



Strasbourg, 27 mai 2011

Public
Greco Eval III Rep (2010) 5F
Thème II

Troisième Cycle d'Evaluation

Rapport d'Evaluation sur la Bosnie-Herzégovine Transparence du financement des partis politiques

(Thème II)

Adopté par le GRECO
lors de sa 51^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 23-27 mai 2011)

I. INTRODUCTION

1. La Bosnie-Herzégovine a adhéré au GRECO en 2000. Le GRECO a adopté le Rapport d'évaluation du Premier Cycle (Greco Eval I Rep (2002) 10F) en ce qui concerne la Bosnie-Herzégovine à sa 14^{ème} réunion plénière (7-11 juillet 2003) et le Rapport d'évaluation du Deuxième Cycle (Greco Eval II Rep (2005) 8F) à sa 31^{ème} réunion plénière (Strasbourg, 4-8 décembre 2006). Les rapports d'évaluation susmentionnés ainsi que les rapports de conformité correspondants sont disponibles sur le site Internet du GRECO (<http://www.coe.int/greco>).
2. Le troisième cycle d'évaluation du GRECO, en cours (lancé le 1^{er} janvier 2007), porte sur les thèmes ci-après :
 - **Thème I – Incriminations** : articles 1a et b, 2 à 12, 15 à 17 et 19.1 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173)¹, articles 1 à 6 de son Protocole additionnel² (STE 191) et principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
 - **Thème II – Transparence du financement des partis politiques** : articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la recommandation Rec(2003)⁴ sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, et – plus généralement – le principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
3. L'équipe d'évaluation du GRECO pour le thème II (ci-après dénommée « EEG »), qui s'est rendue, à deux reprises, en Bosnie-Herzégovine du 22 au 24 septembre 2010 et le 10 février 2011 pour effectuer des visites, se composait de M. Stéphane GAUVIN, chef adjoint du Département juridique de la Commission nationale française des comptes de campagne et du financement des partis politiques - CNCCFP (France) et de Mme Elena MASNEVAITÉ, Faculté de droit de l'université de Vilnius (Lituanie). L'EEG était assistée de Mmes Laura SANZ-LEVIA et Sophie MEUDAL-LEENDERS du Secrétariat du GRECO. Préalablement à la visite, l'EEG a reçu une réponse complète au questionnaire d'évaluation (Greco Eval III (2010) 9E REPQUEST, Thème II), ainsi que des extraits de la législation pertinente.
4. L'EEG a rencontré des représentants de la Commission électorale centrale de Bosnie-Herzégovine. Elle a aussi rencontré des représentants des partis suivants : Parti social-démocrate (SDP BiH), Parti populaire du travail pour l'amélioration (NSRzB), Parti croate du droit (HSP BiH), Parti démocratique serbe (DNZ), Alliance pour un meilleur avenir (SBB) et Union démocratique croate HDZ 1990 ainsi que des représentants de Transparency International, de l'Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption (GOPAC) et de l'Association des journalistes de Bosnie-Herzégovine.
5. Le présent Rapport sur le thème II du Troisième cycle d'évaluation du GRECO consacré à la transparence du financement des partis politiques a été préparé sur la base des réponses au questionnaire et des informations collectées au cours de la visite sur place. Son principal objectif est d'évaluer les mesures adoptées par les autorités de Bosnie-Herzégovine en vue de se conformer aux exigences découlant des dispositions mentionnées au paragraphe 2. Le Rapport

¹ La Bosnie-Herzégovine a ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173) le 30 janvier 2002. La convention a pris effet dans ce pays le 1^{er} juillet 2002.

² La Bosnie-Herzégovine n'a pas encore signé, ni ratifié, le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191).

contient une description de la situation, suivie d'une analyse critique. Les conclusions incluent une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées à la Bosnie-Herzégovine en vue d'améliorer le niveau de conformité avec les dispositions examinées.

6. Le Rapport sur le thème I – Incriminations, fait l'objet du document Greco Eval III Rep (2010) 9F-Thème I.

II. APERÇU GÉNÉRAL DU SYSTÈME POLITIQUE ET JURIDIQUE

7. Les accords de Dayton ont instauré un État de Bosnie-Herzégovine composé de deux entités jouissant d'un degré d'autonomie élevé : la Republika Srpska (RS) et la Fédération de Bosnie-Herzégovine (FBiH) ainsi que du District de Brčko (DB), une unité administrative distincte fonctionnant de manière autonome sous la tutelle de la Bosnie-Herzégovine. Du point de vue constitutionnel, le système en place présente les caractéristiques d'un système fédéral fortement décentralisé dont chaque entité est dotée d'une constitution, d'un Président, d'un gouvernement, d'un Parlement, d'une organisation judiciaire et d'une législation pénale qui lui sont propres. La situation juridique/institutionnelle du pays est le fruit de nombreux compromis et considérations d'ordre ethnique et religieux.
8. Au niveau étatique, la présidence tournante de l'État est exercée par trois membres qui en assurent à tour de rôle la direction pendant 8 mois, dans le cadre d'un mandat de 4 ans. Elle est chargée principalement de la politique étrangère et de l'élaboration du budget. La présidence de l'État nomme aussi le Président du Conseil des Ministres qui, après avoir reçu l'agrément de la Chambre des Représentants, nomme les autres ministres. Le Conseil des Ministres est chargé de mettre en œuvre les politiques dans les domaines de la diplomatie, l'économie, les relations entre les entités et dans les autres domaines convenus par celles-ci. Il y a trois Cours constitutionnelles, une au niveau de l'État et une pour chaque entité.
9. La FBiH est en soi une fédération avec trois échelons administratifs : le niveau de l'entité, avec un Parlement bicaméral composé de la Chambre des Représentants et de la Chambre des Peuples, un Président, deux Vice-présidents et un gouvernement dirigé par un Premier Ministre ; le niveau cantonal, avec un gouvernement et une assemblée unicamérale dans chacun des dix cantons ; au niveau municipal, il y a 142 municipalités (régies par un statut qui leur est propre) qui élisent leur conseil ou assemblée municipal(e), dirigé(e) par le maire de la ville ou municipalité.
10. Par contre, il n'y a pas de canton en RS, seulement des municipalités qui sont toutes dotées de leurs propres assemblées et structures administratives. Au niveau de l'entité, le pouvoir législatif est exercé par l'Assemblée nationale et le Conseil des peuples et le pouvoir exécutif par le Président, deux Vice-présidents et le gouvernement sous la direction du Premier Ministre.
11. Le DB, actuellement sous la tutelle d'un superviseur international nommé par le Haut représentant, est doté, quant à lui, d'un gouvernement multiethnique distinct relevant de la souveraineté exclusive de l'État de BiH. Les autres autorités du district sont composées d'une assemblée de district et d'un maire.
12. Le Bureau du Haut représentant (BHR) a été créé pour superviser la mise en œuvre des aspects civils des accords de Dayton. Il est investi de pouvoirs exécutifs (par le biais des « pouvoirs de Bonn ») lui permettant de faire appliquer la loi et de limoger les responsables publics. S'il continue de fixer les orientations politiques et économiques de la Bosnie-Herzégovine, ses

pouvoirs ont été réduits en 2006 et la plupart de ses fonctions transférées aux autorités nationales. The Haut représentant fait en même temps office de représentant pour l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine. La fermeture définitive du BHR, qui était prévue pour 2008, a cependant été reportée *sine die* jusqu'à ce qu'un ensemble de critères concrets soient satisfaits.

13. Eu égard à la complexité de l'organisation et de la législation du pays, ce Rapport donne un aperçu global du thème faisant l'objet de l'évaluation en Bosnie-Herzégovine. Il porte sur l'évaluation approfondie d'un échelon de pouvoir déterminé pour, s'il y a lieu, mettre en évidence les différences (qu'il s'agisse des réalisations ou des défis à venir) entre les différents institutions et systèmes juridiques du pays.

III. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES – PARTIE GÉNÉRALE

Définition d'un parti politique

14. Il n'existe pas de loi générale sur les partis politiques au niveau de l'État. La Loi de la BiH sur le financement des partis politiques (LFPP), qui est la loi étatique dont relève le financement des partis politiques, stipule toutefois, dans son Article 2.1, qu'un parti politique est une organisation constituée librement et volontairement par les citoyens et enregistrée conformément à la loi auprès du tribunal compétent, dans l'une ou l'autre des entités, pour mener à bien des activités politiques et poursuivre des objectifs dans ce domaine. Des définitions similaires figurent dans la législation des entités relative aux organisations politiques.
15. Conformément à la législation des entités sur les partis politiques, les partis peuvent exercer des activités lucratives.

Création et enregistrement

16. En raison de l'absence de loi sur les partis politiques au niveau de l'État, les partis doivent être créés et enregistrés séparément dans chaque Entité, conformément à la loi pertinente de celle-ci. Ces lois appliquent le principe de territorialité, stipulant que les partis ne sont autorisés à exercer des activités que dans leur juridiction (Articles 5 des lois de la FBiH, RS et du DB relatives aux organisations politiques, ci-après les LOP).
17. Les lois des Entités relatives aux organisations politiques prévoient différents seuils de création : en FBiH, la loi de 1991 sur les organisations politiques (reprise par la FBiH, Journal officiel de la République socialiste de Bosnie-Herzégovine 27/91) stipule qu'un parti politique peut être créé par un minimum de 50 citoyens (Article 11, LOP de la FBiH) ; en RS, l'Article 11 de la LOP (Journal officiel de la Republika Srpska 15/96 et 17/02) impose un minimum de 500 citoyens pour la création d'un parti, tandis que dans le DB, il faut 300 citoyens (LOP du DB, Journal officiel du District de Brčko 12/02 et 19/07).
18. Dans les 30 jours suivant sa création, chaque parti politique est tenu de déposer une demande d'enregistrement auprès du tribunal compétent de chaque Entité (Articles 16 de la LOP de la FBiH et de la RS, Article 17 de la LOP du DB) en présentant, à l'appui de sa demande, l'acte constitutif du parti, ses statuts et son programme politique. Le tribunal compétent, composé de trois juges, se prononce sur cette demande dans les 15 jours suivant son dépôt. Dans le cas où le tribunal ne fait pas connaître sa décision dans ce délai, le parti est réputé enregistré. Il peut être fait appel de la décision auprès de la Cour suprême de la FBiH (Article 22 de la LOP de la

FBiH) ou d'une cour supérieure de la RS (Article 22 de la LOP de la RS). Les partis politiques acquièrent la personnalité morale par leur enregistrement.

