



Groupe d'Etats contre la corruption
Group of States against corruption



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

**DIRECTION GENERALE DES DROITS DE L'HOMME ET DES AFFAIRES JURIDIQUES
DIRECTION DES MONITORINGS**

Strasbourg, 1^{er} octobre 2010

Public
Greco Eval III Rep (2009) 7F
Thème II

Troisième Cycle d'Évaluation

Rapport d'Évaluation sur la Bulgarie Transparence du financement des partis politiques

(Thème II)

Adopté par le GRECO
lors de sa 48^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 27 septembre – 1^{er} octobre 2010)

I. INTRODUCTION

1. La Bulgarie a rejoint le GRECO en 1999. Le GRECO a adopté le Rapport d'Évaluation du Premier Cycle sur la Bulgarie (Greco Eval I Rep (2001) 14F) lors de sa 9^{ème} Réunion Plénière (17 mai 2002) et le Rapport d'Évaluation du Deuxième Cycle sur la Bulgarie (Greco Eval II Rep (2004) 13F) lors de sa 24^{ème} Réunion Plénière (1^{er} juillet 2005). Les rapports d'évaluation susmentionnés ainsi que les rapports de conformité correspondant sont disponibles sur la page d'accueil du GRECO (<http://www.coe.int/greco>).
2. Le Troisième Cycle d'Évaluation du GRECO, actuellement en cours, (lancé le 1^{er} janvier 2007) traite des thèmes suivants :
 - **Thème I - Incriminations** : Articles 1a et 1b, 2-12, 15-17, 19, paragraphe 1, de la Convention pénale sur la corruption, Articles 1-6 de son Protocole additionnel (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 - sur un plan plus général - Principe directeur 15 (Financement des partis politiques et des campagnes électorales).
3. L'Equipe d'Evaluation du GRECO pour le Thème II (ci-après désignée par « l'EEG »), qui s'est rendue en Bulgarie du 21 au 23 octobre 2009, était composée de M. Stéphane GAUVIN, Adjoint au Chef du Service Juridique de la Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements des Partis Politiques (CNCCFP) (France) et de M. Paulo PINTO DE ALBUQUERQUE, Professeur à l'Université de Lisbonne (Portugal). L'EEG a bénéficié de l'aide de Mme Aleksandra KURNIK et de M. Christophe SPECKBACHER du Secrétariat du GRECO. Préalablement à cette visite, les réponses au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval III (2009) 7F, Thème II) ainsi que des copies de la législation pertinente avaient été remises aux experts.
4. L'EEG a rencontré des représentants des institutions suivantes : ministère de la Justice, ministère des Finances, Tribunal régional de Sofia, Cour suprême de Cassation, Cour des Comptes bulgare, Administration fiscale centrale, Commission électorale centrale, Commission pour la lutte contre la corruption, les conflits d'intérêts et l'éthique des parlementaires à l'Assemblée nationale bulgare, Commission pour la supervision publique des Auditeurs assermentés, auditeurs assermentés et Institut des Experts-comptables commissaires aux comptes. En outre, l'EEG a rencontré des représentants de deux partis politiques et du monde universitaire et de la société civile : "Sv. Kliment Ohridski" de l'Université de Sofia et la section bulgare de Transparency International.
5. Le présent rapport sur le Thème II du Troisième Cycle d'Évaluation du GRECO - Transparence du financement des partis - a été élaboré à partir des réponses au questionnaire et des informations communiquées lors de la visite sur place. Il a pour objectif principal d'évaluer les mesures adoptées par les autorités bulgares pour se conformer aux obligations qui découlent des dispositions indiquées au paragraphe 2. Le rapport présente une description de la situation suivie d'une analyse critique. Les conclusions contiennent une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées à la Bulgarie afin qu'elle améliore son degré de conformité avec les dispositions examinées.

6. Le rapport sur le Thème I - Incriminations, a fait l'objet du document Greco Eval III Rep (2009) 7F-Thème I.

II. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES - PARTIE GÉNÉRALE

Cadre juridique

7. En Bulgarie, les partis politiques sont régis par la loi sur les partis politiques (ci-après la LPP) entrée en vigueur en 2005, et par des lois de portée plus générale telles que la loi de 2000 sur les personnes morales à but non lucratif, qui s'applique aux partis politiques dans la mesure où la LPP n'en dispose pas autrement, ainsi que les lois électorales (voir les paragraphes 16 et 25). L'article 11 de la Constitution bulgare contient diverses dispositions concernant les partis politiques.
8. La monnaie de la Bulgarie est le Lev (BGN). Aux fins du présent rapport, 1 lev = 0,50 euro.

Définition des partis politiques

9. En vertu de l'article 11 de la Constitution, « la vie politique en République de Bulgarie repose sur le principe du pluralisme politique ». Les partis politiques sont définis par l'article 2 de la LPP comme « des associations volontaires de citoyens titulaires du droit de vote au sens de la législation bulgare ». Ils « contribuent à la formation et à l'expression de la volonté politique des citoyens par les élections ou par d'autres moyens démocratiques ». Les partis politiques sont établis conformément à la Constitution, aux textes de loi pertinents et à leurs statuts (article 4 de la LPP).
10. Conformément à l'article 3 de la LPP, les organisations qui ne sont pas des partis politiques ne peuvent pas participer à des élections, mais les diverses lois régissant les élections prévoient également la possibilité de coalitions et de « comités d'initiative » en vue de présenter des candidates et de participer à l'élection par le biais d'activités de campagnes et de financement.
11. En vertu de la LPP (articles 20 à 22), les partis peuvent établir des antennes locales selon un schéma territorial ou thématique ainsi que des « organisations de jeunesse, de femmes et autres organisations de ces antennes » ; cependant ils ne peuvent pas : a) établir des antennes opérationnelles au sein d'entreprises commerciales, de coopératives, d'entreprises individuelles, d'entités juridiques à but non lucratif et d'institutions religieuses, dans les administrations étatiques, régionales ou municipales (ou interférer avec leur gestion et leur fonctionnement) ; b) créer des structures religieuses ou paramilitaires ou y participer ; c) mener des activités économiques, hormis celles qui sont liées à l'activité de publication et à la vente de matériel imprimé et audiovisuel au contenu de propagande ; c) détenir des intérêts dans quelque entreprise commerciale ou coopérative que ce soit.

Fondation et enregistrement des partis politiques

12. La fondation et l'enregistrement des partis politiques sont régis par les articles 7 à 20 de la LPP. Conformément à l'article 10 de cette loi, un parti politique peut être créé par au moins 500 citoyens titulaires du droit de vote au sens de la législation bulgare. Les fondateurs, qui deviennent alors un comité directeur, adoptent une déclaration d'établissement, spécifiant les

principes et objectifs fondamentaux du parti politique, adoptent un statut¹ et élisent les organes de direction et de supervision

13. Le parti est ensuite enregistré au Registre des partis politiques du Tribunal de Sofia à réception d'une demande écrite qui contient, entre autres, de l'intitulé du nom du parti, son siège et de ses statuts, de la liste de ses fondateurs et membres de ces organes administratifs, de la liste des personnes autorisées à représenter le parti et des déclarations d'affiliation. Le Tribunal de Sofia, avec la participation d'un procureur public, examine la demande et rend une décision dans les 14 jours après l'audience. Le parti politique acquiert la personnalité morale dès lors qu'il est enregistré au Tribunal de Sofia (article 18, paragraphe 4). La décision du Tribunal concernant l'enregistrement des partis politiques au registre est publiée au Journal officiel dans les 7 jours suivants le prononcé de la décision susmentionnée.
14. En 2009, le Registre des partis politiques du Tribunal de Sofia comptait 330 partis enregistrés.

Représentation des partis au Parlement

15. Le 5 juillet 2009, 20 partis et coalitions politiques, ainsi que 357 candidats individuels, ont participé aux élections législatives. Les partis ci-après se sont répartis les sièges :
 - Parti des citoyens pour le développement européen de la Bulgarie : 116 sièges
 - Coalition pour la Bulgarie : 40 sièges
 - Mouvement pour le parti des droits et des libertés (DPS) : 38 sièges
 - Parti Ataka : 21 sièges
 - La coalition bleue : 15 sièges
 - Parti de l'ordre et de la justice : 10 sièges

Participation aux élections

16. La Bulgarie est une république parlementaire multipartite dont la Constitution actuelle remonte à 1991, les amendements les plus récents ayant été introduits en 2007. Contrairement à d'autres pays, la Bulgarie ne dispose pas d'une loi électorale générale ou d'un Code électoral ; les élections sont régies par la loi sur l'élection des membres du Parlement (ci-après LEMP), la loi sur l'élection des membres du Parlement européen (LEMPE), la loi sur les élections locales (LEL) et la loi sur les élections présidentielles (LEP). Durant la visite dans le pays, deux autres textes ont également été évoqués : la loi sur l'élection de la Grande chambre nationale (LEGCN) et la loi sur les personnes participant des campagnes référendaires (LPPCR).
17. Le chef de l'État de la Bulgarie est le Président, qui est élu au suffrage direct pour un mandat de 5 ans renouvelable une fois. Tout citoyen (d'origine) bulgare qui a résidé en Bulgarie pendant au moins 5 ans, est âgé de 40 ans révolus et remplit les conditions exigées pour se faire élire en tant que représentant national peut briguer le poste de Président de la République. Pour être élu, un candidat doit avoir recueilli plus de la moitié des suffrages valablement exprimés, à condition que plus de la moitié des électeurs se soient rendus aux urnes.
18. L'Assemblée nationale unicamérale (*Narodno Sabranie*) se compose de 240 membres élus pour un mandat de quatre ans au suffrage universel, équitable et direct à scrutin secret.

¹ Conformément à l'article 14 LPP, il doit entre autres renseigner les nom, siège, adresse du siège et objectifs du parti politique, et préciser la procédure pour les convocations, les élections et la dissolution des organes de gestion et de supervision, la procédure pour l'adhésion et la perte de qualité de membre, la procédure de dissolution du parti politique et les règles régissant les biens et fonds du parti politique.

Conformément aux dispositions de la LEMP, telle qu'elle a été modifiée 2 mois avant les élections législatives de 2009, ce qui a introduit des changements majeurs dans le système électoral, 209 membres du Parlement sont élus au système proportionnel, avec des listes de candidats des partis ou coalitions politiques dans des circonscriptions à plusieurs mandats, et 31 à la majorité simple dans les circonscriptions à mandat unique. Les élections sont organisées dans dix circonscriptions électorales, qui correspondent à la division administrative du pays, plus les villes de Sofia (qui compte trois circonscriptions électorales) et de Plovdiv (qui en compte deux). Dans les circonscriptions à plusieurs mandats, les partis et listes de coalition qui ont recueilli au moins 4% des suffrages valablement exprimés sont autorisés à participer à la répartition des mandats (selon la méthode de Hare-Niemeyer). Tout citoyen bulgare majeur (18 ans révolus), à l'exception des incapables et des personnes effectuant une peine de prison, a le droit de vote. Tout citoyen bulgare titulaire du droit de vote et qui n'a pas de double nationalité est éligible comme candidat aux élections législatives (article 3 de la LEMP). Les limites d'âge sont les mêmes pour les élections législatives européennes, mais avec des dispositions spécifiques différentes (en particulier pour ce qui est des conditions relatives à la nationalité, article 4 de la LEMPE). Des dispositions spécifiques s'appliquent également aux élections locales, la limite d'âge étant fixée à 18 ans, que ce soit pour le vote ou pour se porter candidat à une élection (articles 3 à 4a de la LEL).

19. Les candidats à une élection législative peuvent être nommés par des partis politiques et des Commissions de partis politiques ; des comités d'initiative composés d'électeurs peuvent nommer des candidats indépendants. Les listes de candidats des partis et des coalitions sont proposées pour enregistrement par leurs organes administratifs centraux. Les coalitions participent aux élections avec une liste commune de candidats dans chaque circonscription à sièges multiples. Les partis participant à la coalition ne peuvent pas participer aux élections avec des tickets indépendants ou désigner des candidats individuels à la majorité. Ils peuvent participer aux élections en leur nom propre ou dans le cadre d'une coalition avec d'autres partis et coalitions. Tout parti ou coalition peut participer aux élections mais dans le cadre d'une seule coalition dans toutes les circonscriptions.
20. Les élections législatives sont organisées par des Commissions électorales de circonscription (une par circonscription) et des Commissions électorales de district (une par district réunissant plusieurs circonscriptions) sous la supervision de la Commission électorale centrale (une pour l'ensemble du pays). Cette Commission, nommée pour un mandat qui dure aussi longtemps que la législature, est chargée de la préparation, de la gestion et de la supervision du processus électoral. La Commission électorale centrale coopère avec le Conseil des Ministres et l'administration régionale et municipale pour s'acquitter de la préparation des élections des points de vue organisationnels et techniques. Elle recueille les attestations émises par la Cour des Comptes nationale certifiant que les partis politiques ont présenté ou n'ont pas présenté dans les délais impartis les états financiers pour les trois années précédant les élections, et, concernant les partis nouvellement enregistrés, à compter de la date de l'enregistrement.
21. Des élections législatives sont organisées, au plus tôt, 60 jours après l'appel du Président à tenir ces élections. La campagne électorale démarre 21 jours avant le jour du scrutin ; faire campagne n'est pas autorisé le jour-même du scrutin. Les listes de candidats doivent être soumises à la Commission électorale centrale dès l'enregistrement de leur participation aux élections. La Commission publie également les listes des candidats des partis et coalitions ainsi que le nom des candidats de la majorité pour les partis politiques, coalitions et comités d'initiative.
22. Pour ce qui est des élections à des organes de l'administration locale autonome, l'élection des conseillers municipaux est gérée selon le principe de la représentation à la proportionnelle et

l'élection des maires selon le principe de la majorité. La méthode Hayer-Niemeyer est appliquée au niveau municipal pour la répartition des sièges entre les partis, coalitions et comités d'initiative.

23. Il existe trois catégories de Commissions électorales : la Commission centrale (pour l'ensemble du pays), la Commission municipale (pour chaque municipalité), et une Commission pour chaque circonscription électorale. Les candidats aux fonctions de conseiller municipal et de maire sont nommés et proposés pour enregistrement par les organes administratifs centraux des partis politiques et coalitions qui respectent les exigences posées par la LPP et ont été enregistrés auprès de la Commission électorale centrale pour les élections locales et de la Commission pour les élections municipales.
24. La Grande chambre nationale, qui se compose de 400 représentants nationaux, peut être convoquée dans certains cas précis tels que : 1) l'adoption d'une nouvelle Constitution ; 2) la modification de certaines dispositions fondamentales, autrement dit les dispositions liées aux droits fondamentaux de la Constitution ; 3) les modifications territoriales etc. La loi sur l'élection de la Grande chambre nationale (LEGCN) prévoit les dispositions applicables en matière d'élection des membres de cette chambre et la procédure à suivre pour mettre fin à leur mandat. Conformément à la partie 1 de la LEGCN, l'élection se déroule au suffrage universel, équitable et direct à bulletin secret. Un système d'élection mixte est appliqué.

