

Adoption: 4 décembre 2015
Publication: 1^{er} février 2016

Public
Greco RC-III (2015) 10F

Troisième Cycle d'Évaluation

Addendum au 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 70^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 30 novembre – 4 décembre 2015)

I. INTRODUCTION

1. Le présent Addendum au Deuxième Rapport de Conformité évalue les mesures complémentaires prises par les autorités bulgares depuis l'adoption des Premier et Deuxième Rapports de Conformité pour donner suite aux recommandations formulées par le GRECO dans son Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle sur la Bulgarie. Il convient de rappeler que le Troisième Cycle d'Evaluation porte sur 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 n° 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 n° 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
2. Le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle a été adopté par le GRECO le 1^{er} octobre 2010 lors de sa 48^e réunion plénière et rendu public le 10 novembre 2010, après autorisation de la Bulgarie (Greco Eval III Rep (2009) 7F, [Thème I](#) et [Thème II](#)). Le Rapport de Conformité y afférent a été adopté le 19 octobre 2012 à l'occasion de la 57^e réunion plénière du GRECO et rendu public le 8 janvier 2013, après autorisation de la Bulgarie ([Greco RC-III \(2012\) 14F](#)). Le Deuxième Rapport de Conformité ([Greco RC-III \(2014\) 12F](#)) a été adopté le 10 octobre 2014 lors de la 65^e réunion plénière du GRECO et rendu public le 17 novembre 2014, après autorisation des autorités bulgares.
3. Conformément à l'article 31 révisé, paragraphe 9, de son Règlement intérieur, le Deuxième Rapport de Conformité du GRECO invitait le Chef de la Délégation bulgare à lui communiquer des informations complémentaires sur les mesures prises pour mettre en œuvre les six recommandations qui avaient été jugées partiellement mises en œuvre ou non mises en œuvre. Ces informations ont été fournies le 23 juillet 2015 et ont servi de base à l'élaboration du présent Addendum au Deuxième Rapport de Conformité.
4. Le GRECO a chargé l'Ukraine et la Suède de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont ainsi été désignés M. Oleksiy SVIATUN, au titre de l'Ukraine, et M. Walo von GREYERZ, au titre de la Suède. Les rapporteurs ont été assistés par le Secrétariat pour la rédaction du présent Addendum.

II. ANALYSE

Thème I : Incriminations

5. Il convient de rappeler que, dans son Rapport d'Evaluation, le GRECO avait adressé 4 recommandations à la Bulgarie au titre du Thème I. Le Deuxième Rapport de Conformité avait conclu que la recommandation ii avait été mise en œuvre de façon satisfaisante, que les recommandations i et iii avaient été partiellement mises en œuvre et que la recommandation iv n'avait toujours pas été mise en œuvre. Les recommandations qui n'ont pas été suivies d'effet sont examinées ci-après.

Recommandations i et iii.

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. (recommandation i)*
- *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. (recommandation iii)*

7. Le GRECO rappelle que, selon le Deuxième Rapport de Conformité, le Gouvernement bulgare a soumis le 19 décembre 2013 à l'Assemblée nationale un projet de loi portant modification du Code pénal, qui prévoyait expressément l'incrimination de la corruption à la fois passive et active, du trafic d'influence lorsque l'avantage retiré est destiné à un tiers (recommandation i), ainsi que l'incrimination de la corruption des arbitres étrangers (recommandation iii). Le texte avait été examiné en première lecture par l'Assemblée nationale le 30 janvier 2014. Ces amendements avaient été approuvés par la commission des lois du Parlement puis soumis le 27 juin 2014 à la plénière en deuxième lecture en vue de leur adoption définitive. Cependant, en raison de la démission du Gouvernement le 24 juillet 2014 et de la dissolution de l'Assemblée nationale le 6 août 2014, suivie par des élections anticipées le 5 octobre 2014, les projets d'amendements précités n'avaient pas pu être adoptés.