19. Les registres des partis politiques sont conservés dans les tribunaux de chaque Entité où ils ont été enregistrés. Ils contiennent des renseignements sur la création du parti, son nom et siège, son statut juridique, ses objectifs, visées, activités ainsi que le(s) nom(s) des personne(s) habilitée(s) à le représenter (Articles 15 de la LOP de la FBiH et de la RS ; Article 16 de la LOP du DB).
20. Selon les derniers éléments communiqués à la Commission électorale centrale (ci-après la CEC) par les tribunaux chargés de l'enregistrement des partis politiques³, 190 partis sont enregistrés, dont 120 ont participé à des élections entre 2004 et 2008 et présenté des rapports financiers conformément à la Loi sur le financement des partis politiques⁴.

Participation aux élections

21. A l'aune des dispositions constitutionnelles et institutionnelles peu communes du pays, la législation qui encadre les élections en Bosnie-Herzégovine est plutôt complexe. Elle veille essentiellement à établir un équilibre entre les trois peuples constituants – Bosniaques, Croates et Serbes – et prévoit une restriction des droits de vote actifs et passifs. Bien que tous les citoyens de Bosnie-Herzégovine âgés de plus de 18 ans aient le droit de vote (Article 1.4 de la Loi électorale de Bosnie-Herzégovine, ci-après la "LE"), ce droit est limité par leur lieu de résidence : les électeurs de la RS ne peuvent voter que pour un candidat serbe à la présidence de la BiH et les électeurs de la FBiH que pour un candidat bosniaque ou croate. L'auto-identification constitue la base à partir de laquelle s'établit l'ethnicité. Les citoyens qui ne s'identifient pas comme appartenant à l'un des peuples constituants ainsi que les citoyens d'autres origines ethniques sont classés dans la catégorie "autres" et, de ce fait, ne sont pas autorisés à se présenter à la présidence de la BiH ou de la RS. Par ailleurs, un Serbe enregistré dans la FBiH, un Bosniaque ou Croate enregistré en RS ne peut pas se porter candidat à la présidence de la BiH⁵. Les autres restrictions au droit d'éligibilité concernent certaines fonctions et professions⁶. En outre, tous les partis, coalitions et candidats à toutes les élections doivent recueillir au minimum 3% des votes valables pour se voir attribuer des mandats (Article 9.5 de la LE).
22. Au niveau de l'État, la BiH est dotée d'une Assemblée parlementaire bicamérale (*Skupstina*), composée de la Chambre des Peuples (*Dom Naroda*) et de la Chambre nationale des

³ Il y a 10 tribunaux d'enregistrement dans la FBiH, 5 en RS et 1 dans le DB.

⁴ La CEC a recommandé au Tribunal de première instance de Banja Luka de radier 70 partis de son registre, car ils n'avaient eu aucune activité pendant une période de plus d'un an. Le Tribunal n'a toutefois pas donné suite à cette recommandation.

⁵ Le 22 décembre 2009, la Cour européenne des droits de l'homme, dans l'affaire Sejdić et Finci contre Bosnie-Herzégovine (<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbBAM&action=html&highlight=27996/06&sessionid=58715741&skin=hudoc-pr-en>), a jugé que la restriction du droit d'éligibilité au "peuple constituant" était discriminatoire. La Constitution et la Loi électorale restent encore à modifier pour se conformer à cette décision.

⁶ Conformément à l'Article 1.8 de la Loi électorale de la BiH : "Les juges des cours constitutionnelles et tribunaux ordinaires, procureurs et leurs substituts, mandataires et leurs adjoints occupant une fonction publique, médiateurs et leurs adjoints, membres des cours/chambres/conseils des droits de l'Homme, membres des forces de police, fonctionnaires, membres des forces armées de la BiH, de l'Agence de sécurité et de renseignement, représentants diplomatiques et consulaires de la République de Bosnie-Herzégovine en poste à l'étranger possédant le statut de diplomate conformément à la Convention de Vienne de 1961, ne peuvent se porter candidats à un poste électif public que s'ils démissionnent de leur poste ou se mettent en conformité avec les règles régissant leur statut".

représentants (*Predstavnicki Dom*). La Chambre des Peuples comprend 15 délégués élus au suffrage indirect pour un mandat de quatre ans, parmi lesquels 10 – 5 Croates et 5 Bosniaques – sont désignés par la Chambre des Peuples de la FBiH et 5 Serbes par le Conseil des peuples de la RS. La Chambre nationale des représentants (Chambre des Représentants de la BiH) comprend 42 membres élus au suffrage universel selon un scrutin proportionnel, pour un mandat de quatre ans. Deux tiers d'entre eux – 14 Croates et 14 Bosniaques – sont désignés par les électeurs de la FBiH et un tiers – 14 Serbes – par les électeurs de la RS. En FBiH, 21 des 28 députés sont élus dans cinq circonscriptions électorales de plusieurs membres, tandis que 7 sièges sont attribués à titre compensatoire sur les listes de partis politiques⁷. En RS, 9 des 14 députés sont élus dans trois circonscriptions de plusieurs membres et les cinq sièges restants sont distribués, à titre compensatoire, aux listes de partis politiques³. Les électeurs du DB peuvent choisir de voter au titre de la FBiH ou de la RS.

23. La présidence de la BiH est constituée de trois membres élus (un membre issu de chaque peuple constituant) qui en assurent, à tour de rôle, la direction pour une période de huit mois, dans le cadre d'un mandat de quatre ans en cette qualité. Les trois membres de la présidence sont élus au suffrage universel direct sur des listes distinctes ; les électeurs de la FBiH votent pour les candidats bosniaques et croates et ceux de la RS pour les candidats serbes. Le candidat de chaque liste ayant obtenu le plus grand nombre de voix est considéré élu.
24. La Chambre des Peuples de la FBiH compte 58 membres – 17 Bosniaques, 17 Croates, 17 Serbes, 7 "autres" – qui sont désignés par les assemblées cantonales pour un mandat de quatre ans ; la Chambre des Représentants (Chambre des Représentants de la FBiH) en comprend 98, élus au suffrage universel selon le mode proportionnel, pour un mandat de quatre ans, parmi lesquels 73 sont élus dans 12 circonscriptions de plusieurs membres et 25 à titre compensatoire, sur les listes ouvertes des partis politiques⁸. Les membres des dix assemblées cantonales sont élus dans chaque canton au scrutin proportionnel sur les listes des partis. Le Président et les deux Vice-présidents de l'Entité sont élus au suffrage indirect par les membres de la Chambre des Peuples.
25. Le Conseil des peuples de la RS comprend 28 membres – 8 Bosniaques, 8 Serbes, 8 Croates, 4 « autres » – désignés par l'Assemblée nationale, parmi lesquels 83 sont élus au suffrage universel selon le mode proportionnel, pour un mandat de quatre ans. Parmi ceux-ci, 62 sont élus dans 6 circonscriptions de plusieurs membres et les 21 restants, à titre compensatoire, sur les listes ouvertes des partis politiques⁹. Le Président et les deux Vice-présidents sont élus au suffrage universel selon le mode de scrutin majoritaire simple.
26. L'assemblée du DB compte 29 membres élus au suffrage universel aux élections municipales selon le mode proportionnel, pour un mandat de quatre ans.

⁷ Toutes les élections au scrutin proportionnel se tenant dans la BiH (circonscriptions électorales de plusieurs membres ou listes compensatoires), appliquent la méthode Saint-Lagué qui impose de recueillir au moins trois pour cent des suffrages exprimés pour obtenir un mandat.

⁸ Chacun des peuples constituants (Bosniaque, Serbe et Croate), doit être représenté par au moins 4 députés à la Chambre nationale des représentants de la FBiH. Si l'un de ces peuples obtient moins de quatre mandats dans les circonscriptions de plusieurs membres, ce groupe se verra attribuer en priorité des sièges, à titre compensatoire, jusqu'à en détenir un minimum de quatre.

⁹ Comme pour la Chambre des Représentants de la FBiH, chacun des peuples constituants compte au moins quatre députés. S'il n'obtient pas ce nombre de sièges par le cadre des circonscriptions de plusieurs membres, il lui en sera attribué, en priorité, à titre compensatoire, jusqu'à en détenir un minimum de quatre.

27. Pour participer à des élections, les partis politiques, coalitions et candidats indépendants doivent faire valider leur éligibilité par la Commission électorale centrale en déposant, au plus tard 140 jours avant le jour de l'élection, un acte de candidature accompagné des signatures d'électeurs inscrits sur les listes électorales¹⁰. Les partis politiques doivent aussi apporter la preuve de leur enregistrement (Chapitre 4 de la LE).

Représentation des partis dans les assemblées parlementaires au niveau de l'État et des Entités :

28. Les dernières élections générales se sont tenues le 3 octobre 2010 ; elles ont donné lieu à six compétitions électorales distinctes qui ont permis d'élire les 3 membres de la présidence de la BiH, les membres de la Chambre des Représentants de la BiH, la Chambre des Représentants de la FBiH, le Président et les Vice-présidents de la RS, l'assemblée nationale de la RS et les dix assemblées cantonales de la FBiH. En tout, la participation de 63 acteurs politiques a été validée dont 39 partis politiques, 11 coalitions et 13 candidats indépendants qui se sont livrés concurrence au niveau de la Fédération et des Entités. Les résultats des élections à la Chambre des Représentants de la BiH, la Chambre des Représentants de la FBiH et l'assemblée nationale de la RS sont indiqués ci-après :

Chambre des Représentants de la BiH

Électeurs de la FBiH

- | | |
|---|------------|
| - Parti social-démocrate (SDP BiH) | - 8 sièges |
| - Parti d'action démocratique (SDA) | - 7 sièges |
| - Alliance pour un avenir meilleur (SBB) | - 4 sièges |
| - Union des démocrates croates (HDZ) | - 3 sièges |
| - Parti pour la Bosnie-Herzégovine (SBIH) | - 2 sièges |
| - Alliance des nationalistes croates, HDZ 1990 et HSP BiH | - 2 sièges |
| - Parti populaire du travail pour l'amélioration (NSRzB) | - 1 siège |
| - Union démocratique populaire (DNZ) | - 1 siège |

Électeurs de la RS

- | | |
|---|------------|
| - Parti des socio-démocrates indépendants de Milorad Dodik (SNSD) | - 8 sièges |
| - Parti démocrate serbe (SDS) | - 4 sièges |
| - Parti du progrès démocratique (PDP) | - 1 siège |
| - Union démocratique populaire (DNS) | - 1 siège |

Chambre des Représentants de la FBiH

- | | |
|--|-------------|
| - Parti social-démocrate (SDP BiH) | - 28 sièges |
| - Parti d'action démocratique (SDA) | - 23 sièges |
| - Alliance pour un avenir meilleur (SBB) | - 13 sièges |
| - Union des démocrates croates (HDZ) | - 12 sièges |
| - Parti pour la Bosnie-Herzégovine (SBIH) | - 9 sièges |
| - Parti populaire du travail pour l'amélioration (NSRzB) | - 5 sièges |

¹⁰ Les partis politiques doivent recueillir 3.000 signatures pour présenter un candidat à la présidence de la BiH ainsi qu'aux élections à la Chambre des Représentants de la BiH et 2.000 signatures pour les élections à la Chambre des Représentants de la FBiH et à l'assemblée nationale de la RS. Ils sont dispensés de cette obligation si l'un de leurs membres détient un mandat dans l'organe pour lequel le parti demande une validation. Les candidats indépendants doivent rassembler 1.500 signatures pour se présenter à la présidence de la BiH ainsi qu'aux élections à la Chambre des Représentants de la BiH et 1.000 signatures pour les élections à la Chambre des Représentants de la FBiH et à l'assemblée nationale de la RS.