Présentation générale du système de financement des partis politiques

25. Les règles régissant le financement des partis politiques figurent dans la loi sur les partis politiques (LPP), entrée en vigueur en 2005. Diverses dispositions régissent le financement des campagnes électorales : a) la loi de 2005 sur les élections locales (modifiée en septembre 2007), qui régit les élections des conseillers municipaux, maire de communes, de cantons et d'associations de mairies ; b) la loi de 2001 sur l'élection des membres du Parlement (LEMP) (modifiée dernièrement en avril 2009) ; la loi de 2007 sur l'élection des membres du Parlement européen (LEMPE) (dernièrement modifiée en avril 2009) ; d) la loi de 1991 sur l'élection du Président et du vice Président (LEPVP) (dernièrement modifiée en octobre 2007). Certaines des dispositions contenues dans la loi sur l'élection de la Grande chambre nationale (LEGCN) et la loi sur les personnes participant des campagnes référendaires (LPPCR) peuvent également trouver à s'appliquer.
26. Conformément à l'article 24 de la LPP, les partis politiques sont financés directement sur les fonds publics de l'État et par financement privé (la loi fait référence aux « sources propres » de revenus des partis, qui couvrent en fait toutes les autres formes de soutien et de bénéfices privés, notamment ceux générés par les activités propres des partis).
27. Le financement public direct est versé chaque année en quatre tranches d'égal montant provenant du budget du gouvernement central. Des subventions publiques sont accordées aux partis et coalitions politiques enregistrés auprès de la Commission électorale centrale, qui ont participé à la dernière élection législative et ont obtenu des sièges de représentants nationaux (article 25 de la LPP). Le montant total prévu dans le budget est réparti en proportion des suffrages valablement exprimés recueillis par les partis ou coalitions. Pour ce qui est des coalitions représentées à l'Assemblée nationale, la subvention publique est répartie entre les partis membres d'une coalition, conformément à l'accord de coalition qui les lie. Le ministère des Finances bulgare transfère la part de la subvention sur un compte précisé par chaque parti de la coalition. Une subvention publique est en outre accordée chaque année aux partis qui ne sont pas représentés au sein de l'Assemblée nationale mais qui ont recueilli au moins 1% de

l'ensemble des suffrages valablement exprimés lors des dernières élections législatives. Le montant total à engager pour subventionner les partis et coalitions politiques est fixé chaque année dans la loi de finances, en fonction du nombre de suffrages valablement exprimés recueillis aux dernières élections législatives, une subvention de 5% du salaire minimum national applicable pour l'année calendaire en cours étant engagée pour chaque suffrage recueilli. Le ministre des Finances détermine les modalités de versement des fonds destinés à subventionner les partis politiques.

28. Le financement politique est accordé pour soutenir les activités opérationnelles des partis politiques, y compris concernant les dépenses liées à la préparation et à la participation aux élections, à l'organisation de manifestations et autres dépenses inhérentes à l'activité du parti (article 29 de la LPP). L'EEG n'a pas pu déterminer l'importance concrète de l'aide publique, par rapport aux formes de financement privé. Il semblerait que pour certains partis, la subvention publique soit la seule source de revenus.
29. Conformément à l'article 48 de la loi sur les taxes et impôts locaux, les dons aux partis politiques qui perçoivent une subvention publique ne sont pas soumis à imposition.

Autres formes de soutien de l'État

30. Les partis politiques, coalitions et comités d'initiative regroupant des candidats indépendants financent eux-mêmes leur publicité et leur présence médiatique mais ils bénéficient également d'un financement public indirect sous la forme de temps d'antenne gratuit sur les canaux de télévision et de radio publiques, afin de diffuser des messages et annonces de nature électorale, à partir du 21^e jour précédant les élections (article 60 LEMP). Les partis politiques, coalitions et candidats à des élections législatives sont autorisés à tenir au moins trois débats d'une durée d'au moins trois heures sur les chaînes de radio et de télévision publiques. Les représentants de partis, coalitions et comités d'initiative de candidats indépendants sont autorisés à tenir des débats radiophoniques télévisuels d'au moins une heure. Les candidats aux élections présidentielles bénéficient également de temps d'antenne gratuit (à parité) sous la forme de temps d'antenne radiophonique et de débats télévisuels à hauteur de 90 minutes une fois par semaine (article 11 LEP). La télévision et la radio bulgares couvrent également la campagne électorale par le biais de chroniques et d'émissions sur les partis politiques.
31. Au titre de l'article 31 de la LPP, les partis politiques qui disposent d'un groupe parlementaire ou d'un nombre suffisant de représentants nationaux pour former un tel groupe se voient mettre à disposition, par l'État et la municipalité, des locaux pour mener leurs activités, contre le versement d'un loyer ; les partis qui ont recueilli plus de 1% des suffrages valablement exprimés lors des dernières élections législatives peuvent également prétendre à ce type d'aide. Le loyer est calculé à des conditions préférentielles, et correspond au montant de l'amortissement auquel viennent s'ajouter, le cas échéant, les frais de fonctionnement. Les locaux fournis aux partis politiques ne peuvent pas héberger d'autres locataires ou être cédés (sous-loués) pour un autre usage. Ils peuvent être utilisés avec d'autres partis sous contrat, à condition que cette utilisation constitue une aide pour les activités des partis. L'EEG a été informée que les groupes parlementaires font partie intégrante des partis politiques ; ils ne disposent pas d'un budget distinct.
32. Les diverses lois électorales prévoient parfois que les candidats doivent, durant leur enregistrement, déposer une caution qui peut être remboursée dans certains cas. Ainsi, au titre de la loi sur l'élection du Président et du Vice-président – LEPVP, article 6a -, lors du dépôt d'une nomination pour les fonctions de Président et du Vice-président, les partis, coalitions et comités

d'initiative déposent sur un compte ouvert auprès de la banque nationale bulgare un montant non générateur d'intérêts de 5 000 BGN. Une fois que la commission électorale centrale a annoncé les résultats définitifs du scrutin, les dépôts sont remboursés aux partis politiques, coalitions et comités d'initiative dont les candidats ont recueilli au moins 1% des suffrages valablement exprimés.

Financement privé relevant des dispositions de la loi sur les partis politiques

33. Comme indiqué au paragraphe 10, les partis n'ont pas le droit de participer à une entreprise commerciale ni de réaliser ou de s'impliquer dans une quelconque activité économique en dehors de celles qui sont liées à l'activité de publication et à la vente de matériel imprimé et audiovisuel au contenu lié à la propagande. En vertu de l'article 23 de la LPP, les revenus des partis (« sources propres») couvrent : a) les cotisations des adhérents ; b) les biens immeubles du parti ; les dons, l'aide, sommes d'argent et héritage de personnes physiques ; d) les intérêts perçus sur des sommes en liquide déposées sur un compte en banque et les recettes de placements boursiers, à condition qu'il n'y ait pas conflit avec l'obligation de ne pas mener d'activités économiques ; e) les revenus tirés de l'activité de publication et de la vente de matériel de propagande.
34. Les sources de financement privé font l'objet de diverses limitations. En particulier, les partis politiques ne sont pas autorisés à accepter: a) les dons anonymes (conformément à la disposition supplémentaire de la LPP, l'expression « dons anonyme » recouvre « les dons pour lesquels l'identité ou la raison sociale du donateur ne sont pas révélés aux tiers ») ; b) de fonds provenant de toute personne morale ou entrepreneur individuel ; c) de fonds provenant d'une institution religieuse quelconque ; d) de fonds provenant de gouvernements étrangers ou d'entreprises étrangères publiques, sociétés étrangères ou organisations étrangères à but non lucratif². En outre, les partis politiques comme les candidats à des élections ne sont pas autorisés à recevoir de dons d'une personne physique dépassant 10 000 BGN par an et par personne. Conformément aux dispositions supplémentaires de la LPP, l'expression « fonds » s'applique aux ressources sous forme pécuniaire, mais aussi non-pécuniaire c'est-à-dire fournies à un parti politique dans le cadre d'une transaction à titre gracieux.
35. Les partis politiques peuvent contracter des prêts auprès d'une banque pour un montant ne dépassant pas les deux-tiers des revenus de l'exercice calendaire immédiatement antérieur, tels qu'ils ressortent des états financiers soumis à la Cour des Comptes nationale.
36. Les dons de personnes physiques en faveur de partis politiques ne sont pas déductibles des impôts. L'EEG a été informée qu'il s'agit d'une règle générale qui s'applique également au financement des élections.

Financement privé relevant des dispositions de la loi sur les élections locales (LEL)

37. Conformément à l'article 68 de la LEL, les campagnes aux élections locales peuvent être financées par des fonds provenant de partis, coalitions et comités d'initiative, ainsi que par des dons émanant de personnes physiques mais aussi de personnes morales. Ces dons ne doivent pas dépasser 10 000 BGN par personne physique et 30 000 BGN par personne morale. Le financement est interdit lorsqu'il provient : a) de sociétés commerciales possédant une part de plus de 5% dans une société où l'État a des actions assorties de droits spécifiques, une société publique ou une société municipale ; b) de personnes physiques ou personnes morales

² Article LPP et article 71 LEMP.

étrangères, ainsi que de co-entreprises dont le capital présente une participation étrangère supérieure à 25% ; c) de candidats et de participants à une procédure d'appel d'offres publique non encore close et dont le délai de pourvoi en appel au titre de la loi sur les marchés publics n'a pas encore expiré, de la personne qui gère le marché public ou d'une personne morale dans le cadre d'une procédure de privatisation ; d) d'organismes de jeux de hasard ; e) d'institutions religieuses ou de personnes morales à but non lucratif ayant des visées philanthropiques ; f) de gouvernements étrangers ou d'entreprises publiques étrangères, de sociétés étrangères ou d'organisations étrangères à but non lucratif.

38. Durant la visite, il a été parfois souligné que l'interdiction des dons anonymes s'applique également aux élections locales, même si ce point n'est pas réglé de manière explicite dans la loi sur les élections locales.

Financement privé relevant des dispositions de la loi sur l'élection des membres du Parlement (LEMP)

39. Ce type de financement est régi par les articles 71 et 72 de la LEMP. En conséquence, la campagne électorale doit être financée par le biais des ressources propres de chaque candidat indépendant et des partis et coalitions, ainsi que par des dons émanant de personnes physiques. Depuis les dernières modifications introduites en 2009, les dons des personnes physiques ne peuvent plus dépasser 10 000 BGN [5 000 EUR] par personne physique (les discussions lors de la visite dans le pays ont fait ressortir que parfois, il est considéré que cette limite est applicable en principe pour le total de la valeur des dons reçus durant une année calendaire, même si la LEMP ne le mentionne pas) ; les ressources ne peuvent pas provenir : a) de personnes morales et entrepreneurs individuels (ce type de dons était autorisé jusqu'à 2009) ; b) de personnes physiques étrangères ; c) d'institutions religieuses ; d) de gouvernements étrangers ou d'entreprises publiques étrangères, les sociétés commerciales étrangères ou d'organisations étrangères à but non lucratif.

Financement privé relevant des dispositions de la loi sur l'élection du Président et du Vice-président (LEPVP)

40. La campagne électorale pour l'élection du Président et du Vice Président de la République de Bulgarie est financée par les fonds propres des partis et des coalitions (article 12). Le financement de la campagne électorale de chaque liste de candidats ne peut pas dépasser 2 millions BGN. Les candidats à la présidence et à la vice-présidence de la Bulgarie sont libres de recevoir des contributions pour financer leur campagne. Le montant d'une contribution ne doit pas dépasser 10 000 BGN par personne physique et 30 000 BGN par personne morale. Le financement d'une campagne électorale n'est pas autorisé pour un État étranger, une personne physique ou morale étrangère, une co-entreprise dont le capital présente une participation étrangère supérieure à 25 %, ou des personnes morales dont le capital est détenu à plus de 50 % par l'État ou une municipalité.
41. La LEPVP reste muette sur certains points tels que les dons anonymes, le recours à des virements bancaires plutôt qu'à des dons en espèces etc. Rien n'est prévu non plus concernant les rapports financiers à soumettre à la Cour des comptes bulgare. L'EEG a noté que le paragraphe 2 des dispositions finales prévoit cependant que « les dispositions applicables de la Loi sur l'élection des membres du Parlement s'appliquent pour tout ce qui ne relève pas du champ d'application de la présente loi. »

Financement privé au titre de la loi sur l'élection des membres du Parlement européens (LEMPE)

42. La question est régie par l'article 76 de la LEMPE telle que modifiée en 2009. Les campagnes des élections législatives européennes sont donc financées par des ressources des partis, coalitions et comités d'initiatives, ainsi que par les dons de personnes physiques (qui ne peuvent pas dépasser 10 000 BGN [5 000] dans ce cas. Il n'est pas possible d'accepter un financement émanant a) de personnes morales et entrepreneurs individuels (ces dons étaient autorisés jusqu'en 2009), b) de personnes physiques étrangères, c) d'institutions religieuses ; d) de gouvernements étrangers ou d'entreprises publiques étrangères, sociétés commerciales étrangères ou organisations étrangères à but non lucratif.
43. Depuis 2009, les donateurs doivent soumettre une déclaration sur l'origine des ressources qui sont données, tous les dons et dépenses liés à la campagne électorale dépassant le seuil de 5 000 BGN (2 500 EUR) doivent être versés par virement bancaire, et les partis, coalitions et comités d'initiative doivent tenir un registre public des donateurs aux campagnes électorales. En outre, les partis, coalitions et comités d'initiative doivent présenter à la Cour des Comptes bulgare, dans les cinq jours suivant leur enregistrement pour participer aux élections, leurs comptes bancaires avec le détail des recettes et des dépenses encourues pour la campagne électorale. Lorsqu'un parti participe à une coalition, son compte en banque peut servir de compte bancaire pour la coalition tout entière.

Financement privé relevant des dispositions de la loi sur l'élection de la Grande chambre nationale (LEGCN) et de la loi sur les personnes participant des campagnes référendaires (LPPCR)

44. Comme indiqué plus haut, ces deux autres textes juridiques contiennent parfois des dispositions qui peuvent s'appliquer. Ainsi, en vertu de la LEGCN, les candidats n'ont pas le droit de recevoir des aides, dons et contributions liées à une élection et qui émaneraient d'États étrangers, de sociétés commerciales étrangères ou de personnes physiques étrangères. Conformément à l'article 53 de la loi, le montant de chaque contribution ne doit pas dépasser 100 BGN pour une personne physique et 2 000 BGN pour une personne morale. En outre, les dépenses des campagnes électorales ne peuvent pas dépasser 20 000 BGN.

