* semble devoir prendre la forme d'un règlement de comptes entre fractions concurrentes au sein du PSB. Mais la ronde des attaques et contre-attaques ne s'arrête pas là. Le lendemain, Hristo Lačev, le directeur de *Bulgartabak*, fait savoir que le chef du SNI aurait rassemblé sur lui des informations compromettantes en vue d'obtenir sa démission ; il aurait aussi tenté de lui extorquer des fonds pour alimenter les « caisses noires » de partis politiques (comprendre : du MDL). Il n'en fallait pas moins pour réveiller la polémique sur l'avenir du cigarettier public. Depuis plusieurs années, le MDL s'oppose à la mise en vente de *Bulgartabak*, officiellement pour défendre les producteurs de tabac (une frange importante de son électorat). Certains observateurs y voient surtout le désir de maintenir un *statu quo* favorable à des cadres et des entreprises de distribution de cigarettes gravitant autour du MDL. Les dirigeants du parti protestent, eux, contre les tentatives de privatisation sauvages auxquelles le ministre de l'Economie serait associé. Faut-il y voir un affrontement entre les milieux économiques loyaux envers R. Ovčarov et ceux proches d'Ahmed Dogan, le leader du MDL ?

Devant le risque qu'une telle succession de révélations publiques ne ternisse l'image de la Bulgarie - au moment où les experts de la Commission européenne sont en visite dans le pays pour préparer le rapport de suivi du 27 juin 2007 -, le ministre de l'Intérieur et le Procureur général adressent une lettre ouverte au Commissaire européen en charge de la Justice et des Affaires intérieures, Franco Frattini, demandant l'assistance d'un expert étranger. Dépêchés à Bruxelles le 14 mai, le ministre de l'Intérieur et le Procureur général tentent de défendre une initiative inédite et de rassurer leurs interlocuteurs. Les représentants de la Commission se contentent d'affirmer qu'ils suivront l'enquête avec intérêt et tiendront compte de ses résultats dans leur rapport¹⁹.

Par-delà l'enjeu européen, deux considérations conduisent le Premier ministre, Sergej Stanišev, à intervenir : premièrement, les risques d'une implosion de la coalition gouvernementale ; deuxièmement, l'approche des élections européennes du 20 mai, un test de confiance pour le gouvernement un an et demi après sa formation. Le Premier ministre met en congé le chef de l'Instruction et le ministre de l'Economie, avant qu'ils ne soient « démissionnés » début juin. Deux vice-ministres sont licenciés - la socialiste, K. Ninova et le vice-ministre MDL en charge des Catastrophes naturelles, Deljan Peevski, directeur de la Réserve d'Etat (pour le blé). Enfin, le ministre de la Justice, Georgi Petkanov (MNS II)²⁰, quittera son ministère le 30 mai, officiellement pour raisons personnelles. En aval, plusieurs mesures contribuent à faire retomber la tension. Chargée d'enquêter sur les allégations d'infractions commises par le chef de l'Instruction et le ministre de l'Economie, la Procuration conclut à l'absence d'indices permettant l'ouverture de poursuites judiciaires. *Bulgartabak* fait l'objet d'un audit de l'Agence de renseignement économique (ARE) et d'une enquête de la Procuration : cette dernière met à jour plus de 300 contrats irréguliers signés avec des firmes de distribution de cigarettes, des agences de publicité et des compagnies de location de voitures²¹. Entre-temps, le principal inculpé dans l'affaire *Toplofikacija*, V. Dimitrov, a été libéré le 1er juin 2007. Son procès sera reporté jusqu'en mai 2008 pour des raisons de procédure.

Cette brève reconstitution événementielle suggère que deux catégories d'acteurs, en particulier, ont joué un rôle-pivot dans le lancement de l'opération anti-corruption et dans la forme particulière qu'elle a revêtue par la suite, les professionnels de la justice et les élites politiques.

¹⁸ « Je n'ai pas l'intention de donner ma démission, ni de prendre un congé », *Dnevnik*, 4.05.2007.

¹⁹ « L'enquête sur le méga-scandale est un 'test' pour les pouvoirs bulgares », *Mediapool.bg*, 15.05.2007. Dans son rapport de suivi de février 2008, la Commission européenne a évoqué dix procédures judiciaires suivies avec une attention particulière (dont la presse bulgare a fourni la liste, qui comprenait *Toplofikacija*). Voir *Rapport intérimaire de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les progrès réalisés par la Bulgarie au titre du mécanisme de coopération et de vérification*, Bruxelles, 14.2.2008, p.8 (note 15) ; Pavlina Želeva, « Les euroexperts ont choisi les affaires importantes contre la mafia », *Dnevnik*, 4.02.2008.

²⁰ Mouvement national Siméon II (centre-droit).

²¹ « Bulgartabak aurait conclu plus de trois cents contrats irréguliers », *Mediapool.bg*, 18.05.2007.

Essayons maintenant de mieux cerner leurs déchiffres des enjeux et, corrélativement, leurs modes d'investissements concurrentiels dans l'affaire²².