- Alliance des nationalistes croates, HDZ 1990 et HSP BiH - 5 sièges
- Parti d'action démocratique (A-SDA) - 1 siège
- Union démocratique populaire (DNZ) - 1 siège
- Parti des socio-démocrates indépendants (SNSD) - 1 siège

Assemblée nationale de la RS

- Parti des socio-démocrates indépendants (SNSD) - 37 sièges
- Parti démocrate serbe (SDS) - 18 sièges
- Parti du progrès démocratique (PDP) - 7 sièges
- Union démocratique populaire (DNS) - 6 sièges
- Parti socialiste/Parti des retraités unis - 4 sièges
- Parti démocratique serbe - 3 sièges
- Parti social-démocrate (SDP BiH) - 3 sièges
- Parti d'action démocratique (SDA) - 2 sièges
- Parti démocratique populaire (NDS) - 2 sièges
- Parti radical serbe (SRS-RS) - 1 siège

Aperçu du système de financement des partis politiques

Cadre juridique

29. Le principal texte qui régit le financement des partis politiques est la Loi sur le financement des partis politiques [Journal officiel de la BiH n° 22/00, 102/09 et 54/10 (LFPP)], adoptée le 18 août 2000 et modifiée la dernière fois le 24 juin 2010], qui concerne le financement des activités courantes des partis politiques, leur contrôle et les sanctions. Le financement des campagnes électorales est réglementé principalement par le chapitre 15 de la Loi électorale – Financement des campagnes (Journal officiel de la BiH n° 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08 et 32/10) modifié, la dernière fois, en avril 2010 et qui traite, notamment, de l'organisation de la campagne, l'accès aux médias, le financement des élections, les rapports financiers et le remboursement des dépenses électorales. Les deux textes s'appliquent à tous les échelons administratifs de l'État et des Entités.
30. D'autres dispositions pertinentes figurent dans la Loi de la RS sur le financement des partis politiques par le budget de la Republika Srpska, des villes et municipalités (Journal officiel de la RS n° 65/08) et la Loi du DB sur le financement des partis politiques par le budget du District de Brčko de la BiH (Journal officiel du DB n° 29/04). La FBiH n'a pas encore adopté de loi sur le financement des partis politiques.

Financement public direct

31. La Bosnie-Herzégovine ne prévoit pas de financement direct des partis politiques, ni des campagnes électorales. Les articles 3.1.d et 10.1 de la LFPP stipulent seulement que les groupes parlementaires représentés à l'assemblée nationale de la BiH peuvent prétendre à une aide financière publique payée par le budget de la BiH. Trente pour cent du montant total de ces aides sont répartis à égalité entre les groupes parlementaires, 60% sont affectés en fonction du nombre de sièges détenus par chaque groupe et les 10% restants leur sont distribués proportionnellement au nombre de sièges dévolus au sexe sous-représenté. Les modalités de l'octroi des fonds sont fixées par des ordres permanents de l'Assemblée parlementaire de la BiH.

32. Les partis politiques et les candidats aux élections au niveau des Entités et aux échelons inférieurs peuvent prétendre à un financement public sur le budget de l'Entité et de ses subdivisions, conformément à la législation de l'Entité (Article 3.1.d de la LFPP).
33. La RS fournit un financement direct public aux partis et coalitions politiques représentés dans les assemblées, au niveau de l'Entité et des échelons inférieurs ainsi qu'aux partis et coalitions politiques, candidats indépendants dont les listes électorales sont validées. Il est prévu d'affecter, à titre de financement ordinaire, un minimum de 0,2% du montant du budget à l'ensemble des partis représentés dans les assemblées ainsi qu'aux députés indépendants. Vingt pour cent de ces fonds sont répartis à égalité entre tous les représentants, tandis que les 80% restants sont affectés au prorata du nombre de sièges détenus au sein de l'assemblée. Les partis politiques et candidats bénéficient aussi d'un financement public au titre des campagnes électorales, à hauteur de 0,05% du budget, conformément à la réglementation électorale.
34. Le DB consacre 0,1% du budget ou 200 000 marks convertibles (BAM)¹¹ (environ 100 000 EUR) au financement public direct des partis politiques, 30% de ces fonds sont alloués de manière égale à tous les partis représentés à l'assemblée et les 70% restants au prorata du nombre de sièges obtenus. Des aides financières, à concurrence de 0,03% du budget ou 60 000 BAM¹² (environ 30 000 EUR), sont aussi fournies aux partis politiques pour les élections, chacun d'entre eux pouvant prétendre au remboursement des dépenses de campagne pour un montant de 4 000 BAM (environ 2 000 EUR).
35. Selon les données fournies par la CEC, les montants suivants ont été déclarés par les dix partis ayant reçu les plus grandes contributions au titre du financement public, en 2010 :
- Parti d'action démocratique (SDA) : 4 335 480,73 BAM (environ 2 167 740, 36 EUR)
 - Parti social-démocrate (SDP BiH) : 3 147 628, 75 BAM (environ 1 573 814,37 EUR)
 - Parti pour la Bosnie-Herzégovine (SBiH) : 2 576 484, 77 BAM (environ 1 288 242,38 EUR)
 - Parti des socio-démocrates indépendants (SNSD): 2 405 462.03 BAM (environ 1 202 731 EUR)
 - Union des démocrates croates (HDZ) : 1 644 648, 63 BAM (environ 822 324, 31 EUR)
 - Parti démocrate serbe (SDS) : 1 229 889,89 BAM (environ 614 944.94 EUR)
 - Parti patriotique bosnien-herzégovinien (BPS): 750 194, 58 BAM (environ 375 097, 59 EUR)
 - Alliance croate, HDZ 1990 et HSP BiH : 730 322, 37 BAM (environ 365 161,18 EUR)
 - Parti du progrès démocratique de RS (PDP) : 664 880, 18 BAM (environ 332 440, 09 EUR)
 - Parti populaire du travail pour l'amélioration (NSRzB):645 686 BAM (environ 322 843, 30 EUR)

Financement public indirect

36. La Loi électorale prévoit certaines formes de financement public indirect des campagnes électorales : les médias électroniques publics doivent fournir un temps d'antenne gratuit auquel les acteurs politiques peuvent avoir directement accès pendant les 30 jours qui précèdent le jour de l'élection. Les modalités concernant le temps d'antenne, la durée et les zones géographiques couvertes sont fixées par la réglementation de la CEC (Article 16.14 de la LE).

¹¹ Selon le montant le plus faible.

¹² Voir la note de bas de page 10.

Financement privé

37. En vertu de l'Article 3 de la LFPP, les partis politiques ne peuvent recevoir de financement privé que sous la forme de :
- cotisations d'adhésion ;
 - contributions en espèces ou en nature de la part de personnes physiques et morales, y compris d'origine étrangère;
 - revenus produits par des biens appartenant au parti politique ;
 - bénéfices tirés d'entreprises appartenant au parti politique, lesquelles ne peuvent exercer que des activités liées à la culture ou à l'édition.
38. Seules les sommes régulières payées par les membres d'un parti politique conformément à ses statuts sont des cotisations d'adhésion. Toute somme qu'ils versent en plus de ces cotisations sont réputées être une contribution privée (Article 3.3 de la LFPP). La LFPP ne fixe cependant pas de montant minimum ou maximum aux cotisations d'adhésion.
39. En ce qui concerne le montant, l'importance, la périodicité des contributions privées, le dernier amendement à la LFPP, adopté en juin 2010, a doublé le montant maximum des dons pouvant être faits par des entités juridiques à un parti politique, tout en maintenant au même niveau le plafond des dons provenant de personnes physiques. Ainsi, une personne physique peut faire un don représentant jusqu'à 8 fois le salaire moyen net¹³ à un parti politique au cours d'une année civile (environ 3.260 EUR), tandis que les personnes morales peuvent donner jusqu'à 15 fois le salaire moyen net (environ 6.120 EUR) (Article 5 de la LFPP). La LFPP interdit expressément les dons anonymes (Article 8.1 de la LFPP).
40. Les revenus produits par les biens immobiliers ou entreprises appartenant à un parti politique ne doivent pas dépasser 20% de la totalité de son revenu annuel. Toute somme dépassant ce seuil doit être donnée par le parti à une ou plusieurs organisations caritatives dans les 30 jours de la présentation de son rapport financier (voir le paragraphe 49) (Article 3.4 de la LFPP).
41. La LFPP ne mentionne pas les prêts comme source possible de financement des partis politiques. Or, l'EEG a appris au cours de la visite que les prêts aux partis politiques étaient autorisés par la Loi sur les obligations.
42. Un certain nombre de restrictions s'appliquent aux sources de financement privé. Selon l'Article 8 de la LFPP, les partis politiques ne peuvent pas recevoir de financement de la part :
- de l'État, de l'Entité, d'organismes cantonaux et municipaux, d'organes du DB, d'organes des collectivités locales, d'institutions publiques, d'organisations humanitaires, de donateurs anonymes, de communautés religieuses ainsi que d'associations économiques dans lesquelles des capitaux publics ont été investis à hauteur d'au moins 25% ;
 - d'entreprises privées prestataires de services publics dans le cadre d'un contrat avec le gouvernement ;
43. Il n'y a pas de règles particulières ni de plafonnement des financements privés aux partis politiques ou aux candidats dans le cadre des campagnes électorales autres que celles de la LFPP déjà mentionnées, qui s'appliquent également dans ce cadre.

¹³ Le salaire moyen est fixé selon les données officielles rassemblées par l'Institut des statistiques de la BiH.

Régime fiscal

44. Conformément aux lois fiscales adoptées au niveau des Entités, les dons privés aux partis politiques ne sont pas déductibles de l'impôt.

