

Strasbourg, 8 décembre 2006

**Public**  
**Greco Eval II Rep (2005) 8F**

## **Deuxième Cycle d'Evaluation**

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

Adopté par le GRECO  
lors de sa 31<sup>ème</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 4-8 décembre 2006)

## I. INTRODUCTION

1. La Bosnie-Herzégovine a été le 34<sup>e</sup> membre du GRECO à faire l'objet d'un examen dans le cadre du Deuxième Cycle d'Evaluation. L'Equipe d'Evaluation du GRECO (ci-après : «l'EEG») était composée de Mme María DE LAS HERAS, procureure auprès du Bureau du Procureur général, Espagne ; M. Ara NAZARYAN, membre du Conseil de la fonction publique, Arménie ; et M. Keith McCARTHY, chef de l'Unité de lutte contre le blanchiment des capitaux, Direction des enquêtes pénales, « *Her Majesty's Revenue and Customs* » (administration fiscale), Royaume-Uni. Accompagnée d'un membre du Secrétariat du Conseil de l'Europe, l'EEG s'est rendue en Bosnie-Herzégovine du 21 au 25 novembre 2005, puis du 17 au 19 octobre 2006. Avant la première visite, en 2005, des réponses au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval II (2005) 6E) ainsi qu'une copie de textes législatifs pertinents avaient été remises aux experts de l'EEG.
2. L'EEG a rencontré des responsables des institutions suivantes : au niveau de l'Etat : Bureau du Procureur général (procureur principal, Service spécial du crime organisé et de la corruption), Cour d'Etat, ministère de l'Intégration européenne, ministère de la Sécurité (Agence de l'Etat pour les enquêtes et la protection – SIPA), ministère de la Justice, Administration des impôts indirects, Cour des comptes, Médiateur, Agence de la fonction publique, Commission électorale, Conseil des ministres (Bureau de coordination pour la réforme de l'administration publique, Direction de la planification économique et Unité de contrôle de la mise en œuvre de la stratégie de développement à moyen terme de la Bosnie-Herzégovine) ; au niveau de la Fédération de Bosnie-Herzégovine : Bureau du Procureur général, Cour suprême, ministère de l'Intérieur (Service sur le crime économique contre la corruption, le blanchiment de capitaux et la cyber-criminalité), ministère de Finances (Service des impôts), Agence de la fonction publique, Médiateurs ; au niveau de la Republika Srpska : Bureau du Procureur, Cour suprême, ministère de l'Intérieur (Direction des enquêtes pénales de la Police, Unité des enquêtes spéciales), ministère de Finances (Service des impôts), Agence de la fonction publique, Médiateurs ; au niveau du District de Brčko : Tribunal du District de Brčko. L'EEG a en outre rencontré des membres d'organisations non gouvernementales, à savoir le Chapitre national de Transparency International, l'Ordre des avocats de la Republika Srpska, l'Union des fonctionnaires et des policiers, l'Association des comptables de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, l'Organisme bancaire de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, l'Organisme bancaire de la Republika Srpska, le centre de promotion du libre accès à l'information et divers représentants de médias. Enfin, compte tenu de la situation particulière du pays, la délégation a aussi rencontré des représentants du Bureau du Haut Représentant (OHR) et de la délégation de la Commission européenne en Bosnie-Herzégovine.
3. Il est rappelé que le GRECO avait décidé, lors de sa 10<sup>ème</sup> Réunion Plénière (juillet 2002) que, conformément à l'article 10.3 de son statut, la procédure d'évaluation dans le cadre du deuxième cycle porterait sur les thèmes suivants :
  - **Thème I – Produits de la corruption** : Principes directeurs 4 (saisie et confiscation des produits de la corruption) et 19 (liens entre la corruption, le blanchiment et le crime organisé), tels que complétés, pour les membres ayant ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173)<sup>1</sup>, par les articles 19 para. 3, 13 et 23 de ladite Convention ;
  - **Thème II – Administration publique et corruption** : Principes directeurs 9 (administration publique) et 10 (agents publics) ;

---

<sup>1</sup> La Bosnie-Herzégovine a ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) le 30 janvier 2002. La Convention est entrée en vigueur à l'égard de la Bosnie-Herzégovine le 1<sup>er</sup> juillet 2002.

- **Thème III – Personnes morales et corruption** : Principes directeurs 5 (personnes morales) et 8 (législation en matière fiscale), tels que complétés, pour les membres ayant ratifié la Convention STE n° 173, par les articles 14, 18 et 19 paragraphe 2 de ladite Convention.

4. Le présent rapport a été préparé sur la base des réponses au questionnaire et des informations recueillies lors des deux visites sur place. Son principal objectif est d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités de Bosnie-Herzégovine en vue de se conformer aux exigences découlant des dispositions mentionnées au paragraphe 3 ci-dessus. Il contient, pour chaque thème, une description de la situation suivie d'une analyse critique. Les conclusions comprennent une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées à la Bosnie-Herzégovine en vue d'améliorer le niveau de conformité avec les dispositions sous examen.

## **II. DESCRIPTION GENERALE DES STRUCTURES POLITIQUES ET JUDICIAIRES**

5. L'Accord de paix de Dayton a établi la Bosnie-Herzégovine comme étant un Etat composé de deux Entités dotées chacune d'une large autonomie : la Republika Srpska (RS), la Fédération de Bosnie-Herzégovine (FBH) et le district de Brčko (DB). Il s'agit d'une unité administrative autonome placée sous la souveraineté de la Bosnie-Herzégovine. D'un point de vue constitutionnel, le système actuel s'apparente à un système fédéral très décentralisé : chaque Entité est dotée de ses propres Constitution, Président, Gouvernement, Parlement, appareil judiciaire et droit pénal. En fait, à l'époque des visites, l'Etat (BH) était investi d'une compétence subsidiaire. Contrairement à la RS, la FBH constitue elle-même une fédération formée de dix cantons. Au dernier échelon se trouvent 147 municipalités (régies par leur propre statut), qui élisent un conseil municipal dirigé par le maire ou le préfet.
6. Le Haut Représentant (OHR) a été créé pour superviser la mise en œuvre des accords civils dans le cadre de l'Accord de paix de Dayton. Il a été investi d'une compétence exécutive (par les « pouvoirs de Bonn ») pour imposer des lois et limoger des fonctionnaires. Même s'il continue de fixer des orientations politiques et économiques pour la Bosnie-Herzégovine, en 2006, ses pouvoirs ont été limités et la plupart de ses tâches ont été transférées aux autorités nationales. Le Haut Représentant fait en même temps office de représentant de l'UE en Bosnie-Herzégovine. La fermeture définitive du OHR est prévue d'ici le 30 juin 2007 ; le Bureau du Représentant spécial de l'UE sera renforcé pour remplacer l'OHR, avec toutefois avec une présence moindre et un mandat différent.
7. Le statut juridique et institutionnel du pays est le fruit de nombreux compromis et considérations ethnico-religieuses. La législation en matière de droit pénal et de procédure pénale a été adoptée aux niveaux de la BH, des Entités et du DB. Les lois des Entités et du DB s'appliquent exclusivement devant les tribunaux de l'Entité concerné ou du DB, respectivement. Ce sont les lois de l'Etat qui s'appliquent devant la Cour d'Etat. En règle générale, l'administration judiciaire de l'Etat est compétente pour les affaires qui dépassent le cadre territorial d'une seule Entité ou lorsqu'il s'agit de retirer des dossiers aux tribunaux ou procureurs d'une Entité en cas de risque d'entrave aux poursuites pénales du fait d'ingérences politiques. La coopération judiciaire en matière pénale entre les Entités et le District de Brčko est régie par les dispositions de la loi relative à l'entraide judiciaire et à la coopération officielle en matière pénale entre la FBH, la RS et le DB. Les décisions des tribunaux et des services répressifs aux différents niveaux de gouvernement sont reconnues selon le principe de la réciprocité et sont applicables sur l'ensemble du territoire national. Une communication directe est possible entre les différents échelons de gouvernement, alors que les divers services répressifs sont habilités à entreprendre les actions nécessaires sur un autre territoire à l'intérieur de la Bosnie-Herzégovine (FBH, RS ou

DB) sans qu'il soit nécessaire d'obtenir le consentement de l'échelon de gouvernement concerné.

8. Etant donné la complexité des structures et des lois dans le pays, ce rapport présente une vue d'ensemble des trois différents thèmes soumis à évaluation en Bosnie-Herzégovine. Lorsque cela est nécessaire, il procède à une évaluation approfondie à un niveau de gouvernement particulier, de sorte à mettre en lumière les différences (que ce soit en termes de résultats atteints ou de défis à relever) entre les divers institutions et appareils judiciaires du pays. A cet égard, des recommandations sont adressées à l'ensemble du pays, au niveau de l'Etat et/ou des Entités et du District de Brčko, selon le cas.

### III. THÈME I – PRODUITS DE LA CORRUPTION

#### a. Description de la situation

##### Confiscation et autres mesures de privation des instruments et des produits du crime

9. Une nouvelle législation en matière de droit pénal et de procédure pénale a été adoptée en 2003 aux échelons distincts de gouvernement de la Bosnie-Herzégovine, c'est-à-dire, l'Etat, la FBH, la RS et le DB. S'agissant de la confiscation, les quatre codes pénaux (CP) incluent des dispositions similaires sur l'essentiel (articles 110-112 CP BH ; articles 114-116 CP FBH ; articles 64, 93-96 CP RS ; articles 114-116 CP DB). Les règles en matière de confiscation s'appliquent aux biens, qu'ils soient détenus par une personne physique ou par une personne morale (article 140 CP BH ; article 144 CP FBH ; article 143 CP RS ; article 144 CP DB).
10. La confiscation est une mesure pénale sui generis à caractère obligatoire, qui n'a pas d'incidence sur la détermination de la peine principale dans une affaire pénale. La confiscation peut être prononcée par un tribunal seulement et la décision de confiscation fait partie du verdict de culpabilité pénale. Au niveau de l'Etat, en FBH et dans le DB, une confiscation in rem peut être ordonnée dans le cadre d'une procédure distincte si (1) il existe une raison fondée de penser que le profit acquis provient probablement d'une infraction pénale et (2) le propriétaire ou détenteur n'est pas en mesure d'apporter la preuve de l'origine licite du profit (article 110(3) CP BH ; article 114(3) CP FBH ; article 114(3) CP DB). Le code pénal de la RS ne prévoit pas de telles possibilités.
11. Au niveau de l'Etat, en FBH et dans le DB, la confiscation doit être utilisée en ce qui concerne les produits du crime, qu'il s'agisse de produits primaires ou secondaires (article 111(3) CP BH ; article 115(3) CP FBH ; article 115(3) CP DB). En particulier, le revenu ou autres avantages tirés de produits d'une infraction pénale (notamment les infractions de corruption), de biens provenant de la conversion des produits d'une infraction pénale ou encore de biens avec lesquels les produits d'une infraction pénale ont été confondus, sont également passibles de confiscation de la même manière et dans la même mesure que les produits primaires de l'infraction pénale (article 111(3) CP BH ; article 115(3) CP FBH ; article 115(3) CP DB). Le code pénal de la RS n'inclut aucune disposition concernant la confiscation des produits secondaires.
12. Les instruments utilisés ou destinés à être utilisés dans le cadre d'une activité criminelle sont susceptibles d'être confisqués<sup>2</sup> s'il existe un risque que ces objets soient utilisés à nouveau pour perpétrer une infraction pénale, ou pour des raisons impératives liées à la sécurité publique ou à

---

<sup>2</sup> La traduction anglaise de l'ensemble des codes pénaux emploie le terme « forfeiture » (« perte par confiscation ») concernant les instruments d'une infraction pénale. Par souci de simplification, le présent rapport utilise le terme « confiscation » pour les produits et les instruments du crime à la fois.

la morale, si l'auteur du crime est en possession de ces objets (article 74 CP BH ; article 78 CP FBH ; article 62 CP RS ; article 78 CP DB). Les instruments peuvent aussi être confisqués même si l'auteur de l'infraction n'en est pas le propriétaire, lorsque des raisons de sécurité publique ou morales l'exigent.

13. La confiscation en valeur est possible – l'auteur de l'infraction est contraint à payer un montant équivalent qui correspond au profit matériel acquis (article 111(1) CP BH ; article 115(1) CP FBH ; article 95(1) CP RS ; article 115(1) CP DB). La valeur économique du bien est préalablement estimée par des experts financiers indépendants.
14. Les produits d'une infraction pénale passibles de confiscation peuvent être exigés d'une tierce personne si celle-ci n'en a pas acquis la propriété de bonne foi (*bona fide*) (article 111(1) CP BH ; article 115(1) CP FBH ; article 95(2) CP RS ; article 115(1) CP DB).
15. La charge de la preuve dans les cas de confiscation de produits d'infractions pénales ne peut jamais être renversée ; cependant, dans certains cas, une certaine répartition de la charge de la preuve est possible s'agissant de la confiscation *in rem*, lorsqu'en présence d'une raison fondée de penser que le profit provient probablement d'une infraction pénale, le propriétaire ou le détenteur de l'avoir doit prouver que le profit a été acquis de manière licite.
16. En règle générale, les biens confisqués reviennent à l'Etat, aux Entités ou au District de Brčko, selon le cas, mais il est possible de satisfaire une demande au titre du préjudice causé à un individu qui a, en temps opportun, fait valoir ses droits au civil (article 112 CP BH ; article 116 CP FBH ; article 96 CP RS ; article 116 CP DB).

