

Adoption: 23 juin 2017  
Publication : 02 août 2017

Public  
GrecoRC3(2017)5

## Troisième Cycle d'Évaluation

### Quatrième Rapport de Conformité intérimaire sur la Bosnie-Herzégovine

"Incriminations (STE 173 et 191, PDC 2)"

\* \* \*

"Transparence du financement des partis"

Adopté par le GRECO  
lors de sa 76<sup>ème</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 19-23 juin 2017)

## I. INTRODUCTION

1. Le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur la Bosnie-Herzégovine avait été adopté par le GRECO lors de sa 51<sup>e</sup> réunion plénière (27 mai 2011) et rendu public le 17 août 2011, à la suite de l'autorisation de la Bosnie-Herzégovine (Greco Eval III Rep (2010) 5F, [Thème I](#) et [Thème II](#)).
2. Dans le [Rapport de Conformité](#), adopté par le GRECO lors de sa 61<sup>e</sup> réunion plénière (18 octobre 2013) et rendu public le 7 janvier 2014 à la suite de l'autorisation de la Bosnie-Herzégovine, il était conclu que la Bosnie-Herzégovine avait mis en œuvre ou traité de manière satisfaisante quatre seulement des 22 recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle. Au vu de ce résultat, le GRECO avait jugé le très faible niveau de conformité avec les recommandations « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du règlement intérieur. Le GRECO avait donc décidé d'appliquer l'article 32 concernant les membres dont l'évaluation a montré qu'ils n'étaient pas en conformité avec les recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation.
3. Dans le [premier Rapport de Conformité intérimaire](#), adopté lors de sa 64<sup>e</sup> réunion plénière (20 juin 2014), le GRECO avait conclu que le niveau de conformité avec les recommandations restait « globalement insatisfaisant », considérant que la Bosnie-Herzégovine avait accompli peu de progrès tangibles au regard des recommandations ayant été jugées non mises en œuvre ou partiellement mises en œuvre dans le Rapport de Conformité. Conformément à l'article 32, paragraphe 2 alinéa ii), le GRECO avait chargé son Président de transmettre une lettre au Chef de la délégation de Bosnie-Herzégovine, attirant son attention sur la non-conformité avec les recommandations concernées et sur la nécessité de prendre des mesures déterminées pour progresser le plus rapidement possible sur ce point. En outre, le GRECO avait demandé au Chef de la délégation de Bosnie-Herzégovine de fournir un rapport sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens (à savoir les recommandations ii, iii, iv, v, vi, viii, ix, x et xii concernant le Thème I et les recommandations i à iv et vi à ix concernant le Thème II) avant le 31 mars 2015 au plus tard. Ce rapport, remis les 31 mars 2015, a servi de base pour le deuxième Rapport de Conformité intérimaire.
4. Dans le [deuxième Rapport de Conformité intérimaire](#), adopté lors de sa 68<sup>e</sup> réunion plénière (19 juin 2015), le GRECO concluait que, malgré certains progrès accomplis par la Bosnie-Herzégovine en ce qui concernait le Thème I – Incriminations, cela ne suffisait pas pour modifier de manière sensible le niveau de mise en œuvre des recommandations jugées non mises en œuvre ou seulement mises en œuvre partiellement dans le Rapport de Conformité du Troisième Cycle. La notation « globalement insatisfaisant » des résultats de la Bosnie-Herzégovine avait donc été maintenue et, conformément à l'article 32, paragraphe 2 alinéa ii) b), le Président du Comité statutaire avait envoyé, à l'invitation du GRECO, une lettre au Représentant permanent de la Bosnie-Herzégovine auprès du Conseil de l'Europe, attirant son attention sur la non-conformité du pays. De plus, le GRECO avait demandé au Chef de la délégation de Bosnie-Herzégovine de présenter un rapport sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens avant le 31 mars 2016 au plus tard. Ce rapport n'a pas été remis, malgré plusieurs relances.
5. Dans le [troisième Rapport de Conformité intérimaire](#), adopté lors de sa 72<sup>e</sup> réunion plénière (1 juillet 2016) et rendu public le 22 septembre 2016 après l'autorisation des autorités, le GRECO notait qu'aucun progrès supplémentaire n'avait été accompli au regard de la mise en œuvre des quinze recommandations ayant été considérées comme partiellement mises en œuvre ou non mises en œuvre dans le Rapport de Conformité du Troisième Cycle (sur les vingt-deux contenues dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle). La notation « globalement

insatisfaisant » des résultats obtenus par la Bosnie-Herzégovine avait donc été maintenue et, conformément à l'article 32, paragraphe 2 alinéa ii) c), le GRECO avait demandé au Secrétaire général du Conseil de l'Europe d'envoyer une lettre au ministre des Affaires étrangères de la Bosnie-Herzégovine, attirant son attention sur l'absence de conformité de son pays. De plus, le GRECO avait demandé au Chef de la délégation de Bosnie-Herzégovine de remettre un rapport sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens d'ici le 30 avril 2017. Ce rapport a été présenté le 16 mars 2017, et a servi de base au quatrième Rapport de Conformité intérimaire.

6. Le présent Rapport de Conformité intérimaire a été rédigé par M. Kevin VALLETTA (Malte) et Mme Vita HABJAN BARBORIČ (Slovénie), avec l'aide du Secrétariat du GRECO. Il évalue la mise en œuvre ultérieure des recommandations en souffrance (à savoir les recommandations ii, iv, v, vi, viii, ix, et xii au titre du Thème I et les recommandations i à iv et vi à ix au titre du Thème II) depuis l'adoption du troisième Rapport de Conformité intérimaire.