II - Investissements politiques et judiciaires dans l'affaire *Toplofikacija*

Responsables politiques et magistrats se retrouvent rapidement au premier plan du traitement médiatique, politique et judiciaire de *Toplofikacija*. Ils y sont à la fois acteurs et commentateurs dans des jeux de rôles polyvalents, changeants aussi, oscillant entre postures dénonciatrices et victimaires. Aux magistrats, la nouvelle procédure permet de valoriser une certaine vision des réformes à mener dans la justice, ainsi que de consolider des parcours professionnels. Dans les élites politiques, les entreprises de valorisation institutionnelle et individuelle se conjuguent avec la mobilisation de discours de scandalisation de la corruption vus comme électoralement porteurs. La reconfiguration du « scandale » en « affaire » s'accompagne cependant d'une perte de lisibilité des événements et d'une grande volatilité des soutiens, qui interdisent d'analyser les décisions des acteurs en termes exclusivement stratégiques.

A - Au cœur de la réforme judiciaire : une chance de réhabilitation pour la Procuration ?

Toplofikacija intervient alors que la Bulgarie est engagée dans un processus long et conflictuel de refonte de l'appareil judiciaire qui met en jeu les rapports entre la justice et le pouvoir politique, d'une part ; entre le ministère public, le Siège et le Service national d'instruction, d'autre part. Après la chute du communisme, les premières réformes ont consacré l'indépendance de la justice : les anciennes élites communistes - au pouvoir lors de l'adoption de la Constitution du 12 juillet 1991 - y voyaient le moyen d'éviter que l'élection future d'une majorité anti-communiste n'entraîne des licenciements massifs²³. Il a fallu attendre l'alternance de 1997, la formulation de l'agenda européen de la Bulgarie et l'afflux de « prescripteurs de normes » internationaux²⁴ pour que soit entamée une réflexion sur l'organisation et l'efficacité de l'appareil judiciaire. Se dessinent alors plusieurs dilemmes durables, qui concernent la recherche d'un équilibre entre indépendance et responsabilité des magistrats ; l'articulation entre Procuration, juges et juges d'instruction (et, depuis peu, la police judiciaire) ; la répartition des tâches entre le ministère de la Justice (dont le rôle se limite essentiellement à la rédaction des textes de loi) et le Conseil supérieur de justice (CSJ), en charge de la préparation et de l'exécution du budget, de la politique des cadres et du contrôle/sanction des magistrats.

Au moment de l'arrestation de V. Dimitrov, plusieurs réformes majeures viennent d'être adoptées ou sont en discussion au Parlement. Un amendement du Code de procédure pénale, entré en vigueur en avril 2006, a bouleversé l'organisation de l'instruction au détriment du Service national d'instruction (SNI). Une réforme constitutionnelle a renforcé le rôle du Conseil supérieur de la justice, transformé en organe permanent. La préparation d'une Loi sur le pouvoir judiciaire divise les branches de la justice, les organisations professionnelles et le barreau²⁵. Enfin, la nomination en février 2006 de Boris Velčev, ancien conseiller du président de la République, à la tête de la Procuration a suscité des attentes partagées dans la justice et la société. On ne saurait dès lors s'étonner que le ministère public et, à un moindre degré, le Service national d'instruction prennent une part très active à la mise en intrigue de *Toplofikacija*.

²² Nous avons renoncé à aborder, dans le cadre de cet article, une autre catégorie d'acteurs influente, les agents du renseignement.

²³ Thierry Delpuech et al., *Réformes de la justice et modernisation des pratiques économiques dans l'Europe post-communiste - Bulgarie, Roumanie*, Rapport de recherche, Cachan, décembre 2006.

²⁴ Parmi ces « prescripteurs de normes » figurent le Conseil de l'Europe, la Commission de Venise, la Commission européenne, des Etats européens (dans le cadre des « jumelages »), mais aussi USAID, l'*American Bar Association* et le CEELI.

²⁵ La nouvelle Loi sur le pouvoir judiciaire a été adoptée en juillet 2007.

La Procuration jouit en Bulgarie d'une réputation ambivalente, en partie héritée de l'époque communiste. Entre 1998 et 2001, les réformes de la justice se sont donné pour objectif de réduire ses pouvoirs au profit du Siège. Dans le corps des procureurs, le désir est dès lors vif de rétablir le crédit de leur institution en démontrant qu'elle est la seule en mesure de combattre ce qui est présenté, dans tous les rapports internationaux, comme les deux fléaux de la Bulgarie, la corruption et la criminalité organisée. Dès son entrée en fonction, B. Velčev ordonne un audit qui révèle des enquêtes prématurément closes, la fréquence des dépassements du délai de prescription - des pratiques pouvant suggérer l'existence d'irrégularités²⁶. Deux hauts responsables sont limogés, plusieurs procureurs font l'objet de sanctions administratives et de poursuites judiciaires pour corruption²⁷.

La gestion publique de *Toplofikacija* s'inscrit dans cette politique de reconquête et repose sur une double analyse : premièrement, pour regagner légitimité et influence, la Procuration doit rompre avec une tradition du secret. Il faut parler aux media et, pour ce faire, promouvoir de nouvelles figures télévisuelles, non compromises. Trentenaire, très à l'aise devant les caméras, Božidar Džambazov fournit le candidat idéal, lui qui jouit d'une réputation d'intégrité et de fermeté. En l'espace de quelques mois, celui que l'on surnomme « le procureur » (*prokurorāt*) se forgera une image de « Chevalier blanc » de la lutte anti-corruption²⁸, très populaire dans l'opinion. Deuxièmement, il convient de réorganiser la Procuration, notamment en ciblant l'examen des crimes graves. En novembre 2006, deux services spécialisés dans la corruption et la criminalité organisée (*spetszvena*) sont ouverts auprès de la Procuration de la ville de Sofia et de la Procuration de district de Sofia. Une dizaine d'« hommes en noir » leur sont assignés, dont B. Džambazov²⁹. Le Procureur général fait le pari que *Toplofikacija* illustrera le succès du nouveau dispositif et lui permettra d'en obtenir la généralisation dans le cadre de la réorganisation du pouvoir judiciaire³⁰.

