

Strasbourg, 20 mai 2005

Public
Greco RC-I (2005) 1F

Premier Cycle d'Evaluation

Rapport de Conformité sur la Bosnie-Herzégovine

Adopté par le GRECO
lors de sa 23^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 17-20 mai 2005)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le Rapport du Premier Cycle d'Evaluation sur la Bosnie-Herzégovine lors de sa 14^e Réunion Plénière (7-11 juillet 2003). Ce rapport (Greco Eval I Rep (2002) 10F) a été rendu public par le GRECO, suite à l'autorisation des autorités de Bosnie-Herzégovine le 11 août 2003.
2. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur du GRECO, les autorités de Bosnie-Herzégovine ont soumis leur Rapport de Situation (rapport RS) sur les mesures prises suite aux recommandations le 4 janvier 2005.
3. Lors de sa 13^e Réunion Plénière (24-28 mars 2003), le GRECO a décidé, conformément à l'article 31.1 de son Règlement Intérieur, que la Géorgie et la Norvège devaient désigner des rapporteurs sur la procédure de conformité. Les rapporteurs nommés sont M. Levan KHETSURIANI au titre de la Géorgie et M. Henrik HORN au titre de la Norvège. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du Rapport de Conformité (rapport RC).
4. Le rapport RC a été adopté par le GRECO, après examen et débat conformément à l'Article 31.7 du Règlement Intérieur, lors de sa 23^e Réunion Plénière (Strasbourg, 17-20 mai 2005).
5. Conformément à l'article 15 §6 du Statut du GRECO et à l'article 30.2 de son Règlement Intérieur, le rapport RC a pour objet d'évaluer les mesures prises par les autorités de Bosnie-Herzégovine et, dans la mesure du possible, leur efficacité en vue de se conformer aux recommandations du Rapport d'Evaluation.

II. ANALYSE

6. Il a été rappelé que, dans son Rapport d'Evaluation, le GRECO avait adressé 18 recommandations à la Bosnie-Herzégovine. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.

Recommandation i.

7. *Le GRECO recommande d'établir ou de désigner un organe chargé du renforcement des activités anti-corruption 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.*
8. Les autorités de Bosnie-Herzégovine ont signalé que l'article 14 de la Loi sur les ministères et autres organes administratifs de Bosnie-Herzégovine (Journal officiel, 5/03) définit les compétences du Ministère de la Sécurité et de ses différents organes : l'Agence de l'Etat pour les enquêtes et la protection (SIPA), le Service d'Etat de police des frontières et le Bureau Interpol de Bosnie-Herzégovine. On peut considérer ce Ministère, et en particulier la SIPA (voir article 3 de la Loi sur la SIPA, qui mentionne les infractions financières graves et inclue donc la corruption), comme les meilleurs mécanismes disponibles pour la coordination de la lutte contre la criminalité et la corruption en Bosnie-Herzégovine. L'article 14 de la Loi sur les Ministères oblige le Ministère de la Sécurité à coopérer pleinement avec les services répressifs des Entités

et à coopérer sur le plan international. En 2005, une cellule de renseignement financier a été créée au sein de la SIPA ; elle opère sur l'ensemble du territoire de Bosnie-Herzégovine.

9. L'article 21 de la Loi sur la SIPA définit la coopération officielle de la façon suivante : « Les organes administratifs et autres services et institutions de Bosnie-Herzégovine, les Ministères de l'Intérieur des Entités et des cantons, les douanes et les autorités fiscales, la police financière, les organes de liaison Interpol, les autorités du District de Brcko, et d'autres organes concernés, coopèrent avec la SIPA et, à sa demande, apportent leur assistance pour l'exécution de fonctions qui lui incombent ; ils coordonnent les activités relevant de leurs compétences respectives, dans le respect de la législation et d'autres règles concernant la protection des sources, la méthodologie et d'autres informations non-publiques. »
10. La Loi sur le Bureau du Procureur général de Bosnie-Herzégovine a été adoptée par un décret du Haut Représentant en 2002, et modifiée au début de l'année 2003 afin d'inclure la possibilité de nommer des procureurs internationaux maîtrisant l'anglais. La loi portait en outre création d'un service spécial chargé des enquêtes et des poursuites en matière de criminalité des entreprises, de criminalité organisée et de corruption, conformément à la législation de Bosnie-Herzégovine, lorsque celle-ci prévoit la compétence de la Cour d'Etat de Bosnie-Herzégovine.
11. Le Ministère de la Sécurité a fait parvenir au Conseil des Ministres un projet de décision concernant la création d'un groupe de travail en vue de l'établissement d'un bureau anti-corruption, chargé de coordonner toutes les activités de prévention et de lutte en Bosnie-Herzégovine.
12. Le GRECO prend note des informations fournies. Il a également été informé du fait que, pour le moment, il n'existe pas en Bosnie-Herzégovine de service spécialisé dans la corruption. Le bureau de surveillance du Service de planification des politiques économiques est chargé du suivi et de l'évaluation de la stratégie et du plan d'action nationaux anti-corruption. Le Ministère de la Sécurité a mis en place un service de la criminalité organisée et de la corruption, ainsi qu'une inspection chargée du contrôle interne, en plus du service spécial de la criminalité organisée et de la corruption établi sous l'autorité du Bureau du Procureur général de Bosnie-Herzégovine. Au niveau des Entités, les services de la criminalité organisée et de la corruption des Ministères de l'Intérieur sont également compétents en la matière. Le GRECO se félicite des progrès accomplis pour la mise en œuvre de la recommandation au niveau national, en particulier par le biais de l'établissement du Ministère de la Sécurité et de l'Agence de l'Etat pour les enquêtes et la protection (SIPA). Il croit comprendre que la création d'un bureau anti-corruption, chargé de coordonner toutes les activités de prévention et de lutte, consolidera les mécanismes de coopération entre services de police, autorités fiscales / police financière, douanes, police des frontières, etc. des Entités, en vue du renforcement des initiatives anti-corruption, et notamment de l'application de l'article 21 §3 de la Loi sur la SIPA.
13. Le GRECO se félicite de la création prochaine d'un bureau anti-corruption et conclut que la recommandation i a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation ii.