## II. ANALYSE

### Thème I : Incriminations

7. Il convient de rappeler que le GRECO, dans son Rapport d'Évaluation, avait adressé 13 recommandations à la Bosnie-Herzégovine au titre du Thème I. Dans le cadre de la procédure de conformité, jusqu'à la préparation du présent rapport, la Bosnie-Herzégovine avait mis en œuvre de façon satisfaisante les recommandations i, iii, vii, x, xi et xiii et partiellement mis en œuvre les recommandations ii, iv, v, viii et xii. Les recommandations vi et ix n'avaient pas été mises en œuvre.
8. Le GRECO rappelle que, selon le Rapport de Conformité, la Republika Srpska (ci-après RS) a modifié son Code pénal en 2013 (loi n° 67/13) ; le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE 191) a été ratifié et les projets d'amendements au Code pénal de Bosnie-Herzégovine (au niveau de l'Etat, ci-après la BH) ont été préparés et qu'au moment de l'adoption du Rapport de Conformité, ils attendaient d'être examinés au Parlement. En revanche, aucun amendement (ou projet d'amendement) aux Codes pénaux utilisés au niveau de la Fédération de Bosnie-Herzégovine (ci-après la FBH) et du district de Brčko (ci-après DB) n'a été présenté. Qui plus est, selon le deuxième Rapport de Conformité intérimaire, un projet de loi portant amendement au Code pénal de la BH – élaboré à partir du précédent projet présenté dans le Rapport de Conformité et comprenant des amendements supplémentaires – a été adopté le 18 mai 2015 et est entré en vigueur le 27 mai 2015. Le GRECO a conclu que les amendements au Code pénal de la BH étaient conformes aux recommandations ii, iii, iv, v, viii et xii. Il n'en demeure pas moins que les amendements aux Codes pénaux de la FBH et du DB n'étant pas encore en préparation, le GRECO ne pouvait pas conclure que ces recommandations avaient été parfaitement mises en œuvre – à l'exception de la recommandation iii, étant donné que toutes les infractions de corruption et de trafic d'influence des jurés et arbitres étrangers pour lesquelles le pays a compétence, sont couvertes par le Code pénal de la BH. Il n'a été fait état d'aucun autre élément nouveau dans le troisième Rapport de Conformité intérimaire.
9. Les autorités indiquent maintenant que la loi amendant le Code pénal de la Fédération de BH a été adoptée et est entrée en vigueur le 16 juin 2016<sup>1</sup> et que la loi relative aux amendements au Code pénal du district de Brcko de la BH a été adoptée et est entrée en vigueur le 19 avril 2017.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> La loi a été publiée le 15 juin 2016 au Journal officiel de la Fédération de BH n° 46/16.

<sup>2</sup> La loi a été publiée le 11 avril 2017 au Journal officiel du district de Brcko de BH n° 13/17.

Le texte des dispositions relatives à la corruption qui ont été modifiées, sont examinées au titre des recommandations spécifiques ci-après, et ont été soumises au Secrétariat du GRECO.

Recommandation ii.

10. *Le GRECO avait recommandé de (i) veiller à ce que la définition des agents publics étrangers, membres d'assemblées publiques étrangères, fonctionnaires internationaux, membres d'assemblées parlementaires internationales, ainsi que juges et agents de cours internationales ne soit pas limitée aux personnes en poste en Bosnie-Herzégovine ou dans ses Entités ou dans le district de Brčko ; et (ii) veiller à ce que la corruption des catégories susmentionnées d'agents étrangers et de fonctionnaires internationaux soit explicitement incriminée dans le Code pénal de la Republika Srpska, conformément aux articles 5, 6, 9, 10 et 11 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173).*
11. Le GRECO rappelle que la recommandation avait été considérée comme ayant été partiellement mise en œuvre. Le Code pénal de la BH avait été modifié afin de répondre à la première partie de la recommandation, en supprimant les termes « en poste en Bosnie-Herzégovine avec ou sans rémunération » contenues dans la définition des agents publics étrangers et agents internationaux (article 1(7) du CP) ; toutefois, aucun (projet) d'amendement aux Codes pénaux de la FBH et du DB n'avait été préparé. Par ailleurs, la loi n° 67/13 portant amendement au Code pénal de la RS ne prévoyait pas de redéfinir la notion d'agents publics étrangers et d'agents internationaux prenant en compte les différentes catégories de personnes visées dans la Convention pénale sur la corruption (STE n°173), comme l'exigeait la seconde partie de la recommandation.
12. Les autorités évoquent à présent les réformes juridiques susmentionnées. La loi de 2016 relative aux amendements apportés au Code pénal de la Fédération de BH a supprimé les termes « en poste en Bosnie-Herzégovine et travaillant avec ou sans rémunération » de la définition des agents publics étrangers et agents internationaux (article 2.8 du Code pénal de la FBH) et la loi de 2017 relative aux amendements au Code pénal du district de Brcko de la BH a supprimé les termes correspondants dans l'article 2.7 du Code pénal du DB.
13. Le GRECO reconnaît avec satisfaction que suite aux amendements apportés aux Codes pénaux de la FBH et du DB, les quatre codes incriminent explicitement la corruption d'agents publics étrangers et d'agents internationaux sans limitations injustifiées.
14. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iv.

15. *Le GRECO avait recommandé de veiller à ce que les dispositions concernant la corruption active et passive dans le secteur public prennent en compte tous les actes ou omissions d'un agent public dans l'exercice de ses fonctions, que ces actes ou omissions relèvent ou non de ses fonctions officielles ou de sa compétence.*
16. Le GRECO rappelle que la recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre. Le Code pénal de la RS avait été amendé aux fins d'élargir la notion de manquement à une obligation en rapport avec des activités relevant directement ou non des fonctions officielles de l'agent. En outre, les termes « ses compétences » dans les dispositions sur la corruption des articles 217 et 218 du Code pénal de la BH avaient été remplacés par les mots « ses fonctions ».