Dépenses de campagne

45. Les dépenses liées à des campagnes électorales font l'objet de diverses limites et restrictions. Conformément à l'article 72 de la LEMP, le financement de la campagne législative ne peut pas dépasser : a) 1 000 000 BGN [500 000 EUR] pour des partis ; b) 2 000 000 BGN [1 000 000 EUR] pour des coalitions et c) 200 000 BGN [100 000 EUR] pour des comités d'initiative. Pour les élections présidentielles, le montant total utilisé pour financer la campagne électorale de chaque liste de candidats ne peut pas dépasser 2 000 000 BGN [1 000 000 EUR] (article 12 LEPVP). En ce qui concerne les élections locales, chaque candidat à la fonction de conseiller peut dépenser jusqu'à 5 000 BGN pour les visites dans le cadre de la campagne. Chaque candidat à la fonction de maire (d'une municipalité, d'un canton ou d'une association de communes) peut dépenser un montant précisé à l'article 69 de la LEL, allant de 5 000 à 1 000 000 BGN [2 500 à 500 000 EUR] en fonction de la population de la circonscription électorale concernée. En vertu de l'article 78 de la LEMPE, le montant total du financement pour une campagne aux législatives européennes ne peut pas dépasser 2 000 000 BGN [1 000 000 EUR] par liste de candidats.

III. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES – PARTIE SPÉCIFIQUE

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

Registres comptables et tenue de comptabilité

Partis politiques

46. Les partis sont tenus de désigner une ou plusieurs personnes spécifiques (trésoriers) qui sont chargées de l'enregistrement de toutes les recettes et dépenses, et de la tenue des comptes. Les noms de ces personnes, ainsi que d'autres informations (si le parti concerné bénéficie de subventions publiques), y compris leurs propres revenus et dépenses et leurs intérêts financiers, doivent être communiqués à la Cour des Comptes bulgare. Les partis politiques doivent appliquer une comptabilité en partie double, conformément aux dispositions de la loi sur la comptabilité – ci-après la LC (article 33, paragraphe 2 de la LPP). Pour la tenue des comptes des partis politiques, il convient d'enregistrer les entrées selon un système chronologique et systématique (afin de permettre une comptabilité à la fois synthétique et analytique) (article 12 LC). Les actifs, fonds propres, passifs, recettes et dépenses sont évalués et enregistrés au moment de leur acquisition ou lors du fait générateur à leur coût historique³ ou à un autre coût, conformément aux normes comptables applicables.
47. Les partis sont en outre tenus : a) d'élaborer des états financiers pour l'année calendaire immédiatement antérieure (article 34 LPP) consolidant la comptabilité du siège et des antennes régionales, et conformément aux dispositions prévues dans la loi sur la comptabilité et dans les normes comptables nationales. En outre, les états financiers devraient présenter un bilan, un compte des profits et pertes, un compte de résultats, présenter également la structure comptable du propriétaire et s'accompagner des notes en annexe ; de tenir un registre public, accessible sur Internet et d'y porter les enregistrements dans les 14 jours concernant a) les noms des donateurs ; b) le type, le montant, la valeur et le but du don ou du legs, de la remise ou de l'héritage effectués ; c) la déclaration du donateur concernant l'origine des fonds, lorsque le don dépasse 5000 BGN [2 500 EUR] ; d) les noms des agences d'études et de publicité, ainsi que les agences de sondages qui travaillent avec le parti ; e) le nom, l'adresse, le siège du parti politique, noms des membres de ses organes dirigeants et de contrôle, le nom des éventuels liquidateurs etc. ; f) les biens immeubles propriété du parti ; g) toute transaction concernant des biens meubles ou immeubles supérieure à 5 000 BGN [2 500 EUR] ; h) les états financiers annuels et les rapports concernant les campagnes électorales (article 29 de la LPP).
48. Pour ce qui est de l'enregistrement des obligations des contributeurs, l'EEG n'a pas été informée de modalités particulières dans ce domaine, en dehors des règles comptables générales applicables aux entités concernées.

Campagnes électorales

49. L'EEG a noté qu'à strictement parler, il existe des obligations de tenir une comptabilité et des registres comptables pour ce qui concerne le financement des campagnes électorales. Au titre des dispositions de la LPP et des diverses lois sur les élections, les obligations de rendre compte en vigueur (voir plus loin) impliquent cependant que les partis politiques, coalitions, comités d'initiative et candidats (en fonction du texte de loi considéré) doivent tenir de tels registres.

³ Le coût historique est le coût d'acquisition, le coût de la juste valeur (article 13, paragraphe 2 AA°).

Obligation de rendre des comptes

50. Au titre de la LPP, la Cour des Comptes bulgare est tenue de publier des formulaires standardisés pour les rapports financiers qui doivent lui être soumis. L'EEG s'est vue confirmer lors de la visite dans le pays que tous les formulaires concernant la reddition des comptes annuels et la soumission d'états financiers liés aux campagnes avaient été publiés. En outre, la Cour des Comptes bulgare dispense des conseils et une assistance aux partis politiques dans ce domaine.

Partis politiques

51. L'article 34 de la LPP prévoit que chaque année, avant le 31 mars, les partis politiques doivent soumettre à la Cour des Comptes bulgare, en version papier et en version électronique, leurs états financiers annuels pour contrôle. De plus, une déclaration contenant une liste des personnes physiques et morales qui ont fait des dons doit accompagner les états financiers.

Campagnes électorales

52. Conformément à l'article 37a de la LPP, les partis politiques sont tenus, dans le mois qui suit les élections, de présenter à la Cour des Comptes bulgare des rapports financiers sous forme papier électronique énumérant les fonds recueillis et dépensés lors de la campagne électorale.
53. La loi sur l'élection des membres du Parlement (LEMP) (article 71, paragraphe 8) prévoit que les partis et coalitions sont tenus de soumettre à la Cour des Comptes bulgare, dans les 5 jours qui suivent leur enregistrement pour participer à une élection, les extraits de comptes bancaires de leurs revenus et de leurs dépenses en soutien à la campagne électorale, ainsi que ceux des circonscriptions individuelles. Les coalitions peuvent utiliser les comptes bancaires existants de l'un de leurs membres.
54. Les partis, coalitions et comités d'initiative établissent un registre public des donateurs en faveur de leur campagne électorale (article 71, paragraphe 7).
55. Dans le mois qui suit le jour du scrutin, les partis, coalitions et comités d'initiative font rapport à la Cour des Comptes bulgare sur les fonds mobilisés et dépensés durant la campagne électorale, avec des extraits des comptes bancaires relatifs à la participation aux élections (article 73 de la loi LEMP).
56. En vertu de l'article 79 de la loi sur l'élection des membres du Parlement européen (LEMPE), les partis politiques, coalitions de partis politiques et comités d'initiative sont tenus de soumettre à la Cour des Comptes bulgare, dans le mois qui suit le jour du scrutin, des rapports sur leurs revenus et dépenses liées à la campagne, accompagnés des extraits de comptes bancaires qu'ils avaient présentés à l'occasion de leur enregistrement pour la participation aux élections.
57. En vertu de l'article 19 de la loi sur l'élection du Président et du Vice-président (LEPVP), tous les candidats à la présidence et à la vice-présidence doivent, dans le mois qui suit la date de l'élection, déclarer à la Cour des Comptes bulgare les sources de financement et les dépenses liées à leurs campagnes électorales. La loi ne prévoit pas de règles plus détaillées sur le contenu de la déclaration et si, par exemple, il convient de produire une liste des donateurs.
58. En vertu de la loi sur les élections locales (LEL), les partis, coalitions et comités d'initiative sont tenus de communiquer à la Cour des Comptes bulgare a) dans les 5 jours suivant leur

enregistrement pour l'élection, des informations sur les comptes qui seront utilisés pour le financement de la campagne (article 70a) ; b) dans le mois qui suit le jour du scrutin, des rapports sur les fonds mobilisés et dépensés durant la campagne électorale, accompagnés d'extraits des comptes bancaires présentés à l'origine (article 71). L'EEG a noté que la LEL ne spécifie pas d'autres aux exigences en ce qui concerne la présentation de ces rapports.

59. En vertu de l'article 52 de la loi sur l'élection de la Grande chambre nationale (LEGCN), les candidats doivent «faire rapport ouvertement sur le financement de leurs campagnes électorales devant l'électorat et les commissions électorales dont ils relèvent».

Obligations de publication

60. Conformément à l'article 29, paragraphe 2 de la LPP, les partis politiques sont tenus de conserver un registre public dans lequel sont portées, entre autres, a) la liste des donateurs et le type, montant, valeurs et objets du don, du legs, de l'héritage transmis ; b) une déclaration des donateurs précisant l'origine des fonds lorsque le don dépasse 5 000 BGN [2 500 EUR] ; c) les biens immeubles propriété du parti ; les transactions concernant des biens meubles ou immeubles pour un montant supérieur à 5 000 BGN [2 500 EUR] ; les états financiers annuels et rapports financiers concernant les campagnes électorales. Ce registre doit être publié sur le site web des partis. En outre, l'article 40, paragraphe 2 de la LPP prévoit que les états financiers annuels doivent être publiés dans les 3 mois suivant leur adoption. Lorsque ceux-ci ne sont publiés que sur un site web, la liberté et la gratuité d'accès doivent être assurées pour une période d'au moins 3 ans suivant la date de la publication.
61. De plus, l'article 34, paragraphe 6 de la LPP fait obligation à la Cour des Comptes bulgare de publier dans son journal officiel et sur son site web, au plus tard le 15 avril de chaque année, les états financiers et déclarations des donateurs, ainsi qu'une liste des partis qui n'ont pas soumis les déclarations dans les délais et une liste des partis qui ont reçu une subvention publique durant l'année précédente. Au plus tard le 15 avril de chaque année, la Cour des Comptes bulgare est tenue de publier au journal officiel et sur le site Internet les noms des partis qui n'ont pas soumis de déclaration dans les délais.
62. Les rapports financiers des campagnes des partis sont publiés sur le site internet de la Cour des Comptes bulgare dans les 15 jours suivant l'expiration de l'échéance pour leur présentation (celle-ci étant fixée à un mois après la fin de la campagne).

Tenue de registres comptables, et accès à ces derniers

63. Pour ce qui est de la conservation des archives comptables, les autorités ont indiqué qu'au titre de l'article 42, paragraphe 2 de la loi comptable, les états financiers des partis politiques doivent être conservés pour une durée de 10 ans.

Autres mécanismes

64. La loi sur les élections régit parfois des aspects incidents tels que les conditions d'accès aux médias. Ainsi, l'article 56a de la LEMP prévoit que la presse écrite doit pratiquer à l'égard de tous les partis, coalitions et candidats indépendants enregistrés pour participer à des élections des conditions et des barèmes identiques pour les publications payantes. Les barèmes doivent être annoncés aux plus tard 31 jours avant la date du scrutin et chaque publication doit être réalisée après prépaiement de la publication dans l'organe de presse écrite concerné. L'article 11 de la LEPVP prévoit que, durant toute la campagne électorale pour les présidentielles, il faut

respecter le principe de légalité de couverture pour les candidats dans les programmes d'information des médias nationaux (cette question étant régie de manière plus détaillée dans la loi concernée). Des règles similaires sur l'égalité des chances sont prévues dans la LEL et la LEMPE.

(ii) **Supervision (Article 14 de la Recommandation Rec(2003)4)**

Audit

65. Certains des partis politiques plus importants ont établi des commissions de contrôles qui sont régis par le statut des partis. L'élément essentiel est que les partis politiques sont tenus de faire auditer et certifier leurs états financiers par un auditeur financier indépendant (avant de les soumettre à la Cour des Comptes bulgare - voir plus loin) « *si, durant la période concernée par l'État financier, le parti a reçu ou dépensé des montants et/ou d'autres biens pour une valeur dépassant 50 000 BGN quelle qu'en soit l'origine* » (article 37, paragraphe 2 de la LPP). Les frais de l'audit et de la certification sont à la charge des partis.

Supervision

66. En vertu de l'article 33 de la LPP, « le contrôle financier des activités des partis politiques et la gestion des biens qui y sont affectés sont exercés par la Cour des Comptes nationale ». Ceci s'applique si les partis, durant l'exercice précédent : a) ont perçu une subvention publique, ou b) ont utilisé des locaux propriété de l'État ou d'une commune, ou c) ont participé à des élections, en cas d'organisation d'élections.
67. Le contrôle s'applique aux états financiers annuels, qui comportent une présentation détaillée des sources de financement, et s'accompagnent de la liste des donateurs ; il doit être effectué dans les 6 mois après l'expiration de l'échéance pour la réception des états financiers annuels concernant (article 35 de la LPP) : a) l'activité financière, b) les revenus, c) les dépenses et d) la gestion des biens des partis politiques soumis au contrôle.
68. La Cour des Comptes bulgare peut : a) accéder sans limitation aux locaux de services à tous les documents, déclarations, actifs et passifs liés à l'activité financière des partis politiques ; b) demander, dans des délais précis, des copies certifiées conformes des documents et autres informations liées à la conduite des audits, y compris sur support électronique ; c) demander des indications écrites et orales à des responsables du parti (en poste ou non) concernant des faits avérés après les audits, ainsi que sur des questions concernant l'activité du parti ; d) demander des fiches, des copies certifiées de documents et autres informations auprès de personnes physiques, personnes morales et entrepreneurs individuels en dehors du parti politique concerné, qui seraient liées à d'éventuelles affaires d'activités illégales ; e) demander et recevoir des informations émanant de toutes les autorités de la Bulgarie, ainsi que l'accès aux bases de données de ces dernières dans le cadre de l'exécution de l'audit. Si l'accès aux informations est refusé, le Président de la Cour des Comptes bulgare peut délivrer une injonction pour la mise en examen d'une personne morale ou d'un entrepreneur individuel en liaison avec les informations refusées.
69. En vertu de l'article 37 de la LPP, la Cour des Comptes bulgare délivre des certifications des états financiers annuels des partis politiques, qui précisent si ces derniers ont été soumis (ou n'ont pas été soumis) dans les délais pour les trois années précédentes, et, pour ce qui est des partis récemment enregistrés, pour la période débutant à la date de l'enregistrement du parti

devant le tribunal. Le certificat doit être présenté par le parti politique à la commission électorale centrale compétente lors de l'enregistrement pour la participation aux élections.