Enfin, les interventions publiques sur *Toplofikacija* fournissent, tant à B. Džambazov qu'à B. Velčev (discret les premiers mois, mais très présent à partir du moment où l'affaire prend une tournure politique) de mettre en avant leur définition d'une justice efficace. Ainsi que l'explique le procureur Džambazov, « je sais qu'il y a en ce moment une niche, j'ai pris conscience que les gens m'écoutaient, alors quand ils [les journalistes] me posent des questions, j'essaie de leur expliquer très précisément comment nous fonctionnons et de suggérer des changements importants. (...) Par exemple, le formalisme incroyable du code de procédure pénale, la manière dont il te bloque, dont les accusés sont beaucoup trop protégés par la loi. Tu ne peux jamais rien faire car tu dois leur permettre de consulter les pièces du dossier avant qu'il ne soit complet et alors, évidemment, ils trouvent des angles de contre-attaque et ils peuvent chercher à maquiller des preuves »³¹. Dans le discours de B. Velčev, l'accent est placé, tour à tour, sur le rôle-clé de la Procuration dans la phase d'instruction (*a contrario*, les défaillances des juges et de la Cour) ; sur le nécessaire renforcement du contrôle du Procureur général sur les rangs hiérarchiques inférieurs (pour mieux réprimer les illégalismes) et sur l'urgence d'une redéfinition du rôle des *sledovateli* (juges d'instruction du SNI, largement dépossédés de leurs attributions depuis avril 2006) et des *doznateli* (nouveaux membres de la police judiciaire)³². A l'arrière-plan, sont dénoncées des procédures pénales trop formelles et une preuve difficile à administrer.

²⁶ *Rapport préliminaire sur les résultats de l'audit à la Procuration suprême de cassation et à la Procuration administrative suprême*, 12.06.2006, <http://www.prb.bg/php/document.php?news=530>

²⁷ « Opération 'Procuration propre' », *Kapital*, 24, 16.06.2006.

²⁸ Pierre Lascoumes, *Corruptions*, Paris : Presses de Sciences Po, 1999, p. 9

²⁹ L'équipe est physiquement hébergée dans les locaux du Service national de l'investigation (SNI) et comprend, outre des procureurs, des magistrats-instructeurs et des policiers.

³⁰ « Un procureur de la ville se bat pour devenir chef du département expérimental de Boris Velčev », *Mediapool.bg*, 10.11.2006 ; B. Velčev défendra le bilan des *speczvena* au moment où la Procuration est critiquée pour le renvoi par les juges du premier acte d'accusation contre V. Dimitrov. « Boris Velčev : La Bulgarie n'a pas de politique pénale », *Kapital*, 37, 14.09.2007.

³¹ Entretien avec B. Džambazov, Sofia, 5 juin 2007.

³² « Velčev demande que soit résolue la question de l'Instruction », *Mediapool.bg*, 20.06.2007 ; « Boris Velčev : Je mets de hauts procureurs sur les affaires contre Valjo Toploto », *Novinar*, 14.09.2007.

Le Service national d'instruction (SNI) aborde *Toplofikacija* d'un point de vue très différent - celui d'une lutte pour sa survie. La réforme du Code de procédure pénale d'avril 2006 a confié à une police judiciaire (PJ) placée sous la responsabilité du ministère de l'Intérieur le principal rôle dans la conduite des enquêtes : près de 90% des affaires autrefois suivies par le SNI basculent vers la PJ, tandis que 200 postes de juges d'instruction (*sledovateli*) sont supprimés³³. Devant les media, le chef de l'Instruction, Angel Aleksandrov, rappelle dès lors à l'envi que la découverte du coffre fort appartenant à V. Dimitrov en Bulgarie a été le fait de *sledovateli* ; il souligne la qualité de la coopération qu'il a su tisser avec la police financière autrichienne. C'est également dans ce contexte que se comprend sa critique publique, en août 2006, des manquements du premier procureur chargé de l'affaire. De son point de vue, *Toplofikacija* illustre de manière accablante l'absurdité du nouveau partage des responsabilités entre *sledovateli* et *doznateli* : le SNI reste chargé des opérations de blanchiment d'argent commises par des Bulgares à l'étranger, mais non des investigations portant sur les conditions d'accumulation, en Bulgarie, des capitaux blanchis³⁴. En parallèle, A. Aleksandrov alerte l'opinion sur les désirs de contrôle du pouvoir judiciaire du ministère de l'Intérieur³⁵. L'issue qu'il propose concerne la création d'un nouveau Service de l'instruction, éventuellement placé sous l'autorité de la Procuration³⁶. Surtout, il suggère un déplacement des priorités en matière de réformes de la justice, depuis la phase d'investigation (*pre-trial*) vers celle des procès³⁷. En juin 2007, son éviction sera interprétée, parmi les magistrats-instructeurs, comme la résultante d'un travail de diffamation ayant pour but d'affaiblir plus encore leur institution.

La Procuration et le SNI ne sont toutefois pas les seuls à essayer, à travers *Toplofikacija*, de défendre des appartenances institutionnelles, une conception de la justice, une évolution professionnelle. Aux entrepreneurs politiques, la lutte anti-corruption fournit une grammaire politique largement partagée, répondant aux définitions morales des électeurs. Toutefois, leurs positionnements, labiles et réactifs, relèvent aussi de logiques d'affrontements et d'ajustements complexes.