8. Selon le Deuxième Rapport de Conformité, ces projets d'amendements auraient apparemment permis de satisfaire aux objectifs des recommandations i et iii, s'ils avaient été adoptés avant la dissolution du Parlement. Conformément à la pratique parlementaire en vigueur, si ces amendements devaient être maintenus dans leur libellé actuel, ils devraient à nouveau obtenir l'aval politique du futur Gouvernement avant d'être présentés et adoptés par l'Assemblée nouvellement élue. Dans la mesure où ce processus législatif n'avait pu être mené à son terme uniquement pour des raisons politiques et institutionnelles d'ordre général, le GRECO avait conclu que les recommandations i et iii avaient été partiellement mises en œuvre.

9. Les autorités déclarent à présent que, le 9 décembre 2014, le Gouvernement bulgare a une nouvelle fois soumis à l'Assemblée nationale un projet d'amendements au Code pénal qui, comme le précédent texte, prévoyait expressément l'incrimination de la corruption à la fois passive et active, du trafic d'influence lorsque l'avantage retiré est destiné à un tiers (recommandation i) et l'incrimination de la corruption des arbitres étrangers (recommandation iii). Le 25 juin 2015, l'Assemblée nationale a examiné le texte en première lecture et les amendements ont enfin été adoptés le 17 septembre 2015. La loi amendement le Code pénal a été publiée dans le Journal officiel le 26 septembre 2015 (édition supplémentaire N74) et est entrée en vigueur le 30 septembre 2015.

10. Pour ce qui est de la recommandation i, les amendements au Code pénal introduisent un nouvel article 304c dans le chapitre intitulé « corruption ». Il précise que les sanctions applicables aux infractions relevant de ce chapitre (corruption passive et active et trafic d'influence) s'appliquent également lorsque l'avantage est promis, offert ou donné à une autre personne avec le consentement du corrompu (en cas de corruption) ou du trafiquant d'influence (en cas de trafic d'influence), qu'il soit ressortissant national ou étranger. En parallèle, l'article 303 du Code pénal,

qui porte sur les sanctions applicables en matière de corruption passive dans le secteur public lorsque l'avantage retiré est destiné à un tiers, a été abrogé. Ainsi, une seule disposition spécifique aux tiers bénéficiaires vise, systématiquement et expressément, la corruption active et passive dans le secteur public, ainsi que le trafic d'influence actif et passif.

11. En ce qui concerne la recommandation iii, les amendements ajoutent un nouvel alinéa d) au paragraphe 15 de l'article 93 du Code pénal, selon lequel l'expression « agent public étranger » englobe également toute personne exerçant des « fonctions d'arbitre conformément à la législation nationale d'un autre Etat ». La définition d'agent public étranger a ainsi été étendue conformément au Protocole additionnel à la Convention pénale.
12. Le GRECO reconnaît qu'à la suite des changements politiques qu'a connu le pays, à savoir la constitution d'un nouveau gouvernement et d'un nouveau parlement, une nouvelle initiative législative a été prise et que les amendements au Code pénal, identiques à ceux que contenait le précédent projet de loi examiné et évalué dans le Deuxième Rapport de Conformité, ont été adoptés. Le GRECO observe que les amendements incluent expressément la notion de tiers bénéficiaires dans les dispositions applicables à la corruption active et passive dans le secteur public et au trafic d'influence actif et passif, conformément aux exigences formulées dans la recommandation i, et qu'ils étendent clairement la définition d'un « agent public étranger » de manière à y englober également les personnes exerçant des « fonctions d'arbitre conformément à la législation nationale d'un autre Etat », comme l'exige la recommandation iii.
13. Le GRECO conclut que les recommandations i et iii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iv.

14. *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).*
15. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu dans ses Premier et Deuxième Rapports de Conformité que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre en raison de l'absence de mesures concrètes de suivi¹.
16. Les autorités bulgares ne font état d'aucune avancée nouvelle aux fins du présent rapport. Il semblerait que depuis l'adoption du Deuxième Rapport de Conformité aucune nouvelle mesure visant à mettre en œuvre cette recommandation n'ait été prise.
17. Le GRECO regrette profondément l'absence de toute nouvelle avancée sur ce point et conclut que la recommandation iv n'a toujours pas été mise en œuvre.