Dépenses

45. Les dépenses des partis politiques ne font pas l'objet de restrictions autres que dans le contexte des campagnes électorales, tel qu'énoncées à l'Article 15.10 de la Loi électorale. Cet article fixe des plafonds aux dépenses des intervenants politiques – partis et coalitions politiques, candidats – participant à des campagnes électorales. Ces plafonds sont calculés sur la base du nombre d'électeurs de chaque circonscription électorale¹⁴, tel qu'annoncé par la CEC dans les sept jours de la clôture des listes électorales centrales, comme suit : chaque entité politique peut dépenser aux fins de la campagne électorale un montant maximum¹⁵ correspondant au résultat de la multiplication du nombre d'électeurs de toutes les circonscriptions électorales où l'entité présente une liste de candidats, par :
- 0,30 BAM (environ 0,15 EUR) pour les élections du chef de la municipalité/maire de la ville et des membres du conseil ou de l'assemblée municipale ;
 - 0,20 BAM (environ 0,10 EUR) pour les élections des membres des assemblées cantonales ;
 - 0,30 BAM pour les élections des membres de l'assemblée nationale de la RS et la Chambre des Représentants de la FBiH ;
 - 0,30 BAM pour les élections des membres de l'Assemblée parlementaire de la BiH ;
 - 0,30 BAM pour les élections des membres de la présidence de la BiH ;
 - 0,30 BAM pour les élections du Président et des Vice-présidents de la RS.
46. Selon les données figurant dans les rapports d'audit pour 2010 des partis politiques, fournis par la CEC, les montants de dépenses suivantes ont été déclaré par les six partis ayant effectué les plus grandes dépenses électorales :

Parti	Dépenses autorisées	Dépenses déclarées
Parti pour la Bosnie-Herzégovine (SBIH)	3 164 004 BAM ¹⁶	1 682 955
Parti social-démocrate (SDP BiH)	3 196 681 BAM	1 357 012 BAM
Parti des socio-démocrates indépendants (SNSD)	2 309 198 BAM	1 175 491 BAM
Parti d'action démocratique (SDA)	3 164 004 BAM	977 471 BAM
Alliance pour un avenir meilleur (SBB)	3 131 889 BAM	700 677 BAM
Union des démocrates croates (HDZ)	3 021 555 BAM	591 326 BAM

¹⁴ Pour les besoins de ces calculs, il faut un nombre minimum de 3.000 électeurs. Les municipalités qui en comptent moins, sont réputées en avoir au moins 3 000 (Article 15.10 de la LE).

¹⁵ Si les élections doivent être répétées dans une circonscription électorale ou un bureau de vote, les dépenses de campagne par électeur, peuvent être augmentées jusqu'à 30% du coût des élections annulées dans cette circonscription ou ce bureau de vote (Article 15.10 de la LE).

¹⁶ 1 BAM est environ égal à 0,50 EUR.

IV. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES – PARTIE SPÉCIFIQUE

i) Transparence (Articles 11, 12 et 13b de la Recommandation Rec(2003)4)

Comptabilité

47. Conformément à l'Article 11 de la LFPP, les partis politiques doivent tenir un registre de leurs revenus et dépenses. En ce qui concerne la tenue des livres comptables et les obligations en matière de comptabilité, tous les partis établis en BiH, en qualité de personnes morales, sont tenus d'appliquer les dispositions de la Loi relative à la vérification des comptes et à la comptabilité (Journal officiel de la BiH n°42/04) ainsi que les règles comptables internationales. Les registres consignent les données relatives aux biens (immobilisations et actifs disponibles, dont la trésorerie disponible), tous les revenus dont ceux issus des dons d'origine nationale et étrangère ainsi que tous les résultats et données concernant les engagements. Différents calendriers sont établis pour la tenue des livres en fonction du type de document comptable concerné, par exemple les rapports financiers annuels, pouvant aller d'une période minimale de deux ans à une durée illimitée et jusqu'à la liquidation de l'entité juridique. Par exemple, les rapports financiers annuels soumis à la CEC sont conservés pendant au moins 6 ans après leur soumission (Article 12.3 de la LFPP).
48. La LFPP et la Loi électorale obligent les partis politiques à consigner les dons reçus et à divulguer dans leur rapport financier annuel ou leur rapport financier de campagne l'identité des donateurs ayant versé une contribution supérieure à 100 BAM (environ 50 EUR) Les informations relatives à l'identité des donateurs ne sont cependant pas communiquées au public (Articles 6.1 de la LFPP et 15.1 de la LE).

Obligations de déclaration

49. Les partis politiques sont tenus de préparer et communiquer à la CEC chaque année, au plus tard le 31 mars, un rapport annuel sur leurs opérations au cours de l'année civile écoulée (Article 11 de la LFPP). La CEC est chargée d'édicter les règles d'application de ces dispositions en ce qui concerne, notamment, le contenu, la forme, la manière et autres modalités de déclaration. Ces règles, ainsi que les formats standards devant être utilisés par les partis pour leurs rapports, figurent dans le Règlement concernant les rapports financiers annuels des partis politiques (Journal officiel de la BiH n° 61/06).
50. Qui plus est, les partis et coalitions politiques ainsi que les candidats indépendants qui participent à des élections, à tous les niveaux, doivent déposer auprès de la CEC, en soumettant leur demande de validation d'éligibilité (voir le paragraphe 27), un rapport financier pré-électoral couvrant le trimestre précédant la date de dépôt de leur demande¹⁷ (Article 15.1 de la LE). Ensuite, dans les 30 jours de la publication des résultats des élections au Journal officiel de la BiH, ils doivent remettre à la CEC un rapport financier post-électoral couvrant la période entre le dépôt de la demande de validation et la publication des résultats des élections. La forme et les modalités de ces rapports sont indiquées dans le règlement adopté par la CEC (Journal officiel de la BiH n° 61/06).

¹⁷ Les demandes d'agrément doivent être présentées au moins 135 jours avant le jour de l'élection (articles. 4.6 et 4.10 de la LE)

51. Les rapports financiers pré et post électoraux ainsi que les rapports annuels des partis politiques doivent contenir les informations suivantes (Article 15.1 de la LE) :
- trésorerie disponible ;
 - tous les revenus et dépenses tenant compte des cotisations d'adhésion, contributions d'origine étrangère, contributions des personnes physiques et morales, contributions en nature, revenus tirés des activités commerciales et biens personnels des partis et des candidats, crédits, prêts, dons, remises, remboursements, autres dépenses d'exploitation et autres sources de financement durant la période couverte par le rapport, tel qu'établi par la CEC ;
 - identification des personnes à l'origine ou sources de paiements et de contributions en nature (dont les adhérents) ainsi que des personnes les ayant réceptionnés, pour toutes les sommes supérieures à 100 BAM (environ 50 EUR), avec la date et le montant de chaque versement ;
 - montant total du solde et montant total des déboursements dans les domaines suivants : coûts d'impression et de distribution des affiches ; coûts d'impression de la publicité et des déclarations, pré-électorales et autres, dans les médias publics ; coûts d'organisation et dépenses d'exécution des rassemblements ; coûts d'impression, de reproduction et de distribution des matériels de propagande pré-électorale directement aux électeurs ;
 - montant et nature de l'encours de la dette et des créances détenues par la personne qui dépose un rapport ou dont elle est redevable et, quand ces dettes et créances sont réglées pour un montant inférieur au montant ou à la valeur déclarée, une déclaration concernant les circonstances et conditions de leur extinction.

Accès aux pièces comptables

52. Les organes compétents des Entités autorisés à contrôler les comptes des partis politiques conformément à la Loi relative à la vérification des comptes et à la comptabilité¹⁸ ainsi que les autorités fiscales, peuvent faire une demande à la CEC pour obtenir les informations recueillies par son Département d'audit lors de la vérification des rapports financiers des partis politiques (voir ci-après).

Obligations de publication

53. La CEC a l'obligation, en vertu de l'Article 12.4 de la LFPP, de tenir tous les rapports qu'elle reçoit à la disposition du public et de prendre les mesures appropriées pour permettre à tous les citoyens d'accéder aux informations qui y figurent. Elle publie donc sur son site internet¹⁹ les rapports financiers envoyés par les partis politiques qui contiennent aussi un résumé et des données globales. Conformément à la Loi sur la liberté de l'information, le public peut demander de consulter tous les éléments communiqués par les partis et la CEC doit leur permettre d'y avoir accès.

ii) Contrôle [Article 14 de la Recommandation Rec(2003)4]

Contrôle interne

54. La Loi sur le financement des partis politiques et la Loi électorale ne contiennent pas de dispositions relatives au contrôle interne des partis politiques. Il appartient par conséquent à chaque parti de définir dans son règlement intérieur les mécanismes et procédures de contrôle. Au cours des visites sur place, l'EEG a cependant été informée que, conformément aux lois

¹⁸ L'Agence de services financiers, d'information et de représentation de la BiH et l'Agence de services financiers, d'information et de représentation de la RS.

¹⁹ www.izbori.ba

relatives à la vérification des comptes et à la comptabilité au niveau des Entités, les partis politiques ayant un chiffre d'affaires supérieur à 2 millions BAM ou employant plus de 50 personnes, étaient tenus de recruter des commissaires aux comptes extérieurs ; au moment de la visite, cette obligation concernait ainsi 4 partis politiques.

Contrôle externe

55. Le contrôle externe du financement des partis politiques et candidats aux élections est réalisé par la Commission électorale centrale (CEC) de la BiH, par l'entremise de son Département d'audit (Article 14 de la LFPP).
56. La CEC est un organe indépendant que ne rend compte qu'à l'Assemblée parlementaire de la BiH (Article 2.9 de la LE). Elle est composée de 7 membres – 2 issus de chaque peuple constituant et 1 "autre" - qui sont obligatoirement des experts en droit, possédant une expérience de l'administration des élections et/ou des spécialistes des élections et qui ne peuvent pas occuper de fonction dans un parti politique ou une entité qui lui est liée, ni participer à aucune de ses activités. Ils sont élus pour un mandat de sept ans, renouvelable une fois, par la Chambre des Représentants de la BiH, sur une liste de candidats établie par la Commission de sélection et de nomination²⁰ (Article 2.5 de la LE). Le Président de la CEC est désigné parmi ses membres ; il change tous les 15 mois selon le principe de la rotation par nationalité. La CEC est assistée d'un Secrétariat.
57. Les employés du Département d'audit sont des commissaires aux comptes recrutés par la CEC en fonction de leurs qualifications professionnelles et de leur indépendance par rapport aux partis politiques²¹, qui peut les démettre de leurs fonctions. Au moment de la visite sur place, le Département d'audit employait 7 commissaires aux comptes. Ces derniers procèdent à la vérification des rapports annuels présentés par les partis politiques ainsi que des rapports pré- et postélectorales remis par les partis et coalitions politiques et les candidats indépendants, conformément au règlement relatif aux procédures administratives de vérification des comptes et de contrôle des rapports financiers des partis politiques, publié par la CEC (Journal officiel de la BiH n°103/08).
58. La vérification des rapports financiers d'un parti politique doit couvrir les rapports provenant du siège du parti au niveau de l'État et des Entités (et du DB) ainsi que ceux de deux bureaux régionaux, au moins, choisis par le Département d'audit (Article 14.2 de la LFPP).
59. L'audit a pour objet de "démontrer que l'état des opérations financières est conforme aux dispositions" de la LFPP, "sur la base des pièces et documents comptables du parti ainsi que des informations et éléments fournis par les instances dirigeantes" (Article 14.3 de la LFPP). Dans le cadre de son travail, le Département d'audit peut mener des investigations financières approfondies dans les locaux du parti, auxquels il a le droit d'accéder à cette fin (Article 14.7 de la LFPP).