B - Une compétition politique par « kompromati » interposés ?

Depuis plusieurs années, la dénonciation des pratiques corrompues constitue un argument électoral obligé. Mis sur agenda à partir de 1997-1998 avec le soutien d'organisations internationales et de fondations relayées localement par des ONG bulgares³⁸, le thème de la corruption a acquis une visibilité d'autant plus grande qu'il est entré en résonance avec les définitions du juste et de l'injuste, de la morale publique, de l'ordre social légitime, de larges segments de la société bulgare. A maints citoyens, le vocabulaire de la corruption a servi à nommer et à déplorer les modalités particulières des transformations économiques et sociales observées en Bulgarie (« pillage » de l'Etat, « perte » des valeurs, délitement des liens sociaux, monétarisation abusive des rapports humains et des définitions du statut social, etc.)³⁹. Pendant la campagne électorale de 2005, les socialistes, futurs vainqueurs du scrutin, s'étaient eux aussi engagés à poursuivre les transgressions politiques jusque dans les hautes sphères du pouvoir. On ne saurait donc s'étonner que les membres du gouvernement aient tous puisé

³³ La possibilité d'autoriser le Procureur général à confier à des juges d'instruction des enquêtes particulièrement complexes ou à forte visibilité publique était toujours en discussion mi-2008 (et considérée avec réserve par la Commission européenne).

³⁴ « L'Europe ne nous a pas aidés à faire le jour sur les meurtres commandités », *Mediapool.bg*, 13.10.2006.

³⁵ Op. cit.

³⁶ La proposition, à l'époque non retenue par le gouvernement, a été relancée au printemps 2008, dans le cadre de nouvelles propositions d'amendement du code de procédure pénale. « La Cour constitutionnelle décidera s'il est possible de déplacer l'Instruction », *Dnevnik*, 16.05.2008.

³⁷ A. Aleksandrov en veut pour preuve un rapport commandé par le SNI sur les faillites bancaires de 1996-1997, qui aurait révélé l'existence de défaillances majeures dans le déroulement des procès (clos sans sanctions pénales), plus que dans les enquêtes. *Ibid.*

³⁸ Ivan Krastev, *Shifting Obsessions. Three Essays on the Politics of Anticorruption*, Budapest : Central European University Press, 2005.

³⁹ Nadège Ragaru, « La corruption en Bulgarie : construction et usages d'un 'problème social' », in : Gilles Favarel-Garrigues (dir.), *Criminalité, police et gouvernement : trajectoires post-communistes*, Paris : L'Harmattan, 2003, p.41-82.

dans le registre anti-corruption pendant les événements de 2006-2007. En fait, c'est précisément l'investissement dans l'espace public de chaque responsable mis en cause (à travers des conférences de presse, des entretiens accordés aux media, l'organisation de « fuites ») qui a contribué à transformer *Toplofikacija* en affaire, dans laquelle les coupables d'un jour se voulaient les victimes du lendemain et où le recours à la publicité visait autant à obtenir l'approbation du public qu'à délégitimer les dénonciateurs⁴⁰. En Bulgarie, les pratiques de diffusion d'informations crédibles (mais non nécessairement exactes), connues sous le nom de *kompromat*, sont une modalité courante de gestion des différends économiques et/ou politiques. Ici, tous les *kompromati* mis en circulation ont concerné des imputations de prévarication, concussion et/ou échanges de faveurs.

Etudier les usages politiques de *Toplofikacija* ne revient toutefois pas à postuler l'existence de stratégies pré-établies, en amont des premiers dévoilements. Nous sommes plutôt en présence d'un processus éminemment interactif, où chaque intervenant a analysé les informations divulguées à la lumière d'inimitiés personnelles ou professionnelles préexistantes et des conflits joués, en parallèle, sur d'autres scènes. Dans le moment d'accélération du temps politique d'avril-mai 2007, tout s'est passé comme si les protagonistes se livraient presque systématiquement à une surinterprétation des révélations publiques postulant, derrière elles, l'existence d'intentionnalités (nuisibles) et réagissant en conséquence. L'examen des postures du ministre de l'Intérieur, du Premier ministre et du maire de Sofia, aidera à mettre en lumière ces chevauchements et interactions entre (multi)positions institutionnelles, arènes et temporalités.

En sa qualité de ministre de l'Intérieur, R. Petkov a été chargé, dès août 2005, de défendre auprès de la Commission européenne le bilan de la Bulgarie en matière de répression de la corruption et de la criminalité organisée. C'est alors souvent lui qui effectue les déplacements à Bruxelles au nom du gouvernement. L'activisme du ministre s'observe aussi sur la scène intérieure à travers la publicité donnée aux sanctions à l'encontre de policiers ayant reçu ou sollicité des pots de vin. Dans cette perspective de valorisation interne et externe, *Toplofikacija* représente une opération politiquement utile. Mais le soutien que le ministre apporte au Procureur général, notamment sur le plan du renseignement et des autorisations de mise sur écoute, peut être envisagé à la lumière des concurrences qui se déploient concurremment dans un autre champ institutionnel, celui du Parti socialiste bulgare (PSB). Depuis le début des années 2000, le PSB est clivé entre plusieurs factions, parmi lesquelles ont émergé les ailes Ovčarov et Petkov. Le leader du parti jusqu'en novembre 2001, Georgi Părvanov, puis son successeur, Sergej Stanišev, ont jusqu'alors préféré éviter un affrontement direct avec deux courants dont les rivalités sont réputées se prolonger sur le terrain économique : un ingénieur du nucléaire, R. Ovčarov, ancien ministre de l'Economie (1995-1997), vice-président du PSB et président des structures sofiotes du parti, a obtenu en août 2005 que lui soit confié un grand ministère (Economie plus Energie) riche en perspectives de privatisations et de contrats bulgare-russes (nucléaire, gaz, pétrole). R. Petkov, ancien professeur de mathématique, aurait pour sa part développé au début des années 1990 à Plevén (la ville dont il fut maire de 1995 à 1999 et qui abrite la seconde raffinerie de Bulgarie) un intérêt pour le secteur pétrolier. Le poste de ministre de l'Intérieur lui fournit en tout cas d'importantes ressources, singulièrement informationnelles. En contraignant le ministre de l'Economie à la démission, l'affaire *Toplofikacija* contribue ainsi à la disgrâce d'un rival politique et économique et elle sera largement vue, au sein du parti, comme un instrument mis au service de la compétition entre les deux ministres⁴¹.