14. *Le GRECO 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.*

15. Les autorités de Bosnie-Herzégovine ont fait savoir que le Code pénal (CP) et le Code de procédure pénale (CPP) de Bosnie-Herzégovine sont entrés en vigueur le 1^{er} mars 2003 (avant l'adoption du rapport du Premier cycle d'évaluation du GRECO), puis que des codes pénaux et des codes de procédure pénale harmonisés pour les Entités ont été adoptés (voir également recommandation x. Les codes pénaux des Entités s'appliquent aux coupables d'infractions en fonction du lieu de commission, sauf pour les infractions pour lesquelles les poursuites incombent exclusivement à la Cour d'Etat de Bosnie-Herzégovine. L'élaboration d'une législation cohérente au niveau de l'Etat et des Entités aurait ainsi abouti à l'harmonisation des systèmes juridiques des Entités et à une application efficace des normes juridiques.
16. Il n'est fait nulle part mention du « délit de corruption » dans les codes pénaux, mais en tant que phénomène et processus social indésirable, la corruption est passible de sanctions (infractions de corruption) au chapitre des violations d'obligations officielles ou autres responsabilités, dans les quatre codes pénaux (de l'Etat, des Entités et du District de Brcko, datant tous de 2003)¹.
17. Le GRECO se félicite des progrès accomplis grâce à l'adoption et à l'harmonisation des codes pénaux et des codes de procédure pénale au niveau de l'Etat et des Entités. Il a été informé du fait que d'autres modifications de ces codes sont en cours et des travaux additionnels pour l'amélioration de leur mise en œuvre (en matière par exemple de moyens spéciaux d'investigation et de protection des témoins), y compris avec l'assistance de la communauté internationale, et entre autres du Conseil de l'Europe. Il encourage les autorités de Bosnie-Herzégovine à poursuivre leurs travaux et, autant que possible, le processus d'harmonisation des codes pénaux et les codes de procédure pénale des Entités.
18. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation iii.

19. *Le GRECO 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*
20. Les autorités de Bosnie-Herzégovine ont indiqué qu'au chapitre VIII du CPP de Bosnie-Herzégovine - Actions visant l'obtention de preuves - les articles 95 à 115 de la section 7 sur les expertises régissent les demandes d'expertises, définissent les obligations des experts qui témoignent, déterminent la présentation des avis et conclusions, ainsi que de différentes catégories d'expertises. L'article 111 porte sur le contrôle des documents comptables. Au

¹ CODE PENAL DE B-H. Chapitre XIX (Infractions pénales - Corruption et violation d'obligations officielles ou autres responsabilités) : fait d'accepter un cadeau ou tout autre avantage (article 217) ; fait de donner un cadeau ou tout autre avantage (article 218) ; intercession illégale (article 219) ; abus de fonctions ou d'autorité officielle (article 220). En dehors de ces infractions, la corruption sous forme de pots-de-vin ou autre influence excessive pour obtenir des avantages personnels est couverte par d'autres infractions : atteinte à la liberté de choix des électeurs (article 151) ; violation de l'égalité dans l'exercice d'une activité économique (article 204).

CODE PENAL DE FBH : Chapitre XXXI (Infractions pénales - Corruption et violation d'obligations officielles ou autres responsabilités) : fait d'accepter un cadeau ou tout autre avantage (article 380) ; fait de donner un cadeau ou tout autre avantage (article 381) ; intercession illégale (article 382) ; abus de fonctions ou d'autorité officielle (article 383). En outre : atteinte à la liberté de choix des électeurs (article 195) ; violation de l'égalité dans l'exercice d'une activité économique (article 241) ; abus dans le cadre de procédures de faillite (article 245) ; abus d'autorité dans le cadre d'opérations économiques commerciales (article 247) ; abus dans le cadre de procédures de privatisation (article 248) ; falsification de documents comptables (article 249) ; évaluations abusives (article 250) ; divulgation et diffusion non autorisée de secrets commerciaux (article 254).

