

Adoption : 25 septembre 2020  
Publication : 16 décembre 2020

**Public**  
**GrecoRC3(2020)2**

## Troisième Cycle d'Évaluation

### **Addendum au Deuxième Rapport de Conformité sur la Bosnie-Herzégovine**

**« Incriminations (STE n<sup>os</sup> 173 et 191, PDC 2) »**

\*\*\*

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

Adopté par le GRECO  
lors de sa 85<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 21-25 septembre 2020)

## I. INTRODUCTION

1. L'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité évalue les mesures supplémentaires prises par les autorités de la Bosnie-Herzégovine, depuis l'adoption du Deuxième Rapport de Conformité, concernant les recommandations émises par le GRECO dans son Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur la Bosnie-Herzégovine. Il est rappelé que le Troisième Cycle d'Évaluation couvre deux thèmes distincts, à savoir :
  - **Thème I – Incriminations** : articles 1a et 1b, 2 à 12, 15 à 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 concernant la Bosnie-Herzégovine a été adopté à la 51<sup>e</sup> réunion plénière du GRECO (27 mai 2011) et rendu public le 17 août 2011 (Greco Eval III Rep (2010) 5F, [Thème I](#) et [Thème II](#)).
3. Le [Rapport de Conformité](#) a été adopté par le GRECO lors de sa 61<sup>e</sup> réunion plénière (18 octobre 2013) et rendu public le 7 janvier 2014. Il concluait que la Bosnie-Herzégovine n'avait mis en œuvre ou traité de manière satisfaisante que quatre des 22 recommandations figurant dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle. Au vu de ce résultat, le GRECO avait qualifié le très faible niveau de conformité avec les recommandations de « globalement insuffisant », au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement intérieur. Il avait décidé par conséquent d'appliquer l'article 32 concernant les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation mutuelle et demandé au chef de délégation la production d'un rapport sur la mise en œuvre des recommandations en suspens.
4. Dans le premier [Rapport intérimaire de Conformité](#), adopté par le GRECO lors de sa 64<sup>e</sup> réunion plénière (20 juin 2014) et rendu public le 1<sup>er</sup> octobre 2014, le GRECO avait conclu que le niveau de conformité avec les recommandations demeurait « globalement insuffisant », vu le peu de progrès tangibles accomplis s'agissant des recommandations jugées partiellement mises en œuvre ou non mises en œuvre dans le Rapport de Conformité. Conformément à l'article 32, paragraphe 2 (ii), le GRECO avait chargé son Président d'adresser une lettre au chef de délégation de la Bosnie-Herzégovine attirant son attention sur le non-respect des recommandations et sur la nécessité de prendre des mesures résolues en vue d'accomplir des progrès tangibles dans les meilleurs délais. Le GRECO demandait en outre au chef de délégation la production d'un rapport sur l'action entreprise pour mettre en œuvre les recommandations en suspens.
5. Dans le [Deuxième Rapport intérimaire de Conformité](#), adopté par le GRECO lors de sa 68<sup>e</sup> réunion plénière (19 juin 2015) et rendu public le 6 août 2015, le GRECO avait conclu que, même si certains progrès avaient été accomplis concernant le Thème I – Incriminations, cela ne suffisait pas pour modifier de manière significative le niveau de mise en œuvre des recommandations jugées partiellement mises en œuvre ou non mises en œuvre dans le Troisième Rapport intérimaire de Conformité. Il avait donc maintenu son appréciation qualifiant le degré de conformité de la Bosnie-Herzégovine de « globalement insuffisant ». Conformément à l'article 32, paragraphe 2 (ii) b), le Président du Comité statutaire, comme il y avait été invité par le GRECO, avait par conséquent envoyé au Représentant permanent de la Bosnie-Herzégovine auprès du Conseil de l'Europe une

lettre attirant son attention sur la non-conformité de ce pays. Le GRECO avait en outre demandé au chef de délégation de la Bosnie-Herzégovine de soumettre un rapport sur les mesures prises en vue de la mise en œuvre des recommandations en suspens. Aucun rapport en ce sens n'a été soumis, malgré plusieurs rappels.

