

Adoption : 10 octobre 2014
Publication : 17 novembre 2014

Public
Greco RC-III (2014) 12F
Deuxième Rapport de Conformité

Troisième Cycle d'Évaluation

Deuxième Rapport de Conformité sur la Bulgarie

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

* * *

« Transparence du financement des partis politiques »

Adopté par le GRECO
lors de sa 65^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 6-10 octobre 2014)

I. INTRODUCTION

1. Ce Deuxième Rapport de Conformité évalue les mesures complémentaires prises par les autorités bulgares depuis l'adoption du Rapport de Conformité au regard des recommandations formulées par le GRECO dans son Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur la Bulgarie. Il convient de rappeler que le Troisième Cycle couvre deux thèmes distincts, à savoir :
 - **Thème I - Incriminations** : articles 1a et 1b, 2-12, 15-17, 19, paragraphe 1, de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), articles 1 à 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 – plus généralement – Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
2. Le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle a été adopté lors de la 48^e Réunion Plénière du GRECO (1^{er} octobre 2010) et rendu public le 10 novembre 2010, suite à l'autorisation de la Bulgarie (Greco Eval III Rep (2009) 7F, [Thème I](#) et [Thème II](#)). Le Rapport de Conformité correspondant a été adopté lors de la 57^e Réunion Plénière du GRECO (19 octobre 2012) et rendu public le 8 janvier 2013, suite à l'autorisation de la Bulgarie ([Greco RC-III \(2012\) 14F](#)).
3. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités bulgares ont soumis leur Deuxième Rapport de Situation contenant des informations supplémentaires sur les actions entreprises pour se conformer aux recommandations jugées non mises en œuvre ou partiellement mises en œuvre dans le Rapport de Conformité. Ce rapport a été reçu le 9 mai 2014 et a servi de base au présent Deuxième Rapport de Conformité.
4. Le GRECO a chargé l'Ukraine et la Suède de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les rapporteurs chargés de rédiger le Deuxième Rapport de Conformité étaient Mme Olena TYSHCHENKO, au nom de l'Ukraine, et M. Walo von GREYERZ, au nom de la Suède. Le Secrétariat du GRECO les a assistés dans la préparation du Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

Thème I : Incriminations

5. Il est rappelé que, dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO avait adressé quatre recommandations à la Bulgarie en relation avec le Thème I. Dans le Rapport de Conformité ultérieur, le GRECO avait conclu que la recommandation ii avait été mise en œuvre de manière satisfaisante, que la recommandation iii avait été partiellement mise en œuvre et que les recommandations i et iv n'avaient pas été mises en œuvre. La conformité avec les recommandations i, iii et iv est examinée ci-après.

Recommandation i.

6. *Le GRECO avait recommandé de s'assurer que les infractions de corruption active dans le secteur public, de même que celle de trafic d'influence, sont définies de façon à couvrir sans*

équivoque les cas dans lesquels l'avantage n'est pas destiné à l'agent public lui-même mais à un tiers.

7. Le GRECO rappelle que, jusqu'à maintenant, la notion de tiers bénéficiaire était explicitement couverte par les dispositions du Code pénal (CP) traitant de la corruption passive dans le secteur public, et de la corruption active et passive dans le secteur privé. Par contre, les dispositions incriminant la corruption active dans le secteur public et le trafic d'influence actif et passif n'étaient pas liées à la disposition traitant spécifiquement des tiers bénéficiaires. Le GRECO rappelle également que la jurisprudence relative aux tiers bénéficiaires mentionnée par les autorités à la fois au moment du Rapport d'Évaluation et du Premier Rapport de Conformité datait de 1969-1976 et que sa pertinence n'était donc pas tout à fait claire dans le contexte actuel. En outre, pendant les discussions avec les praticiens sur place, des points de vue divergents s'étaient exprimés sur le fait de savoir si l'élément relatif aux tiers bénéficiaires figurait dans toutes les infractions de corruption. En l'absence de l'adoption de mesures pertinentes à ce sujet, le GRECO concluait dans le Premier Rapport de Conformité que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre.
8. Les autorités bulgares indiquent maintenant que, le 19 décembre 2013, le gouvernement bulgare a soumis à l'Assemblée nationale un projet d'amendements au Code pénal (CP) prévoyant l'incrimination explicite de la corruption passive et active et du trafic d'influence lorsque l'avantage est destiné à un tiers (recommandation i) et l'incrimination de la corruption des arbitres étrangers (recommandation iii, voir plus bas). Une première lecture du projet par l'Assemblée nationale a eu lieu le 30 janvier 2014. Les amendements ont été approuvés par le comité législatif du parlement puis soumis le 27 juin 2014 à la plénière pour une deuxième lecture et adoption finale. Toutefois, le gouvernement a été destitué le 24 juillet 2014 et le 6 août l'Assemblée nationale s'est vue dissoute et des élections anticipées sont prévues pour le 5 octobre de cette année. De ce fait, les amendements ci-dessus n'ont pu être adoptés.
9. En ce qui concerne la recommandation i, le projet d'amendements au CP examiné en première lecture par le parlement le 30 janvier 2014 avait prévu l'introduction d'un nouvel article 304c dans le chapitre intitulé « Corruption ». Il prévoyait que les sanctions applicables aux infractions visées dans ce chapitre (corruption passive et active et trafic d'influence) s'appliquent aussi lorsque l'avantage est promis, offert ou donné à une autre personne avec le consentement du corrompu national ou étranger (dans le cas de la corruption) ou du trafiquant d'influence (dans le cas de cette infraction). D'autre part, l'article 303 du CP (traitant des sanctions applicables à la corruption passive dans le secteur public dans les cas où l'avantage est destiné à un tiers) devait être supprimé. Par conséquent, une disposition unique et spécifique sur les tiers bénéficiaires aurait couvert expressément et de façon cohérente la corruption active et passive dans le secteur public, ainsi que le trafic d'influence actif et passif.
10. Le GRECO prend note des amendements au Code pénal (CP) signalés ci-dessus, qui ont été adoptés par le gouvernement et discutés au parlement. Ils auraient apparemment remédié aux incertitudes relevées dans le Rapport d'Évaluation, s'ils avaient été adoptés avant la dissolution du parlement. S'ils devaient être retenus dans leur libellé actuel, en vertu de la pratique en vigueur à ce jour ils nécessiteraient à nouveau l'approbation préalable du gouvernement avant leur introduction et adoption subséquente par le parlement dans sa nouvelle composition à venir. Le GRECO relève avec satisfaction qu'une volonté politique claire a soutenu jusqu'à présent les amendements nécessaires relatifs à la question des tiers bénéficiaires et il espère que la Bulgarie sera en mesure de mener le processus à terme. Vu les circonstances que c'est seulement en