²⁰ "La Commission de sélection et de nomination compte sept membres dont deux sont nommés par le Président du Conseil supérieur de la magistrature parmi les membres du conseil ; trois sont désignés par la Commission administrative de la Chambre des Représentants de la BiH parmi les membres de la Commission et deux par le Président de la CEC de la BiH parmi les membres de la CEC." (Article 2.5 de la LE)

²¹ "Ne peut pas être désignée comme commissaire aux comptes une personne qui est membre du comité de direction, de l'instance principale d'un parti ou un comptable nommé par ou travaillant pour le parti objet de l'audit et/ou pour un quelconque de ses bureaux régionaux ou toute personne ayant occupé les fonctions susmentionnées au cours de la période de trois ans qui a précédé ladite nomination." (Article 14.6 de la LFPP)

60. Les commissaires aux comptes remettent leurs conclusions dans un rapport écrit qui est soumis au parti politique pour observations. Les rapports élaborés pendant les années d'élections contiennent l'analyse des rapports annuels et électoraux des partis. En l'absence d'objections de la part du parti concernant le contenu du rapport, le commissaire aux comptes certifie officiellement les résultats de l'audit en délivrant une attestation de vérification qui doit être annexée au rapport financier, lors de sa publication au Journal officiel de la BiH. Si un parti conteste les résultats du rapport, le commissaire aux comptes peut le modifier ou refuser de le certifier (Article 14.3 de la LFPP).
61. Toute irrégularité constatée par le Département d'audit doit être signalée à la CEC qui peut procéder – *ex officio* ou à la suite d'une plainte – à des investigations complémentaires en exigeant des réponses à des questions écrites, des témoignages ou la fourniture de documents ou autres éléments de preuve (Article 15.6 de la LE).
62. Les rapports d'audit sont publiés sur le site internet de la CEC et au Journal officiel de la BiH.

iii) Sanctions (Article 16 de la Recommandation Rec(2003)4)

63. La CEC est habilitée à infliger des amendes ou prendre des mesures administratives en cas de violation par un parti ou une coalition politique, un candidat aux élections, des dispositions de la LFPP ou de la LE. Toutefois, avant d'imposer ces sanctions ou mesures, la CEC doit encourager le parti ou la coalition, le candidat qui a commis l'infraction (Articles 13 de la LFPP et 15.6 de la LE) à se mettre en règle de son plein gré.
64. Des amendes peuvent être infligées aux partis politiques qui ne mettent pas un terme aux irrégularités financières constatées par le Département d'audit : un parti qui tire de ses biens immobiliers ou d'activités commerciales, des ressources financières dépassant le montant autorisé de 20% de son revenu annuel (voir le paragraphe 40) ou le plafond autorisé pour les dons (voir le paragraphe 39), qui reçoit des fonds provenant de sources interdites (voir le paragraphe 37), est passible d'une amende pouvant aller jusqu'à trois fois le montant des sommes acquises de manière illégale (Article 15 de la LFPP). L'Article 15.1 stipule, par ailleurs, qu'en cas d'infraction aux dispositions de la LFPP par un parti politique, la CEC est habilitée à imposer une sanction financière, conformément à la Loi électorale.
65. La CEC peut rejeter la demande d'agrément d'un parti, d'une coalition ou d'un candidat en vue de se présenter aux élections ou priver un parti, une coalition ou un candidat du droit de participer aux prochaines élections en cas de non soumission du rapport financier ou de refus de donner accès aux locaux du parti aux fins d'inspection (Articles 14.7 de la LFPP, 4.6, 4.10 et 4.12, de la LE).
66. Mis à part ces sanctions, l'Article 15.6 de la Loi électorale confère à la CEC le pouvoir général de faire appliquer le chapitre de la Loi sur le financement des campagnes, constater les infractions, "déterminer les peines civiles à l'encontre de tout parti ou coalition politique, liste de candidats indépendants ou candidat indépendant qui ne respecte pas la disposition susmentionnée ou prendre les mesures administratives appropriées, dans le cadre du mandat général que lui donne cette loi".
67. Les décisions de la CEC sont susceptibles de recours, par le biais de la CEC, devant la Cour d'appel du tribunal de la BiH dans les deux jours suivant la réception de la décision. La Cour

d'appel doit se prononcer sur le recours dans un délai de trois jours après sa réception (Articles 16 de la LFPP et 6.9 de la LE).

Immunités

68. La loi ne prévoit pas d'immunités pour les infractions commises en rapport avec le financement des partis politiques et/ou des campagnes électorales.

Prescription

69. La LFPP et la LE ne prévoient pas de délais au terme desquels les infractions aux dispositions relatives au financement des partis politiques sont réputées prescrites et ne peuvent plus faire l'objet de poursuites ni de sanction.

Statistiques

70. Les autorités ont communiqué les statistiques suivantes sur le nombre d'affaires traitées et les sanctions imposées par la CEC pour la période allant de 2004 à 2010 :

2004

- Nombre de partis enregistrés auprès de la CEC : 70
- Nombre de partis condamnés à des amendes : 49 (soit 70% du nombre total des partis enregistrés)
 - o Parmi ces 49 partis :
 - o 40 partis ont été sanctionnés pour ne pas avoir présenté de rapports financiers, à des amendes allant de BAM 1 000 à BAM 3 000 (environ EUR 500 à EUR 1 500), en fonction du nombre de rapports manquants (Articles 11.2 et 3, Article 20 de la LFPP),
 - o 9 partis ont été sanctionnés pour violation des Articles 5.1, 6, 3.4 et 8.1 de la LFPP
 - o Le montant des amendes va de BAM 500 à BAM 20 000 (environ EUR 250 à EUR 10 000).
- Sur les 49 condamnations, la Cour d'appel du tribunal de la BiH a fait droit à 7 partis politiques en mettant fin aux procédures.

2005

- Nombre de partis enregistrés auprès de la CEC : 72.
- Nombre de partis condamnés à des amendes : 8 (soit 11% du nombre total des partis enregistrés)
- Les partis ont été sanctionnés pour violation des Articles 5.1 ; 11.1, 3 et 4 ; 6 et quelques uns pour violation des Articles 3.2 et 8.1 de la LFPP.
- Le montant des amendes va de 1 000 BAM à 5 000 BAM (environ 500 EUR à 2 500 EUR).
- Sur les 8 décisions, la Cour d'appel du tribunal de la BiH a accepté l'appel d'un parti politique et renvoyé l'affaire à la CEC afin que celle-ci prenne une nouvelle décision.

2006

- Nombre de partis enregistrés auprès de la CEC : 80.
- 11 partis politiques (soit 13,75%) ont été sanctionnés par des mesures administratives les privant du droit de se présenter aux prochaines élections.
- Nombre de partis condamnés à des amendes : 30 (soit 37,5% du nombre total des partis enregistrés).

- Les partis ont été sanctionnés pour violation des Articles 11.1, 2, 3 et 4 ; 5.1 ; 6 ; 3.2 et 8.1 de la LFPP.
- Le montant des amendes va de 500 BAM à 16 600 BAM (environ 250 EUR à 8 800 EUR).
- 8 partis politiques ont fait appel des décisions de la CEC auprès de la Cour d'appel du tribunal de la BiH, qui les a tous déboutés, confirmant les décisions de la CEC.

2007

- Nombre de partis enregistrés auprès de la CEC : 79.
- Nombre de partis condamnés à des amendes : 28 (35,44% du nombre total des partis enregistrés).
- Les partis ont été sanctionnés pour violation des Articles 11.1, 3 et 4 ; 6 ; 8.1 ; 5.1 ; 4.2 et 3.1 et 4 de la LFPP ainsi que de l'Article 15.1 de la Loi électorale.
- Le montant des amendes allait de 200 BAM à 11 700 BAM (environ 100 EUR à 5 850 EUR).
- Les décisions de la CEC ont donné lieu à 6 plaintes dont 5 ont été transmises à la Cour par la Commission. Pour l'une de ces plaintes, l'amende a été réduite. Pour les autres, la Cour a confirmé les décisions de la CEC.

2008

- Nombre de partis enregistrés auprès de la CEC : 114.
- 8 partis ont été sanctionnés par des mesures administratives les privant du droit de se présenter aux prochaines élections.
- Le contrôle et la vérification des rapports financiers de 86 partis politiques pour 2008 et d'un rapport postélectoral pour les élections locales de 2008 sont en voie d'achèvement.
- Nombre de partis condamnés à des amendes : 38 (33,33% du nombre total des partis enregistrés).
- Les partis ont été sanctionnés pour violation des Articles 3.2 ; 6 ; 8.1 ; 11.1, 3 et 4 ; 14.7 de la LFPP ainsi que de l'Article 15.1 de la Loi électorale.
- Le montant des amendes allait de 500 BAM à 10 000 BAM (environ 250 EUR à 5 000 EUR).
- Les décisions de la CEC ont donné lieu à 7 plaintes dont 6 ont été transmises à la Cour par la Commission. Pour l'une de ces plaintes, l'amende a été réduite. Pour les autres, la Cour a confirmé les décisions de la CEC.

2009

- Nombre de partis enregistrés auprès de la CEC : 108.
- Le Département d'Audit a effectué des rapports annuels d'audit de 90 partis politiques.
- Sur la base de ses conclusions, la CEC a initié des procédures de sanction à l'encontre de 35 partis politiques
- 11 partis ont refusé l'accès à leurs locaux à des fins d'inspection.

2010

- Nombre de partis enregistrés auprès de la CEC : 120.
- 70 sujets politiques ont participé aux élections générales de 2010, parmi lesquels 46 partis politiques, 11 coalitions et 13 candidats indépendants.
- 40 partis politiques (soit 86,96% du nombre total des partis qui ont participé aux élections) ont soumis à la CEC un rapport financier post-électoral. 8 des candidats indépendants (soit 61,54% du total des candidats indépendants ayant pris part aux élections) ont soumis un rapport financier post-électoral.
- 88 partis politiques ont présenté leurs rapports financiers annuels pour 2010.