Cela avait pour but de veiller à ce que ces dispositions prennent en compte tous les actes commis ou omis par un agent public dans l'exercice de ses fonctions officielles, indépendamment du fait de savoir si de tels actes relevaient de ses compétences. En revanche, aucune mesure n'avait été engagée pour réviser également les dispositions sur la corruption des Codes pénaux de la FBH et du DB.

17. Les autorités indiquent que les mots « ses compétences » dans les dispositions relatives à la corruption des articles 380 et 381 du Code pénal de la FBH ont été remplacés par les mots « dans l'exercice de ses fonctions ». Des amendements semblables ont été apportés aux articles 374 et 375 du Code pénal du DB par la réforme de 2017.
18. Le GRECO reconnaît avec satisfaction que, suite aux derniers amendements des Codes pénaux de la FBH et du DB, le texte des dispositions sur la corruption de l'ensemble des quatre Code pénaux montre clairement qu'ils couvrent tous les actes commis ou omis par un agent public dans l'exercice de ses fonctions officielles, qu'elles relèvent ou non de ses compétences.
19. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation v.

20. *Le GRECO avait recommandé de 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.*
21. Le GRECO rappelle que les lacunes des dispositions sur la corruption des articles 217 et 218 du Code pénal de la BH ont été corrigées. En revanche, aucune mesure n'a été prise à cet égard s'agissant des dispositions sur la corruption des Codes pénaux de la FBH, du DB et de la RS.
22. Les autorités indiquent à présent que la loi de 2016 sur les amendements au Code pénal de la Fédération de la BH a d'abord ajouté les mots « ou qui interviennent dans la corruption d'un agent public ou d'une personne responsable », dans les dispositions sur la corruption passive de l'article 380 du Code pénal de la FBH afin de prendre en compte les affaires de corruption commises par des intermédiaires. Des amendements semblables ont été apportés aux dispositions sur la corruption passive de l'article 374 du Code pénal du DB par la loi de 2017 sur les amendements au Code pénal du district de Brcko de la BH. Deuxièmement, la loi a ajouté ultérieurement les termes « pour lui-même ou une autre personne » dans les dispositions sur la corruption passive et active des articles 374 et 375 du Code pénal du DB afin de prendre en compte les affaires de corruption lorsque l'avantage n'est pas destiné à un agent public mais à un tiers.
23. Le GRECO note que, s'agissant des questions d'intermédiaires et de tiers, les lacunes des dispositions sur la corruption du Code pénal du DB ont été corrigées. De plus, les dispositions sur la corruption passive du Code pénal de la FBH ont été modifiées afin de couvrir les faits de corruption commis par des intermédiaires. Le GRECO regrette toutefois que la réforme juridique n'ait pas introduit la notion de tiers bénéficiaires dans les dispositions sur la corruption active du Code pénal de la FBH. En outre, cette notion est toujours absente des dispositions sur la corruption active du Code pénal de la RS (article 352), tout comme la notion de commission indirecte de l'infraction par des intermédiaires dans les dispositions sur la corruption passive du Code pénal de la RS (article 351).

24. Le GRECO conclut que la recommandation v reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi.

25. *Le GRECO avait recommandé de (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.*

26. Le GRECO rappelle que recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Le Rapport de Conformité note que les autorités avaient prévu d'incriminer la corruption dans le secteur privé par une disposition distincte mais les projets n'ont pas été assortis de mesures législatives concrètes. Les rapports de conformité intérimaires qui ont suivi n'ont fait état d'aucun progrès sur le sujet.

27. Les autorités réaffirment maintenant leur position telle qu'exprimée dans le Rapport d'Évaluation, selon laquelle la corruption dans le secteur privé est couverte par les dispositions des quatre Codes pénaux sur la corruption dans le secteur public. Elles mentionnent en outre certaines dispositions existantes dans les articles 267 et 268 du Code pénal de la RS (Acception ou octroi illicite de cadeaux ou de présents) et de nouvelles dispositions semblables dans les articles 246a et 246b du Code pénal du DB (Acception ou octroi non autorisé d'une récompense, de cadeaux ou d'autres formes d'avantages)<sup>3</sup>.

28. Le GRECO note que les dispositions du Code pénal de la RS mentionnées par les autorités (articles 267 et 268) ont été adoptées en 2003 et qu'elles étaient donc déjà en place au moment de l'adoption du Rapport d'Évaluation. Ces dispositions, ainsi que celles récemment introduites dans le Code pénal du DB (articles 246a et 246b), incriminent certaines formes de corruption dans le secteur privé mais leur champ d'application est beaucoup plus étroit que les articles 7 et 8 de la Convention pénale sur la corruption<sup>4</sup>. Le GRECO souhaite souligner que la recommandation visait à incriminer de manière générale et claire la corruption dans le secteur privé dans les quatre Codes pénaux, conformément à la Convention. L'objectif n'a pas été atteint.

29. Le GRECO conclut que la recommandation vi demeure non mise en œuvre.

Recommandation viii.

30. *Le GRECO avait recommandé de (i) incriminer le trafic d'influence actif ; (ii) réviser la disposition sur le trafic d'influence passif de sorte à viser, sans ambiguïté, a) la sollicitation de l'offre ou de la promesse d'un avantage indu par l'auteur du trafic d'influence ; b) la commission directe ou indirecte de l'infraction ; c) les cas où l'avantage n'est pas destiné au corrupteur lui-même mais à un tiers ; et d) les cas où l'influence est prétendue.*

31. Le GRECO rappelle que la recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre. Des amendements avaient été apportés au Code pénal de la RS qui contient à présent une infraction

---

<sup>3</sup> Les autorités mentionnent aussi le nouvel article 237a du Code pénal du DB concernant l'acceptation et l'offre d'un pot-de-  
vin dans la procédure de faillite.