#### Mesures conservatoires : saisie et saisie conservatoire

17. Les différents codes de procédure pénale (CPP) adoptés au niveau de l'Etat, en FBH, en RS et dans le DB incluent des provisions analogues concernant le recours à la saisie pour mettre à l'abri les produits du crime (article 73 CPP BH ; article 87 CPP FBH ; article 137 CPP RS ; article 73 CPP DB). A tout moment de la procédure d'enquête, le tribunal peut, à la demande du procureur, délivrer une ordonnance de saisie afin de prévenir tout emploi, transfert ou cession d'un bien acquis de manière illicite. En outre, si cette délivrance risque d'intervenir trop tard, les services de répression pertinents peuvent saisir le bien à titre conservatoire ; ils doivent alors informer immédiatement le procureur des mesures adoptées et ces mesures doivent être confirmées par le tribunal dans un délai de 72 heures.
18. Un recours contre une décision de saisie n'entraîne pas suspension de l'exécution de la décision (article 69 CPP BH ; article 83 CPP FBH ; article 133 CPP RS ; article 69 CPP DB).
19. S'agissant de la gestion des biens saisis, les objets en question doivent être gérés par le tribunal ou mis à l'abri d'une autre manière. Après la saisie d'objets et de documents, un inventaire est établi et un reçu est délivré pour les objets et documents en question. S'il n'est pas possible de dresser une liste dénombant les objets et les documents, ceux-ci doivent être placés sous emballage scellé et conservés dans un coffre du tribunal.
20. Il n'est pas procédé systématiquement à une enquête patrimoniale spécifique visant à identifier, retrouver et geler les produits du crime ou à surveiller les biens d'un suspect lorsqu'une infraction de corruption est détectée. Le tribunal, sur proposition du procureur, est habilité à demander à tout établissement bancaire un relevé de compte du suspect ou de personnes dont on peut raisonnablement penser qu'ils sont impliqués dans les opérations financières ou affaires du

suspect, si de telles données pourraient servir de preuves dans le cadre des poursuites pénales. Cependant, en cas d'urgence, le procureur peut directement solliciter un tel relevé de compte, sans l'autorisation du tribunal ; le procureur doit alors immédiatement en informer le tribunal, qui doit délivrer un mandat dans un délai de 72 heures. Le tribunal peut également ordonner la suspension provisoire d'une opération financière ; les montants sont provisoirement saisis, déposés sur un compte spécial et conservés jusqu'à la fin de la procédure (article 72 CPP BH ; article 86 CPP FBH ; article 136 CPP RS ; article 72 CPP DB).

21. Il est possible de recourir à des techniques spéciales d'enquête seulement si 1) l'infraction pénale est passible d'une peine d'emprisonnement de trois ans au minimum et 2) des preuves ne peuvent pas être obtenues d'une autre manière ou leur obtention rencontrerait des difficultés disproportionnées. L'autorisation ne peut être accordée que par le tribunal sur proposition du procureur.

### Statistiques

22. Des informations sur le nombre exact et le type d'affaires pénales ayant entraîné des confiscations et saisies ne sont pas disponibles. Cependant, l'EEG a été informée qu'au cours des trois dernières années, 17 ordonnances de confiscation de biens acquis de manière illicite ont été délivrées. Une saisie a été ordonnée dans 21 affaires.

### Blanchiment de capitaux

23. Le blanchiment de capitaux a été érigé en infraction spécifique dans chacun des codes pénaux considérés (article 209 CP BH ; article 272 CP FBH ; article 280 CP RS ; article 265 CP DB) ; ceux-ci suivent tous une approche d'intégration des infractions. Ainsi, toute infraction de corruption peut constituer l'infraction principale à l'origine d'un blanchiment de capitaux. L'Etat est l'échelon compétent pour l'ensemble des infractions de blanchiment de capitaux d'un montant important, présentant une menace pour l'espace économique commun de Bosnie-Herzégovine ou étant préjudiciable aux opérations des institutions financières de Bosnie-Herzégovine.
24. Les sanctions consistent en une peine d'emprisonnement comprise entre six mois et cinq ans. La sanction la plus sévère est prévue en RS, où le blanchiment de capitaux est passible d'une peine d'emprisonnement pouvant atteindre douze ans (article 280(4) CP RS).
25. La loi sur la prévention du blanchiment de capitaux au niveau de l'Etat a été promulguée en décembre 2004 ; elle abroge les différentes lois sur le blanchiment de capitaux qui existaient en FBH, en RS et dans le DB. Elle énumère les institutions soumises à l'obligation de signaler les transactions suspectes, notamment les banques, institutions de placement et fonds de retraite, organismes d'assurance, bureaux de change, bureaux de prêteurs sur gages (Monts de Piété), ainsi qu'autres types de personnes morales autorisées à effectuer des opérations financières (article 3). Les avocats, conseillers juridiques, notaires, commissaires aux comptes et comptables sont également tenus de déclarer toute transaction suspecte, sauf lorsqu'ils ont reçu l'information avant, pendant ou après la procédure judiciaire, à moins qu'ils ne sachent ou ne doivent savoir que la partie suspecte sollicite leurs conseils juridiques à des fins de blanchiment de capitaux ou de financement d'activités terroristes (article 4). Le recueil de règles sur les données, documents, méthodes d'identification et autres indicateurs minima requis pour une mise en œuvre efficace des dispositions de la loi sur la prévention du blanchiment de capitaux, qui a été adopté en mars 2005, détaille les informations que les prestataires de services sont tenus de déclarer et fournit des lignes directrices pour la détection des transactions suspectes.

Enfin, un plan d'action pour la prévention du blanchiment de capitaux (2003) contient une liste de mesures visant à prévenir le blanchiment de capitaux, y compris les institutions chargées de la mise en oeuvre et les moyens financiers requis pour mener à bien ces mesures dans le délai prescrit.

26. La Cellule de renseignement financier (CRF) a été établie au sein de l'Agence de l'Etat pour les enquêtes et la protection (SIPA), laquelle est placée sous la responsabilité du ministère de la Sécurité. Elle répertorie et analyse les transactions suspectes et signale ensuite les soupçons fondés au Bureau du Procureur de BH. Etablie en décembre 2004, la SIPA est investie de pouvoirs d'enquête et peut suspendre l'exécution de la transaction suspecte signalée à titre provisoire, c'est-à-dire pendant une durée maximale de cinq jours. Sa division des enquêtes criminelles a été dotée d'un effectif de 17 inspecteurs financiers, qui enquêtent exclusivement sur les fraudes financières et opérations illicites en BH. Enfin, la SIPA, ainsi que d'autres organes répressifs, sont chargés de la prévention du blanchiment de capitaux et du financement d'activités terroristes en BH.
27. En 2005, la Cellule de renseignement financier de la SIPA a reçu 135.888 rapports, dont 90 concernaient des transactions suspectes ; elle a signalé 29 de celles-ci aux procureurs compétents et a gelé 2 millions BAM (1.022.584 EUR). Aucune des transactions suspectes ne se rapportait à une infraction principale de corruption (l'infraction principale avait trait à la fraude fiscale essentiellement).

#### Entraide judiciaire : mesures conservatoires et confiscation

28. L'entraide judiciaire internationale en ce qui concerne les mesures conservatoires et la confiscation est soumise aux mêmes règles et mécanismes que l'entraide en matière pénale en général ; elle repose donc sur des accords internationaux<sup>3</sup> et bilatéraux (par exemple, avec les pays limitrophes : Croatie, FYROM, Monténégro, Serbie, etc.) et sur la législation applicable en matière de procédure pénale en Bosnie-Herzégovine (chapitre XXX CPP BH ; chapitre XXXI CPP FBH ; chapitre XXXI CPP RS ; chapitre XXX CPP DB).
29. Lorsque la Bosnie-Herzégovine est l'Etat demandeur, le tribunal ou le procureur concerné adresse la demande, en fonction du niveau qui est compétent, au ministère de la Justice de la FBH ou de la RS ou à la Commission judiciaire du DB, qui fait alors suivre la demande au ministère de la Justice au niveau de l'Etat. Le processus inverse intervient lorsque la Bosnie-Herzégovine reçoit une demande d'un Etat étranger. Le procureur et le tribunal sont compétents pour statuer sur la recevabilité et la manière d'exécuter les actions sollicitées par l'autorité étrangère, en conformité avec leurs compétences et la législation de Bosnie-Herzégovine.
30. Une communication directe entre les services répressifs n'est pas possible à moins que cela ne soit prévu dans le cadre d'un accord spécifique ou un protocole d'accord entre la Bosnie-Herzégovine et un pays tiers. Une certaine expérience a été acquise dans le domaine de l'entraide judiciaire concernant la saisie ou le gel de biens dans les affaires de corruption. Par exemple, la Bosnie-Herzégovine a formulé une demande de mandat de perquisition au Royaume-Uni dans une affaire de corruption. Des demandes de gel d'opérations financières ont été adressées à Chypre, au Luxembourg, au Monténégro et à la Suisse. Une demande de gel d'une opération financière a été reçue de la Lituanie.

---

<sup>3</sup> La Bosnie-Herzégovine a ratifié la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STE n° 30) de 1959, la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (STE n° 141) de 1990 et, enfin, la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et ses protocoles.

## b. Analyse

31. La Bosnie-Herzégovine a récemment apporté et continue à apporter des modifications significatives à sa législation pénale ainsi qu'à l'organisation du système judiciaire et de poursuite pénale.<sup>4</sup> En 2003, de nouveaux codes pénaux et de codes de procédure pénale ont été adoptés par les quatre niveaux distincts de gouvernement de la Bosnie-Herzégovine, c'est-à-dire l'Etat, la FBH, la RS et le DB. L'EEG se félicite de ces avancées et convient avec les interlocuteurs rencontrés au cours des visites sur place qu'une phase de stabilisation est nécessaire avant de progresser dans l'application des changements en question.
32. Les nouvelles dispositions relatives à la confiscation et à la saisie sont complètes et répondent généralement aux normes de la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173). En dépit des mesures récemment adoptées en vue d'harmoniser la législation pénale à tous les échelons de gouvernement, une certaine fragmentation du système pénal persiste, de l'avis de l'EEG. A cet égard, certaines différences, qui pourraient limiter l'efficacité du régime de confiscation, existent encore dans le code pénal de la RS. En particulier, aucune disposition de ce dernier ne permet actuellement la confiscation de produits indirects ni la confiscation *in rem*. En conséquence, **l'EEG recommande d'élargir le champ des dispositions de la Republika Srpska concernant la confiscation de produits indirects du crime et les situations où aucune condamnation n'est possible (confiscation *in rem*)**.
33. L'EEG note que la législation en vigueur aux niveaux distincts de gouvernement ne prévoit pas le renversement de la charge de la preuve. Cependant, dans certains cas, une certaine répartition de la charge de la preuve est possible s'agissant de la confiscation *in rem*, mais il est clairement ressorti des entretiens que les possibilités offertes par la loi pour réduire le niveau de preuve n'ont pas été testées dans la pratique. On peut considérer que cela constitue un obstacle au fonctionnement efficient du système, vu qu'il est souvent difficile de prouver les cas de corruption compte tenu des caractéristiques de cette infraction. Toutefois, étant donné que, pour l'instant, la législation n'a pas été suffisamment testée dans la pratique, l'EEG s'abstient d'émettre toute recommandation à ce sujet.
34. Les nouvelles dispositions légales qui ont été introduites dans ce domaine ces dernières années n'ont pas été suivies de poursuites concrètes, d'après les conclusions que l'EEG a pu tirer de quelques entretiens qu'elle a eus lors des visites sur place. Par conséquent, alors qu'il est obligatoire de priver les bénéficiaires des produits du crime, la confiscation ou la saisie n'est pas systématiquement ordonnée dans les cas de corruption. L'EEG a longuement examiné ces questions avec des représentants du ministère public, qui ont souligné la difficulté d'apporter la preuve de l'origine illicite des produits de l'infraction pénale. En outre, l'EEG est particulièrement préoccupée que des procureurs lui aient signalé qu'ils n'ont pas acquis d'expérience en matière de confiscation d'objets détenus par une tierce partie. Eu égard à cela, l'EEG estime que la législation récemment adoptée doit être combinée avec des mesures de suivi de sorte à promouvoir sa mise en œuvre effective. L'élaboration de lignes directrices pour les procureurs (par exemple, des notes explicatives sur les dispositions concernant la saisie et la confiscation) et la mise en place d'une formation sur la saisie conservatoire et sur la confiscation des produits d'infractions pénales à l'intention à la fois de la magistrature et des autorités de poursuite semblent nécessaires. En conséquence, **l'EEG recommande d'analyser l'application pratique de la législation relative à la confiscation et à la saisie des instruments et produits d'infractions pénales, y compris la corruption, afin d'élaborer des lignes directrices**

---

<sup>4</sup> L'EEG a été informée, après la visite, qu'un groupe de travail ad hoc a été établi en vue de la réforme des Codes pénaux et des Codes de procédure pénale.