71. Les autorités ont également présenté l'étude suivante sur les amendes infligées et les paiements recouvrés, suivant les décisions de la CEC :

Année d'imposition de l'amende et nombre de décisions prises	Année de l'infraction à la loi	Amendes infligées	Amendes payées	Amendes non payées
2005 - 40 décisions	2004	54 000	35 000	19 000
2007 - 7 décisions	2004	46 200	46 200	0
2008 - 5 décisions	2005	11 000	7 000	6 000
2009 - 63 décisions ^{22 *}	2005	179 670	113 982	65 688
	2006			
	2007			
2010 – 38 décisions	2008	93 500	46 000	47 500
Total		385 370	252 322	133 048
Pourcentage des sommes recouvrées		100%	65,48%	34,52%

V. ANALYSE

72. Le cadre juridique du financement des partis politiques et des campagnes électorales en Bosnie-Herzégovine a été mis en place début 2000 et la contribution de la communauté internationale à son élaboration explique, en partie, qu'il comporte des éléments solides dont, principalement, la position essentielle et l'action de la Commission électorale centrale (ci-après la CEC). Grâce à la participation active de cet organe à la mise en œuvre de la législation applicable, les partis politiques et candidats aux élections en Bosnie-Herzégovine sont comptables, dans une certaine mesure, de leurs ressources financières. Cela n'empêche pas le dispositif de contrôle et de sanction de pâtir d'un certain nombre de défauts qui réduisent son efficacité. La transparence n'en demeure pas moins le domaine où les améliorations s'imposent le plus. Les informations sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales qui sont divulguées au public sont insuffisantes et la publication des résultats du contrôle intervient souvent trop tard pour présenter un grand intérêt.
73. Les deux principaux textes juridiques dans ce domaine sont la Loi sur le financement des partis politiques (ci-après la LFPP), adoptée en 2000 mais promulguée en 2006 seulement, qui régit les activités courantes des partis et le chapitre 15 de la Loi électorale de 2001 (ci-après la LE) relatif au financement des campagnes électorales des partis et des candidats. Ces textes instaurent un système mêlant financement public et privé, avec un plafonnement des dons privés applicable en dehors des campagnes électorales et un encadrement des dépenses seulement pendant les campagnes. Ces lois contiennent des aspects positifs comme la liste des sources autorisées de financement privé ainsi que des règles détaillées sur les dons en nature et leur valeur. Les deux textes s'appliquent à tous les niveaux de l'administration d'État et, bien qu'étant censés être harmonisés, ils contiennent pourtant des incohérences : ainsi, les contributions étrangères et les prêts, expressément autorisés par l'Article 15.1 de la LE, ne sont cependant pas mentionnés à l'Article 3 de la LFPP qui énumère les sources autorisées de financement des partis politiques. Par ailleurs, certains éléments du cadre juridique applicable aux partis politiques sont réglementés au niveau des Entités. C'est le cas de la création et de l'enregistrement des partis

²² Note : en 2009, des sanctions ont été prononcées pour les violations de la LFPP, par certains partis, en 2005 ainsi que pour toutes les infractions commises en 2006 et 2007 :

- pour les violations à la loi commises en 2005, le montant des amendes a été de BAM 13.600,00
- pour les violations à la loi commises en 2006, le montant des amendes a été de BAM 98.800,00 et
- pour les violations à la loi commises en 2007, le montant des amendes a été de BAM 69.270,00

politiques qui sont régis par les lois respectives des Entités relatives aux organisations politiques. Les différents partis doivent, de ce fait, s'enregistrer individuellement – dans des conditions différentes – dans chaque Entité, ce qui entraîne des complications inutiles puisqu'ils peuvent être enregistrés sous le même nom dans les différentes Entités. Un autre exemple est le financement public des partis politiques ayant des représentants élus, qui constitue la principale source de revenus de ces partis, qui est réglementé aux niveaux à la fois de l'État et de l'Entité. La LFPP prévoit le financement public par le budget de la BiH des groupes parlementaires représentés à l'assemblée, tandis qu'en Republika Srpska (RS) et dans le District de Brčko (DB), tous les partis politiques bénéficient d'un financement public du budget de ces Entités²³. La Fédération de Bosnie-Herzégovine (FBiH) n'a même pas adopté de loi sur le financement des partis politiques, si bien que l'administration de la FBiH, à n'importe quel niveau, peut voter toute réglementation qu'elle juge appropriée en ce qui concerne l'octroi de subventions publiques aux partis politiques sur le budget de la FBiH. Au cours des visites sur place, l'EEG a été informée qu'un projet de loi étatique sur les partis politiques ainsi que des modifications à la LFPP avaient été proposés à la Chambre des Représentants de la BiH afin d'harmoniser le cadre juridique régissant les partis politiques, notamment le financement public. Toutefois, faute de consensus politique, ces textes n'ont pas pu être adoptés. À cet égard, il a été signalé à l'EEG que, en raison de ce manque d'harmonisation des règles de financement public, le montant des fonds publics alloués aux partis politiques n'a cessé d'augmenter ces dernières années.

74. Un autre facteur de complexité du cadre juridique découle du fait que la LFPP et la LE ont toutes deux fait l'objet de nombreux amendements au cours des dernières années. Bien que la CEC utilise des versions complètes de ces lois pour son travail quotidien, les partis politiques que l'EEG a rencontrés au cours des visites sur place ignoraient certaines modifications, parmi les plus récentes, effectuées en avril 2010 en ce qui concerne la LE et en juin 2010 pour ce qui est de la LFPP. Cela semble indiquer que les versions intégrales de la LFPP et de la LE n'ont apparemment pas été portées à la connaissance des partis politiques ni du public. L'EEG est aussi préoccupée de ce que certaines dispositions de ces textes sont imprécises et lacunaires, amenant la CEC à les interpréter de manière large et, parfois, divergente. Cet état de choses a conduit certains partis politiques à se plaindre de ce que la Commission adopterait deux poids deux mesures pour ce qui est des contrôles et des sanctions. Que ces allégations soient ou non fondées, l'EEG se permet de souligner qu'il est important pour la légitimité de la CEC que celle-ci, non seulement agisse avec impartialité mais aussi qu'elle soit reconnue comme telle. Le cadre légal actuel crée, au minimum, des incertitudes juridiques pour certains partis politiques qui ne savent pas, de manière sûre, quelles sont les règles à appliquer en ce qui concerne, par exemple, les dons d'origine étrangère²⁴ ni les sanctions attachées à certaines infractions (voir le paragraphe 83). La CEC et les partis politiques que l'EEG a rencontrés au cours des visites, sont conscients de la nécessité de clarifier et d'harmoniser la législation existante dans ce domaine. La CEC préconise de rassembler dans un seul acte normatif toutes les règles relatives aux partis politiques, à leur financement et à celui des campagnes électorales et, comme indiqué précédemment, a proposé, en 2008, un projet de loi allant dans ce sens qui n'a, malheureusement, été adopté que par une chambre du Parlement de la BiH. Dans ce contexte et

²³Loi sur le financement des partis politiques par le budget de la Republika Srpska, des villes et des municipalités et Loi sur le financement des partis politiques par le budget du District de Brčko de la BiH.

²⁴L'Article 3 de la LFPP qui énumère les sources autorisées de financement des partis politiques ne mentionne pas les dons d'origine étrangère. Dans deux affaires dans lesquelles des partis politiques avaient reçu des dons provenant de gouvernements étrangers pour mettre en œuvre des projets particuliers, la CEC a interprété l'Article 3 de la LFPP de manière restrictive, assimilant ces dons à ceux de personnes morales et, à ce titre, soumis à certaines restrictions. Cette interprétation a été rejetée ultérieurement par le tribunal de la BiH qui a constaté que, puisque les partis politiques avaient sollicité et reçu ces fonds dans le cadre de projets particuliers, ils ne devraient pas être considérés comme des dons aux termes de l'Article 3 de la LFPP.

afin de faciliter l'accès des règles applicables aux partis politiques et d'en améliorer l'efficacité, l'EEG recommande **de revoir les dispositions applicables aux partis politiques, en particulier en ce qui concerne le financement des partis et des campagnes électorales, qui sont éparpillées 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.**

Transparence

75. Du fait du caractère hétérogène du cadre juridique, la perspective globale du financement des partis politiques et des campagnes électorales en Bosnie-Herzégovine est plutôt brouillée. Le public a le sentiment général, tel que relayé par la société civile, d'un déficit de transparence dans la réalité et de la difficulté d'obtenir une vue d'ensemble complète et opportune des fonds reçus et dépensés par les partis politiques pour, à la fois, leurs activités courantes et les campagnes électorales. Les partis politiques ont l'obligation expresse de tenir une comptabilité complète et adéquate, conforme au règlement et au modèle de présentation commun établis par la CEC et de désigner un responsable de la comptabilité, autant d'éléments dont il faut se féliciter. Les dons supérieurs à 100 BAM (environ 50 EUR) doivent être déclarés ainsi que l'identité des donateurs. Il reste que, dans un pays où l'économie monétaire joue encore un rôle important, le public a, dans l'ensemble, le sentiment que les partis politiques et les candidats aux élections reçoivent et dépensent beaucoup plus d'argent qu'il ne ressort de leurs rapports financiers. Dans ces circonstances, l'EEG ne peut que noter que le cadre juridique existant ne contient aucune disposition encourageant à utiliser le système bancaire pour recevoir et envoyer des fonds. Rien n'empêche, par conséquent, des mouvements de fonds occultes – notamment pendant les campagnes électorales où les besoins financiers des partis et des candidats atteignent leur maximum – ce qui crée des occasions de contourner les règles relatives aux dons et les obligations en matière de comptabilité. La possibilité d'utiliser plusieurs comptes bancaires rend aussi les contrôles plus difficiles. Considérant la nécessité de prendre des mesures supplémentaires afin d'assurer une meilleure traçabilité des ressources et des dépenses des partis politiques, l'EEG recommande par conséquent **(i) d'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) d'instaurer le principe d'un compte de campagne unique pour le financement des campagnes électorales.**
76. La LFPP, en particulier, ne permet pas d'avoir un aperçu complet des mouvements de fonds concernant les partis politiques. Contrairement à la Loi électorale, elle ne contient pas de disposition régissant ou limitant leurs dépenses. Il est, de ce fait, extrêmement facile de contourner les plafonds applicables aux dépenses de campagnes électorales, en affectant simplement ces dépenses en dehors de la période de déclaration correspondant à la campagne, qui débute 135 jours avant les élections. L'EEG ainsi que de nombreux interlocuteurs rencontrés lors des visites sur place, considère que cette situation n'est pas satisfaisante, d'autant plus que les ressources financières des partis politiques proviennent, pour l'essentiel, du financement public fourni directement aux partis (au niveau de l'Entité) ou par le biais des groupes parlementaires (au niveau de l'État) qui ne sont pas, en tant que tels, soumis à un contrôle financier. Consciente que cette lacune est due, en partie, à l'absence de consensus politique sur l'harmonisation prévue des règles régissant les partis politiques et leur financement au niveau de l'État (voir le paragraphe 73), l'EEG n'en croit pas moins fermement que l'octroi d'aides publiques aux partis politiques – dans le but d'asseoir la confiance des citoyens dans le système – doit aller de pair avec l'établissement de règles concernant l'utilisation de ces fonds et le suivi de leur

application. Or, comme le contrôle de la CEC vise à “démontrer que l'état des opérations financières [des partis politiques] est conforme aux dispositions [de la LFPP] (de son Article 14.3)”, l'absence de disposition encadrant les dépenses courantes des partis politiques dans cette loi fait, donc, que la CEC n'a pas le pouvoir de les contrôler en dehors des campagnes électorales. Par conséquent, l'EEG recommande **(i) de 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) de donner à la Commission électorale centrale mandat pour contrôler les dépenses des partis politiques également en dehors des campagnes électorales.**