<sup>4</sup> Par exemple, les articles 246a et 246b du Code pénal du DB ne s'appliquent qu'aux personnes représentant les intérêts de propriété d'une entité juridique, alors que la Convention se réfère à toutes les personnes dirigeant ou travaillant, à quel titre que ce soit, pour des entités du secteur privé; en outre, en vertu des articles 246a et 246b l'acte de corruption doit avoir pour objet de s'assurer qu'un accord est ou n'est pas signé, ou qu'une autre action est ou n'est pas accomplie au détriment de l'entité juridique, causant ainsi un préjudice matériel important à cette dernière, tandis que la Convention ne contient pas d'éléments restrictifs de la sorte et exige simplement un manquement aux obligations.

de trafic d'influence actif et passif (article 353) couvrant tous les aspects de la recommandation viii. De plus, les amendements au Code pénal de la BH comprenaient une version révisée de l'incrimination du trafic d'influence. En particulier, le trafic d'influence actif avait été traité par une disposition distincte (article 219a du CP) et l'infraction de trafic d'influence passif (article 219 CP) avait été revue afin de prendre en compte explicitement la sollicitation de l'offre, les intermédiaires, les tiers bénéficiaires et les cas d'influence prétendue. Toutefois, aucune mesure n'avait été prise à cet égard en ce qui concerne les dispositions sur la corruption dans les Codes pénaux de la FBH et du DB.

32. Les autorités font savoir que la réforme de 2016 du Code pénal de la FBH a introduit des dispositions distinctes sur le trafic d'influence actif (article 382a) et modifié les dispositions concernant le trafic d'influence passif (article 382). Les amendements correspondants ont été apportés par la loi modifiant le Code pénal du district de Brcko de la BH (articles 376 et 376a). Toutes ces dispositions sont maintenant identiques à celles déjà en place dans le Code pénal de la BH.
33. Le GRECO se réjouit des modifications apportées aux Codes pénaux de la FBH et du DB, qui sont identiques à celles déjà introduites dans le Code pénal du DB et ont été évaluées positivement par le GRECO dans le Rapport de Conformité.
34. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation ix.

35. *Le GRECO avait recommandé d'harmoniser complètement les sanctions en vigueur pour les infractions de corruption et de trafic d'influence*
36. Le GRECO rappelle que la recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Dans le Rapport de Conformité, les autorités avaient fait part de leur intention d'harmoniser les sanctions en vigueur applicables aux infractions de corruption et de trafic d'influence dans tout le pays mais les projets annoncés n'avaient pas encore été assortis de dispositions législatives concrètes. Dans les rapports de conformité ultérieurs, aucun progrès n'avait été signalé en la matière.
37. Les autorités mentionnent les sanctions applicables en vertu des dispositions en vigueur sur la corruption dans les quatre Codes pénaux, dont certains ont été modifiés depuis l'adoption du Rapport d'Évaluation.
38. Le GRECO note que le dispositif de sanctions varie légèrement aux différents niveaux de l'exécutif, comme lors de l'adoption du Rapport d'Évaluation. Le nombre très limité de modifications ayant été apporté entre-temps n'a pas entraîné d'harmonisation explicite des sanctions disponibles. Par exemple, les sanctions prévues par les dispositions sur la corruption passive de l'article 351 du Code pénal de la RS ont été modifiées (paragraphe 1 : deux à dix ans d'emprisonnement ; paragraphe 2 : un à huit ans d'emprisonnement; paragraphe 3 : trois mois à trois ans d'emprisonnement), mais différent toujours des peines prévues par les dispositions sur la corruption passive des trois autres Codes pénaux, à savoir les articles 217 du CP de la BH, 380 du CP de la FBH, 374 du CP du DB (paragraphe 1 : un à dix ans d'emprisonnement ; paragraphe 2 : six mois à cinq ans d'emprisonnement ; paragraphe 3 : la situation change selon les CP qui prévoient un à dix ans d'emprisonnement ou six mois à cinq ans d'emprisonnement). Il en est de même en ce qui concerne les infractions de trafic d'influence passif. Comme le GRECO l'a souligné dans le Rapport d'Évaluation, il est essentiel que les peines applicables aux

infractions de corruption et de trafic d'influence soient les mêmes sur l'ensemble du territoire national. Aucun progrès flagrant n'a été réalisé dans ce domaine.

39. Le GRECO conclut que la recommandation ix demeure non mise en œuvre.

Recommandation xii.

40. *Le GRECO avait recommandé de 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.*

41. Le GRECO rappelle que la recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Alors que la possibilité prévue par le moyen de défense spécial du repentir réel de restituer le pot de vin au corrupteur qui a signalé l'infraction avant qu'elle ne soit découverte a été supprimée dans le Code pénal de la BH, les dispositions sur le regret réel n'ont pas été modifiées dans les Codes pénaux de la FBH, du DB et de la RS.

42. Les autorités font savoir que la loi portant amendement au Code pénal du district de Brcko de la BH a supprimé la possibilité prévue par le moyen de défense spécial du repentir réel dans les dispositions de l'article 357 du Code pénal du DB de restituer le pot de vin au corrupteur (à savoir le paragraphe 4 dudit article a été abrogé).

43. Le GRECO se félicite des informations communiquées au sujet des amendements apportés à la disposition sur le repentir réel dans le Code pénal du DB. Les autorités sont invitées instamment à amender en conséquence les Codes pénaux de la FBH et la RS.