6. Dans le [Troisième Rapport intérimaire de Conformité](#) adopté par le GRECO lors de sa 72<sup>e</sup> réunion plénière (1<sup>er</sup> juillet 2016) et rendu public le 22 septembre 2016, le GRECO avait constaté l'absence totale de nouveaux progrès concernant la mise en œuvre des 15 recommandations jugées non mises en œuvre ou seulement partiellement mises en œuvre dans le Rapport intérimaire de Conformité du Troisième Cycle (sur les 22 figurant dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle). Il avait donc maintenu son appréciation qualifiant le degré de conformité de la Bosnie-Herzégovine de « globalement insuffisant ». Conformément à l'article 32, paragraphe 2 (ii) c), le GRECO avait par conséquent invité le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe à envoyer une lettre au ministre des Affaires étrangères de la Bosnie-Herzégovine attirant son attention sur la non-conformité de ce pays. Le GRECO avait en outre demandé au chef de délégation de la Bosnie-Herzégovine de soumettre un rapport sur les mesures prises en vue de la mise en œuvre des recommandations en suspens.
7. Le [Quatrième Rapport intérimaire de Conformité](#) adopté par le GRECO lors de sa 76<sup>e</sup> réunion plénière (23 juin 2017) a été rendu public le 2 août 2017 avec l'autorisation des autorités. Il concluait que la Bosnie-Herzégovine avait fait des progrès en mettant pleinement en œuvre quatre recommandations depuis le dernier rapport intérimaire, ce qui portait le total des recommandations pleinement mises en œuvre à dix sur 22. Sept recommandations demeuraient partiellement mises en œuvre et cinq restaient non mises en œuvre. En conséquence, le degré de conformité de la Bosnie-Herzégovine avec les recommandations n'était plus considéré comme étant « globalement insuffisant ». Le GRECO avait demandé au chef de délégation de la Bosnie-Herzégovine de soumettre un rapport sur les mesures prises en vue de la mise en œuvre des recommandations en suspens.
8. Le [Deuxième Rapport de Conformité](#) a été adopté par le GRECO lors de sa 81<sup>e</sup> réunion plénière (7 décembre 2018) et rendu public le 22 février 2019. Il concluait que la Bosnie-Herzégovine avait très peu progressé, une seule recommandation supplémentaire étant désormais partiellement mise en œuvre. Dix seulement des 22 recommandations avaient été mises en œuvre de manière satisfaisante. Huit recommandations avaient été partiellement mises en œuvre et quatre n'avaient pas été mises en œuvre. Le GRECO avait demandé au chef de délégation de la Bosnie-Herzégovine de soumettre un rapport sur les mesures prises en vue de la mise en œuvre des recommandations en suspens.
9. Le 28 octobre 2019, les autorités ont soumis des informations complémentaires sur la mise en œuvre des recommandations en suspens. Ces éléments ont servi de base à l'élaboration du présent Addendum au Deuxième Rapport de Conformité, établi par les rapporteurs, M. Kevin VALLETTA (Malte) et Mme Vita HABJAN BARBORIČ (Slovénie), avec l'assistance du Secrétariat du GRECO.
10. L'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité évalue les progrès accomplis depuis l'adoption du Deuxième Rapport de Conformité dans la mise en œuvre des recommandations en suspens et donne une appréciation globale du degré de conformité avec ces recommandations.

## II. ANALYSE

### Thème I : Incriminations

11. Il est rappelé que le GRECO avait, dans son Rapport d'Évaluation, adressé 13 recommandations à la Bosnie-Herzégovine concernant le Thème I. Dans le cadre de la procédure de conformité, jusqu'à l'établissement du présent rapport, la Bosnie-Herzégovine a mis en œuvre de manière satisfaisante les recommandations i, ii, iii, iv, vii, viii, x, xi et xiii et partiellement mis en œuvre les recommandations v, vi et xii. La recommandation ix n'a pas été mise en œuvre.

