



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

DIRECTION GÉNÉRALE DES DROITS DE L'HOMME ET DES AFFAIRES JURIDIQUES
DIRECTION DES MONITORINGS



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 1^{er} avril 2011

Public
Greco RC-II (2008) 7F
Addendum

Deuxième Cycle d'Evaluation

Addendum au Rapport de Conformité sur la Bosnie-Herzégovine

Adopté par le GRECO
lors de sa 50^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 28 mars – 1^{er} avril 2011)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le Rapport d'Évaluation du Deuxième Cycle sur la Bosnie-Herzégovine lors de sa 31^{ème} réunion plénière (8 décembre 2006). Ce rapport (Greco Eval II Rep (2005) 8F), qui contient 16 recommandations à l'intention de la Bosnie-Herzégovine a été rendu public le 31 janvier 2007.
2. La Bosnie-Herzégovine a soumis le Rapport de Situation requis par la procédure de conformité du GRECO le 11 septembre 2008 et le 19 décembre 2008. Sur la base de ce rapport, et après débat en plénière, le GRECO a adopté le Rapport de Conformité du Deuxième Cycle (rapport RC) sur la Bosnie-Herzégovine lors de sa 41^{ème} réunion plénière (19 février 2009). Ce dernier rapport a été rendu public le 2 juin 2009. Le Rapport de Conformité (Greco RC-II (2008) 7F) conclut que les recommandations vii, xii, xiii et xv ont été mises en œuvre de façon satisfaisante. Les recommandations ii, iii, iv, v, viii, ix, x, xiv et xvi ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations i, vi et xi n'ont pas été mises en œuvre ; le GRECO a demandé des informations complémentaires sur leur mise en œuvre. Ces informations ont été fournies le 20 août 2010.
3. Le présent Addendum au Rapport de Conformité du Deuxième Cycle a pour objet, conformément à l'article 31, paragraphe 9.1, du Règlement Intérieur du GRECO, d'évaluer la mise en œuvre des recommandations i, ii, iii, iv, v, vi, viii, ix, x, xi, xiv et xvi à la lumière des informations complémentaires visées au paragraphe 2.

II. ANALYSE

Recommandation i.

4. *Le GRECO avait recommandé 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).*
5. Le GRECO rappelle que le rapport RC prenait note des projets annoncés par les autorités pour étendre la réglementation applicable aux biens saisis/confisqués en Republika Srpska. Cependant, en l'absence d'informations concrètes sur le moment où ces projets devaient voir le jour et sur la manière dont ils résoudraient les lacunes législatives identifiées dans le régime de confiscation de la Republika Srpska, le GRECO considérait que la recommandation i n'était pas mise en œuvre.
6. Les autorités de Bosnie-Herzégovine mentionnent la Loi sur le recouvrement des actifs criminels, adoptée par la Republika Srpska le 25 janvier 2010, qui régit les conditions, procédures et autorités chargées de la détection, saisie et gestion des produits du crime. Elle prévoit notamment la confiscation des produits indirects, la confiscation *in rem* et le renversement de la charge de la preuve. Elle prescrit également la création d'un organe spécial de gestion des actifs saisis. En outre, un département des enquêtes financières a été créé au sein du ministère de l'Intérieur de la Republika Srpska ; un programme de formation a été lancé afin de soutenir la mise en œuvre des dispositions de confiscation/saisie adoptées récemment (notamment une session de formation de cinq jours du personnel du département des enquêtes financières aux techniques de pointe concernant les enquêtes et poursuites relatives aux crimes financiers complexes, organisée par le ministère de l'intérieur de la Republika Srpska en coopération avec

le Département de la justice des Etats-Unis - programme USDOJ/ICITAP ; séminaires de formation TAIEX).

7. Le GRECO se félicite des mesures prises par la Republika Srpska en vue de mieux spécifier son régime de confiscation, notamment au regard des produits indirects et de la confiscation *in rem*. Le GRECO pense que les dispositions adoptées récemment, ainsi que les initiatives lancées en ce domaine (mise en place de structures spécialisées pour les enquêtes financières et la gestion des produits du crime confisqués/saisis), permettront d'améliorer la collecte de données et la confiscation des biens acquis par des moyens illégaux.
8. Le GRECO conclut que la recommandation i a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation ii.