70. Conformément à la section 10 de la loi sur la Cour des Comptes nationale, la Cour des Comptes bulgare est dirigée par un organe collégial composé de 11 personnes (le Président et 10 membres). Conformément à la section 12 de sa loi cadre, le Président et les membres du collège sont élus par le Parlement pour un mandat de 9 ans. Le Président ne peut pas briguer un deuxième mandat. Est éligible aux fonctions de Président et de membre de la Cour des Comptes bulgare toute personne qui : 1) est titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur en économie ou en droit d'un niveau minimum équivalant à la maîtrise, et a occupé auparavant un emploi ou a été au service de l'administration publique dans un domaine spécialisé pertinent pendant au moins 15 ans pour le Président, et 10 ans pour les membres ; 2) n'a pas été membre du gouvernement ou chef des autorités gouvernementales centrales au sein de l'exécutif au cours des 3 années précédant l'élection ; 3) n'a pas été condamnée pour un crime avec préméditation touchant au service public ou privée par un tribunal du droit d'exercer la fonction briguée. Les 11 membres ne peuvent pas être démis de leurs fonctions collectivement par le Parlement (la résiliation d'un poste titulaire s'est uniquement produite à 2 occasions, lorsque ces membres sont décédés). La section 12 de la Loi sur la Cour des Comptes bulgare prévoit des circonstances spéciales dans lesquelles le Parlement peut mettre fin de manière anticipée au mandat du Président et des membres de la Cour des Comptes : 1) si ceux-ci en font la demande personnellement ; 2) en cas d'incapacité à s'acquitter de leurs fonctions depuis plus de six mois ; 3) en cas de condamnation pour un crime avec préméditation touchant au service public ou de privation par un tribunal du droit d'exercer la fonction visée ; 4) du fait d'une inéligibilité visée à la section 11, paragraphe 3⁴, qui se produirait après leur élection ; 5) après l'entrée en vigueur d'une loi qui entérine un conflit d'intérêt au titre des dispositions de la Loi sur la prévention et la divulgation des conflits d'intérêt.
71. Lors de sa visite dans le pays, l'EEG a été informée que la Cour des Comptes bulgare compte au total 500 employés, y compris des diverses unités régionales/territoriales ; les employés traitant du travail de fond sont des experts financiers, comptables et juridiques. La Section actuellement chargée de la supervision du financement des partis politiques compte 22 personnes.

Autres autorités impliquées : services répressifs, services du fisc, commissions électorales

72. Le rapport d'audit doit être transmis au Bureau du Procureur de Sofia dans les sept jours suivant son adoption, si la Cour des Comptes bulgare, dans le cours de son audit : a) a constaté des violations dans la mobilisation et la dépense des fonds, dans la gestion des biens tels qu'affectés ou dans le reporting financier ; b) a des raisons de penser qu'un délit pénal a été commis. La Cour des Comptes bulgare peut également renvoyer la question aux autorités de poursuite si une personne morale ou un entrepreneur individuel visé par l'activité de contrôle de la Cour des Comptes bulgare fait obstruction aux contrôles
73. L'Administration fiscale bulgare (AFB) peut, dans les limites de ses compétences, agir lorsque des partis politiques n'ont pas soumis dans les délais impartis leurs états financiers à la Cour des Comptes bulgare (article 35a LPP). Le Directeur exécutif de l'AFB informe la Cour des Comptes bulgare des actions entreprises, et communique les informations sur les instruments d'audit émis.

⁴ Ne peuvent être membres de la Cour des Comptes les personnes qui, entre elles ou par rapport au Président, sont époux/épouse ou compagnon/compagne ou parents en ligne directe ou par descendance, sans exceptions, ou lui sont apparentés par les branches latérales jusqu'au quatrième degré.

74. La Commission électorale centrale, les Commissions électorales régionales et les Commissions électorales de district sont responsables de l'organisation et de la supervision générale des élections conformément aux diverses lois applicables dans ce domaine. Ainsi, la Commission électorale centrale est une institution ad hoc constituée pour des élections et qui est chargée de toute une série de missions ; il lui incombe à ce titre de : 1) superviser l'application de tout ou partie des dispositions de la loi sur les partis politiques ; 2) donner des conseils méthodologiques et contrôler les activités des Commissions électorales de circonscriptions et de bureaux de vote ; 3) déterminer et publier les résultats des élections ; 4) nommer les membres des Commissions électorales de circonscriptions et de bureaux de vote ; 5) enregistrer les partis politiques, coalitions de partis politiques et comités d'initiative pour la participation aux élections et leur délivrer des attestations ; 6) enregistrer les scrutateurs pour les candidats et leur délivrer des attestations ; 7) contrôler le déroulement de la campagne électorale dans les médias nationaux.
75. En principe, il incombe au Président de la Commission électorale centrale de déterminer s'il y a eu violation des dispositions des lois électorales. Une déclaration contenant ses constatations est alors transmise au Gouverneur régional compétent qui délivre une déclaration publique de sanction.

Campagnes électorales

76. Comme indiqué plus haut, en vertu de l'article 73 de la loi sur l'élection des membres du Parlement (LEMP), les partis, coalitions et comités d'initiatives sont tenus de faire rapport à la Cour des Comptes bulgare, dans le mois qui suit le jour du scrutin, sur les fonds mobilisés et dépensés durant la campagne électorale, et d'accompagner le rapport d'extraits de comptes bancaires justifiant la participation aux élections (article 73 de la LEMP). Depuis 2009, la Cour des Comptes bulgare vérifie dans les faits que le revenu déclaré correspond bien aux dépenses réellement engagées pour la campagne électorale. L'EEG a noté qu'il existe également un mécanisme similaire dans la loi régissant l'élection des membres du Parlement européen, mais pas dans les autres textes de loi régissant les élections.

Bilan de l'activité de contrôle dans la pratique

77. Les réponses au questionnaire contenaient quelques informations concernant l'activité de contrôle dans la pratique y compris des statistiques détaillées plus bas (voir paragraphes 93 et 94). L'EEG a été informée durant la visite dans le pays de certaines affaires traitées par les tribunaux (pour l'essentiel des appels à l'encontre de décisions de la Cour des Comptes bulgare) concernant la présentation tardive ou la non-présentation par des partis politiques de leurs états financiers (en 2007 et en 2008). L'EEG a également été informée que, sur la même période, la loi a été modifiée afin de transférer la responsabilité des personnes physiques aux partis politiques eux-mêmes. Cette modification a eu des conséquences, non seulement pour les affaires pendantes, et pour celles qui avaient déjà été jugées.

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

En vertu de la loi sur les partis politiques (LPP)

78. Les déclarations écrites à l'appui des allégations de violation doivent être rédigées par le personnel autorisé à le faire par le Président de la Cour des Comptes bulgare (article 44 LPP). Cette dernière est également compétente pour prendre des arrêtés de sanctions, susceptibles d'appel devant le tribunal régional ayant la juridiction territoriale (les appels doivent être intentés

dans les 7 jours qui suivent la publication d'un arrêté ; les procureurs peuvent présenter une objection dans les 2 semaines suivantes). Lorsque la violation constitue un délit pénal au titre du Code pénal (c'est le cas pour la fraude ou le détournement de fonds), les auteurs de ce délit peuvent être poursuivis et voir leur responsabilité engagée au titre de ces dispositions.

79. Conformément à l'article 43 de la LPP, un parti politique qui ne soumet pas⁵ les états financiers ou la déclaration requis par article 34 de la LPP et qui ne s'acquitte pas de son obligation de créer et de tenir un registre public peut être puni d'une amende allant de 5 000 BGN à 10 000 BGN » [2 500 EUR à 5 000 EUR). Le représentant d'un parti politique qui fait obstruction à la conduite d'un audit par la Cour des Comptes bulgare risque une amende allant de 1 000 BGN à 2 000 BGN [500 EUR à 1 000 EUR] et, en cas de récidive, une amende allant de 5 000 BGN à 10 000 BGN [2 500 EUR à 5 000 EUR]. En outre, les fonds et les biens reçus par un parti politique en contravention aux dispositions de la LPP doivent être saisis au bénéfice de l'État.
80. L'EEG a noté qu'en outre, en vertu de l'article 40 paragraphes 1 et 4 de la LPP, le Tribunal de la ville de Sofia est compétent pour prononcer la dissolution d'un parti politique, notamment lorsque celui-ci a commis des violations systématiques des dispositions de la LPP ou s'il n'a pas présenté les états financiers annuels à la Cour des Comptes bulgare pendant deux ans de suite.
81. De plus, la non-présentation ou la présentation tardive de rapports financiers à la Cour des Comptes bulgare entraîne la perte légale des subventions publiques jusqu'aux élections législatives suivantes (article 36 de la LPP). Les autres formes de soutien public au niveau de l'État ou local (mis à disposition d'espaces de bureau, par exemple) ne sont pas affectées par de telles décisions ; les règles prévoient, cependant, la possibilité de revoir l'octroi de telles formes de soutien dans le cas où les bénéficiaires ne répondent pas aux conditions (par exemple, interdiction de sous-louer les locaux).

En vertu de la loi sur l'élection des membres du Parlement (LEMP)

82. L'article 116 prévoit que quiconque viole les dispositions de la LEMP est passible d'une amende allant de 500 BGN à 5 000 BGN [250 EUR à 2 500 EUR], si tant est que la violation ne constitue pas un délit pénal. Si le délit a été commis volontairement par un fonctionnaire, l'amende va de 1 000 BGN à 10 000 BGN [500 EUR à 5 000 EUR]. Les documents officiels constatant la violation sont rédigés par les Présidents de la Commission électorale centrale et des Commissions électorales de circonscription, et les sanctions sont imposées par décision du gouverneur régional responsable de la circonscription où s'est produite la violation. Si le document officiel constatant la violation met en cause un gouverneur régional lui-même, la sanction est imposée par le ministre de l'Administration publique et de la réforme administrative. Les dispositions ci-dessus sont régies par la loi sur les violations administratives et les sanctions y afférentes ainsi que par le Code de procédure administrative.

En vertu de la loi sur l'élection des membres du Parlement européen (LEMPE)

83. Au titre de l'article 123 de la LEMPE, quiconque viole une disposition de cette loi est passible d'une amende allant de 500 BGN à 5 000 BGN (1 000 BGN à 10 000 BGN si l'auteur du délit est un fonctionnaire), si tant est que la violation ne constitue pas un délit pénal. Les documents officiels constatant la violation sont rédigés par les Présidents de la Commission électorale

⁵ En outre, l'article 35 paragraphe 5 de la LPP prévoit que les états financiers annuels qui ne correspondent pas aux conditions visées au paragraphes (1) et/ou paragraphe (4) concernant la forme, le contenu et la présentation dudit état financier, ou qui ne sont pas accompagnés de la déclaration visée au paragraphe (4) seront considérés comme n'ayant pas été soumis.

centrale des Commissions électorales de circonscription à la suite d'une résolution de la commission concernée dans les 3 jours de la réception de la notification d'un soupçon ou d'un rapport sur une violation. La sanction est prononcée par le gouverneur régional compétent, dans les 3 jours suivant la réception du dossier. Lorsque le délit est commis par le gouverneur régional lui-même, la décision est prise par le ministre de l'Administration publique et de la réforme administrative. Ces procédures sont diligentées conformément aux dispositions de la loi sur les violations administratives et les sanctions y afférentes.

En vertu de la loi sur l'élection du Président et du Vice-président (LEPVP)

84. L'article 18a prévoit que quiconque viole les dispositions de la LEPVP est passible a) d'une amende pouvant aller jusqu'à 5 000 BGN [2 500 EUR], b) d'une amende pouvant aller de 500 BGN à 10 000 BGN [250 EUR à 5 000 EUR] si le délit a été commis par un agent de la fonction publique ; c) d'une sanction sur les biens pouvant aller de 500 BGN à 10 000 BGN [250 EUR à 5 000 EUR] si la violation a été commise par une personne morale ou par un entrepreneur individuel. Les formulaires officiels établissant la violation administrative sont remplis par les Présidents de la Commission électorale centrale et des Commissions électorales régionales sur la base des décisions prises par la commission concernée dans les 3 jours suivant la réception d'une indication ou d'une plainte relatives à une violation (article 18d). Les arrêtés de sanctions doivent être émis par les gouverneurs régionaux compétents dans les 3 jours suivant la réception du dossier. Si un gouverneur régional est mis en cause, l'arrêté de sanction est pris par le ministre de l'Administration publique et de la réforme administrative. Les aspects de procédure sont régis par la loi sur les violations administratives et les sanctions y afférentes.

En vertu de la loi sur les élections locales (LEL)

85. L'article 70 de la LEL prévoit que, s'il se révèle qu'une personne ayant été élue conseiller ou maire à utiliser les fonds d'une campagne électorale en violation des dispositions de l'article 68 sur les sources de financement interdite, « sur proposition des partis, coalitions et comités d'initiative, ayant pris part aux élections, et du procureur », le tribunal de district concerné invalide le scrutin et les sommes reçues sont rétrocédées au profit de l'État.
86. En outre, les articles 109 et 110 de la LEL prévoient un mécanisme général de sanction : « quiconque viole les dispositions de la présente loi s'expose à une amende de 50 BGN à 2 000 BGN [25 EUR à 1 000 EUR], à condition que l'acte commis ne constitue pas un délit pénal. Les amendes vont de 500BGN à 5 000 BGN [250 EUR à 2 500 EUR] si l'auteur du délit est un fonctionnaire.

Immunités

87. Il ressort des réponses au questionnaire qu'au titre de l'article 70 de la Constitution bulgare, les membres de l'Assemblée nationale bulgare jouissent de l'immunité. Ils ne peuvent être emprisonnés, ni faire l'objet de poursuites pénales, sauf bien sûr pour des infractions de droit public et uniquement après autorisation de l'Assemblée nationale ou, si celle-ci ne siège pas, du Président de l'Assemblée nationale. Aucune autorisation n'est requise pour une mise en détention lorsqu'un représentant national est pris en flagrance et délits pénales graves, mais, dans ce cas, l'Assemblée nationale ou, si elle ne siège pas, son Président en sont immédiatement informés. Si le représentant national concerné y consent par écrit, des poursuites pénales peuvent être engagées sans qu'il soit besoin d'une autorisation préalable.

Art. 70 (1) (ancien texte de l'article 70, modifié – SG 27/06) Tout membre de l'Assemblée nationale jouit de l'immunité à l'égard de toute détention ou poursuite pénale sauf lorsque des crimes de nature générale sont commis, auquel cas il sera demandé l'autorisation de l'Assemblée nationale ou, entre deux de ses sessions, de son Président. Aucune autorisation n'est nécessaire lorsqu'un membre est mis en détention après avoir été surpris en flagrance de commission d'un délit grave ; l'Assemblée nationale où, entre deux de ses sessions, son Président en sont immédiatement informés.

(2) (nouveau – SG 27/06) Si le représentant national concerné y consent par écrit, des poursuites pénales peuvent être engagées sans qu'il soit besoin d'une autorisation préalable.