44. Le GRECO conclut que la recommandation xii reste partiellement mise en œuvre.

## Thème II: Transparence du financement des partis politiques

45. Il convient de rappeler que le GRECO, dans son Rapport d'Évaluation, avait adressé neuf recommandations à la Bosnie-Herzégovine concernant le Thème II. Dans le cadre de la procédure de conformité, jusqu'à la préparation du présent rapport, la Bosnie-Herzégovine avait mis en œuvre de façon satisfaisante la recommandation v et mis en œuvre partiellement la recommandation ii. Les recommandations i, iii, iv, vi, vii, viii et ix n'avaient pas été mises en œuvre.

46. Il est en outre rappelé que le premier Rapport de Conformité intérimaire avait noté que, suite à une décision du Conseil des Ministres du 16 avril 2014, la Commission électorale centrale (CEC) avait mis en place un Groupe de travail interministériel chargé de préparer un projet de proposition amendant la loi sur le financement des partis politiques (LFPP) de manière à réviser la loi conformément aux recommandations en souffrance. Dans le deuxième Rapport de Conformité intérimaire il est noté que l'Agence pour la prévention de la corruption et la coordination de la lutte contre la corruption avait soumis au Conseil des Ministres une initiative en vue de désigner un groupe de travail pour rédiger des amendements à la LFPP conformément aux recommandations du GRECO. Il n'a pas été signalé d'autres faits nouveaux dans le troisième Rapport de Conformité intérimaire.

47. Les autorités évoquent à présent les réformes juridiques qui ont déjà été réalisées peu de temps avant l'adoption du troisième Rapport de Conformité intérimaire, mais dont le GRECO n'avait pas eu connaissance à ce stade. Ces réformes étaient basées sur les travaux du groupe de travail

interministériel susmentionné et avaient pour objet de mettre en œuvre les recommandations du GRECO. Les autorités mentionnent en particulier la loi portant amendement à la LFPP entrée en vigueur le 4 juin 2016<sup>5</sup>. Par ailleurs, la loi modifiant la loi électorale (LE) entrée en vigueur le 5 mai 2016<sup>6</sup> inclut de nouvelles dispositions concernant l'une des recommandations (ii) du GRECO.

Recommandation i.

48. *Le GRECO avait recommandé de revoir les dispositions applicables aux partis politiques, en particulier en ce qui concerne le financement des partis et des campagnes électorales, qui sont éparses 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.*
49. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans le Rapport de Conformité et les rapports de conformité intérimaires ultérieurs, que la recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Il s'était félicité de l'intention des autorités de préparer une loi unique sur les partis politiques au niveau de l'Etat, dont l'absence avait été critiquée dans le Rapport d'Évaluation. Il est apparu toutefois que les travaux sur cette question en étaient encore à un stade embryonnaire. En outre, les précisions et l'harmonisation des différents actes juridiques (LFPP et LE) n'ont apparemment pas été apportées.
50. Les autorités évoquent à présent les amendements susmentionnés à la LFPP qui sont en vigueur depuis le 4 juin 2016. Le fait que le financement des partis et des campagnes électorales soit régi par plusieurs lois n'affecte pas à leurs yeux, ni ne diminue la qualité du travail et l'efficacité des institutions concernées. Les autorités sont d'avis que la législation en place constitue une bonne base pour le financement politique et son contrôle, tout en reconnaissant qu'elle nécessite de plus amples améliorations dans le futur.
51. Le GRECO rappelle les préoccupations exprimées dans le Rapport d'Évaluation concernant le manque d'homogénéité des différents textes juridiques et l'absence de précision de certaines dispositions, créant des incertitudes pour les partis politiques et un manque d'uniformité dans l'interprétation de la loi allégué par la CEC. Dans ces circonstances, il a été clairement indiqué que la recommandation demandait une refonte de la LFPP, ainsi que de la LE et des différentes lois au niveau des Entités. Une réforme de cette ampleur en vue de mettre en place un cadre juridique cohérent, exhaustif et efficace pour le financement politique n'a pas été réalisée. Il convient de saluer les modifications juridiques apportées récemment à la LFPP dans la mesure où elles offrent la possibilité d'améliorer dans une certaine (restreinte) limite la transparence du financement des partis (voir ci-après les recommandations iv, vi, viii et ix) ; il reste que le GRECO ne voit pas comment ces amendements contribueraient à harmoniser le cadre juridique général qui régit le financement politique. Il regrette par ailleurs l'absence d'informations nouvelles à la suite de l'intention déclarée des autorités de préparer une loi unique sur les partis politiques au niveau de l'Etat. Les autorités sont invitées instamment à poursuivre le processus de réforme de manière à fournir un cadre juridique consolidé précis pour le financement des partis et des campagnes.
52. Le GRECO conclut que la recommandation i demeure non mise en œuvre.

---

<sup>5</sup> La loi a été publiée le 27 mai 2016 au Journal officiel de la BH n° 41/16.

<sup>6</sup> Cette loi a été publiée le 27 avril 2016 au Journal officiel de la BH n° 31/16.

Recommandation ii.