Les mêmes infractions figurent dans les codes pénaux de la Republika Srpska et du District de Brcko.

chapitre XVI – Frais de procédure pénale – l'article 185 §2(a) prévoit que les frais sont ceux des témoins, des experts, des interprètes, des spécialistes, et de l'enquête sur les lieux de l'infraction. D'autres articles portent sur les frais de procédure lorsque l'accusé est condamné, et en cas de non-lieu ou d'acquiescement.

21. Grâce à la coopération internationale, la Bosnie-Herzégovine a pu améliorer ses systèmes d'identification des criminels. En 2004, le Conseil des Ministres a adopté le projet AFIS (identification automatique des empreintes digitales). Le projet CAN (réseau d'analyse criminelle), grâce auquel toutes les forces de police de Bosnie-Herzégovine seront reliées par l'échange de renseignements qui seront analysés par la SIPA et mis à leur disposition, a également été adopté. Un projet de laboratoire de criminalistique unique, devant être installé à l'école de police de Sarajevo et répondre aux besoins de tous les services de police, a également été adopté. Des équipements qui permettront des analyses et l'identification de personnes par l'ADN, sont en cours d'installation. Ces différents projets devraient être achevés d'ici juin 2005 et favoriseront l'utilisation des expertises comme moyens de preuve devant les tribunaux sur tout le territoire de Bosnie-Herzégovine.
22. Le GRECO prend note des informations fournies. Il se félicite de l'aboutissement des différents projets visant au renforcement des capacités d'enquête et des expertises requises dans les affaires de corruption. En l'absence d'informations plus concrètes, il n'est cependant pas en mesure de déterminer si ces initiatives ont déjà facilité l'accès aux expertises dont les tribunaux ont besoin en pratique. Cela dit, le GRECO est persuadé que la législation et les nouvelles mesures mentionnées feront l'objet d'un suivi approprié à moyen terme. Les autorités de Bosnie-Herzégovine souhaiteront peut-être transmettre au GRECO des informations complémentaires sur l'application des dispositions pertinentes des codes de procédure pénale de Bosnie-Herzégovine, des Entités et du District de Brcko.
23. Le GRECO prend note des informations fournies et conclut que la recommandation iii a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation iv.

24. *Le GRECO recommande de poursuivre les efforts en vue de réduire l'influence politique et de 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.*
25. Les autorités de Bosnie-Herzégovine ont signalé que la Loi sur la fonction publique dans les institutions de Bosnie-Herzégovine définit des critères très exigeants pour les hauts fonctionnaires. Les articles 15 et 16 énoncent les droits des fonctionnaires visant à les protéger de toute influence ou discrimination, ainsi que de tout élément incompatible avec leurs obligations. L'article 48 de la Loi sur les agents de police, du 15 juin 2004, fixe les conditions de recrutement des policiers, notamment par concours organisé par une commission de sélection en vue d'assurer la transparence et l'impartialité de la procédure.
26. Le Haut Représentant pour la Bosnie-Herzégovine, à l'initiative du Premier Ministre et du Conseil des Ministres, a adopté une décision établissant une commission de réorganisation de la police en Bosnie-Herzégovine, chargée avant tout d'assurer le bon développement de la police (organisation plus rationnelle, efficacité, viabilité économique et financière des autorités répressives, libres d'aucune influence politique). La commission se réunit deux fois par mois, et

un projet de cadre de référence pour l'avenir des forces de police en Bosnie-Herzégovine est attendu avant la fin de l'année 2005.

27. Au niveau des Entités, des administrations de la police ont été établies sous l'autorité des Ministères de l'Intérieur, avec des directeurs nommés par des comités de la police indépendants. Au niveau cantonal, les forces de police sont dirigées par des commissaires indépendants du Ministère de l'Intérieur, et les influences politiques deviendraient donc un phénomène marginal.
28. Le GRECO se félicite des efforts déployés par la Bosnie-Herzégovine, les Entités et le District de Brcko en matière de réforme de la police, et les encourage à poursuivre ces travaux importants dans le sens d'une organisation plus rationnelle, d'une efficacité, d'une durabilité économique et financière plus grandes des autorités répressives et de l'absence d'influence politique. Il conclut que la recommandation iv a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation v.

29. *Le GRECO recommande de 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.*
30. Les autorités de Bosnie-Herzégovine ont déclaré que les forces de l'ordre et les organes chargés des poursuites sont censés se soutenir mutuellement et fournir l'assistance nécessaire à d'autres institutions (services du Ministère de la Sécurité, Agence du renseignement et de la sécurité, Administration des impôts indirects, Ministères de l'Intérieur des Entités). Outre les dispositions pertinentes déjà mentionnées dans le cadre de la recommandation i (article 14 de la Loi sur les Ministères et autres organes administratifs de Bosnie-Herzégovine, et article 21 de la Loi sur l'Agence de l'Etat pour les enquêtes et la protection), cette coopération est jugée satisfaisante, et des possibilités d'assistance plus importante sont prévues par des accords, lorsque l'assistance concerne des autorités à différents niveaux en Bosnie-Herzégovine.
31. Les forces de police ont signé un accord sur l'échange de renseignements avec la SIPA, le Service d'Etat de police des frontières, les Ministères de l'Intérieur des Entités et des cantons, ainsi que l'Administration des impôts indirects. L'échange d'informations dans le cadre des projets AFIS et CAN est également couvert. La coopération a donc été renforcée.
32. Le GRECO se félicite des mesures prises et conclut que la recommandation v a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation vi.