Pendant plusieurs mois, le Premier ministre, S. Stanišev, adopte un profil bas, laissant au Procureur général et à son ministre de l'Intérieur le soin d'assurer la gestion médiatique de *Toplofikacija*. Début 2007, le chef de l'exécutif semble avant tout soucieux de préserver les fragiles équilibres au sein de la coalition gouvernementale (Parti socialiste bulgare, Mouvement national Siméon II, Mouvement des droits et libertés) et du PSB en vue des élections européennes du 20 mai. Il

⁴⁰ Le ministre de l'Economie a ainsi, par exemple, imputé les « attaques » dont il faisait l'objet à ses efforts d'assainissement de la gestion des entreprises publiques.

⁴¹ R. Petkov a dû démissionner, le 13 avril 2008, en raison de contacts « non réglementaires » avec des représentants de la criminalité organisée bulgare.

n'en serait pas moins sensible aux allégations selon lesquelles R. Ovčarov serait en train de constituer un « Etat dans l'Etat » grâce au contrôle d'une partie des aides européennes et des ressources liées à *Bulgartabak* et au secteur du jeu⁴². Le vote-sanction contre les socialistes aux européennes lui donne l'occasion de proposer un double remaniement, au gouvernement et à la direction du parti : lors du plénum du 3 juillet 2007, R. Ovčarov perd son poste de vice-président du PSB - tout comme Rumen Petkov d'ailleurs, S. Stanišev ayant décidé de supprimer cette fonction. D'une pierre deux coups ?

Ancien champion de karaté, ancien garde du corps du dictateur Todor Jivkov et de Siméon de Saxe-Cobourg-Gotha, notre troisième protagoniste, Bojko Borisov, a émergé sur la scène politique après sa nomination au poste de secrétaire général du ministère de l'Intérieur en 2001. Depuis cette position, il a occupé la scène médiatique et développé un dispositif de stigmatisation de l'inefficacité de la justice, de rétablissement de l'ordre et de dénonciation des élites transgressives. Elu maire de Sofia en octobre 2003, celui qui a entre-temps fondé le parti GERB cherche à se doter d'une figure de premier-ministrable au moment où éclate le scandale autour de *Toplofikacija*. Dans un premier temps, il apporte un soutien public à la Procuration, tout en essayant de souligner le rôle de l'audit commandé par le Conseil municipal dans la révélation des malversations (ce qui revient à minimiser la contribution du ministre de l'Economie). Mais au fur et à mesure que l'affaire se ramifie et que le scrutin du 20 mai 2007 approche, il pourfend avec une vigueur nouvelle l'impuissance du président Pärvanov et du Premier ministre, ainsi que la corruption des gouvernants - particulièrement, Rumen Ovčarov et Ahmed Dogan, le leader du MDL, cible privilégiée d'un discours combinant populisme et logique sécuritaire⁴³. Au soir des élections européennes, B. Borisov, triomphant, peut se féliciter du succès de sa stratégie⁴⁴. La dénonciation des socialistes facilite par ailleurs le rapprochement avec la droite bulgare, influente à Sofia, en vue des municipales du 28 octobre 2007. Candidat à sa propre succession, le flamboyant maire affronte alors un Parti socialiste dont le leader local n'est autre que R. Ovčarov... Son adversaire direct est l'ancien général des services de renseignement, Brigo Asparuhov - autre figure « sécuritaire » déployant un argumentaire d'ordre.

L'analyse du jeu des membres des appareils judiciaire et politique met ainsi à jour la pluralité des interprétations, des tactiques et des calculs que la publicisation de pratiques corrompues à *Toplofikacija* a engendrées. Elle montre aussi que les recompositions finalement intervenues au sein du gouvernement et des partis au pouvoir au détour de l'affaire n'ont pas été systématiquement anticipées, ni même toujours visées, par les protagonistes. Elles ont résulté d'effets d'enchaînement et d'interactions à la fois surexposés (dans les media) et sous-exposés (avec un ensemble de discussions, tractions et pressions restées inconnues du public). Ce faisant, elle attire le regard non seulement les mécanismes d'emballage des affaires de corruption, mais sur les (ré)alignements individuels ou collectifs induits, autrement dit sur ce qu'elles instituent. C'est ce dernier aspect que nous souhaiterions maintenant développer.