53. *Le GRECO avait recommandé de (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.*
54. Le GRECO rappelle que la recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Il avait reconnu dans le Rapport de Conformité que les articles 5 et 6 de la LFPP avaient été amendés, exigeant le dépôt des fonds reçus par un parti politique – tant sous la forme de contributions volontaires (dons) que de cotisations de membre – par une personne autorisée sur un compte du parti. Toutefois, le GRECO note que la loi laisse encore la porte ouverte à d'éventuelles manipulations, par exemple de n'enregistrer des reçus que pour une partie des sommes reçues et de ne déposer qu'une partie de ces dernières. Le versement des contributions volontaires et des cotisations des membres directement et exclusivement sur les comptes des partis offriraient une solution beaucoup plus simple et transparente. En outre, les autres problèmes soulevés par la recommandation, à savoir le recours au système bancaire également par les candidats aux élections et pour le paiement des dépenses des partis, ainsi que l'introduction du principe d'un compte bancaire unique, ne semblaient pas avoir été résolus.
55. Les autorités indiquent à présent que l'article 4.4, paragraphe 1 de la LE qui a été modifié, prévoit que la demande d'enregistrement d'un parti politique ou d'un candidat indépendant doit indiquer le numéro de compte pour le financement de la campagne électorale.
56. Le GRECO prend note des nouvelles informations communiquées sur l'article 4.4 modifiée de la LE. L'obligation pour les sujets électoraux d'indiquer le numéro de compte utilisé pour le financement de la campagne électorale doit être saluée comme un pas vers une transparence accrue du financement des campagnes. Le GRECO est néanmoins d'avis qu'il reste beaucoup à faire pour promouvoir l'utilisation du système bancaire, à la fois pour le financement des campagnes électorales et pour les affaires courantes des partis, afin d'empêcher des mouvements de fonds qui ne sont pas justifiés – par exemple en demandant le versement direct des contributions volontaires et des cotisations des membres sur les seuls comptes des partis. La réforme n'a ainsi pas réussi à introduire clairement le principe d'un compte de campagne unique pour le financement des campagnes électorales. En vertu de la nouvelle législation, il semble que les sujets électoraux pourraient encore disposer de plusieurs comptes bancaires et s'en servir également à d'autres fins que pour le financement des campagnes électorales.
57. Le GRECO conclut que la recommandation ii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii.

58. *Le GRECO avait recommandé de (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.*
59. Le GRECO rappelle que la recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Le GRECO avait noté dans le Rapport de Conformité l'introduction dans la LFPP des nouvelles dispositions de son article 4 précisant les objectifs des dépenses des partis politiques. Il estimait cependant que la

définition des dépenses autorisées n'était pas suffisamment précise pour atteindre les objectifs de la première partie de la recommandation. Aucun lien n'est apparemment établi entre cette disposition et les articles pertinents de la loi électorale relatifs au plafonnement des dépenses des campagnes électorales. La loi ne définit pas de catégories précises de dépenses autorisées, ce qui empêche clairement d'avoir un aperçu exact de l'utilisation des fonds par les partis politiques, et de déceler un éventuel contournement des règles encadrant les dépenses de campagne. Qui plus est, elle ne fait pas mention de l'extension du mandat de la CEC au contrôle des dépenses des partis politiques en dehors des campagnes électorales, comme le prescrit la deuxième partie de la recommandation.

60. Aux fins du présent rapport, les autorités ne signalent aucun fait nouveau.

61. Le GRECO conclut que la recommandation iii demeure non mise en œuvre.

Recommandation iv.

62. *Le GRECO avait recommandé d'accroître la transparence des comptes et des activités des entités liées, directement ou indirectement, aux partis politiques – ou qui se trouvent d'une quelconque manière sous leur contrôle – et intégrer, selon qu'il convient, les comptes de ces entités aux comptes des partis politiques.*

63. Le GRECO rappelle que la recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Dans le Rapport de Conformité, les autorités avaient évoqué le nouvel article 8 de la LFPP qui contient une liste des sources de financement interdites aux partis politiques. Pour autant, le GRECO a rappelé que cette recommandation avait été adressée pour renforcer la transparence et/ou la consolidation des comptes des partis politiques de manière à rendre compte des recettes et dépenses des entités qui leur sont liées, comme les organisations non gouvernementales susceptibles de participer de manière indirecte à la campagne électorale des partis en organisant des événements, produisant des matériels promotionnels ou en supportant leurs dépenses. Le GRECO ne voit pas comment l'article 8 de la nouvelle LFPP contribue à cet objectif, et note avec préoccupation que le nouvel article 8 est moins strict que l'ancien.

64. Les autorités indiquent qu'un nouveau paragraphe 2 a été ajouté à l'article 12 de la LFPP stipulant qu'un parti politique rend compte dans ses états financiers de tous les avantages tirés des activités des entités qui lui sont de quelle manière que ce soit liées ou sous son contrôle.

65. Le GRECO note que les modifications juridiques signalées répondent en partie aux préoccupations qui sous-tendent la recommandation, en demandant aux partis politiques de rendre compte dans leurs états financiers des profits tirés des entités qui leur sont liées. Cela dit, le GRECO souhaite souligner que la recommandation avait pour objet d'inclure des informations plus complètes sur les financements de ces entités, couvrant à la fois leurs recettes et leurs dépenses. Qui plus est, l'article 12, paragraphe 2 de la LFPP n'indique pas clairement si le fait de soutenir indirectement un parti – comme par exemple dans les cas évoqués dans le Rapport d'Évaluation, à savoir en organisant des conférences, produisant de la documentation pour attirer l'attention du public sur le programme et les idées du parti ou en exerçant des activités comme la publicité politique payante – doit apparaître dans les comptes des partis.

66. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi.