**harmonisées pour les procureurs et d'assurer une formation à la fois pour les juges et les procureurs; il convient d'accorder une attention particulière à une meilleure utilisation des dispositions légales concernant la confiscation des produits d'infractions pénales détenus par une tierce partie.**

35. La conduite d'enquêtes sur les biens et autres avantages tirés d'infractions pénales fait partie du travail général de renseignement dans le cadre de la procédure pénale, et à ce titre, n'est pas considérée comme une catégorie d'enquête à part entière. Il existe un grand nombre d'agences au niveau de l'Etat et des Entités qui sont susceptibles d'intervenir sur les questions de corruption et de blanchiment de capitaux.<sup>5</sup> Pour améliorer la coordination au niveau de l'Etat, l'Agence de l'Etat pour les enquêtes et la protection (SIPA), qui dépend du ministère de la Sécurité à l'échelon de l'Etat, a été instituée. Le service responsable du crime organisé et de la corruption, au sein de la SIPA, mène les enquêtes pénales au niveau national, en coopération avec les services pénaux du Tribunal de BH au niveau de l'Etat (notamment, le service II pour le crime organisé et le crime économique et le service III pour les autres infractions pénales – essentiellement liées à la fraude fiscale).
36. Malgré les efforts susmentionnés visant à coordonner et à centraliser les enquêtes des services compétents pour la corruption sur l'ensemble du territoire national, le Parquet au niveau des Entités n'est pas pleinement au fait des attributions et compétences spéciales dont est investie la SIPA. Les représentants des Entités interrogés par l'EEG ont souvent indiqué que la SIPA n'était pas pleinement opérationnelle. En outre, l'EEG n'est pas tout à fait convaincue qu'au début des poursuites pénales, toute l'attention nécessaire est accordée à la réalisation d'une enquête financière approfondie sur le suspect en vue d'identifier les produits de la corruption et de prévenir ainsi toute dissipation d'avoirs. Il semble à l'EEG qu'au début des enquêtes, les efforts des enquêteurs ou procureurs sont concentrés sur l'obtention des preuves nécessaires pour monter un dossier et sur l'identification des cas de fraude fiscales.
37. La réforme de la justice pénale en 2003 a prévu un rôle de direction pour les procureurs aux différentes étapes de la procédure pénale (de l'enquête jusqu'au verdict final) en supprimant le rôle du juge d'instruction. La réforme s'est traduite par une charge supplémentaire significative pour le ministère public. En outre, l'EEG a été informée par certains interlocuteurs que les procureurs semblent se concentrer sur l'obtention de peines d'emprisonnement, mais ne mènent pas à terme systématiquement une enquête financière pour mettre à l'abri les produits du crime en vue de leur confiscation ultérieure.
38. D'autre part, il existe un manque de coordination manifeste entre les différentes données collectées au niveau de l'Etat et des Entités. Lors des réunions qui se sont tenues à l'occasion de ses visites sur place, l'EEG a été informée que le partage de connaissances et de renseignements entre services répressifs est particulièrement limité et entaché de dysfonctionnements. Il n'existe pas de base de données ou registre centralisés, précis, actualisés et coordonnés dont les tribunaux et procureurs pourraient, dans les limites de leurs compétences respectives, se servir afin de réagir *tempore criminis*. Selon l'EEG, une coordination et une coopération adéquates entre les autorités responsables de la lutte contre la corruption et le crime organisé, y compris le blanchiment de capitaux, leur permettra de renforcer leur efficacité. Dans ce contexte, l'EEG espère que la mise en œuvre de la réforme structurelle

---

<sup>5</sup> Depuis la création de la CRF au sein de la SIPA, on note une tendance progressive à centraliser les affaires de blanchiment de capitaux au niveau de l'Etat.

de la Police sera amorcée dans les meilleurs délais pour permettre de parvenir à une approche cohérente en matière de lutte contre la corruption en Bosnie-Herzégovine.<sup>6</sup>

39. Concernant l'accès aux données bancaires, financières et commerciales, l'EEG a noté que les informations requises pour dépister les flux d'argent s'avèrent parfois difficiles à obtenir auprès des banques, qui ne sont nullement obligées de communiquer des informations détaillées sur des opérations bancaires spécifiques aux procureurs, à moins qu'une autorisation écrite du Tribunal ne leur soit présentée. En outre, dans le passé, les agents de police et les procureurs ont rencontré quelques problèmes pour obtenir des mandats de justice au stade préliminaire des enquêtes pénales, les tribunaux ayant conclu que les motifs étaient insuffisamment fondés pour délivrer une telle autorisation. Enfin, les évaluateurs ont été informés de problèmes rencontrés avec certaines banques qui, soit ne coopèrent pas en matière d'obligations de divulgation d'informations, mettant alors en avant des dispositions relatives au secret bancaire, soit fournissent les données financières avec un grand retard et/ou de manière lacunaire. D'un point de vue positif, et conformément à l'obligation légale de signaler les transactions suspectes comme prévu par la Loi sur la prévention du blanchiment de capitaux, la coopération du secteur bancaire avec la CFR de la SIPA en rapport avec les soupçons de blanchiment de capitaux semble fonctionner de manière efficace.
40. Pour toutes les raisons précitées en ce qui concerne les enquêtes patrimoniales, **l'EEG recommande (i) d'améliorer la coordination et la coopération entre les agences impliquées dans la détection, les investigations et la poursuite des faits de corruption, régulièrement, au début de la procédure pénale, en fournissant au Parquet les informations financières et économiques exactes et actualisées, aux fins d'assurer que leur mission d'enquête puisse aboutir au gel des produits de la corruption ; et (ii) de mettre en place une formation spécialisée et multidisciplinaire à l'intention des procureurs et des agents de police de telle sorte qu'ils utilisent pleinement les moyens techniques et juridiques pour dépister efficacement les avoirs des auteurs de ces infractions.**
41. Malgré le large éventail de techniques spéciales d'enquête prévu par la législation (entre autres, la surveillance et l'enregistrement de communications, l'accès aux systèmes et données informatiques, le recours à des agents infiltrés, la simulation d'achat d'objets et la simulation de corruption, la surveillance du transport et de la livraison d'objets provenant d'infractions pénales), ces moyens sont rarement employés dans la pratique. De plus, l'EEG a été informée que le recours aux techniques spéciales d'enquête ne s'applique pas à toutes les formes d'infraction de corruption et de trafic d'influence. A ce propos, l'EEG renvoie à l'article 23 de la Convention pénale sur la corruption, qui dispose qu'une obligation permette de recourir à des techniques spéciales d'enquête afin de faciliter la collecte de preuves concernant toutes les formes d'infractions de corruption et de blanchiment de capitaux et d'identifier, dépister et saisir les instruments et produits de la corruption, ou des biens d'une valeur équivalente. En conséquence, **l'EEG recommande d'étendre l'application des dispositions relatives au recours aux techniques spéciales d'enquête, en vue de couvrir un éventail plus large d'infractions de corruption conformément à l'article 23 de la Convention pénale sur la corruption afin que le système des techniques spéciales d'enquête fonctionne de manière plus efficace dans la pratique.**
42. L'EEG a pris note de l' « approche toute infraction » concernant l'infraction principale au regard du blanchiment de capitaux. Le problème du blanchiment de capitaux est essentiellement abordé

---

<sup>6</sup> La réforme de la Police est mise en œuvre dans un triple but : 1) arriver à des compétences exclusives de l'Etat en matière de police, 2) éliminer l'ingérence politique et 3) faire en sorte que les territoires de compétence de la police soient déterminés sur la base de critères techniques et professionnels.

au niveau de l'Etat, avec la création d'une Cellule de renseignement financier de l'Etat (CRF), qui fonctionne comme un département spécifique de la SIPA et a le pouvoir de saisir des biens et de geler provisoirement des opérations financières. La mise en place de cette Cellule au niveau de l'Etat constitue un progrès louable. Cependant, la structure était dotée d'un effectif insuffisant au moment des visites : alors que la loi ayant porté création de la Cellule de renseignement financier de l'Etat au sein de la SIPA prévoit un effectif total de 39 personnes, celui ne comptait que 17 fonctionnaires et le recrutement d'agents supplémentaires était encore en cours. L'EEG a été informée d'un plan d'augmentation de l'effectif de la Cellule avec 65 collaborateurs spécialistes des enquêtes financières (agents issus de l'ancienne police financière des Entités). A la lumière des tâches et pouvoirs dont est investie la Cellule en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux (notamment, collecte, analyse et diffusion d'informations et attributions liées au renseignement), **l'EEG recommande que les autorités veillent à ce que l'effectif de la Cellule de renseignement financier au sein de l'Agence de l'Etat pour les enquêtes et la protection (SIPA) soit porté au niveau requis aussitôt que possible.**

43. S'agissant de la coopération internationale ayant trait à la corruption en général et au gel, à la saisie et à la confiscation des produits en particulier, il semble exister une coopération judiciaire satisfaisante avec les pays voisins, notamment ceux de l'ex-Yougoslavie. L'EEG salue le fait que des formations ciblées pour les juges, procureurs et fonctionnaires du ministère de la Justice responsables des demandes d'entraide judiciaire ont été mises en place dans le cadre de projets d'aide internationale (par exemple, CARDS, TAIXE et USAID).
44. Il n'existe pas de statistiques complètes à l'échelle de l'ensemble du territoire de Bosnie-Herzégovine permettant d'évaluer la mise en œuvre pratique de la législation en vigueur en matière de saisie et de confiscation en général et de saisie et de confiscation des produits de la corruption et du blanchiment de capitaux en particulier. Par conséquent, il est impossible de savoir dans quelle mesure les auteurs d'infractions de corruption, y compris les personnes morales, sont véritablement privés de leurs avantages illicites. De même, on note une absence de statistiques sur les enquêtes financières, la coopération internationale et les sanctions pour défaut de notification de cas de corruption ou de blanchiment de capitaux par les institutions qui ont obligation de procéder à de telles notifications. Même si certaines mesures ont été prises au niveau de l'Etat par l'établissement d'une base de données qui centralise les décisions de la Cour suprême de Bosnie-Herzégovine, il n'existe pas de système analogue au niveau des Entités. A ce propos, *l'EEG observe qu'il conviendrait de recueillir et analyser des statistiques de manière systématique et centralisée en ce qui concerne l'utilisation de la confiscation, les mesures intermédiaires et la coopération internationale dans les affaires de corruption.*

#### **IV. THÈME II – ADMINISTRATION PUBLIQUE ET CORRUPTION**

##### **a. Description de la situation**

###### Définitions et cadre juridique

45. Le cadre juridique en vigueur en Bosnie-Herzégovine ne contient pas de définition de l'administration publique. Le secteur public, et l'administration publique en particulier, est aujourd'hui le principal pourvoyeur d'emplois en Bosnie-Herzégovine, représentant 60 % du PIB national. Dans le secteur public, il existe deux catégories d'emploi principales : les fonctionnaires (qui ont un diplôme universitaire) et les employés (qui ont un niveau d'études moins élevé et remplissent des tâches auxiliaires – par exemple, les techniciens informatiques, secrétaires et agents d'entretien général). On dénombre 24.857 fonctionnaires et employés au total en activité en Bosnie-Herzégovine (16.687 en FBH ; 4.243 en RS ; 2.994 dans le DB ; et 933 au niveau de

l'Etat) ; la ventilation des effectifs entre les différentes catégories n'a pas été fournie.<sup>7</sup> Les contrats des employés sont régis par le droit du travail, tandis que les fonctionnaires relèvent, à l'échelon de gouvernement concerné, de la loi sur la fonction publique.<sup>8</sup> Des Agences de la fonction publique ont été établies à tous les niveaux de gouvernement pour centraliser les questions ayant trait au personnel (par exemple, procédures de recrutement, registres de personnel, formation, code déontologique, etc.).

46. Le 19 novembre 2003, les différents niveaux de gouvernement en Bosnie-Herzégovine ont convenu de lancer une Réforme de l'Administration Publique (RAP) étendue à l'ensemble du pays, transversale et complète pour la maîtrise des coûts, l'efficacité et le professionnalisme de la fonction publique. Une série d'études fonctionnelles portant sur différents domaines de l'administration publique (ressources humaines, finances publiques, rédaction de lois, procédures administratives, technologies de l'information et communication institutionnelle) a été achevée en 2005 avec le financement de la CE. Ces études ont abouti à un certain nombre de recommandations à prendre en compte pour l'élaboration de la stratégie et du plan d'action RAP. La stratégie et le plan d'action RAP ont été adoptés le 24 juillet 2006. La RAP est pilotée par un coordinateur national et plusieurs groupes de travail qui assurent leadership, conseils, suivi et évaluation concernant les réformes à adopter. La communauté des donateurs et les autorités nationales tentent de parvenir à un accord sur la création d'un fonds RAP, qui fournira une assistance technique au processus de réforme.

#### Politique de lutte contre la corruption

47. La stratégie de lutte contre le crime organisé et la corruption a été adoptée en mars 2006. Elle est axée sur l'établissement d'un cadre institutionnel et juridique pour lutter contre les formes de crime précitées, et vise plus particulièrement la prévention de la corruption, l'action pénale ainsi que l'éducation et la sensibilisation du public. Parmi les priorités envisagées dans le domaine de l'administration publique figurent une meilleure réglementation de la déclaration des avoirs des fonctionnaires et des élus, l'adoption et la mise en œuvre de codes de conduite, l'amélioration de la transparence et des mécanismes de contrôle en matière de marchés publics, etc. Le plan de mise en œuvre s'étend sur une période de quatre ans (2006-2009).

#### Transparence

48. Des lois spécifiques sur le libre accès à l'information ont été adoptées depuis l'an 2000 au niveau de l'Etat et des Entités ; leur contenu semble être en grande partie harmonisé. Toute personne physique ou morale a le droit d'obtenir, à titre gratuit, une copie de toute information détenue par l'administration publique dans un délai de 15 jours. Les demandeurs ne sont pas obligés de justifier l'intérêt légal de l'information sollicitée. La loi énumère de manière exhaustive les exceptions au droit d'accès du public (intérêts liés à la politique étrangère, à la défense ou à la sécurité ; protection de la sécurité publique ; intérêts liés à la politique monétaire ; phase préliminaire d'une enquête pénale quelconque ; etc.). Ces exceptions peuvent être écartées si des considérations liées à l'intérêt public s'avèrent primordiales. Tout refus d'accès à l'information doit être notifié par écrit. La notification doit renseigner sur les possibilités de

---

<sup>7</sup> L'EEG a été informée après la visite que, dans le cadre de la RAP, un projet de base de données pour la gestion des ressources humaines a été lancé. Il fournira des informations quant au nombre de fonctionnaires et employés travaillant en Bosnie-Herzégovine.