88. En outre, conformément à l'article 53 de la LEMPE, les candidats enregistrés pour l'élection législative et les membres de leurs équipes ne peuvent pas être placés en détention ou poursuivis (inviolabilité) durant la campagne électorale, sauf s'ils commettent des actes constituant un délit grave.
89. L'EEG a noté que, de la même manière, durant la campagne électorale, les candidats aux élections législatives européennes et leurs scrutateurs (leurs représentants dans les bureaux de vote) ne peuvent être ni détenus ni poursuivis, à moins que ce ne soit pour flagrant délit (article 59 paragraphe 1 de la LEMPE).
90. L'EEG a également déduit de son Rapport d'Evaluation du Premier Cycle que, conformément à l'article 103 de la Constitution, le Président de la République et le Vice-président ne peuvent pas être tenus responsables d'actes commis dans l'exercice de leurs fonctions (inviolabilité), excepté pour faits de trahison et pour violation des dispositions de la Constitution. Dans ces cas de figures, le Parlement peut entamer une procédure de mises en accusation.

Prescription

91. Les réponses au questionnaire n'étaient pas claires en ce qui concerne la prescription applicable en Bulgarie. L'EEG comprend que l'article 34 paragraphe 1 de la loi sur les violations administratives et les sanctions y afférentes prévoit la limite au-delà de laquelle les poursuites sont forcloses : « des procédures pénales-administratives ne sont pas intentées si une déclaration d'établissement de la violation n'a pas été présentée dans les trois (3) mois suivant la détection de l'auteur de l'infraction, ou s'il s'est écoulé un (1) an depuis la commission de la violation, et, en cas de violation des dispositions régissant les douanes, la fiscalité, les activités bancaires, l'environnement et la sphère monétaire, après deux (2) ans. »
92. L'article 82 (de la loi susmentionnée), évoqué dans les réponses au questionnaire, fait référence aux dispositions applicables pour l'exécution des sanctions : «(1) de sanction administrative ne sera pas exécutée [imposée] s'il s'est écoulé : a) deux (2) ans, lorsque la sanction concernée est une amende ; six (6) mois lorsque la sanction concernée est la privation temporaire du droit d'exercer certaines professions ou activités ; (3) trois (3) mois lorsque la sanction concernée est une censure publique.»⁶

⁶ L'article 14 de la Loi sur les violations administratives et les sanctions y afférent définit la "censure publique" comme une semonce publique adressée à l'auteur de la violation devant ses coéquipiers ou devant l'organisation (société) dont il est membre.

Statistiques

93. Le Président de la Cour des Comptes bulgare a pris 92 arrêtés de sanctions en 2007 et 74 en 2008 ; ils concernaient la non présentation des états financiers à la Cour des Comptes bulgare dans les délais impartis.
94. Le Président de la Cour des Comptes bulgare a également pris 9 arrêtés de sanctions à l'encontre de dirigeants de partis qui avaient violé les règles relatives à la mise à disposition, par l'État et les municipalités, d'espaces du bureau pour les partis politiques (les bureaux n'avaient pas été utilisés conformément à la loi, en d'autres termes ils avaient été sous-loués à des locataires contre des sommes d'argent).

IV. ANALYSE

Généralités

95. Du point de vue de l'équipe d'évaluation du GRECO (l'EEG), il n'a pas été facile d'accéder aux informations et de se faire une idée concernant le financement des partis politiques en Bulgarie. De manière générale, les institutions publiques, les acteurs politiques les observateurs de la vie politique ont largement reconnu que le financement politique a été, jusqu'ici, une zone grise importante en Bulgarie et que les informations financières officiellement présentées par les partis ne reflétaient pas – loin s'en faut – la situation réelle, en particulier pour ce qui concerne le montant des dépenses liées aux campagnes électorales (présence dans les médias, affichage, etc.). Comme beaucoup d'autres pays, la Bulgarie a été confrontée, à intervalles réguliers, à des allégations de pratiques douteuses dans le domaine du financement des partis politiques, et notamment à des accusations d'achats de voix (ce qui implique l'existence de double comptabilités et de fonds secrets). La question demeure sensible, puisque deux partis politiques seulement ont accepté l'invitation des autorités centrales à rencontrer les membres de l'EEG. La législation applicable est difficile à comprendre, puisqu'elle se répartit sur plusieurs textes liés soit à des opérations de routine et au financement des partis politiques, soit – de manière distincte – aux activités de campagne électorale. Selon des acteurs politiques et représentants de la société civile et des institutions publiques, les partis et les candidats auraient tiré avantage de cette situation. Il a fallu insister durant la préparation de la visite dans le pays pour obtenir les divers textes de loi relative au financement des campagnes pour les élections européennes, nationales et locales, et l'examen de ces textes a révélé que les informations figurant dans les réponses au questionnaire n'étaient pas toujours correctes, en particulier pour ce qui est des sources autorisées de financement, qui diffèrent d'un texte à un autre. En outre, certaines rencontres ont été annulées à la dernière minute, notamment une rencontre finale pour obtenir les derniers éclaircissements de la part de la Cour des Comptes, (responsable au premier chef de la supervision du financement des partis politiques en Bulgarie).
96. Le cadre légal bulgare concernant le financement des partis politiques et des campagnes électorales permettent l'existence d'un système mixte de financement public et privé, complété par des plafonds que les dons et les dépenses de campagne ne doivent pas dépasser. Comme indiqué dans la partie descriptive du présent rapport (paragraphe 25ff), les règles régissant le financement des partis politiques figurent dans la loi sur les partis politiques (LPP), entrée en vigueur en 2005 et modifiée pour la dernière fois en janvier 2009 (en vue, notamment, d'interdire les dons de personnes morales et d'introduire l'obligation d'enregistrement des donateurs). Différentes dispositions régissent les élections, mais aussi les financements de campagnes électorales : a) la loi sur les élections locales – LEL – de 1995 (dernières modifications

intervenues en septembre 2007)⁷ ; b) la loi sur l'élection des membres du Parlement – LEMP – de 2001 (dernières modifications intervenues en octobre 2009) ; c) la loi sur l'élection des membres du Parlement européen – LEMPE – de 2007 (dernières modifications intervenues en octobre 2009) ; d) la loi sur l'élection du Président et du Vice-président – LEPVP – de 2001 (dernières modifications intervenues en octobre 2007). Durant la visite dans le pays, deux autres textes ont également été évoqués : la loi sur l'élection de la Grande chambre nationale (LEGCN) et la loi sur les personnes participant à des campagnes référendaires (LPPCR) ; l'EEG a décidé de se concentrer sur les principaux textes susmentionnés, même s'il est clair que les efforts d'harmonisation devront prendre également en compte la LEGCN et la LPPCR. Les textes ont beaucoup évolué au fil des ans. Ainsi, la loi sur les élections locales a été modifiée à 24 reprises depuis son adoption en 1995. Comme l'ont fait remarquer divers interlocuteurs, ces modifications sont souvent intervenues trop tard pour être pleinement applicables lors des élections suivantes et souvent, pour des raisons qui n'allaient pas dans le sens de l'intérêt public mais dans celui des partis et coalitions au pouvoir à un moment donné.

97. La conséquence la plus évidente de cette multiplicité de textes de loi est l'absence de cohérence qui en résulte. Un certain nombre d'exemples sont frappants : les dons de personnes morales sont autorisés en vertu de certains textes, interdits par d'autres ; les plafonds imposés pour les dons sont parfois applicables à la valeur totale des dons pour une année, parfois non (il est alors facile de diviser des dons importants pour contourner ces limites) ; les dons anonymes sont autorisés par certains textes de loi, interdits par d'autres, et l'incertitude demeure en ce qui concerne les plafonds maximum imposés aux dons et aux dépenses lorsque deux élections se tiennent la même année, et cette remarque vaut également pour l'autofinancement des agents publics élus. Ce manque de cohérence affecte les diverses dispositions sur la transparence, la supervision et les sanctions, qui seront examinées ci-après. De plus, un certain nombre d'interlocuteurs de l'EEG avait des points de vue fortement divergents sur la signification du contenu de la législation en matière de financement des partis politiques et, à plusieurs reprises, l'interprétation donnée des dispositions applicables – et de leurs interactions – a suscité des débats très animés. Les autorités bulgares ont expliqué que les amendements les plus récents de la LLP, la LEMP et la LEMPE prévalent en principe et que les dispositions divergentes seraient harmonisées à temps pour les prochaines élections pertinentes. De son côté, l'EEG est convaincue que les diverses dispositions doivent être consolidées et harmonisées pour éviter des contradictions et des lacunes juridiques, et éviter le moindre doute qui pourrait subsister d'une incertitude juridique (par exemple, dans le cas d'élections anticipées). Un cadre légal cohérent et homogène contribuerait aussi à améliorer la compréhension générale et la bonne mise en œuvre de la législation. De récentes propositions ont déjà été faites en Bulgarie en vue de consolider dans un Code électoral les divers textes relatifs au système électoral. Les paragraphes suivants contiennent des propositions pour harmoniser la législation.

Transparence

98. La loi de 2005 sur les partis politiques (LPP) s'applique au financement des partis politiques uniquement. L'une de ses caractéristiques positives est que tous les partis sont soumis à l'obligation de tenir une comptabilité en partie double, conformément à la loi sur la comptabilité, et d'élaborer des états financiers concernant l'exercice écoulé, dans le respect des dispositions de cette même loi. Ce document qui doit être présenté à la Cour des Comptes bulgare est mis à disposition du grand public. Des personnes en charge de la gestion des comptes doivent être nommées. Les partis sont également tenus de conserver un registre, accessible à tous, qui

⁷ Elle concerne l'élection des conseillers municipaux, maires de communes, maires de cantons et maires d'associations de communes.

contient entre autres pour les dons reçus et l'identification du donateur, accompagné – pour les contributions supérieures à 5 000 BGN (2 500 EUR) – d'une déclaration de l'origine des sommes émanant du donateur. Il a été indiqué à l'EEG qu'en principe, les comptes des partis doivent être consolidés de sorte à inclure les diverses structures et sections territoriales et que les sections locales opposent parfois une certaine résistance à ces efforts d'intégration financier de la part de leur siège. Ces dernières années, des limites ont été posées aux structures que les partis politiques sont autorisés à établir et, en principe, ils ne peuvent pas exercer d'activités commerciales en dehors des travaux de publication et de la vente d'œuvres de l'esprit. L'introduction de limites, dans le cadre de la LPP, à l'implication des partis dans d'autres structures et activités a amélioré la situation, même si les interlocuteurs rencontrés par l'EEG considèrent qu'il y a encore de la marge pour accroître la transparence de la nébuleuse des entités (les entreprises commerciales, les institutions de recherche sociologique, les organisations à but non-lucratif) qui entoure certains partis. Les autorités bulgares pourraient ainsi souhaiter accorder leur attention à cette problématique.

99. Pour comprendre le contenu de la législation, il faut parfois connaître l'évolution législative: par exemple, au motif qu'ils étaient à l'origine de problèmes liés au financement anonyme des partis, les événements destinés à la mobilisation de fonds ont été, ces dernières années, retirés de la liste des sources autorisées de revenus tels qu'elle est établie par le principal texte législatif dans le domaine – la LPP; cependant, puisqu'ils n'apparaissent pas actuellement sur la liste des sources de financement interdit, ces événements sont parfois encore considérés comme autorisés ; l'EEG n'a pas pu déterminer si cette interprétation est due à une méconnaissance de l'évolution législative, à une lecture excessivement rigide de la LPP ou à l'absence de cohérence dans les diverses dispositions légales. Quoi qu'il en soit, la question mérite d'être clarifiée, car ce type d'activité présente potentiellement des brèches permettant de collecter des montants importants de dons en espèces qui pourraient ne pas être identifiés convenablement. L'EEG recommande donc **de clarifier l'interdiction des manifestations destinées à collecter des fonds.**
100. L'EEG a également noté avec préoccupation comment les activités dans le cadre de tournées électorales sont régies dans les divers textes de loi ; le régime légal diffère⁸, mais parfois avec des significations ou des implications possibles qui divergent; c'est pourquoi l'EEG n'a pas pu déterminer précisément quel type d'activités était couvert par ce concept en Bulgarie⁹. Les autorités bulgares ont avisé l'EEG que l'activité militante est limitée à des formes de soutien qui n'ont pas de dimension financière. Cela semble également être un élément crucial dans le contexte de la Bulgarie, étant donné le phénomène des partis et figures politiques locales « dormants » dont le soutien serait ainsi « loué » (sans accord politique formel et visible) par les partis au pouvoir à l'occasion d'une élection.
101. En outre, la loi prévoit que les partis peuvent formaliser leur coopération et constituer des coalitions ; à l'exception de la LEPVP, toutes les autres lois électorales prévoient que les coalitions peuvent ensuite utiliser les comptes existants de l'un des partis qui la composent comme compte bancaire de la coalition ; toutefois les textes ne disent rien sur des aspects tels que la nécessité d'inclure ce compte bancaire dans l'activité financière de tous les membres de la coalition, ainsi que sur la nécessité de faire auditer les états financiers des coalitions s'ils dépassent le plafond de chiffre d'affaires prévues dans la LPP pour les partis politiques – (voir

⁸ Ainsi, la LEL (article 69) est le seul texte à contenir des limites en matière de dépenses pour les tournées électorales, outre les dépenses de campagne.

