

Adoption : 1 juillet 2016
Publication : 22 septembre 2016

Public
GrecoRC3(2016)7

Troisième Cycle d'Évaluation

Troisième Rapport de Conformité *intérimaire* sur la Bosnie-Herzégovine

« Incriminations » (STE 173 et 191, PDC 2)

* * *

« Transparence du financement des partis politiques »

Adopté par le GRECO
lors de sa 72^{ème} Réunion Plénière
(Strasbourg, 27 juin - 1^{er} juillet 2016)

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport d'évaluation du Troisième Cycle sur la Bosnie-Herzégovine a été adopté par le GRECO lors de sa 51^e réunion plénière (27 mai 2011) et rendu public le 17 août 2011, suite à l'autorisation de la Bosnie-Herzégovine (Greco Eval III Rep (2010) 5F, [Thème I](#) et [Thème II](#)).
2. Dans le [Rapport de Conformité](#), adopté par le GRECO lors de sa 61^e réunion plénière (18 octobre 2013), il était conclu que la Bosnie-Herzégovine avait mis en œuvre ou traité de manière satisfaisante quatre seulement des 22 recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation du Troisième cycle. Au vu de ce résultat, le GRECO avait jugé le très faible niveau de conformité avec les recommandations « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du règlement intérieur. Le GRECO avait donc décidé d'appliquer l'article 32 concernant les membres dont l'évaluation a montré qu'ils n'étaient pas en conformité avec les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation.
3. Dans le [premier Rapport de Conformité intérimaire](#), qui a été adopté lors de sa 64^e réunion plénière (Strasbourg, 16-20 juin 2014), le GRECO a conclu que le niveau de conformité avec les recommandations restait « globalement insatisfaisant », considérant que la Bosnie-Herzégovine avait accompli peu de progrès tangibles au regard des recommandations ayant été jugées non mises en œuvre ou partiellement mises en œuvre dans le Rapport de Conformité. Conformément à l'article 32, paragraphe 2 alinéa ii), le GRECO avait chargé son Président de transmettre une lettre au Chef de la délégation de Bosnie-Herzégovine, attirant son attention sur la non-conformité avec les recommandations concernées et sur la nécessité de prendre des mesures déterminées pour progresser le plus rapidement possible sur ce point. En outre, le GRECO avait demandé au Chef de la délégation de Bosnie-Herzégovine de fournir un rapport sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens (à savoir les recommandations ii, iii, iv, v, vi, viii, ix, x et xii concernant le Thème I et les recommandations i à iv et vi à ix concernant le Thème II) avant le 31 mars 2015 au plus tard. Ce rapport, remis les 31 mars 2015, a servi de base pour le deuxième Rapport de Conformité intérimaire.
4. Dans le [deuxième Rapport de Conformité intérimaire](#), adopté lors de sa 68^e réunion plénière (Strasbourg, 15-19 juin 2015), le GRECO concluait que, malgré certains progrès accomplis par la Bosnie-Herzégovine en ce qui concernait le Thème I – Incriminations, cela ne suffisait pas pour modifier de manière sensible le niveau de mise en œuvre des recommandations jugées non mises en œuvre ou seulement mises en œuvre partiellement dans le Rapport de Conformité du Troisième cycle. La notation « globalement insatisfaisant » des résultats de la Bosnie-Herzégovine avait donc été maintenue et, conformément à l'article 32, paragraphe 2 alinéa ii) b), le Président du Comité statutaire avait envoyé, à l'invitation du GRECO, une lettre au Représentant permanent de la Bosnie-Herzégovine auprès du Conseil de l'Europe, attirant son attention sur la non-conformité du pays. De plus, le GRECO avait demandé au Chef de la Délégation de Bosnie-Herzégovine de présenter un rapport sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens avant le 31 mars 2016 au plus tard. Ce rapport n'a pas été remis, malgré plusieurs relances.
5. Le GRECO a chargé Malte et la Slovénie de désigner les rapporteurs pour la procédure de conformité. Ce [troisième Rapport de Conformité intérimaire](#) a été rédigé par M. Kevin VALLETTA (Malte) et Mme Vita HABJAN BARBORIČ (Slovénie), avec l'aide du Secrétariat du GRECO. Il évalue la mise en œuvre des recommandations en suspens depuis l'adoption du deuxième Rapport de Conformité intérimaire, et contient une appréciation globale du niveau de conformité de la Bosnie-Herzégovine avec ces recommandations.