III - Conditions de possibilité et force instituante des campagnes anti-corruption

L'examen de *Toplofikacija* permet en effet d'éclairer certaines répercussions de la lutte anti-corruption sur les pratiques politiques, judiciaires et économiques en Bulgarie. Deux enjeux retiendront particulièrement notre attention : les interactions entre prescriptions externes et processus internes ; les transformations dans les usages et représentations du droit.

⁴² Entretien avec un cadre du PSB, Sofia, 8 juin 2007.

⁴³ Voir l'interview de Bojko Borisov, « Ils vont nous virer de l'Union européenne à cause d'eux », sur la chaîne de télévision BTV, 3.05.2007.

⁴⁴ GERB a remporté le scrutin - auquel ont pris part 29,22% des votants - avec 21,68% des voix (5 députés) devant le Parti socialiste (21,41% des voix, 5 députés également) et le MDL (20,26%, 4 sièges). Voir <http://www.cikep2007.org/>

A - « Injonctions internationales » et dynamiques nationales : une relation non linéaire

De prime abord, tout, dans l'affaire *Toplofikatsjia*, semble nous parler des injonctions européennes et de leurs effets locaux : le calendrier de l'ouverture de l'enquête et la scansion de ses avancées (qui coïncident avec l'attente de la date d'adhésion, la publication des rapports pré- puis post-adhésion de la Commission européenne), la manière dont le Procureur général et le ministre de l'Intérieur la choisissent et la vantent comme un exemple d'efficacité de la puissance publique, la sollicitation de l'expertise de la Commission. Il n'est jusqu'aux limogeages dans la justice et le gouvernement qui ne puissent se comprendre si l'on n'a en vue le désir des dirigeants bulgares d'éviter les sanctions de Bruxelles (le report de la date d'adhésion, l'introduction de clauses de sauvegarde et/ou une suspension des aides européennes) et leur coût politique local. Pourtant, un examen plus attentif de l'affaire appelle une analyse nuancée.

Que ce soit *Toplofikacija* qui ait fait l'objet d'une enquête plutôt qu'une autre firme publique (*Bulgartabak*, la société d'électricité *NEK* ou *Bulgargaz*, par exemple) a renvoyé avant tout à des rationalités internes, à des hasards aussi (les informations fournies par la police financière autrichienne). Les détournements de fonds à *Toplofikacija* étaient anciens ; ils sont réputés avoir durablement alimenté les caisses noires de plusieurs partis politiques. Ainsi s'expliqueraient la longévité de V. Dimitrov au poste de directeur (dix ans, en dépit des alternances) et l'absence d'investigations avant 2006. Dans ces conditions, la « chute » du patron de *Toplofikacija* est issue d'un arbitrage entre coûts (le risque de contre-dévoilements par l'inculpé) et avantages (reconnaissance externe, préservation d'autres dispositifs de captation de rentes ailleurs, possibilité de poursuivre les privatisations dans le secteur énergétique, etc.). Autrement dit, l'effet de levier européen, s'il existe, se concentre en des temporalités et lieux très spécifiques. A certaines échéances, la nécessité de satisfaire les exigences de l'Union traverse, telle une onde de choc, la classe politique bulgare. Toutefois la sélection des illégalismes rendus publics et poursuivis n'est pas subordonnée à des facteurs internationaux.

Deuxièmement, on ne saurait réduire les positionnements des acteurs à une alternative entre promoteurs des normes européennes et résistances (les célèbres *veto players*)⁴⁵ : dans leurs stratégies, tous les acteurs politiques, bureaucratiques et judiciaires de l'affaire *Toplofikacija* ont mobilisé le référent européen pour étayer leurs choix et leurs préférences ou pour solliciter des arbitrages gouvernementaux favorables. De fait, le matériau européen est suffisamment épais, multiple pour que les hommes politiques, magistrats, policiers, responsables d'ONG, etc. puissent se réclamer des recommandations européennes et/ou internationales pour valoriser leur lecture des enjeux. De plus, si l'UE définit un champ des possibles (et partant, un système de contraintes), elle procure également des ressources : c'est ainsi notamment ses interlocuteurs à Bruxelles que le Procureur général, Boris Velčev, a cherché à convaincre en vue de faire approuver, par l'exécutif bulgare, le principe d'un renforcement des prérogatives de la Procuration. Corrélativement, la mobilisation de référents européens n'est nullement gage d'« européanisation » des conduites - une notion elle-même fluide et souvent normative -, mais reflète une situation où les injonctions extérieures, retravaillées localement, favorisent des redéploiements qui interviennent d'abord (mais non exclusivement) sur les scènes internes.

Troisièmement, l'intégration européenne a parfois indirectement favorisé le développement de pratiques illicites dans la haute administration ou les entreprises (singulièrement la concurrence pour l'attribution des aides européennes). Cette évolution fournit en quelque sorte l'arrière-plan de *Toplofikacija*. En août 2005, la formation du gouvernement de coalition tripartite avait donné lieu à une compétition très intense entre partis politiques pour l'occupation des positions dans l'appareil d'Etat donnant accès aux ressources, symboliques et financières, liées au processus d'adhésion (agriculture, tourisme, énergie, infrastructures, sécurité intérieure, etc.). Par la suite, l'exercice

⁴⁵ Pour une discussion plus large de cette approche, voir Nadège Ragaru, « La rivière et les petits cailloux. Elargissement européen et européanisation en Europe centrale et orientale », in : François Bafail et Timm Beichelt (dir.), *L'européanisation d'Ouest en Est*, Paris : L'Harmattan, 2008, p.241-283.