<sup>8</sup> Loi sur la fonction publique dans les institutions de Bosnie-Herzégovine (mai 2000) ; loi du 26 juin 2003 sur la fonction publique en Fédération de Bosnie-Herzégovine ; loi sur la fonction publique de la Republika Srpska (septembre 2002) ; loi sur les fonctionnaires et le personnel auxiliaire du District de Brčko (septembre 2004).

recours, l'organe spécifique à qui le recours doit être adressé, y compris les coordonnées nécessaires, ainsi que le délai et le coût pour exercer le droit au recours.

49. La Stratégie concernant le développement d'une société de l'information (2004-2010), qui vise, entre autres, à promouvoir et à mettre en œuvre le concept d'administration en ligne (e-gouvernement) à tous les niveaux du gouvernement (y compris les municipalités), sera gérée par l'Agence pour la société de l'information. En attendant l'adoption de la Loi sur l'Agence pour la société de l'information, le Système centralisé d'identification et personnalisation, au sein du ministère de l'Intérieur, est chargé de la mise en œuvre de la stratégie susmentionnée.
50. Il semble ne pas exister d'obligation légale pour les pouvoirs publics de consulter les parties intéressées lorsqu'ils prennent des décisions ; dans la pratique, l'organisation ou non de telles consultations dépend de l'institution responsable du processus. Des groupes de travail interministériels sont établis lorsqu'il s'agit d'élaborer des textes de loi et/ou des documents d'orientation majeurs. Par exemple, un processus de consultation du public sur le contenu du Projet de stratégie de la réforme de l'administration publique a été lancé en juin 2006.

#### Contrôle de l'administration publique

51. Chaque niveau de gouvernement a promulgué ses propres lois concernant les procédures administratives ; les Cantons ne disposent pas d'une législation spécifique dans ce domaine. Les lois sur les procédures administratives<sup>9</sup> des niveaux distincts de gouvernement établissent un système de recours analogue pour les décisions administratives.<sup>10</sup> Si les parties intéressées ou toute autre personne autorisée (par exemple, un procureur) souhaitent introduire un recours suite à une décision administrative, elles peuvent entamer une procédure administrative devant l'organe administratif dit de « deuxième instance ». La nature de l'organe de deuxième instance varie grandement d'un niveau de gouvernement à l'autre. Dans les Entités, c'est le principe de la supervision hiérarchique qui s'applique, et les recours sont ainsi généralement tranchés par le ministère concerné à l'échelon du Canton ou de la Fédération. Quant au DB, il a établi un organe d'examen séparé, la Commission d'appel, pour statuer dans le cadre de la procédure administrative de deuxième instance. L'autorité de deuxième instance a le pouvoir d'annuler la décision administrative, y compris pour des motifs de fond ; cependant, dans la pratique, c'est pour des motifs procéduraux qu'elle invalide la décision initiale avant de renvoyer l'affaire devant l'organe de première instance. Si les demandeurs en appel ne sont pas satisfaits de la décision prise par l'organe administratif de deuxième instance en question, ils peuvent porter l'affaire devant la division administrative du tribunal compétent.
52. Une vérification externe est assurée par les trois Chambres des Comptes<sup>11</sup> qui exercent leurs prérogatives en FBH, en RS et au niveau de l'Etat. Ils sont chacun responsables de l'audit financier et de performance des dépenses publiques. Les résultats des contrôles financiers sont publiés et un rapport annuel est soumis au Parlement respectif. Tous les Chambres de comptes ont l'obligation de déclarer à l'autorité répressive compétente leurs soupçons d'infractions de corruption ; aucun cas de corruption n'a été signalé à ce jour.

---

<sup>9</sup> Loi sur les procédures administratives de la BiH ; loi sur les procédures administratives de la FBH ; loi sur les procédures administratives générales de la RS ; et loi sur les procédures administratives du District de Brčko.

<sup>10</sup> La Stratégie RAP comprend un certain nombre de mesures visant à simplifier les procédures administratives.

<sup>11</sup> Bureau de contrôle des opérations financières des institutions de Bosnie-Herzégovine ; bureau de vérification budgétaire de la Fédération de Bosnie-Herzégovine ; et bureau suprême de contrôle dans le secteur public de la Republika Srpska.

53. Des Médiateurs (*Ombudspersons*) ont été institués en FBH, en RS et au niveau de l'Etat. A l'époque des visites, on dénombrait en tout neuf Médiateurs et 14 bureaux de Médiateur<sup>12</sup> sur le territoire de Bosnie-Herzégovine. Cependant, la loi portant amendement à la loi sur le Médiateur (*Ombudsman*) pour les droits de l'homme en Bosnie-Herzégovine, qui a été adoptée en avril 2006, établit la fusion de l'ensemble des institutions existantes au niveau de l'Etat et des Entités, en un organe unique de médiation à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007. Les Médiateurs ont la responsabilité de défendre les droits des citoyens dans les cas de mauvaise gestion des actes accomplis par les services administratifs des Entités ou de l'Etat ou par tout autre organe investi d'une autorité publique. Dans ce contexte, ils formulent des recommandations à l'adresse des pouvoirs publics concernés. Si, alors qu'ils interviennent sur un cas individuel de violation de droits, les Médiateurs viennent à soupçonner avec de bonnes raisons qu'il y a corruption, ils doivent en faire état au Bureau du Procureur compétent.

#### Recrutement, carrière et mesures préventives

54. Selon les conditions générales d'admission, pour être recruté dans la fonction publique aux différents niveaux de gouvernement, il faut, entre autres, être âgé de 18 ans minimum, avoir la citoyenneté de Bosnie-Herzégovine, être titulaire d'un diplôme universitaire et posséder une expérience professionnelle en adéquation avec le poste à pourvoir. L'examen de l'extrait de casier judiciaire n'intervient pas au cours du processus de recrutement, mais les futurs fonctionnaires sont tenus de fournir un certificat établissant l'absence d'infractions pénales avant leur entrée en fonction. Un système de recrutement basé sur le mérite est mis en œuvre par l'Agence de la fonction publique respective en BH, FBH et RS et par l'unité des ressources humaines dans le DB : les vacances d'emplois sont publiées dans le Journal officiel de l'échelon de gouvernement concerné et dans au moins trois journaux diffusés dans l'ensemble de la Bosnie-Herzégovine ainsi que sur le site web du gouvernement concerné, et les candidats sont évalués par voie de concours. Un comité de sélection est ensuite désigné par l'Agence de la fonction publique concernée en BH, FBH et RS, et par le maire dans le DB. Les comités de sélection sont composés d'au moins cinq membres : trois fonctionnaires de l'institution concernée possédant une solide expérience professionnelle et universitaire dans le domaine faisant l'objet du concours, et deux autres experts nommés à partir d'une liste d'experts approuvée par l'Agence de la fonction publique respective. Le comité de sélection est responsable de l'établissement de la liste des lauréats, mais c'est l'institution dont relève le poste à pourvoir qui a le pouvoir de décision. La promotion dans la fonction publique est basée sur l'ancienneté et l'expérience professionnelle pertinente.

#### Formation

55. Il n'existe pas d'obligation légale de mettre en œuvre des mesures de formation continue pour les fonctionnaires sur les principes fondamentaux, la déontologie professionnelle, les questions ayant trait à la lutte contre la corruption, etc. Les différents Journaux officiels diffusés sur le territoire national et disponibles par abonnement publient des informations sur ces sujets. En outre, l'Agence de la fonction publique de l'échelon de gouvernement concerné a la responsabilité d'organiser des séminaires de formation et d'information sur la déontologie dans la fonction publique, en tant que de besoin. Plusieurs séminaires de formation sur la déontologie du service public ont été organisés sporadiquement, par exemple, par le Conseil de l'Europe

---

<sup>12</sup> Les Médiateurs de l'Etat ont leur siège à Sarajevo et une antenne à Banja Luka. Les Médiateurs de la FBH disposent d'un bureau central à Sarajevo et d'une antenne à Mostar, Livno, Travnik, Bihac, Tuzla et Zenica. Les Médiateurs de la RS ont un bureau central à Banja Luka et une antenne à Prijedor, Doboj, Bijeljina et Foča.

(programme PACO), le Programme des Nations Unies pour le développement, Transparency International, etc.

### Conflits d'intérêts

56. Les lois sur la fonction publique au niveau de l'Etat et des Entités disposent que les agents publics ne doivent pas exercer une charge ou une activité ou assumer une responsabilité entraînant un conflit d'intérêts (par exemple, entreprendre une activité lucrative supplémentaire non autorisée par le ministre de tutelle ou le directeur de l'institution, être employé par une organisation sur laquelle la personne concernée avait exercé une supervision dans le passé, être membre d'une instance dirigeante ou analogue d'un parti politique). Les fonctionnaires doivent déclarer tous leurs revenus et patrimoine. Leurs proches sont également soumis à cette obligation. Tout manquement aux règles précitées expose son auteur à des sanctions disciplinaires. Les déclarations de patrimoine doivent être enregistrées dans les Registres de la fonction publique respectifs.
57. En outre, la loi sur les conflits d'intérêts dans les institutions gouvernementales de la Bosnie-Herzégovine vise à s'assurer que les intérêts financiers ou autres ou les engagements des fonctionnaires élus, des titulaires d'une fonction dans l'exécutif et des conseillers<sup>13</sup> ne compromettent pas l'exercice de leur fonction publique. En particulier, ceux-ci doivent s'abstenir de siéger dans une instance de direction, pilotage, surveillance ou administration, ou d'agir en qualité de responsable habilité, d'une entreprise publique, ou encore de siéger dans une instance d'administration ou de direction d'une agence de privatisation. D'autre part, ladite loi inclut des dispositions relatives à l'incompatibilité de fonctions, la déontologie professionnelle, l'acceptation de cadeaux et la déclaration du patrimoine. Tout manquement aux obligations énoncées dans la loi sur les conflits d'intérêts est passible de sanctions sous forme d'une amende comprise entre 1.000 et 10.000 BAM (511 et 5.113 EUR) et d'une suspension de toute fonction publique pendant une durée pouvant aller jusqu'à quatre ans. Dans ce dernier cas, à la fin de la période d'inéligibilité, le fonctionnaire ne peut réintégrer la fonction publique que par voie de concours. C'est la Commission électorale qui supervise la mise en œuvre des obligations énoncées dans la loi précitée ; ses décisions peuvent faire l'objet d'un recours devant la division administrative du Tribunal de Bosnie-Herzégovine. Selon l'article 22 de la loi sur les conflits d'intérêts, les Entités et le DB devaient promulguer leur propre loi correspondante dans un délai de 60 jours après l'adoption de la loi de l'Etat (c'est-à-dire, au début de l'année 2003), mais seul le DB l'avait fait au moment des visites de l'EEG. En l'absence d'une loi spécifique en FBH et en RS, la loi de l'Etat est actuellement appliquée au niveau des Entités.
58. Aucun des différents échelons de gouvernement ne s'est doté de dispositions générales en matière de rotation du personnel dans l'administration publique.
59. Des mesures de prévention du passage des fonctionnaires au service du secteur privé ont été introduites au niveau de l'Etat et de la FBH. En particulier, un ancien agent public n'est pas autorisé, avant l'expiration d'un délai de deux ans suivant la fin de son contrat, à occuper un

---

<sup>13</sup> Loi sur les conflits d'intérêts dans les institutions gouvernementales de la Bosnie-Herzégovine, article 3.

c) Les *élus* incluent les membres de la Présidence de Bosnie-Herzégovine (« BH »), les délégués et députés de l'Assemblée parlementaire de BH, les Secrétaires des deux chambres de l'Assemblée parlementaire de BH, les directeurs et directeurs adjoints des autorités, agences, directorats et instituts de l'Etat, désignés par le Conseil de ministres de BH ou l'Assemblée parlementaire de BH ou la Présidence de BH.

d) Les *titulaires d'une fonction dans l'exécutif* incluent les ministres et vice-ministres du Conseil de ministres de BH.

e) Les *conseillers* incluent les conseillers des élus et des titulaires d'une fonction dans l'exécutif, tels que définis par la Loi sur les conflits d'intérêts dans les institutions gouvernementales de la Bosnie-Herzégovine.

emploi chez ou percevoir un quelconque revenu d'un employeur sur lequel il a exercé une supervision régulière dans le cadre de sa charge publique (article 16.1b, Loi sur les conflits d'intérêts dans les institutions gouvernementales de la Bosnie-Herzégovine; article 19 de la loi sur la fonction publique de la FBH). En RS et dans le DB, aucune restriction particulière n'est imposée aux fonctionnaires qui souhaitent occuper un emploi dans le secteur privé.

#### Code de conduite/déontologique

60. Un code de conduite des fonctionnaires a été adopté au niveau de chacune des Entités, mais il n'existe pas de code de conduite au niveau de l'Etat.
61. En outre, la Loi sur les conflits d'intérêts inclut un chapitre spécifique intitulé « Code de conduite », qui énonce six principes directeurs que les fonctionnaires élus, les titulaires d'une fonction dans l'exécutif et les conseillers sont tenus d'observer pendant la durée de leur charge publique : obligation de rendre compte, impartialité, efficacité, etc. (article 2). En outre, des actes illicites particuliers sont prohibés en vertu de l'article 9 (par exemple, percevoir une compensation autre que les émoluments ou accepter des cadeaux, contourner une décision sur un marché public, abuser de sa fonction publique, etc.). Les manquements à l'article 9 sont passibles de sanctions sous forme d'amende et de suspension de la fonction publique occupée pendant une période pouvant atteindre quatre ans.

