

Adoption : 19 juin 2015
Publication : 6 août 2015

Public
Greco RC-III (2015) 5F
2^e rapport intérimaire

Troisième Cycle d'Évaluation

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

« **Incriminations (STE 173 et 191, GPC 2)** »

« **Transparence du financement des partis politiques** »

Adopté par le GRECO
lors de sa 68^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 15-19 juin 2015)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le Rapport d'Évaluation du Troisième Rapport sur la Bosnie-Herzégovine lors de sa 51^e Réunion Plénière (27 mai 2011). Ce rapport (Greco Eval III Rep (2010) 5F, [Thème I](#) et [Thème II](#)) a été rendu public par le GRECO le 17 août 2011, suite à l'autorisation des autorités de Bosnie-Herzégovine.
2. Dans le [Rapport de Conformité](#), qui a été adopté par le GRECO lors de sa 61^e réunion plénière (18 octobre 2013), il a été conclu que la Bosnie-Herzégovine avait mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante seulement quatre des 22 recommandations contenues dans le Troisième Rapport d'Évaluation. Compte tenu de ce résultat, le GRECO a défini le très faible niveau de conformité avec les recommandations comme « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du règlement intérieur. Le GRECO a donc décidé d'appliquer l'article 32 portant sur les membres ne respectant pas les recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation.
3. Dans le [Premier Rapport de Conformité intérimaire](#), adopté par le GRECO lors de sa 64^e Réunion Plénière (Strasbourg, 16-20 juin 2014), le GRECO avait conclu que le degré de conformité avec les recommandations demeurait « globalement insuffisant », étant donné que la Bosnie-Herzégovine avait réalisé peu de progrès tangibles concernant les recommandations qui, selon le Rapport de Conformité, n'étaient pas mises en œuvre ou partiellement mises en œuvre seulement. En conséquence, le GRECO, conformément à l'article 32, paragraphe 2 alinéa (ii), avait chargé son Président de transmettre au chef de délégation de la Bosnie-Herzégovine une lettre 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. Le GRECO avait en outre demandé au chef de délégation de la Bosnie-Herzégovine de produire un rapport concernant les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens (autrement dit 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) pour le 31 mars 2015 au plus tard. Ce rapport, rendu le 31 mars 2015, a servi de base pour le Deuxième Rapport de Conformité intérimaire.
4. Le GRECO a chargé Malte et la Slovénie de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ce [Deuxième Rapport de Conformité intérimaire](#) a été élaboré par M. Kevin VALLETTA (Malte) et Mme Vita HABJAN BARBORIČ (Slovénie), avec l'assistance du Secrétariat du GRECO. Il évalue les mesures supplémentaires prises depuis l'adoption du Premier Rapport de Conformité intérimaire pour mettre en œuvre les recommandations en suspens et contient une appréciation globale du degré de conformité de la Bosnie-Herzégovine avec ces recommandations.

II. ANALYSE

Thème I : Incriminations

5. Il est rappelé que, dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO a adressé 13 recommandations à la Bosnie-Herzégovine en ce qui concerne 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 avaient été partiellement mises en œuvre. Selon le Premier Rapport de Conformité intérimaire, les recommandations v et xii avaient été en outre

partiellement mises en œuvre. Les recommandations ii, iii, iv, viii et x demeuraient partiellement mises en œuvre et les recommandations vi et ix non mises en œuvre.

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

6. *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 la corruption de jurés et arbitres étrangers soit incriminée sans ambiguïté, conformément aux articles 4 et 6 du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191), et signer et ratifier cet instrument dès que possible (recommandation iii) ;*
- *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) ;*
- *(i) procéder à une étude et à une évaluation globales et appropriées des obstacles à la mise en œuvre des dispositions sur la corruption et le trafic d'influence ; (ii) adopter un plan spécifique pour traiter et résoudre, dans un délai déterminé, les obstacles identifiés par l'évaluation et améliorer ainsi l'efficacité de la législation pénale sur la corruption ; (iii) rendre publics les résultats de ces efforts (recommandation x) ;*