#### **Recommandations v, vi, ix et xii**

12. *Le GRECO avait recommandé :*

- *veiller à ce que les dispositions relatives aux infractions de corruption soient interprétées de sorte à prendre en considération, sans ambiguïté, les cas de corruption commise via un intermédiaire, ainsi que les cas où l'avantage n'est pas destiné à l'agent lui-même mais à un tiers (recommandation v).*
- *i) clarifier sans équivoque que la corruption dans le secteur privé est bien incriminée; et (ii) envisager, dans un souci de clarté, d'incriminer la corruption dans le secteur public, d'une part, et le secteur privé, d'autre part, à travers des dispositions séparées (recommandation vi) ;*
- *harmoniser complètement les sanctions en vigueur pour les infractions de corruption et de trafic d'influence (recommandation ix) ;*
- *supprimer la possibilité prévue par le moyen de défense spécial de regret réel de restituer le pot-de-vin au corrupteur qui a signalé l'infraction avant qu'elle ne soit découverte (recommandation xii).*

13. Il est rappelé que la recommandation v était considérée comme partiellement mise en œuvre au stade du Deuxième Rapport de Conformité. Le GRECO avait noté l'entrée en vigueur d'un nouveau Code pénal de la Republika Srpska (RS) le 18 juillet 2017 et de plusieurs amendements au Code pénal du District de Brčko (DB) le 24 novembre 2018. Il avait toutefois regretté que l'adoption du nouveau Code pénal de la RS n'ait pas servi à corriger les lacunes des dispositions sur la corruption : les cas de corruption commise par le biais d'intermédiaires n'étaient toujours pas couverts par la nouvelle disposition du Code pénal de la RS relative à la corruption passive, et la notion de tiers bénéficiaires était toujours absente des dispositions du Code pénal de la RS relatives à la corruption active et passive. De plus, la notion de tiers bénéficiaire était également absente des dispositions du Code pénal de la Fédération de Bosnie-Herzégovine (FB-H) relatives à la corruption active.

14. Il est rappelé que la recommandation vi était considérée comme partiellement mise en œuvre au stade du Deuxième Rapport de Conformité. Le GRECO s'était félicité de l'incrimination de la corruption dans le secteur privé. Toutefois, ni le Code pénal de la Republika Srpska ni celui du District de Brčko ne couvraient la notion de tiers bénéficiaires. Les autres codes n'incriminaient pas non plus clairement et largement la corruption dans le secteur privé.

15. Il est rappelé que la recommandation ix était considérée comme non mise en œuvre au stade du Deuxième Rapport de Conformité. Aucun progrès n'a été signalé concernant l'harmonisation des

sanctions pour faits de corruption et trafic d'influence prévues par les différents codes pénaux applicables sur tout le territoire national.

