



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



COUNCIL OF EUROPE  
CONSEIL DE L'EUROPE

**DIRECTION GENERALE I - AFFAIRES JURIDIQUES**  
**SERVICE DES PROBLEMES CRIMINELS**

Strasbourg, 11 juillet 2003

**Public**  
**Greco Eval I Rep (2002) 10F**

## **Premier Cycle d'Evaluation**

### **Rapport d'Evaluation sur la Bosnie-Herzégovine**

Adopté par le GRECO  
lors de la 14<sup>ème</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 7-11 juillet 2003)

## I. INTRODUCTION

1. La Bosnie-Herzégovine fut le vingt-huitième membre du GRECO à faire l'objet d'un examen dans le cadre du premier cycle d'évaluation. L'équipe d'évaluation du GRECO (ci-après : «l'EEG») était composée de M. Steven E. BUNNELL, Chef du service des fraudes et de la corruption de fonctionnaires au sein du ministère de la Justice des Etats-Unis (expert pour les questions de politique générale), M. Robert FREMR, Juge président de la Haute cour de Prague - République tchèque (expert pour les questions de poursuites judiciaires) et M. Guy MILBERT, Premier commissaire principal de la police luxembourgeoise (expert pour les questions de police). Cette EEG, accompagnée de deux membres du Secrétariat, séjourna en Bosnie-Herzégovine du 1<sup>er</sup> au 5 juillet 2002 et tint des réunions à Sarajevo (capitale de l'Etat et de l'Entité de Bosnie-Herzégovine) et Banja Luka (capitale de la République serbe de Bosnie). Avant cette visite, une réponse au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval I (2002) 29E non disponible sous forme électronique) avait été remise aux experts par chacune des deux Entités. Ces réponses étaient incomplètes et ne contenaient aucune information sur la situation du pays au niveau étatique ou global.
2. Les membres de l'EEG ont vivement apprécié le dévouement de certains spécialistes qui sont parvenus à organiser des rencontres à la dernière minute pour pallier certains problèmes de coordination entre l'Etat et les Entités. L'EEG remercie donc les personnes concernées d'avoir accepté de rencontrer la délégation du GRECO avec un très bref préavis et sans la possibilité de se préparer aux discussions.
3. L'EEG a rencontré des responsables des institutions suivantes : au niveau de l'Etat : le vice-ministre de l'Intégration européenne, le ministère des Affaires étrangères, le Service de police d'Etat des frontières (SBS), le Bureau du Médiateur, la chambre de commerce, la Cour des comptes, la Cour constitutionnelle et la Chambre des représentants (Commission des affaires juridiques et constitutionnelles, Commission des affaires d'immigration et de l'accueil des réfugiés et des demandeurs d'asile) ; au niveau de la Fédération de Bosnie-Herzégovine : le ministère des Affaires intérieures (service de la lutte contre la corruption et le blanchiment des capitaux), le ministère de la Justice (service de la législation pénale), les présidents des tribunaux municipal et cantonal de Sarajevo, procureur et procureur adjoint fédéraux et le ministère des Finances (service des douanes, service fiscal, service de la police financière) ; au niveau de la Republika Srpska : le ministère de la Justice (vice-ministre chargé de la coordination globale de la lutte contre la corruption et la criminalité, Bureau du procureur), la Cour des comptes, le ministère des Finances (service du fisc et service des douanes) et le ministère de l'Intérieur (service de la police). L'EEG a en outre rencontré des membres des institutions non gouvernementales suivantes : section nationale de Transparence Internationale et Union indépendante des journalistes de la Fédération de Bosnie-Herzégovine (dont le président possède la seule agence de presse indépendante). Enfin, compte tenu de la situation particulière du pays, la délégation a aussi rencontré des représentants des services juridiques et antifraude du Bureau du Haut Représentant (OHR). Le temps imparti à la délégation ne lui a pas permis de rendre visite aux autorités du District de Brcko.
4. Il est rappelé que le GRECO a décidé, lors de sa 2<sup>e</sup> réunion plénière (décembre 1999) que le premier cycle d'évaluation aurait lieu du 1<sup>er</sup> janvier 2000 au 31 décembre 2001 et, lors de ses 6<sup>e</sup> et 7<sup>e</sup> réunions plénières (septembre et décembre 2001), que ce cycle se prolongerait jusqu'au 31 décembre 2002 afin d'évaluer les membres les plus récents. Il fut également décidé, lors de la 2<sup>e</sup> réunion plénière, que, conformément à l'article 10.3 du statut du groupement, la procédure d'évaluation serait fondée sur les dispositions suivantes :

- Principe Directeur 3 (ci-après «PDC 3») : personnes chargées de la prévention, des enquêtes, des poursuites et de la sanction des infractions de corruption : statut juridique, pouvoirs, moyens pour l'obtention des preuves, indépendance et autonomie ;
  - Principe Directeur 7 (ci-après «PDC 7») : spécialisation de personnes ou organismes chargés de la lutte contre la corruption, moyens dont ils disposent ;
  - Principe Directeur 6 (ci-après «PDC 6») : immunité à l'égard des enquêtes, des poursuites et des sanctions relatives aux infractions de corruption.
5. Le principal objectif de ce dernier est d'évaluer les mesures adoptées par les autorités de Bosnie-Herzégovine, et lorsque c'est possible leur efficacité, pour se conformer aux exigences découlant des PDC 3, 6 et 7. La première partie du rapport décrit la situation de la corruption en Bosnie-Herzégovine, la politique générale anticorruption, les institutions et autorités chargées de lutter contre ce fléau - fonctionnement, structures, pouvoirs, compétences, moyens et spécialisation - et le système d'immunités empêchant de poursuivre certaines personnes pour des actes de corruption. La deuxième partie présente une analyse critique de la situation et évalue en particulier si le système en place est entièrement compatible avec les engagements résultant des PDC 3, 6 et 7. Enfin, le rapport présente une liste de recommandations adressées par le GRECO à la Bosnie-Herzégovine pour que ce pays respecte mieux les principes directeurs considérés.

## **II. DESCRIPTION GENERALE DE LA SITUATION**

6. L'Etat de Bosnie-Herzégovine - qui s'est séparé de la Yougoslavie et a déclaré son indépendance en mars 1992 - est situé en Europe du Sud-Est, entre la Croatie et la République fédérale de Yougoslavie. Son littoral ne mesure que 20 kilomètres le long de la mer Adriatique. Sa population s'élève à environ 3,96 millions d'habitants (dont 90.000 vivent dans le District de Brcko qui mesure 429 kilomètres carrés). Sa superficie (51.129 kilomètres carrés) et son PIB par habitant s'élève à environ 1.800 euros. D'après les statistiques officielles, le taux de chômage est d'environ 40 % et le salaire moyen de 368 KM en RS et de 460 KM en FBiH (1 KM = 0,51 euro). Le processus de privatisation se poursuit encore : sur 6.000 sociétés enregistrées, 20 % appartiennent à l'Etat.
7. L'accord de paix de Dayton, signé à Paris<sup>1</sup> le 14 décembre 1995, mit fin à une guerre violente de quatre ans. Il prévoyait la création d'un poste de Haut Représentant (ci-après «le HR») chargé de superviser les aspects civils de l'accord. A la tête d'une structure importante - le Bureau du Haut Représentant (ci-après «l'OHR») - il constitue l'autorité suprême en matière d'interprétation de l'accord. Il a aussi le droit d'imposer une législation et de démettre les fonctionnaires (y compris les juges) et il assure en outre la coordination des activités des autres organisations civiles internationales. L'éventail des activités assumées par l'OHR s'est progressivement élargi et inclut

---

<sup>1</sup> L'accord contient un certain nombre d'annexes :  
 Annexe 1-A : Aspects militaires du Règlement de Paix  
 Annexe 1-B : Stabilisation de la région  
 Annexe 2 : Ligne de démarcation entre les Entités  
 Annexe 3 : Elections  
 Annexe 4 : Constitution  
 Annexe 5 : Arbitrage  
 Annexe 6 : Droits de l'Homme  
 Annexe 7 : Réfugiés et personnes déplacées  
 Annexe 8 : Commission pour la conservation des monuments nationaux  
 Annexe 9 : Entreprises publiques de Bosnie-Herzégovine  
 Annexe 10 : Mise en œuvre civile  
 Annexe 11 : Force de police internationale

désormais, entre autres, la responsabilité du fonctionnement des institutions, de la prééminence du droit et de la lutte antifraude<sup>2</sup>. Cela explique que divers actes et décisions juridiques entrant dans le champ de la présente évaluation aient été préparés et adoptés par le Bureau du Haut Représentant. Au moment de la visite de l'EEG, l'OHR employait environ 890 personnes (dont 250 étrangers) et disposait de plusieurs bureaux répartis sur l'ensemble de la Bosnie-Herzégovine ainsi que d'une représentation à Bruxelles<sup>3</sup>.

8. L'accord de paix de Dayton a établi la Bosnie-Herzégovine (BiH) comme un Etat composé de deux Entités dotées chacune d'une large autonomie : la Republika Srpska (RS) et la Fédération (FBIH). En fait, il existe aujourd'hui une « troisième Entité » : le district de Brcko situé dans le nord du pays. Il est sujet à une réglementation particulière<sup>4</sup> et à une étroite supervision internationale. D'un point de vue constitutionnel, le système actuel présente les caractéristiques d'un système étatique fédéral et très décentralisé : chaque Entité dispose de ses propres constitution, président, gouvernement, parlement, appareil judiciaire, prérogatives militaires et droit pénal. En fait, c'est l'Etat qui est investi d'une compétence subsidiaire. Les Entités peuvent conclure des accords internationaux et les relations entre elles sont, elles aussi, normalement régies par des accords. Contrairement à la RS, la FBIH est elle-même une fédération subdivisée en cantons (dotés chacun de leur propre constitution<sup>5</sup> et habilités eux aussi à conclure des accords internationaux dans certaines conditions) gouvernés par un président, un vice-président et un gouvernement dirigé par un Premier ministre. Au niveau le plus bas, les municipalités - régies par leur propre statut - élisent un conseil municipal dirigé par le maire ou le préfet. Sarajevo est la capitale de l'Etat, de la RS et de la FBIH selon les trois constitutions concernées.
9. La situation juridique/institutionnelle du pays est le fruit de nombreux compromis et considérations ethniques/religieuses ; ces compromis se reflètent notamment dans une logique de parité ou de représentation proportionnelle dans les institutions publiques au niveau de l'Etat, des Entités et des cantons/municipalités : gouvernement, police, appareil judiciaire, etc. Ils transparaissent aussi dans la forme du territoire des Entités (l'EEG a entendu certaines critiques reprochant au découpage actuel de créer des « poches »).

---

<sup>2</sup> La variété des activités est illustrée par les différents départements de l'OHR : Département politique, Département inter-agences pour la reconstruction et le retour, Département économique, Département antifraude, Département juridique, Département des droits de l'homme / Etat de droit, Bureau de presse, Département du renforcement des médias, Cellule militaire, Département Finances-Administration, Département du personnel.

<sup>3</sup> Les activités de l'OHR sont décrites en détail sur le site Web de ce bureau (disponible uniquement en anglais) : <http://www.ohr.int>

<sup>4</sup> Le statut du district de Brcko fut proclamé le 8 mars 2000. Il prévoyait la création du "District de Brcko de Bosnie-Herzégovine" sous forme d'une unité administrative unique placée sous le contrôle des Entités et sous la souveraineté exclusive de la Bosnie-Herzégovine.

Le statut est la première charte de ce type en Bosnie-Herzégovine : il ne fait aucune référence aux groupes ethniques et prévoit l'émergence d'une société civile. Les trois administrations municipales créées pendant et après la guerre (Ville de Brcko, Ravne Brcko et Brcko-Gornji Rahic) sont fusionnées en un district multiethnique appartenant à la Bosnie-Herzégovine. Les divergences entre les lois des deux Entités ont été ou sont sur le point d'être gommées afin de créer une législation et une réglementation progressistes propres au district. La réforme législative visera essentiellement à abaisser la pression fiscale, stimuler les investissements (en modernisant notamment le système bancaire) et imposer le respect des obligations contractuelles. Un gouvernement indépendant, progressiste et au service des citoyens a été mis en place et se renforce tout en veillant à la formation continue de ses fonctionnaires. Le statut a également établi une police et un système judiciaire multiethniques. Le district de Brcko dispose d'un seul gouvernement multiethnique unifié et d'un parlement multiethnique qui travaille en étroite collaboration avec l'HR-N [information glanée sur le site Web de l'OHR].

<sup>5</sup> En décembre 1997, le Conseil pour la réalisation de la paix a instamment prié la Fédération d'aligner toutes les constitutions cantonales sur la constitution de la Bosnie-Herzégovine.

## a. Le phénomène de la corruption et sa perception en Bosnie-Herzégovine

### Vue d'ensemble

10. Les réponses au questionnaire indiquent que, dans les deux Entités, la corruption est principalement liée dans la période récente aux détournements de fonds ou aux abus de pouvoir, notamment dans le cadre du renflouement d'entreprises publiques ou privées. Les réponses de la RS soulignent en outre le recours à la corruption dans le cadre de l'évasion fiscale, de l'exercice de certaines activités sans les permis ou autorisations nécessaires et de l'obtention d'un emploi au bénéfice des proches d'agents publics.
11. Si les réponses indiquent que les manifestations apparentes de corruption sont assez répandues, l'EEG n'a obtenu aucune information globale sur l'importance du phénomène dans le pays ou sur le nombre d'affaires liées à la corruption. Le Conseil des ministres de la BiH - et plus précisément le ministère du Commerce extérieur et des Relations économiques - gère des données statistiques sur l'évolution des affaires de criminalité économique (voir Annexe II).
12. La BiH bénéficie d'un certain nombre d'initiatives internationales visant à reformer et à stabiliser ses structures étatiques ; c'est le cas notamment de la Mission des Nations Unies en Bosnie-Herzégovine (UNMIBH). De sorte que diverses sources d'information sont disponibles et qu'un certain nombre de rapports ont analysé la situation et l'importance de la corruption dans le pays : rapports de la Banque mondiale, rapports du bureau d'assistance fiscale et douanière (CAFAO - un programme financé par la Commission européenne) publiés en 1997 et 1998, évaluation publiée en mars 1998 avec l'aide de l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID)<sup>6</sup>. La BiH est aussi partie aux Initiatives du Pacte de stabilité contre la corruption (SPAI) et contre le crime organisé (SPOC). Des évaluations ont été menées dans ce cadre et des réformes prioritaires ont pu être identifiées ; celles-ci permettent de mettre en place un mécanisme de contrôle et une coopération technique (c'est le cas notamment du Programme contre la Corruption et le Crime organisé dans l'Europe du Sud-Est - PACO)<sup>7</sup>. Plusieurs études récentes sur le fonctionnement de certaines institutions sont également disponibles<sup>8</sup>.
13. La BiH n'a jamais figuré parmi la centaine de pays repris dans l'indice annuel de perception de la corruption de Transparency Internationale. Selon une analyse de la Banque mondiale (« Anti-Corruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate, 2000 ») basée sur une enquête menée en 1999 auprès de plus de trois mille propriétaires ou dirigeants d'entreprise dans vingt-deux pays en transition, tous les indicateurs de corruption seraient plus élevés en Bosnie-Herzégovine que dans les autres pays en transition de l'Europe du Sud-Est. Les formes de corruption citées en premier lieu par près de la moitié des sociétés commerçant avec la Bosnie-

---

<sup>6</sup> En 1988, un rapport d'évaluation de l'USAID affirmait : "Le succès du développement économique et démocratique de la Bosnie-Herzégovine suppose une réduction substantielle de la fraude et de la corruption à grande échelle au niveau du gouvernement. Les réformes économiques et démocratiques sont en effet gravement compromises par des fraudes bancaires, douanières et fiscales, ainsi que par des irrégularités entachant les marchés publics, la corruption, l'extorsion et un réseau actif de criminalité organisée. Les pertes associées à la fraude et à la corruption apparaissent énormes, même s'il est difficile de les quantifier en raison du manque de transparence des opérations menées par le gouvernement et les entreprises. Le manque d'information du public sur l'usage des deniers de l'Etat rend impossibles la découverte et la preuve des activités frauduleuses des autorités gouvernementales."

<sup>7</sup> Voir notamment "Mesures anticorruption en Europe du Sud-Est", par le Conseil de direction de l'IPSC, septembre 2001 et la page d'accueil (en anglais) de l'IPSC sur <http://www1.oecd.org/daf/SPAIcom/bih/monit.htm>.

<sup>8</sup> "Policing the police in Bosnia: a further reform agenda" et "Courting disaster: the misrule of law in Bosnia Herzegovina" (deux rapports du Groupe international de crise (GIC) publiés respectivement le 10 mai 2002 et le 25 mars 2002) ; "Prosecuting Corruption: a study of the weaknesses of the criminal justice system in Bosnia and Herzegovina" (Mission des Nations Unies en BiH – *Judicial System Assessment Programme*, novembre 2000).

Herzégovine sont : le paiement de pots-de-vin à des fonctionnaires pour échapper aux impôts et aux réglementations, ainsi que le financement de partis politiques par des intérêts privés. Parmi les autres pratiques de corruption citées comme influençant les transactions commerciales figure la possibilité d'acheter des décisions de justice ou des sentences arbitrales ainsi que des décrets présidentiels et des votes du Parlement (pour près de 30 % des firmes). En outre, 45 % des entreprises interrogées signalent la multiplicité des cas de nomination par un fonctionnaire d'un ami ou d'un proche à une fonction officielle<sup>9</sup>. Un autre rapport, intitulé « Bosnia-Herzegovina - Diagnostic Surveys of Corruption », a été rédigé sur la base d'enquêtes réalisées en BiH en juin-juillet et en septembre 2000 auprès de sept cents fonctionnaires, trois cent cinquante dirigeants d'entreprise et mille deux cents particuliers (grand public). Il aboutit aux mêmes constatations que les enquêtes menées en 1999.

14. La section locale de Transparence Internationale (TI) a récemment confié à un sous-traitant le soin de mener une enquête nationale sur la perception de la corruption. Cette enquête venait de se terminer lorsque l'EEG effectua sa visite dans le pays. Le rapport résultant a depuis été traduit et publié<sup>10</sup>. Il souligne que la corruption n'a cessé d'augmenter au cours des dix dernières années : un phénomène que l'on peut sans doute attribuer, au moins partiellement, à une abondante couverture médiatique et à une plus grande sensibilisation du public. Parallèlement, sur les 1.200 personnes ayant répondu, le pourcentage de celles reconnaissant avoir été personnellement et directement confrontées à la corruption varie entre 26,6 (personnes sans profession) et 36,1 (entrepreneurs) en fonction de la catégorie professionnelle considérée. Concernant les secteurs les plus et les moins affectés, l'étude aboutit aux résultats suivants :

RS	FBiH
<b>Secteurs les plus affectés</b>	
Douanes	Partis politiques
Partis politiques	Parlement de la Fédération de BiH
Administration fiscale	Douanes
Entreprises publiques	Gouvernement de la Fédération de BiH
Administration municipale	Appareil judiciaire
<b>Secteurs les moins affectés</b>	
Professeurs de l'enseignement secondaire	Journalistes
Journalistes	Professeurs
Professeurs de l'enseignement supérieur	Communauté internationale
Employés des postes/télécoms	Employés des postes/télécoms
Banquiers	Banquiers

15. L'étude montre que les fonctions étatiques de base, telles que la police et la justice, ne jouissent pas d'une bonne réputation. Cependant, dans la plupart des cas, les personnes interrogées admettent, sur la foi de leur expérience personnelle avec la police par exemple, que ce n'est pas le policier qui a proposé en premier la « transaction illégale ».
16. En ce qui concerne les liens entre la corruption et la criminalité organisée, les réponses au questionnaire n'apportent pas de renseignements précis. TI indique dans son étude, à propos de la « criminalité de la rue », que plus de 85 % des personnes interrogées sont persuadés que des groupes de criminels organisés opèrent en BiH : contrebande, trafic de drogue, prostitution, trafic

<sup>9</sup> Les autorités de la BiH ont affirmé, après la visite, qu'une entité responsable du recrutement des hauts fonctionnaires a été créée.