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).*
7. Le GRECO rappelle que, selon le Rapport de Conformité, la Republika Srpska (ci-après RS) avait amendé son Code pénal en 2013 (Loi n° 67/13), le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191) avait été ratifié et que des projets d'amendements au Code pénal de la Bosnie-Herzégovine (au niveau de l'État, ci-après la B-H) avaient été préparés et qu'au moment de l'adoption du Rapport de Conformité, ils étaient en attente d'examen par le Parlement. En revanche, aucuns amendements ou projets d'amendements aux Codes pénaux en vigueur au niveau de la Fédération de Bosnie-Herzégovine (ci-après la FBH) et du District de Brčko (ci-après DB) n'avaient été présentés. En outre, selon le Premier Rapport de Conformité intérimaire, le ministère de la Justice avait préparé un projet de loi sur des amendements au Code pénal de la B-H, qui avait été adopté en Conseil des Ministres le 8 mai 2014. Le projet de loi avait été adopté par la Chambre des Représentants le 28 mai 2014 et devait encore être adopté par la Chambre du Peuple. Ce texte s'appuyait sur le projet de loi précédent présenté dans le Rapport de Conformité avec quelques amendements supplémentaires.
 8. Les autorités signalent maintenant que le projet de loi sur des amendements au Code pénal de la B-H, qui vise à mettre en œuvre des recommandations du GRECO – à savoir les recommandations ii, iii, iv, v, vii et xii – a depuis été adopté par la Maison du Peuple le 18 mai 2015 et est entré en vigueur le 27 mai 2015, suite à sa publication dans le Journal officiel (n°40/15). En ce qui concerne les dispositions relatives à la mise en œuvre des recommandations ci-dessus, la loi finalement adoptée est identique au projet de loi tel qu'évalué par le GRECO dans le premier rapport de conformité intérimaire.
 9. En ce qui concerne plus spécifiquement la recommandation iii, les autorités indiquent que, suite à l'introduction des concepts « jurés » et « arbitres » dans les infractions de corruption active et passive et de trafic d'influence du code pénal de B-H (articles 217, 218, 219 et 219a), toutes les infractions de corruption et de trafic d'influence des jurés et arbitres étrangers, pour lesquels la pays a compétence, sont désormais couvertes par le code pénal de B-H. Les autorités expliquent que les dispositions amendées sur la corruption du code pénal de B-H font référence aux « jurés » et « arbitres » en général – c'est-à-dire sans la restriction « au sein des institutions de Bosnie-Herzégovine » qui est employée à l'égard des agents publics (limitant ainsi l'étendue des dispositions de corruption aux infractions impliquant des agents publics servant les institutions au niveau national).
 10. En ce qui concerne la recommandation x, les autorités se rapportent à l'adoption par le Conseil des Ministres de Bosnie-Herzégovine, le 7 mai 2015, de la Stratégie de lutte contre la corruption 2015-2019 et au Plan d'action pour sa mise en œuvre. Ce dernier comprend une série de mesures et d'actions pour améliorer l'efficacité et l'efficience des organes judiciaires et répressifs dans le domaine de la lutte contre la corruption (objectif stratégique 3), qui visent plus particulièrement à renforcer l'intégrité des autorités répressives ; l'amélioration dans la détection de la corruption en créant, renforçant et utilisant des mécanismes et techniques effectifs pour une approche proactive de ce procédé ; la mise en place d'une coopération et d'une coordination effectives entre les institutions compétentes pour détecter, prouver et poursuivre les actes de corruption ; l'harmonisation de programmes de formation pour les agents publics des institutions pertinentes ; les dispositions d'une formation spécifique à l'égard des autorités judiciaires et répressives, en particulier en ce qui concerne la mise en œuvre de mesures plus avancées pour