77. L'autre domaine dans lequel la transparence a besoin d'être renforcée est la consolidation des comptes des partis de manière à intégrer les revenus et les dépenses, les avoirs et les dettes des entités qui leur sont directement ou indirectement liées ou qui se trouvent d'une quelconque manière sous leur contrôle, tel que mentionné à l'Article 11 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Alors que la Loi sur le financement des partis politiques contient des dispositions relatives à la vérification des comptes des sièges et bureaux régionaux des partis politiques (Article 14 de la LFPP), elle ne mentionne pas les comptes des entités qui leur sont directement ou indirectement liées ou qui se trouvent d'une quelconque manière sous leur contrôle. Lors des visites sur place, il a été indiqué à l'EEG que certaines organisations non gouvernementales sont liées aux partis politiques, certaines d'entre elles étant dirigées par des personnalités politiques ou des responsables publics de haut niveau. L'EEG s'inquiète du peu de renseignements sur ces organisations mises à la disposition du public et craint qu'elles ne servent à supporter les dépenses des partis politiques ou ne participent indirectement aux campagnes électorales, par exemple, en organisant des conférences, produisant des matériels pour promouvoir le programme et les idées du parti auprès du public ou en exerçant des activités telles que la publicité politique payante qui sont interdites à ces derniers et aux candidats aux élections en dehors de la période officielle de campagne électorale. De plus, l'EEG émet des réserves quant aux effets potentiels de l'Article 3.4 de la LFPP, selon lequel les revenus tirés des biens immobiliers et activités commerciales d'un parti politique ne peuvent pas dépasser 20% de son revenu annuel, les sommes excédentaires devant être reversées à des organisations caritatives. Même si cette disposition procède de bonnes intentions, elle pourrait être utilisée pour réorienter les fonds vers les organisations liées aux partis politiques ou pour leur fournir des services. Ces possibilités de circonvenir les règles ne seraient pas sanctionnées car les textes pertinents ne concernent pas l'éventuelle participation de tierces parties aux campagnes électorales. Par conséquent, l'EEG recommande **d'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 d'intégrer, selon qu'il convient, les comptes de ces entités aux comptes des partis politiques.**
78. Le cadre juridique qui régit les partis politiques et le financement des campagnes électorales ne répond pas non plus aux règles établies par la Recommandation Rec(2003)4 en ce qui concerne les obligations de publication. Les partis politiques et les candidats aux élections sont tenus de déclarer à la CEC leurs comptes et les dons qu'ils reçoivent ainsi que l'identité des donateurs ayant contribué pour plus de 100 BAM (environ 50 EUR), mais ne sont en aucune manière obligés de rendre ces informations publiques. La responsabilité de la publication repose entièrement sur la CEC qui affiche sur son site internet les rapports financiers que lui envoient les partis politiques et doit répondre aux demandes d'informations des citoyens. Cela étant, les rapports sont publiés sous forme de résumé : ils contiennent des données agrégées et ne

donnent aucun renseignement détaillé, notamment, sur les dépenses courantes des partis politiques que la CEC n'est pas habilitée à contrôler, comme indiqué plus haut. Ces rapports abrégés présentent donc un intérêt limité. Par ailleurs, aucun renseignement sur l'identité des bailleurs de fonds, même de ceux ayant contribué pour de fortes sommes, n'est rendu public. Les entretiens effectués sur place montrent aussi que le public semble ignorer les quelques moyens, qui existent pourtant, d'avoir accès aux informations financières sur les partis politiques. L'EEG est absolument convaincue de la nécessité d'améliorer le système de publication existant dans un souci de transparence et recommande, par conséquent, **de prendre des mesures pour assurer la publication de renseignements plus pertinents sur les comptes annuels des partis et les comptes de campagnes électorales, notamment les dons dépassant un certain montant et l'identité des donateurs, de manière à permettre au public d'y avoir accès facilement et rapidement.**

Contrôle

79. Les rapports d'audit certifiés par la CEC et les sanctions imposées aux partis politiques ces dernières années, montrent que des fonds collectés au niveau local n'avaient, dans certains cas, pas été correctement consignés, voire avaient été omis, dans les rapports annuels et que des contributions avaient été reçues de sources interdites, par exemple, d'autorités locales. Selon les informations obtenues lors des visites sur place, les instances centrales des partis concernés ignoraient, dans certains cas, les irrégularités commises au niveau local. Ces exemples et les discussions tenues sur place montrent que la discipline financière des partis politiques peut susciter une inquiétude légitime et que les pratiques, en matière de contrôle interne, sont très disparates. Les partis politiques n'ont aucune obligation de mettre en place des mécanismes de contrôle internes de leurs comptes, ni de recruter des commissaires aux comptes ou de faire appel à des comptables professionnels pour tenir leur comptabilité – à l'exception de quelques partis dont le chiffre d'affaires dépasse 2 millions BAM (environ 1 million EUR) ou employant plus de 50 personnes qui, conformément aux lois des Entités sur la comptabilité et la vérification des comptes, doivent recruter des commissaires aux comptes extérieurs. L'EEG pense qu'un système d'audit plus fiable ne manquerait pas de renforcer la discipline financière des partis politiques et faciliterait le travail de contrôle de la CEC, tout en reconnaissant qu'un tel système doit avoir une certaine flexibilité pour éviter d'imposer des procédures trop lourdes aux partis disposant de faibles moyens. Par conséquent, elle recommande **(i) de renforcer les mécanismes de contrôle financier internes des partis politiques, en étroite coopération avec les sections locales et régionales de ces derniers ; (ii) de définir des règles claires, cohérentes et précises concernant les obligations qui s'imposent aux partis politiques en matière de vérification comptable et (iii) de garantir la nécessaire indépendance des professionnels qui auront à vérifier leurs comptes.**
80. Le contrôle externe du financement des partis politiques et des candidats aux élections est assuré par la CEC, par l'entremise de son Département d'audit. Comme indiqué plus haut, les pouvoirs dévolus à cet organe et le rôle actif qu'il joue, constituent les principaux atouts du système actuel et la Commission a contribué pour beaucoup à faire respecter les obligations de déclaration incombant aux partis politiques. La CEC jouit apparemment d'un degré satisfaisant d'indépendance institutionnelle – ses membres sont élus par la Chambre des Représentants de la BiH – et des dispositions sont en place afin de garantir que les membres de la Commission et les employés de son Département d'audit ne soient pas liés aux partis politiques qu'ils doivent contrôler. La CEC et l'action de son Département d'audit n'en sont pas moins entravés par un certain nombre d'éléments. Premièrement, la CEC a un mandat très large qui couvre, non seulement le contrôle du financement des partis politiques et des campagnes électorales, mais

aussi du dispositif concernant les conflits d'intérêts et du déroulement des élections. Les ressources budgétaires et humaines dont dispose la Commission sont, toutefois, clairement insuffisantes pour lui permettre de mener à bien l'ensemble de ses missions avec une efficacité satisfaisante. Son Département d'audit, en particulier, qui n'emploie que 7 personnes pour certifier les comptes de plus de 100 partis politiques, est en sous-effectif grave et la faiblesse des salaires fait qu'il est difficile de recruter et de garder des collaborateurs qualifiés. Le contrôle effectué par la CEC revêt, de ce fait, un caractère essentiellement formel ne visant qu'à vérifier que la déclaration des revenus et des dépenses dans les documents remis par les partis politiques et les candidats correspond à leur comptabilité. La Commission semble pourtant être dotée de pouvoirs d'investigation appropriés ; elle est habilitée à demander aux partis politiques l'accès à leurs sièges pour effectuer ses inspections et peut ordonner des témoignages ou la fourniture de documents ou autre éléments de preuve. Il reste que sa charge de travail l'empêche d'utiliser ces pouvoirs dans toute leur étendue afin de mettre au jour les pratiques de financement, pouvant être ingénieuses, des partis politiques et des candidats aux élections. De plus, le manque d'effectif et de moyens matériels se traduisent aussi par une lenteur anormale du processus de contrôle. La publication des rapports d'audit par la CEC intervient trop tard – parfois jusqu'à deux ans après l'élection ou la communication des rapports annuels sur les activités ordinaires²⁵ des partis – pour présenter une importance et une utilité réelles pour le public et les médias. S'y on associe à cela le peu d'informations disponibles dans les rapports financiers abrégés des partis politiques et des candidats aux élections, publiés au début du processus, les dispositions et l'organisation matérielle actuelles ne sont manifestement pas à même de garantir la transparence dans ce domaine. L'EEG est d'avis qu'il faut clairement allouer à la CEC davantage de moyens financiers et humains afin de lui permettre de mener à bien ses missions avec une efficacité accrue. Il pourrait aussi lui être donné la possibilité de faire appel à des spécialistes extérieurs quand un surcroît de travail l'exige, par exemple, pendant et après les campagnes électorales. Compte tenu de ce qui précède, L'EEG recommande **d'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.**