¹ Le paragraphe 20 du Premier Rapport de Conformité précisait que : « 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 « 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 ».

Thème II : Transparence du financement des partis politiques

18. Le GRECO rappelle que dans son Rapport d'Évaluation il avait adressé 16 recommandations à la Bulgarie au titre du Thème II. Le Deuxième Rapport de Conformité avait conclu que les recommandations i, ii, iii, iv, v, vi, vii, ix, xi, xii, xiii, xv et xvi avaient été mises en œuvre de façon ou traitées de manière satisfaisante, que les recommandations viii et xiv avaient été partiellement mises en œuvre et que la recommandation x n'avait toujours pas été mise en œuvre. Les recommandations en souffrance sont examinées ci-après.

Recommandation viii.

19. *Le GRECO avait recommandé de définir des critères clairs concernant l'utilisation des infrastructures publiques pour les activités des partis et des campagnes électorales.*
20. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été qualifiée de partiellement mise en œuvre dans le Deuxième Rapport de Conformité. Le GRECO avait constaté que la Bulgarie avait clairement réalisé un certain nombre d'avancées dans la mesure où, d'une part, elle avait mis en place à l'article 168, alinéa 3, du Code électoral, une interdiction expresse « d'utilisation gratuite » de toute ressource de l'administration publique à des fins de campagne électorale et, d'autre part, elle prévoyait à l'article 474 du Code électoral qu'une sanction administrative spéciale soit infligée, sous forme d'amende, pour toute violation de l'interdiction précitée. Le GRECO avait néanmoins observé que les garanties contre l'utilisation abusive de ressources publiques à des fins politiques n'étaient que partiellement conformes à la présente recommandation, notamment parce qu'elles ne sont pas assez étendues pour s'appliquer en dehors du cadre d'une campagne électorale. Il serait également souhaitable que les autorités bulgares veillent à ce que ces interdictions soient clairement applicables aux ressources humaines généralement associées aux services publics.
21. Les autorités bulgares ne font état d'aucune nouvelle avancée aux fins du présent rapport. Il semblerait que depuis l'adoption du Deuxième Rapport de Conformité aucune nouvelle mesure visant à mettre en œuvre cette recommandation n'ait été prise par la Bulgarie.
22. Le GRECO regrette l'absence de toute nouvelle avancée sur ce point et conclut que la recommandation viii demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation x.

23. *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.*
24. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée non mise en œuvre. Les autorités bulgares s'étaient contentées d'indiquer que la profession appliquait les normes internationales d'audit (ISA) depuis 10 ans et que ces normes offraient des garanties suffisantes quant à l'indépendance des auditeurs grâce aux mesures prises en matière de prévention des conflits d'intérêts. Le GRECO avait rappelé les préoccupations exprimées aux paragraphes 110 à 112 du Rapport d'Évaluation, notamment au sujet de l'exactitude des états financiers des partis politiques, qui se situerait à hauteur de 50 à 70 %, une marge d'erreur importante étant en pratique tolérée. Le rapport observait par ailleurs qu'en dépit des allégations selon lesquelles le

financement politique en Bulgarie serait exposé à des risques de blanchiment de capitaux et du fait que les auditeurs et les partis politiques soient tenus, en vertu de la législation relative à la lutte contre blanchiment de capitaux, de déclarer toute transaction suspectes à la cellule de renseignement financier, aucune déclaration de ce type n'avait encore été faite. Le GRECO, sans se prononcer sur l'efficacité du système LCB, dont l'évaluation revient à d'autres instances, s'attendait à ce que des mesures concrètes soient prises afin de réduire la marge d'erreur acceptable et d'accroître l'indépendance des auditeurs au moyen, par exemple, d'une rotation raisonnable ou en désignant un deuxième auditeur.