quotidien du pouvoir - qui suppose l'adoption de décisions affectant diversement les intérêts de telle ou telle organisation partisane, de tel ou tel acteur politique et d'entreprises particulières - a provoqué une accumulation des contentieux. A un moment donné, dans un contexte particulier, ces derniers sont venus coaguler autour de *Toplofikacija* et ont connu une projection dans l'espace public d'une violence inédite. Plus largement, même les restructurations des administrations menées au nom des « standards européens » n'ont pas eu d'effets univoques : avec la pression à la rationalisation de la fonction publique, mais aussi la technicisation croissante des décisions, s'est observé un renforcement de l'influence des cabinets ministériels au détriment de machines « bureaucratiques » jugées peu réactives. Ce processus a entraîné le déplacement d'une partie des conflits d'intérêts, collusions et concussions vers des niveaux décisionnels fortement politisés, accroissant les risques de corruption politique et d'« affaires » en cas de révélations publiques.

Enfin, les injonctions des responsables européens et internationaux, la transformation corrélée des horizons d'attente du public ont fait du dévoilement des atteintes à la morale publique une source de légitimation politique redoutable, quoique susceptible d'être rapidement démonétisée et de se retourner contre celui qui en a fait un usage imprudent. La scandalisation des transgressions politiques et la généralisation des « guerres de *kompromati* » reposant sur la divulgation d'illégalismes semblent avoir, au fond, renforcé l'illisibilité du jeu politique, accéléré la disqualification des élites politiques et favorisé le développement de votes anti-système. La révélation du scandale *Toplofikacija* avait soulevé un élan d'espoir dans la société bulgare en suggérant que les conventions morales des électeurs seraient entendues. Son développement en affaire, rythmée par des accusations et contre-accusations, a été loin de produire les effets cathartiques supposés de la publicisation des manquements à la probité. Il a brouillé plus encore les figures de juste et du criminel en politique, renforçant la défiance des citoyens devant des élus « tous corrompus, tous pareils ».

B - Quand le droit ne sert plus la justice ? Expertise juridique et justice à deux vitesses

Une autre évolution majeure, partiellement impulsée par la lutte contre la corruption et la criminalité organisée, concerne les investissements croissants du droit par les milieux entrepreneuriaux et, consécutivement, les perceptions du droit au sein des institutions judiciaire et policière. Ces dernières années, en Bulgarie les grands réseaux d'entreprises impliqués dans des illégalismes (qui l'ont été et/ou qui conjuguent activités légales et illégales) sont devenus de grands consommateurs d'expertise juridique ; ils embauchent d'excellents juristes et externalisent une partie de leurs activités vers des cabinets d'avocats d'affaires renommés, influents et onéreux. De ce point de vue, d'ailleurs, dans le cas de *Toplofikacija*, ce qui a le plus surpris les enquêteurs et les observateurs a été le manque relatif de sophistication du procédé utilisé par le directeur déchu : recevoir des commissions sur un compte bancaire enregistré à son propre nom ? Dans la plupart des situations, les lois ne sont pas enfreintes : soit leur formulation est infléchie grâce à un efficace travail de lobbying parlementaire ; soit l'existence de « niches juridiques » (imprécision des textes, contradictions entre lois, etc.) autorise des décisions peut-être condamnables, mais pas toujours illicites. Comme l'explique Tihomir Bezlov, du Centre pour l'étude de la démocratie (CSD) : « maintenant, la question n'est plus de suivre la loi ou pas. Quand un patron veut faire quelque chose, son premier geste est d'aller voir un avocat. Il lui dit : bon, je veux ça, tu t'arranges pour me trouver une formule légale. Tout peut s'arranger. Cela dépend de la qualité de l'avocat que tu embauches et de l'argent dont tu disposes »⁴⁶. On assiste simultanément à l'émergence d'« avocats noirs » (*černite advokati*) qui entretiennent des relations personnelles étroites avec leurs clients, exhibent d'épais carnets d'adresses (dans la police, la magistrature, la classe politique) et « arrangent » des transactions, parfois aux marges de la légalité. On ne saurait dès lors tenir les mobilisations du droit nécessairement pour la marque d'un processus d'assainissement des pratiques économiques. En outre, la juridicisation des pratiques économiques ne concerne pas, au même titre, l'ensemble du tissu entrepreneurial : pour des PME modestes, le recours à l'expertise juridique ou à la justice continue à être perçu comme excessivement coûteux, long et

⁴⁶ Entretien avec Tihomir Bezlov, Sofia, 4 juin 2007.

incertain⁴⁷. Une différenciation croissante s'observe ainsi entre les acteurs économiques en mesure d'investir dans le droit et ceux qui ne le peuvent pas.