81. La mise en œuvre de la législation sur le financement des partis politiques pâtit également du manque de coopération entre la CEC et les autorités chargées de faire respecter la loi. Bien que la LFPP et la LE autorisent la Commission, comme indiqué précédemment, à demander à quiconque – notamment aux autres autorités étatiques – des renseignements et des documents et à prendre les mesures administratives jugées nécessaires à la mise en œuvre des dispositions relevant de sa compétence, ces lois ne contiennent pas de dispositions obligeant expressément la Commission ou son Département d'audit à signaler aux autorités compétentes les infractions pénales présumées dont elle peut avoir connaissance dans le cadre de son inspection. De même, ces organes ne sont pas tenus de fournir des informations en retour à la CEC sur les affaires qu'il lui arrive parfois de signaler. L'EEG est d'avis qu'une coopération institutionnalisée plus étroite entre la CEC, l'administration fiscale et les autorités chargées de faire respecter la loi ne manquerait pas d'améliorer globalement l'application, par les partis politiques et les candidats aux élections, de la réglementation financière et permettrait à la CEC d'avoir un aperçu plus complet et précis des éventuelles irrégularités financières, en confrontant les informations obtenues directement des partis politiques et celles émanant d'autres sources, telles que l'administration fiscale, qui peut disposer d'informations concernant de possibles dons accordés

²⁵ À titre d'exemple, le rapport d'audit sur le financement de la campagne des élections municipales de 2008 n'a été publié qu'en juin 2010.

aux partis politiques par des personnes physiques ou morales. Cela aiderait aussi à mettre au jour et sanctionner les nombreuses irrégularités dont l'EEG a appris l'existence pendant les campagnes électorales, à savoir l'utilisation abusive des moyens publics comme les véhicules et les locaux officiels. Par conséquent, l'EEG recommande **(i) d'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) de 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.**

Sanctions

82. Un élément positif de la législation qui encadre le financement des partis politiques en BiH est que la LFPP, comme la LE, confèrent à la CEC le pouvoir d'imposer des amendes ou de prendre les mesures administratives qu'elle juge nécessaires en cas d'infraction aux dispositions de ces deux lois par les partis politiques ou les candidats aux élections, ce dont elle n'a pas hésité à faire usage (voir les paragraphes 70 et 71). Cela étant, les sanctions applicables en vertu de ces deux textes sont limitées, manquent de clarté et, parfois, de proportionnalité. Qui plus est, en raison de la lenteur du processus de contrôle, souligné plus haut, elles sont en général infligées trop longtemps après la commission des infractions pour avoir un effet dissuasif. L'EEG espère qu'un contrôle plus fiable et rapide de la CEC, tel que recommandé ci-dessus, contribuera à assurer la mise en œuvre des sanctions à un stade plus précoce.
83. Les seules sanctions spécifiques prévues par la LFPP (Articles 14 et 15) sont une amende correspondant à trois fois le montant des contributions illicites reçues par le parti politique (contributions provenant de sources interdites, revenus tirés des biens immobiliers ou activités commerciales du parti excédant les montants autorisés ou dons supérieurs aux plafonds applicables) et la privation du droit de participer aux prochaines élections, quand le parti interdit l'accès de ses locaux aux membres du Département d'audit²⁶. L'article 14.7 de la LFPP stipule, dans ce dernier cas, que "le parti en question est réputé ne pas avoir soumis de rapport financier". Il reste que la LFPP ne prévoit pas de sanction particulière pour la non soumission d'un rapport financier ni pour d'autres infractions à ses dispositions, telles que l'obligation de déclarer les contributions et l'identité des donateurs, l'interdiction pour les partis politiques de posséder des entreprises exerçant des activités autres que celles liées à la culture ou à l'édition, l'absence de facturation des services en nature etc. Au lieu de cela, l'Article 15.1 de la LFPP prévoit une disposition générale autorisant la CEC à "infliger une sanction financière conforme à la Loi électorale de Bosnie-Herzégovine". Pour en venir aux sanctions prévues dans ce texte, même si le Chapitre 19.A figurant dans la Loi électorale y est entièrement consacré, aucune de ses dispositions très détaillées ne concerne les infractions au Chapitre 15 de la Loi électorale relatif au financement des campagnes. Ces infractions sont traitées par une autre disposition générale qui confère à la CEC "le pouvoir de déterminer les peines civiles contre un parti ou une coalition politique, une liste de candidats indépendants ou des candidats indépendants pour le non respect des dispositions mentionnées [du présent chapitre], ou de prendre des mesures administratives dans le cadre de sa compétence générale en vertu de la présente loi" (Article 15.6 de la LE). En raison du caractère général des sanctions existantes, l'éventail des peines civiles ou mesures administratives à la disposition effective de la CEC reste imprécis. Un examen

²⁶ En ce qui concerne cette sanction, la Commission de Venise a souligné qu' "Il doit être tenu compte du fait qu'interdire à un parti politique de participer aux élections peut aboutir à sa disparition. Une sanction d'une telle gravité ne peut être envisagée que dans des circonstances très exceptionnelles et seulement si elle n'est pas disproportionnée par rapport au but poursuivi. » (CDL(2008)017)

des peines infligées en pratique par la Commission amène l'EEG à penser que cette dernière pourrait fonder ses décisions sur l'Article 6.7 de la LE qui l'autorise à imposer des amendes allant jusqu'à 10 000 BAM (environ 5 000 EUR), de radier un candidat d'une liste quand il a été prouvé qu'il/elle est personnellement responsable des infractions ou d'invalider un parti, une coalition politique ou une liste de candidats indépendants. Or, cette sanction est prévue dans le chapitre de la Loi électorale concernant la "Protection des droits électoraux", qui ne dit rien sur le financement des campagnes. Cela souligne, à nouveau, l'absence flagrante de spécificité des sanctions applicables en cas de violations des dispositions concernant le financement des campagnes. Ce caractère général a amené la CEC à interpréter de manière très libérale les dispositions en vigueur de la LFPP et de la LE, lorsqu'elle inflige des sanctions aux partis politiques et, comme indiqué ci-dessus, l'EEG a entendu, à cet égard, des allégations selon lesquelles la Commission adopterait deux poids deux mesures en se montrant plus sévère envers les partis d'opposition. Certaines discussions tenues sur place ont aussi révélé un élément de difficulté supplémentaire découlant du caractère multiethnique de la Bosnie-Herzégovine : selon certains interlocuteurs de l'EEG, chaque fois qu'un parti est sanctionné, la CEC, soucieuse d'équilibre ethnique, s'efforcera de trouver des infractions similaires commises par des partis liés à d'autres groupes ethniques. L'EEG n'a cependant pas été en mesure d'établir le bien-fondé de ces affirmations.

84. Cela dit, il est absolument nécessaire d'améliorer le cadre législatif applicable aux sanctions afin de donner un fondement rigoureux aux décisions prises par la CEC. Plus précisément, les sanctions prévues dans la LFPP et la LE manquent actuellement de spécificité et elles sont en nombre insuffisant. Elles consistent, pour l'heure, en amendes de faible montant dans la LE – les interlocuteurs rencontrés sur place s'accordent à penser qu'une amende de 10 000 BAM (environ 5 000 EUR) n'a pas d'effets dissuasifs sur les partis politiques – ou en mesures radicales, à savoir la privation du droit de participer aux élections, qui est parfois disproportionnée au regard de la nature de l'infraction. Il pourrait être bon d'envisager d'autres mesures, comme la suspension du financement public. L'autre problème vient de ce que les sanctions ne s'appliquent, actuellement, qu'aux partis politiques. Il est, par conséquent, impossible de sanctionner les donateurs – par exemple les entreprises privées liées par contrat à l'État qui font des dons illicites aux partis politiques ou des responsables des collectivités locales utilisant de manière abusive des ressources publiques, ce qui se produirait fréquemment dans la réalité. Par conséquent, l'EEG recommande **de définir clairement les infractions aux règles de financement des partis politiques et d'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.**

VI. CONCLUSIONS

85. Le cadre juridique du financement des partis politiques et des campagnes électorales en Bosnie-Herzégovine contient plusieurs éléments solides, le principal étant le rôle essentiel de la Commission électorale centrale qui s'emploie, dans une certaine mesure, à assurer la responsabilisation financière des partis politiques et candidats aux élections. Il n'en est pas moins complexe et hétérogène car les textes pertinents, la Loi sur le financement des partis politiques, adoptée en 2000 et non promulguée avant 2006 et la Loi électorale de 2001, n'ont pas été harmonisées de manière satisfaisante. Qui plus est, en raison de l'absence de consensus politique, des éléments importants du cadre juridique, à savoir la création et l'enregistrement des partis politiques ainsi que leur financement public, sont régis par une législation au niveau des

Entités. Du fait de cette situation juridique, le financement des partis politiques et des campagnes électorales présente un tableau général plutôt brouillé et lacunaire. Même si les lois pertinentes renferment des éléments positifs comme la liste des sources autorisées de financement privé, des règles détaillées sur les dons en nature et leur valeur, davantage de transparence et de responsabilisation sont nécessaires en ce qui concerne les dépenses courantes des partis politiques ainsi que des entités qui leur sont, directement ou indirectement, liées ou qui se trouvent d'une quelconque manière sous leur contrôle. Les dispositions actuelles en matière de publication doivent aussi être revues afin de permettre au public d'avoir un accès plus rapide et opportun aux informations sur les ressources financières des partis politiques, notamment en ce qui concerne les dons privés dépassant un certain montant et l'identité des donateurs ainsi que les résultats du contrôle réalisé par la Commission électorale centrale. L'indépendance institutionnelle de cet organe, ses pouvoirs et son rôle actif comptent parmi les principaux atouts du système, mais ses ressources financières et humaines doivent être renforcées afin de lui permettre de mener à bien un contrôle plus approfondi et de traiter, en temps utile, les violations par les partis politiques des règles de financement. Par ailleurs, il faut réexaminer l'arsenal de sanctions prévues au titre de la Loi sur le financement des partis politiques et de la Loi électorale afin d'élargir leur champ d'application et de les rendre plus claires.

86. Au vu de tout ce qui précède, le GRECO adresse à la Bosnie-Herzégovine les recommandations suivantes :

- i. **revoir les dispositions applicables aux partis politiques, en particulier en ce qui concerne le financement des partis et des campagnes électorales, qui sont éparpillées 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 (paragraphe 74) ;**
- ii. **(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 (paragraphe 75) ;**
- iii. **(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 (paragraphe 76) ;**
- iv. **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 (paragraphe 77) ;**
- v. **prendre des mesures pour assurer la publication de renseignements plus pertinents sur les comptes annuels des partis et les comptes de campagnes électorales, notamment les dons dépassant un certain montant et l'identité des donateurs, de manière à permettre au public d'y avoir accès facilement et rapidement (paragraphe 78) ;**

- vi. **(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 (paragraphe 79) ;**
 - vii. **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 (paragraphe 80) ;**
 - viii. **(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 (paragraphe 81) ;**
 - ix. **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 (paragraphe 84).**
87. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités de la Bosnie-Herzégovine à remettre un rapport sur la mise en œuvre des recommandations ci-dessus d'ici le 30 novembre 2012.
88. 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.