<sup>10</sup> Voir <http://www.ti-bih.org>

d'armes, racket, trafic d'êtres humains ou vente de cartes d'identité. Les médias ont aussi révélé parfois des controverses entourant des activités criminelles ou douteuses impliquant du personnel international d'assistance ou des opérateurs économiques travaillant dans le cadre des opérations de maintien de la paix. Ces controverses ont été soulignées en certaines occasions par des interlocuteurs locaux de l'EEG.

#### Politique de lutte contre la corruption

17. La corruption est considérée comme un sérieux problème en BiH par les fournisseurs de l'aide internationale, l'OHR et les autorités nationales. La gravité de ce problème est d'ailleurs reconnue désormais par divers programmes de réformes. En décembre 1997, l'OHR fut prié par la communauté internationale de concevoir une stratégie de lutte contre la corruption, la fraude et le détournement de fonds publics, étant donné les préoccupations croissantes suscitées par le niveau de corruption en Bosnie-Herzégovine. C'est ainsi que le Bureau du Haut Représentant créa une unité antifraude qui devint plus tard le Service antifraude (AFD)<sup>11</sup>.
18. L'AFD aide les autorités locales à identifier et poursuivre les activités illégales, à suivre certaines affaires judiciaires à toutes les phases de la procédure et à œuvrer à la résolution de problèmes structurels grâce à une réforme des systèmes juridiques et judiciaires. Les autres priorités incluent la rédaction et l'adoption d'une législation anticorruption conforme aux normes internationales, l'amélioration de la transparence des procédures gouvernementales et une participation accrue de la société civile aux initiatives anticorruption.
19. L'AFD a élaboré une stratégie intégrée de lutte contre la corruption en Bosnie-Herzégovine, stratégie qui fut approuvée par le Conseil de direction en mars 1999 et qui est actuellement mise en œuvre par ce département, ainsi que par une douzaine d'organisations internationales en coopération avec les autorités de la BiH. Les agences internationales concernées incluent le FMI, la Banque mondiale, la Commission européenne, le CAFAO, l'USAID, le Groupe de gestion internationale (IMG), l'INL, l'OSCE, le GIP et la SFOR. En outre, le HR a annoncé en juin 2002 l'adoption d'un plan anticorruption dans le cadre de sa campagne contre la criminalité et la corruption : l'idée est de mettre sur pied des organismes spéciaux de lutte contre la criminalité organisée, la criminalité économique et la corruption d'ici la fin 2002.
20. De plus, les autorités nationales ont également pris certaines initiatives :
  - Au niveau de l'Etat, le Conseil des ministres de la BiH, conjointement avec le ministère d'Etat du Commerce et des Relations économiques et les gouvernements et ministères de la Justice des deux Entités, a entamé la préparation d'un Programme d'action anticorruption. Un groupe de travail a également été mis sur pied en février 2002 pour assurer le suivi de la mise en œuvre dudit programme. Ce dernier - qui est également coordonné avec une stratégie globale antipauvreté - se base sur une étude diagnostique des causes de la corruption effectuée en collaboration avec la Banque mondiale. Sa finalisation ayant été retardée, il n'avait pas encore été adopté au moment de la visite de l'EEG, notamment en raison des élections prévues pour octobre 2002. Le programme identifie une série d'autorités responsables de diverses initiatives considérées comme cruciales :
    - élaboration, au niveau de l'Etat et des Entités, d'une législation homogène en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, de prévention de la corruption dans le

---

<sup>11</sup> Après la visite de l'EEG, l'AFD changea de nouveau de dénomination pour s'appeler l'Unité anticrime et anticorruption (ACCU).

- service public, de régulation des conflits d'intérêts, de responsabilité pénale des personnes morales, d'harmonisation des Codes pénaux et des Codes de procédure pénale respectifs des Entités, de réglementation des procédures d'exécution, de marchés publics et de financement des partis politiques.
- adoption de mesures institutionnelles telles que la mise sur pied d'un ou plusieurs bureaux de lutte contre la corruption et la criminalité organisée, le renforcement de la formation des juges et des procureurs en matière de délinquance économique, la réforme des recettes fiscales et douanières, la création d'un cadre institutionnel et d'un réseau de lutte contre le blanchiment de capitaux, l'amélioration du fonctionnement des Cours des comptes et la création de commissions parlementaires spécialisées dans la lutte anticorruption.
  - lancement d'initiatives d'éducation et de sensibilisation en coopération avec la société civile.
  - signature et ratification des conventions internationales pertinentes.
  - renforcement des mécanismes de suivi et de coordination au niveau de l'Etat.
  - mise sur pied d'un processus de consultation continu et plus étendu.
- Dans le cadre de la stratégie anticorruption de mars 1999, les Entités ont élaboré leurs propres programmes globaux. Par exemple, la FBiH (sous l'égide du ministère de la Justice) a rédigé une loi d'une grande portée sur la prévention de la corruption. L'EEG a été informée que ce projet de loi de juin 2001 avait été rejeté par l'OHR au motif qu'il était superflu et aurait entraîné la création de nouvelles institutions inutiles.

### Aspects juridiques

21. La législation en matière de droit et de procédure pénal est avant tout du ressort des Entités<sup>12</sup>. Au niveau de l'Etat, un Code pénal et un Code de procédure pénale sont actuellement préparés par le ministère d'Etat des Affaires civiles et des Communications<sup>13</sup>. Au niveau des deux Entités, une réforme législative est en cours. De nouveaux Codes pénaux ont été adoptés ces dernières années (FBiH en 1998, RS en 2000). La FBiH a également adopté un nouveau Code de procédure pénale (tandis que la RS peaufine en ce moment son propre Code). Les Codes pénaux des deux Entités s'appliquent à toute personne ayant commis une infraction pénale sur leur territoire, certaines infractions étant en outre passibles de poursuites alors même qu'elles auraient été commises à l'étranger (par un ressortissant de l'Entité concernée ou par un étranger). Cependant, lesdites infractions n'incluent pas la corruption passive ou active (articles 130 à 133 du Code pénal de la FBiH, articles 120 et 121 du Code pénal de la RS).
22. Les chapitres XXXI et XXVII des Codes pénaux de la FBiH et de la RS, respectivement, sont consacrés dans une large mesure aux infractions relevant de la corruption. Les dispositions sont analogues dans les deux Entités, incriminant l'infraction de corruption dans le secteur public et privé (dispositions relatives à la corruption applicables aux « personnes responsables »). Toutes deux prévoient une définition du concept de « fonctionnaires »<sup>14</sup>, qui comprend des membres des

<sup>12</sup> Les Codes sont disponibles (en anglais) sur le site Web de l'OHR : <http://www.ohr.int/ohr-dept/legal/crim-codes/>

<sup>13</sup> Ils entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2003.

<sup>14</sup> En RS (Art. 126, para. 3 du Code pénal, le terme „fonctionnaire” signifie:

„1. Personne élue ou recrutée auprès des institutions législatives, exécutives et judiciaires en République Srpska ou en Bosnie Herzégovine ;

2. Personne qui d'une façon continue ponctuelle exerce des fonctions officielles dans toutes les institutions de l'administration de l'état ou du gouvernement ou y exerce des fonctions officielles;

3. Personne autorisée dans une entreprise ou autre personne légale qui a été autorisée par la loi à exercer des fonctions d'autorité publique et qui exerce certaines fonctions dans le cadre de cette autorité;

pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, et membres étrangers dans ces organes dans les cas définis par la RS. En outre, toute tentative, complicité (participation) ou incitation constitue aussi une infraction pénale. Le tableau suivant résume les dispositions pertinentes dans chacune des deux Entités.

Infraction	FBIH		RS	
	Article du CP	Sanctions	Article du CP	Sanctions
Corruption passive <sup>15</sup>	Art. 362	- 1 à 10 ans d'emprisonnement (corruption liée à l'exécution d'actes positifs n'entrant pas dans les attributions de l'intéressé ou omission délibérée). - 6 mois à 5 ans d'emprisonnement (corruption liée à l'exécution d'actes positifs entrant dans les attributions de l'intéressé ou omission délibérée). - 3 mois à 3 ans d'emprisonnement (pot-de-vin accepté ou demandé après coup). - Dans tous les cas, confiscation des produits.	Art. 341	- 1 à 8 ans d'emprisonnement (corruption liée à l'exécution d'actes positifs n'entrant pas dans les attributions de l'intéressé ou omission délibérée) - 1 à 5 ans d'emprisonnement (corruption liée à l'exécution d'actes positifs entrant dans les attributions de l'intéressé ou omission délibérée) - Jusqu'à 3 ans d'emprisonnement (pot-de-vin accepté ou demandé après coup) - Dans tous les cas, confiscation des produits.
Corruption active <sup>16</sup> et médiation dans le cadre d'une corruption active	Art. 363	- 6 mois à 5 ans d'emprisonnement (corruption liée à l'exécution d'actes positifs n'entrant pas dans les attributions de l'intéressé ou omission délibérée) - Jusqu'à 3 ans d'emprisonnement (corruption liée à l'exécution d'actes positifs entrant dans les attributions de l'intéressé ou à une omission délibérée) - Levée possible des sanctions lorsque l'auteur se dénonce avant d'être découvert («remords réels») - Confiscation des produits ou restitution au donateur en cas de déclaration spontanée	Art. 342	- 6 mois à 5 ans d'emprisonnement (corruption liée à l'exécution d'actes positifs n'entrant pas dans les attributions de l'intéressé ou omission délibérée) - Jusqu'à 3 ans d'emprisonnement (corruption liée à l'exécution d'actes positifs n'entrant pas dans les attributions de l'intéressé ou à une omission délibérée) - Levée possible des sanctions lorsque l'auteur se dénonce avant d'être découvert («remords réels») - Confiscation des produits ou restitution au donateur en cas de déclaration spontanée
Trafic d'influence	Art. 364	- 0 à 10 ans d'emprisonnement selon les faits de la cause	Art. 343	- 0 à 10 ans d'emprisonnement selon les faits de la cause - Confiscation des produits
<b>Autres infractions liées à l'obtention d'avantages (personnels ou en faveur de tiers) dans le cadre de l'exercice d'une fonction publique</b>				
Abus de pouvoir	Art. 358	- 6 mois à 10 ans d'emprisonnement, selon l'importance de l'avantage	Art. 337	- 3 mois à 10 ans d'emprisonnement, selon l'importance de l'avantage
Détournement de	Art. 359	- 6 mois à 10 ans d'emprisonnement, selon	Art. 338	- Amende ou jusqu'à 10 ans

4. Les militaires, dans certains cas particuliers;

5. Personnes ayant reçues un statut de fonctionnaire à l'étranger qui correspond aux conditions prévues aux points 1, 2 et 3 de cet article;

6. Une personne à laquelle une organisation internationale où la RS et la BiH sont membres, a attribué un statut de fonctionnaire qui correspond aux conditions prévues aux points 1, 2 et 3 de cet article;

7. Une personne qui, dans une juridiction internationale, reconnue par la RS et la BiH, exerce des tâches ou fonctions judiciaires, de poursuite ou autres."

„En FBIH (Art. 136, para. 2 du Code pénal), le terme „fonctionnaire" signifie: Personne élue ou recrutée auprès des institutions législatives, exécutives et judiciaires en Bosnie Herzégovine et dans la Fédération, départements, municipalités, villes et autres institutions gouvernementales et administratives qui exercent des fonctions administratives et autres dans le cadre des droits et des responsabilités de l'autorité qui les a recrutées; personne qui, d'une façon continue ou ponctuelle exerce des fonctions officielles dans les institutions administratives mentionnées, personne autorisée dans une entreprise ou autre personne légale qui a été autorisée par la loi à exercer des fonctions d'autorité publique et qui exerce certaines fonctions dans le cadre de cette autorité; tout autre personne effectuant des fonctions officielles prévues par la loi ou autres dispositions basées sur la loi; militaires dans certains cas spécifiques."

<sup>15</sup> Le fait pour un fonctionnaire de demander ou d'accepter "un cadeau ou tout autre avantage" - voire une promesse de cadeau ou d'avantage – en échange de l'exécution d'un acte officiel.

<sup>16</sup> Définie comme le fait de donner ou promettre un cadeau ou tout autre avantage à un fonctionnaire ou à un responsable.

fonds		l'importance de l'avantage		d'emprisonnement, selon l'importance de l'avantage
Fraude	Art. 360	- 6 mois à 10 ans d'emprisonnement, selon l'importance de l'avantage		- 6 mois à 10 ans d'emprisonnement, selon l'importance de l'avantage
Abus de biens	Art. 361	- 3 mois à 5 ans d'emprisonnement		- Amende ou peine de prison pouvant aller jusqu'à 3 ans
Violation de la loi par un juge (professionnel ou pas)	Art. 365	- 3 mois à 5 ans d'emprisonnement		
Divulgateion de secrets officiels	Art. 367 (2)	- 1 an au moins d'emprisonnement		
Concussion	Art. 369	- Jusqu'à 3 ans d'emprisonnement	Art. 346	- Amende ou peine de prison pouvant aller jusqu'à 1 an
Appropriation illégale de biens	Art. 371	- 1 à 10 ans d'emprisonnement		- 6 mois à 8 ans d'emprisonnement, selon l'importance de l'avantage

23. Outre les infractions susmentionnées, il convient également de citer l'achat de votes qui est aussi un délit pénal (article 201 en FBiH, articles 168 et 170 en RS).
24. Le blanchiment de capitaux est défini comme une infraction distincte par l'article 270 du Code pénal de la RS. L'EEG a été informée qu'un amendement était prévu en vue de l'inclure également dans le Code pénal de la FBiH.
25. Dans la législation actuelle, les personnes morales ne sont pas pénalement responsables<sup>17</sup>, même si elles peuvent faire l'objet de sanctions de droit civil. La responsabilité pénale est donc limitée aux personnes physiques occupant un poste élevé au sein de ces personnes morales (directeurs, administrateurs). Pendant la visite, l'EEG a été informée que la FBiH préparait une loi spéciale sur la responsabilité pénale des personnes morales<sup>18</sup>.
26. Les délais de prescription pénale varient en fonction de la gravité de la peine prévue par la loi :

	FBiH	RS
<b>Peine prévue par la loi :</b>	<b>Délai de prescription</b>	
longue peine d'emprisonnement	35 ans	30 ans
emprisonnement pouvant aller jusqu'à 20 ans	-	20 ans
emprisonnement de plus de dix ans	15 ans	15 ans
emprisonnement de plus de cinq ans	10 ans	10 ans
emprisonnement de plus de trois ans	5 ans	5 ans
emprisonnement de plus d'un an	3 ans	3 ans
emprisonnement pouvant aller jusqu'à un an ou amende	2 ans	2 ans

27. La BiH a signé la Convention civile sur la corruption (novembre 1999) et ratifié la Convention pénale sur la corruption le premier jour de la visite de l'EEG (juillet 2002). Elle n'est cependant pas Partie aux autres instruments pertinents du Conseil de l'Europe tels que : la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, la Convention européenne d'extradition ou la Convention sur le blanchiment, dépistage, saisie et confiscation des produits du crime. Elle a par contre ratifié la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée

<sup>17</sup> Les personnes morales peuvent être tenues responsables de violation de la Loi sur la suppression du blanchiment de capitaux en FBiH.

<sup>18</sup> Les autorités de la BiH ont précisé, pendant l'examen de ce rapport en plénière (GRECO 14, juillet 2003), que la préparation de ce projet de loi avait par conséquent été abandonnée et remplacée par une loi au niveau de l'état du 1er mars 2003.

(avril 2002). L'entraide est accordée en cas de demande acheminée par la voie diplomatique (via le ministère de la Justice compétent qui la soumet au ministère des Affaires civiles et des Communications de la BiH, ce dernier pouvant être directement saisi en cas d'urgence). L'extradition de nationaux de la BiH est interdite (en vertu des Codes de procédure pénale de la FBiH et de la RS).

#### District de Brcko (DB)

28. Le Code pénal du DB définit plusieurs infractions liées à la corruption : les articles 375 et 376 sur la corruption passive et active et sur une série spéciale d'infractions de corruption active, les articles 377 et 378 sur la corruption de fonctionnaires locaux, l'article 379 sur la corruption des membres des assemblées publiques, les articles 382 et 383 sur la corruption dans le secteur privé, l'article 384 sur la corruption de fonctionnaires étrangers appartenant à des organisations internationales, l'article 385 sur la corruption de membres d'assemblées parlementaires internationales, l'article 386 sur la corruption de juges et de fonctionnaires d'un tribunal international, l'article 387 sur le trafic d'influence, etc. Le blanchiment de capitaux constitue lui aussi une infraction pénale spéciale (article 268).

### **b. Organes et institutions chargés de la lutte contre la corruption**

#### **b1. Police**

29. En vertu de la constitution de la BiH, les responsabilités incombant à l'Etat sont limitées<sup>19</sup> et, en raison de l'opposition manifestée au niveau des Entités, il n'existe aucune structure de police étatique en dehors de la police des frontières (voir ci-dessous le paragraphe b4). Certaines sources écrites mentionnent également la création récente d'une Agence de l'Etat pour les enquêtes et la protection (SIPA) chargée de protéger les institutions nationales et de faciliter la coopération nationale/régionale/internationale en matière de lutte contre la criminalité organisée, le trafic d'êtres humains et le terrorisme. La question de cette institution n'a pas été abordée par l'EEG au cours des discussions organisées dans le cadre de sa visite.
30. En FBiH, l'autorité de tutelle de la police est encore plus décentralisée puisque chacun des dix cantons dispose de sa propre police (placée sous la responsabilité d'un ministère de l'Intérieur cantonal ou MUP) et détient les principales compétences, le ministère fédéral de l'Intérieur se contentant surtout d'assurer la coopération entre les Entités et les cantons en matière d'instruction des crimes les plus graves et d'assumer certaines tâches particulières (protection des personnalités, etc.). Les pratiques policières varient énormément d'un canton à l'autre. Au niveau le plus bas, chaque municipalité dispose d'une Administration de la police.
31. En RS, la police est unifiée et placée sous la responsabilité du ministère de l'Intérieur qui est investi d'une compétence générale en matière de tâches de police et lutte contre la criminalité au sein de l'Entité. La structure policière de l'Entité se compose de cinq secteurs (dits Centres de sécurité publique ou CSP) correspondant à la juridiction des tribunaux de district et, au niveau le plus bas, de commissariats locaux.
32. En six ans, la police a subi une profonde réforme sous l'impulsion de la Force de police internationale (IPTF) de la UNMIBH et avec la participation d'un certain nombre d'organisations internationales et de pays étrangers. L'IPTF a supervisé une réduction sensible des effectifs de la police qui sont passés de 45.000 à environ 23.000 aujourd'hui. Formé et enregistré, chaque

---

<sup>19</sup> A "l'application internationale et interentité du droit pénal, y compris les relations avec Interpol".

policier a fait (ou fait toujours) l'objet d'une enquête de sécurité. Le mandat de la UNMIBH/IPTF expirant fin 2002, la Mission de Police de l'Union européenne (EUPM) est supposée prendre la relève le 1<sup>er</sup> janvier 2003.