25. Les autorités bulgares déclarent à présent, pour ce qui est de la première partie de la recommandation, qu'à la suite de l'Accord de coopération conclu le 1^{er} novembre 2011 entre la Cour des comptes, l'Institut des experts-comptables agréés et l'Institut des auditeurs internes, la coordination entre la Cour des comptes et les auditeurs agréés en matière de contrôle du financement des partis politiques a été encore renforcée et assurée à l'échelon institutionnel par la modification de la législation en 2015. L'Assemblée nationale a en effet adopté le 29 janvier 2015 une nouvelle loi relative à la Cour des comptes² en vertu de laquelle cette instance se compose désormais d'un président, de deux présidents adjoints et de deux membres élus par l'Assemblée nationale sur proposition du président de la Cour des comptes : un membre est proposé par l'Institut des experts-comptables agréés et le second par l'Institut des auditeurs internes³. L'élection de ces deux membres de la Cour des comptes, qui sont des auditeurs agréés, s'est déroulée le 9 avril 2015.
26. Les autorités indiquent au sujet de la deuxième partie de la recommandation que la possibilité d'une rotation des auditeurs chargés de vérifier les états financiers annuels des partis politiques est actuellement examinée par un groupe de travail de l'Institut des experts-comptables agréés dans le cadre de l'élaboration d'un nouveau projet de loi relative à l'indépendance des audits financiers. La nomination d'un second auditeur (« vérification conjointe ») a également été examinée par le groupe de travail mais n'a pas été approuvée. Il a en effet estimé que la mise en place d'une vérification conjointe des partis politiques, qui est rare en Europe, aurait un certain nombre de conséquences administratives sur leurs activités, notamment en ce qui concerne l'élection et le fonctionnement de la commission d'audit.
27. Le GRECO prend note des informations fournies. Bien qu'il semble que le nouveau cadre institutionnel de la Cour des comptes favorise la coordination avec la profession, le GRECO estime que des progrès restent à faire pour dissiper les inquiétudes exprimées au sujet de la première partie de la recommandation, comme la marge d'erreur importante tolérée en pratique par les auditeurs lorsqu'ils examinent les états financiers des partis politiques. Pour ce qui est de la deuxième partie de la recommandation, le GRECO reconnaît que des mesures susceptibles de renforcer l'indépendance d'une vérification externe des comptes des partis politiques sont actuellement à l'étude dans le cadre de travaux législatifs préparatoires. Le GRECO invite instamment les autorités à poursuivre ces réflexions et à prendre résolument des mesures en ce sens.
28. Le GRECO conclut que la recommandation x a été partiellement mise en œuvre.

² Publiée au Journal officiel n° 112 du 13 février 2015. Disponible sur <http://www.bulnao.government.bg/en/articles/national-audit-office-act-1035>

³ Article 15, alinéa 1, de la loi relative à la Cour des comptes.

Recommandation xiv.

29. *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.*
30. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu dans son Deuxième Rapport de Conformité que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Pour ce qui est de la première partie de la recommandation, la Bulgarie avait en effet pris des mesures pour y donner suite en réinsérant dans la loi relative aux partis politiques les dispositions applicables à certaines infractions commises par les responsables d'un parti qui exercent des fonctions financières et/ou de représentation. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, le non-respect d'un certain nombre d'importantes exigences supplémentaires prévues par la loi relative aux partis politiques était effectivement passible de sanctions, mais d'autres points pouvaient encore être améliorés, comme l'identification incorrecte des donateurs et l'enregistrement inadéquat ou défaillant d'éléments de revenus et de dépenses, auxquels les autorités n'avaient toujours pas remédié. Le GRECO estimait par ailleurs que, par souci de sécurité juridique, la loi relative aux partis politiques devait au moins mentionner expressément les dispositions générales pertinentes applicables aux sanctions prévues par la loi relative à la comptabilité, par la loi relative aux mesures visant à lutter contre le blanchiment de capitaux et par la loi relative aux infractions administratives et aux sanctions pénales encourues pour « faux et usage de faux ». Le GRECO avait en outre considéré que l'éventail des sanctions prévues ne satisfaisait pas aux exigences de la recommandation (sanctions « efficaces, proportionnées et dissuasives ») et que le montant des sanctions pécuniaires était resté globalement faible et insuffisant pour sanctionner les graves infractions financières et transactions illicites. En conclusion, la Bulgarie devait véritablement poursuivre la mise en œuvre de la deuxième partie de cette recommandation.
31. Les autorités bulgares ne font état d'aucune nouvelle avancée aux fins du présent rapport. Il semblerait que depuis l'adoption du Deuxième Rapport de Conformité aucune nouvelle mesure visant à mettre en œuvre cette recommandation n'ait été prise.
32. Le GRECO regrette l'absence de toute nouvelle avancée sur ce point et conclut que la recommandation xiv demeure partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