⁹ Dans la LEMPE (article 55) par exemple, une grande latitude est laissée à tout citoyen (outre les participants habituels des campagnes et leurs propres militants) qui le souhaitent de participer activement à la campagne notamment à l'occasion de meetings, par écrit et dans les médias.

paragraphe 111). L'EEG estime que les états financiers ne peuvent donner une image fidèle de l'activité financière déployée durant des campagnes électorales que si toutes les activités pertinentes, y compris celles menées par des tierces parties et des partenaires dans une coalition, sont convenablement prises en compte. À la lumière de ce qui précède, l'EEG recommande **i) de réglementer le soutien des tierces parties reçu durant des campagnes électorales de telle manière que ce soutien figure dans la comptabilité de ceux qui en tirent avantage ; ii) d'examiner l'opportunité de réglementer de manière plus détaillée la transparence de l'activité financière et la transparence des coalitions.**

102. Malgré le fait, communément admis, que la transparence des finances des partis politiques est affectée par l'importance de l'économie informelle et par un recours excessif aux règlements en espèces, la LPP ne contient pas réellement de dispositions encourageant l'utilisation des comptes bancaires que les partis sont tenus d'ouvrir lorsqu'ils font une demande d'enregistrement. En particulier, il n'y a pas d'obligation d'utiliser des comptes bancaires pour collecter les dons et pour réaliser les transactions et opérations financières. À la suite de la pression de la société civile, une obligation a été incluse (uniquement) dans la LEMP et la LEMPE (mais pas dans la LEL ni dans la LEPVP) visant à imposer que les dons et dépenses de campagne dépassant un certain montant transitent par le système bancaire ; le seuil a été finalement fixé à 5 000 BGN (2 500 EUR), ce qui est sans aucun doute trop élevé dans le contexte de la Bulgarie, même si cette première étape est mieux que rien. Il n'y a pas d'obligation de ce type concernant le financement normal des partis politiques dans le cadre de la LPP. Des représentants de la Cour des Comptes bulgare ont déploré l'importance en pratique de l'utilisation d'espèces et de leur impact dans la pratique (les dons et dépenses ne sont pas systématiquement enregistrés ; dans les faits, les informations bancaires sont inutilisables). En outre – dans le contexte des modifications ci-dessus, apportées à la LEMP et à la LEMPE – les tentatives pour introduire le principe d'un compte bancaire unique pour une campagne ont échoué et, de ce fait, un parti (ou une coalition, ou un comité d'initiative) a toujours la possibilité d'utiliser divers comptes bancaires pour le financement de la campagne, alors qu'un compte unique aurait à l'évidence contribué grandement à accroître la transparence et les contrôles possibles dans ce domaine. L'EEG est fermement persuadée que la situation doit être améliorée à cet égard. Elle recommande **i) d'obliger les partis politiques et autres participants aux campagnes électorales à utiliser par principe le système bancaire pour récolter des dons et autres sources de revenus, ainsi que pour régler les dépenses ; ii) de veiller à ce que, si un seuil est maintenu pour les dons de petits montants, il soit adapté au contexte économique de la Bulgarie ; iii) d'introduire le principe d'un compte de campagne unique pour le financement des campagnes électorales.**

103. Les principales lacunes concernant la transparence du financement des campagnes électorales sont de deux sortes : il existe très peu de dispositions réglementant ce domaine et, quand il en existe, elles ne sont pas harmonisées et manquent de cohérence (exemple typique : les sources de revenus autorisées par la loi, qui sont très différentes et parfois spécifiques à un type d'élections). Il n'existe pas de règles précises ou consolidées sur des questions telles que les dons en nature (des interlocuteurs de l'EEG ont confirmé qu'en pratique, les dons en nature n'apparaissent pas dans les rapports financiers – bien qu'une rubrique spécifique soit prévue à cet effet), le parrainage, la manière dont le soutien d'un parti à ses candidats doit être comptabilisé, la manière dont il convient de traiter les dons en espèces et dons anonymes, etc. En outre, les responsabilités en matière de tenue des registres comptables (qui permettront ensuite de rendre compte à la Cour des Comptes bulgare après l'élection), et la collecte de dons dans le cas de candidats présentés par des parties, dans le cas de candidats (indépendants) présentés par des comités d'initiative, et dans le cas de candidats participants à une élection Présidentielle (même s'ils seraient des membres de parti) ne sont pas clairement établies. L'EEG

estime que le cadre légal devrait être significativement amélioré, étant donné que le financement des partis politiques ne peut être dissocié de celui des campagnes électorales. Elle recommande donc **d'adopter un cadre légal étendu et cohérent pour le financement des campagnes électorales, qui préciserait clairement en particulier les diverses formes de ressources et dépenses autorisées, la manière précise de comptabiliser les recettes et dépenses, et les personnes responsables de la collecte des dons et de la tenue des états financiers.**

104. L'absence de cohérence dans l'interdiction des dons émanant de personnes morales est un problème particulier. Comme indiqué dans les paragraphes 33 et 34 de la partie descriptive, le financement des partis politiques (sur la base de la LPP) et de la campagne électorale des parlementaires (sur la base de la LEMP et de la LEMPE) exclut en principe les dons émanant de sociétés commerciales et d'entités juridiques, plus généralement. Tel n'est pas le cas dans les lois concernant les élections locales (LEL) et l'élection du Président et du Vice-président (LEPVP). L'EEG s'est demandée comment le système bulgare de financement des partis politiques pourrait garantir, en pratique, la séparation claire entre le financement des partis et des campagnes afin d'éviter que les dons émanant de personnes morales en faveur de membres de partis politiques durant des élections locales ou présidentielles ne se retrouvent dans les coffres des participants, ce qui pourrait être encore plus sujet à caution lorsque des élections législatives se tiennent durant la même année que des élections locales ou présidentielles. Les informations rassemblées par l'EEG lors des discussions tenues durant la visite sur place suggèrent clairement que les partis politiques reçoivent indirectement le soutien d'entreprises par le biais de dons aux candidats, ce qui n'était certainement pas l'intention des dernières modifications introduites à la LPP, à la LEMP et à la LEMPE¹⁰. L'EEG recommande donc **de réglementer clairement et de manière cohérente l'interdiction des dons émanant de personnes morales dans le contexte du financement des partis et des campagnes électorales, conformément aux amendements déjà introduits dans la Loi sur les partis politiques, les Lois sur l'élection de parlementaires nationaux et européens, et la nouvelle pratique adoptée à cet égard par la Cour des comptes bulgare.**
105. Un autre problème particulièrement préoccupant qui se pose est la façon dont les recettes et dépenses liées à des campagnes électorales sont comptabilisées. Les discussions lors de la visite sur place ont fait ressortir que, comme dans d'autres pays, l'activité des participants à une campagne n'est pas limitée à la période de campagne électorale officielle (qui démarre officiellement 21 ou 30 jours avant le jour du scrutin, selon les cas) ; les participants à une campagne mènent des activités avant le démarrage de la campagne elle-même, et participent à des opérations financières durant cette période (par exemple en souscrivant des prêts, en achetant du matériel pour la campagne, ou en mobilisant un soutien financier). Dans le même temps, quelques incertitudes sont apparues sur le fait de savoir si les activités préalables à la campagne ont besoin ou non d'être comptabilisées dans les états financiers concernant les campagnes électorales¹¹. Cette activité financière est, en principe, reflétée par les rapports annuels pour ce qui est des partis politiques ; il faudrait, toutefois, combiner ce rapport annuel et le ou les rapports financiers des participants à une campagne qui ont reçu éventuellement un soutien de la part des partis, pour obtenir une image complète. Plus important encore, les activités préalables de campagne menées par des candidats indépendants qui ne sont pas soutenus par des comités d'initiative échappent à toute comptabilisation et leurs états financiers ne peuvent donc pas refléter la réalité. Cet état de fait affecte négativement la transparence du

¹⁰ Certains interlocuteurs de l'EEG s'attendaient à ce que l'harmonisation complète intervienne avant les prochaines élections en 2011, d'autres ayant souligné qu'il était déjà trop tard pour introduire des changements qui produiraient leurs effets pour ces élections.

¹¹ La LPP, la LEL et la LEPVP évoquent en général les fonds mobilisés et dépensés *durant (ou pendant) la campagne électorale*, et non *en lien* avec la campagne comme c'est le cas dans la LEMP et la LEMPE.

financement politique en Bulgarie. L'EEG recommande **de préciser clairement que l'ensemble des recettes et dépenses liées à une campagne électorale doivent être comptabilisés.**

106. Des difficultés supplémentaires peuvent émerger du fait que les opérateurs privés de radio et télévision ne sont pas toujours tenus d'annoncer suffisamment à l'avance les barèmes pour leurs services ; ainsi, pour ce qui est des élections présidentielles, l'article 11d de la LEPVP précise seulement que les opérateurs concernés doivent annoncer « à l'avance » les conditions et prix de leurs services. Cette situation contraste avec les règles plus strictes applicables au barème des services de médias publics (un barème officiel doit être publié 40 jours avant les élections). L'EEG a noté avec préoccupation les conséquences possibles de l'absence d'échéances claires devant être respectées par les opérateurs privés de radio et de télévision pour annoncer leurs conditions commerciales (ce qui entraîne donc un risque d'annonce tardive, de dualité de conditions et de prix selon que le temps d'antenne a été acheté avant ou après une annonce délibérément retardée). Les autorités bulgares ont avisé l'EEG après la visite que les dispositions finales de la LEPVP se réfèrent à l'applicabilité générale de ces règles contenues dans la LEMP pour toute question qui ne serait pas régie par la LEPVP, et donc les questions susmentionnées devraient être réglées en conséquence.
107. Conformément aux dispositions de la LPP, les obligations de publication sont généralement en place pour ce qui est des états financiers annuels et des états de financement des campagnes des partis politiques ; ces derniers sont également tenus de publier sur leur site web les noms de tous les donateurs (que leur contributions soient ou non supérieures au seuil spécial de 5 000 BGN [2 500 EUR] (voir paragraphe 60 dans la partie descriptive). Il a été précisé à l'EEG que, même si les partis ne publient pas toutes les informations requises sur leur site web, la Cour des Comptes bulgare fait en sorte que ces rapports et informations soient disponibles au public sur son site à elle, qui, de l'avis général des observateurs de la société civile, est réputé être à jour. En revanche, il existe encore un nombre significatif d'entités et participants aux campagnes qui ne soumettent pas encore leur rapport, même si leur nombre tend à décroître. L'EEG est également préoccupée par les conséquences de l'absence, dans les lois électorales (LEMP, LEMPE, LEL, LEPVP) d'obligation de publication des états financiers concernant les campagnes électorales devant être présentés à la Cour des Comptes bulgare – selon le cas – par les partis politiques, coalitions, comités d'initiative et candidats ; dans le cas des partis politiques, ceci entraînera vraisemblablement peu de conséquences, puisque la LPP couvre déjà cette question (même si une plus grande cohérence serait fort appréciée dans ce cas) ; en revanche, il n'existe aucune obligation de publier les états financiers qui doivent être présentés par d'autres catégories de participants aux campagnes. Ceci concerne la campagne de candidats indépendants présentés par des comités d'initiative, mais aussi les candidats aux élections présidentielles qui se présentent en leur nom propre (même si, très vraisemblablement, ils sont membres d'un parti, qui les soutient). Il convient de saluer le fait que la Cour des Comptes publie de sa propre initiative tous les rapports financiers qu'elle reçoit. L'EEG a été informée sur place que les arrangements actuels ne seraient pas encore satisfaisants et ne permettraient pas encore au public de se faire une idée complète et en temps opportun de l'activité financière des partis politiques, et d'obtenir des informations sur celle des candidats individuels (qu'ils soient indépendants ou non). L'EEG recommande donc **de réglementer de façon cohérente la publication en temps opportun des rapports financiers relatifs aux campagnes électorales en général.**
108. Les dispositions légales et réglementaires actuelles ne traitent pas clairement l'utilisation (abusives) d'infrastructures publiques durant les périodes électorales. Il a été indiqué à l'EEG que, dans la pratique, les candidats qui occupent déjà des fonctions électives utilisent effectivement les ressources administratives à leur disposition (voiture de fonction, équipements de

communication, services de secrétariat etc.) à des fins politiques, en particulier dans le contexte des activités de campagne. Pour ce qui est des infrastructures et ressources parlementaires, il est encore plus compliqué de dissocier les activités des partis politiques et celle des groupes politiques, étant donné que les groupes parlementaires sont considérés comme faisant partie des partis politiques (le Parlement ne prévoit pas de financement distinct pour l'activité parlementaire des groupes politiques, et ces derniers sont normalement financés par les partis eux-mêmes). Quoi qu'il en soit, les services parlementaires mettent à disposition des infrastructures de travail et un secrétariat de soutien. L'EEG a été avisée après la visite que l'Assemblée Nationale a adopté le 29 mai 2009 une décision restreignant l'usage par ses membres des structures publiques à leur disposition, lors des périodes de campagne électorale. Ce type d'initiatives est un premier pas dans la bonne direction, qui pourrait inspirer d'autres institutions centrales ou locales. L'EEG recommande donc **de définir des critères clairs concernant l'utilisation des infrastructures publiques pour les activités des partis et des campagnes électorales.**

109. Comme indiqué dans la partie descriptive, les autorités bulgares ont signalé que, conformément aux dispositions générales de la loi comptable (article 42, paragraphe 2), les partis politiques sont tenus de conserver les documents comptables pour une durée de 10 ans. L'EEG n'a pas pu déterminer si ceci s'applique aux divers états et justificatifs collectés dans le cadre du financement des partis et des campagnes (y compris les listes de donateurs). L'EEG estime que, dans le contexte de la consolidation et de l'harmonisation des règles relatives au financement des partis politiques, la conservation d'archives est une question qui doit être traitée, afin que la documentation pertinente dans le contexte du financement des partis et des campagnes soient conservées à des fins de supervision et de contrôle futur par la Cour des Comptes bulgare. Ces obligations relatives à la conservation de registre doivent prendre en compte les autres types de participants à des campagnes (candidats, comités d'initiative); pour éviter les difficultés pratiques (inhérentes, par exemple, à l'existence temporaire des comités d'initiative), la mission de conservation pourrait être confiée partiellement à la Cour des Comptes bulgare. L'EEG recommande **de mettre en place des règles sur la conservation des états et documents financiers pertinents qui s'appliqueraient également dans le contexte du financement des campagnes électorales.**

Supervision

110. Le système de contrôle exercé sur le financement des partis politiques présente des similitudes avec celui de plusieurs autres États membres du GRECO dans la mesure où il implique, dans un premier temps, la certification des comptes par un commissaire aux comptes puis, dans un deuxième temps, la vérification par une institution publique. Comme dans d'autres États membres du GRECO, en Bulgarie, les auditeurs sont soumis aux obligations découlant de la législation nationale relative à la prévention du blanchiment de capitaux, ce qui implique entre autres des procédures liées au devoir de vigilance à l'égard de la clientèle et le signalement de soupçons de blanchiment d'argent à la cellule de renseignements financiers de la Bulgarie. Les mêmes obligations s'appliquent d'ailleurs aux partis politiques eux-mêmes, ce qui constitue une particularité par rapport aux autres pays ; ceci peut s'expliquer par le fait que les finances des partis politiques et des campagnes électorales sont effectivement exposées au risque de blanchiment de capitaux, comme cela a été dit à plusieurs reprises à l'EEG lors des entretiens sur place. Toutefois, il semble que la cellule de renseignement financier de la Bulgarie n'ait pas reçu, ces dernières années¹², de signalement de transaction suspecte de la part d'auditeurs.