33. La réforme de la police accomplie par la communauté internationale a privilégié la modernisation (sur la base d'audits), le professionnalisme, l'établissement de procédures disciplinaires uniformes, l'indépendance et la dépolitisation. Concernant ce dernier point, les pouvoirs étendus conférés aux ministres de l'Intérieur et la tendance de ces fonctionnaires à interférer avec le travail de la police - une tradition héritée de l'ancien régime - suscitent de vives inquiétudes. En 2001, la UNMIBH adopta une stratégie visant l'établissement d'un directeur de la police indépendant sur le plan opérationnel au sein du ministère de l'Intérieur de chaque Entité et, parallèlement, de commissaires de police au niveau de chaque MUP cantonal. Le projet pourrait aboutir malgré la forte opposition (politique et parlementaire) manifestée au niveau des Entités et qui a déjà donné lieu à des compromis, notamment dans le cadre de certaines nominations. En 2002, l'équilibre demeurait fragile et la réforme n'avait pas encore gagné les CSP de la RS et les chefs de la police de la Fédération.
34. Le contrôle disciplinaire des policiers et le dépôt de plaintes par les citoyens ont été améliorés par la création d'unités de contrôle internes au niveau des ministères (sept à dix personnes en FBiH) et des commissariats régionaux ; certains efforts sont également déployés en vue d'harmoniser les procédures disciplinaires. L'EEG a établi sur la base des sources écrites disponibles<sup>20</sup> que le système, bien qu'au stade embryonnaire, avait déjà produit des résultats positifs (sur le plan de l'efficacité accrue des procédures et des sanctions disciplinaires).
35. Les policiers sont formés dans les écoles de police des Entités. La UNMIBH et des donateurs étrangers participent activement à l'harmonisation des cursus et des procédures de sélection. Les salaires dans la police sont bas et souvent versés en retard. Ils peuvent également sensiblement varier d'une Entité voire d'un canton à l'autre. De nombreux fonctionnaires quittent la police pour rejoindre d'autres organismes tels que le Service de police d'Etat des frontières qui est mieux équipé et offre un niveau supérieur de rémunération.
36. Les ministères de l'Intérieur de la FBiH et de la RS englobent plusieurs directions spécialisées dont l'une est chargée de la police criminelle, une autre, fondée il y a moins de deux ans en FBiH, de la lutte contre la corruption et le blanchiment de capitaux et une troisième de la lutte contre la criminalité organisée et économique (cette dernière, propre à la RS, recouvrant plusieurs unités chargées spécifiquement de réprimer la corruption, la fraude, etc.). Les effectifs ne sont pas toujours proportionnés à la mission : en RS, par exemple, les crimes économiques représentent 55 % de la charge de travail de la police alors que la moitié des postes au sein de la police criminelle n'est pas pourvue.

#### District de Brcko (DB)

37. Le DB dispose d'une force et d'une structure policières autonomes. Le directeur de la police est responsable devant l'Assemblée du district qui, à son tour, convoque une commission de surveillance. Les salaires de la police sont plus élevés dans le DB que dans les Entités.

---

<sup>20</sup> Voir "Policing the Police in Bosnia: a further reform agenda", 10 mai 2002, *ICG Balkans report N°130*.

## b2. Système judiciaire et services du ministère public

38. Avec près de neuf cents juges dans l'ensemble du pays, le pouvoir judiciaire est numériquement important même s'il relève principalement (et exclusivement) de la compétence des Entités. Il fait l'objet d'un processus continu de réformes portant notamment sur le statut des juges. En FBiH comme en RS, les tribunaux (à l'exception des juridictions jugeant les infractions mineures) et le ministère public ne sont pas spécialisés. Le système judiciaire a recours à des juges non professionnels, mais l'EEG n'est pas parvenue à réunir des précisions sur leur statut et fonctions. La délégation a été informée de l'importante surcharge de travail dans le pays : un phénomène qui serait dû essentiellement à la multiplicité des réclamations et litiges inhérents à la guerre et difficiles à régler<sup>21</sup>. Diverses sources écrites décrivent en détail la situation du système judiciaire de la BiH sous tous les angles (structurel, financier, politique, etc.)<sup>22</sup>.
39. En ce qui concerne la Cour constitutionnelle, l'article Vi 3.b) de la Constitution de la BiH prévoit que « La Cour Constitutionnelle dispose également d'une compétence d'appel – pour ce qui est du domaine de la présente Constitution – à l'égard des décisions de toute juridiction de Bosnie-Herzégovine ». Sur cette base, la position de la Cour Constitutionnelle est que l'efficacité du contrôle par l'appel, établi par la Constitution, serait considérablement privé d'effet s'il s'avérait impossible de faire appel d'une décision des cours constitutionnelles des Entités devant la Cour Constitutionnelle d'Etat en vue d'assurer une harmonisation avec la Constitution de la BiH. Dans sa pratique, la Cour Constitutionnelle s'est donc prononcée sur la constitutionnalité de certaines décisions des cours constitutionnelles des Entités. Pour ce qui est de la compétence de la Cour Constitutionnelle de la BiH à l'égard des décisions du OHR, la position de la Cour au travers de sa pratique est qu'elle n'a pas compétence pour statuer sur les autorisations du Haut Représentant, ni sur les actes accomplis en vertu de ces autorisations résultant de l'annexe 10 de l'Accord cadre, ou encore sur les résolutions pertinentes du Conseil de Sécurité des Nations Unies ou les déclarations du Conseil pour la réalisation de la paix. Toutefois, lorsque le haut Représentant intervient dans le système juridique de la BiH en décrétant des lois, il se substitue aux autorités du pays de telle sorte que ces lois sont d'un caractère local tant dans leur forme que leur essence. L'Assemblée parlementaire a la possibilité d'amender la totalité d'un texte ou certaines de ses parties simplement, sous réserve que certaines procédures soient respectées. La position de la Cour Constitutionnelle de la BiH est qu'en vertu de sa compétence et de la procédure prévue par la Constitution, elle a compétence pour harmoniser ces lois avec la Constitution de la BiH. Dans sa pratique, la Cour Constitutionnelle a pris l'habitude de statuer également sur la constitutionnalité des textes décrétés par le Haut Représentant.
40. Une loi de 2000 a établi une Cour d'Etat supposée démarrer ses activités en 2003 et comprenant deux chambres criminelles spécialisées chargées respectivement des affaires relevant de la criminalité économique et de la criminalité organisée (y compris le trafic d'êtres humains, de drogue et d'armes/munitions). Une commission spéciale d'appel est supposée examiner les recours intentés contre les décisions prononcées par ces chambres. Les juges siégeant dans lesdites chambres sont censés avoir suivi une formation et acquis une expérience dans les matières concernées<sup>23</sup>. L'EEG a été informée d'un projet de création d'un Bureau du procureur

---

<sup>21</sup> Les autorités de la BiH ont souligné les efforts continus en faveur d'une réduction des affaires en cours (telles que la possibilité pour les juridictions d'appel de juger des affaires sur le fond au lieu de renvoyer l'affaire à une juridiction de première instance, introduction de la transaction dans les affaires criminelles au niveau de l'Etat à partir du 1er mars 2003); toutefois, il n'existe pas, à l'heure actuelle, de modes alternatifs de résolution des litiges.

<sup>22</sup> Voir le rapport du Groupe international de crise intitulé "Courting disaster: the misrule of law in Bosnia & Herzegovina", 25 mai 2002, *Balkans Report N° 127*.

<sup>23</sup> Selon des informations recueillies après la visite, la Cour d'Etat comprendrait quinze juges dont sept nommés par l'OHR au mérite et huit par le Conseil supérieur de la magistrature du siège et du parquet (établi en août 2002). Sur ces quinze

public (BPP) correspondant, sans recevoir cependant de précisions sur la capacité éventuelle de ce BPP de poursuivre des fonctionnaires des Entités<sup>24</sup>.

41. En **FBiH**, le pouvoir judiciaire est exercé par les tribunaux suivants :
- La Cour constitutionnelle (composée de neuf juges) et la Cour suprême (la juridiction d'appel la plus élevée) : en vertu de l'article 6b de la Constitution de la FBiH, ces juges sont normalement nommés par le président sur proposition du vice-président avec l'approbation d'une majorité des députés de la Maison du Peuple ;
  - Dix tribunaux cantonaux (compétents pour connaître d'un appel visant une décision d'un tribunal municipal ou de première instance dans certains domaines) : les juges cantonaux sont normalement nommés par le président du canton et élus par la législature cantonale.
  - Cinquante-deux tribunaux municipaux<sup>25</sup> (jouissant d'une juridiction de première instance sur toutes les affaires civiles et pénales à quelques exceptions près) : les juges municipaux sont normalement nommés par le président du tribunal cantonal après consultation du conseil municipal.
42. En **RS**, le pouvoir judiciaire est exercé par les tribunaux suivants :
- La Cour constitutionnelle (composée de sept juges élus pour un mandat de huit ans non renouvelable).
  - La Cour suprême.
  - Cinq tribunaux régionaux (statuant en appel à l'égard des décisions des tribunaux de première instance et aussi, en de rares cas, au titre de juridictions de première instance).
  - Vingt-cinq tribunaux locaux<sup>26</sup> qui servent principalement de juridictions de première instance.
43. Les juges et les procureurs de la RS sont nommés à vie. Ils sont normalement élus ou nommés et destitués par l'Assemblée nationale et ne peuvent pas occuper de fonction publique ou d'autres emplois définis comme incompatibles par la loi. Les juges, ainsi que les procureurs, jouissent d'une indépendance garantie par la Constitution (articles 121 et 128). En FBiH, les juges sont nommés à vie et les procureurs sont recrutés pour une période de 8 ans<sup>27</sup>.

#### Ministère public

44. Les services du ministère public sont répartis hiérarchiquement en trois niveaux correspondant à la structure du système judiciaire. Chaque Entité dispose de son propre Bureau du procureur public (BPP).

---

juges, six seraient détachés par des Etats étrangers pour venir en aide à leurs homologues locaux. Quatre procureurs seraient en outre affectés à la Cour.

<sup>24</sup> Après la visite de l'EEG, l'OHR a promulgué la Loi sur le bureau du procureur de l'Etat de la BiH (août 2002). Selon cette loi, le BPP sera compétent pour instruire et poursuivre les affaires du ressort de la Cour de la BiH. Il sera aussi habilité à gérer les demandes d'entraide judiciaire internationale en matière pénale. Un service spécial - chargé de la criminalité organisée, de la criminalité économique et de la corruption - sera également mis sur pied.

<sup>25</sup> Avec la réforme du système judiciaire en 2003, le nombre s'élève à 28.

<sup>26</sup> Avec la réforme du système judiciaire en 2003, le nombre s'élève à 19.

<sup>27</sup> Avec la réforme du système judiciaire en 2003, tous les juges en BiH (FBiH, RS, BD) sont nommés à vie et les procureurs sont nommés pour une période de 8 ans.

45. Le BPP de la FBiH, dirigé par le Bureau du procureur général de la Fédération, siège à Sarajevo et possède dix BPP cantonaux et cinquante-huit BPP municipaux<sup>28</sup>. Le nombre total de procureurs s'élève à cent soixante-dix. Le BPP de la RS, dirigé par le Bureau du procureur général de cette République, siège lui aussi à Sarajevo et possède cinq BPP de district et vingt-cinq BPP locaux<sup>29</sup>. Le nombre total de procureurs s'élève à quatre-vingts.
46. La multitude de bureaux (surtout au niveau local en FBiH) explique le nombre très réduit de procureurs affectés à chacun d'entre eux. Chaque procureur se trouve donc contraint de traiter des affaires très diverses et, selon les représentants de BPP rencontrés par l'EEG, il est impossible d'établir des services ou des procureurs spécialisés uniquement dans les affaires de corruption (ou même dans les affaires de criminalité économique)<sup>30</sup>. En FBiH, il a donc été décidé de créer une «équipe fédérale de lutte anticorruption» - dirigée par le procureur général adjoint - qui se réunit une fois par mois et collabore activement avec la police financière, les douanes, la police d'Etat des frontières et le ministère de l'Intérieur. Dix équipes cantonales ont également été créées. Selon les opinions recueillies par l'EEG, le travail de ces équipes est efficace, surtout en ce qui concerne l'identification des sociétés fictives.
47. Certains procureurs participent également à des séminaires de formation organisés par diverses organisations étrangères en matière de lutte contre les crimes économiques y compris la corruption.
48. En vertu des stratégies anticorruption adoptées ces dernières années par les Parlements des deux Entités (comme indiqué précédemment, celle de la FBiH a été rejetée en 2001), il est prévu que les Bureaux du procureur général de ces Entités assument la responsabilité de la coordination de la lutte contre la corruption. Les infractions liées à la corruption et aux crimes commis dans plusieurs cantons ou districts peuvent être traitées directement par ces bureaux qui sont également habilités à donner des instructions contraignantes aux procureurs subordonnés, à retirer une affaire à un procureur subordonné en cas de risque d'ingérence politique au niveau local et à décider tout seuls de la suite à donner à chaque affaire. De plus, le procureur général de la FBiH a été investi par l'OHR du pouvoir de transférer d'un canton à un autre les affaires de criminalité organisée, de trafic de drogue et de terrorisme. Actuellement, cette prérogative est difficile à utiliser en raison de la pénurie de personnel qui sévit dans les BPP des deux Entités.

#### Considérations particulières

49. Un Code d'éthique à l'intention des juges et procureurs a été signé en juin 1999 par les présidents des associations professionnelles concernées des deux Entités. Selon ce texte, les juges et procureurs doivent être à l'abri de toute influence politique au niveau local (ville, canton, Entité) ou national (article 1), se montrer impartiaux (article 2), éviter tout conflit d'intérêts potentiel (article 3), agir avec diligence (article 4) et n'appartenir à aucune organisation politique (article 5).

---

<sup>28</sup> Avec la réforme du système judiciaire en 2003, tous les BPP municipaux ont été supprimés et il y a actuellement 11 BPP en tout.

<sup>29</sup> Avec la réforme du système judiciaire en 2003, tous les BPP locaux ont été supprimés et il y a actuellement 6 BPP en tout.

<sup>30</sup> Peu après la visite (22 août 2002), l'OHR a pris une décision harmonisant les ministères publics respectifs des deux Entités : tous les BPP municipaux ont été fermés et fusionnés au sein des BPP de canton (FBiH) et de district (RS) existants. Le but de cette réforme structurelle est de favoriser la spécialisation des procureurs dans les affaires complexes telles que celles associées à la criminalité économique. Elle devrait aussi permettre d'abaisser le nombre total de procureurs.

50. L'augmentation du salaire des juges constitue une étape importante pour diminuer la corruption. Leur salaire est désormais trois à quatre fois supérieur à celui des fonctionnaires ordinaires et permet d'attirer des juristes plus compétents et expérimentés vers la magistrature.
51. L'une des carences alléguées, fréquemment citée par les juges et les procureurs comme limitant l'indépendance, est l'impossibilité pour eux d'influer sur le budget alloué aux tribunaux et aux services du ministère public : ce domaine relève en effet de la compétence exclusive des représentants de l'exécutif.
52. La plupart des praticiens de la BiH rencontrés par l'EEG critiquaient le manque d'indépendance de l'ordre judiciaire, surtout au niveau des juridictions inférieures. Le processus de sélection et de nomination des juges et procureurs serait très politisé et exploité afin d'établir des liens entre les juges et les procureurs locaux d'une part et de «puissants» notables de certains cantons et districts d'autre part. En conséquence, l'OHR fait usage de sa prérogative de transférer les dossiers sensibles des petits tribunaux locaux à Sarajevo.
53. Le fonctionnement du système judiciaire et les modalités de recrutement des juges dépendaient auparavant des Conseils de la magistrature de chaque Entité. Étant donné l'absence de dispositions légales régissant les nominations (entre autres en RS), certaines controverses et les efforts d'aligner le système judiciaire de la BiH sur les normes européennes, l'OHR a aussi adopté en mai 2002<sup>31</sup> une législation sur les Conseils supérieurs de la magistrature du siège et du parquet (CSMSP) de la BiH, de la FBiH et de la RS. Ceci, afin de garantir la pérennité d'un système judiciaire indépendant, impartial et professionnel à tous les niveaux<sup>32</sup>. Cette initiative a suscité une opposition des Entités. La composition de chacun des trois CSMSP est identique et garantit la participation de juges et de procureurs élus par leurs pairs à ces organes.
54. La compétence de ces organes couvrirait :
- la sélection et la nomination des juges professionnels ou non, ainsi que des juges suppléants et des procureurs,
  - la nomination des présidents de tribunal,
  - la proposition de candidats à la Cour constitutionnelle,
  - la supervision de la formation professionnelle,
  - le transfert des juges et procureurs
  - le déclenchement et l'exécution d'enquêtes et de procédures disciplinaires,
  - la fixation du nombre de juges et de procureurs affectés à un tribunal ou un BPP déterminé,
  - la rédaction d'avis sur les projets de loi susceptibles d'affecter le système judiciaire,
  - la formulation de propositions sur le budget de tous les tribunaux et BPP en consultation avec les autorités compétentes, la présentation de ces propositions au gouvernement, au Parlement et aux assemblées de canton, ainsi que le suivi de leur exécution.
55. En attendant que les CSMSP fonctionnent efficacement, l'OHR - dans le cadre de sa compétence - a pris sur lui d'adopter certaines mesures à effet immédiat telles que la suspension de plusieurs juges et procureurs (qui pourront éventuellement être réintégrés à l'issue d'un examen de leur dossier par le CSMSP concerné).

---

<sup>31</sup> Ce texte légal n'avait pas été mis en oeuvre à l'époque de la visite.

<sup>32</sup> Le CSMSP a été établi en août 2002. Les premiers membres de chacun des trois conseils furent nommés le même mois selon les règles susmentionnées. Alors que les membres des conseils de la RS et de la FBiH sont tous des nationaux de la BiH, celui de la BiH compte huit juges, procureurs et avocats étrangers.

56. En 2002, les deux Entités ont adopté une loi sur les centres de formation des juges et des procureurs, en vue de fournir au pays des professionnels ayant reçu une formation adéquate, systématique et cohérente. Ces centres ne pourront probablement démarrer leurs activités que lorsqu'un financement aura été trouvé.

#### District de Brcko (DB)

57. Le DB dispose de son propre BPP, ainsi que de deux tribunaux de district compétents pour juger des affaires en première instance et en appel (en tout dix-sept juges et sept procureurs). La situation du système judiciaire fait cependant l'objet d'un examen

### **b3. Enquêtes et poursuites pénales dans les affaires de corruption**

58. C'est le principe de légalité des poursuites qui s'applique en FBiH et en RS (dans cette dernière, le principe de l'opportunité des poursuites s'applique uniquement dans les affaires de délinquants mineurs). Le procureur compétent est obligé de déclencher des poursuites pénales lorsqu'il existe des preuves de la perpétration d'un crime. Les autorités de la FBiH ont précisé toutefois, que, dans la pratique, un certain degré de pouvoir discrétionnaire est également applicable, par exemple lorsqu'il s'agit d'une infraction mineure et/ou la menace à l'intérêt public n'est pas assez importante ou encore les frais de la procédure ne se justifieraient pas par la (non) gravité de l'infraction<sup>33</sup>. Lorsque ledit procureur estime qu'il n'y a pas lieu de déclencher ou de maintenir une procédure pénale, la partie lésée peut déclencher les poursuites en tant que partie civile. Les citoyens et les entreprises ou institutions publiques sont tenus de signaler certaines catégories d'infractions pénales (y compris les cas de corruption).
59. Le procureur prend les mesures nécessaires pour récolter des preuves du crime, identifier l'auteur et guider la procédure préliminaire ; il supervise à cette fin les activités de la police, mais toutes les décisions importantes sont prises par le juge d'instruction (qu'il s'agisse de l'examen ou de l'enquête préliminaire, de l'audition de personnes, etc.) à sa demande. Une fois l'enquête policière terminée et transmise au procureur, ce dernier n'est pas tenu de retenir la qualification de l'infraction (même si, dans la grande majorité des cas, la qualification initiale est reprise dans la mesure où elle est adéquate). Le juge d'instruction ou le tribunal peut à son tour modifier la qualification proposée par le parquet. Le juge d'instruction met fin à l'enquête lorsque les preuves rassemblées sont suffisantes pour obtenir une inculpation. C'est alors à une formation collégiale de décider du cours de l'enquête et de réclamer éventuellement des explications au juge d'instruction ou aux parties.
60. Le procureur rédige et défend un projet d'acte d'accusation devant le tribunal compétent et peut faire appel du verdict de celui-ci. Les décisions du juge d'instruction peuvent être contestées par le procureur et les parties devant les juges assis.
61. Le rôle du juge d'instruction dans la procédure pénale et le fait que le procureur ne supervise pas l'enquête dès le tout début ont été critiqués par la plupart des experts rencontrés par l'EEG.
62. En FBiH et en RS, les déclarations faites devant le juge d'instruction pendant la procédure préliminaire peuvent servir de preuves devant le tribunal au cours du procès (lorsque le témoin est incapable de déposer et lorsque les parties acceptent que sa déposition soit remplacée par la

---

<sup>33</sup> Depuis le 1er mars 2003, le Ministère Public peut aussi octroyer – au niveau de l'Etat – l'immunité de poursuite aux collaborateurs de justice (dans le cadre de la lutte contre le crime organisé). Ces possibilités ont été introduites au niveau de la RS et du BD le 1er juillet 2003, et au niveau de la FBiH le 1er août.

lecture de la déclaration de l'intéressé au juge d'instruction). D'un autre côté, les déclarations faites devant les enquêteurs de la police au cours des auditions préliminaires ne peuvent pas servir de preuves devant le tribunal.