raison de facteurs politiques et institutionnels généraux que ce processus n'a pu être bouclé à ce jour, le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii.

11. *Le GRECO avait recommandé de préciser clairement que la corruption d'un arbitre étranger constitue une infraction pénale, même si l'intéressé exerce ses fonctions sous l'empire du droit national sur l'arbitrage de tout autre État.*
12. Le GRECO rappelle que, dans le précédent Rapport de Conformité d'octobre 2012, cette recommandation était considérée comme partiellement mise en œuvre, car des amendements préparés par un groupe de travail créé par le ministère de la Justice faisaient encore l'objet de consultations publiques. Il était proposé d'inclure dans le Code pénal (CP) une définition d'« agent public étranger » couvrant explicitement les arbitres étrangers (c'est-à-dire les personnes exerçant de telles fonctions sous le régime du droit d'un autre Etat sur l'arbitrage).
13. Les autorités bulgares indiquent maintenant que le projet d'amendements au CP mentionné au paragraphe 8 prévoyait aussi l'incrimination de la corruption des arbitres étrangers. Comme annoncé précédemment, il était prévu d'inclure un nouvel alinéa d) au paragraphe 15 de l'article 93 du CP aux termes duquel l'expression « agent public étranger » aurait englobé toute personne exerçant les « fonctions d'arbitre conformément à la législation nationale d'un autre État ». La définition d'agent public étranger aurait ainsi été étendue conformément au Protocole additionnel à la Convention pénale. Comme précisé au paragraphe 8, la dissolution du parlement n'a pas permis de concrétiser le projet d'amendements du CP.
14. Le GRECO prend note de ce qui précède. Il apparaît que si le projet d'amendements au CP avait été adopté avant la dissolution du parlement – y compris avec la nouvelle définition élargie d'« agent public étranger » – les objectifs de cette recommandation auraient été atteints. Comme cela a été indiqué à la recommandation précédente, le processus d'amendement n'a pu être mené à terme pour des raisons autres qu'un manque de volonté politique de procéder aux amendements nécessaires. Le GRECO accepte de ce fait de maintenir sa conclusion antérieure quant à cette recommandation et il espère que les prochains gouvernement et parlement reprendront rapidement le processus d'amendement.
15. Le GRECO conclut que la recommandation iii demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

16. *Le GRECO avait recommandé d'analyser et réviser en conséquence l'exemption automatique, totale et obligatoire de sanctions accordée aux auteurs de corruption active dans le secteur public lorsqu'ils manifestent un repentir réel (article 306 du Code pénal).*
17. Le GRECO rappelle que le Premier Rapport de Conformité avait considéré cette recommandation comme non mise en œuvre en raison de l'absence de mesures concrètes de suivi¹.

¹ Le Rapport de Conformité indiquait au paragraphe 20 : « La question du « repentir réel » a été examinée dans une certaine mesure dans le cadre de la Décision d'interprétation de la Haute-Cour de Cassation. Toutefois, seuls certains aspects spécifiques de la confiscation du pot-de-vin ont été traités dans cette Décision d'interprétation. Le GRECO note également que les autorités bulgares envisagent d'amender le Code pénal afin de donner effet à cette recommandation. Le GRECO rappelle que, dans le Rapport d'Évaluation (paragraphe 74), il avait exprimé son inquiétude sur le fait que la disposition de

18. Les autorités bulgares ne font état d'aucun développement nouveau aux fins du présent rapport. Il semblerait que, depuis l'adoption du Premier Rapport de Conformité, aucune mesure nouvelle n'ait été prise par la Bulgarie en réponse à cette recommandation.
19. Le GRECO conclut par conséquent que la recommandation iv n'a toujours pas été mise en œuvre.