9. *Le GRECO avait recommandé 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 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.*
10. Le GRECO rappelle que, dans le rapport RC, il reconnaissait les activités de formation développées en ce domaine. Il notait également les progrès en cours au sujet de la collecte de statistiques sur l'application pratique des mesures de confiscation et de saisie des produits d'infractions pénales; cependant, le GRECO regrettait de n'avoir reçu aucune information sur l'analyse factuelle de ces données numériques, qui permettrait ensuite de déclencher de nouvelles initiatives pour identifier et agir sur les domaines où des améliorations sont nécessaires. De plus, le GRECO notait que rien n'avait été fait en ce qui concerne l'élaboration de lignes directrices harmonisées pour assurer l'application effective des dispositions sur la confiscation. Par conséquent, la recommandation était considérée comme partiellement mise en œuvre.
11. Les autorités de Bosnie-Herzégovine indiquent que le code pénal de Bosnie-Herzégovine a été amendé de façon à introduire des mesures de confiscation étendues et de renverser la charge de la preuve en obligeant les personnes soupçonnées à démontrer l'origine légitime de leurs avoirs pour éviter d'en être privées (article 110a du code pénal). Les codes pénaux des différentes Entités auraient été harmonisés à cet égard et prévoient tous maintenant des mesures de confiscation étendues. Les autorités font état en outre de très nombreuses activités de formation organisées à tous les niveaux de gouvernement à l'intention des policiers, des juges et des procureurs (séminaires de formation aux mesures de confiscation en Fédération de Bosnie-Herzégovine et dans le District de Brčko avec la participation d'environ 160 juges et procureurs, formation USDOJ/ICITAP en Republika Srpska, séminaires TAIEX, activités PROSECO du Conseil de l'Europe et autres initiatives organisées par les centres de formation des juges et procureurs concernés). Les résultats des activités de formation ciblées en direction des personnels chargés de l'application de la loi commencent à se manifester : pendant le premier semestre 2010, par exemple, la Republika Srpska a déposé 225 dossiers pénaux visant 297 personnes. Néanmoins, les autorités reconnaissent la nécessité d'améliorer les connaissances et les compétences des policiers, des procureurs et des juges aux fins des enquêtes financières ; c'est la raison pour laquelle le Projet conjoint d'assistance technique UE-Conseil de l'Europe pour le renforcement des capacités de lutte contre la corruption et la

criminalité économique en Bosnie-Herzégovine (fonds IPA, 2010-2012) inclut de nombreuses activités de formation à l'intention des inspecteurs des impôts, des enquêteurs (policiers, agents du SIPA, etc.), des procureurs, des juges et d'autres catégories professionnelles impliquées dans la lutte contre la corruption, notamment à propos de l'utilisation effective des mesures de confiscation et de saisie des produits d'infractions pénales.

12. Le GRECO prend note des informations fournies. Il se félicite des efforts engagés pour amender les dispositions sur la charge de la preuve au regard des produits du crime ainsi que pour former les policiers, les procureurs et les juges aux mesures de confiscation et de saisie. Le GRECO est satisfait d'apprendre qu'une allocation financière en vue d'activités de formation supplémentaires a été obtenue pour 2010-2012 dans le cadre du projet conjoint d'assistance technique UE-Conseil de l'Europe. Le GRECO note cependant qu'aucun progrès ne semble avoir été réalisé en ce qui concerne la nécessaire analyse critique des pratiques actuelles en ce domaine (identification des obstacles qui s'opposent à l'immobilisation des produits d'infractions pénales et solutions à envisager à cet égard en droit et en pratique), non plus concernant l'élaboration de lignes directrices harmonisées en vue d'assurer que les dispositions légales correspondantes sur la confiscation et la saisie soient appliquées de manière efficace pour dissuader et sanctionner les cas de corruption.
13. Par conséquent, le GRECO conclut que la recommandation ii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii.

14. *Le GRECO avait recommandé: (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 ; (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.*
15. Le GRECO rappelle que, dans le rapport RC, il prenait note des activités lancées pour renforcer les contacts et la coopération entre les agences impliquées dans les activités de détection, d'investigation et de poursuite aux différents échelons de gouvernement. Le GRECO approuvait aussi les efforts déployés par les autorités pour développer une formation pluridisciplinaire aux enquêtes financières. Néanmoins, le GRECO concluait que la recommandation était seulement en partie mise en œuvre puisqu'il apparaissait que des mesures supplémentaires étaient requises pour renforcer de manière significative la coordination/coopération interinstitutionnelle des services d'application de la loi aux différents niveaux de gouvernement et entre eux.
16. Les autorités de Bosnie-Herzégovine font état de la conclusion le 30 septembre 2009 d'un accord entre le ministère de la Sécurité, l'ensemble des autorités de police et le Haut Conseil de la magistrature aux fins de l'établissement d'un système d'échange de données électroniques entre autorités policières et bureaux du procureur, dont la mise en œuvre est en cours. Une direction de coordination de la police a été créée afin d'améliorer la communication entre les organes de police et de faciliter la coopération transfrontières avec les organes étrangers et internationaux pertinents ; cette direction abritera le serveur d'échange de données électroniques entre les fichiers de la police et des procureurs. Les autorités font aussi état de l'organisation de nombreuses sessions de formation aux enquêtes financières (pour plus de détails, voir