poursuivre les auteurs d'infractions de corruption ; une utilisation plus cohérente des enquêtes financières étendues dans les cas de corruption ; l'amélioration de l'efficacité des tribunaux dans les affaires de corruption, avec la mise en place de normes objectives pour leur fonctionnement, en tenant compte de la complexité des cas ; l'amélioration de l'efficacité des procédures judiciaires dans les cas de corruption par la création et l'utilisation d'un système unique de notification et d'analyses statistiques ; l'amélioration de la politique pénale pour les infractions de corruption dans un but de dissuasion proactive contre les activités de corruption ; le développement d'un système efficace d'identification, le gel et la confiscation des biens et de tout autre avantage que les auteurs et leurs parties liées ont acquis par des actes de corruption ; la création de conditions pour le contrôle des autorités judiciaires et des institutions grâce à des données statistiques disponibles au public sur la conduite en cas d'infractions de corruption ; le renforcement des mécanismes de responsabilité disciplinaire et autres, des procureurs et des juges pour conduite indécente dans des cas présentant des éléments de corruption. Les autorités indiquent que la Stratégie de lutte contre la corruption 2015-2019 et le Plan d'action y relatif seront prochainement rendus publics sur le site Internet de l'Agence pour la prévention de la corruption et de coordination dans la lutte contre la corruption qui organise une conférence publique afin de présenter officiellement ces documents (probablement fin juin 2015).

11. Le GRECO se félicite de l'adoption du projet de loi sur les amendements au code pénal de la B-H qui est conforme avec les recommandations ii, iii, iv, v, viii et xii. Toutefois, étant donné que les amendements aux Codes pénaux de la FBH et du DB ne sont toujours pas en cours de préparation, le GRECO ne peut conclure à la pleine mise en œuvre de ces recommandations, à l'exception de la recommandation iii. A cet égard, le GRECO accepte les explications fournies par les autorités selon lesquelles toutes les infractions de corruption et de trafic d'influence des jurés et arbitres étrangers pour lesquels le pays a compétence sont couvertes par le Code pénal de la BiH. Cela dit, pour des raisons de clarté juridique et de cohérence, le GRECO aurait une nette préférence pour les dispositions relatives à la corruption des codes pénaux de la FBH et BD modifiés en conséquence, à savoir en incluant également les jurés et les arbitres. En ce qui concerne la recommandation x, la première partie de laquelle avait déjà été mise en œuvre (cf. le rapport de conformité), le GRECO reconnaît que la Stratégie de lutte contre la corruption 2015-2019 et le Plan d'action connexe - dont la publication a déjà été préparée - comprennent un ensemble de mesures (avec des délais précis) qui ont un potentiel évident pour surmonter les obstacles entravant l'application de la législation pénale sur la corruption et améliorer son efficacité. Le GRECO conclut ainsi que les parties 2 et 3 de la recommandation ont désormais également été mises en œuvre. Par contraste, le GRECO est très préoccupé par l'absence de mesures supplémentaires pour mettre en œuvre les recommandations vi et ix. Les autorités sont vivement invitées à accélérer le processus de réforme et à présenter d'autres résultats tangibles.
12. Le GRECO conclut que les recommandations iii et x ont été mises en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations ii, iv, v, viii et xii demeurent partiellement mises en œuvre et les recommandations vi et ix non mises en œuvre.

Thème II : Transparence du financement des partis politiques

13. Il est rappelé que, dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO avait adressé neuf recommandations à la Bosnie-Herzégovine concernant le Thème II. Selon le Rapport de Conformité, la recommandation ii avait été partiellement mise en œuvre. Selon le Premier Rapport de Conformité intérimaire, la recommandation v avait en outre été mise en œuvre de façon satisfaisante. La Recommandation ii demeurerait partiellement mise en œuvre et les recommandations i, iii, iv, vi, vii, viii et ix non mises en œuvre.

Recommandations i à iv et vi à ix.

14. 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).