II. ANALYSE

Thème I: Incriminations

6. Il convient de rappeler que le GRECO, dans son Rapport d'évaluation, adressait 13 recommandations à la Bosnie-Herzégovine concernant le Thème I. Selon le Rapport de Conformité, les recommandations i, vii, xi et xiii avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante et les recommandations ii, iii, iv, viii et x l'avaient été partiellement. Selon le premier Rapport de Conformité intérimaire, les recommandations v et xii avaient en outre été partiellement mises en œuvre. Selon le deuxième Rapport de Conformité intérimaire, les recommandations iii et x avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante. Les recommandations ii, iv, v, viii et xii demeuraient partiellement mises en œuvre et les recommandations vi et ix non mises en œuvre.

Recommandations ii, iv, v, vi, viii, ix, et xii.

7. *Le GRECO avait recommandé de :*

- *(i) veiller à ce que la définition des agents publics étrangers, membres d'assemblées publiques étrangères, fonctionnaires internationaux, membres d'assemblées parlementaires internationales, ainsi que juges et agents de cours internationales ne soit pas limitée aux personnes en poste en Bosnie-Herzégovine ou dans ses Entités ou dans le district de Brčko ; et (ii) veiller à ce que la corruption des catégories susmentionnées d'agents étrangers et de fonctionnaires internationaux soit explicitement incriminée dans le Code pénal de la Republika Srpska, conformément aux articles 5, 6, 9, 10 et 11 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) (recommandation ii) ;*
- *veiller à ce que les dispositions concernant la corruption active et passive dans le secteur public prennent en compte tous les actes ou omissions d'un agent public dans l'exercice de ses fonctions, que ces actes ou omissions relèvent ou non de ses fonctions officielles ou de sa compétence (recommandation iv) ;*
- *veiller à ce que les dispositions relatives aux infractions de corruption soient interprétées de sorte à prendre en considération, sans ambiguïté, les cas de corruption commise via un intermédiaire, ainsi que les cas où l'avantage n'est pas destiné à l'agent lui-même mais à un tiers (recommandation v) ;*
- *(i) clarifier sans équivoque que la corruption dans le secteur privé est bien incriminée; et (ii) envisager, dans un souci de clarté, d'incriminer la corruption dans le secteur public, d'une part, et le secteur privé, d'autre part, à travers des dispositions séparées (recommandation vi) ;*
- *(i) incriminer le trafic d'influence actif ; (ii) réviser la disposition sur le trafic d'influence passif de sorte à viser, sans ambiguïté, a) la sollicitation de l'offre ou de la promesse d'un avantage indu par l'auteur du trafic d'influence ; b) la commission directe ou indirecte de l'infraction ; c) les cas où l'avantage n'est pas destiné au corrupteur lui-même mais à un tiers ; et d) les cas où l'influence est prétendue (recommandation viii) ;*
- *harmoniser complètement les sanctions en vigueur pour les infractions de corruption et de trafic d'influence (recommandation ix) ;*

et

- *supprimer la possibilité prévue par le moyen de défense spécial de regret réel de restituer le pot-de-vin au corrupteur qui a signalé l'infraction avant qu'elle ne soit découverte (recommandation xii).*
8. Le GRECO rappelle que, selon le Rapport de Conformité, la Republika Srpska (ci-après RS) a modifié son Code pénal en 2013 (loi n° 67/13) ; le Protocol additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191) a été ratifié et les projets d'amendements au Code pénal de Bosnie-Herzégovine (au niveau de l'Etat, ci-après la B-H) ont été préparés et qu'au moment de l'adoption du Rapport de Conformité, ils attendaient d'être examinés au Parlement. En revanche, aucun amendement (ou projet d'amendement) aux Codes pénaux utilisés au niveau de la Fédération de Bosnie-Herzégovine (ci-après la FBH) et du district de Brčko (ci-après DB) n'a été présenté. Qui plus est, selon le deuxième Rapport de Conformité intérimaire, un projet de loi portant amendement au Code pénal de la B-H – élaboré à partir du précédent projet présenté dans le Rapport de Conformité et comprenant des amendements supplémentaires – a été adopté le 18 mai 2015 et est entré en vigueur le 27 mai 2015. Le GRECO a conclu que les amendements au Code pénal de la B-H étaient conformes aux recommandations ii, iii, iv, v, viii et xii. Il n'en demeure pas moins que, les amendements aux Codes pénaux de la FBH et du DB n'étant pas encore en préparation, le GRECO ne pouvait pas conclure que ces recommandations avaient été parfaitement mises en œuvre – à l'exception de la recommandation iii, étant donné que toutes les infractions de corruption et de trafic d'influence des jurés et arbitres étrangers pour lesquelles le pays a compétence, sont couvertes par le Code pénal de la B-H.
9. Aux fins du présent rapport, les autorités ne font état d'aucun nouveau développement.
10. Le GRECO est très préoccupé par l'absence d'annonce de mesures supplémentaires et invite instamment les autorités à accélérer le processus de réforme et à présenter d'autres résultats tangibles.
11. Le GRECO conclut que les recommandations ii, iv, v, viii et xii restent partiellement mises en œuvre et que les recommandations vi et ix n'ont pas été mises en œuvre.