63. Comme nous l'avons vu ci-dessus, aucun procureur ou tribunal n'est spécialisé dans les affaires de criminalité économique. Le juge d'instruction peut réclamer l'assistance de fonctionnaires spécialisés (par exemple du ministère des Finances) auquel cas l'Administration contactée doit obtempérer. Des témoins experts peuvent être cités à comparaître (par le juge d'instruction ou le juge du tribunal, mais pas par le procureur), mais l'usage de cette faculté dépend dans une large mesure des possibilités financières du système judiciaire (possibilités qui semblent pour le moment réduites voire inexistantes). L'EEG a été informée que la RS envisage de trouver le financement nécessaire et d'étudier la possibilité de mettre sur pied des équipes spécialisées dans les affaires de crime économique (dans le cadre de la réforme de la législation pénale entreprise par la Commission indépendante).
64. Concernant les mesures de protection des témoins, la loi de la **FBiH** sur la protection spéciale de l'identité des témoins dans les procédures pénales a été promulguée en 1999. Elle permet essentiellement aux témoins de déposer sous le couvert de l'anonymat. Aucune disposition spéciale touchant à cette question ne figure dans le Code de procédure pénale. En outre, il n'existe pas d'agence ou de programme spécialement conçu pour assurer la protection physique des témoins ou pour permettre à ces derniers de changer d'identité après leur procès, de déménager, etc. L'EEG a cependant été informée que la possibilité de protéger des témoins avait été utilisée à plusieurs reprises dans des affaires de meurtre et de criminalité organisée. Par comparaison, les affaires de corruption et de criminalité économique ne sont pas considérées comme suffisamment graves pour justifier l'application de mesures (ordinaires ou innovantes) de protection des témoins pendant et après la procédure. La **RS** ne dispose quant à elle d'aucune mesure spéciale (unité de la police, programme) de protection des victimes, des témoins ou des collaborateurs de la justice<sup>34</sup>.
65. Concernant les moyens d'enquête spéciaux (MES), le Code de procédure pénale de la **FBiH** prévoit uniquement l'enregistrement des conversations téléphoniques et autres (articles 205 à 210). Les MES et les informations qu'ils permettent de réunir sont extrêmement difficiles à utiliser en l'absence de tout cadre juridique adéquat concernant leur utilisation au titre de preuves devant les juridictions. Le Code de procédure pénale de la **RS** est souvent considéré comme anachronique et mériterait d'être amendé. Le nouveau Code devrait contenir des dispositions plus adéquates et plus cohérentes<sup>35</sup>.
66. D'après les procureurs et les juges de la BiH, les demandes d'entraide judiciaire internationale - y compris celles adressées aux pays voisins - mettent généralement des mois à aboutir et allongent sensiblement la durée des procédures.
67. La complexité des relations entre les deux Entités (et entre les cantons) complique également la coopération policière et judiciaire : difficulté de localiser les témoins, difficulté d'obtenir des informations (par exemple l'adresse d'un suspect), etc. Les autorités d'une Entité n'ont pas le

---

<sup>34</sup> Au niveau étatique, une loi a été adoptée sur la protection de l'identité des témoins (prévoyant la possibilité de ne pas révéler l'identité pour une période de 30 ans). Le 1er juillet 2003 la RS et le BD, et le 1er août 2003 la FBiH ont adopté une législation semblable (textes identiques à celui adopté au niveau de l'Etat mais adopté au niveau des Entités).

<sup>35</sup> Le 8 avril 2003, le Gouvernement de la RS a adopté un projet de législation sur le droit pénal, la procédure pénale, et la protection des témoins. Divers aspects tels que l'emploi des MES, la protection des témoins etc. sont susceptibles d'être codifiés dans un proche avenir.

droit d'opérer sur le territoire de l'autre, tandis que les mouvements de personnes/marchandises/capitaux sont libres (ce qui permet de profiter des réglementations les plus laxistes, par exemple pour blanchir les produits du crime ou créer des sociétés fictives). En fait, les relations entre les Entités sont basées sur des demandes formelles examinées au cas par cas et transmises soit par l'intermédiaire des ministères de la Justice, soit grâce à des contacts directs. Les relations semblent varier selon l'autorité concernée (par exemple en RS le parquet fait l'expérience de bonnes relations avec les autres services mais pas l'Administration des douanes). Une loi récente, adoptée sous l'égide de l'ancien Haut Représentant régit l'entraide entre Entités. Cette initiative (comme d'autres) est cependant décrite, en des termes défavorables par certains interlocuteurs rencontrés par l'EEG, montrant ainsi un rejet manifeste de toute législation imposée par l'OHR.

68. Un certain nombre de poursuites ont abouti dans des affaires de criminalité économique en différents endroits du pays (voir les statistiques ci-jointes), y compris pour détournement de pouvoir, abus d'autorité, etc. Les interlocuteurs de l'EEG nous ont confirmé que les affaires de criminalité économique étaient difficiles à gérer compte tenu des interférences de l'exécutif et en particulier de la police locale. Le procureur ou le juge d'instruction ne peut pas, bien entendu, court-circuiter les services de police compétents (ceux de la juridiction où l'infraction a été commise) en faisant par exemple appel à d'autres unités. Dans des affaires sensibles de ce genre, la coopération entre le ministère public/juge d'instruction et la police risque de devenir difficile. Dans certains cas, la police a travaillé avec le service de police d'Etat des frontières dans des affaires de corruption sans que l'on sache si cette collaboration a porté des fruits.

#### District de Brcko

69. La procédure et l'enquête pénales sont particulières en ce sens qu'il n'existe pas de juges d'instruction. Le Code de procédure pénale autorise la conclusion d'accords avec un suspect acceptant de collaborer en matière d'actes criminels de corruption (négociation de plaidoyer). Ce texte envisage aussi des mesures de protection des témoins et les mêmes moyens d'enquête spéciaux que ceux en usage en FBiH. Les déclarations recueillies au stade de l'enquête ne peuvent pas servir de preuves devant le tribunal.

### **b4. Autres mécanismes et institutions**

#### *i) Prévention et détection des mécanismes de corruption*

#### Mécanismes généraux

70. En plus de règles isolées adoptées par les Entités pour prévenir les conflits d'intérêt, une loi sur les conflits d'intérêt au niveau du gouvernement de l'Etat est entrée en vigueur le 15 juin 2002<sup>36</sup>. Elle édicte les obligations spéciales des fonctionnaires élus, des titulaires d'une fonction dans l'exécutif et des conseillers des institutions gouvernementales de la BiH. La loi prévoit l'adoption d'un Code de conduite, régit la question des conflits d'intérêt, et limite l'acceptation de cadeaux : seuls ceux d'une valeur inférieure à 50 KM peuvent être conservés sans que le récipiendaire ne les déclare. Tout cadeau d'une valeur supérieure à cette limite doit être déclaré et devient propriété de l'Etat. La loi prévoit également l'obligation pour les fonctionnaires

---

<sup>36</sup> Les informations obtenues pendant l'évaluation indiquent que le texte devait entrer en vigueur après les élections d'octobre 2002. Après la visite, les autorités de la BiH ont indiquées que ce texte s'applique aussi aux entités jusqu'à l'adoption de leur propre législation.

concernés de faire une déclaration financière à intervalles réguliers. Tout manquement aux obligations énoncées est passible de sanctions.

71. Une «Loi sur le financement des partis» - applicable à l'ensemble du pays - a été adoptée en juillet 2000. Elle contraint les candidats et les partis à révéler l'état de leur patrimoine et à faire des déclarations financières (un mécanisme de contrôle étant prévu). Elle empêche aussi les sociétés dans le capital desquelles l'Etat est majoritaire, ainsi que les sociétés privées effectuant des travaux pour le gouvernement, de contribuer au financement d'un parti. La loi interdit également les pressions politiques sur des personnes physiques et morales en vue de les inciter à faire un don à un parti, ainsi que la promesse de privilèges ou d'avantages personnels quelconques aux dirigeants d'un parti.
  72. La Loi sur les services de l'Etat prévoit en outre la divulgation des biens et avoirs des fonctionnaires de l'Etat et des membres de leur famille. Le projet de Loi générale sur les fonctionnaires contient des dispositions similaires sans pour autant instituer de mécanisme de contrôle<sup>37</sup>.
- ii) Service de police d'Etat des frontières (SBS)*
73. La protection des frontières de l'Etat et la supervision ou le contrôle du trafic transfrontalier sont du ressort exclusif du SBS qui constitue, rappelons-le, la seule force de police au niveau de l'Etat. Etabli par une loi de 2000, le SBS exerce des responsabilités partagées par huit ministères. La loi fut ratifiée en 2001 par le Parlement de la BiH malgré une vive opposition au niveau des Entités (et plus particulièrement de la RS). Cependant, le SBS était déjà opérationnel bien avant l'adoption d'un cadre légal. Sa forme définitive sera fixée en septembre 2002, date à laquelle ses effectifs devraient être portés de 1.750 à 2.700<sup>38</sup>.
  74. Le SBS est administré par une direction tripartite composée d'un Directeur et deux directeurs-adjoints (représentant ainsi les trois populations). Le personnel est multiethnique bien que le critère des origines ethniques ne semble pas jouer de rôle au niveau du recrutement. Le SBS a été établi avec l'aide de l'unité des frontières de la MINUBH et l'assistance de l'UE : deux organismes qui ont également contribué à la formation des membres de ce service. Malgré les efforts déployés pour contrôler efficacement la frontière et les résultats obtenus jusqu'à présent, d'aucuns n'ont pas manqué de soulever un certain nombre de questions controversées<sup>39</sup> : persistance de la fraude douanière, opérations organisées de contrebande reposant sur des complicités au sein du personnel politique, facilité avec laquelle les criminels quittent le pays, existence de points de passage échappant à tout contrôle ou réservés à certaines personnes, corruption active des policiers du SBS dans le cadre du transport d'immigrants illégaux, etc. Lors de la visite, 88 % de la frontière étaient contrôlés et l'on prévoyait une couverture intégrale dès septembre 2002.
  75. Des mesures spécifiques ont été adoptées pour garantir l'intégrité du personnel, en particulier sur la base des critères prescrits par l'UNMIBH/IPTF : recrutement en collaboration avec des partenaires étrangers/internationaux, introduction de contrôles internes, création d'une commission disciplinaire spéciale et contrats temporaires. Trente-sept procédures disciplinaires ont été déclenchées en 2001 (dont certaines pour des affaires de corruption).

---

<sup>37</sup> Les autorités de la BiH ont confirmé que le projet n'avait pas été adopté à l'époque où le rapport a été examiné (juillet 2003).

<sup>38</sup> à la suite d'un audit des besoins, le nombre définitif prévu serait de 2453 (informations fournies après la visite)

<sup>39</sup> Voir "Policing the Police in Bosnia: a further reform agenda", 10 mai 2002, *ICG Balkans report N° 130*.

*iii) Autorités financières*

76. Le ministère des Finances de la FBiH comprend un Département de police financière, un Bureau des impôts, une Administration des douanes et un Bureau de privatisation des banques. Au sein du ministère des Finances de la RS, la police financière a été fusionnée en janvier 2002 avec l'Administration des revenus publics pour devenir l'Administration fiscale. Les Douanes de la RS sont en outre responsables du District de Brcko. Plusieurs initiatives ont été prises afin de limiter les risques de corruption à la fois en FBiH et en RS : codes de conduite, rotation du personnel, corps d'inspecteurs internes, contrôles «à quatre yeux», etc. Des initiatives plus originales ont également été parfois lancées, telles que la mise sur pied d'un bureau de conseillers techniques auquel les fonctionnaires de l'Administration fiscale de la RS sont tenus de signaler leurs soupçons de corruption. Les structures ont aussi été réorganisées et réinformatisées pour accroître leur efficacité et restreindre les possibilités de corruption. Signalons que les Administrations des douanes ont été aidées dans leurs efforts de modernisation par le Bureau d'assistance fiscale et douanière de l'UE en Bosnie-Herzégovine (CAFAO).
77. Comme dans d'autres pays comparables, la plus grande partie des revenus de la BiH est prélevée à la frontière, ce qui place d'autant plus l'Administration des douanes (et le SBS) sous pression que les salaires de ses fonctionnaires sont bas. En FBiH, dix-huit procédures ont été déclenchées par le SBS contre des douaniers accusés de corruption et le ministère des Finances, le directeur des douanes et d'autres hauts fonctionnaires ont récemment été limogés pour corruption. Le système national souffre aussi d'un manque d'harmonisation des lois et impôts. En RS, un accord a été signé entre le SBS et les douanes et la coopération avec les pays voisins est considérée comme satisfaisante par les praticiens interrogés.
78. En ce qui concerne la police financière de la FBiH (qui n'a pas été fusionnée avec l'Administration fiscale), la division centrale et les dix divisions cantonales sont responsables des tâches administratives, ainsi que de la supervision du respect des règles commerciales, douanières, fiscales et autres. L'EEG a pris note du projet de placement de cette institution sous l'autorité du ministère de la Justice afin de faciliter sa participation à la lutte contre la criminalité économique (conduite d'enquêtes reposant sur des techniques policières, dépositions d'experts devant les tribunaux, etc.).

*iv) Bureau du Médiateur*

79. L'annexe VI de l'accord de Dayton prévoit l'établissement d'une Commission des Droits de l'Homme (la «Commission») composée du Bureau du Médiateur et de la Chambre des Droits de l'Homme. La Chambre est chargée d'examiner les plaintes pour examen par le Médiateur. Les lois établissant ces institutions avaient été adoptées peu avant la visite de l'EEG. Elle prévoit l'établissement d'un bureau au niveau de l'Etat, plus un bureau au niveau de chaque Entité. Les compétences de ces institutions sont les suivantes :
- instruction des allégations de violation des droits de l'homme,
  - soumission de rapports spéciaux à tout organe ou représentant du gouvernement qui doit alors répondre dans le délai fixé,
  - dans l'éventualité où une personne ou une Entité ne se conformerait pas à ses conclusions ou recommandations, publication par le Médiateur d'un rapport qui sera transmis au Haut Représentant,

- déclenchement possible par le Médiateur d'une procédure devant la Chambre des Droits de l'Homme à partir de ce rapport.

v) *Organes de vérification des comptes*

80. On dénombre trois organes suprêmes de vérification qui sont chacun responsables de la gestion financière à un niveau spécifique. Ils sont tous entrés en activité au même moment (septembre 2000). Un conseil de coordination facilite les activités conjointes et la représentation internationale. La Cour des comptes nationale est censée évaluer le contrôle des finances exercé par les institutions gouvernementales au niveau de l'Etat de la BiH. Dès le début, la Cour des comptes a concentré ses activités sur le contrôle des organismes publics et des flux monétaires. Elle devrait également renforcer prochainement sa vérification de l'optimisation des ressources. Les résultats des vérifications sont publiés au Journal officiel et un rapport annuel soumis au Parlement. Le travail de la Cour des comptes est public. La Cour emploie dix-neuf personnes (et non vingt-six comme prévu dans ses statuts). Des contraintes budgétaires empêchent également cette institution de disposer de ses propres locaux.
81. Comme indiqué ci-dessus, les deux Entités disposent de leur propre organe de vérification. Le Bureau du vérificateur principal de la **RS** est chargé de vérifier les dépenses publiques, y compris celles engagées par des entreprises appartenant à l'Etat. Il ne rend compte qu'au Parlement, bien qu'il dépende du ministère des Finances pour son budget de fonctionnement. Le Vérificateur principal est nommé par le gouvernement et approuvé par l'Assemblée nationale de la RS. Son bureau compte quatorze vérificateurs. L'EEG a été informée de la nécessité urgente d'adopter de meilleures normes de tenue des dossiers et de comptabilité, s'agissant des dépenses du gouvernement, et aussi de définir plus précisément l'autorisation de dépenses afin d'éviter les abus actuels inhérents à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire en matière de marchés publics. L'absence de contrôles internes nuit à l'efficacité des vérifications. En **FBiH**, l'Institution suprême de vérification de la Fédération a été établie et a démarré ses activités après quelques difficultés en octobre 2000, date de la nomination du Vérificateur général et de son adjoint. Peu après, en février 2001, le HR a établi un Vérificateur spécial (VS) pour la FBiH en vue de remédier au manque de transparence et de vérification indépendante au niveau des cantons. Ce poste a été confié à un vérificateur étranger en avril 2001. Le VS est aidé dans sa tâche par un personnel spécialisé et il est investi de certains pouvoirs d'enquête. Les vérifications demeurent confidentielles tant que le rapport les concernant n'est pas publié. Bien que le but de ce nouvel organe soit d'exercer un meilleur contrôle sur les finances des cantons (considérées comme non transparentes), la portée des contrôles du Vérificateur spécial s'étend à toutes les autorités fédérales, cantonales et municipales de la FBiH. En outre, la première série de rapports de vérification spéciaux concernait aussi la RS, en plus des autorités centrales et cantonales de la FBiH. Elle contenait des conclusions générales (au niveau central et cantonal de chacune des deux Entités) extrêmement sévères et apportait la preuve d'une utilisation inappropriée et illégale de fonds publics, d'une sélection tendancieuse des fournisseurs, du recours à des opérations de troc à trois (en vue parfois de détourner des fonds), d'un piètre contrôle financier, de l'exercice occasionnel des fonctions de caisse et de paie par une seule et même personne, d'un manque de coopération avec le VS dans certains cas, etc.
82. L'EEG a été informée que, tant en FBiH qu'en RS, les organes de vérification sont impliqués dans la détection des infractions pénales (signalement de soupçons, etc.) et que plusieurs cas avaient débouché sur des enquêtes, en particulier en RS.