¹² Selon les rapports annuels d'activités sur le site web de la CRF (www.fia.minfin.bg)

111. La certification (annuelle) des états financiers est régie par la LPP il s'applique à l'activité financière annuelle régulière des partis politiques. La loi se concentre sur les partis qui ont une activité significative, ce niveau étant déterminé par référence au chiffre d'affaire financier (50 000 BGN, ou 25 000 EUR, de recettes ou de dépenses). Des efforts ont été récemment déployés pour mettre en œuvre les normes d'audit européennes et internationales et les commissaires aux comptes sont eux-mêmes soumis à l'autorité de leur organe professionnel et d'une commission spéciale (la commission pour le contrôle public des commissaires aux comptes). Malgré ces efforts dans le sens d'une professionnalisation accrue, il semble que les auditeurs acceptent une marge de précision et de tolérance (entre les états examinés et la situation réelle) pouvant aller de 50 à 70% d'écart. Il a été reconnu que cette latitude est trop importante par rapport à l'objectif déclaré de 5%, mais, dans le même temps, les auditeurs ont fait valoir que leur tâche ne consiste pas à aller plus loin que les états financiers qui sont soumis à leur audit (et à s'intéresser à la part informelle de l'activité financière). L'EEG ne conteste pas le fait que l'objectif idéal d'une marge de précision de 5 % pourrait être difficile à atteindre dans le contexte actuel d'une économie largement informelle et reposant sur l'utilisation d'espèces¹³, mais une tolérance de 50 à 70% d'écart remet en question l'utilité de la certification en soi. Les autorités bulgares ont assuré l'EEG que de telles proportions constitueraient des exceptions ne reflétant pas les normes communément acceptées. Cela pourrait en tout cas appeler un accroissement de la responsabilité individuelle des auditeurs et d'introduire des critères visant à limiter leurs marges discrétionnaires, afin qu'ils puissent contribuer plus utilement aux mécanismes de contrôle. Jusqu'ici, il y a eu dialogue entre les représentants de la profession et la Cour des Comptes bulgare mais il apparaît que celui-ci peut être intensifié pour discuter des spécificités des partis politiques en tant que sujet de l'audit, ou les résultats des constatations d'audit et leurs communications à la Cour des Comptes bulgare. L'attention de l'EEG a été attirée sur l'absence d'obligation claire dans la LPP visant à ce que le rapport d'audit soit envoyé à la Cour des Comptes bulgare avec les états financiers des partis politiques (même si en pratique, la Cour exige aussi la présentation des rapports d'audit). Le renforcement du rôle des auditeurs dans le contrôle du financement des partis politiques impliquerait normalement que ces déclarations d'audit soient systématiquement jointes aux états annuels des partis qui sont transmis à la Cour des Comptes bulgare.
112. Pour ce qui est de l'indépendance des auditeurs, ce secteur s'en remet pour l'essentiel aux normes générales de son Code d'éthique selon lequel cela constituerait un conflit d'intérêts si un auditeur entretenait des relations professionnelles avec un parti politique dont il/elle est membre. Il a été, à plusieurs reprises, indiqué à l'EEG, y compris par des membres du secteur de l'audit, que l'on pourrait faire davantage dans le cadre de la relation client avec les partis, étant donné leur nature spécifique, pour augmenter l'indépendance des auditeurs (par exemple à travers une rotation raisonnable ou en nommant un deuxième auditeur). À la lumière de ce qui précède, l'EEG recommande **i) d'examiner l'éventuelle nécessité de relever les normes et la qualité de la certification d'audit des états financiers présentés dans le cadre du financement des partis politiques, et celle d'accroître la coordination avec la profession et ; ii) de renforcer l'indépendance de l'audit externe des comptes des partis politiques.**
113. En vertu de la LPP, la Cour des Comptes bulgare est l'organisme public chargé de la supervision du financement des partis. Comme indiqué plus haut, tous les partis politiques enregistrés sont tenus de soumettre un état financier à la Cour des Comptes. Un élément particulier du système bulgare est qu'en vertu de l'article 37 LPP, les partis doivent présenter à la Commission Centrale Electorale une attestation de la Cour des Comptes établissant que le parti – au cours des 3

¹³ Ainsi, selon une étude réalisée en octobre 2009 dans toute l'Europe, l'économie informelle en Bulgarie représenterait 37% du PIB (source http://www.novinite.com/view_news.php?id=108634).

années écoulées, ou les 2 dernières s'agissant d'un nouveau parti – a bien soumis ses états financiers. L'EEG a cru comprendre que sans un certificat « net », les partis ne peuvent s'enregistrer pour une élection, la décision incombant au final à la Commission Electorale compétente. Les autorités bulgares confirment que ce dispositif a montré son utilité pour forcer les partis à soumettre leurs comptes dans les délais : en 2008, si 47% des partis ne se conformait pas encore à leur obligation, cette proportion est tombée à 25% en 2009. Cela dit, la Cour des Comptes ne procède à un contrôle que dans la mesure où le parti reçoit une subvention publique ou un soutien sous forme de locaux, ou qu'il a participé à une élection au cours de l'année précédente. Même si le contrôle ne porte pas sur l'ensemble des partis existants, les critères adoptés par le législateur semblent assurer la prise en compte de tous les partis actifs.

114. Au vu des résultats des travaux de contrôle de la Cour des Comptes (voir paragraphes 93 et 94 dans la partie descriptive), au moment de la visite dans le pays, il semble que le petit nombre de violations détectées ait été pour l'essentiel de nature formelle (étant entendu que les violations commises par des partis politiques dans la mobilisation et la dépense de fonds et la gestion des biens alloués doivent être transmis au bureau du procureur). Il a été indiqué à l'EEG que des voix s'étaient déjà élevées en Bulgarie pour critiquer l'absence de résultats de l'institution en ce qui concerne cette partie de son activité, en particulier du fait du sentiment général que la Cour des Comptes bulgare ne réagissait jamais, même à des allégations publiques de violations graves commises par des parties ou leurs candidats. Les discussions qui se sont tenues lors de la visite dans le pays ont confirmé que la contribution de la Cour des Comptes bulgare à la transparence générale du financement politique demeure plutôt modeste. En outre, les représentants de la Cour des Comptes bulgare n'ont pas été en mesure de présenter une synthèse claire des problèmes les plus fréquents rencontrés à cet égard. L'EEG estime qu'il ne faut pas chercher les raisons de cette situation dans la position institutionnelle de la Cour des Comptes bulgare qui semble répondre aux attentes de l'article 14 de la recommandation Rec(2003)4: la Cour des Comptes bulgare donne des garanties satisfaisantes d'indépendance et a la réputation d'être à distance raisonnable des partis et du parlement. L'institution est dotée de spécialistes dans le domaine du contrôle financier. Elle bénéficie, au titre des dispositions de l'article 35 de la LPP, d'outils puissants pour obtenir des partis politiques et de toute personne physique ou morale, ou personne agissant seule en dehors des partis, ainsi que de toutes les autorités de l'État, toutes les informations pertinentes ; le refus de fournir des données et des documents ou le fait de faire obstruction aux travaux de contrôle de la Cour des Comptes bulgare peut faire l'objet de poursuites. La Cour des Comptes a expliqué que l'effectif de 22 personnes du service responsable de la supervision du financement des partis n'est pas suffisant pour s'acquitter de ce type de tâche, qui représente une charge significative venant s'ajouter aux travaux normaux de la Cour des Comptes. En particulier dans le contexte des élections, il faudrait davantage de moyens humains ; toutefois, aucune mesure n'a été prise ou envisagée jusque là pour le transfert temporaire du personnel d'autres sections en cas de surcharge occasionnelle ; or la taille des structures de la Cour des Comptes bulgare permettrait sans aucun doute une telle flexibilité¹⁴. L'EEG a aussi eu fortement l'impression que la Cour des Comptes bulgare est également affectée (comme d'autres agences publiques) par la tendance à faire porter à d'autres institutions la responsabilité d'éventuelles insuffisances où l'incapacité à fournir des informations précises. En particulier, les représentants de la Cour des Comptes bulgares ont insisté sur le fait qu'il n'avait pas les moyens de s'informer réellement sur la survenance de violation, sauf si des irrégularités leur ont été signalées par les médias ou d'autres acteurs du domaine. Quelles que soient les raisons de cette attitude excessivement prudente, l'EEG estime

¹⁴ La Cour des Comptes a 500 employés, y compris le personnel des 28 antennes régionales et de certaines structures subrégionales.

qu'il est nécessaire de prendre des mesures pour rendre la Cour des Comptes bulgare plus efficace, en particulier du fait de la perception critique des problèmes de financement politique en Bulgarie. Les autorités bulgares ont indiqué après la visite qu'en février 2010, les résultats des contrôles effectués pour la première fois en ce qui concerne le financement des campagnes (pour les élections parlementaires et européennes de 2009) ont été publiés, montrant que la Cour des Comptes a initié 11 dossiers impliquant des irrégularités¹⁵ ; ceci est un pas dans la bonne direction qui devrait également inspirer les actions futures. En conséquence, l'EEG recommande **d'apporter un soutien supplémentaire à la Cour des comptes bulgare afin de lui permettre de remplir, de manière efficace, sa fonction de contrôle à l'égard du financement des partis et des campagnes électorales.**

115. L'Administration fiscale bulgare a été incluse en 2009 dans la LPP en tant qu'organe de supervision subsidiaire chargée de mener des inspections – dans son domaine de compétence – à l'égard des partis politiques qui bénéficient d'une aide publique mais qui n'ont pas présenté leurs états financiers à la Cour des Comptes bulgare. Il semble que le champ de cette intervention soit limité à des questions telles que le respect des dispositions applicables en matière de fiscalité et de contributions sociales. Cette Administration estime que la divulgation de violations dans le domaine du financement des partis politiques ne fait pas partie de ses missions, alors que selon l'EEG, ce serait là une façon de contribuer de manière significative au contrôle du financement des partis. L'EEG recommande donc **de prendre des mesures pour une coopération efficace entre l'administration fiscale et la Cour des Comptes bulgare dans le cadre de la Loi sur les partis politiques.**
116. Pour ce qui est de la supervision du financement des campagnes des partis politiques et autres participants, le système en place présente deux dysfonctionnements majeurs : a) les obligations existantes de rendre des comptes ne sont pas cohérentes et ne sont pas totalement claires ; b) la portée de l'obligation de la Cour des Comptes bulgare de contrôler les états financiers n'est pas toujours spécifiée. Conformément aux dispositions de l'article 37a de la LPP, les partis politiques sont tenus, dans le mois qui suit l'élection, de présenter des rapports financiers à la Cour des Comptes bulgare concernant les fonds mobilisés et dépensés dans la campagne électorale. À strictement parler, la seule obligation de la LPP à l'égard de la Cour des Comptes bulgare impose à cette dernière d'examiner les rapports annuels des partis politiques ; elle reste silencieuse sur la vérification des rapports présentés concernant les campagnes électorales, puisqu'elle se contente de préciser que ces derniers sont destinés à être publiés sur le site web de la Cour des Comptes. Pour ce qui est de la campagne des candidats aux législatives, la LEMP (article 113) contient davantage de dispositions spécifiques, puisque les partis politiques ainsi que les coalitions et les comités d'initiative doivent soumettre leurs rapports de campagne électorale dans les mêmes délais que ci-dessus, et que ces rapports doivent s'accompagner des relevés bancaires. Pour ce qui est des parlementaires européens, la LEMPE (article 79) contient en principe les mêmes dispositions que la LEMP ; toutefois, pour des raisons inconnues, les représentants de la Cour des Comptes bulgare estiment que la LEMP ne fait peser une obligation de rendre compte que sur les partis politiques. La LEMP et la LEMPE exigent que la Cour des Comptes bulgare procède à une vérification. Pour ce qui est du contrôle du financement des élections locales, la LEL prévoit que l'obligation de rendre compte concerne les mêmes catégories de participants aux campagnes que celles visées dans les LEMP et LEMPE, mais elle ne prévoit pas de vérification par la Cour des Comptes. En ce qui concerne le financement de campagne pour l'élection du Président du Vice-président, la LEPVP (article 19) prévoit qu'une simple déclaration est effectuée à la Cour des Comptes par les candidats eux-

¹⁵ Celles-ci concernent les partis qui ont déclaré moins des montants de ressources inférieurs à ceux des dépenses (6 affaires), des dons illégaux (2 affaires) et des dons non-enregistrés/non-divulgués (3 affaires).

mêmes qui ont participé aux élections ; la loi ne dit rien non plus sur le contrôle de ces déclarations. En outre, lorsque des dispositions prévoient un contrôle par la Cour des Comptes (LEMP et LEMPE), les lois font référence à *une vérification factuelle que le revenu déclaré correspond bien aux dépenses réellement encourues durant la campagne*, ce qui peut se comprendre de diverses manières (un simple contrôle de pure forme, ou une vérification approfondie des dépenses et des revenus, couvrant également les dépenses réellement encourues).

117. La Cour des Comptes bulgare a confirmé qu'il était nécessaire d'harmoniser les divers textes de loi et le fait qu'elle ne dispose pas assez d'outils et pouvoirs juridiques pour contrôler les déclarations de financement des campagnes tels que ceux dont elle dispose concernant les déclarations annuelles des parties au titre de la LPP. Dans le même temps, il n'y a pas, de manière générale, de supervision permanente de l'activité financière durant les campagnes électorales. De l'avis de l'EEG, il y a de la marge pour améliorer ces arrangements. Enfin, le fait que les diverses lois électorales (LEMP et LEMPE, LEL, LEPVP, pour ne citer qu'elles) citent la Commission électorale centrale ou les Commissions électorales régionales ou locales comme étant les entités responsables de l'identification des violations aux dispositions de ces mêmes lois et de la sanction de ces violations – y compris sous forme d'amende – a été abondamment commenté dans les discussions lors de la visite dans le pays ; ces discussions ont montré qu'il est impératif de compléter la LPP par des dispositions claires relatives à la supervision du financement des campagnes par la Cour des Comptes bulgare. L'EEG recommande donc **de prendre des mesures pour assurer une supervision adéquate et cohérente du financement des campagnes électorales des partis politiques, candidats et autres participants aux campagnes, sous la responsabilité et le leadership clairs de la Cour des Comptes bulgare.**
118. Enfin, la Cour des Comptes a semble-t-il diffusé divers formulaires à remplir pour rendre compte des finances des partis et des campagnes, ces formulaires s'accompagnant de documents explicatifs. Elle donne également, si on le lui demande, des conseils techniques aux partis et à leurs antennes locales. L'EEG se félicite de cette approche qui mériterait d'être maintenue et éventuellement ajustée à la lumière des besoins des partis et candidats après harmonisation de la législation.

Sanctions

119. Le système de sanction repose à bien des égards sur le concept de « parti », puisque les seules sanctions qui sont spécifiques aux violations dans le domaine du financement politique sont celles prévues au titre de la LPP ; elles s'appliquent uniquement aux partis politiques et les sanctions sont libellées en grande partie dans cet esprit. En particulier, la LPP ne dit rien quant aux possibles violations par des donateurs et membres de partis à titre individuel (à l'exception des dirigeants des partis qui feraient obstruction à un contrôle par la Cour des Comptes bulgare). L'EEG a été informée que, dans une certaine mesure, la situation actuelle est le résultat d'un changement d'approche opéré en 2009 puisque, jusque-là, la LPP prévoyait également des sanctions concernant les personnes physiques. À la suite de procédures entamées à l'encontre d'un petit nombre de dirigeants politiques (et qui avaient abouti à quelques condamnations, contre lesquelles un appel avait été interjeté) au motif que leur parti n'avait pas présenté ses rapports financiers, des modifications à la LPP ont été adoptées et, avec effet rétroactif du droit administratif (en vertu de la loi sur les violations administratives - article 3, paragraphe 2), les procédures qui avaient été entamées en dû être interrompues, et ceux qui avaient été condamnés ont vu leur responsabilité exonérée. L'EEG estime que l'éventail des infractions aurait besoin d'être complété par des dispositions traitant également les violations à titre individuel (y compris celles commises par des membres de partis ou responsables chargés des

comptes du parti) ; ceci pourrait également avoir un effet positif sur la qualité de la gestion et de la discipline financière au sein des partis. L'expérience d'autres pays a montré que l'inéligibilité – qui pourrait être l'une des sanctions imposables à un titulaire de fonction électorale ou à un candidat – peut-être un outil puissant y compris d'un point de vue préventif.