16. Il est rappelé que la recommandation xii était considérée comme partiellement mise en œuvre au stade du Deuxième Rapport de Conformité. Il restait à modifier les codes pénaux de la FB-H et de la RS en vue de supprimer la possibilité prévue par le moyen de défense du « repentir réel », à savoir la restitution du pot-de-vin au corrupteur dès lors que celui-ci signale l'infraction avant qu'elle ne soit découverte.
17. Les autorités indiquent maintenant que le ministère de la Justice de la Bosnie-Herzégovine (B-H) a minutieusement étudié les recommandations restantes ayant trait à ce thème et estimé qu'aucune des mesures à prendre pour y donner suite ne relevait de ses compétences. La mise en œuvre des recommandations v, vi, ix et xii relatives au Thème I – « Incriminations » incombe aux ministères de la Justice des entités et à la Commission judiciaire du district de Brčko de Bosnie-Herzégovine.
18. Les autorités précisent que depuis l'entrée en vigueur de la loi portant modification du Code pénal de la Fédération de Bosnie-Herzégovine (Journal officiel de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, 75/17), le Code pénal n'a fait l'objet d'aucune modification ultérieure dans cette entité.
19. Les autorités indiquent en outre qu'après les modifications apportées au Code pénal du District de Brčko en 2017 et 2018, la Commission judiciaire du District de Brčko n'a pas engagé de nouveaux travaux pour mettre en œuvre les recommandations restantes. Lors de sa session du 29 avril 2019, elle a confié à son service spécialisé la tâche d'assurer le suivi des modifications et amendements des codes pénaux et d'entamer la rédaction des amendements du Code pénal du District de Brčko, en vue de mettre en œuvre les recommandations formulées par le GRECO au cours du Troisième Cycle d'Évaluation.
20. Les autorités expliquent qu'en l'espèce, étant donné que l'incrimination dans le secteur privé relève de la compétence des entités et/ou du District, c'est le Code pénal de la Fédération de Bosnie-Herzégovine (FB-H) qui n'incrimine pas clairement et largement la corruption dans le secteur privé (recommandation vi).
21. Les autorités expliquent aussi qu'en ce qui concerne les sanctions pour faits de corruption et trafic d'influence, c'est dans le Code pénal de la Republika Srpska (RS) que sont constatées les plus grandes divergences par rapport aux trois autres codes pénaux en vigueur en Bosnie-Herzégovine. En cas d'acceptation de cadeaux et autres avantages, la sanction prévue par le Code pénal de la Fédération de Bosnie-Herzégovine (FB-H) diffère aussi de celle figurant dans les codes pénaux de Bosnie-Herzégovine (B-H) et du District de Brčko (DB) (recommandation ix).
22. Le GRECO prend note des informations communiquées. Même si la poursuite de la mise en œuvre des recommandations en suspens semble être envisagée, aucun réel progrès n'a été accompli en pratique. Le GRECO appelle les autorités à prendre des mesures déterminées pour pleinement mettre en œuvre les recommandations en suspens au titre du Thème I.
23. Le GRECO conclut que les recommandations v, vi et xii demeurent partiellement mises en œuvre et que la recommandation ix n'est toujours pas mise en œuvre.

## **Thème II : Transparence du financement des partis politiques**

Il est rappelé que le GRECO avait, dans son Rapport d'Évaluation, adressé neuf recommandations à la Bosnie-Herzégovine concernant le Thème II. Dans le cadre de la procédure de conformité, jusqu'à l'établissement du présent rapport, la Bosnie-Herzégovine a mis en œuvre de manière satisfaisante la recommandation v et partiellement mis en œuvre les recommandations ii, iv, vi, viii et ix. Les recommandations i, iii et vii n'ont pas été mises en œuvre.