33. *Le GRECO 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.*
34. Les autorités de Bosnie-Herzégovine ont fait savoir que le Haut Représentant pour la Bosnie-Herzégovine a établi une commission judiciaire indépendante, chargée de sélectionner les juges et les procureurs en Bosnie-Herzégovine, afin d'éviter toute influence politique sur la procédure de sélection. Les mandats de la Commission judiciaire indépendante et du Conseil supérieur de la magistrature du siège et du parquet ont été prolongés jusqu'au 31 mars 2004, date à laquelle la sélection des juges et des procureurs s'est achevée.

35. La Loi sur le Conseil supérieur de la magistrature du siège et du parquet de Bosnie-Herzégovine, du 21 mai 2004, a abrogé les lois sur le Conseil supérieur de la magistrature de Republika Srpska et de Fédération de Bosnie-Herzégovine. Elle régit le fonctionnement du Conseil, sa structure, ses responsabilités, ses compétences, les conditions d'exercice de sa fonction judiciaire et de poursuites, la nomination des juges et des procureurs, la procédure disciplinaire à l'encontre des juges et des procureurs, la suspension temporaire d'un juge ou d'un procureur de ses fonctions, l'incompatibilité de la fonction de juge ou de procureur avec d'autres fonctions, et la cessation du mandat d'un juge ou d'un procureur².
36. Le GRECO prend note des mesures adoptées et conclut que la recommandation vi a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation vii.

37. *Le GRECO recommande, pour restaurer la foi du public dans le système judiciaire, d'accomplir des efforts 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*
38. Les autorités de Bosnie-Herzégovine ont indiqué que le Code de procédure pénale de Bosnie-Herzégovine prévoit la publicité des débats, sauf dans certains cas exceptionnels qui sont énumérés. Les victimes d'actes de corruption, reçoivent, par exemple, notification des cas où les poursuites pour des faits rapportés sont abandonnées. Des informations sur des affaires de corruption sont publiés sur des sites web. Les bureaux des procureurs coopèrent avec les médias par l'intermédiaire des procureurs généraux ou de personnes autorisées par eux à tous les niveaux du système judiciaire. Cette coopération s'est intensifiée récemment, et en particulier dans les affaires de corruption les médias sont informés en temps utile. La Loi sur la liberté de l'information, du 17 novembre 2000, est applicable pour l'ensemble du territoire de Bosnie-Herzégovine et pour toutes les institutions publiques. La Loi sur la protection des données à caractère personnel a également été adoptée et un commissaire pour la protection des données a été établi.
39. Le GRECO se félicite des informations fournies. Les autorités de Bosnie-Herzégovine pourraient souhaiter transmettre des informations complémentaires sur les affaires de corruption traitées avec succès et en ce qui concerne les règles permettant un certain examen du public de la manière dont sont traitées des affaires de corruption.³

² En vertu de l'article 35 de la loi, le Règlement du Conseil supérieur de la magistrature du siège et du parquet définit la procédure de nomination des juges et des procureurs, précédée de la publication d'un avis de vacance de poste dans toute la Bosnie-Herzégovine. La loi dispose que le Conseil a des obligations envers l'ensemble du système judiciaire de Bosnie-Herzégovine : Cour d'Etat de Bosnie-Herzégovine ; Bureau du Procureur de Bosnie-Herzégovine ; cours suprêmes de la Fédération de Bosnie-Herzégovine et de la Republika Srpska ; tribunaux de première instance et de districts en Republika Srpska ; tribunaux cantonaux et municipaux en Fédération de B-H ; Bureau du Procureur de la République et bureaux des procureurs de districts en Republika Srpska ; Bureau du Procureur fédéral et bureaux des procureurs cantonaux en Fédération de B-H ; Cour d'appel, tribunal de première instance et Bureau du Procureur du District de Brcko. En outre, le conseil soumet des commentaires et des propositions aux autorités compétentes pour la sélection des juges de la Cour constitutionnelle de la Republika Srpska et la nomination des juges de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Bosnie-Herzégovine.

³ La législation et les mesures prises pour l'accès aux informations officielles sont l'un des aspects examinés dans le cadre du Deuxième cycle d'évaluation du GRECO. L'équipe chargée de la Bosnie-Herzégovine pourrait donc déterminer si des

40. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation viii.