#### Cadeaux

62. Les lois sur la fonction publique en vigueur interdisent aux fonctionnaires d'accepter des avantages pour leur propre compte ou le compte de leurs proches, autres que ceux autorisés par la loi. A cet égard, seuls des cadeaux symboliques peuvent être acceptés.
63. L'article 10 de la Loi sur les conflits d'intérêts dans les institutions gouvernementales de la Bosnie-Herzégovine prévoit des garde-fous supplémentaires : il dispose que les fonctionnaires élus, titulaires d'une fonction dans l'exécutif et conseillers peuvent conserver un cadeau sans être tenus de le déclarer seulement si sa valeur est inférieure à 50 BAM (25 EUR). Tout cadeau d'une valeur supérieure à cette limite doit faire l'objet d'une déclaration à la Commission électorale et devient alors propriété publique. L'acceptation illégale de cadeaux expose son auteur à des sanctions sous forme d'amendes, de suspension de la fonction publique et d'obligation de restitution du cadeau ou de sa valeur vénale.

#### Déclaration des cas de corruption

64. Les fonctionnaires sont soumis à l'obligation de déclarer les soupçons d'infractions pénales (y compris les infractions de corruption), en vertu de dispositions générales des codes pénaux respectifs applicables à l'ensemble des citoyens (article 230(1) CP BH ; article 345(1) CP FBH ; article 362(1) CP RS ; article 339(1) CP DB), plus des dispositions particulières (article 230(2) CP BH ; article 126-148 CP FBH ; article 125-146 CP RS ; article 126-148 CP DB). Tout manquement à l'obligation de déclaration est passible d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement pouvant atteindre trois ans.
65. Il n'existe aucune disposition juridique destinée à garantir la confidentialité et la protection des agents publics qui signalent des cas de corruption.

## Procédure disciplinaire

66. Les différentes lois sur la fonction publique régissent la procédure disciplinaire pour manquement aux obligations liées à une fonction publique. Une commission disciplinaire *ad hoc*, qui est désignée par le directeur de l'Agence de la fonction publique concernée, mène l'enquête ; sa décision finale peut faire l'objet d'un recours devant le comité de la fonction publique concerné et le tribunal compétent. Les sanctions disciplinaires incluent l'avertissement par écrit, la mise à pied assortie d'une suspension du versement du traitement et le renvoi. De surcroît, la Commission électorale est habilitée à procéder à une enquête disciplinaire sur des fonctionnaires élus, titulaires d'une fonction dans l'exécutif et conseillers, que ce soit sur demande d'un fonctionnaire, suite à un rapport anonyme ou à sa propre initiative. La procédure disciplinaire prend fin dès lors qu'une procédure pénale est engagée. La responsabilité pénale n'exclut pas la responsabilité disciplinaire.

### **b. Analyse**

67. Malgré l'absence de définition légale de l'administration publique, l'adoption des Lois sur la fonction publique au niveau de l'Etat, des Entités et du District de Brčko ainsi que le programme dynamique de « réforme de l'administration publique » (RAP) dénotent le progrès accompli dans le processus d'établissement d'un système d'administration publique moderne. Dans ce contexte, une Stratégie et un Plan d'action pour la RAP ont été adoptés en juillet 2006. La Stratégie comprend une série de mesures de réforme de l'administration publique à entreprendre à l'horizon de 2014, qui visent à instaurer une administration publique plus rationnelle, efficace, responsable et en même temps conforme à l'ensemble des conditions fixées par le processus d'intégration à l'UE.<sup>14</sup> La rédaction de la Stratégie a été précédée d'un travail de préparation approfondi, y compris des analyses visant à identifier les problèmes en suspens que les autorités doivent résoudre (par exemple, manque de coordination à tous les niveaux conduisant à des lois et politiques contradictoires, mécanismes fragmentés de reddition de comptes et de contrôle, complexité administrative, flux d'information inefficaces de l'administration vers les citoyens) et l'élaboration de plans pour des secteurs spécifiques de l'administration publique. Les principales activités du Plan d'action « RAP » incluent, entre autres, le renforcement du rôle des Agences de la fonction publique dans l'élaboration des grandes orientations afin d'assurer une meilleure coordination et coopération entre les niveaux de gouvernement, la réforme du régime des rémunérations, la formation continue du personnel sur la base des besoins individuels, organisationnels et de résultats, la création d'un Institut de l'Administration publique pour l'ensemble du pays. L'EEG note que, tout en reconnaissant le caractère crucial de la réforme de l'administration pour l'aboutissement des efforts des pouvoirs publics en matière de lutte contre la corruption, la stratégie « RAP » omet de préciser les instruments concrètement envisagés pour combattre la corruption. L'EEG pense qu'une approche coordonnée de mise en œuvre de la Stratégie RAP et de la Stratégie de lutte contre le crime organisé et la corruption renforcera nécessairement le rôle de chacun de ces instruments au cours des années à venir. Pour cette raison, *l'EEG observe que les autorités devraient assurer une coordination adéquate entre la Stratégie de lutte contre le crime organisé et la corruption, d'une part, et la Stratégie RAP,*

---

<sup>14</sup> La réforme de l'administration publique (RAP) inclut trois types d'objectifs assortis d'un horizon temporel respectif : (1) les objectifs à court terme à l'horizon de fin 2007 (créer, consolider et réformer des systèmes et structures horizontaux de gouvernement, en particulier dans les domaines des finances publiques, de la gestion des ressources humaines, des procédures administratives, de la définition des politiques générales et, partant, également de l'élaboration de lois, de la communication institutionnelle et de la gestion des systèmes d'information) ; (2) les objectifs à moyen terme à l'horizon de fin 2010 (rationaliser les fonctions sectorielles et verticales à tous les niveaux de gouvernement pour permettre une adoption et une mise en œuvre efficaces de l'acquis communautaire) ; (3) les objectifs à long terme à l'horizon de 2014 (atteindre le niveau de qualité correspondant aux normes communes des Etats membres de l'UE en matière d'administration publique).

*d'autre part, avec des canaux efficaces de coopération dans le suivi de la mise en œuvre de ces stratégies.*

68. La Stratégie de lutte contre le crime organisé et la corruption a été adoptée en mars 2006. Elle inclut une série de mesures spécifiques, des institutions responsables de la mise en œuvre et des échéances. Il est prévu d'impliquer le grand public dans la mise en œuvre de la stratégie ; l'EEG soutient cette approche, estimant que le fait d'associer le public à l'élaboration des politiques nationales est un moyen essentiel pour faire en sorte que celui-ci s'approprie la réforme et pour renforcer la responsabilité. Cependant, l'EEG est préoccupée par les délais envisagés (essentiellement à court terme), qui risquent de s'avérer trop courts face à l'ampleur de certaines activités à mener à bien (par exemple, application cohérente de la loi sur les marchés publics, mise en place de bases de données uniformes pour les statistiques pénales, harmonisation de la législation de la BH en matière de lutte contre la corruption avec les instruments internationaux, etc.). D'autre part, l'EEG craint qu'aucune analyse des coûts réels n'ait été effectuée pour estimer les implications financières de la mise en œuvre ainsi que pour identifier puis mobiliser le financement nécessaire. En outre, aucun indicateur de performance n'a été fixé pour déterminer si les tâches ont été accomplies et les délais respectés. L'EEG pense que, pour aller au-delà de son caractère généralement descriptif et au niveau du programme, la Stratégie récemment adoptée, doit s'accompagner d'un mécanisme adéquat d'évaluation de son impact sur la prévention et la lutte anti-corruption. A cet égard, la Stratégie prévoit l'établissement d'un organe spécial au niveau de l'Etat responsable de sa mise en œuvre. L'EEG considère que la tendance actuelle consistant à centraliser les activités anti-corruption au niveau de l'Etat offre une plus grande cohérence en termes de grandes orientations et renforcerait en fin de compte l'efficacité des efforts de lutte contre la corruption. En conséquence, **l'EEG recommande de procéder à une évaluation systématique de l'efficacité de la Stratégie et du Plan d'action de lutte contre la corruption par la mise en place d'un organe anti-corruption indépendant et doté de ressources suffisantes.**
69. Les informations recueillies par l'EEG au cours des visites montre que la transparence administrative en Bosnie-Herzégovine s'est améliorée depuis l'adoption des différentes lois relatives à la liberté d'information en l'an 2000. Le Plan d'action pour la mise en œuvre de la Stratégie anti-corruption souligne que l'information du public sur les activités de l'administration publique est une mesure importante dans la lutte contre la corruption ; à cet effet, il inclut des mesures visant à renforcer la coopération avec les médias, les ONG et le grand public. L'EEG se réjouit de l'inclusion de telles activités dans la Stratégie anti-corruption et son Plan d'action, mais relève que la mise en œuvre des mesures de transparence tarde à se concrétiser, tel qu'il ressort des entretiens qu'elle a eus au cours des visites sur place. Cela est souligné, par exemple, dans les rapports annuels 2005 des Médiateurs de la RS et de la FBH (publiés en mai 2006), d'après lesquels les refus opposés aux demandes d'accès à l'information ont été plus fréquents que la loi ne l'aurait permis si elle avait été pleinement appliquée ; d'autre part, le silence de l'administration suite aux demandes individuelles d'accès à l'information semble être une pratique courante.<sup>15</sup> Même si des dispositions ont été prises pour sensibiliser davantage le public à la loi, par exemple à travers l'établissement d'ONG spécialisées qui mènent des études sur la mise en œuvre (Mediacentar) et fournissent un appui en rapport avec les demandes d'accès (Centre pour le libre accès à l'information), le nombre de demandes d'accès à l'information émanant des citoyens reste très limité.

---

<sup>15</sup> Un projet de recherche intitulé « Monitoring Democratic Development in Bosnia and Herzegovina : Accessibility Index of Public Institutions, Organisations and Agencies » (suivi de l'évolution de la démocratie en Bosnie-Herzégovine : indice d'accessibilité des institutions, organisations et agences publiques), qui a été conduit par Mediacenter en 2006, révèle que 31,7 % des demandes d'accès à l'information soumises à des organes publics pendant l'intervalle dudit projet n'ont pas eu de suite.

70. L'EEG note que si les différentes lois sur la liberté de l'information contiennent les dispositions fondamentales qui sont importantes pour assurer un libre accès à l'information auprès des administrations publiques et, partant, la transparence du gouvernement (par exemple, la désignation d'informateurs, la mise en place de registres indexés et de guides sur les types d'informations détenus par les pouvoirs publics, la publication de statistiques sur les demandes d'information, etc.), leur mise en œuvre et application demeurent encore cruciales pour l'efficacité de la lutte contre la corruption. En outre, des interlocuteurs ont fait part de leur préoccupation à l'EEG au sujet de l'absence de voies de recours efficaces. Il semble que le mécanisme actuel pour communiquer (c'est-à-dire notifier) le refus d'information ne permet pas d'exercer un droit au recours en vertu du droit administratif, car les différentes Lois sur la procédure administrative ne reconnaissent pas la notification comme une décision administrative. Enfin, la responsabilité du suivi des différentes lois échoit aux Médiateurs respectifs, qui ont émis des recommandations quant aux mesures que les pouvoirs publics devraient prendre pour améliorer l'accès aux informations détenues par les administrations. Le caractère non contraignant de ces recommandations et le défaut de sanctions spécifiques à l'encontre des agents ne respectant pas les obligations légales en matière de libre accès à l'information sapent la force exécutoire des lois. A la lumière de ce qui précède, **l'EEG recommande : (i) de mettre en œuvre de manière effective les dispositions légales relatives au libre accès du public à l'information; (ii) d'offrir la possibilité de contester les refus d'accès à l'information de manière effective ; (iii) d'engager la responsabilité des fonctionnaires en cas de manquement à la loi ; et (iv) de contrôler de manière efficace la mise en œuvre des mesures susmentionnées.**
71. Même si les pouvoirs publics ne sont soumis à aucune obligation légale de procéder à une consultation des parties intéressées lorsqu'ils prennent des décisions, les différents interlocuteurs rencontrés dans le cadre des visites sur place (qu'ils soient issus du secteur public ou de la sphère des ONG) ont confirmé que de telles consultations relèvent d'une pratique normale en Bosnie-Herzégovine. Certaines ONG ont fait part de leur préoccupation quant à la manière dont ces consultations sont menées (par exemple, distribution tardive des documents devant faire l'objet de commentaires dans le cadre du processus de consultation publique). L'EEG a appris qu'un ensemble de règles sur les procédures de consultation publique a été élaboré dans le cadre d'un projet d'assistance technique mis en œuvre par l'Institut Est-Ouest (EastWest Institute).<sup>16</sup>
72. L'EEG a noté qu'il existe plusieurs mécanismes de contrôle interne et externe pour veiller au bon fonctionnement de l'administration publique, notamment les Médiateurs, la Chambre des comptes, et la Commission d'examen des plaintes contre l'administration publique, qui ont été établis à chaque échelon de gouvernement. Pour ce qui est des mécanismes de contrôle interne, l'EEG a relevé que la législation sur les procédures administratives à tous les niveaux de gouvernement (Etat, FBH, RS et DB) prévoit un système de recours pour vérifier le fondement légal des décisions administratives.<sup>17</sup> Concernant les organes de contrôle externe, les Médiateurs de la RS et de la FBH se sont activement impliqués dans la lutte contre la corruption en formulant des décisions et des recommandations sur des plaintes de citoyens contre des actions illégales des pouvoirs publics, et en participant à des campagnes de sensibilisation. Les Chambres des comptes semblent être conscientes de la nécessité d'adopter une approche préventive dans la lutte contre la corruption, et ont fait part de leur intention de mettre en place des audits juridiques dans le but de détecter les cas de fraude ou de corruption présumée à un

---

<sup>16</sup> L'EEG a été informée après la visite que la Stratégie RAP prévoit que des actions spécifiques afin d'assurer les études d'impact, y compris des procédures de consultation publique y relatives, soient menées avant l'adoption d'une loi.