### **Recommandations i à iv et vi à ix.**

24. *Le GRECO avait recommandé :*

- *revoir les dispositions applicables aux partis politiques, en particulier en ce qui concerne le financement des partis et des campagnes électorales, qui sont éparpillées dans différents textes de loi, aux fins de s'assurer qu'elles sont cohérentes, exhaustives et exploitables par les praticiens et les partis politiques, en envisageant, notamment, de les réunir en un seul acte normatif (recommandation i) ;*
- *(i) encourager les partis politiques et les candidats aux élections à utiliser le système bancaire pour recevoir les dons et revenus provenant d'autres sources ainsi que pour payer les dépenses, afin d'en permettre la traçabilité et (ii) instaurer le principe d'un compte de campagne unique pour le financement des campagnes électorales (recommandation ii) ;*
- *(i) prendre des mesures pour empêcher que les règles concernant les plafonds de dépenses pendant les campagnes électorales ne soient contournées par l'imputation de ces dépenses en dehors de la période de déclaration couvrant la campagne et (ii) donner à la Commission électorale centrale mandat pour contrôler les dépenses des partis politiques également en dehors des campagnes électorales (recommandation iii) ;*
- *accroître la transparence des comptes et des activités des entités liées, directement ou indirectement, aux partis politiques – ou qui se trouvent d'une quelconque manière sous leur contrôle – et intégrer, selon qu'il convient, les comptes de ces entités aux comptes des partis politiques (recommandation iv) ;*
- *(i) renforcer les mécanismes de contrôle financier internes des partis politiques, en étroite coopération avec les sections locales et régionales de ces derniers ; (ii) définir des règles claires, cohérentes et précises concernant les obligations qui s'imposent aux partis politiques en matière de vérification comptable et (iii) garantir la nécessaire indépendance des professionnels qui auront à vérifier leurs comptes (recommandation vi) ;*
- *augmenter les ressources financières et humaines allouées au Département d'audit de la Commission centrale électorale afin qu'elle soit mieux armée pour mener à bien, avec efficacité, ses missions de contrôle et de suivi du financement des partis politiques en assurant, notamment, une vérification rapide et approfondie des rapports financiers des partis politiques et des campagnes électorales (recommandation vii) ;*
- *(i) instaurer une obligation pour la Commission électorale centrale de signaler les infractions pénales qu'elle soupçonne aux autorités chargées de l'application de la loi et (ii) renforcer la coopération et la coordination des actions aux niveaux opérationnel et administratif entre la Commission électorale centrale, l'administration fiscale et les autorités chargées de faire appliquer la loi (recommandation viii) ;*

- *définir clairement les infractions aux règles de financement des partis politiques et instaurer à cet effet des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives, notamment, en élargissant l'éventail des peines disponibles et le champ d'application des dispositions y relatives afin de couvrir l'ensemble des personnes/entités (dont les donateurs) auxquelles la Loi sur le financement des partis politiques et la Loi électorale imposent des obligations (recommandation ix).*

25. Il est rappelé que, dans le Deuxième Rapport de Conformité, aucun progrès n'avait été constaté dans la mise en œuvre des recommandations en suspens. Les recommandations ii, iv, vi, viii et ix demeuraient partiellement mises en œuvre et les recommandations i, iii et vii n'étaient toujours pas mises en œuvre. Le rapport mentionnait un règlement qui n'était valide que pour les élections législatives de 2018 et qui n'indiquait pas clairement qu'un compte de campagne unique devait être utilisé. Le GRECO avait rappelé que ce principe devrait figurer dans une loi et s'appliquer à toutes les campagnes électorales (recommandation ii). Précédemment, dans son Rapport de Conformité, le GRECO avait déploré le manque de progrès accomplis s'agissant de la révision des dispositions applicables aux partis politiques aux fins de les rendre cohérentes et exhaustives, malgré l'intention des autorités de préparer une loi unique sur les partis politiques au niveau de l'État (recommandation i). Les modifications apportées à la loi sur le financement des partis politiques et à la loi électorale (en vigueur depuis juin et mai 2016) avaient permis une mise en œuvre partielle des recommandations ii, iv, vi, viii et ix, mais laissaient plusieurs points non résolus, notamment concernant la promotion de l'utilisation du système bancaire pour enregistrer les revenus et régler les dépenses des partis politiques et des candidats aux élections, l'introduction du principe d'un compte de campagne unique, la transparence accrue des comptes et des activités des entités liées aux partis politiques, un contrôle plus rigoureux des finances des partis politiques, une coopération renforcée entre la Commission électorale centrale et les services fiscaux et répressifs, et des sanctions dissuasives en cas de non-respect des règles régissant le financement des partis politiques. Les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations iii et vii étaient insuffisantes ou inexistantes.
26. Les autorités indiquent désormais que selon les informations reçues de la Commission électorale centrale de Bosnie-Herzégovine (B-H), la mise en œuvre des recommandations formulées précédemment en est toujours au même point. La Commission électorale centrale et le groupe de travail interministériel chargé de préparer des amendements à la législation électorale vont poursuivre leurs travaux en vue de modifier la loi sur le financement des partis politiques, afin de donner suite aux recommandations du GRECO. Par ailleurs, des travaux sont en cours pour rédiger des amendements au règlement intérieur du secrétariat de la Commission électorale centrale de Bosnie-Herzégovine, en vue de renforcer le personnel de son service d'audit (qui exerce une mission de contrôle du financement des partis politiques).
27. Les autorités n'ayant fait état d'aucun nouveau développement, le GRECO conclut que les recommandations ii, iv, vi, viii et ix restent partiellement mises en œuvre et que les recommandations i, iii et vii ne sont toujours pas mises en œuvre.