Thème II : Transparence du financement des partis politiques

20. Dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO avait adressé seize recommandations à la Bulgarie en relation avec le Thème II. Le Rapport de Conformité concluait que les recommandations i, v, vi, vii, ix, xi, xii et xiii avaient été mises en œuvre de manière satisfaisante et que les recommandations ii et iii avaient été traitées de manière satisfaisante. Les recommandations iv et xv avaient été partiellement mises en œuvre et les recommandations viii, x, xiv et xvi n'avaient pas été mises en œuvre. La conformité avec les recommandations iv, viii, x, xiv, xv et xvi est examinée ci-après.
21. Le GRECO rappelle que, suite à l'adoption du Rapport d'Évaluation, une nouvelle législation sur la transparence du financement des partis politiques a été adoptée en Bulgarie. Le 19 janvier 2011, l'Assemblée nationale a approuvé un nouveau Code électoral, qui refondait en les systématisant plusieurs lois et règlements antérieurs se rapportant aux diverses élections (représentants nationaux, président et vice-président de la République, membres du parlement européen, conseillers municipaux et maires des communes et municipalités). D'autre part, la loi de 2005 sur les partis politiques a été harmonisée avec le nouveau Code électoral. Ces divers changements sont entrés en vigueur le 31 janvier 2011.
22. Les autorités bulgares indiquent maintenant que, le 4 mars 2014, un nouveau Code électoral, qui supprime le Code susmentionné de 2011, a été adopté par l'Assemblée nationale. Ce nouveau Code électoral (publié au Journal Officiel n° 19 de 2014) est entré en vigueur le 5 mars 2014. Il prend en compte les recommandations du GRECO en matière de transparence du financement des campagnes électorales, qui avait été considérées comme non mises en œuvre ou partiellement mises en œuvre (recommandations iv., viii., xiv. et xv.). En outre, des amendements à la loi sur les infractions et sanctions administratives ont été adoptés en février 2013 afin d'étendre le délai de prescription applicable aux infractions couvertes par la loi sur les partis politiques et le Code électoral à deux ans après la commission de l'infraction (recommandation xvi.).
23. Elles soulignent également que les dispositions pertinentes du Code électoral de 2011 portant sur des questions abordées dans les recommandations qui avaient été considérées comme mises en œuvre de manière satisfaisante dans le Rapport de Conformité ont été transposées telles quelles dans le nouveau CE de mars 2014². Des extraits pertinents de la législation traduits en anglais ont été communiqués aux rapporteurs et au Secrétariat.

« repentir réel » représentait une exemption automatique et totale de sanction et que le bien-fondé de l'application de cette disposition ne pouvait donner lieu à un examen judiciaire. Le GRECO regrette qu'aucune mesure concrète n'ait été prise à ce jour pour examiner en profondeur cette question, comme le suggérait la recommandation, afin d'assurer une issue positive au processus de révision ».

² Recommandation i. : art. 168, par 1(1), du CE.

Recommandations ii. et iii. : art. 133, par. 3(7) ; art. 127, par. 2, et art. 144, par. 7 ; art. 140, par. 3(7), et art. 148, par. 5(6) ; art. 151, par. 5, et art. 153, par. 4 (1) et (6) ; art. 117, par. 1, et art. 119 ; art. 163 ; art. 165 et 169 ; et art. 170 du CE.

Recommandation v. : art. 168, par. 1(2), du CE.

Recommandation iv.

24. *Le GRECO avait recommandé 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.*
25. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre. Tout en reconnaissant les progrès accomplis dans le Code électoral (CE) de 2011, en particulier la très forte amélioration de la cohérence du cadre légal régissant le financement des campagnes électorales en Bulgarie, le GRECO avait jugé que les dispositions relatives aux personnes responsables de la gestion financière n'étaient pas claires. Le GRECO notait qu'aux termes de l'article 30 (1) de la LPP, chaque parti politique devait nommer une ou plusieurs personnes spécifiquement responsables des recettes, des dépenses et de la tenue des comptes du parti, et l'on pouvait supposer que ces mêmes personnes seraient aussi responsables des comptes de campagne du parti. Cependant, le CE ne spécifiait pas clairement si cette règle s'appliquait aux comités d'initiative et coalitions de partis.
26. Les autorités bulgares indiquent maintenant que, dans le nouveau Code électoral (CE) de mars 2014, des dispositions spécifiques ont été introduites au sujet des personnes responsables des aspects financiers des campagnes électorales. En vertu de l'article 164, par 1, du CE, chaque parti politique et comité d'initiative est tenu de désigner une ou plusieurs personnes responsables des recettes, des dépenses et de la tenue des comptes relatifs à la campagne électorale (responsable financier). De plus, chaque coalition de partis est tenue de confier à l'un des partis membres de la coalition la responsabilité des recettes, des dépenses et de la tenue des comptes de campagne, et de désigner une ou plusieurs personnes responsables des recettes, des dépenses et de la tenue des comptes de campagne (article 164, par. 2, du CE). Les noms et fonctions des personnes susmentionnées doivent être communiqués au moment de l'enregistrement du parti pour les élections auprès de la commission électorale compétente. Ces informations sont ensuite transmises à la Cour des comptes (article 163 CE). En ce qui concerne les dons, les coalitions de partis et les comités d'initiative ne peuvent accepter pour le financement d'une campagne que les dons individuels versés au responsable financier (article 162, par. 2(3) et 3(3), du CE). Le nouveau CE introduit également l'obligation de publier sur le Registre public unique le nom du parti politique ayant été désigné au sein d'une coalition pour assumer la responsabilité des recettes, des dépenses et de la tenue des comptes de la campagne électorale, ainsi que les noms des responsables financiers (article 171, par. 2 (3) et (4) du CE). Les autorités confirment que ces personnes sont responsables de la centralisation de toutes les dépenses et recettes de la campagne, ce qui comprend notamment les paiements à faire à partir du compte bancaire désigné.
27. Le GRECO prend note de ce qui précède et considère que les préoccupations en suspens ont été prises en compte de manière constructive.
28. GRECO conclut que la recommandation iv a, à présent, été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation vi. : art. 172, par. 1 et 3, du CE.

Recommandations vii. et ix. : art. 171 et 172 du CE.

Recommandation xiii. : art. 171, 172 et 497 du CE.

Recommandation viii.