<sup>17</sup> L'EEG a été informée après la visite que la Stratégie RAP comprend un certain nombre de mesures pour renforcer le contrôle interne au sein de l'administration publique.

stade précoce au sein des organes publics ainsi que de recueillir des preuves qui pourraient être présentées devant un tribunal. L'EEG reconnaît les efforts qui ont été déployés à ce jour par les Médiateurs et les Chambres des comptes ; cela étant dit, la coopération entre ces organes et les Bureaux de procureur respectifs concernant le signalement de soupçons de corruption pourrait être renforcée. En outre, actuellement, il ne semble pas y avoir de suivi consistant des mesures prises pour enquêter sur, ou traiter d'une autre façon, les soupçons de corruption signalés. A cet égard, *l'EEG observe que les Médiateurs et les Chambres de comptes devraient continuer à développer leur rôle dans la lutte contre la corruption, notamment en signalant les soupçons de corruption aux procureurs, le cas échéant, et en demandant un retour d'informations de la part des procureurs concernant le traitement de ces soupçons.*

73. L'EEG se félicite des mesures introduites par les Lois sur la fonction publique au niveau de l'Etat et de chacune des Entités, qui visent à promouvoir le professionnalisme et l'intégrité dans la fonction publique et qui portent, entre autres, sur les systèmes de recrutement et de promotion professionnelle des fonctionnaires (sur la base de la procédure du concours général et du mérite professionnel), les droits et les responsabilités des fonctionnaires, les mesures disciplinaires, etc. Les Agences de la fonction publique respectives sont chargées de l'application de ces lois. L'EEG reconnaît les efforts consentis à ce jour, en particulier en matière de politique de recrutement, mais considère que les Agences de la fonction publique devraient être plus proactives afin de pouvoir mener à bien l'éventail complet de tâches prévues par la loi, notamment le suivi, la formulation de guides et de conseils, le partage et la diffusion de bonnes pratiques, la collecte et l'analyse de données et la formation. Les autorités de la Bosnie-Herzégovine semblent être conscientes de la situation, et le Projet de Stratégie de réforme de l'administration publique (« RAP ») envisage des mesures spécifiques pour renforcer le rôle des Agences de la fonction publique dans la formulation des grandes orientations, afin qu'elles assument pleinement leur responsabilité en matière de conception et de mise en œuvre de politiques des ressources humaines, telle que définie par la loi.
74. Ainsi que l'a relevé l'EEG, la législation sur la fonction publique comporte certaines dispositions relatives à diverses activités de formation et d'éducation à l'intention des fonctionnaires. Les Agences de la fonction publique sont responsables du développement de ces activités ; cependant, au cours de réunions avec des représentants des Agences de la fonction publique au niveau de l'Etat et des Entités, l'EEG a appris que la formation des fonctionnaires, qui revêt habituellement la forme de séminaires, n'embrasse généralement pas les thèmes des principes fondamentaux, de la déontologie professionnelle ou questions liées à la lutte contre la corruption. Seul le représentant de l'Agence de la fonction publique de la RS a souligné qu'au niveau de l'encadrement dans la fonction publique, le module de formation correspondant aborde le thème de la corruption.
75. Des codes de conduite à l'usage des fonctionnaires ont été introduits en FBH en 2004 et en RS en 2002. Ces codes ont été publiés dans le Journal officiel concerné et distribués aux fonctionnaires ; cependant, aucune activité de formation ni ligne directrice n'ont été mises en œuvre pour en promouvoir leur contenu concrètement. De plus, le Code de conduite de la FBH est trop général et ne tient pas suffisamment compte des aspects préventifs ni des risques de corruption (comme le préconise la Recommandation n° R (2000) 10 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les codes de conduite pour les agents publics). En outre, un code de conduite pour les fonctionnaires employés au niveau de l'Etat fait toujours défaut, et même si l'article 2 de la Loi sur les conflits d'intérêts dans les institutions gouvernementales de la Bosnie-Herzégovine énumère des principes en matière de comportement, ceux-ci s'appliquent seulement aux fonctionnaires élus, titulaires d'une fonction dans l'exécutif et conseillers. Enfin, certains organes publics ont commencé à élaborer leur propre code de conduite. A ce propos,

l'EEG a été impressionnée par celui dont s'est dotée l'Administration des impôts indirects, qui contient des dispositions déontologiques détaillées ainsi que des conseils ciblés pour le personnel, y compris des exemples pratiques quant à la manière de réagir dans les situations de conflit d'intérêts, l'acceptation ou l'offre de cadeaux et d'invitations, etc. L'EEG se réjouit de l'approche pratique suivie par l'Administration des impôts indirects, car elle partage le point de vue selon lequel un code de conduite ne sert pas à énoncer les règles fixées par la loi sur une question donnée mais plutôt à guider la conduite des agents publics sur la manière d'agir lorsqu'ils sont confrontés à des situations susceptibles de créer un conflit ou d'entacher de partialité la manière dont ils s'acquittent de leurs devoirs et responsabilités. A la lumière de ce qui précède, **l'EEG recommande (i) d'adopter un Code de conduite pour les fonctionnaires au niveau de l'Etat ; (ii) d'élargir le champ du code de conduite de la Fédération de Bosnie-Herzégovine pour y inclure explicitement les questions déontologiques et les risques de corruption ; et (iii) de mettre en place des mesures de formation continue à tous les niveaux de gouvernement, sur la déontologie publique et les risques de corruption, traitant aussi des cas concrets spécifiques (par exemple, sur la réaction face aux cadeaux, les conflits d'intérêts, etc.).**

76. Le devoir d'éviter les conflits d'intérêts et d'autres attitudes inappropriées dans la fonction publique est abordé sur un plan administratif, en ce qui concerne les fonctionnaires, à travers des Lois sur la fonction publique, et pour les fonctionnaires élus, titulaires d'une fonction dans l'exécutif et conseillers, à travers la Loi sur les conflits d'intérêts dans les institutions gouvernementales de la Bosnie-Herzégovine. Les restrictions introduites par ces lois visent essentiellement les conflits potentiels tels que les activités rémunérées hors de la fonction publique, le statut de dirigeant de société, le statut de membre d'une organisation, les revenus non officiels et les cadeaux. Il existe une interdiction générale d'accepter les cadeaux à l'intention des fonctionnaires. S'agissant des fonctionnaires élus, titulaires d'une fonction dans l'exécutif et conseillers, la Loi sur les conflits d'intérêts dans les administrations publiques de Bosnie-Herzégovine leur permet de conserver certains cadeaux sans obligation de les déclarer. L'EEG a constaté qu'en raison de contradictions dans le libellé de la loi, les autorités interrogées ne sont pas certaines de la valeur vénale des cadeaux pouvant être acceptés, c'est-à-dire soit 50 BAM (25 EUR, selon l'article 10) soit 100 BAM (50 EUR, selon l'article 3.1.h). L'EEG espère que la loi sur les conflits d'intérêts dans les administrations publiques de Bosnie-Herzégovine fera l'objet d'amendements appropriés sous peu afin d'en uniformiser l'interprétation.
77. Les fonctionnaires sont tenus de remplir une déclaration de patrimoine et de revenus. Les déclarations de patrimoine correspondantes doivent être enregistrées dans les Registres de la fonction publique. A l'époque des visites de l'EEG, ces registres n'étaient pas encore pleinement opérationnels. D'autre part, la Commission électorale est responsable du contrôle des déclarations de patrimoine des fonctionnaires élus, titulaires d'une fonction dans l'exécutif et conseillers ainsi que leurs proches (près de 130.000 personnes concernées). La Commission électorale compte 11 employés, dont 3 enquêteurs. En cherchant à savoir la manière dont les déclarations de patrimoine sont examinées et utilisées par les Agences de la fonction publique et la Commission électorale, l'EEG a été informée que la vérification de l'exactitude des informations fournies n'est pas coordonnée de manière efficace avec les autres autorités, par exemple les services fiscaux, les procureurs, etc. En outre, l'EEG a constaté que les déclarations de patrimoine soumises ne sont pas systématiquement utilisées de manière proactive pour mieux conseiller les agents publics sur la manière d'éviter des conflits d'intérêts potentiels avec leurs intérêts, activités ou incompatibilités. L'EEG est d'avis que le système actuel ne répond pas à son objectif déclaré de traiter les conflits d'intérêts de manière crédible. En conséquence, **l'EEG recommande de doter les Agences de la fonction publique aux différents niveaux de gouvernement et la Commission électorale d'un système efficace de vérification des**

**déclarations de patrimoine (dont des vérifications faites au hasard), et de permettre que ces déclarations soient utilisées à titre préventif pour fournir des conseils individuels sur la prévention des conflits d'intérêts.**

78. Le cas des fonctionnaires qui passent dans le secteur privé (pantouflage) alors qu'ils ont acquis dans leur fonction publique des informations ou connaissances particulières susceptibles d'être utilisées au détriment de l'intérêt public constitue une autre source de préoccupation. Cette question ne fait pas l'objet d'une réglementation en RS et dans le DB ; par conséquent, **l'EEG recommande que des règles/lignes directrices claires soient élaborées pour la Republika Srpska et le District de Brčko concernant les situations où les fonctionnaires passent dans le secteur privé, afin d'éviter les conflits d'intérêts.**
79. L'EEG a constaté que la législation existante ne contient aucune disposition prévoyant un système de rotation régulière des agents publics les plus exposés au risque de corruption. Cependant, l'EEG a été informée que l'Administration des impôts indirects a introduit un tel système dans le but de réduire les risques de corruption dans un domaine vulnérable. L'équipe se félicite de l'approche suivie par l'Administration des impôts indirects et *observe que l'approche de l'Administration des impôts indirects devrait servir de modèle pour d'autres secteurs de l'administration publique qui sont particulièrement exposés aux risques de corruption.*
80. S'agissant du signalement des faits de corruption, la législation de Bosnie-Herzégovine prévoit l'obligation pour les citoyens en général, et pour les fonctionnaires en particulier, de signaler les soupçons d'infractions pénales, y compris les infractions de corruption. Les fonctionnaires ne parviennent pas toujours à déterminer clairement si certains types d'inconduite observés au sein de l'administration publique (qui, dans certaines circonstances, pourraient constituer un manquement sérieux aux devoirs ou aux règles déontologiques, y compris un fait de corruption) rentrent dans la catégorie des infractions pénales à signaler. Ni les Lois respectives sur la fonction publique ni les Codes de conduite adoptés au niveau des Entités ne couvrent cet aspect important. Il est ressorti des réunions tenues par l'EEG au cours des visites d'évaluation que les opinions varient sur ce qu'il convient de faire concernant le signalement des soupçons de corruption, ainsi que sur les mécanismes disponibles, le cas échéant, pour assurer la confidentialité et protéger les fonctionnaires de bonne foi qui font état de soupçons de corruption de représailles éventuelles ou d'actions en diffamation. L'EEG considère que la mise en place d'un cadre pour la protection des fonctionnaires signalant de bonne foi contre les représailles contribuerait grandement aux efforts visant à prévenir et à détecter la corruption. Par conséquent, **l'EEG recommande (i) d'introduire des règles/lignes directrices claires et une formation pour les fonctionnaires en matière de signalement de soupçons de corruption dans l'administration publique et (ii) de veiller à ce que les fonctionnaires signalant de bonne foi des soupçons de corruption bénéficient d'une protection adéquate contre d'éventuelles mesures négatives.**

## **V. THÈME III – PERSONNES MORALES ET CORRUPTION**

### **a. Description de la situation**

#### Définition des personnes morales

81. Chaque niveau de gouvernement possède sa propre loi sur les sociétés.<sup>18</sup> En général, il existe quatre types de sociétés (personnes morales) :

---

<sup>18</sup> FBH : loi sur les sociétés (1999) ; RS : loi sur les entreprises (1998) ; BD : loi sur les entreprises (2001).

- a. L'*entreprise individuelle* est établie par un associé unique, qui répond personnellement et indéfiniment des dettes. Aucun capital minimum n'est requis pour cette forme d'entreprise.
- b. La *société en nom collectif* est établie par au moins deux personnes physiques, qui répondent solidairement et indéfiniment des dettes. Aucun capital minimum n'est requis pour cette forme d'entreprise.
- c. La *société à responsabilité limitée* est établie par une ou plusieurs personnes physiques ou personnes morales qui investissent des actifs et acquièrent ainsi une part dans un capital social fixé à l'avance. Les détenteurs de parts ne répondent pas personnellement des dettes de la société à responsabilité limitée. Celle-ci représente la forme de société la plus largement utilisée en Bosnie-Herzégovine.
- d. La *société par actions* est établie par un ou plusieurs actionnaires. Ces derniers ne répondent pas personnellement des dettes de la société. Une société par actions doit disposer d'un conseil d'administration ou d'un conseil de surveillance.

#### Immatriculation et mesures de transparence

82. Une nouvelle législation en matière d'immatriculation des entreprises a été introduite à la fin de 2004 dans le souci d'uniformiser les procédures d'immatriculation des entreprises, les formulaires de demande d'immatriculation et les certificats d'immatriculation à l'échelle du pays. L'immatriculation des personnes morales est obligatoire et constitue une condition préalable pour l'obtention de la capacité juridique. Elle s'effectue au niveau municipal, auprès du tribunal de commerce exerçant une compétence territoriale sur le lieu du siège de la société. Il existe en tout 16 tribunaux qui procèdent à l'immatriculation en Bosnie-Herzégovine : 10 en FBH, 5 en RS et 1 dans le DB. La procédure d'immatriculation est essentiellement formelle ; le tribunal ne procède à aucune vérification importante sur autre chose que les informations de base requises et soumises pour chaque demande (nom de la société, identité des fondateurs, montant du capital autorisé et versé, objet social, dépôt de la signature de la personne autorisée à représenter la société). Une société n'est autorisée à mener que des activités qui correspondent à son objet social. Tout changement d'activité doit être déclaré. Les registres sont accessibles au public.
83. Les autorités de Bosnie-Herzégovine n'ont fait état d'aucune restriction visant la détention par une personne morale d'intérêts dans une autre personne morale, de même qu'il ne semble y avoir aucune limitation quant à la nationalité des fondateurs, membres ou actionnaires ou détenteurs de parts, ni au nombre de comptes qu'une société peut détenir.