En parallèle, juges d'instruction et procureurs bulgares expriment de plus en plus souvent le sentiment que le droit pénal constitue un frein à leur action (au moins autant, si ce n'est davantage, que les interférences politiques)⁴⁸, qu'il n'est pas adapté aux nouvelles formes de criminalité financière, à la mobilité croissante des fonds et à l'extrême complexité des montages financiers réalisés. Ainsi, pour le procureur Džambazov, « à chaque fois qu'une personne mise en examen déclare qu'elle a fait transférer des fonds à tel ou tel endroit, tu es obligé par le Code de vérifier l'information avant de poursuivre la procédure. Les inculpés peuvent faire des dépositions contradictoires concernant les lieux où ils détiennent des comptes, les types de virements qu'ils ont effectués. Et toi, tu dois tout vérifier. Le temps de contacter les autorités compétentes, d'obtenir la levée du secret bancaire, si cela se trouve, des dizaines de transferts ont déjà été réalisés. On a toujours un temps de retard »⁴⁹. Certains défis renvoient aux spécificités du Code pénal et du Code de procédure pénale bulgares⁵⁰. Mais d'autres relèvent de dynamiques globales, rendues particulièrement visibles dans le contexte bulgare par la fragilité de l'institution judiciaire en cours de reconfiguration, l'instabilité de la base législative et la nature particulière des liens tissés entre milieux politiques et réseaux économiques criminels à la faveur du passage au marché⁵¹. Une telle configuration n'empêche certes pas les responsables d'un système judiciaire divisé d'utiliser les « affaires » pour infléchir le travail d'élaboration législative et les changements institutionnels⁵². Néanmoins, l'investissement dans l'expertise juridique des entrepreneurs « gris » ou « noirs », en écho à l'affichage de nouvelles priorités policières, judiciaires et politiques, rend la répression de la corruption et du blanchiment d'argent bien incertaine.

L'initiative anti-corruption qui a valu à V. Dimitrov de prendre son poste de directeur de *Toplofikacija* était à bien des égards sans précédent : jamais une enquête n'avait concerné un responsable administratif aussi haut placé ; jamais elle n'avait paru aussi près d'aboutir à une sanction pénale. L'examen de *Toplofikacija* nous a ainsi permis de mieux comprendre les conditions de possibilité des opérations anti-corruption : dans ce contexte précis, il s'est agi de la rencontre, non anticipée, entre les impératifs de privatisation du secteur énergétique, la restructuration des grandes entreprises publiques, les effets de la coopération policière avec l'Autriche en matière de lutte anti-blanchiment et la quête, par la Procuration et le gouvernement, d'un cas exemplaire leur permettant de convaincre les institutions européennes et l'électorat bulgare que les transgressions élitaires ne resteraient plus, à l'avenir, impunies.

L'étude nous a ensuite permis de mieux comprendre les médiations à travers lesquelles un « scandale » peut se transformer en « affaire ». Le jeu des alliances et de clivages interpersonnels, institutionnels ou politiques a peu à peu conduit un nombre croissant de protagonistes à investir l'enjeu *Toplofikacija*, contribuant à le transformer en une arène où sont venus se réorganiser d'autres contentieux. Deux mécanismes sont apparus ici particulièrement intéressants : les effets d'angle mort (le manque de visibilité des acteurs au moment de leur prise de décision en raison du mélange d'extrême publicisation et d'opacité des dynamiques), d'une part ; le recours à la publicité et aux

⁴⁷ Voir, à ce sujet, les travaux de l'équipe de Thierry Delpeuch, note 18.

⁴⁸ Procureurs et magistrats font souvent remarquer que maints députés exercent en parallèle un métier d'avocats (d'affaires) et que les lois votées tendent à créer des disparités entre les moyens accordés à la défense et au ministère public.

⁴⁹ Entretien avec le procureur Džambazov, Sofia, 17 juin 2007.

⁵⁰ Il est ainsi impossible de poursuivre une personne physique pour une décision prise dans un cadre collectif (par exemple, un conseil d'administration d'entreprise municipale ou publique), si l'on ne peut lui attribuer une part de responsabilité individuelle.

⁵¹ Thierry Godefroy et Pierre Lascombes, *Le capitalisme clandestin. L'illusoire régulation des places offshore*, Paris : La Découverte, 2004.

⁵² Les magistrats peuvent par ailleurs aussi parfois utiliser à leur profit les rivalités partisans et interpersonnelles existantes. Dans le cas de *Toplofikacija*, les tensions entre ministres de l'Intérieur et de l'Économie avaient été intériorisées par les professionnels de la justice.

échanges de *kompromati* comme mode de résolution des contentieux, d'autre part. Cette prise à partie du public a créé ses propres effets d'emballement, en provoquant de nouvelles interprétations et de nouveaux tracés des lignes de partage. Contrairement à une idée fréquemment accréditée dans les présentations médiatiques de l'affaire - selon laquelle chaque « coup » aurait renvoyé à des stratégies et intérêts univoques et stables -, la condensation du temps politique a fait jouer de manière probabiliste des émotions et des inquiétudes, des anticipations et des interprétations volatiles.

Enfin, si l'on peut sans conteste parler d'une force instituante d'opérations anti-corruption du type *Toplofikacija*, celle-ci ne tient certainement pas dans leur capacité, souvent postulée par les prescripteurs de normes internationaux, à encourager le développement de « bonnes pratiques » dans les administrations, la justice ou les milieux entrepreneuriaux. Assurément, *Toplofikacija* a fourni, à plusieurs acteurs, un lieu où tester des dispositifs cognitifs, des conventions pratiques, des modes de relation. Il semblerait toutefois important de se départir de deux illusions. La première selon laquelle le recours accru à l'expertise juridique par les entrepreneurs (et par certains cadres administratifs) serait toujours et partout synonyme d'assainissement des pratiques économiques ; la seconde qui voit dans la lutte anti-corruption le moyen de refonder les relations dirigeants/dirigés sur la base de conventions morales partagées. L'exemple de *Toplofikacija* donne plutôt à voir une configuration dans laquelle la multiplication des dévoilements croisés (par ailleurs rarement sanctionnés) tend à décrédibiliser les opérations anti-corruptions pour en faire, aux yeux des électeurs, une penultérieure illustration du jeu d'élites cyniques.