29. *Le GRECO avait recommandé de définir des critères clairs concernant l'utilisation des infrastructures publiques pour les activités des partis et des campagnes électorales.*
30. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre. La Bulgarie s'était contentée d'indiquer que « l'Assemblée nationale a instauré une pratique permanente impliquant l'adoption d'une décision visant à interdire l'utilisation des infrastructures publiques, y compris les véhicules de fonction, durant une campagne électorale ». Le GRECO avait conclu que l'effet de cette mesure, déjà en place au moment de l'évaluation, demeurerait limité et ne répondait pas aux différentes préoccupations exprimées dans le Rapport d'Évaluation.
31. Les autorités bulgares indiquent maintenant qu'une disposition a été introduite à l'article 168, par. 3, du CE qui interdit explicitement « l'utilisation gratuite » de toute ressource de l'administration publique en relation avec une campagne électorale. Selon la définition figurant à l'article 1(18) des dispositions complémentaires du CE, les « ressources de l'administration publique » incluent : les fonds budgétaires, les locaux, les véhicules à moteur, avions et autres moyens de transport, le matériel et les biens meubles ou immeubles appartenant à l'État ou à une municipalité, qui ont été mis à la disposition d'une administration publique, d'une autorité nationale ou locale ou d'une entreprise nationale ou municipale. L'article 474 du CE prévoit en outre une sanction administrative spéciale en cas de violation de l'interdiction susmentionnée, sous la forme d'une amende de 1 000 à 3 000 BGN (500 à 1 500 EUR). En cas de récidive, l'amende est d'un montant plus élevé, à savoir de 3 000 à 10 000 BGN (1 500 à 5 000 EUR).
32. Le GRECO prend note de ce qui précède. Il est clair que la Bulgarie a réalisé certains progrès. Néanmoins, pour le moment, les sauvegardes contre l'utilisation abusive de ressources publiques à des fins politiques ne sont que partiellement conformes à la présente recommandation. Elles ne sont pas d'une portée suffisante pour pouvoir s'appliquer clairement en dehors du contexte d'une campagne électorale : les hauts fonctionnaires disposant de pouvoirs suffisants au sein du secteur public ont toujours la possibilité d'utiliser des ressources et infrastructures publiques au bénéfice des activités de leur parti (avant ou après la période de campagne). Lorsque la Bulgarie introduira des sauvegardes de portée plus étendue, il serait souhaitable qu'elle veille à ce que les interdictions couvrent aussi clairement les ressources humaines généralement associées aux infrastructures publiques.
33. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation x.

34. *Le GRECO avait recommandé de : 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.*
35. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre. La Bulgarie avait indiqué seulement que la profession appliquait les normes internationales d'audit (ISA) depuis 10 ans et que ces normes donnaient les garanties requises d'indépendance des auditeurs (grâce aux mesures de prévention des conflits d'intérêt). Le GRECO avait rappelé les préoccupations exprimées dans le Rapport d'Évaluation (paragraphe 110-112), en particulier

au sujet de la marge de précision et de tolérance apparemment très élevée – de 50 à 70% – appliquée en pratique lors de l'examen des états financiers des partis politiques. Le rapport notait aussi qu'en dépit des allégations selon lesquelles le financement des partis politiques serait exposé en Bulgarie à des risques de blanchiment d'argent et malgré l'obligation faite aux auditeurs et aux partis politiques par la législation anti-blanchiment de déclarer les transactions suspectes à la cellule de renseignement financier, aucune déclaration de ce type n'avait encore été effectuée en pratique. Sans se prononcer sur l'efficacité du système LCB, qui est évaluée par d'autres organes, le GRECO souhaitait l'adoption de mesures concrètes pour réduire la marge de précision acceptable et renforcer l'indépendance des auditeurs (par exemple au moyen d'une rotation raisonnable ou en nommant un deuxième auditeur).

36. Les autorités bulgares ne font état d'aucun développement nouveau et il semble qu'aucune mesure n'ait été prise pour résoudre les problèmes à l'origine de cette recommandation.
37. Le GRECO regrette l'absence d'initiatives dans le domaine ci-dessus. Il rappelle que les règles de transparence du financement des partis politiques, y compris les meilleures, sont inutiles si elles demeurent sans efficacité. Il appelle instamment la Bulgarie à prendre des mesures déterminées pour mettre en œuvre cette recommandation et conclut que la recommandation x n'a toujours pas été mise en œuvre.

Recommandation xiv.

38. *Le GRECO avait recommandé de : 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 des revenus et des dépenses.*
39. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre, aucune mesure spécifique n'ayant été prise en vue de son application. Le GRECO avait aussi rappelé les sanctions prévues par la loi sur les partis politiques (LPP).
40. Les autorités bulgares indiquent maintenant que, depuis l'adoption du nouveau Code électoral (CE) en mars 2014, la LPP a également été amendée (article 43 et nouvel article 43a de la LPP), afin de compléter le système existant d'infractions administratives aux règles de financement des partis politiques par de nouvelles infractions administratives inscrites dans la loi. Certaines des sanctions peuvent être imposées au responsable financier et/ou à la personne chargée de la comptabilité et de la gestion financière des partis et/ou de leur représentation, comme le recommandait la première partie de la recommandation. Dans un but de clarté, les rapporteurs et le Secrétariat ont établi le tableau ci-dessous qui donne une vue synthétique des sanctions prévues actuellement par la LPP. Les autorités bulgares soulignent que les dispositions des articles 36 et 43 de la LPP qui sanctionnent la non-présentation des états financiers annuels doivent être entendus de manière large et permettent également de sanctionner leur présentation dans un format inadéquat ou la non-inclusion de la liste des donateurs par exemple.