#### Limitations concernant l'exercice de fonctions dans les personnes morales

84. Tous les codes pénaux ont adopté des mécanismes de sauvegarde sous forme d'interdictions, en vertu desquelles l'auteur d'une infraction est privé du droit d'exercer certaines fonctions dans une société ou autre personne morale (articles 69 et 114 CP BH ; articles 71 et 118 CP FBH ; articles 64 et 98 CP RS ; articles 71 et 118 CP DB).

#### Responsabilité des personnes morales

85. Les différents codes pénaux incluent chacun un chapitre spécifique sur la responsabilité pénale des personnes morales, dont les dispositions sont presque identiques (articles 122-144 CP BH ; articles 126-148 CP FBH ; articles 125-146 CP RS ; articles 126-148 CP DB). La responsabilité des personnes morales peut être engagée pour toute infraction pénale en vertu du CP respectif et pour d'autres infractions pénales définies par la loi, à moins que l'infraction pénale n'exclue ou ne limite la sanction pour les personnes morales. A cet égard, la responsabilité pénale des

personnes morales s'applique à la corruption active, au trafic d'influence et au blanchiment de capitaux. En particulier, la responsabilité pénale s'applique aux infractions pénales commises par l'auteur au nom, pour le compte ou en faveur de la personne morale (1) lorsque la finalité de l'infraction pénale découle d'une conclusion, d'un ordre ou d'une permission émanant des instances de direction ou de supervision de la société ; ou (2) lorsque les instances de direction ou de supervision de la société ont influencé l'auteur pour, ou lui ont permis de, commettre l'infraction pénale ; ou (3) lorsqu'une personne morale aliène des biens obtenus de manière illégale ou utilise des objets acquis dans le cadre d'une infraction pénale ; ou (4) lorsque les organes de direction ou de supervision de la personne morale ont omis de contrôler convenablement la légalité du travail des employés (article 124 CP BH ; article 128 CP FBH ; article 127 CP RS ; article 128 CP DB). Les tentatives d'infraction sont passibles de sanctions pénales (article 127 CP BH ; article 131 CP FBH ; article 130 CP RS ; article 131 CP DB).

86. La responsabilité pénale d'une personne morale étrangère peut être engagée lorsque celle-ci a commis l'acte en cause sur le territoire de Bosnie-Herzégovine. D'autre part, la responsabilité pénale d'une personne morale peut être engagée pour une infraction pénale commise à l'étranger, si cette personne morale a son siège ou entreprend des activités sur le territoire de Bosnie-Herzégovine et si l'infraction a été perpétrée au détriment de l'Etat de Bosnie-Herzégovine, de ses citoyens ou de personnes morales ressortissantes de l'Etat (article 123 CP BH ; article 127 CP FBH ; article 126 CP RS ; article 127 CP DB).
87. Il est possible d'engager la responsabilité d'une personne morale même lorsque aucune personne physique n'a été condamnée ou identifiée (article 125(1) CP BH ; article 129(1) CP FBH ; article 128(1) CP RS ; article 129(1) CP DB). La responsabilité de la personne morale n'exclut pas la responsabilité pénale de la personne physique ayant perpétré l'infraction (article 125(2) CP BH ; article 129(2) CP FBH ; article 128(2) CP RS ; article 129(2) CP DB). La responsabilité d'une personne morale est déterminée dans le cadre de la même procédure judiciaire que celle qui vise la personne physique auteur des faits et une décision unique est rendue.

### Sanctions

88. Les codes pénaux respectifs prévoient chacun deux types de sanction lorsqu'une personne morale est convaincue d'une infraction pénale : (i) les peines, qui consistent en une amende comprise entre 5.000 BAM (2.556 EUR) et 5.000.000 BAM (2.556.000 EUR), la confiscation de biens (dans le cas des infractions pénales passibles d'une peine d'emprisonnement de cinq ans ou plus) et la dissolution de la personne morale ; et (ii) les mesures de sûreté, notamment la radiation pendant une durée de six mois à cinq ans et la publication du verdict. D'autre part, il est possible de confisquer le profit matériel acquis de manière illicite par une personne morale. Dans le cas où, au moyen d'une infraction pénale, la personne morale est entrée en possession d'un profit matériel illicite, le montant de l'amende peut atteindre le double du montant du préjudice ou de l'avantage. Enfin, des mécanismes de sauvegarde sont prévus pour empêcher les personnes morales et leurs dirigeants d'éviter une punition au moyen d'un changement de statut juridique, par exemple faillite, reconstitution (article 126 CP BH ; article 130 CP FBH ; article 129 CP RS ; article 130 CP DB).
89. La responsabilité pénale n'ayant été instituée que récemment (en 2003), il n'existe pas de statistiques sur le nombre de poursuites judiciaires et de sanctions prononcées à l'encontre des personnes morales pour des infractions de corruption. D'après les données mises à disposition par la FBH, 23 condamnations de personnes morales ont été prononcées (les sanctions ayant

consisté en amendes) et 5 enquêtes sont en cours (aucun des cas n'a trait à la corruption). On ne dispose pas de statistiques au niveau de l'Etat, de la RS et du District de Brčko.

#### Déductibilité fiscale et fisc

90. Il est généralement compris que la déduction de paiements illégaux au sens du Code pénal (y compris les pots-de-vin et autres dépenses liées aux infractions de corruption) n'est pas permise en vertu de la réglementation fiscale en vigueur.
91. En 2003, une Administration des impôts indirects unique, comprenant une administration douanière unique née de la fusion de plusieurs structures, a été établie. L'Administration des impôts indirects est chargée du recouvrement et de l'administration des impôts indirects, y compris les droits de douane et la taxe sur la valeur ajoutée. Les impôts directs sont collectés au niveau des Entités. Le fisc est soumis à l'obligation générale de détecter et ensuite de signaler les infractions de corruption (article 230(2) CP BH ; article 126-148 CP FBH ; article 125-146 CP RS ; article 126-148 CP DB). Le défaut de déclaration est passible d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement pouvant atteindre trois ans. En outre, l'administration fiscale est habilitée à intervenir en tant qu'expert dans le cadre d'une enquête concernant une infraction de corruption (sur demande du Bureau du Procureur), à établir un contact direct avec des autorités fiscales étrangères et à fournir aux services répressifs qui le demandent des informations à caractère fiscal.

#### Règles comptables

92. La loi sur la comptabilité et la vérification des comptes a été adoptée en 2004, dans le but d'établir dans tout le pays des normes uniformes pour une comptabilité et une vérification de comptes. Toutes les personnes morales en Bosnie-Herzégovine ont l'obligation de tenir une comptabilité ou des livres de compte. Différentes durées de conservation sont prévues en fonction du type de document comptable concerné, qui peuvent varier d'une période de deux ans minimum à une durée indéfinie et aller jusqu'à la fin de l'existence de la personne morale (par exemple, pour les états financiers annuels et les registres du personnel). Il n'y a pas d'exception à l'obligation de tenir et de conserver des archives comptables pour les personnes morales.
93. En vertu des codes pénaux des Entités et du DB (article 261 CP FBH ; article 274 CP RS ; article 255 CP DB), l'utilisation de documents ou états comptables contenant des informations fausses ou incomplètes, de même que la destruction ou la dissimulation d'archives ou de livres comptables, sont passibles de sanction sous forme d'amende ou de peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à trois ans. D'autre part, l'établissement d'un faux bilan comptable dans le but d'enregistrer un profit matériel ou de porter préjudice à un tiers est passible d'une peine d'emprisonnement comprise entre six mois et cinq ans (article 249 CP FBH ; article 263 CP RS ; article 249 CP DB).

#### Rôle des comptables, commissaires aux comptes et professions juridiques

94. La Loi sur la prévention du blanchiment de capitaux oblige les institutions offrant des produits de placement (par exemple, banques, autres institutions financières, etc.), ainsi que les professionnels traitant des opérations de paiement (avocats, conseillers juridiques, notaires, commissaires aux comptes et comptables) à prendre les dispositions nécessaires pour détecter et empêcher le blanchiment de capitaux et ensuite signaler les soupçons fondés à l'Agence de l'Etat pour les enquêtes et la protection (articles 3 et 4). Le défaut de déclaration est passible d'une amende de 5.000 BAM (2.556 EUR) à 20.000 BAM (10.224 EUR). En outre, les

comptables, commissaires aux comptes et professions juridiques sont soumis à l'obligation générale visant l'ensemble des citoyens, telle que stipulée dans les codes pénaux respectifs, de signaler les soupçons d'infractions pénales (article 230(1) CP BH ; article 345(1) CP FBH ; article 362(1) CP RS ; article 339(1) CP DB). Le défaut de déclaration est passible d'une amende ou une peine d'emprisonnement pouvant atteindre 3 ans.

95. La loi sur la comptabilité et la vérification des comptes se réfère à des principes de déontologie professionnelle établis par des normes d'audit internationales (c.-à-d. Standards d'audit internationaux, Code déontologique pour experts comptables, et toute directive, note explicative, et ligne directrice issue de la Fédération Internationale des Experts Comptables). Des séminaires ont été organisés à l'intention des comptables et des commissaires aux comptes afin de les sensibiliser à la nécessité de déclarer les soupçons de corruption aux autorités ayant la responsabilité de détecter, d'enquêter et de poursuivre les infractions de corruption.

#### **b. Analyse**

96. La réglementation relative aux personnes morales en Bosnie-Herzégovine est incontestablement entachée de dysfonctionnements, ce qui n'est pas sans refléter une structure d'administration généralement fragmentée dans le pays entre le niveau de l'Etat, les Entités et les Cantons.
97. Dans le cadre des entretiens qu'elle a eus, l'EEG a appris qu'il n'existe pas de registre central actualisé pour les personnes morales et que, de ce fait, les agents des services répressifs et ceux des services réglementaires sont confrontés au problème particulier des « sociétés fantômes » qui seraient souvent utilisées en Bosnie-Herzégovine pour commettre toute sorte d'activités frauduleuses et de malversations. L'EEG a appris qu'il est possible pour une personne morale d'être établie dans deux entités différentes en Bosnie-Herzégovine, au titre des mêmes activités. Au moment des visites, le processus d'immatriculation en général était plutôt lourd et désuet. Dans ce contexte, actuellement, le processus d'immatriculation peut durer jusqu'à quatre mois. Le délai relativement long requis pour le traitement des demandes crée des possibilités de corruption par les personnes ayant besoin d'une décision rapide. Il est prévu d'introduire un « système à guichet unique » en 2007, ce qui devrait réduire à 10 jours le délai requis pour une immatriculation. L'EEG espère que ce nouveau système permettra, à l'avenir, de réduire les cas potentiels de corruption.
98. Un représentant du Tribunal de la FBH a indiqué à l'EEG que le Tribunal cantonal de Sarajevo, à son niveau local et à sa propre initiative, a commencé à partager des informations sur les personnes morales avec les services fiscaux au cours de l'an 2000, et qu'en 2001, il a conçu et mis en ligne un site Internet détaillant les immatriculations et les faillites. D'après le représentant de l'appareil judiciaire, cette initiative locale ne s'est pas étendue au reste du pays. L'EEG considère qu'il s'agit là d'un aspect crucial dans un pays s'efforçant de promouvoir le secteur privé dans une économie libérale régie par les lois du marché, et qu'il serait utile d'étendre l'initiative en question à l'ensemble de la Bosnie-Herzégovine, afin de créer un registre centralisé de toutes les personnes morales, dont le besoin se fait actuellement ressentir. En conséquence, **l'EEG recommande d'établir un système intégré pour l'immatriculation des personnes morales, capable de fournir des informations en temps opportun et de manière fiable.**
99. En outre, il est crucial que les informations disponibles dans les registres soient correctes. A cet effet, un contrôle approfondi des données soumises aux autorités chargées de l'immatriculation est nécessaire. A cet égard, l'EEG a remarqué que le contrôle effectué par les tribunaux se limite à vérifier, de manière purement formelle, que les documents demandés ont été soumis. Aucun contrôle n'est accompli quant à l'identité des personnes qui sont derrière la personne morale. Par

conséquent, **l'EEG recommande de renforcer les fonctions de contrôle des tribunaux responsables de l'immatriculation des personnes morales en ce qui concerne l'identité des fondateurs des personnes morales ainsi que d'autres informations pertinentes requises pour l'immatriculation.**