## **b6. Société civile et secteur privé**

83. L'EEG a rencontré un représentant de la section BiH de Transparence Internationale (TI BiH), établie en février 2001. Forte de vingt à vingt-cinq membres actifs, cette organisation non gouvernementale jouit du soutien du gouvernement et des journalistes. Il s'agit de la seule ONG active engagée spécifiquement en BiH dans les politiques anticorruption. Comme il est indiqué au début du présent rapport, TI BiH a commandé une enquête sur les perceptions de la corruption qui a servi de base à un rapport.
84. D'autres documents de recherche intéressants émanent de diverses ONG telles que le Groupe international de crise - GIC (qui dispose d'une antenne à Sarajevo, voir la note de bas de page 8) - et le Réseau d'information alternatif (AIM) : un groupe de journalistes indépendants de l'ex-Yougoslavie et des Balkans du Sud couvrant en profondeur l'actualité locale en plusieurs langues. L'AIM a notamment produit un dossier sur la corruption dans l'Europe du Sud-Est. Cependant, aucune de ces ONG ne milite contre la corruption sur le terrain.
85. Il a été indiqué à l'EEG que les médias manquaient à la fois de professionnalisme et d'indépendance, même si les journalistes ont acquis récemment une plus grande liberté. Leurs enquêtes ont notamment permis l'inculpation de deux anciens ministres qui avaient exploité leurs fonctions pour faire fructifier leurs affaires privées : jugés dans un premier temps innocents, les intéressés furent finalement inculpés grâce à une enquête journalistique privée. Ces derniers mois, la crise économique a accentué la pression exercée par les partis politiques sur les journalistes.
86. En vertu de la Loi sur la liberté d'accès à l'information (entrée en vigueur en 2002), toute personne jouit d'un accès libre à l'information et les autorités publiques sont obligées de divulguer l'ensemble des informations dont elles disposent sauf lorsqu'elles peuvent valablement invoquer :
- l'intérêt de la défense et de la sécurité du pays, ainsi que la protection de la sûreté publique,
  - la prévention et la détection de la criminalité,
  - la protection du processus de prise de décision, des opinions, des avis ou des recommandations de l'autorité publique, à l'exception des faits, des statistiques et des informations scientifiques ou techniques.
87. En BiH, de nombreuses sociétés sont enregistrées auprès des tribunaux compétents, mais le chiffre exact varie et l'EEG s'est laissé dire que certaines d'entre elles étaient en fait des sociétés écran. Au niveau de l'Etat, des mesures ont été prises en faveur de l'amélioration des pratiques commerciales, mais aucune stratégie spéciale contre la corruption n'a encore été élaborée à ce niveau.

## **c. Immunités d'enquête, de poursuites et de juridiction pour les délits de corruption**

88. L'EEG a eu beaucoup de mal à évaluer la situation, dans la mesure où divers textes législatifs d'importance inégale et d'accès variable (du moins du point de vue de l'EEG) régissent ces questions. De plus, les informations relatives à ce sujet sont peu abondantes dans les réponses au questionnaire et le problème des immunités n'a fait l'objet d'aucun débat au cours des deux ou trois dernières années (selon les propos recueillis par l'EEG, notamment auprès de représentants de l'OHR). Il est également apparu que la plupart des praticiens eux-mêmes étaient bien en peine de fournir des renseignements précis dans ce domaine, certains allant même jusqu'à déclarer que « tout le monde dans ce pays jouit d'une immunité ou possède une

carte d'immunité». Il semble qu'aucun chiffre ne soit disponible non plus sur le nombre de procédures intentées contre des personnes jouissant d'une immunité. L'EEG a appris que plusieurs procédures avaient récemment été déclenchées contre des parlementaires et des juges sur la base de soupçons de corruption ou d'abus de pouvoir, que tous les intéressés avaient invoqué leur immunité et que ce dilemme juridique ne déboucherait probablement sur rien.<sup>4041</sup>

*i) Au niveau de l'Etat (BiH)*

89. Au niveau de l'Etat, en vertu de la Constitution<sup>42</sup>, seuls les parlementaires des deux Chambres jouissent d'une immunité.
90. Une loi de l'Etat sur l'immunité<sup>43</sup>, révisée début 1999, étend les catégories de personnes pouvant invoquer une immunité contre des procédures civiles et pénales : membres de la présidence de la BiH, membres du Parlement, ministres et vice-ministres du gouvernement, juges de la Cour constitutionnelle, gouverneur et membres du conseil d'administration de la banque centrale (article 3), ainsi que «tous les fonctionnaires et autres personnes employés par les institutions susmentionnées ou autorisés par ces dernières à les représenter (...) qui auront droit à l'immunité dans l'exercice de leurs devoirs (...)» (article 3a).
91. La loi prévoit que «toute action criminelle ou civile contre ces personnes (...) sera bloquée ou, si elle a déjà été déclenchée, sera suspendue. En outre, les intéressés ne pourront pas être arrêtés ou détenus dès lors qu'ils choisissent d'invoquer leur immunité, tant que cette dernière n'aura pas été levée par l'organe compétent au vu des circonstances de la cause.» (article 4).
92. De plus, la loi déclare inviolables les locaux et les bâtiments abritant les institutions de Bosnie-Herzégovine énumérées à l'article 3a. (voir ci-dessus) et interdit qu'ils fassent l'objet d'une perquisition, réquisition, confiscation ou expropriation, ou bien d'une mesure administrative ou législative de contrainte quelconque, sans l'accord de l'institution concernée (article 4a).
93. En vertu de l'article 5 de cette loi, la décision de lever l'immunité appartient :
  - à la présidence pour les membres de la présidence, ainsi que pour les employés de cet organe et pour les personnes qu'il autorise à le représenter ;
  - au Conseil des ministres pour les ministres, ainsi que pour les employés de cet organe et pour les personnes qu'il autorise à le représenter ;
  - à la Maison du Peuple pour les députés, ainsi que pour les employés de cet organe et pour les personnes qu'il autorise à le représenter ;
  - à la Chambre des représentants pour ses membres, ainsi que pour les employés de cet organe et pour les personnes qu'il autorise à le représenter ;

---

<sup>40</sup> L'EEG a pris note avec intérêt que trois mois après la visite, un certain nombre de décisions de l'OHR, daté du 6 octobre 2002, ont amendé le système des immunités au niveau de l'état et des entités. Les informations contenues ci-après se basent sur la situation existante au moment de la visite.

<sup>41</sup> Les autorités de la BiH ont confirmé après la visite que, avec les décisions mentionnées, l'OHR avait réduit la portée des immunités dans le territoire de la BiH:

- au niveau de l'état, seulement les membres des deux chambres des Parlements jouissent de l'immunité;
- les pouvoirs exécutifs dans tout le territoire de la BiH ne jouissent plus d'immunité;
- à présent, les immunités s'appliquent uniquement à la période des fonctions exercées.

<sup>42</sup> L'article IV, paragraphe 3, alinéa j prévoit que : "Les délégués et membres ne seront pas tenus civilement ou pénalement responsables des actes accomplis dans le cadre de leurs fonctions au sein de l'Assemblée parlementaire."

<sup>43</sup> L'EEG a effectué certaines recherches à ce sujet pour compenser le caractère superficiel des informations obtenues dans le cadre du processus d'évaluation (questionnaire et réunions).

- à l'Assemblée parlementaire pour les membres du Conseil des ministres et les vice-ministres ;
  - à la Cour constitutionnelle pour ses juges, ainsi que pour les employés de cette juridiction et pour les personnes qu'elle autorise à la représenter ;
  - à la présidence pour le Gouverneur et les administrateurs de la banque centrale ;
  - à la banque centrale pour les employés de cet organe et pour les personnes qu'il autorise à le représenter ;
  - au Conseil des ministres pour les personnes employées par ou autorisées à représenter d'autres institutions de Bosnie-Herzégovine et qui exercent leurs activités dans le cadre des compétences dévolues à la BiH.
94. La loi ne fixe aucune condition à la levée de l'immunité en dehors de la décision de l'organe compétent. Des représentants de l'OHR ont signalé qu'une récente décision de la Cour constitutionnelle avait partiellement comblé cette lacune.
- ii) Au niveau de la Fédération de Bosnie-Herzégovine (FBiH)*
95. Selon l'article IV.B 4 de la Constitution de la FBiH, le président, le vice-président, le Premier ministre et les autres membres du gouvernement ne peuvent être ni poursuivis, ni accusés d'une infraction liée à la corruption tant qu'ils exercent leurs devoirs. En vertu de l'article IV A 3.13, les membres des deux Chambres bénéficient d'une immunité similaire. L'article IV. C. 2 couvre l'immunité des juges de la cour BiH. Aucune disposition ne fixe les modalités de la levée d'une immunité.
96. Au niveau cantonal, les Constitutions locales prévoient aussi un système d'immunité, mais rares sont celles qui fixent les modalités de la levée d'une immunité. Les personnes concernées sont :
- Les membres de l'exécutif, généralement le président du canton, le Premier ministre (ou vice-président) et les ministres. Les intéressés ne peuvent pas faire l'objet de poursuites pénales, ni être tenus responsables au civil d'un acte commis dans le cadre de l'exercice de leurs devoirs. Leur détention est parfois possible, moyennant l'accord de l'assemblée cantonale.
  - Les membres de l'assemblée cantonale jouissent généralement de l'immunité traditionnellement inhérente à la liberté de parole et de vote (non-responsabilité). L'EEG a cependant remarqué que les dispositions pertinentes sont parfois plus vagues et/ou ambiguës<sup>44</sup>, du moins à la lecture de la traduction anglaise des textes pertinents.
  - Les juges, qui jouissent généralement d'une immunité pour tous les actes commis dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires.
97. En principe, la réglementation municipale découle de statuts municipaux et l'EEG n'a pas poussé le souci du détail jusqu'à vérifier les propos entendus ici et là. La seule exception concerne probablement la Constitution du canton d'Una-Sana qui prévoit que les membres des conseils municipaux jouissent également d'une immunité (afin de protéger, en des termes parfois ambigus, leur liberté de parole et de vote).

---

<sup>44</sup> La Constitution du canton de Posavina prévoit que : "Les délégués à l'Assemblée ne seront ni poursuivis ni tenus civilement responsables au titre des actes qu'ils auraient commis dans l'exercice de leurs fonctions". La Constitution du canton de Herzegovina-Neretva stipule que : "Aucune action pénale ou civile ne pourra être intentée contre un représentant à l'Assemblée. De même, aucun représentant ne pourra, sans le consentement préalable de l'Assemblée, être détenu ou puni d'une manière quelconque au titre d'une opinion ou d'un vote qu'il aurait exprimé".

iii) *Au niveau de la Republika Srpska (RS)*

98. En **RS**, les immunités sont fixées par la Constitution de l'Entité et accordées :

- Aux députés de l'Assemblée nationale (article 73) - ceux-ci ne peuvent pas être tenus pénalement responsables, détenus ou punis pour les opinions qu'ils ont exprimées ou la manière dont ils ont voté à l'Assemblée. Aucun député ne peut être détenu sans la permission de l'Assemblée, sauf en cas de perpétration d'une infraction pénale passible d'une peine d'emprisonnement supérieure à cinq ans. Aucune procédure pénale ne peut être déclenchée contre un membre de l'Assemblée invoquant son immunité sans la permission de l'Assemblée.
- Au président et au vice-président (article 86), aux membres du gouvernement (article 95) et aux membres du Sénat<sup>45</sup> (article 89) : en vertu des articles 86 et 89, ces personnes jouissent de la même immunité que celle accordée aux députés de l'Assemblée. Il semble que seul le gouvernement lui-même puisse décider de lever l'immunité accordée à ses membres<sup>46</sup>.

99. L'EEG n'a trouvé aucune information indiquant que des immunités sont également reconnues aux membres d'organes locaux ou municipaux.

District de Brcko (DB)

100. Dans le DB, les immunités sont définies par le statut du district concernant les membres de son Assemblée<sup>47</sup> et uniquement par des règlements constitutionnels (en fait une simple réglementation) pour les municipalités considérées comme des unités administratives inférieures. Aucune loi ne précise la portée de cette immunité et les modalités de sa levée.

Pouvoirs spéciaux du Haut Représentant

101. Le HR a le pouvoir de suspendre et de démettre à tout instant, avec effet immédiat, tout fonctionnaire de l'Etat ou d'une Entité considéré comme non-coopératif ou récalcitrant, que l'intéressé jouisse d'une forme quelconque d'immunité ou pas. Comme indiqué plus haut, le HR n'a pas hésité à recourir à cette mesure concernant plusieurs juges et procureurs qui ont été suspendus dans le contexte de la création du Conseil supérieur de la magistrature du siège et du parquet. Ont également été frappés de cette sanction - au cours de la période entre janvier et juillet 2002 - deux maires, le ministre des Finances de la Fédération et un vice-ministre cantonal de la Justice qui furent tous révoqués sans droit au maintien de leur traitement et frappés d'une interdiction à vie d'exercer une fonction publique.

### III. ANALYSE

#### a. **Politique générale anticorruption**

102. Le niveau de la corruption est lié à l'histoire récente particulièrement dramatique du pays. Certes, la corruption existait déjà en Bosnie-Herzégovine avant 1992, mais la guerre 1992-1995 créa un cadre encore plus propice à sa propagation à toutes les sphères de l'économie et de la société. Chaque pays en transition court un risque majeur de corruption. Cependant, en BiH, ce risque

---

<sup>45</sup> Un organe consultatif composé de cinquante-cinq membres nommés par le Président de la République (qui convoque et préside par ailleurs ses sessions).

<sup>46</sup> Article 95, paragraphe 2 : "L'immunité des membres du Gouvernement sera tranchée par ce dernier."

<sup>47</sup> Article 28 : "Les conseillers ne sont pas tenus pénalement ou civilement responsables des actes commis ou bien des opinions ou des votes exprimés dans le cadre de l'exercice de leurs devoirs."

est multiplié par la coexistence de plusieurs transitions : de la guerre à la paix, d'une économie dirigiste à un marché libre, du socialisme d'Etat à la «nouvelle démocratie». L'établissement de centres criminels de pouvoir et d'influence, la politisation massive de certaines autorités, ainsi que l'absence d'obligation de rendre des comptes et d'assurer la transparence, constituent le pesant héritage du régime communiste et des années de guerre. Il n'est pas facile de corriger de telles lacunes. Les problèmes décrits ont déjà causé d'énormes dommages matériels et, ce qui est encore plus grave, ils ont fortement affecté le moral de la société. La structure compliquée du pays et la rareté des ressources entravent encore plus ses efforts en vue de relever ces défis. En outre, la multiethnicité semble poser un problème majeur : elle doit sans cesse être prise en compte au niveau des cadres (afin de respecter certains équilibres) et l'on déplore occasionnellement, une certaine réticence des Bosniaques, des Croates et des Serbes à travailler ensemble.

103. La plupart des responsables gouvernementaux rencontrés ont fait preuve d'une grande franchise à propos de la gravité et de l'omniprésence du problème de la corruption. Bon nombre des hommes politiques et des fonctionnaires de police rencontrés par l'EEG connaissaient et généralement partageaient les conclusions de la communauté internationale et des ONG - par exemple la Banque mondiale, Transparence Internationale ou le Pacte de stabilité - à savoir que la corruption représente un obstacle majeur au développement économique et à la stabilité politique de la BiH. Néanmoins, les opinions divergeaient quant au sens à donner au mot «corruption». Il est frappant de constater que ces praticiens ont quelquefois déploré l'absence de toute disposition légale en matière de corruption ; ils ont aussi parfois regretté que lesdites dispositions soient éparpillées entre une pléthore de textes juridiques dépourvus de cohérence. De même, certains fonctionnaires rencontrés par l'EEG semblaient davantage préoccupés par les actions gouvernementales «corrompues» par des considérations politiques que par les actions corrompues par un pot-de-vin, un conflit d'intérêts ou un mauvais usage des ressources du gouvernement. Bien que l'EEG et le GRECO envisagent le phénomène de la corruption au sens large, il est important de ne pas diluer ce concept au point de le rendre inutile. Dans le domaine législatif, par exemple, les considérations politiques peuvent constituer un aspect légitime voire essentiel de la santé d'une démocratie. L'EEG a regretté que de nombreux fonctionnaires traitent leurs adversaires politiques de «corrompus» pour le simple motif qu'ils expriment des opinions divergentes. Si l'adjectif «corrompu» s'applique systématiquement aux opposants, la lutte contre la corruption risque de dégénérer en un problème purement politique. Une telle dérive risque de gêner la promotion de réformes anticorruption politiquement neutres (telles que le renforcement des mesures préventives).
104. Parallèlement, l'EEG a entendu à plusieurs reprises des représentants de la FBiH et de la RS exprimer des doutes concernant la réalité des liens puissants entre la corruption et la criminalité organisée, même si le pouvoir et l'activité intense de cette dernière ont souvent été mis en avant. Cette attitude peut facilement mener à une sous-estimation de l'importance de la lutte anticorruption et au refus d'admettre l'idée que la meilleure manière de combattre la criminalité organisée consiste à couper ses ressources financières et ses liens avec les fonctionnaires corrompus.
105. L'EEG a été impressionnée par le nombre d'études et de programmes d'action consacrés à la lutte anticorruption. Malgré l'échec de certaines tentatives de mise en œuvre desdits programmes et de renforcement de la coordination entre les diverses autorités, on observe certains signes d'amélioration progressive. Le fait que le programme anticorruption au niveau de l'Etat n'ait pas encore été finalisé après plusieurs années dénote des problèmes de coopération et de coordination.

106. L'EEG se réjouit des initiatives prises par l'OHR en matière de sensibilisation aux normes anticorruption et aux questions connexes (campagne anticorruption, principes fondamentaux de la vie publique, etc.) ainsi que d'orientation des politiques anticorruption (élaboration de stratégies, etc.). Il apparaît que l'OHR dispose d'un pouvoir souvent illimité pour autoriser des modifications de l'organisation, de la politique et de la composition du gouvernement. Il jouit donc de la faculté de diriger la mise en œuvre des réformes anticorruption et, dans certains domaines, il en a fait usage sans ménagement. Outre que l'OHR a imposé plusieurs textes légaux (y compris des dispositions juridiques ayant une valeur constitutionnelle bien que ne figurant pas dans les constitutions de l'Etat ou des Entités), l'EEG a également noté qu'il n'avait pas hésité à révoquer plusieurs fonctionnaires - aux niveaux de l'Etat, des Entités, des cantons ou des municipalités - y compris des juges pour obstruction ou manque de coopération. Cette forme de contrôle disciplinaire suprême (et parfois expéditif) s'impose sans nul doute dans certaines circonstances. Par contre, l'EEG constate avec préoccupation qu'une partie des fonctionnaires révoqués ou suspendus jouissait d'une forte légitimité (les intéressés ayant été élus démocratiquement) ou d'une protection constitutionnelle (juges). La pratique actuelle pourrait susciter un sentiment négatif au sein de la population. Il conviendrait peut-être d'associer des organes de la BiH à ces décisions afin d'accroître la légitimité des décisions aux yeux de l'opinion publique. L'EEG pense que, dans ce but, l'OHR pourrait rendre des décisions «disciplinaires» soigneusement motivées après avoir pris la peine de consulter sérieusement tous les organismes locaux concernés.
107. Il est probable que l'OHR demeurera un puissant vecteur de changement positif en brisant les barrières politiques et ethniques traditionnelles aux réformes. Il est par contre plus difficile de savoir si les réformes imposées par ce Bureau finiront par être acceptées sur le plan local ou bien si les institutions qu'il a créées et les fonctionnaires qu'il a nommés seront rejetés comme illégitimes. Le véritable défi de l'OHR est de gouverner en privilégiant le consensus et la persuasion, au détriment des décisions autoritaires, afin qu'une fois le contrôle rendu aux dirigeants de la BiH ces derniers ne se dépêchent pas d'annuler les réformes mais les appliquent en continuant de les développer. Cette question risque de devenir cruciale dans la mesure où l'EEG a eu le sentiment que la légitimité des mesures imposées était parfois affectée et quelque peu négligée, en tout cas pour le moment, par les praticiens.
108. Sans se prononcer sur les mérites respectifs des modèles centraliste et fédéral, l'EEG estime que l'évolution vers un gouvernement national plus fort et doté de pouvoirs centralisés en matière d'application des lois anticorruption permettrait de combattre beaucoup plus efficacement ce fléau fortement ancré dans la vie locale. La délégation croit par conséquent qu'il serait utile d'établir - en sus des unités ou départements spécialisés de l'OHR - un mécanisme central (groupe de travail, comité etc.) chargé de coordonner l'ensemble de la lutte contre les infractions graves dont la corruption. Ce mécanisme pourrait éviter que certaines initiatives fassent double emploi et contribuer à renforcer la systématisation et la coordination des actions entreprises sur l'ensemble du territoire de la BiH et des pays voisins. Il est fort possible que ce rôle puisse être tenu par le Bureau du procureur de BiH nouvellement créé au niveau de l'Etat, à condition de doter celui-ci des compétences requises. Ce mécanisme central pourrait aussi effectuer des recherches nationales et rassembler des données de meilleure qualité quant à la nature et l'importance de la grande délinquance et de la corruption. **L'EEG recommande par conséquent d'établir ou de désigner un organe chargé du renforcement des activités anticorruption au niveau national. Cet organe pourrait aussi assumer des responsabilités en matière de coopération internationale et d'activités de recherche sur les symptômes, le mode opératoire et l'importance des activités criminelles (y compris la corruption).** Ce

mécanisme devrait être complété au niveau des Entités par des mécanismes de coopération adéquats, impliquant la police, les autorités fiscales/la police financière, les Douanes, la police des frontières etc.