120. En outre, les sanctions actuellement prévues en vertu des dispositions de la LPP ne sont pas toujours suffisamment proportionnées et dissuasives. L'article 40 de cette loi précise qu'en cas de violation systématique des dispositions de la loi ou si, pendant 2 années de suite, les états financiers annuels n'ont pas été présentés à la Cour des Comptes bulgare, le parti peut être dissout par le tribunal de Sofia ; ce type de sanction est vraisemblablement trop sévère pour être réellement utile en pratique. C'est pourquoi la mesure la plus efficace demeure la suppression de la dotation publique, mais là encore, il s'agit d'une mesure sévère puisqu'au titre de l'article 36, paragraphe 1, le droit à la subvention est définitivement perdu jusqu'aux élections suivantes (et non en proportion de la gravité du délit ou temporairement jusqu'à ce que certains dysfonctionnements aient été résolus). Les partis qui ne reçoivent pas (encore) le soutien de l'État ne peuvent être sanctionnés que par la confiscation de dons illégaux, ou par une amende de 5 000 BGN à 10 000 BGN (de 2 500 à 5 000 EUR), pour ceux qui ne présentent pas les états financiers requis au titre de la loi. Les membres de partis jugés coupables d'obstruction sont passibles d'une amende de 1 000 à 2 000 BGN (500 à 1 000 EUR). Il est clair que le montant maximum des amendes reste modéré et que les violations d'un certain nombre de conditions spécifiquement posées par la LPP échappent à la sanction (par exemple le refus de publier le registre d'un parti ou de le rendre accessible au public, l'absence d'enregistrement ou l'enregistrement incorrect de dons ou de dépenses, sans même mentionner la tenue de caisses noires ou de doubles comptabilités). En outre, la confiscation de dons illégaux est un important élément de l'arsenal des sanctions, mais qui devrait demeurer une sanction complémentaire afin de préserver le caractère dissuasif des sanctions. Il a été indiqué à l'EEG que, dans certains cas, les dispositions du droit pénal pourraient s'appliquer (sur les falsifications de documents, la fraude fiscale etc.). Ceci est d'autant plus important que la Cour des Comptes bulgare doit normalement transmettre au bureau du procureur tous les cas de violation commis par les partis dans le cadre de la collecte de fonds et des dépenses, dans la gestion des biens alloués ou dans le reporting financier. A la lumière de ces diverses préoccupations, l'EEG recommande **i) de compléter l'arsenal existant de sanctions au titre de la Loi sur les partis politiques par des sanctions supplémentaires pouvant être imposées également à des personnes physiques, notamment aux personnes chargées des comptes des partis ; ii) de mettre en place un éventail plus large de sanctions dissuasives et proportionnées, qui permettrait d'appréhender le non-respect d'autres exigences importantes visées par la loi, par exemple l'acceptation d'un don illégal, l'identification incorrecte des donateurs, le non-enregistrement ou l'enregistrement inadéquat ou défaillant d'éléments de revenus et des dépenses.**
121. Du strict point de vue légal, les seules sanctions applicables en lien avec le financement des campagnes sont les sanctions générales figurant dans les principaux textes de lois électorales (LEMP, LEMPE, LEL, LEPVP) ; or elles ne traitent pas les spécificités liées aux obligations en matière de financement politique : les seules sanctions applicables en vertu de la LEMP en cas de violation de l'une ou l'autre de ces dispositions sont une amende pouvant aller de 500 à 5 000 BGN [250 à 2 500 EUR] ou, si le délit est commis volontairement par un agent public, une amende pouvant aller de 1 000 à 10 000 BGN [500 à 5 000 EUR] ; là encore, la portée des sanctions n'est pas toujours adéquate ; ainsi, le fait de ne pas respecter le plafond applicable aux dépenses n'est apparemment soumis à aucune autre sanction en dehors d'une amende qui peut rester comparativement modeste. En outre, des interlocuteurs de l'EEG ont souligné durant la visite dans le pays que, même si les sanctions s'appliquent littéralement à quiconque viole la loi,

ce type de formulation est trop large pour être efficace dans la pratique (par exemple pour être invoqué à l'encontre de maisons d'édition et de publicistes). Il a également été indiqué à l'EEG que les sanctions existantes ne sont pas efficaces. Par exemple, pour les élections locales de 2007, 70 % des comités d'initiative et candidats, et 40 % des coalitions, n'ont pas présenté des états financiers ; la plupart de ces violations, apparemment, n'ont pas été sanctionnées (un petit nombre d'affaires aurait pu être intenté à l'encontre de partis en vertu des dispositions de la LPP). Il s'agit là, si besoin était, de preuves supplémentaires du caractère inadéquat des dispositions sur en matière de supervision et de sanctions relatives au financement des campagnes électorales. Une fois encore, et étant donné les relations existantes entre le financement des campagnes électorales et celui des partis politiques, l'EEG souhaite souligner l'importance d'adopter une approche cohérente concernant ces deux domaines. En conséquence, l'EEG recommande **de mettre en place des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives – similaires à celles qui sont recommandées en ce qui concerne la loi sur les partis politiques – qui seraient applicables en cas de violation des dispositions régissant le financement des campagnes électorales.**

122. En vertu de la Constitution et du règlement intérieur du Parlement bulgares, les parlementaires, ainsi que le Président et le Vice-président de la République de Bulgarie jouissent de l'immunité et ne peuvent être poursuivis ; il semblerait que, dans leur cas, l'immunité soit absolue et ne puisse être levée, ce qui pourrait aboutir à l'impunité à l'occasion de violations liées à un financement politique. En outre, il existe également un système d'immunité au titre de la LEMP pour les candidats aux élections législatives (et leurs militants en campagne) et au titre de la LEMPE pour les candidats aux législatives européennes (et leur comité électoral). Les règles ne sont pas toujours cohérentes s'agissant des tiers qui jouissent d'immunité (les auxiliaires de campagne dans le premier cas, les membres du comité d'initiative dans l'autre) et pour ce qui est des circonstances dans lesquelles l'immunité de poursuite ne joue pas (par exemple, lorsque le délit constitue un crime grave et lorsque l'auteur du délit est appréhendé en flagrance). L'EEG se demande si, dans le contexte actuel, il est pleinement justifié de conserver l'immunité des candidats ainsi que de leurs auxiliaires de campagne ou des membres de leur comité électoral ; elle n'a pas dégagé de conclusions fermes dans ce domaine. Toutefois, le manque de cohérence apparent des règles pose problème et l'EEG encourage les autorités bulgares à garder ce point à l'esprit dans le contexte de l'harmonisation générale souhaitable des dispositions régissant le financement politique.
123. Durant les discussions qui se sont tenues lors de la visite dans le pays, il a également été relevé que les règles actuelles ne permettent probablement pas de traiter de manière satisfaisante la succession des partis, en particulier pour éviter qu'un parti donné échappe aux conséquences de ses actes par une dissolution volontaire et une reconstitution sous un nom différent. Les autorités bulgares pourraient souhaiter se pencher plus à fond sur cette autre question.
124. Enfin, l'EEG comprend que la prescription applicable en matière de délits administratifs telle qu'elle est prévue dans la LPP et les diverses lois électorales est régie par l'article 34, paragraphe 5 de la loi sur les violations administratives sanctions y afférentes ; en conséquence, il n'est pas possible d'entamer des poursuites s'il n'y a pas eu au préalable production, dans les 3 mois suivant la détection de l'auteur du délit, d'un procès verbal constatant la violation, ou si un délai d'un an s'est écoulé depuis la commission de l'infraction. Du point de vue de l'EEG, ces obligations sont trop strictes dans le contexte des finances politiques, si d'avant une violation venait à être identifiée plusieurs mois seulement après sa commission (et si l'on prend également en compte le fait qu'aucun mécanisme ne semble prévu pour la suspension de la prescription en relation avec l'article 34 de la loi susmentionnée). L'EEG recommande donc **d'étendre le délai de**

prescription applicable aux violations de la Loi sur les partis politiques de 2005 et des diverses lois relatives aux élections.

V. CONCLUSIONS

125. Avec la loi de 2005 sur les partis politiques et les diverses lois concernant entre autres les élections législatives, au Parlement européen, les élections locales et présidentielles, la Bulgarie est parvenue à mettre en place un ensemble de mesures essentielles pour la transparence et la supervision du financement des partis politiques et des campagnes électorales. Toutefois, ce cadre légal appelle une harmonisation globale et de nombreuses améliorations spécifiques afin d'assurer que les états financiers des partis et candidats reflètent, de façon adéquate et fidèle, l'origine des ressources et que ces états soient accessibles au public en temps utile. Des critères clairs sont également nécessaires afin d'éviter que les infrastructures publiques soient utilisées de manière abusive aux fins des activités des partis et des campagnes électorales. De plus, la manière dont la législation pertinente est rédigée et préparée, sous la responsabilité principale des partis politiques eux-mêmes, suggère que jusque là le droit a été instrumentalisé : par exemple, la loi sur les élections locales a été modifiée 24 fois depuis son adoption en 1995, souvent trop tardivement pour être pleinement applicable aux élections à venir et pour des raisons servant les intérêts des partis au pouvoir plutôt que l'intérêt général, comme il a été indiqué sur place. La Cour des Comptes bulgare, qui est responsable au premier chef du contrôle du financement des partis, nécessite plus de soutien afin d'exécuter ses fonctions de manière efficace ; ceci est un point crucial étant donné l'opinion répandue selon laquelle les états financiers des partis politiques et des participants aux campagnes ne reflètent généralement pas – et de loin – la réalité. L'éventail des sanctions concernant les irrégularités financières doit être complété avec des peines plus proportionnées et dissuasives. Ce n'est donc pas une surprise si les sanctions prévues dans la loi sur les partis politiques n'ont été utilisées jusqu'à récemment que pour traiter des manquements formels (présentation tardive ou non présentation d'états financiers, utilisation abusive de locaux) tandis qu'en même temps un transfert de la responsabilité des membres du parti aux partis eux-mêmes a affecté l'issue des procédures intentées en 2007 et en 2008. Dans l'ensemble, la situation en Bulgarie exige des améliorations rapides et significatives.
126. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la Bulgarie :
- i. **clarifier l'interdiction des manifestations destinées à collecter des fonds** (paragraphe 99) ;
 - ii. **i) réglementer le soutien des tierces parties reçu durant des campagnes électorales de telle manière que ce soutien figure dans la comptabilité de ceux qui en tirent avantage ; ii) examiner l'opportunité de réglementer de manière plus détaillée la transparence de l'activité financière et la transparence des coalitions** (paragraphe 101) ;
 - iii. **i) obliger les partis politiques et autres participants aux campagnes électorales à utiliser par principe le système bancaire pour récolter des dons et autres sources de revenus, ainsi que pour régler les dépenses ; ii) veiller à ce que, si un seuil est maintenu pour les dons de petits montants, il soit adapté au contexte économique de la Bulgarie ; iii) introduire le principe d'un compte de campagne unique pour le financement des campagnes électorales** (paragraphe 102) ;

- iv. **adopter un cadre légal étendu et cohérent pour le financement des campagnes électorales, qui préciserait clairement en particulier les diverses formes de ressources et dépenses autorisées, la manière précise de comptabiliser les recettes et dépenses, et les personnes responsables de la collecte des dons et de la tenue des états financiers (paragraphe 103) ;**
- v. **réglementer clairement et de manière cohérente l'interdiction des dons émanant de personnes morales dans le contexte du financement des partis et des campagnes électorales, conformément aux amendements déjà introduits dans la Loi sur les partis politiques, les Lois sur l'élection de parlementaires nationaux et européens, et la nouvelle pratique adoptée à cet égard par la Cour des comptes bulgare (paragraphe 104) ;**
- vi. **préciser clairement que l'ensemble des recettes et dépenses liées à une campagne électorale doivent être comptabilisés (paragraphe 105) ;**
- vii. **réglementer de façon cohérente la publication en temps opportun des rapports financiers relatifs aux campagnes électorales en général (paragraphe 107) ;**
- viii. **définir des critères clairs concernant l'utilisation des infrastructures publiques pour les activités des partis et des campagnes électorales (paragraphe 108) ;**
- ix. **mettre en place des règles sur la conservation des états et documents financiers pertinents qui s'appliqueraient également dans le contexte du financement des campagnes électorales (paragraphe 109) ;**
- x. **i) examiner l'éventuelle nécessité de relever les normes et la qualité de la certification d'audit des états financiers présentés dans le cadre du financement des partis politiques, et celle d'accroître la coordination avec la profession et ; ii) renforcer l'indépendance de l'audit externe des comptes des partis politiques (paragraphe 112) ;**
- xi. **apporter un soutien supplémentaire à la Cour des comptes bulgare afin de lui permettre de remplir, de manière efficace, sa fonction de contrôle à l'égard du financement des partis et des campagnes électorales (paragraphe 114) ;**
- xii. **prendre des mesures pour une coopération efficace entre l'administration fiscale et la Cour des Comptes bulgare dans le cadre de la Loi sur les partis politiques (paragraphe 115) ;**
- xiii. **prendre des mesures pour assurer une supervision adéquate et cohérente du financement des campagnes électorales des partis politiques, candidats et autres participants aux campagnes, sous la responsabilité et le leadership clairs de la Cour des Comptes bulgare (paragraphe 117) ;**
- xiv. **i) compléter l'arsenal existant de sanctions au titre de la Loi sur les partis politiques par des sanctions supplémentaires pouvant être imposées également à des personnes physiques, notamment aux personnes chargées des comptes des partis; ii) mettre en place un éventail plus large de sanctions dissuasives et proportionnées, qui permettrait d'appréhender le non-respect d'autres exigences importantes visées par la loi, par exemple l'acceptation d'un don illégal,**

l'identification incorrecte des donateurs, le non-enregistrement ou l'enregistrement inadéquat ou défaillant d'éléments de revenus et des dépenses (paragraphe 120) ;

xv. mettre en place des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives – similaires à celles qui sont recommandées en ce qui concerne la loi sur les partis politiques – qui seraient applicables en cas de violation des dispositions régissant le financement des campagnes électorales (paragraphe 121) ;

xvi. étendre le délai de prescription applicable aux violations de la Loi sur les partis politiques de 2005 et des diverses lois relatives aux élections (paragraphe 124).

127. Conformément à l'article 30.2 de son Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités bulgares à présenter un rapport sur la mise en œuvre des recommandations susmentionnées d'ici le 30 avril 2012.

128. Enfin, le GRECO invite les autorités de la Bulgarie à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.