41. *Le GRECO recommande de rechercher progressivement les moyens pour assurer la rémunération adéquate des policiers et des procureurs.*
42. Les autorités de Bosnie-Herzégovine ont précisé que les salaires et autres rémunérations des policiers et des procureurs sont régis par la Loi sur la Cour d'Etat de Bosnie-Herzégovine⁴, la Loi sur le Bureau du Procureur de Bosnie-Herzégovine⁵, la Loi sur les agents de police du 15 juin 2004 (article 39) et la législation des Entités relative aux tribunaux, aux fonctionnaires de justice et aux bureaux des procureurs.
43. Dans la Fédération de Bosnie-Herzégovine, les institutions responsables des enquêtes et des poursuites notamment pour les phénomènes liés à la corruption reçoivent un financement supérieur de 20 à 30 % à celui d'autres institutions (pour leur personnel, sous forme d'une rémunération en plus du salaire, conformément à la législation et à la réglementation applicables pour leur financement : Loi sur les budgets de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, Loi sur l'exécution du budget de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, Loi sur le ministère des Finances de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, Loi sur la police financière). Le gouvernement de la Republika Srpska n'a pas envisagé de dépenses supplémentaires pour les budgets 2005-2007, et n'a donc pas prévu d'augmentation des salaires des employés des forces de l'ordre.
44. En ce qui concerne la rémunération des procureurs et des juges, la Décision du Haut Représentant concernant le Conseil supérieur de la magistrature du siège et du parquet fixe une grille de salaires entre 2 100 KM (1 050 €) à l'échelon municipal et 4 000 KM (2 000 €) à l'échelon de l'état, bien au-dessus de la moyenne nationale de 500 KM (250 €). Les policiers de Republika Srpska ont un salaire mensuel d'environ 400 KM (200 €), majoré de 30 % pour des conditions de travail particulières. Les policiers de la Fédération de Bosnie-Herzégovine gagnent en moyenne 500 KM (250 €) par mois, avec une majoration de 30 % pour conditions de travail particulières. Les agents des services répressifs nationaux comme la SIPA et le Service d'Etat de police des frontières gagnent environ 600 KM (300€), là encore avec une majoration de 30 %. Les articles 74 à 79 de la Loi sur les agents de police définissent des conditions, des critères et des procédures objectifs pour les promotions au sein de la police.
45. Le GRECO se félicite des informations fournies par les autorités bosniaques et croit comprendre que, compte tenu des difficultés économiques du pays et de l'importance d'une lutte efficace contre la criminalité économique et la corruption, une attention constante est accordée à la question de la rémunération adéquate des policiers et des procureurs.
46. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été traitée de manière satisfaisante.

mesures efficaces ont été prises pour appliquer la législation pertinente et améliorer l'accès aux informations officielles en pratique.

⁴ The High Representative's Decision Enacting the Law on further re-amending the Law on Court of Bosnie-Herzégovine a été publiée dans le Journal officiel de Bosnie-Herzégovine 37/03.

⁵ The High Representative's Decision Enacting the Law Re-amending the Law on the Prosecutor's Office of Bosnie-Herzégovine a été publiée dans le Journal officiel de Bosnie-Herzégovine 37/03.

Recommandation ix.

47. *Le GRECO recommande de rechercher progressivement les moyens pour augmenter le budget affecté aux organes chargés des enquêtes et d'accroître leurs ressources matérielles et humaines.*
48. Les autorités de Bosnie-Herzégovine ont fait savoir que les moyens budgétaires disponibles ont diminué entre 2002 et 2004, et qu'une nouvelle réduction est attendue en 2005. Dans ce contexte, une augmentation des dépenses n'est pas réaliste, car le budget doit être équilibré et harmonisé de façon à réduire les dépenses proportionnellement à la réduction des recettes. Néanmoins, malgré la stagnation des recettes, le financement émanant des budgets de la Fédération de Bosnie-Herzégovine pour 2002-2004, affecté à la plupart des institutions chargées des enquêtes proportionnellement à l'importance de leurs activités, a augmenté afin d'améliorer les ressources matérielles et humaines. En revanche, le gouvernement de Republika Srpska n'envisage pas d'augmenter les ressources financières, humaines et matérielles des organes d'enquête.
49. D'après les informations disponibles, de nombreux inspecteurs qualifiés et expérimentés en matière de finance et de comptabilité auraient quitté la police financière de la Fédération de Bosnie-Herzégovine au cours des quatre dernières années, pour accepter ailleurs des postes mieux rémunérés. Le 30 septembre 2004, la police financière de la Fédération de Bosnie-Herzégovine comptait 86 employés, soit 47,78 % de l'effectif prévu, 180 personnes. Cet exode des ressources humaines s'explique essentiellement par des salaires faibles pour des postes à fortes responsabilités, comprenant des tâches complexes et dangereuses. Le perfectionnement professionnel et la formation ont été réduits au minimum du fait des restrictions budgétaires, et ne sont organisés que par la communauté internationale. Enfin, la police financière n'a pas reçu de matériel adéquat. Le gouvernement de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, en coordination avec le Bureau du Haut Représentant, a décidé de modifier la Loi sur la police financière de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, et un premier projet a été adopté début 2005.
50. Le GRECO se félicite des informations fournies et comprend tout à fait la situation budgétaire particulièrement difficile du pays. Il reconnaît également les efforts déployés pour augmenter les ressources des organes d'enquête malgré les mesures budgétaires drastiques prises dans d'autres secteurs. Il encourage néanmoins l'Etat et les Entités à poursuivre leurs efforts pour trouver des moyens de consacrer davantage de ressources financières aux organes chargés des enquêtes, et d'accroître leurs ressources humaines et matérielles.
51. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation x.