Thème II: Transparence du financement des partis politiques

12. Il est rappelé que, dans son Rapport d'évaluation, le GRECO adressait neuf recommandations à la Bosnie-Herzégovine concernant le Thème II. Selon le Rapport de Conformité, la recommandation ii avait été partiellement mise en œuvre. En outre, selon le premier Rapport de Conformité intérimaire, la recommandation v avait été mise en œuvre de façon satisfaisante. La recommandation ii restait partiellement mise en œuvre et les recommandations i, iii, iv, vi, vii, viii et ix n'avaient pas été mises en œuvre. La situation n'a pas évolué depuis l'adoption du deuxième Rapport de Conformité intérimaire.

Recommandations i à iv et vi à ix.

13. *Le GRECO avait recommandé de :*
- *revoir les dispositions applicables aux partis politiques, en particulier en ce qui concerne le financement des partis et des campagnes électorales, qui sont éparses dans différents textes de loi, aux fins de s'assurer qu'elles sont cohérentes, exhaustives et exploitables*

par les praticiens et les partis politiques, en envisageant, notamment, de les réunir en un seul acte normatif (recommandation i) ;

- (i) encourager les partis politiques et les candidats aux élections à utiliser le système bancaire pour recevoir les dons et revenus provenant d'autres sources ainsi que pour payer les dépenses, afin d'en permettre la traçabilité et (ii) instaurer le principe d'un compte de campagne unique pour le financement des campagnes électorales (recommandation ii) ;
- (i) prendre des mesures pour empêcher que les règles concernant les plafonds de dépenses pendant les campagnes électorales ne soient contournées par l'imputation de ces dépenses en dehors de la période de déclaration couvrant la campagne et (ii) donner à la Commission électorale centrale mandat pour contrôler les dépenses des partis politiques également en dehors des campagnes électorales (recommandation iii) ;
- accroître la transparence des comptes et des activités des entités liées, directement ou indirectement, aux partis politiques – ou qui se trouvent d'une quelconque manière sous leur contrôle – et intégrer, selon qu'il convient, les comptes de ces entités aux comptes des partis politiques (recommandation iv) ;
- (i) renforcer les mécanismes de contrôle financier internes des partis politiques, en étroite coopération avec les sections locales et régionales de ces derniers ; (ii) définir des règles claires, cohérentes et précises concernant les obligations qui s'imposent aux partis politiques en matière de vérification comptable et (iii) garantir la nécessaire indépendance des professionnels qui auront à vérifier leurs comptes (recommandation vi) ;
- augmenter les ressources financières et humaines allouées au Département d'audit de la Commission centrale électorale afin qu'elle soit mieux armée pour mener à bien, avec efficacité, ses missions de contrôle et de suivi du financement des partis politiques en assurant, notamment, une vérification rapide et approfondie des rapports financiers des partis politiques et des campagnes électorales (recommandation vii) ;
- (i) instaurer une obligation pour la Commission électorale centrale de signaler les infractions pénales qu'elle soupçonne aux autorités chargées de l'application de la loi et (ii) renforcer la coopération et la coordination des actions aux niveaux opérationnel et administratif entre la Commission électorale centrale, l'administration fiscale et les autorités chargées de faire appliquer la loi (recommandation viii) ;

et

- définir clairement les infractions aux règles de financement des partis politiques et instaurer à cet effet des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives, notamment, en élargissant l'éventail des peines disponibles et le champ d'application des dispositions y relatives afin de couvrir l'ensemble des personnes/entités (dont les donateurs) auxquelles la Loi sur le financement des partis politiques et la Loi électorale imposent des obligations (recommandation ix).