Infraction	Sanction applicable
Non-soumission dans les délais impartis (31 mars) des états financiers annuels (comme requis par l'art. 26 de la loi sur la comptabilité), accompagnés d'une liste des donateurs, (art. 43 par.1 de la LPP)	Retrait des aides publiques jusqu'aux prochaines élections parlementaires (art. 36, par. 1) Si le parti reçoit des aides publiques, transmission du dossier aux autorités fiscales pour examen Amendement 2014 : (art. 43 de la LPP) : amende de 5 000 à 10 000 BGN (environ 2 500 à 5 000 EUR) en cas de non-soumission des états financiers
Non-établissement d'un registre public des donateurs ou le fait de ne pas y consigner les informations requises (art.43 par.2 LPP)	Spécifiquement, amende de 1 000 à 5 000 BGN (environ 500 à 2 500 EUR)
Violations systématiques de la LPP, non-soumission des états financiers deux années de suite, non-participation à une élection depuis plus de 5 ans, etc. (art. 40 de la LPP)	Le Tribunal de Sofia peut prononcer la dissolution sur la requête du procureur
Amendement 2014 : organisation / participation à une activité commerciale contraire à l'art. 22, acceptation d'un don d'un montant total supérieur à 10 000 BGL pendant une année civile (art. 23, par. 2), acceptation d'une aide de sources non autorisées (art. 24), utilisation de ressources à des fins autres que celles prévues à l'art. 29, par. 1.	Imposition d'une amende de 1 000 à 5 000 BGL (environ 500 à 2 500 EUR) à la personne physique chargée de la comptabilité et de la gestion financière, ou de la représentation du parti (nouvel art. 43a) (le montant de l'amende est double en cas de récidive)
Non-déclaration en temps voulu de comptes bancaires à la Cour des comptes (art. 28a)	Imposition d'une amende de 100 à 500 BGL (environ 50 à 250 EUR) à la/les personne(s) physique(s) susmentionnées (nouvel art. 43a) (le montant de l'amende est double en cas de récidive)
Non-désignation / communication de la personne chargée de la comptabilité et de la gestion financière (art. 30, par. 1 et 2)	Imposition d'une amende de 200 à 500 BGL (environ 100 à 250 EUR) au représentant du parti (nouvel art. 43a)

41. Le GRECO prend note des amendements de mars 2014 décrits ci-dessus. La Bulgarie a pris des mesures pour appliquer la première partie de la recommandation en réintroduisant dans la loi sur les partis politiques (LPP) des dispositions visant certaines violations commises par les agents du parti chargés de fonctions financières et/ou de représentation. Le GRECO se félicite de ces mesures, compte tenu des préoccupations exprimées au paragraphe 119 du Rapport d'Évaluation et du fait que toutes les sanctions visant des personnes physiques avaient été supprimées en 2009 (avec effet rétroactif) après que plusieurs dirigeants de partis aient fait l'objet d'une procédure en ce sens. Les nouvelles sanctions couvrent maintenant une série de normes sensibles de la LPP figurant aux articles 22, 23, paragraphe 2, 24 et 29, notamment l'acceptation d'apports dons au-delà des plafonds prescrits ou provenant de sources prohibées du financement des partis, y compris les dons anonymes. Leur effet dissuasif devrait normalement contribuer à assurer un niveau adéquat de discipline financière, de responsabilité et de contrôle interne au sein des structures des partis. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, certaines autres exigences importantes de la LPP sont maintenant assorties de sanctions. Néanmoins, des améliorations restent possibles : par exemple l'identification incorrecte des donateurs et le non-enregistrement ou l'enregistrement inadéquat ou incorrect d'éléments des revenus et des dépenses – qui sont explicitement mentionnés dans la recommandation – ne sont toujours pas couverts de manière adéquate. Les autorités font aussi référence à l'applicabilité de sanctions générales contenues dans la Loi sur la Comptabilité, la Loi portant Mesures contre le Blanchiment de Capitaux et la Loi sur les infractions et sanctions administratives (en ce qui concerne la confiscation)³, ainsi que les sanctions pénales relatives au

³ Les autorités expliquent qu'en cas de violation de l'article 477 du Code Electoral (acceptation d'apports d'un individu au-delà des plafonds prévus à l'article 167 CE), en plus de la sanction applicable au responsable financier les apports qui

« faux et usages de faux » (article 308 paragraphe 1) et celles prévues à l'article 313 du Code Pénal⁴ qui permettrait de réprimer divers manquements en matière d'enregistrement et de déclaration des recettes et dépenses. Le GRECO relève que cette information importante n'est pas évoquée dans le contexte de l'évaluation du Troisième Cycle de la Bulgarie. De plus, il serait au minimum souhaitable que la LLP fasse explicitement référence à l'applicabilité de ces autres dispositions générales – ce aux fins de la sécurité juridique (selon les autorités, les formulaires de déclaration produits par la Cour des Comptes font référence explicitement à l'article 313 du Code pénal). En outre, le GRECO est toujours d'avis que la gamme de sanctions ne répond pas aux exigences de la recommandation (sanctions « efficaces, proportionnées et dissuasives »). Selon lui, le niveau des amendes est, comme auparavant, globalement insuffisant et inadéquat pour sanctionner des violations financières et des activités illégales graves. A titre de comparaison, une amende d'un montant maximum de 10 000 BGL équivaut au montant maximum qu'un bénéficiaire est autorisé à accepter d'un donateur individuel au cours d'une seule année (aux termes de la LPP et du CE). Les organes de surveillance et les institutions judiciaires doivent normalement envisager la dissolution d'un parti en cas de « violations systématiques », comme le prévoit l'article 40 de la LPP, mais ils pourraient, en pratique, être réticents à appliquer une telle mesure, comme l'avait souligné le GRECO. De même, la perte des aides publiques (ou leur suspension ou l'obligation de les rembourser, par exemple) mériterait de pouvoir être appliquée dans un plus grand nombre de cas. En conclusion, il est clair que la Bulgarie doit poursuivre la mise en œuvre de la deuxième partie de cette recommandation.