52. *Le GRECO recommande 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.*
53. Les autorités de Bosnie-Herzégovine ont déjà indiqué (voir recommandation ii) que le Code pénal (CP) et le Code de procédure pénale (CPP) de Bosnie-Herzégovine sont entrés en vigueur le 1^{er} mars 2003 (avant l'adoption du rapport du Premier cycle d'évaluation du GRECO), puis que des codes pénaux et des codes de procédure pénale harmonisés pour les Entités ont été adoptés. Désormais, ces textes incluent 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 (Article 116 to 122 du CPP de Bosnie-Herzégovine, Art. 130-136 du CPP de la Fédération de Bosnie-Herzégovine et Chapitre XIX, Art. 226-232 du CPP de la Republika Srpska du District de Brčko.

54. Le GRECO se félicite des mesures prises. Il a en outre été informé de l'existence de travaux en cours, avec une assistance internationale, aux fins d'améliorer la mise en œuvre de ces nouvelles dispositions et encourage les autorités de Bosnie-Herzégovine à poursuivre leurs activités dans ce domaine.
55. Le GRECO conclut que la recommandation x a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation xi.

56. *Le GRECO 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.*
57. Les autorités de Bosnie-Herzégovine ont fait part de l'adoption de la Loi sur la protection des témoins menacés et vulnérables le 24 juillet 2003. Il est prévu de modifier cette loi afin de résoudre les problèmes pratiques rencontrés par les juges et les procureurs dans son application. Le nouveau projet de loi définirait les termes de manière plus précise en conformité avec les normes européennes, et supprimerait les obstacles à une protection efficace des témoins pendant le procès. Par ailleurs, la Loi sur le Programme de protection des témoins de Bosnie-Herzégovine est entrée en vigueur en juillet 2004. Elle régit l'application de mesures de protection mises en œuvre par le service de protection des témoins de l'Agence de l'Etat pour les enquêtes et la protection. Ce service dispose d'un programme spécial défini par la loi, qui prévoit la protection physique des témoins, leur permet de modifier leur identité, et protège les données à caractère personnel et la confidentialité lors du traitement des informations.
58. Jusqu'à présent, le Bureau du Procureur de Bosnie-Herzégovine a fait appel à un témoin protégé dans des affaires de corruption à deux reprises, avec des techniques d'enquête spéciales (interception de communications), ce qui a permis d'obtenir des rapports sur des infractions.
59. Le GRECO se félicite des mesures introduites pour améliorer la protection des témoins ainsi que de l'utilisation de cette nouvelle législation dans des affaires de corruption. Il note que le projet de loi portant modification de la Loi sur la protection des témoins menacés et vulnérables n'a pas encore été adopté. Le GRECO encourage l'adoption rapide de ce projet de loi et de sa mise en œuvre effective dans des affaires de corruption. Les autorités de Bosnie-Herzégovine pourraient souhaiter transmettre au GRECO cette nouvelle loi après adoption.
60. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation xii.

61. *Le GRECO recommande d'attribuer davantage de ressources à la Cour des comptes.*
62. Les autorités de Bosnie-Herzégovine ont signalé que, le 7 août 2003, la Chambre des représentants de l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine, a adopté des mesures visant à assurer le bon fonctionnement de la Cour des comptes nationale chargée du contrôle

financier des institutions de Bosnie-Herzégovine. Dans le cadre de ces mesures, treize personnes supplémentaires auront été recrutées d'ici fin 2005. En 2004, quatre personnes au lieu de treize avaient été recrutées, pour des raisons techniques et organisationnelles. Le budget 2005 prévoit le recrutement de quatre autres personnes, qu'il faudra doter de bureaux et d'équipements adéquats.

63. Le GRECO prend note des informations fournies et conclut que la recommandation xii a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation xiii.

64. *Le GRECO recommande d'élaborer des règles et règlements supplémentaires afin de régir les modalités de passation des marchés publics au niveau de l'Etat et des Entités.*
65. Les autorités de Bosnie-Herzégovine ont fait état de l'adoption en novembre 2004 de la Loi sur les marchés publics de Bosnie-Herzégovine (Journal officiel 49/04). Soixante jour après l'entrée en vigueur de cette loi, la législation relative aux marchés publics dans les Entités et le District a perdu force exécutoire, et la nouvelle loi s'applique désormais à l'ensemble du pays. Ce texte corrige certaines lacunes et incohérences concernant l'application de la loi, les procédures d'octroi de contrats, les dispositions communes concernant les documents pour les soumissions, la transparence et le contrôle public, les appels d'offres et les documents y relatifs, les mécanismes d'appel et de révision. L'application de la loi est en cours. Plusieurs règlements ont été adoptés pour régler les questions d'achats et d'appels à la concurrence.
66. Le GRECO se félicite de l'adoption de la Loi sur les marchés publics et de son application en cours. Il conclut que la recommandation xiii a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation xiv.