14. Le GRECO rappelle que, selon le premier Rapport de Conformité intérimaire, sur décision du Conseil des ministres du 16 avril 2014, la Commission électorale centrale (CEC) était en train d'établir un Groupe de travail interministériel chargé de préparer un projet de proposition sur des amendements à la loi sur le financement des partis politiques (LFPP) afin de la réviser conformément aux recommandations en suspens. Selon le deuxième Rapport de Conformité

intérimaire, l'Agence pour la prévention de la corruption et la coordination en matière de lutte contre la corruption a soumis au Conseil des ministres l'initiative pour la désignation des membres du groupe de travail chargé de rédiger les amendements à la LFPP dans le droit fil des recommandations du GRECO.

15. Aux fins du présent rapport, les autorités ne font état d'aucun nouveau développement.
16. Le GRECO est très préoccupé par l'absence d'annonce d'autres mesures et invite instamment les autorités à accélérer le processus de réforme et à agir avec détermination pour mettre en œuvre les recommandations en suspens.
17. Le GRECO conclut que la recommandation ii reste partiellement mise en œuvre et que les recommandations i, iii, iv et vi à ix n'ont pas été mises en œuvre.

III. CONCLUSIONS

18. **Au vu de ce qui précède, le GRECO note que la Bosnie-Herzégovine n'a pas accompli d'autres progrès en ce qui concerne la mise en œuvre des quinze recommandations jugées non mises en œuvre ou partiellement mises en œuvre dans le Rapport de Conformité intérimaire du Troisième Cycle (sur les 22 contenues dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle).**
19. Plus particulièrement, s'agissant du Thème I – Incriminations, les recommandations ii, iv, v, viii et xii restent partiellement mises en œuvre et les recommandations vi et ix n'ont pas été mises en œuvre. Pour ce qui est du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, la recommandation ii reste partiellement mise en œuvre et les recommandations i, iii, iv, vi, vii, viii et ix n'ont pas été mises en œuvre.
20. Le GRECO est profondément préoccupé par l'absence totale de nouveaux progrès concernant les deux thèmes de l'évaluation. Il émet de vives réserves quant au fait que la grande majorité des recommandations n'a toujours pas, cinq ans après l'adoption du Rapport d'évaluation, été traitée de manière satisfaisante. Le GRECO invite instamment les autorités à accélérer le processus de réforme et à agir avec détermination afin de mettre en œuvre les recommandations en suspens à la fois dans le domaine du financement des partis politiques et de l'harmonisation de la législation pénale sur la corruption. En outre, il est inacceptable que les autorités n'aient pas présenté d'informations plus récentes sur les mesures prises (ou les difficultés rencontrées) aux fins du présent rapport et en réponse à la demande, suivie de plusieurs relances, de communiquer de telles informations avant le 31 mars 2016 au plus tard.
21. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que le niveau actuel de conformité avec les recommandations reste à l'évidence « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du règlement intérieur.
22. Conformément à l'article 32, paragraphe 2, alinéa ii) c), le GRECO invite le Secrétaire général du Conseil de l'Europe à envoyer une lettre au ministre des Affaires étrangères de Bosnie-Herzégovine, attirant son attention sur la non-conformité avec les recommandations concernées, et sur la nécessité de prendre des mesures déterminées pour accomplir des progrès tangibles au plus vite.

23. En application de l'article 32, paragraphe 2, alinéa i) du règlement intérieur, le GRECO demande au chef de la Délégation de Bosnie-Herzégovine de fournir un rapport sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens (à savoir les recommandations ii, iv, v, vi, viii, ix et xii concernant le Thème I et les recommandations i à iv et vi à ix concernant le Thème II) d'ici le 30 avril 2017.
24. Enfin, le GRECO invite les autorités de la Bosnie-Herzégovine à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à le traduire dans les langues nationales et à rendre ces traductions publiques.