### III. CONCLUSIONS

28. **Au vu de ce qui précède, le GRECO constate que la Bosnie-Herzégovine n'a fait aucun progrès depuis le Deuxième Rapport de Conformité de décembre 2018. Au total, dix seulement des 22 recommandations ont été mises en œuvre de manière satisfaisante.** Huit recommandations demeurent partiellement mises en œuvre et quatre ne sont toujours pas mises en œuvre.

29. Plus précisément, il est rappelé qu'en ce qui concerne le Thème I – Incriminations, les recommandations i, ii, iii, iv, vii, viii, x, xi et xiii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante. Les recommandations v, vi et xii restent partiellement mises en œuvre et la recommandation ix n'est toujours pas mise en œuvre. Pour ce qui est du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, la recommandation v a été mise en œuvre de façon satisfaisante. Les recommandations ii, iv, vi, viii et ix restent partiellement mises en œuvre et les recommandations i, iii et vii ne sont toujours pas mises en œuvre.
30. Le GRECO déplore qu'aucun progrès sensible n'ait été accompli depuis l'adoption du Deuxième Rapport de Conformité.
31. Concernant les incriminations (Thème I), le GRECO rappelle le constat figurant dans le Deuxième Rapport de Conformité (paragraphe 43) : « *Le GRECO relève avec satisfaction que le nouveau Code pénal de la Republika Srpska, ainsi que le Code pénal du District de Brčko, incriminent la corruption dans le secteur privé dans des dispositions spécifiques distinctes de celles réprimant la corruption dans le secteur public. En revanche, les autres codes pénaux n'en font pas de même. Il reste également d'autres lacunes à la fois dans le nouveau Code pénal de la Republika Srpska et dans d'autres codes pénaux, par exemple concernant l'harmonisation des sanctions sur tout le territoire national. Les autorités sont instamment invitées à poursuivre le processus de réforme pour mettre en place un cadre juridique pleinement harmonisé et cohérent concernant l'incrimination des infractions de corruption sur tout le territoire national, suivant en cela la Convention.* » La situation n'a pas changé.
32. Concernant le financement des partis politiques (Thème II), le GRECO rappelle le constat figurant dans le Deuxième Rapport de Conformité (paragraphe 44) : « *Le GRECO est déçu qu'aucun progrès n'ait été accompli depuis le Quatrième Rapport intérimaire de Conformité de 2017. Il reste encore beaucoup à faire, entre autres, pour harmoniser le cadre juridique complexe, promouvoir l'utilisation du système bancaire pour les contributions aux partis politiques et accroître les ressources financières et humaines allouées à la Commission électorale centrale pour la supervision du financement des partis politiques.* ». La situation n'a pas changé.
33. Conformément à l'article 31 révisé, paragraphe 9 de son Règlement intérieur, le GRECO demande au chef de la délégation de la Bosnie-Herzégovine de soumettre des informations complémentaires sur la mise en œuvre des recommandations v, vi, ix et xii (Thème I – Incriminations) et des recommandations i à iv et vi à ix (Thème II – Transparence du financement des partis politiques), d'ici au 30 septembre 2021 au plus tard.
34. Le GRECO invite les autorités de la Bosnie-Herzégovine à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.