42. Le GRECO conclut que la recommandation xiv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xv.

43. *Le GRECO avait recommandé 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.*
44. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre. Dans le Code électoral (CE) adopté en 2011 – qui remplaçait une série de lois électorales spécifiques –, la Bulgarie avait introduit une gamme de sanctions plus cohérentes, directement applicables en cas de violations des dispositions sur le financement des campagnes électorales. Cependant, le GRECO avait considéré que ces sanctions étaient insuffisamment efficaces, proportionnées et dissuasives. Il avait regretté en outre l'absence de dispositions permettant de sanctionner les personnes physiques membres d'un parti, d'une coalition de partis ou d'un comité d'initiative qui sont responsables de la comptabilité d'une campagne électorale (dans un but de cohérence avec la loi sur les partis politiques).
45. Les autorités bulgares indiquent maintenant que, dans le nouveau Code électoral de mars 2014, un certain nombre de dispositions ont été introduites visant à renforcer l'effet dissuasif des

dépassement des plafonds autorisés sont confisqués au titre de la disposition générale de l'article 21 de la Loi sur les infractions et sanctions administratives. Cette règle générale est d'application en relation avec toutes les infractions administratives, y compris celles prévues par la LPP et le CE. L'article 21 de la Loi en question est libellé ainsi : "Tous les avoirs et produits acquis par l'auteur des faits et résultant de l'infraction commise sont confisqués au profit de l'Etat quel que soit leur importance et leur montant."

⁴ L'article 313 paragraphe 1 prévoit qu'est passible d'une peine d'emprisonnement jusqu'à trois ans ou d'une amende de BGN 100 à 3 000 le fait pour quiconque d'user de mensonges ou de ne pas divulguer la vérité dans une déclaration écrite ou un message électronique soumis en vertu d'une loi, d'un Décret ou d'un Règlement du Conseil des Ministres, à une autorité étatique aux fins d'établissement de la vérité sur certains faits.

sanctions administratives prévues en cas de violation des règles de financement des campagnes électorales (articles 474 et 476 à 479 du CE). Comme pour la précédente recommandation, les rapporteurs et le Secrétariat ont préparé un tableau afin de donner une vue d'ensemble plus claire de l'évolution de la situation depuis le Premier Rapport de Conformité :

Code électoral de 2011 (situation décrite dans le Premier Rapport de Conformité)	Nouveau Code électoral de mars 2014
<p>En cas de violation des règles de financement des campagnes électorales figurant au chapitre 8, section VI, du CE, une amende de 5 000 à 10 000 BGN (environ 2 500 à 5 000 EUR) peut être imposée aux personnes représentant un parti politique ou un comité d'initiative, ou aux personnes représentant une coalition de partis.</p> <p>Une amende de 5 000 BGN (environ 2 500 EUR) peut être imposée aux candidats à un poste de conseiller municipal ou de maire en cas de violation des règles de financement des campagnes électorales. (...)</p>	<p>En cas de non-respect du plafonnement des dépenses électorales (art. 165 du CE), de l'interdiction de certaines sources de financement et des règles concernant l'utilisation « gratuite » de ressources administratives (art. 168 du CE), ainsi que de l'obligation de recourir à des virements bancaires pour les règlements correspondant à des recettes ou des dépenses d'un montant supérieur à 1 000 BGN (art. 170 du CE), une amende de 3 000 à 15 000 BGN (1 500 à 7 500 EUR) peut être imposée (art. 476 du CE).</p> <p>Note : aux termes de l'art. 474 du CE, le non-respect de l'article 168, par. 3, entraîne spécifiquement aussi l'application des (différentes) sanctions – amende jusqu'à 10 000 BGN (5 000 EUR) mentionnées plus haut au regard de la Recommandation vii – voir par. 29-32)</p> <p>En cas d'acceptation d'une aide privée d'une valeur supérieure au plafond prescrit de 10 000 BGN (art. 167, par. 1 et 2, du CE) ou d'acceptation de biens ou de services en violation des dispositions de l'art. 167, par. 3 ou 4, une amende de 2 000 à 10 000 BGN (1 000 à 5 000 EUR) peut être imposée (art. 477 du CE).</p> <p>Le non-respect de l'obligation de soumettre certaines informations au Registre public unique y compris concernant les dons (identité du donateur, objet forme et montant de l'apport) est passible d'une amende de 3 000 à 10 000 BGN (1 500 à 5 000 EUR) (art. 478 du CE).</p> <p>En cas de non-respect de l'obligation de soumettre une déclaration des recettes, des dépenses et du passif liés à une campagne électorale, une amende de 2 000 à 10 000 BGN (1 000 à 5 000 EUR) est prévue (art. 479 du CE).</p>
<p>En outre, toute personne enfreignant une disposition du Code électoral est passible d'une amende ou d'une sanction pécuniaire d'un montant de 200 BGN (environ 100 EUR) ou plus mais ne dépassant pas 2 000 BGN (environ 1 000 EUR).</p>	<p>Toute personne qui viole une disposition du CE dans les cas autres que ceux prévus par les articles 474 et 476 à 479 ci-dessus est passible d'une amende ou d'une sanction pécuniaire de 200 BGN (environ 100 EUR) à 2 000 BGN (environ 1 000 EUR) (art. 495 CE).</p>

46. Les autorités bulgares ont indiqué que, dans la plupart des cas, les sanctions sont applicables aux personnes physiques chargées de la gestion financière des partis politiques, des comités d'initiative et des coalitions de partis. Dans les cas de violation de l'obligation de soumettre des informations au Registre public unique et de soumettre les comptes d'une campagne électorale, la sanction administrative s'applique aux personnes physiques désignées pour représenter un parti politique, un comité d'initiative ou une coalition de partis. De même qu'avec le Code électoral de 2011, le procès-verbal des violations est établi par les auditeurs de la Cour des comptes et la sanction prononcée ensuite par le président de la Cour des comptes (art. 497 du CE).