## a2. Aspects juridiques

109. D'un point de vue général, la réforme de la législation pénale a atteint des stades divers en BiH et elle a pris un retard de quelques années. L'EEG a trouvé que le cadre de la criminalisation de la corruption en FBiH et en RS était bien développé concernant les infractions traditionnelles associées à l'exercice d'une fonction publique, tout en déplorant qu'il ne reprenne pas l'ensemble des dispositions prévues par les instruments internationaux en matière de corruption active de fonctionnaires étrangers. L'EEG a aussi été informée que les mesures sur les «remords réels» (dans les cas de corruption active) étaient rarement appliquées. Il subsiste aussi des disparités dans certains domaines (tels que la criminalisation de la corruption dans le secteur privé et le blanchiment de capitaux). A première vue, le Code pénal du DB semble mieux adapté aux normes internationales.
110. La promulgation du Code pénal et du Code de procédure pénale de l'Etat devrait contribuer à l'harmonisation du système juridique des Entités et favoriser la mise en œuvre effective des normes juridiques anticorruption. L'EEG a notamment été informée que les Entités s'inspirent des instruments adoptés par l'Etat. L'EEG a pris note des propositions d'abolir l'institution du juge d'instruction et de renforcer le rôle des procureurs. L'EEG a été informée que cela simplifierait et accélérerait la procédure pénale. Cependant, le droit pénal de l'Etat ne serait guère utile s'il était uniquement appliqué au niveau étatique ; en outre, la superposition d'un cadre général supplémentaire de droit pénal risquerait de provoquer des confusions et de compliquer les procédures. Compte tenu de la taille du pays, l'adoption d'un seul Code pénal et d'un seul Code de procédure pénale constitueraient idéalement la meilleure solution, même si l'unicité du CPP risque de poser certains problèmes techniques. Un cadre pénal unifié faciliterait probablement aussi la coopération au niveau de l'ensemble du pays et l'adoption d'une approche unifiée en matière de lutte contre les transactions commerciales illégales et les actes criminels impliquant plusieurs Entités. L'EEG a en effet appris que la coopération entre Entités devait souvent emprunter des canaux quasi diplomatiques inefficaces. **L'EEG recommande d'accélérer le processus de réforme du droit pénal, et au travers de ce processus, d'harmoniser autant que possible les Codes pénaux et les Codes de procédure pénale existants.**
111. Les délais de prescription dans les deux Entités sont comparables aux normes européennes en la matière et leur application ne semble pas constituer un obstacle majeur à la conclusion de la procédure pénale. L'EEG relève, dans ce contexte, que toute interruption de la procédure suspend le délai de la prescription.
112. La lutte contre la criminalité économique pâtit actuellement du manque de possibilités des tribunaux en matière de citation d'experts : ceci est dû en partie au manque de moyens financiers pour recourir à des experts du secteur privé et à certaines réglementations statutaires inappropriées concernant les experts du secteur public (les expertises de la police financière ne sont pas acceptées comme preuve par les tribunaux etc.). Ceci pourrait s'avérer capital à la correcte gestion des affaires liées à la corruption par les autorités judiciaires. L'EEG rappelle que la lutte contre les formes complexes de la criminalité telles que la corruption, requière que les autorités disposent d'une assistance durant les diverses étapes de la procédure par des experts financiers, des comptables etc. **Pour ces raisons, l'EEG recommande de prendre les mesures juridiques et financières requises pour permettre aux tribunaux de disposer plus**

**facilement de l'expertise dont ils ont besoin, et pour rendre les expertises recevables comme moyens de preuve devant les tribunaux.**

113. L'EEG a en outre appris que de nombreuses enquêtes menées au niveau des Entités en matière de corruption concernaient des banques étrangères et des transactions financières avec plusieurs pays. Certains procureurs ont signalé être généralement bloqués par le manque de coopération et la longueur des délais auxquels ils sont confrontés lorsqu'ils requièrent une assistance internationale dans le cadre de leurs enquêtes. Aucune tradition n'est solidement établie sur ce point et les procureurs considèrent les procédures diplomatiques comme inutilement compliquées, dans la mesure où elles requièrent généralement l'intervention de trois ministères. Comme vu ci-dessus, la même remarque vaut pour l'entraide judiciaire entre les organismes des deux Entités (entraide qui repose essentiellement sur la bonne volonté). **L'EEG observe qu'il y a un besoin urgent en Bosnie Herzégovine d'adopter une législation et d'accéder aux instruments juridiques européens pertinents afin de faciliter et d'accélérer l'entraide judiciaire, ainsi que la promotion de contacts directs entre les organismes nationaux et étrangers compétents.**

**b. Institutions, organes et services chargés de la prévention, de l'instruction, de la poursuite et du règlement des infractions liées à la corruption**

**b1. Police, ministère public et justice**

114. L'un des problèmes cruciaux auxquels la police, le ministère public et les juges sont confrontés est celui de leur indépendance. Des relations locales, personnelles, politiques et ethniques semblent avoir souvent nui à la capacité des fonctionnaires de police et de justice locaux à détecter, instruire et poursuivre des cas de corruption de fonctionnaires locaux. Même si la situation semble s'être améliorée, le système doit tenir compte de la mauvaise perception au sein du public. En outre, l'EEG a enregistré des critiques répétées, par des spécialistes de la BiH, de la loi d'amnistie adoptée dans le contexte des crimes de guerre, en raison de sa portée largement supérieure à son but initial (empêchant de fait toute poursuite ou condamnation dans bon nombre d'affaires de criminalité économique, y compris des cas de corruption). D'un point de vue général, il apparaît que les effets de la loi d'amnistie ont entamé la confiance du public dans le principe de la prééminence du droit. La délégation se félicite par conséquent des mesures prises au niveau de la police, du ministère public et des juges pour pallier certaines carences.

115. Au niveau de la police, plusieurs premiers pas positifs peuvent être salués : création de postes de directeurs et de chefs de la police et séparation des tâches de direction et des tâches opérationnelles au sein des ministères de l'Intérieur, ainsi qu'établissement d'organes de contrôle interne. Des compromis ayant dû être trouvés avec les Entités et les autorités locales, il convient de poursuivre cette réforme, surtout à la lumière des controverses entourant l'influence politique qui s'exerce sur la police locale.

116. La modernisation et la professionnalisation de la police passent dans une large mesure par l'aide internationale qui manque parfois de cohérence (ce qui rend difficile toute évaluation globale des progrès accomplis). La police doit demeurer un secteur prioritaire pour les personnes chargées d'élaborer la politique anticorruption, dans la mesure où elle est en contact permanent avec le public. Les codes de conduite ou d'éthique constituent généralement un élément important de cette politique.

117. **Compte tenu de ce qui précède, l'EEG recommande de poursuivre les efforts en vue de réduire l'influence politique et renforcer la modernisation des forces de police à tous les niveaux territoriaux - et plus particulièrement aux niveaux inférieurs - au moyen d'une panoplie de mesures adéquates tant institutionnelles, que légales, de sensibilisation, de contrôle etc.**
118. **L'EEG recommande aussi que toutes les mesures soient prises afin d'assurer que la police puisse fournir l'assistance requise par d'autres autorités en vertu des dispositions statutaires et réglementations applicables.**
119. En dépit du nombre élevé de juges, de nombreuses affaires traînent en longueur : une situation due à l'héritage des contextes antérieurs et postérieurs à la guerre et à une surcharge importante de travail consécutive, dans une large mesure, à la résolution de litiges individuels résultant de ce conflit. Les considérations ethniques compliquent le règlement des plaintes. La surcharge de travail est en soi un facteur qui pourrait favoriser la corruption, certains plaideurs frustrés risquant de recourir à la corruption et à d'autres moyens extrajudiciaires en vue de faire aboutir leur plainte. En outre, d'aucuns font état de liens étroits entre les juges et des politiciens ou des entrepreneurs locaux. En conséquence, la confiance du public dans l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire est ébranlée. La réforme judiciaire actuellement mise en œuvre avec l'aide de la communauté internationale semble déboucher sur des améliorations tangibles. Le défi consiste désormais à modifier les perceptions et les attitudes solidement ancrées au sein de l'appareil judiciaire lui-même d'une part et du personnel politique ou du grand public d'autre part. Sans un ferme soutien politique à l'idée d'un système judiciaire équitable et efficace et une confiance du public dans l'intégrité et le professionnalisme des tribunaux (ainsi que dans les médias), nombre de réformes risquent d'être vaines.
120. Malgré la controverse que pourrait susciter la participation de juges et de procureurs internationaux aux travaux de la Cour d'Etat et du BPP, ainsi que du Conseil supérieur de la magistrature du siège et du parquet (CSMSP)<sup>48</sup>, il semble que ce dernier soit un instrument important dans la lutte en faveur de l'indépendance du système judiciaire. Il garantirait en effet une sélection de juges, procureurs et présidents de tribunal ou de BPP dégagée de toute influence politique et basée uniquement sur des critères objectifs (tels que les qualifications et la valeur morale des candidats). L'EEG a été informée que l'adoption de règles éthiques constituait désormais une priorité et soutient pleinement les initiatives de ce type.
121. L'EEG a également pris note des possibilités pour les procureurs placés plus haut dans la hiérarchie de se saisir d'une affaire initialement confiée à l'un de leurs subordonnés lorsque pareil transfert est susceptible de permettre un meilleur traitement du dossier. En ce qui concerne la BiH, la faculté pour l'OHR de transférer des affaires à Sarajevo en présence de soupçons ou de preuves d'un traitement déficient constitue une garantie supplémentaire. Cette prérogative devrait être progressivement dévolue au procureur général de l'Etat ou de l'Entité, y compris dans les affaires de corruption (en FBiH, une telle possibilité existe mais elle est limitée à d'autres types d'infractions).
122. L'EEG se réjouit des efforts actuellement déployés afin de permettre à une partie du parquet de se spécialiser dans la lutte contre la corruption et la criminalité économique, ainsi que les initiatives en faveur de la création d'organes spécialisés au niveau de l'Etat et d'équipes centrales et cantonales anticorruption en FBiH. La récente restructuration du ministère public et

---

<sup>48</sup> Certains juges et procureurs de la BiH ont exprimé leurs doutes quant au rôle dévolu aux juges et procureurs étrangers dans le processus de réforme en cours et dans l'établissement de nouvelles institutions.

de l'appareil judiciaire - réduction du nombre des BPP et des tribunaux afin de disposer d'une masse plus importante de procureurs et de juges au niveau des organes restants - pourrait favoriser une certaine spécialisation permanente, y compris aux niveaux inférieurs.

123. **Compte tenu de ce qui précède, l'EEG recommande de poursuivre les efforts en vue de renforcer la sélection basée sur le mérite des membres des organes judiciaires à tous les niveaux territoriaux, y compris les niveaux inférieurs, avec les mesures institutionnelles, législatives et de sensibilisation qui s'imposent.**
124. **L'EEG recommande, en outre que, pour restaurer la foi du public dans le système judiciaire, des efforts soient accomplis pour informer les médias sur les affaires de corruption et autres affaires sensibles ayant été traitées avec succès, et de promouvoir le professionnalisme et l'éthique parmi les journalistes. Des mesures devraient également être prises pour faciliter l'accès des journalistes et du public en général aux informations officielles.**
125. Bien que les procureurs interrogés sur le terrain affirment n'avoir jamais été confrontés à une ingérence dans leur travail, l'EEG désire rappeler que l'indépendance des autorités de poursuite demeure un problème crucial lorsqu'il s'agit de traiter des affaires sensibles portant sur des cas de corruption (surtout lorsque de hauts fonctionnaires sont impliqués).
126. Un autre problème crucial concerne la pénurie ou la répartition inégale des ressources humaines et matérielles qui nuisent à l'efficacité des enquêtes. La police criminelle, en particulier, est confrontée à une charge de travail importante et il semble que, dans certains cas, ses moyens soient insuffisants et qu'un nouvel équilibre devrait être trouvé entre ses effectifs et ceux des autres services de police.
127. En ce qui concerne les tribunaux et les BPP, le transfert de la supervision de leurs budgets respectifs du ministère de la Justice au Conseil supérieur de la magistrature du siège et du parquet devrait créer de meilleures perspectives, car le contrôle ministériel faisait l'objet de vives critiques.
128. L'EEG a aussi noté avec satisfaction que l'OHR a récemment adopté des mesures audacieuses visant à augmenter sensiblement le salaire des fonctionnaires de justice qui représente désormais en moyenne trois à quatre fois celui des fonctionnaires ordinaires (d'environ 400 KM à 1.600-2.500 KM). L'OHR a aussi révoqué l'ensemble des 910 juges et réduit le nombre de postes judiciaires de quelque 50 %. Il pourvoit actuellement les postes fraîchement créés en maintenant un certain équilibre entre les anciens et les nouveaux juges. Cette réforme audacieuse vise à réduire la vulnérabilité des juges à la corruption ; toutefois, l'EEG exprime sa préoccupation quant aux possibles conséquences que cela pourrait avoir sur les garanties de la pleine indépendance judiciaire. Dans ce contexte, elle exprime le souhait qu'à l'avenir, de telles mesures de révocation en masse n'aient plus à être renouvelées. D'aucuns se demande également comment rattraper l'immense retard accumulé dans chacune des deux Entités avec un nombre réduit de juges. L'EEG émet une mise en garde concernant le ressentiment suscité par cette disparité salariale auprès des fonctionnaires qui demeurent sous-payés et plus particulièrement des procureurs et des policiers qui participent pourtant eux aussi à l'administration de la justice. La désaffection massive de policiers qui rejoignent le Service de police d'Etat des frontières est révélatrice. Pareil ressentiment pourrait accroître la corruptibilité des fonctionnaires non judiciaires. Bien que la réforme judiciaire figure en bonne logique parmi

les principales priorités, **l'EEG recommande de rechercher progressivement les moyens pour assurer la rémunération adéquate des policiers et des procureurs.**

129. **L'EEG recommande en outre de rechercher progressivement les moyens pour augmenter le budget affecté aux organes chargés des enquêtes et d'accroître leurs ressources matérielles et humaines.**

## **b2. Sources d'informations**

130. Les méthodes d'enquête actuelles ne sont pas suffisantes pour dévoiler et prouver efficacement les infractions liées à la corruption qui est l'une des formes de criminalité les plus cachées. L'approche en BiH devrait être plus agressive dans ce domaine et il conviendrait aussi de trouver des solutions garantissant un niveau adéquat de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales. L'adoption de dispositions sur l'utilisation d'agents infiltrés, de branchements clandestins, d'écoutes téléphoniques, d'introduction dans des systèmes informatiques, etc. se révélerait pourtant utile également contre d'autres formes de criminalité jugées préoccupantes en BiH. **L'EEG recommande donc d'amender les codes de procédure pénale et d'y inclure des techniques d'enquête modernes permettant de révéler la corruption et autres infractions graves, tout en assurant une protection adéquate des normes européennes en matière de droits de l'homme.**

131. Il est ressorti des discussions que les témoins potentiels refusent de coopérer ouvertement avec les autorités par crainte des conséquences négatives sur leur carrière voire sur leur intégrité physique (lorsque les affaires de corruption sont le fait de gangs ou de réseaux constitués de criminels et aussi de fonctionnaires). L'EEG n'ignore pas les conditions de travail d'un fonctionnaire dans un pays tel que la BiH (taux de chômage élevé, bas salaires etc.). Elle estime que des mesures de protection des témoins pourraient se révéler utiles pour dévoiler les pratiques de corruption et obtenir de meilleures preuves dans les affaires liées à la corruption. En conséquence, **l'EEG recommande d'utiliser aussi la loi sur la protection des témoins dans les affaires de corruption et de considérer l'utilité éventuelle de programmes de protection de tels témoins après le procès.**

## **c. Autres mesures et institutions de lutte contre la corruption**

### *i) Mesures préventives*

132. La plupart des fonctionnaires gouvernementaux que nous avons rencontrés ont désigné la faiblesse des salaires comme l'un des principaux facteurs de corruption en BiH. Le salaire d'un ministre est d'environ 1.500 KM par mois (soit à peu près 750 euros). Selon un récent rapport de Transparence Internationale, le salaire moyen d'un fonctionnaire gouvernemental est de 460 KM par mois (soit à peu près 230 euros) en FBiH et de 368 KM par mois (soit à peu près 184 euros) en RS. Ces salaires médiocres rendent les employés du gouvernement vulnérables non seulement à la «corruption par appât du gain» (fréquente dans les pays développés) mais aussi à la «corruption par nécessité». Les responsables de l'Administration en FBiH, tout comme leurs collègues en RS, se plaignent de ne pas disposer de ressources suffisantes pour mieux payer leurs employés et déplorent en outre que, compte tenu du taux de chômage actuel en BiH (50 % dans certaines régions), il soit extrêmement difficile de justifier une augmentation de salaire dans la fonction publique.

133. L'EEG salue l'adoption - juste avant la visite d'évaluation - de la législation étatique (la loi sur les conflits d'intérêts de juin 2002) prévoyant la déclaration des ressources financières et l'obligation de soumettre des rapports financiers. Il a été remarqué que ce système est applicable aux fonctionnaires élus, aux personnels en charge de fonctions exécutives et les conseillers de ces hauts fonctionnaires. Le fait que les Entités ont décidé de mettre en œuvre cette législation étatique à leur niveau, en attendant l'adoption de législations spécifiques aux Entités, est encourageant pour l'harmonisation progressive du système anticorruption du pays.

*ii) Organes et institutions de vérification des comptes*

134. La Cour des comptes est très active et distribue ses rapports au Parlement et au grand public (via l'Internet). Il est clair également que l'expertise et les informations dont disposent les organes de vérification ont permis de révéler des infractions pénales. Il est cependant apparu à l'EEG que la capacité d'influence de la Cour des comptes était entravée par un manque sérieux de ressources, notamment en personnel (neuf employés seulement lors de la visite). La délégation fut impressionnée d'apprendre que, malgré ces ressources très chiches, la Cour des comptes, lors de ses vingt-deux premiers mois d'activité, avait réussi à produire quelque vingt-cinq rapports qui permirent d'intenter des douzaines d'actions administratives contre des fonctionnaires de l'Etat et, dans certains cas, d'aboutir à la révocation de hauts fonctionnaires. D'un autre côté, l'EEG fut surprise d'apprendre que la Cour des comptes n'avait jamais signalé un cas de corruption aux autorités judiciaires ou à la police. Le signalement systématique des violations révélées par les vérifications aux organes judiciaires compétents en matière pénale soulignerait l'importance de la fonction de vérification et renforcerait la coopération des intéressés lors des contrôles.