67. *Le GRECO recommande d'envisager la fusion des administrations des douanes des Entités, et de mettre en place un mécanisme adéquat pour la coopération et l'échange de données entre les autorités fiscales des Entités.*
68. Les autorités de Bosnie-Herzégovine ont indiqué que, depuis l'adoption de la Loi sur le système d'imposition indirecte le 31 décembre 2003, et la création de l'Administration des impôts indirects, les administrations des douanes des Entités ont fusionné. La loi prévoit que le système d'imposition indirecte devienne le seul mode de collecte et de répartition des impôts indirects sur le territoire de Bosnie-Herzégovine. Les impôts directs demeurent de la compétence des autorités fiscales des Entités et du District, mais une réorganisation de ces autorités est en cours et leur dissolution et le transfert des compétences dans le cadre du système d'imposition indirecte devraient avoir lieu d'ici fin 2005.
69. Le GRECO se félicite des mesures adoptées. Il note cependant que, en dehors de l'administration des impôts indirects et des douanes, les autres aspects de l'administration fiscale demeurent pour le moment divisés entre l'Etat et les Entités. Le GRECO est d'avis que la recommandation sera pleinement mise en œuvre lorsque ces différentes autorités auront fusionné, ce qui est prévu d'ici fin 2005.
70. Le GRECO conclut que la recommandation xiv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xv.

71. *Le GRECO recommande d'examiner les possibilités d'impliquer davantage 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.*
72. Les autorités de Bosnie-Herzégovine ont fait savoir que les médiateurs de Bosnie-Herzégovine agissent déjà dans ce domaine en se déplaçant et en permettant aux citoyens de les rencontrer ou de transmettre des plaintes par écrit à l'Institution du Médiateur. Cette institution saisit toutes les occasions d'informer le public sur la portée de leur mandat et sur les résultats obtenus, par l'intermédiaire des médias, en rendant publics leurs décisions et rapports, et par des publications (y compris sur Internet). Les médiateurs sont toutefois d'avis que les citoyens de Bosnie-Herzégovine ne sont toujours pas bien familiarisés avec leur mission et leur mandat, et des efforts supplémentaires sont prévus pour rapprocher l'institution des citoyens.
73. Le Médiateur de Republika Srpska peut effectuer une surveillance et des enquêtes sur la corruption en tant que phénomène général, mais pas dans des affaires particulières. Si en travaillant sur une affaire le Médiateur prend connaissance de soupçons fondés de corruption, il peut en informer le bureau du procureur compétent. Il peut en outre participer à des campagnes médiatiques et à des initiatives de sensibilisation sur la lutte contre la corruption, ou encore proposer aux autorités compétentes des mesures appropriées. Le Médiateur de Republika Srpska mène de temps en temps des campagnes d'information sur ses activités, et sur les domaines dans lesquels les citoyens peuvent s'adresser à lui.
74. La participation du Médiateur de la Fédération de Bosnie-Herzégovine à la lutte contre la corruption et à la sensibilisation des citoyens à la possibilité de faire appel à lui en cas d'irrégularités, d'abus de fonctions et de soupçons de corruption, est attestée par : des décisions sur des cas de violations dans des affaires soumises par des citoyens, des recommandations aux parties responsables en vue de remédier aux violations avérées ; des rapports spéciaux sur les violations massives des droits des citoyens constatées dans certains domaines ; des rapports annuels dans lesquels les médiateurs de la Fédération de Bosnie-Herzégovine évaluent la situation des droits de l'homme sur une période donnée. Les médiateurs de la Fédération de Bosnie-Herzégovine ont mentionné deux décisions, exemples d'interventions habituelles de leur institution pour des plaintes individuelles ou collectives. Il s'agit des décisions 233/04 et 507/04 rendues en 2004 concernant des plaintes déposées par des citoyens au sujet d'actions illégales de services municipaux à Sarajevo et Ilidža. Ces affaires concernent la construction illégale de bâtiments par des investisseurs particulièrement influents sur le plan politique et financier. Les citoyens considèrent que de telles actions des autorités relève d'abus de fonctions et de corruption, et font appel aux médiateurs de la Fédération de Bosnie-Herzégovine de plus en plus fréquemment pour la défense de leurs droits. Dans leur rapport annuel 2003, les médiateurs ont présenté leurs observations et leurs évaluations aux autorités, et ont conclu notamment que les insuffisances de l'administration et les problèmes du système judiciaire créent un climat propice à la corruption et aux abus de fonctions. En dehors des actions mentionnées, les médiateurs de la Fédération de Bosnie-Herzégovine ont signé un accord de coopération avec Transparency International Bosnie-Herzégovine, qui est mis en œuvre avec succès. On ne peut pas en dire autant de la coopération avec le Bureau du Procureur, qui n'est pas suffisamment efficace. Les médiateurs de la Fédération de Bosnie-Herzégovine sont d'avis que leurs activités dans la lutte contre toutes les formes de corruption et d'abus de fonctions sont en nette augmentation, et constatent une prise de conscience des citoyens qui font confiance à leur institution.

75. Le GRECO se félicite des informations fournies par les autorités et des résultats positifs obtenus dans certains domaines. Il espère que tous les médiateurs continueront à mettre en œuvre cette recommandation comme le montrent les exemples ci-dessus. Il a également été informé du fait que d'autres modifications de la structure institutionnelle des médiateurs sont actuellement envisagées. Le GRECO appuie par ailleurs le souhait exprimé d'améliorer le signalement et la coopération avec les autorités chargées des poursuites, et rappelle que c'est l'un des aspects examinés dans le cadre du Deuxième cycle d'évaluation.