47. Le GRECO prend note des changements introduits dans le nouveau Code électoral (CE) de mars 2014. Le nouveau CE de 2014 semble suivre une approche radicalement différente de celle du Code précédent de 2011 en matière de sanctions : des violations et dispositions spécifiques ont remplacé les dispositions « attrape-tout » antérieures, ce qui est susceptible de rendre ces sanctions plus effectives et dissuasives en pratique. De plus, le niveau des sanctions a été relevé dans certains cas, de l'équivalent de 5 000 à 7 500 EUR pour ce qui est des infractions tombant à présent sous le coup de l'article 476 CE. Le GRECO note aussi avec satisfaction que les responsables financiers soient à présent passibles de sanctions en relation avec certaines de leurs fonctions essentielles. La nouvelle approche exige en principe que le système de sanctions soit cohérent et s'applique à toutes les exigences principales. Les autorités bulgares font référence au champ d'application étendu et complémentaire de l'article 495 EC mais le montant maximum de la pénalité est l'équivalent de 1 000 EUR, ce qui paraît donc en deçà des attentes de la recommandation. Les autorités font aussi référence, comme à la précédente recommandation, à l'applicabilité du Code Pénal et d'autres dispositions générales en cas de manquement comptable grave ou de manipulation des chiffres. Dans l'ensemble, le GRECO est toutefois satisfait des avancées accomplies par la Bulgarie.

48. Le GRECO conclut que la recommandation xv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xvi.

49. *Le GRECO avait recommandé 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.*

50. Le GRECO rappelle que, en l'absence de toute mesure de suivi, cette recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre. En effet, il était apparu que la mise en place d'un délai de prescription spécifique pour les infractions visées par la loi sur les partis politiques et le Code électoral (distinct du délai de prescription général stipulé par la loi sur les infractions et sanctions administratives) n'avait pas même été examinée. Le GRECO avait souligné qu'avec le délai de prescription prévu par la loi sur les infractions et sanctions administratives, une procédure ne pourrait être engagée si le constat de violation était établi trois mois après l'identification de la personne responsable de l'infraction ou un an après sa commission. En outre, il ne semblait exister aucun mécanisme de suspension du délai de prescription. Le GRECO avait jugé ces règles trop strictes dans le contexte du financement politique, si d'aventure une violation venait à être identifiée plusieurs mois seulement après sa commission.

51. Les autorités bulgares indiquent maintenant que, avec les amendements à la loi sur les infractions et sanctions administratives (art. 34, par. 1, tel qu'amendé) adoptés en février 2013 (Journal Officiel n° 17 du 21 février 2013), le délai de prescription pour l'ouverture d'une procédure administrative en cas de violation du Code électoral et de la loi sur les partis politiques a été porté à deux ans à partir de la date où la violation a été commise.

52. Le GRECO se félicite du progrès très net décrit ci-dessus et conclut que la recommandation xvi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

III. CONCLUSIONS

53. **Au vu des conclusions du Rapport de Conformité du Troisième Cycle sur la Bulgarie et de ce qui précède, le GRECO conclut que la Bulgarie a maintenant mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante quatorze des vingt recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle.** Quatre autres recommandations demeurent partiellement mises en œuvre et deux n'ont toujours pas été mises en œuvre.
54. Plus spécifiquement, s'agissant du Thème I - Incriminations, la recommandation ii a été mise en œuvre de façon satisfaisante et les recommandations i et iii ont été partiellement mises en œuvre. La recommandation iv n'a toujours pas été mise en œuvre. S'agissant du Thème II - Transparence du financement des partis politiques, les recommandations i, ii, iii, iv, v, vi, vii, ix, xi, xii, xiii, xv et xvi ont maintenant été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante, les recommandations viii et xiv ont été partiellement mises en œuvre, et la recommandation x n'a toujours pas été mise en œuvre.
55. En ce qui concerne les incriminations, la Bulgarie a utilisé le temps supplémentaire écoulé depuis le Premier Rapport de Conformité pour préparer et soumettre au parlement de nouveaux amendements couvrant les tiers bénéficiaires d'avantages indus et la corruption d'arbitres étrangers soumis à une autre juridiction. Malheureusement, malgré leur mérite ces amendements n'ont pu être adoptés en raison de sa dissolution de l'Assemblée nationale le 6 août 2014, deux semaines après la destitution du Gouvernement. Le GRECO regrette aussi qu'aucune action significative n'ait été entreprise à ce jour pour réexaminer le mécanisme de « repentir réel » et le GRECO appelle instamment la Bulgarie à reprendre l'examen de cette question. Globalement, le GRECO constate qu'à ce stade, la Bulgarie est parvenue à mettre en œuvre pleinement ou partiellement en œuvre trois des quatre recommandations sur les incriminations.
56. En ce qui concerne la transparence du financement politique, la Bulgarie a mis à profit le délai supplémentaire pour mettre en œuvre de façon satisfaisante trois recommandations supplémentaires et accomplir certaines autres avancées. Les règles relatives aux responsables financiers que doivent désigner les partis politiques, les coalitions de partis et les comités d'initiative participant à une élection ont été rationalisées en mars 2014 à l'occasion de l'adoption d'un nouveau Code électoral (CE), qui a remplacé celui qui fut adopté en 2011. Le délai de prescription administratif pour l'ouverture d'une procédure en vue de sanctionner les violations visées par la loi sur les partis politiques (LPP) et le CE a été porté d'un à deux ans. Cela ouvre maintenant à la Cour des comptes la possibilité réelle d'effectuer un travail de surveillance, en particulier au regard des déclarations annuelles sur le financement des partis politiques. Avec le nouveau CE de mars 2014, le système de sanctions en relation avec le financement des campagnes électorales a été modifié de façon significative avec une série d'infractions spécifiques qui remplacent dorénavant les anciennes dispositions « attrape-tout ». Par ailleurs, des progrès partiels ont été accomplis aux fins de la prévention de l'utilisation abusive d'équipements publics pour des activités politiques, ainsi que dans le domaine des sanctions relatives au financement des partis politiques dans la LPP. La mise en œuvre complète des recommandations concernées exigerait cependant une plus grande cohérence des nouvelles règles et une approche plus ambitieuse dans ces domaines. Enfin, aucune mesure n'a été prise au sujet de la qualité et de l'indépendance de la certification d'audit des états financiers par des auditeurs du secteur privé, et la Bulgarie est appelée instamment à régler rapidement cette question, compte tenu des préoccupations exprimées dans le Rapport d'Évaluation.
57. Plus généralement, si l'on se reporte à la situation au moment de la visite d'évaluation d'octobre 2009, il ne fait guère de doutes que la Bulgarie a beaucoup fait pour améliorer le cadre réglementaire sur la transparence du financement des partis politiques, inciter les partis politiques à faire preuve d'une