135. Les vérifications comptables ordinaires et professionnelles - ainsi que l'amélioration des contrôles financiers internes qu'elles entraînent - constituent un élément crucial de toute stratégie efficace de prévention et de détection de la corruption. **L'EEG recommande d'attribuer davantage de ressources à la Cour des comptes**<sup>49</sup>. Ceci est d'autant plus important que les institutions du gouvernement de l'Etat en sont encore aux premiers stades de leur développement : une phase au cours de laquelle il existe une occasion unique d'instiller une culture d'intégrité fiscale. **L'EEG recommande aussi l'élaboration de règles et règlements supplémentaires afin de régir les modalités de passation des marchés publics au niveau de l'Etat et des Entités**<sup>50</sup>. Pour l'instant, les marchés publics sont laissés largement à l'appréciation des décideurs. L'absence de règlements et de procédures standardisés et transparents multiplie les occasions de corruption en limitant la capacité des vérificateurs de contrôler l'usage approprié des fonds publics.

136. L'EEG a été surprise d'apprendre que le Bureau du vérificateur principal n'avait procédé à aucun contrôle d'entreprises appartenant à l'Etat, malgré les résultats de l'étude de perception réalisée par TI qui révèle que les directeurs de ces entreprises sont perçus comme faisant partie des fonctionnaires les plus corrompus de la RS. La délégation n'ignore pas que ces entreprises sont situées dans les Entités (et relèvent donc des organes de vérification d'icelles) ; cependant,

---

<sup>49</sup> Les commentaires soumis après la visite par les autorités indiquent que cela devrait également aloir pour les organes équivalents au niveau des Entités. Il a également été souligné que l'Assemblée nationale de RS, par ses conclusions en date du 10 avril 2003, avait invité le Gouvernement de la RS à doter la Cour des comptes de la RS de moyens financiers additionnels.

<sup>50</sup> En sus des informations recueillies au cours de la visite indiquant que les marchés publics restent un secteur à risque, les autorités ont indiqué après la visite de l'EEG que dans la RS, „la Loi sur les achats de biens et de services et sur la passation des marchés est en cours de préparation depuis 2000. (...) Son adoption est entière justifiée. Des changements et des amendements sont attendus pour cette année en vue d'un meilleur contrôle des fonds publics en ce qui concerne la gestion des finances dans le cadre des marchés de biens et services et de la passation de ces marchés”.

compte tenu du caractère controversé de leur gestion, les organes de vérification de l'Etat et des Entités devraient peut-être agir de concert dans les affaires de ce type.

iii) *Douanes et Administration fiscale*

137. Au sein de la Direction de l'Administration fiscale de la FBiH, de nouvelles mesures sont prises en ce moment afin de prévenir la corruption. L'EEG a appris que la rotation géographique des inspecteurs du fisc dans cette entité était désormais aussi proposée aux directeurs de l'Administration fiscale. Elle préconise cette pratique comme un moyen efficace de réduction de la vulnérabilité de ces inspecteurs aux influences corruptrices risquant d'apparaître en cas d'affectation permanente dans une région. La Direction de l'Administration fiscale de la RS a pu également accentuer ses efforts anticorruption sur la base d'une nouvelle législation l'autorisant à déclencher ses propres enquêtes pénales. Cette prérogative facilite la lutte contre le blanchiment de capitaux et autres pratiques dissimulant souvent des affaires de corruption.
138. L'EEG a également été favorablement impressionnée par la mise en œuvre de procédures exigeant l'aval d'au moins deux personnes au sein de l'Administration des douanes de la FBiH et de la RS. Cette pratique administrative louable devrait être étendue afin de limiter les possibilités pour un employé vulnérable (c'est-à-dire sous-payé) de céder à la tentation en mettant à profit les carences du système en matière de double contrôle.
139. L'EEG pense que la dualité de l'Administration des douanes pose un sérieux problème surtout compte tenu de l'hétérogénéité du système de droits et de taxes appliqué dans le pays et de l'absence de frontières entre les différentes Entités (y compris la RS). Cette situation conduit à des opportunités importantes pour l'évasion fiscale et des droits de douanes (ainsi que pour le blanchiment de produits du crime, comme cela a parfois été indiqué à l'EEG). L'importance des revenus publics prélevés à la frontière est telle que cette activité mériterait d'être gérée plus efficacement dans le cadre d'une approche analogue à celle ayant mené à la création du Service de police d'Etat des frontières (SBS). Il est également clair qu'un cadre adéquat pour la coopération et des échanges d'informations (comparaison de données etc.) entre les autorités fiscales sont nécessaires. **Par conséquent, l'EEG recommande d'envisager la fusion des Administrations des douanes des Entités, et mettre en place un mécanisme adéquat pour la coopération et l'échange de données entre les autorités fiscales des Entités.**

iv) *Médiateur*

140. Il semble assez étrange que, parmi les cinq cents plaintes reçues par le Bureau du Médiateur aux Droits de l'Homme, aucune ne concernait des allégations de corruption. Les affaires sont seulement abordées sous l'angle de la maladministration<sup>51</sup>. L'EEG rappelle que certaines affaires de maladministration peuvent en fait être dues à une corruption sous-jacente. Pour ces raisons, **l'EEG recommande d'examiner les possibilités d'impliquer d'avantage le médiateur dans la lutte contre la corruption et, en même temps, de promouvoir la connaissance des possibilités de signalement au médiateur des irrégularités, actes de maladministration et soupçons de corruption.**

---

<sup>51</sup> Des informations fournies après la visite indiquent que le nombre d'affaires est à présent de 1189 (juin 2003), dont certaines relatives à des honoraires indus.

v) *Autres aspects*

141. La société civile est prête à assumer un rôle important dans la dénonciation de la corruption et de générer, puis de maintenir, une pression politique sur le gouvernement pour qu'il prenne des mesures concrètes afin de combattre ce fléau. La BiH abrite de nombreux organes de presse, dont plus de deux cents stations de télévision, répartis sur l'ensemble de son territoire et représentant divers courants politiques. L'EEG a cependant appris que la plupart des journalistes sont relativement jeunes et inexpérimentés. Moyennant une formation (dispensée par la communauté internationale) et la sagesse qui vient avec l'âge, beaucoup d'entre eux pourraient devenir des journalistes d'investigation, à la fois mûrs et respectés, contribuant utilement à maintenir les fonctionnaires dans le droit chemin.
142. L'EEG a été impressionnée par la qualité et le soin du détail de l'étude de perception de la corruption commandée par la section locale de Transparence Internationale. Bien que les études de ce type ne permettent pas de mesurer exactement l'étendue réelle du phénomène, le fait que la corruption soit largement ressentie comme sérieuse et envahissante (une perception qui correspond à la réalité dans des secteurs importants de l'Administration en BiH) est préoccupant en soi. Ceci, non seulement parce que pareille perception constitue un indice d'une corruption réelle, mais aussi parce qu'elle tend à encourager la corruption. Les gens seront davantage enclins à se livrer à la corruption s'ils pensent (à tort ou à raison) que tout le monde en fait autant. De sorte que la réduction de la perception de la corruption est un moyen (mesurable) d'exercer vraiment une influence sur son niveau réel.

**d. Immunités**

143. La situation<sup>52</sup> actuelle n'est pas satisfaisante, surtout - mais pas seulement - à la lumière des controverses observées sur place. L'EEG comprend que des facteurs ethniques puissent occasionner des procédures pénales à motivation politique mais, dans l'état actuel des choses, l'étendue des immunités - et les carences de la législation - risquent de compliquer sérieusement le dépistage, la poursuite et le jugement des infractions associées à la corruption. Cette situation risque aussi de créer l'impression fallacieuse au sein du public que l'élite du pays peut agir en toute impunité. Un tel état d'esprit peut avoir des effets délétères sur la confiance du public dans l'intégrité des gouvernements.
144. Tout d'abord, l'énoncé des lois et règlements est souvent ambigu. La protection de la liberté de parole et de vote (non-responsabilité) est parfois confondue avec la protection contre les poursuites, l'arrestation et la détention (inviolabilité). Le manque de précision ne permet pas de déterminer si l'immunité continue à s'appliquer à l'intéressé après qu'il ait quitté ses fonctions, pour ce qui touche aux actes commis pendant leur exercice. De même, la facilité avec laquelle la protection contre les actions civiles est accordée ne laisse pas de surprendre dans la mesure où elle signifie qu'un fonctionnaire ne saurait être poursuivi pour les dommages résultant d'une négligence, d'une erreur grossière ou d'un abus de pouvoir délibéré. D'après l'expérience accumulée par l'EEG, l'expression «actes commis dans l'exercice de ses devoirs» se révèle généralement insuffisamment claire et les mêmes ambiguïtés se retrouvent en BiH (par

---

<sup>52</sup> L'opinion de l'EEG concerne la situation qui prévalait au moment de la visite. L'EEG a pris note de la réforme introduite en octobre 2002 par l'OHR aux niveaux de l'Etat et des Entités et considère, à l'issue d'un examen superficiel, que les amendements sont insuffisants : rien ne permet de déterminer avec certitude si les amendements modifieront définitivement toutes les dispositions constitutionnelles, légales et réglementaires relatives aux immunités, y compris la Loi sur les immunités PS BiH n° 6/1999 ; l'expression "non-responsabilité" revient dans le titre de certaines dispositions relatives à l'inviolabilité, etc.

exemple : l'acceptation d'une somme d'argent par un parlementaire en échange de la promesse de présenter une proposition de loi est-elle passible ou non d'une action pénale pour corruption ? Les actes entachés de corruption commis, dans le cadre d'un marché public, par un fonctionnaire local élu sont-ils à l'abri de poursuites ?).

145. En deuxième lieu, la liste des fonctions couvertes par des immunités est extraordinairement longue. Au niveau étatique, elle englobe quasiment les responsables de toutes les autorités et institutions. De plus, avec l'extension en 1999 du système aux employés des ministères d'Etat - qui peuvent invoquer l'immunité contre les actions civiles et pénales (combinaison des articles 3a et 4) - le nombre total des personnes concernées pourrait devenir très important (plus d'un millier en théorie). L'EEG ne peut que s'étonner de voir les locaux de ces organismes bénéficier d'une protection aussi étendue. Il semble du moins que les immunités au niveau de l'Etat soient les seules qui requièrent une approbation de l'enquête ou de la perquisition préliminaire. Bien que de portée moins large, les immunités accordées au niveau de l'Entité de FBiH couvrent, elles aussi, un nombre important de fonctionnaires (fédéraux, cantonaux et municipaux), sans compter les juges. De ce point de vue, la situation en RS est moins extrême.
146. Troisièmement, la procédure ou les conditions de levée des immunités semblent ne pas être définies (l'EEG a demandé à plusieurs reprises des détails sur ces points sans obtenir de réponse satisfaisante, dans la mesure où cette question n'est apparemment pas abordée dans la législation). Ajoutons également que l'autorisation est souvent accordée ou refusée dans des conditions non-conformes au principe de séparation des pouvoirs. Ceci est particulièrement crucial lorsque c'est l'exécutif qui prend les décisions sur l'immunité de ses propres membres.
147. Pour ces raisons<sup>53</sup>, **l'EEG recommande de revoir le système d'immunité applicable au niveau de l'Etat et des Entités et de s'assurer que le cadre légal est clair, cohérent et complet et qu'il est compris des praticiens et du public dans son ensemble.**
148. **L'EEG recommande aussi de limiter les catégories de personnes couvertes par les immunités à l'égard des poursuites pénales.**
149. **Enfin, l'EEG recommande de prévoir des conditions et procédures claires à suivre pour la levée des immunités.**

#### **IV. CONCLUSION**

150. L'EEG désire souligner que l'évaluation de la situation dans un pays tel que la Bosnie-Herzégovine relève du défi. L'accord de paix de Dayton a consacré l'état de fait qui régnait à la fin de la guerre, avec une zone (la RS) où les facteurs ethniques - pour des raisons évidentes - ne sont pas une contrainte et une autre (la FBiH) où ces mêmes facteurs doivent être pris en considération aux divers niveaux de l'Entité et de la gestion des affaires publiques. Une autre zone (le DB) a récemment émergé comme une « troisième Entité », même si les autorités de l'Etat semblent être incapables de coordonner et d'orienter parfaitement les changements de manière cohérente dans ce district. Etant donné la taille réduite du pays, l'organisation actuelle de l'Etat - et surtout le cadre légal et institutionnel qui en découle - représente un défi permanent. L'OHR compense dans une large mesure le manque de pouvoirs de l'Etat central. L'EEG a eu le sentiment qu'il faudrait déployer des efforts pour transformer progressivement la tutelle en partenariat, afin de conférer une plus grande légitimité aux initiatives du Haut Représentant.

---

<sup>53</sup> voir note de bas de page n° 41.

151. Il est nécessaire que la lutte contre la corruption et autres formes de criminalité économique demeure une tâche prioritaire pour les autorités du pays. Des résultats concrets doivent être obtenus et dûment communiqués au public afin de briser la spirale de la corruption et bâtir le respect de l'état de droit.
152. Globalement, l'EEG a relevé divers indicateurs encourageants montrant que une amélioration de la lutte contre la corruption et que celle-ci est susceptible de continuer: la délégation a rencontré des praticiens compétents et dévoués, observé des résultats positifs et constaté que des méthodes de travail adéquates avaient souvent été adoptées. En outre, certains fonctionnaires se sont clairement engagés à refuser toute ingérence politique dans leur travail.
153. Sur la base des constatations dressées dans le présent rapport, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la Bosnie-Herzégovine :
- i) **établir ou désigner un organe chargé du renforcement des activités anticorruption au niveau national. Cet organe pourrait aussi assumer des responsabilités en matière de coopération internationale et d'activités de recherche sur les symptômes, le mode opératoire et l'importance des activités criminelles (y compris la corruption). Ce mécanisme devrait être complété au niveau des Entités par des mécanismes de coopération adéquats, impliquant la police, les autorités fiscales/la police financière, les Douanes, la police des frontières etc. ;**
  - ii) **accélérer le processus de réforme du droit pénal, et au travers de ce processus, d'harmoniser autant que possible les Codes pénaux et les Codes de procédure pénale existants ;**
  - iii) **prendre les mesures juridiques et financières requises pour permettre aux tribunaux de disposer plus facilement de l'expertise dont ils ont besoin, et pour rendre les expertises recevables comme moyens de preuve devant les tribunaux ;**
  - iv) **poursuivre les efforts en vue de réduire l'influence politique et renforcer la modernisation des forces de police à tous les niveaux territoriaux - et plus particulièrement aux niveaux inférieurs - au moyen d'une panoplie de mesures adéquates tant institutionnelles, que légales, de sensibilisation, de contrôle etc. ;**
  - v) **prendre toutes les mesures afin d'assurer que la police puisse fournir l'assistance requise par d'autres autorités en vertu des dispositions statutaires et réglementations applicables ;**
  - vi) **poursuivre les efforts en vue de renforcer la sélection basée sur le mérite des membres des organes judiciaires à tous les niveaux territoriaux, y compris les niveaux inférieurs, avec les mesures institutionnelles, législatives et de sensibilisation qui s'imposent ;**
  - vii) **pour restaurer la foi du public dans le système judiciaire, accomplir des efforts pour informer les médias sur les affaires de corruption et autres affaires sensibles ayant été traitées avec succès, et promouvoir le professionnalisme et l'éthique parmi les journalistes. Des mesures devraient également être prises pour faciliter l'accès des journalistes et du public en général aux informations officielles ;**

- viii) rechercher progressivement les moyens pour assurer la rémunération adéquate des policiers et des procureurs ;
- ix) rechercher progressivement les moyens pour augmenter le budget affecté aux organes chargés des enquêtes et d'accroître leurs ressources matérielles et humaines ;
- x) amender les codes de procédure pénale et d'y inclure des techniques d'enquête modernes permettant de révéler la corruption et autres infractions graves, tout en assurant une protection adéquate des normes européennes en matière de droits de l'homme ;
- xi) utiliser aussi la loi sur la protection des témoins dans les affaires de corruption et considérer l'utilité éventuelle de programmes de protection de tels témoins après le procès ;
- xii) attribuer davantage de ressources à la Cour des comptes ;
- xiii) élaborer des règles et règlements supplémentaires afin de régir les modalités de passation des marchés publics au niveau de l'Etat et des Entités ;
- xiv) envisager la fusion des administrations des douanes des Entités, et mettre en place un mécanisme adéquat pour la coopération et l'échange de données entre les autorités fiscales des Entités ;
- xv) examiner les possibilités d'impliquer d'avantage le médiateur dans la lutte contre la corruption et, en même temps, promouvoir la connaissance des possibilités de signalement au médiateur des irrégularités, actes de maladministration et soupçons de corruption ;
- xvi) revoir le système d'immunité applicable au niveau de l'Etat et des Entités et s'assurer que le cadre légal est clair, cohérent et complet et qu'il est compris des praticiens et du public dans son ensemble ;
- xvii) limiter les catégories de personnes couvertes par les immunités à l'égard des poursuites pénales ;
- xviii) prévoir des conditions et procédures claires à suivre pour la levée des immunités.

154. Par ailleurs, le GRECO invite les autorités de Bosnie-Herzégovine à tenir compte des observations formulées par les experts dans la partie analytique de ce rapport.

155. Enfin, conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités de Bosnie-Herzégovine à lui présenter un rapport sur la mise en œuvre des recommandations indiquées ci-dessus avant le 31 décembre 2004.

**ANNEXE I**  
**Sélection d'extraits des Codes pénaux**

**Fédération (FBiH)**

**Article 201 Violation de la liberté de décision des électeurs**

(1) Quiconque - pendant des élections, un plébiscite de révocation ou un référendum - exerce des pressions sur un électeur de la Fédération - en recourant à la force, proférant de graves menaces, achetant ou exploitant sa détresse matérielle ou bien en usant d'un autre procédé illicite - afin qu'il vote pour ou contre un candidat ou une liste spécifique, la révocation ou la proposition soumise à référendum (afin qu'il ne prenne pas part au vote) est passible d'une peine d'emprisonnement pouvant atteindre un an.

(2) Si les actes mentionnés au paragraphe 1 du présent article sont commis par un membre d'une commission électorale ou une autre personne en violation des devoirs qui lui incombent dans le cadre des élections, du plébiscite ou du référendum, l'intéressé est passible d'une peine de trois mois à trois ans d'emprisonnement.

**Article 260 Conclusion d'un marché dommageable**

(1) Quiconque - agissant en qualité d'agent ou de représentant d'une personne morale exerçant une activité économique - conclut un contrat en étant conscient de son caractère dommageable pour la personne morale concernée ou en violation de l'autorité qui lui est impartie et inflige ainsi des dommages à ladite personne, est passible d'une peine de trois mois à trois ans d'emprisonnement.

(2) Si la personne ayant commis l'acte mentionné au paragraphe 1 du présent article a reçu un pot-de-vin ou si les dommages excèdent 200.000 KM, elle est passible d'une peine d'un à dix ans d'emprisonnement.

**Article 358 Abus de fonction ou d'autorité officielle**

(1) Tout fonctionnaire ou responsable qui, profitant de sa fonction ou de son autorité officielle, dépasse les limites de cette dernière ou manque à ses devoirs et se procure ainsi un avantage pour lui-même ou pour autrui ou bien inflige des dommages à un tiers (ou viole gravement ses droits), est passible d'une peine de six mois à cinq ans d'emprisonnement.

(2) Lorsque la valeur du profit matériel obtenu en commettant l'un des actes mentionnés au paragraphe 1 du présent article dépasse 3.000 KM, l'auteur est passible d'une peine d'un à dix ans d'emprisonnement.

(3) Lorsque la valeur du profit matériel obtenu en commettant l'un des actes mentionnés au paragraphe 1 du présent article dépasse 10.000 KM, l'auteur est passible d'une peine d'au moins trois ans d'emprisonnement.