67. *Le GRECO avait recommandé de (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.*
68. Le GRECO rappelle que la recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Dans le Rapport de Conformité, les autorités avaient évoqué l'article 11 de la LFPP, qui oblige les partis politiques à tenir leurs livres conformément aux règles comptables, à la loi sur la comptabilité et la vérification comptable et aux normes comptables Internationales. Le Rapport d'Évaluation avait cependant déjà établi que les partis politiques sont tenus d'appliquer ces normes, et il n'a été fait état d'aucun élément nouveau dans le Rapport de Conformité et les rapports de conformité intérimaires ultérieurs.
69. Les autorités font savoir que l'article 11 de la LFPP a été complété par un nouveau paragraphe 2 qui stipule qu'un parti politique est tenu d'utiliser ses documents internes pour établir un mécanisme de contrôle financier interne de ses unités organisationnelles inférieures en vue d'empêcher l'enregistrement incorrect des recettes et des dépenses et le détournement de fonds.
70. Le GRECO prend note de l'obligation imposée récemment aux partis politiques d'établir des mécanismes de contrôle financier internes, qui va dans le sens de la recommandation. Cela étant, il est préoccupant que la nouvelle disposition ne réglemente pas ce contrôle de manière plus détaillée ; elle laisse les différents partis totalement libres de déterminer le degré de transparence interne. Même si le Rapport d'Évaluation a reconnu la nécessité d'une certaine flexibilité (conforme aux moyens des partis), il a aussi clairement établi que la recommandation avait pour objet d'harmoniser les pratiques des divers partis. Les modifications juridiques de l'article 11 de la LFPP sont apparemment insuffisantes pour assurer ce résultat. Qui plus est, aucune autre mesure n'a été prise pour élaborer des règles spécifiques concernant l'obligation d'audit imposée aux partis politiques et assurer la nécessaire indépendance des auditeurs.
71. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vii.

72. *Le GRECO avait recommandé d'augmenter les ressources financières et humaines allouées au Département d'audit de la Commission centrale électorale afin qu'elle soit mieux armée pour mener à bien, avec efficacité, ses missions de contrôle et de suivi du financement des partis politiques en assurant, notamment, une vérification rapide et approfondie des rapports financiers des partis politiques et des campagnes électorales.*
73. Le GRECO rappelle qu'en l'absence de faits nouveaux, il avait conclu dans le Rapport de Conformité et dans les rapports de conformité intérimaires ultérieurs, que la recommandation n'avait pas été mise en œuvre.
74. Les autorités font savoir que la CEC a mis au point une application permettant aux partis politiques de soumettre leurs rapports financiers par voie électronique afin de permettre un contrôle rapide et, en même temps, l'accès du public aux informations publiées sur le site internet de la CEC.

75. Le GRECO est très préoccupé qu'aucune mesure n'ait été prise pour renforcer les moyens financiers et humains alloués au département d'audit de la CEC. Le Rapport d'Évaluation rappelle clairement l'importance de doter le département d'audit des moyens nécessaires pour mener à bien avec efficacité, une vérification rapide et approfondie des rapports financiers des partis politiques et des campagnes électorales. La seule action positive, à savoir l'adoption de la déclaration électronique par les partis politiques, est peut-être une mesure qui va dans la bonne direction, mais il n'a pas été démontré qu'elle compenserait l'absence des mesures recommandées.
76. Le GRECO conclut que la recommandation vii demeure non mise en œuvre.
- Recommandation viii.
77. *Le GRECO avait recommandé de (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.*
78. Le GRECO rappelle que la recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Aucune disposition obligeant la CEC ou son département d'audit à signaler les soupçons d'infractions pénales n'avait été introduite dans la LFPP, et aucune action nouvelle n'avait été menée pour renforcer la coopération entre celle-ci et les autorités fiscales et judiciaires chargées de faire appliquer la loi.
79. Les autorités indiquent maintenant qu'un nouveau paragraphe 4 a été ajouté à l'article 14 de la LFPP. Il est rédigé ainsi : « la CEC signale au parquet compétent et autres agences chargées de faire appliquer la loi toute infraction pénale qu'elle soupçonne pouvant être reliée au financement des partis politiques et des campagnes électorales ».
80. Le GRECO reconnaît qu'une disposition spéciale faisant obligation à la CEC de signaler les infractions pénales qu'elle soupçonne a été introduite dans la LFPP, conformément aux exigences de la première partie de la recommandation. Aucune mesure n'a été prise pour satisfaire à la seconde partie de la recommandation.
81. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été partiellement mise en œuvre.
- Recommandation ix.
82. *Le GRECO avait recommandé de 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.*
83. Le GRECO rappelle que la recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Le Rapport de Conformité a pris note des dispositions sur les sanctions en matière de financement des partis politiques, en vertu notamment des articles 19 et 20 de la LFPP. Il semble toutefois que certaines sanctions mentionnées existaient déjà dans la précédente version de la LFPP (en vigueur lors de l'adoption du Rapport d'Évaluation) ; d'autres types d'infractions (par exemple, la non soumission

d'un rapport financier, le manquement à l'obligation de déclarer les contributions et l'identité des donateurs, la non délivrance de factures pour des services en nature, etc.) n'étaient toujours pas assorties de sanctions correspondantes dans la loi ; le caractère dissuasif des amendes applicables (d'un montant allant de 500 à 5 000 KM) soulève des doutes ; aucune sanction applicable à d'autres entités que les partis politiques n'a été élaborée ; la LE n'a pas été modifiée pour satisfaire à cette recommandation.

84. Les autorités font à présent état d'autres amendements ayant été apportés aux articles 19 et 20 de la LFPP. En l'occurrence, la liste des infractions passibles de sanctions a été élargie pour prendre en compte également les faits suivants :

- l'acceptation par un parti politique de fonds provenant de sources autres que celles visées à l'article 3 de la LFPP ;
- la violation par un parti politique des dispositions de l'article 9 de la LFPP (interdiction d'exercer des pressions sur une quelconque personne concernant les contributions versées à un parti et le financement d'un parti par le biais de prêts bancaires) ;
- le fait pour un parti politique de ne pas enregistrer ses recettes et dépenses conformément à la réglementation ;
- le fait pour un parti politique de ne pas soumettre de rapports financiers conformément aux dispositions de la LFPP et de la LE (voir l'article 12, paragraphes 3 à 5 de la LFPP) ;
- le fait pour un parti politique de ne pas désigner de personne autorisée pour présenter les rapports et assurer les relations avec la CEC (voir l'article 13 de la LFPP) et de ne pas informer cette dernière de la nomination dans un délai de 15 jours ou de changements ultérieurs du statut de la personne autorisée.