plus grande autodiscipline en ce domaine et améliorer la surveillance exercée en premier lieu par la Cour des comptes. Le GRECO voudrait néanmoins souligner le fait que, pour que les nouvelles dispositions concernant la transparence du financement des partis politiques acquièrent progressivement de l'efficacité, un certain degré de stabilité et de sérénité sera nécessaire, et qu'il faut souhaiter que leur soient épargnés les remaniements que la législation et les institutions (leur gestion) subissent trop fréquemment⁵. En ce qui concerne le Code électoral de 2014, adopté trois ans exactement après le premier Code électoral de 2011, le GRECO se félicite des assurances fournies par la Bulgarie au paragraphe 23 selon lesquelles les dispositions du CE de 2011 correspondant aux recommandations mises en œuvre de manière satisfaisante dans le Premier Rapport de Conformité ont été transposées telles quelles dans le nouveau CE de 2014. D'autre part, le GRECO note que la législation adoptée en avril 2014 a entraîné – une nouvelle fois – une réorganisation de la Cour des comptes. Cette dernière a fait l'objet d'une réforme il y a seulement trois ans, à la suite des amendements adoptés en décembre 2010. Le GRECO avait considéré que ces amendements mettaient en œuvre de manière satisfaisante les recommandations qui appelaient à des améliorations dans le domaine du contrôle du financement politique (voir Premier Rapport de Conformité, en particulier les recommandations xi et xiii). La réforme d'avril de cette année a donné lieu à des allégations d'instrumentalisation politique pendant une année importante d'un point de vue électoral et du point de vue de la surveillance financière des institutions politiques⁶. Les amendements ont maintenant mis en place une structure et une direction complètement nouvelles de la Cour des comptes – en remplaçant le président actuel et ses adjoints – et auraient annulé certaines modifications de sa structure de gestion (introduites par la précédente coalition au pouvoir). On a allégué qu'avec les nouvelles dispositions, les dirigeants de la Cour des comptes seront plus exposés à des pressions de la part des partis politiques⁷ mais le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle (par. 114) a porté un jugement positif sur l'indépendance opérationnelle de la Cour des comptes jusqu'ici : « *la Cour des comptes donne des garanties satisfaisantes d'indépendance et a la réputation d'être à distance raisonnable des partis et du parlement* ». Le GRECO invite, par conséquent, la Bulgarie à veiller à ce que les craintes exprimées au sujet de la réforme et de l'indépendance opérationnelle de la Cour des comptes ne se concrétisent pas. Il appelle aussi instamment la Bulgarie à mettre en œuvre pleinement les recommandations en suspens du Thème II.

58. En conclusion, au vu du fait que trois (sur quatre) des recommandations concernant les incriminations n'ont pas encore été mises en œuvre, le GRECO, conformément à l'article 31, paragraphe 9, du Règlement intérieur, invite le chef de la délégation bulgare à soumettre des informations supplémentaires sur la mise en œuvre des recommandations, à savoir les recommandations i, iii et iv sur le Thème I - Incriminations, et les recommandations viii, x et xiv sur le Thème II - Transparence du financement des partis politiques, au plus tard avant le 31 juillet 2015.
59. Enfin, le GRECO invite les autorités bulgares à autoriser, dès que possible, la publication du présent rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.

⁵ Le GRECO avait noté une certaine instrumentalisation politique dans la conclusion du Rapport d'Évaluation : « *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* ».

⁶ 2014 est une année d'élections européennes, d'élections locales et d'élections générales anticipées. En janvier 2014, la Cour des comptes a annoncé son intention de réaliser pendant l'année un audit du parlement et d'un grand nombre d'administrations publiques ; elle a également signalé certaines lacunes de la législation sur le financement des partis politiques ; voir <http://www.balkaneu.com/bulgarias-audit-office-check-parliament-state-agencies/> et <http://www.novinite.com/articles/157119/Bulgaria's+Audit+Office+Proposes+Changes+in+Political+Parties+Law>.

⁷ Voir par exemple <http://sofiaglobe.com/2014/04/30/bulgarian-parliament-elects-new-audit-office-chief/> et <http://www.novinite.com/articles/161216/Bulgarian+MPs+Hastily+Approve+National+Audit+Office+Members>.