15. 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.
16. Les autorités indiquent maintenant que 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 nomination des membres du groupe de travail chargé de rédiger des amendements à la LFPP dans le droit fil des recommandations du GRECO. Elles ajoutent que, dans le plus récent rapport de la CEC au Parlement, adopté par ce dernier le 10 juin 2015, la CEC exprime sa volonté de participer activement en proposant des solutions pour la mise en œuvre des recommandations du GRECO si le Groupe de travail interministériel est établi, et elle propose trois de ses membres comme membres du groupe de travail. La CEC mentionne également la nécessité de reconsidérer la LFPP en accord avec les recommandations du GRECO.
17. Le GRECO relève que la situation demeure dans une large partie inchangée par rapport à celle prévalant lors de l'adoption du Premier Rapport de Conformité intérimaire. Le GRECO se dit une fois encore préoccupé par le fait que la vitesse à laquelle la réforme est menée est très insatisfaisant, vu que le groupe de travail pour la rédaction des amendements à la LFPP n'a même pas encore été établi. A cet égard, le GRECO reconnaît la récente déclaration de soutien au processus de réforme de la CEC. Le GRECO incite vivement les autorités à accélérer le processus et à prendre des mesures déterminées pour mettre en œuvre les recommandations en suspens.
18. Le GRECO conclut que la recommandation ii demeure partiellement mise en œuvre et les recommandations i, iii, iv et vi à ix non mises en œuvre.

III. CONCLUSIONS

19. **Au vu de ce qui précède, le GRECO note que, malgré certains progrès accomplis par la Bosnie-Herzégovine, cela ne suffit toujours pas pour modifier de manière significative le niveau de mise en œuvre des recommandations jugées non ou partiellement mises en œuvre dans le rapport de conformité intérimaire du Troisième Cycle. Au total, seules sept des vingt-deux recommandations ont été mises en œuvre de façon satisfaisante.**
20. Plus particulièrement, pour ce qui est du Thème I – Incriminations, les recommandations iii et x ont été mises en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations ii, iv, v, viii et xii demeurent partiellement mises en œuvre et les recommandations vi et ix non mises en œuvre. Pour ce qui est du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, la recommandation ii demeure partiellement mise en œuvre et les recommandations i, iii, iv, vi, vii, viii et ix non mises en œuvre.
21. Pour ce qui concerne l'incrimination des délits de corruption, le GRECO se félicite de l'adoption de la Stratégie de lutte contre la corruption 2015-2019 et son Plan d'action relatif – qui comprennent une série de mesures visant à améliorer l'efficacité de la législation pénale sur la corruption – et des projets d'amendements au Code pénal de la Bosnie-Herzégovine qui sont en

accord avec les six recommandations en suspens . Toutefois, le GRECO regrette que la réforme concerne uniquement le niveau de l'État et ne cherche pas à harmoniser la législation pénale dans le pays (quatre codes pénaux coexistent aux différents niveaux de gouvernement). Aucuns amendements ou projets d'amendements aux Codes pénaux de la Fédération de Bosnie-Herzégovine et du District de Brčko District ne sont en cours de préparation. De plus, plusieurs points préoccupants, en particulier la recommandation préconisant d'harmoniser complètement sur l'ensemble du territoire national les sanctions existantes en matière de délits de corruption et de trafic d'influence, n'ont toujours pas été traités du tout. Pour ce qui est de la transparence du financement des partis politiques, aucun progrès tangible n'a été fait. Une initiative en vue de désigner les membres du groupe de travail pour rédiger les amendements à la Loi sur le financement des partis politiques a été soumise au Conseil des Ministres, mais le groupes n'a toujours pas été instauré. Le GRECO invite instamment les autorités à accélérer le processus de réforme et à agir avec détermination pour mettre en œuvre les recommandations en suspens tant dans le domaine du financement des partis politiques que pour ce qui est des dispositions pénales relatives à la corruption.

22. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que le niveau actuel de conformité avec les recommandations reste à l'évidence « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du Règlement intérieur.
23. Conformément à l'article 32, paragraphe 2 alinéa (ii) b), le GRECO invite le Président du Comité Statutaire à envoyer au Représentant Permanent de la Bosnie-Herzégovine auprès du Conseil de l'Europe une lettre attirant son attention sur la non-conformité avec les recommandations concernées et sur la nécessité de prendre des mesures déterminées pour progresser le plus tôt possible.
24. Conformément à l'article 32, paragraphe 2, alinéa (i) du Règlement intérieur, le GRECO demande au chef de délégation de la Bosnie-Herzégovine de produire un rapport sur ses progrès quant à la mise 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 31 mars 2016.
25. 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 publiques ces traductions.