**Détournement de fonds**

**Article 359**

(1) Quiconque - dans le but de réaliser un profit illicite pour lui-même ou pour autrui - s'approprie illégalement de l'argent, des titres ou d'autres biens meubles qui lui ont été confiés dans l'exercice de ses fonctions ou, plus généralement, dans le cadre de son travail au sein d'un organe de l'Etat ou d'une personne morale, est passible d'une peine de six mois à cinq ans d'emprisonnement.

(2) Lorsque la valeur d'un bien acquis en commettant l'acte mentionné au paragraphe 1 du présent article dépasse 3.000 KM, l'auteur est passible d'une peine d'un à dix ans d'emprisonnement.

(3) Lorsque la valeur d'un bien acquis en commettant l'acte mentionné au paragraphe 1 du présent article dépasse 10.000 KM, l'auteur est passible d'une peine d'au moins trois ans d'emprisonnement.

### **Fraude commise dans l'exercice d'une fonction publique**

#### **Article 360**

(1) Tout fonctionnaire ou responsable qui - dans l'exercice de ses fonctions et dans le but d'obtenir un profit matériel pour lui-même ou pour autrui en soumettant des comptes truqués ou en trompant une personne autorisée de façon à ce que celle-ci débourse illégalement une somme d'argent - est passible d'une peine de six mois à cinq ans d'emprisonnement.

(2) Lorsque la valeur du profit obtenu en commettant l'acte mentionné au paragraphe 1 du présent article dépasse 3.000 KM, l'auteur est passible d'une peine d'un à dix ans d'emprisonnement.

(3) Lorsque la valeur du profit obtenu en commettant l'acte mentionné au paragraphe 1 du présent article dépasse 10.000 KM, l'auteur est passible d'une peine d'au moins trois ans d'emprisonnement.

#### **Article 361 Utilisation illégale de biens publics**

Quiconque utilise illégalement de l'argent, des titres ou d'autres biens meubles qui lui ont été confiés dans l'exercice de ses fonctions ou, plus généralement, dans le cadre de son travail, pour un organisme d'Etat ou bien qui confère ces choses à un tiers sans autorisation, est passible d'une peine de trois mois à cinq ans d'emprisonnement.

#### **Article 362 Corruption passive**

(1) Tout fonctionnaire ou responsable qui demande ou accepte un cadeau ou tout autre avantage ou qui accepte une promesse de cadeau ou d'avantage en échange de l'accomplissement d'un acte officiel (qu'il n'est pas censé exécuter) ou de l'omission d'un acte officiel (qu'il est censé exécuter) dans le cadre de ses fonctions est passible d'une peine d'un à dix ans d'emprisonnement.

(2) Tout fonctionnaire ou responsable qui demande ou accepte un cadeau ou tout autre avantage ou qui accepte une promesse de cadeau ou d'avantage en échange de l'accomplissement d'un acte (qu'il n'est pas censé exécuter) ou de l'omission d'un acte (qu'il est censé exécuter) dans le cadre de ses fonctions est passible d'une peine de six mois à cinq ans d'emprisonnement.

(3) Tout fonctionnaire ou responsable qui demande ou accepte un cadeau ou tout autre avantage après avoir commis ou omis de commettre un acte officiel du type de ceux décrits dans les paragraphes 1 à 3 du présent article, ou en relation avec lui, est passible d'une peine de trois mois à trois ans d'emprisonnement.

(4) Les cadeaux ou autres avantages seront confisqués.

#### **Article 363 Corruption active**

(1) Quiconque donne ou promet un cadeau ou un autre avantage à un fonctionnaire ou un responsable en échange de l'accomplissement par celui-ci d'un acte officiel (qu'il n'est pas censé exécuter) ou de l'omission d'un acte officiel (qu'il est censé exécuter) dans le cadre de ses fonctions - et quiconque sert de médiateur dans cette transaction de corruption passive - est passible d'une peine d'au moins trois ans d'emprisonnement.

(3) L'auteur des actes décrits aux paragraphes 1. et 2. du présent article ayant remis un pot-de-vin au fonctionnaire ou au responsable mais ayant signalé la transaction avant qu'elle ne soit découverte ou avant de savoir qu'elle l'a été pourra être dispensé de la peine prévue.

(4) Les cadeaux ou autres avantages seront confisqués (mais dans le cas prévu au paragraphe 3 du présent article, ils pourront éventuellement être rendus à leur propriétaire).

### **Article 364 Trafic d'influence**

(1) Quiconque accepte une gratification ou un autre avantage pour intercéder afin qu'un acte officiel soit accompli ou ne le soit pas, en profitant de sa position ou de son influence officielle ou sociale, est passible d'une peine d'emprisonnement pouvant atteindre trois ans.

(2) Quiconque profite de sa position ou de son influence officielle ou sociale pour intercéder afin qu'un acte officiel soit accompli ou ne le soit pas, est passible d'une peine de six mois à cinq ans d'emprisonnement.

(3) Si une gratification ou un autre avantage a été reçu en échange de l'intercession mentionnée au paragraphe 2 du présent article, l'intercesseur est passible d'une peine d'un à dix ans d'emprisonnement.

### **Article 365 Violation de la loi par un juge**

Tout juge (professionnel ou pas) siégeant dans un tribunal ordinaire ou dans un organe chargé de juger certaines infractions qui, dans le but d'obtenir un avantage pour lui-même ou autrui, rend une décision illégale ou viole la loi d'une autre façon est passible d'une peine de six mois à cinq ans d'emprisonnement.

### **Article 367 Divulgarion de secrets officiels**

(1) Tout fonctionnaire qui, sans autorisation, communique, transmet ou rend d'une autre façon accessibles à autrui des informations constituant un secret officiel ou qui fournit de telles informations afin qu'elles soient transmises à une personne non autorisée est passible d'une peine de trois mois à cinq ans d'emprisonnement.

(2) Lorsque l'acte mentionné au paragraphe 1 du présent article a été commis par appât du gain ou porte sur une information particulièrement confidentielle ou bien vise à divulguer ou à utiliser cette dernière à l'étranger, l'auteur est passible d'une peine d'emprisonnement d'au moins un an.

(...)

(5) Les dispositions des paragraphes 1 à 4 du présent article s'appliqueront aussi à toute personne ayant divulgué un secret officiel alors qu'elle n'occupait plus de fonction officielle.

### **Article 369 Recouvrement ou décaissement illégal**

Tout fonctionnaire ou responsable qui collecte auprès d'un tiers une somme que celui-ci n'est pas tenu d'acquitter ou dont le montant dépasse celui qu'il est tenu d'acquitter ou bien qui débourse ou verse moins qu'il ne devrait dans le cadre d'un paiement ou d'une livraison est passible d'une peine d'emprisonnement pouvant atteindre trois ans.

### **Article 371 Appropriation illégale d'objets pendant une perquisition, une fouille ou l'exécution d'une décision de justice**

Tout fonctionnaire qui, durant une perquisition ou une fouille ou bien dans le cadre de l'exécution d'une décision de justice, s'empare d'un bien meuble avec l'intention d'en retirer un avantage illicite pour lui-même ou pour autrui est passible d'une peine d'un à dix ans d'emprisonnement.

## Republika Srpska(RS)

### **Article 337 Abus de fonction ou d'autorité officielle**

(1) Tout fonctionnaire ou responsable qui, dans l'intention d'obtenir (ou de procurer à autrui) un profit immatériel ou de nuire à un tiers, profite de sa fonction ou de son autorité officielle, dépasse les limites de cette dernière ou manque à ses devoirs, est passible d'une peine de trois mois à trois ans d'emprisonnement.

(2) Lorsque l'acte mentionné au paragraphe 1 du présent article se solde par une grave atteinte aux biens ou aux droits d'un tiers, l'auteur est passible d'une peine de six mois à cinq ans d'emprisonnement.

(3) Tout fonctionnaire ou responsable qui, dans l'intention d'obtenir (ou de procurer à autrui) un profit matériel, exploite sa fonction ou son autorité officielle, dépasse les limites de cette dernière ou manquement à ses devoirs, est passible d'une peine de six mois à cinq ans d'emprisonnement.

(4) Lorsque la valeur du profit matériel obtenu en commettant l'un des actes mentionnés au paragraphe 3 du présent article dépasse 10.000 KM, l'auteur est passible d'une peine d'un à huit ans d'emprisonnement ; lorsqu'elle dépasse 50.000 KM, l'auteur est passible d'une peine de deux à dix ans d'emprisonnement.

### **Article 338 Détournement de fonds publics**

(1) Quiconque s'approprie illégalement de l'argent, des titres ou d'autres biens meubles qui lui ont été confiés dans l'exercice de ses fonctions ou, plus généralement, dans le cadre de son travail, est passible d'une peine de six mois à cinq ans d'emprisonnement.

(2) Lorsque la valeur du profit matériel obtenu en commettant l'un des actes mentionnés au paragraphe 1 du présent article dépasse 200 KM et lorsque l'auteur avait l'intention de réaliser uniquement un maigre profit, la peine d'emprisonnement ne dépassera pas un an.

(3) Lorsque la valeur du profit matériel obtenu en commettant l'un des actes mentionnés au paragraphe 1 du présent article dépasse 10.000 KM, l'auteur est passible d'une peine d'un à huit ans d'emprisonnement ; lorsqu'elle dépasse 50.000 KM, il est passible d'une peine de deux à dix ans d'emprisonnement.

### **Article 339 Fraude commise dans l'exercice d'une fonction publique**

(1) Tout fonctionnaire ou responsable qui - dans l'exercice de ses fonctions et dans le but d'obtenir un profit matériel illicite pour lui-même ou pour autrui en soumettant des comptes truqués ou en trompant une personne autorisée de façon à ce que celle-ci débourse illégalement une somme d'argent - est passible d'une peine de six mois à cinq ans d'emprisonnement.

(2) Lorsque la valeur du profit obtenu en commettant l'acte mentionné au paragraphe 1 du présent article dépasse 10.000 KM, l'auteur est passible d'une peine d'un à huit ans d'emprisonnement ; lorsqu'elle dépasse 50.000 KM, l'auteur est passible d'une peine de deux à dix ans d'emprisonnement.

### **Article 340 Utilisation illégale de biens publics**

Quiconque utilise illégalement de l'argent, des titres ou d'autres biens meubles qui lui ont été confiés dans l'exercice de ses fonctions ou, plus généralement, dans le cadre de son travail, pour un organisme d'Etat ou bien qui confère ces choses à un tiers sans autorisation, est passible d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement pouvant atteindre trois ans.

### **Article 341 Corruption passive**

(1) Tout fonctionnaire ou responsable qui demande ou accepte un cadeau ou tout autre avantage ou qui accepte une promesse de cadeau ou d'avantage en échange de l'accomplissement d'un acte officiel (qu'il n'est pas censé exécuter) ou de l'omission d'un acte officiel (qu'il est censé exécuter) dans le cadre de ses fonctions est passible d'une peine d'un à huit ans d'emprisonnement.

(2) Tout fonctionnaire ou responsable qui demande ou accepte un cadeau ou tout autre avantage ou qui accepte une promesse de cadeau ou d'avantage en échange de l'accomplissement d'un acte (qu'il n'est pas censé exécuter) ou de l'omission d'un acte (qu'il est censé exécuter) dans le cadre de ses fonctions est passible d'une peine d'un à cinq ans d'emprisonnement.

(3) Tout fonctionnaire ou responsable qui demande ou accepte un cadeau ou tout autre avantage après avoir commis ou omis de commettre un acte officiel du type de ceux décrits dans les paragraphes 1 à 3 du présent article, ou en relation avec lui, est passible d'une peine d'emprisonnement pouvant atteindre trois ans.

(4) Les cadeaux ou autres avantages seront confisqués.

### **Article 342 Corruption active**

(1) Quiconque donne ou promet un cadeau ou un autre avantage à un fonctionnaire ou un responsable en échange de l'accomplissement par celui-ci d'un acte (qu'il n'est pas censé exécuter) ou de l'omission d'un acte (qu'il est censé exécuter) dans le cadre de ses fonctions - et quiconque sert de médiateur dans cette transaction de corruption passive - est passible d'une peine de six mois à cinq ans d'emprisonnement.

(2) Quiconque donne ou promet un cadeau ou un autre avantage à un fonctionnaire ou un responsable en échange de l'accomplissement par celui-ci d'un acte officiel (qu'il n'est pas censé exécuter) ou de l'omission d'un acte officiel (qu'il est censé exécuter) dans le cadre de ses fonctions - et quiconque sert de médiateur dans cette transaction de corruption passive - est passible d'une peine d'emprisonnement pouvant atteindre trois ans.

(3) L'auteur des actes décrits aux paragraphes 1. et 2. du présent article ayant remis un pot-de-vin au fonctionnaire ou au responsable mais ayant signalé la transaction avant qu'elle ne soit découverte ou avant de savoir qu'elle l'a été sera dispensé de la peine prévue.

(4) Les cadeaux ou autres avantages seront confisqués (mais dans le cas prévu au paragraphe 3 du présent article, ils seront rendus à leur propriétaire).

### **Article 343 Trafic d'influence**

(1) Quiconque accepte une gratification ou un autre avantage pour intercéder afin qu'un acte officiel soit accompli ou ne le soit pas, en profitant de sa position ou de son influence officielle ou sociale, est passible d'une peine d'emprisonnement pouvant atteindre trois ans.

(2) Quiconque profite de sa position ou de son influence officielle ou sociale pour intercéder afin qu'un acte officiel soit accompli ou ne le soit pas est passible d'une peine de six mois à cinq ans d'emprisonnement.

(3) Si l'infraction décrite au paragraphe 2 du présent article a été commise en relation avec le déclenchement ou l'exécution d'une procédure pénale contre un tiers, l'auteur est passible d'une peine d'un à cinq ans d'emprisonnement.

(4) Si une gratification ou un autre avantage a été reçu en échange de l'intercession mentionnée aux paragraphes 2 et 3 du présent article, l'intercesseur est passible d'une peine de deux à dix ans d'emprisonnement.

(5) La gratification ou le profit matériel sera confisqué.

### **Article 345 Divulgateion de secrets officiels**

(1) Tout fonctionnaire qui, sans autorisation, communique, transmet ou rend d'une autre façon accessibles à autrui des informations constituant un secret officiel ou qui se procure de telles informations avec l'intention de les transmettre à une personne non autorisée, est passible d'une peine de trois mois à trois ans d'emprisonnement.

(2) La punition prévue au paragraphe 1 du présent article s'appliquera aussi à toute personne qui, dans l'intention de s'en servir sans autorisation, entrera en possession de données constituant un secret officiel ou les publiera sans autorisation.

(3) Lorsque l'acte mentionné au paragraphe 1 du présent article a été commis par appât du gain ou porte sur une information particulièrement confidentielle ou bien vise à divulguer ou à utiliser cette dernière à l'étranger, l'auteur est passible d'une peine d'un à huit ans d'emprisonnement.

(...)

### **Article 346 Recouvrement ou décaissement illégal**

Tout fonctionnaire ou responsable qui collecte auprès d'un tiers une somme que celui-ci n'est pas tenu d'acquitter ou dont le montant dépasse celui qu'il est tenu d'acquitter ou bien qui débourse ou verse moins qu'il ne devrait dans le cadre d'un paiement ou d'une livraison est passible d'une peine d'emprisonnement pouvant atteindre un an.

### **Article 350 Appropriation illégale d'objets pendant une perquisition, une fouille ou l'exécution d'une décision de justice**

(1) Tout fonctionnaire qui, durant une perquisition ou une fouille ou bien dans le cadre de l'exécution d'une décision de justice, s'empare d'un bien meuble avec l'intention d'en retirer un avantage illicite pour lui-même ou pour autrui est passible d'une peine de six mois à cinq ans d'emprisonnement.

(2) Si l'objet dérobé présente une grande valeur, l'auteur de l'acte décrit dans le paragraphe 1 du présent article est passible d'une peine d'un à huit ans d'emprisonnement.

**ANNEXE II**  
**Statistiques sur la criminalité économique en 2001**

1) Fédération de BiH (données préliminaires)

Poursuites au niveau d'un canton	Nombre total d'accusés	Nombre de poursuites rejetées	Enquêtes (par un juge d'instruction)	Non-lieu	Classement	Inculpation	Non-lieu	Dommages	Verdict	Emprisonnement (personnes)
Bihac	3361	364	1.588	67	85	1.508	141	2.497.000	1039	251
Odzak	296	12	131	17	-	166	4	477.980	80	6
Tuzla	5.049	521	2.625	201	24	2.167	335	8.886.659	2040	348
Zenica	3.907	391	1.908	103	34	2.194	134	4.448.000	2051	458
Gorazde	212	9	89	5	-	111	46	2.468.018	140	27
Travnik	83	-	144	86	-	13	2	7.800.000	3	3
Mostar	2.394	243	1.762	122	13	1.075	74	*	902	256
Siroki Brijeg	298	19	312	25	1	224	11	156.964	181	45
Sarajevo	1.134	45	2.251	66	82	270	8	*	227	146
Livno	868	60	516	35	4	414	6	*	229	24
Total	17.602	1.664	11.326	727	243	8.142	761	27.734.621	6892	1564

\* - ces bureaux locaux du ministère public n'ont pas envoyé d'informations, de sorte que le total n'est pas tout compris (complet).

- Le ministère public de la Fédération de BiH a reçu des rapports pénaux concernant 13.183 personnes ayant commis des crimes économiques en 2001 ; ce chiffre vient s'ajouter à celui des individus ayant fait l'objet d'un rapport du même type les années précédentes (4.419, soit un total de 17.602).
- Sur ces 17.602 cas, le procureur a décidé de ne pas donner suite à 1.644 rapports.
- Les juges d'instruction ont instruit contre 11.326 personnes en 2001. Ils ont rejeté les demandes de poursuite contre 727 personnes et arrêté la procédure dans 243 affaires.
- Concernant les inculpations : sur les 8.142 personnes qui furent inculpées en 2001, 761 obtinrent un non-lieu du tribunal.
- Le montant total des dommages en 2001, selon des données incomplètes, serait de 27.734.621 KM.
- Les tribunaux ont prononcé un verdict contre 6.892 personnes dont 1.564 furent condamnées à une peine d'emprisonnement.

2) Republika Srpska (données préliminaires)

Poursuites au niveau d'un canton	Nombre total d'accusés	Nombre de poursuites rejetées	Enquêtes (par un juge d'instruction)	Non-lieu	Classement	Inculpation	Non-lieu	Dommages	Verdict	Emprisonnement (personnes)
Banja Luka	5.879	1.133	5.081	388	81	2.732	418	*	2.178	312
Bijeljina	2.921	213	2.621	219	190	1.904	284	*	987	283
Doboj	1.917	207	1.600	281	50	1.066	218	*	744	130
S. Sarajevo	2.487	213	1.802	426	90	1.095	131	*	637	130
Trebinje	1.004	101	1.001	106	5	539	59	*	503	151
Total	14.208	1.867	12.105	1.420	416	7.336	1.110	12.661.000	5.049	1.006

\* - certaines informations du ministère public ne sont pas ventilées par district, de sorte que seul le total pour l'ensemble de la RS est indiqué.

- Le ministère public de la RS a reçu des rapports pénaux concernant 11.997 personnes ayant commis des crimes économiques en 2001 ; ce chiffre vient s'ajouter à celui des individus ayant fait l'objet d'un rapport du même type les années précédentes (2.211, soit un total de 14.208).
- Sur ces 14.208 cas, le procureur a décidé de ne pas donner suite à 1.867 rapports.
- Les juges d'instruction ont instruit contre 12.105 personnes en 2001. Ils ont rejeté les demandes de poursuite contre 1.420 personnes et arrêté la procédure dans 416 affaires.
- Concernant les inculpations : sur les 7.336 personnes qui furent inculpées en 2001, 1.110 obtinrent un non-lieu du tribunal.
- Le montant total des dommages en 2001 serait de 12.661.000 KM.
- Les tribunaux ont prononcé un verdict contre 5.049 personnes dont 1.006 furent condamnées à une peine d'emprisonnement.