85. Qui plus est, le montant maximum des amendes applicables en vertu de l'article 19 de la LFPP a été augmenté, passant de 5 000 KM (environ 2 550 €) à 10 000 KM (environ 5 100 €). Enfin, les amendes peuvent être infligées non seulement aux partis politiques mêmes mais aussi aux personnes physiques qui commettent des infractions visées aux articles 19 et 20 de la LFPP ; pour ce qui est de ces dernières, les amendes se situent entre 200 KM (environ 102 €) et 2 000 KM (environ 1 020 €).

86. Le GRECO note que les infractions en matière de financement des partis ont été définies plus précisément, les amendes maximales ont été augmentées et les dispositions relatives aux sanctions ont été élargies aux personnes physiques. Plusieurs parties de la recommandation ont donc été – au moins partiellement – traitées par la récente réforme. Cela étant, le GRECO nourrit encore de sérieux doutes quant au caractère dissuasif des amendes disponibles (qui se situent maintenant entre 500 KM - environ 255 € - et 10 000 KM - environ 5 100 €), étant donné que le Rapport d'Évaluation avait déjà noté que ces amendes n'avaient pas eu d'effet préventif sur les partis politiques. Il avait donc été proposé dans le Rapport d'Évaluation d'envisager de prendre d'autres mesures telles que la suspension du financement public. De plus, il n'y a pas eu d'élaboration de sanctions applicables aux donateurs ni de modification de la LE pour une mise en conformité avec cette recommandation.

87. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été partiellement mise en œuvre.

### III. CONCLUSIONS

88. Eu égard à ce qui précède, le GRECO note que la Bosnie-Herzégovine a fait des progrès en mettant pleinement en œuvre trois recommandations et en mettant partiellement en œuvre quatre recommandations depuis le dernier rapport intérimaire de juillet 2016. En total, dix recommandations sur vingt-deux ont été mises en œuvre de façon satisfaisante à ce jour. Sept recommandations ont été partiellement mises en œuvre et cinq n'ont pas été mises en œuvre.
89. Il convient de rappeler en particulier que, s'agissant du Thème I – Incriminations, les recommandations i, iii, vii, x, xi et xiii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante lors de l'adoption du troisième Rapport de Conformité intérimaire. En outre, les recommandations ii, iv et viii sont à présent mises en œuvre de façon satisfaisante. Les recommandations v et xii restent partiellement mises en œuvre et les recommandations vi et ix n'ont pas été mises en œuvre.
90. En ce qui concerne le Thème II – Transparence du financement des partis politiques, il y a lieu de rappeler que la recommandation v a été mise en œuvre de façon satisfaisante au moment de l'adoption du troisième Rapport de Conformité intérimaire. Les recommandations iv, vi, viii et ix peuvent à présent être ajoutées à la recommandation ii qui a déjà été partiellement mise en œuvre. Les recommandations i, iii et vii n'ont toujours pas été mises en œuvre.
91. En ce qui concerne les incriminations, le GRECO se félicite que les dispositions relatives à la corruption dans les Codes pénaux de la Fédération de Bosnie-Herzégovine et du District de Brcko de la Bosnie-Herzégovine ont été modifiées en 2016 et 2017 respectivement. Si l'on tient compte des précédentes réformes réalisées en Bosnie-Herzégovine (au niveau de l'Etat) et en Republika Srpska, les exigences de plusieurs recommandations sont à présent remplies, par exemple concernant la corruption des agents publics étrangers et des agents d'organisations internationales et le trafic d'influence. En revanche, certaines lacunes demeurent, par exemple s'agissant de l'incrimination de la corruption dans le secteur privé et de l'harmonisation des sanctions sur la totalité du territoire national. Les autorités sont instamment invitées à poursuivre le processus de réforme de manière à mettre en place un cadre juridique parfaitement harmonisé et cohérent pour l'incrimination des infractions de corruption sur la totalité du territoire national, conforme à la Convention.
92. En ce qui concerne la transparence du financement des partis politiques, le GRECO reconnaît que la récente réforme législative de la loi sur le financement des partis politiques, promulguée le 4 juin 2016, visait clairement à mettre en œuvre les recommandations en souffrance. Des progrès ont été accomplis avec, par exemple, l'introduction de la déclaration électronique des financements des partis politiques et la modification du dispositif de sanctions applicables en cas de violation des règles. Cela étant, le GRECO s'inquiète de ce que la réforme n'apporte que des solutions partielles aux insuffisances identifiées dans le Rapport d'Évaluation. Beaucoup reste à faire, notamment pour harmoniser le cadre juridique complexe, promouvoir le recours au système bancaire pour les contributions versées aux partis politiques et renforcer les moyens financiers et humains alloués à la Commission centrale électorale pour le contrôle du financement politique.
93. Eu égard à ce qui précède, le GRECO conclut que le niveau actuel de conformité avec les recommandations n'est plus globalement insatisfaisant au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du règlement intérieur. Le GRECO décide par conséquent de ne pas poursuivre l'application de l'article 32 concernant les membres défaillants au regard des recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation.

94. Conformément au paragraphe 8.2 de l'article 31 du règlement intérieur, le GRECO invite le Chef de la délégation de Bosnie-Herzégovine à soumettre avant le 31 mars 2018 un rapport sur les mesures prises en vue de mettre en œuvre les recommandations en souffrance (recommandations v, vi, ix et xii sur le Thème I et les recommandations i à iv et vi à ix concernant le Thème II).
95. Enfin, le GRECO invite les autorités de Bosnie-Herzégovine à autoriser dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre la traduction publique.