76. Le GRECO conclut que la recommandation xv a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation xvi.

77. *Le GRECO recommande de revoir le système d'immunités 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.*

78. Les autorités de Bosnie-Herzégovine ont fait part de l'entrée en vigueur de la Loi sur les immunités de Bosnie-Herzégovine en novembre 2003. Cette loi a été publiée dans les journaux officiels des Entités et du District et harmonise apparemment la législation dans les Entités. La législation sur les immunités des Entités correspond globalement aux dispositions de cette loi. L'article 4 de la nouvelle Loi sur les immunités de Bosnie-Herzégovine limite l'immunité aux actions directement liées aux obligations remplies par les personnes concernées⁶. Il définit la procédure qui permet de poursuivre en matière pénale.

79. Le GRECO note que le système d'immunités applicable au niveau de l'Etat et des Entités a été revu. Cependant, il ne voit dans la loi de novembre 2003 aucune modification de la portée (inviolabilité - protection contre les poursuites pénales et civiles pour les « actes commis dans l'exercice des fonctions») ou de la procédure de levée des immunités. Au contraire, à certains égards, la situation semble identique à celle décrite dans le rapport du Premier cycle d'évaluation du GRECO. Les éléments rapportés par les autorités nationales ne permettent pas au GRECO de déterminer si le cadre légal est désormais clair, cohérent et complet (au niveau de l'Etat et des Entités), et compris des praticiens et du public dans son ensemble.

80. Le GRECO conclut que la recommandation xvi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xvii.

81. *Le GRECO recommande de limiter les catégories de personnes couvertes par les immunités à l'égard des poursuites pénales.*

82. Les autorités de Bosnie-Herzégovine ont indiqué que l'article 3 de la Loi sur les immunités définit les catégories de personnes jouissant d'immunités : membres de la Maison du peuple et de la Chambre des représentants, qui ne peuvent faire l'objet de poursuites ni en matière civile ni en matière pénale pour les actes commis dans l'exercice de leurs fonctions ; et membres de la Présidence de Bosnie-Herzégovine et du Conseil des ministres, qui sont protégés des

⁶ Les autorités de la Fédération de Bosnie-Herzégovine ont signalé qu'aux termes de la nouvelle loi, les membres de la Chambre des représentants et de la Maison du peuple ne peuvent être tenus pour responsables ni au pénal ni au civil pour des actes commis dans l'exercice de leurs obligations.

procédures civiles pour tous les actes commis dans le cadre de leurs fonctions à la Présidence et au Conseil des ministres.

83. Le GRECO prend note des informations fournies. Il croit comprendre qu'au niveau de l'Etat toutes sortes d'immunités ont été supprimées, à l'exception de celles dont jouissent les parlementaires, le Conseil des ministres et la Présidence. Les autorités de Bosnie-Herzégovine ont indiqué que le présent système a été harmonisé au niveau des Entités, des cantons et du District de Brcko.
84. Le GRECO conclut que la recommandation xvii a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation xviii.

85. *Le GRECO recommande de prévoir des conditions et procédures claires à suivre pour la levée des immunités.*
86. Les autorités de Bosnie-Herzégovine ont signalé que la nouvelle Loi sur les immunités de Bosnie-Herzégovine et les lois harmonisées des Entités sur les immunités définissent les procédures permettant de poursuivre en matière pénale. L'article 6 (sur les poursuites pénales) et l'article 7 (sur les actions civiles) de la Loi de novembre 2003 prévoient que c'est au tribunal compétent de décider si une action a été commise ou non dans l'exercice des fonctions, Cette décision est définitive et a autorité de la chose jugée. Il appartient ensuite à l'institution dont la personne poursuivie est membre de lever ou non son immunité.
87. Le GRECO note que le système d'immunités applicable au niveau de l'Etat et des Entités a été revu. Cependant, en l'absence d'informations plus concrètes, il n'est pas en mesure de déterminer si les conditions et procédures à suivre pour la levée des immunités au niveau de l'Etat et des Entités sont désormais plus claires que celles appliquées au moment de l'adoption du rapport du Premier cycle d'évaluation du GRECO. Le GRECO rappelle que l'EEG chargée du rapport du Premier cycle d'évaluation sur la Bosnie-Herzégovine avait demandé des précisions sur la procédure et les conditions de levée des immunités, sans obtenir de réponse satisfaisante. La loi de novembre 2003 ne donne aucune indication concernant la procédure applicable. A la lumière des informations fournies, il semblerait que la situation ait peu évolué.
88. Le GRECO conclut que la recommandation xviii a été partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

89. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Bosnie-Herzégovine a mis en œuvre ou traité de manière satisfaisante la grande majorité des recommandations contenues dans le rapport d'évaluation du Premier Cycle.** Les recommandations iv, v, vi, vii, x, xi, xii, xiii, xiv, xv et xvii ont été mises en œuvre de manière satisfaisante. Les recommandations i, ii, iii, viii et ix ont été traitées de manière satisfaisante. Les recommandations xvi et xviii ont été partiellement mises en œuvre.
90. Le GRECO invite le Chef de la délégation de Bosnie-Herzégovine à soumettre des informations complémentaires sur la mise en œuvre des recommandations xvi et xviii le 30 novembre 2006 au plus tard.