33. **En adoptant le présent Addendum au Deuxième Rapport de Conformité sur la Bulgarie, le GRECO conclut que la Bulgarie a au total mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante seize des vingt recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle.** Pour ce qui est des recommandations restantes, trois d'entre elles ont été partiellement mises en œuvre, tandis qu'une autre n'a pas été mise en œuvre.
34. Plus précisément, au titre du Thème I – Incriminations, les recommandations i, ii et iii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante et la recommandation iv n'a toujours pas été mise en œuvre. Au titre 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 été mises en œuvre de façon ou

traitées de manière satisfaisante et les recommandations viii, x et xiv ont été partiellement mises en œuvre.

35. Pour ce qui est des incriminations, la Bulgarie a mis à profit le délai supplémentaire dont elle disposait depuis l'adoption du Deuxième Rapport de Conformité pour adopter les amendements au Code pénal afin d'englober les tiers bénéficiaires d'avantages indus et la corruption d'arbitres étrangers relevant de la législation nationale d'un autre Etat. Ces amendements, déjà en vigueur, se conforment de manière adéquate à deux recommandations en souffrance. La seule recommandation à mettre en œuvre concerne l'exemption automatique totale et obligatoire de la responsabilité pénale dans les cas de « repentir réel ». Le GRECO invite instamment les autorités à prendre également des mesures concrètes pour réexaminer ce mécanisme.
36. En ce qui concerne la transparence du financement des partis politiques, le GRECO rappelle qu'il avait conclu dans son Deuxième Rapport de Conformité que, par rapport à la situation existante au moment de sa visite d'évaluation d'octobre 2009, la Bulgarie avait beaucoup œuvré pour améliorer son cadre réglementaire, inciter les partis politiques à davantage de discipline en la matière et améliorer la surveillance exercée en premier lieu par la Cour des comptes. Le GRECO avait toutefois souligné que les nouvelles dispositions relatives à la transparence du financement des partis politiques avaient besoin d'un certain degré de stabilité et de sérénité pour gagner progressivement en efficacité et qu'il importait qu'elles ne fassent pas l'objet des remaniements que subissent trop souvent la législation et les institutions (leur direction). Le GRECO avait par ailleurs invité instamment les autorités bulgares à mettre en œuvre les recommandations du Thème II qui n'avaient pas été suivies d'effet. Le GRECO observe à présent que bien peu d'avancées ont été réalisées depuis l'adoption du Deuxième Rapport de Conformité. Les nouvelles évolutions signalées concernent uniquement l'une des trois recommandations en souffrance et portent sur la vérification externe des comptes des partis politiques ; la pleine mise en œuvre de cette recommandation exigerait indéniablement la prise de nouvelles mesures et la finalisation des réformes législatives engagées. Le GRECO, une fois encore, invite instamment la Bulgarie à mettre pleinement en œuvre les recommandations en souffrance du Thème II.
37. L'adoption du présent Addendum au Deuxième Rapport de Conformité met fin à la procédure de Conformité du Troisième Cycle à l'égard de la Bulgarie.
38. Le GRECO invite les autorités bulgares à autoriser, dès que possible, la publication du rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.