100. Tous les Codes pénaux prévoient la responsabilité pénale des personnes morales. La responsabilité d'une société est engagée, entre autres, en cas de corruption active ou passive, de trafic d'influence ou de blanchiment de capitaux commis par une personne physique ayant une position de dirigeant pour le bénéfice ou le compte de la personne morale, ou lorsque le défaut de supervision au sein de la personne morale permet la perpétration des infractions précitées. La responsabilité de la société n'est pas exclusive de la responsabilité individuelle de l'auteur de l'infraction. Le champ d'application de la loi en ce qui concerne les catégories de personnes morales qui peuvent être responsables d'infractions semble être, dans l'ensemble, conforme à l'article 18 de la Convention pénale sur la corruption. Les sanctions pénales prévues (amendes, confiscation, dissolution de l'entité juridique, radiation) semblent également être en conformité avec les exigences définies à l'article 19(2) de ladite convention.
101. L'EEG a entendu, à plusieurs occasions, qu'il est impossible d'aborder le thème des infractions pénales commises par les personnes morales sans parler de la corruption. Les autorités rencontrées étaient au courant que la responsabilité d'une personne morale peut être retenue pour une infraction de corruption, mais ont affirmé à l'EEG qu'aucun cas de ce type n'a donné lieu à des poursuites, malgré le fait que la législation existe depuis juin 2003. L'EEG est amenée à conclure que cette situation est due à une incapacité à reconnaître le problème en temps opportun et à prendre les mesures correctives appropriées, plutôt qu'à des lacunes au niveau de la loi. Du point de vue de l'EEG, le niveau de sensibilisation à la responsabilité des personnes morales doit être accru au niveau de la Police, des autorités de poursuite et de la magistrature. Cela va requérir des efforts importants en termes d'information et de formation des autorités précitées. Ainsi, **l'EEG recommande de veiller à ce que les enquêteurs, procureurs et juges reçoivent la formation nécessaire pour pouvoir appliquer pleinement les dispositions existantes en matière de responsabilité pénale des personnes morales.**
102. Plusieurs interlocuteurs ont indiqué à l'EEG que les sociétés fantômes constituent un facteur qui facilite grandement le blanchiment de capitaux et la corruption à tous les niveaux en Bosnie-Herzégovine. L'administration fiscale de la FBH a fait part de son intention de réaliser une enquête concernant toutes les personnes morales en existence au cours des cinq dernières années et soupçonnées d'avoir été établies par des personnes physiques à des fins de corruption. Tout en admettant les problèmes que de telles sociétés ont causé dans le passé, les agents du fisc déclarent être désormais en meilleure position pour vérifier l'authenticité de l'adresse et de l'identité des propriétaires des sociétés, avec l'introduction de la TVA le 1<sup>er</sup> janvier 2006<sup>19</sup>. Cependant, ils s'attendent à découvrir l'utilisation d'autres méthodes par les blanchisseurs de capitaux et les sociétés pratiquant la corruption – par exemple, la fraude à la TVA de type « carrousel » ou d'autres types de fraudes non encore répertoriés.
103. L'administration fiscale de la FBH a informé l'EEG du recrutement de 17 nouveaux contrôleurs des impôts en 2006. D'autre part, elle a souligné qu'en raison de l'existence de 10 bureaux fiscaux cantonaux et 120 bureaux fiscaux municipaux, la question de la corruption s'est effectivement posée concernant leurs agents locaux qui vivent au sein de communautés locales au maillage social très étroit. Dans ce contexte, l'an passé, 2 chefs de département en FBH ont

---

<sup>19</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, l'Administration des impôts indirects a enregistré au total 36.966 contribuables assujettis à la TVA, dont 24.645 personnes morales.

été limogés et le Bureau du Procureur envisage actuellement des mises en accusation pour affaires potentielles de corruption. Chose regrettable, les agents du fisc ont souligné que les procédures de déclaration au Bureau du Procureur ont pris beaucoup de temps et n'ont souvent été suivies d'aucune réponse de la part du Bureau du Procureur. Les agents du fisc en question ont mentionné avoir désormais adopté une approche plus proactive dans ce domaine, notamment en contactant les procureurs pour se tenir au courant à intervalles réguliers.

104. Entre la mise en place de l'Administration des impôts indirects au niveau de l'Etat et l'époque des visites de l'EEG, 130 contrôleurs des impôts expérimentés ont quitté les services fiscaux des Entités et, de ce fait, leurs collègues restés en poste éprouvent des difficultés pour détecter les paiements liés à la corruption et qui sont passés en charges déductibles dans les comptes, en raison d'un manque général de connaissances et d'expérience. L'EEG a été informée que les contrôleurs des impôts remettent en question les déductions lorsqu'elles sont suspectes, mais que la détection de ces paiements s'avère problématique en raison des départs massifs des agents expérimentés, quand bien même la législation prohiberait les paiements liés à la corruption. Eu égard à la baisse des compétences disponibles dans ce domaine spécialisé du travail fiscal, **l'EEG recommande qu'une formation spécifique soit dispensée aux contrôleurs des impôts afin de les sensibiliser à la pratique des déductions déguisées servant à masquer des paiements liés à la corruption.**
105. S'agissant des comptables et commissaires aux comptes, alors que les normes internationales de vérification des comptes s'appliquent à l'ensemble des commissaires aux comptes intervenant dans le pays, ceux-ci ne font pas un véritable travail de contrôle au sein des sociétés clientes. Il a été dit à l'EEG que les commissaires aux comptes ne seraient généralement pas indépendants des personnes morales sur lesquelles ils sont supposés exercer leur fonction de contrôle et ne relèveraient souvent pas les irrégularités, étant donné qu'ils sont rémunérés (sous forme d'honoraires) par la personne morale concernée. L'EEG a noté que les commissaires aux comptes préparent simplement un état financier sur la base des informations fournies et ne vont pas au-delà des vérifications de base. L'EEG trouve que cette approche est contraire à la déontologie et de nature à alimenter le phénomène des « sociétés fantômes » connu auparavant en Bosnie-Herzégovine. L'EEG conclut que le niveau des vérifications comptables doit être relevé en Bosnie-Herzégovine, étant donné que les commissaires aux comptes se contentent d'additionner des chiffres en validant ce qui leur a été soumis sans vérification indépendante. A cet égard, *l'EEG observe qu'un propre régime de vérification des comptes indépendant devrait être mis en place pour satisfaire pleinement la législation dans ce domaine.*
106. L'EEG a appris auprès de la Cellule de renseignement financier (CRF) de la SIPA que le nombre de transactions suspectes signalées par les comptables, avocats et commissaires aux comptes est très faible. Préoccupée par cet état de fait, l'EEG a soulevé le problème auprès des représentants de ces corps de métier, qui semblaient être mal informés de leurs obligations dans ce domaine. En particulier, il leur paraissait que, les clients payant des honoraires pour le service presté, il est inopportun que les professionnels déclarent des soupçons à leur égard. Cette situation montre clairement qu'un effort concerté et coordonné au niveau de l'Etat est nécessaire pour s'assurer que toutes les personnes intervenant dans l'établissement de personnes morales soient pleinement informées de leurs obligations en vertu de la législation en vigueur. En conséquence, **l'EEG recommande que les autorités négocient un accord avec les organisations professionnelles d'avocats, notaires, comptables et commissaires aux comptes sur les lignes directrices à adopter pour encourager et aider les professionnels concernés à mieux comprendre et respecter leurs obligations en vertu de la loi.**

## VI. CONCLUSIONS

107. La Bosnie-Herzégovine a récemment apporté, et continue à apporter, des modifications significatives à sa législation pénale ainsi qu'à l'organisation du système judiciaire et de poursuite pénale. Les nouvelles dispositions relatives à la confiscation et à la saisie sont complètes et répondent généralement aux normes de la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe ; cela étant dit, il est de toute évidence nécessaire de faire appliquer le nouveau cadre légal, ce qui appelle une amélioration de la coordination, une coopération effective et une formation approfondie des agences impliquées dans la détection, les investigations et la poursuite des faits de corruption. S'agissant de l'administration publique, une stratégie de lutte contre le crime organisé et la corruption a été adoptée en mars 2006 ; beaucoup pourrait être fait pour garantir son succès, notamment à travers un suivi régulier de sa mise en œuvre assuré par un organisme anti-corruption indépendant. L'EEG appelle à des progrès supplémentaires concernant, par exemple, la mise en œuvre effective de la législation sur le libre accès à l'information, la formation sur la déontologie professionnelle, la vérification des déclarations de patrimoine, les procédures de déclaration de soupçons de corruption et la protection des fonctionnaires signalant de bonne foi. L'immatriculation des personnes morales n'est pas satisfaisante, ce qui n'est pas sans refléter une structure d'administration généralement fragmentée dans le pays entre le niveau de l'Etat, les Entités et les Cantons : l'accès aux données des registres n'est ni centralisé ni intégré, tandis qu'aucune vérification de fond n'est accomplie quant à l'identité des personnes physiques qui sont derrière la personne morale. Cela rend l'immatriculation peu efficace pour contrôler les personnes morales et les dissuader de se livrer à des activités illégales, y compris la corruption. L'introduction de la responsabilité des personnes morales constitue un progrès louable ; mais la mise en œuvre d'une formation spécifique au profit des enquêteurs, procureurs et juges pourrait contribuer à améliorer l'efficacité du cadre juridique existant. Enfin, il est nécessaire de renforcer la collaboration avec les professionnels du secteur privé (par exemple, commissaires aux comptes, comptables et professions juridiques), afin de les encourager et de les aider à remplir leur obligation de signaler les infractions de corruption.
108. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la Bosnie-Herzégovine :
- i. **élargir le champ des dispositions de la Republika Srpska concernant la confiscation de produits indirects du crime et les situations où aucune condamnation n'est possible (confiscation *in rem*)** (paragraphe 32) ;
  - ii. **analyser l'application pratique de la législation relative à la confiscation et à la saisie des instruments et produits d'infractions pénales, y compris la corruption, afin d'élaborer des lignes directrices harmonisées pour les procureurs et assurer une formation à la fois pour les juges et les procureurs; il convient d'accorder une attention particulière à une meilleure utilisation des dispositions légales concernant la confiscation des produits d'infractions pénales détenus par une tierce partie** (paragraphe 34) ;
  - iii. **(i) améliorer la coordination et la coopération entre les agences impliquées dans la détection, les investigations et la poursuite des faits de corruption, régulièrement, au début de la procédure pénale, en fournissant au Parquet les informations financières et économiques exactes et actualisées, aux fins d'assurer que leur mission d'enquête puisse aboutir au gel des produits de la corruption ; et (ii) mettre en place une formation spécialisée et multidisciplinaire à l'intention des**

procureurs et des agents de police de telle sorte qu'ils utilisent pleinement les moyens techniques et juridiques pour dépister efficacement les avoires des auteurs de ces infractions (paragraphe 40) ;

- iv. étendre l'application des dispositions relatives au recours aux techniques spéciales d'enquête, en vue de couvrir un éventail plus large d'infractions de corruption conformément à l'article 23 de la Convention pénale sur la corruption afin que le système des techniques spéciales d'enquête fonctionne de manière plus efficace dans la pratique (paragraphe 41) ;
- v. que les autorités veillent à ce que l'effectif de la Cellule de renseignement financier au sein de l'Agence de l'Etat pour les enquêtes et la protection (SIPA) soit porté au niveau requis aussitôt que possible ((paragraphe 42) ;
- vi. procéder à une évaluation systématique de l'efficacité de la Stratégie et du Plan d'action de lutte contre la corruption par la mise en place d'un organe anti-corruption indépendant et doté de ressources suffisantes (paragraphe 68) ;
- vii. (i) mettre en œuvre de manière effective les dispositions légales relatives au libre accès du public à l'information; (ii) offrir la possibilité de contester les refus d'accès à l'information de manière effective ; (iii) engager la responsabilité des fonctionnaires en cas de manquement à la loi ; et (iv) contrôler de manière efficace la mise en œuvre des mesures susmentionnées (paragraphe 70) ;
- viii. (i) adopter un Code de conduite pour les fonctionnaires au niveau de l'Etat ; (ii) élargir le champ du code de conduite de la Fédération de Bosnie-Herzégovine pour y inclure explicitement les questions déontologiques et les risques de corruption ; et (iii) mettre en place des mesures de formation continue à tous les niveaux de gouvernement, sur la déontologie publique et les risques de corruption, traitant aussi des cas concrets spécifiques (par exemple, sur la réaction face aux cadeaux, les conflits d'intérêts, etc.) (paragraphe 75) ;
- ix. doter les Agences de la fonction publique aux différents niveaux de gouvernement et la Commission électorale d'un système efficace de vérification des déclarations de patrimoine (dont des vérifications faites au hasard), et de permettre que ces déclarations soient utilisées à titre préventif pour fournir des conseils individuels sur la prévention des conflits d'intérêts (paragraphe 77) ;
- x. que des règles/lignes directrices claires soient élaborées pour la Republika Srpska et le District de Brčko concernant les situations où les fonctionnaires passent dans le secteur privé, afin d'éviter les conflits d'intérêts (paragraphe 78) ;
- xi. (i) introduire des règles/lignes directrices claires et une formation pour les fonctionnaires en matière de signalement de soupçons de corruption dans l'administration publique et (ii) veiller à ce que les fonctionnaires signalant de bonne foi des soupçons de corruption bénéficient d'une protection adéquate contre d'éventuelles mesures négatives (paragraphe 80) ;
- xii. établir un système intégré pour l'immatriculation des personnes morales, capable de fournir des informations en temps opportun et de manière fiable (paragraphe 98) ;

- xiii. **renforcer les fonctions de contrôle des tribunaux responsables de l'immatriculation des personnes morales en ce qui concerne l'identité des fondateurs des personnes morales ainsi que d'autres informations pertinentes requises pour l'immatriculation (paragraphe 99) ;**
  - xiv. **veiller à ce que les enquêteurs, procureurs et juges reçoivent la formation nécessaire pour pouvoir appliquer pleinement les dispositions existantes en matière de responsabilité pénale des personnes morales (paragraphe 101) ;**
  - xv. **qu'une formation spécifique soit dispensée aux contrôleurs des impôts afin de les sensibiliser à la pratique des déductions déguisées servant à masquer des paiements liés à la corruption (paragraphe 104);**
  - xvi. **que les autorités négocient un accord avec les organisations professionnelles d'avocats, notaires, comptables et commissaires aux comptes sur les lignes directrices à adopter pour encourager et aider les professionnels concernés à mieux comprendre et respecter leurs obligations en vertu de la loi (paragraphe 106).**
109. En outre, le GRECO invite les autorités de la Bosnie-Herzégovine à prendre en compte les *observations* (paragraphe 44, 67, 72, 79 et 105) formulées dans la partie analytique du présent rapport.
110. Enfin, conformément à la règle 30.2 des règles de procédure, le GRECO invite les autorités de la Bosnie-Herzégovine à présenter un rapport sur la mise en œuvre des recommandations qui précèdent avant le 30 juin 2008.