paragraphe 11). En outre, dans le domaine du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, un projet a été lancé en janvier 2010 pour renforcer la coopération entre la Cellule de renseignement financier (CRF) et l'Unité d'investigation criminelle de l'Agence de l'Etat pour les enquêtes et la protection (SIPA). Enfin, la formation a été développée afin de renforcer la coopération entre les enquêteurs et les procureurs ; 6 séminaires ont été organisés à cette fin. En 2009, 335 personnes (des représentants des bureaux du procureur et des organes de police de l'ensemble du pays) ont participé à ces séminaires.

17. Le GRECO prend note des mises à jour qui lui ont été communiquées. Le GRECO se félicite des séminaires conjoints organisés pour renforcer la coopération entre policiers et procureurs. De même, la conclusion d'un accord interinstitutionnel en vue de développer un système d'échange de données électroniques entre les autorités de police et les bureaux des procureurs, sous l'égide de la direction de coordination de la police créée récemment, représente clairement un développement positif qui contribuera à une meilleure application de la recommandation. Il est essentiel qu'un tel système soit opérationnel en pratique ; à cet égard, le GRECO note que les arrangements nécessaires ne sont pas encore terminés. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, le GRECO approuve les activités de formation organisées à l'intention des personnels chargés de l'application de la loi afin de renforcer l'expertise requise pour détecter les avoirs des auteurs d'infractions et enquêter et poursuivre les affaires complexes de criminalité financière. Tout en reconnaissant que les autorités ont beaucoup avancé sur la voie de la mise en œuvre de la recommandation iii le GRECO est d'avis que des mesures supplémentaires sont clairement nécessaires pour mettre en place un système fonctionnel et structuré de coopération interinstitutionnelle permettant un partage plus rapide des connaissances et du renseignement entre les autorités chargées de la lutte contre la corruption. Le lancement d'un projet d'assistance technique dans ce domaine spécifique semble prometteur. Si elles le souhaitent, les autorités de Bosnie-Herzégovine pourront tenir le GRECO informé des nouveaux développements à cet égard.

18. Le GRECO conclut que la recommandation iii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

19. *Le GRECO avait recommandé 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 et de fournir aux services compétents les moyens et formations nécessaires, afin que le système des techniques spéciales d'enquête fonctionne de manière plus efficace.*

20. Le GRECO, dans le rapport RC, prenait note des amendements aux codes de procédure pénale de la Bosnie-Herzégovine et de la Republika Srpska prévoyant l'application des techniques spéciales d'enquête (TSE) à toutes les infractions de corruption. Des amendements similaires étaient en cours d'élaboration dans la Fédération de Bosnie-Herzégovine et le District de Brčko ; cependant, les amendements proposés n'ont pas été adoptés. De plus, aucune précision n'a été fournie sur le point de savoir si les organes responsables de l'application des TSE en pratique ont reçu les moyens et la formation nécessaires pour remplir efficacement leur mission en ce domaine, comme exigé par la deuxième partie de la recommandation iv.

21. Les autorités de Bosnie-Herzégovine soulignent que les codes de procédure pénale pertinents (de l'Etat et des Entités) prévoient l'application des TSE à tous les crimes passibles d'une peine d'emprisonnement de plus de trois ans, y compris, par conséquent, toutes les infractions de

corruption et de blanchiment de capitaux. Des programmes de coopération technique ont été développés/sont en cours afin de fournir aux services compétents les moyens et formations nécessaires pour rendre pleinement efficace l'application des techniques spéciales d'enquête aux infractions de corruption. Un vaste nombre de sessions de formation a été organisé en coopération avec l'ICITAP (*International Criminal Investigative Training Assistance Programme*), en s'appuyant sur l'expérience des experts internationaux en ce domaine (séminaires à l'intention du personnel du SIPA).

22. Le GRECO se félicite des développements législatifs signalés qui visent à permettre l'application des TSE aux infractions de corruption, ainsi que des activités de formation à l'utilisation pratique des TSE organisées à l'intention des personnels chargés de l'application de la loi.

23. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation v.

24. *Le GRECO avait recommandé 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.*

25. Le GRECO rappelle que, dans le rapport RC, cette recommandation était considérée comme partiellement mise en œuvre car le niveau d'effectif requis au sein de la Cellule de renseignement financier (CRF) de l'Agence de l'Etat pour les enquêtes et la protection n'était pas atteint : 28 personnes (72% du niveau d'effectif requis) travaillaient au sein de la CRF au moment de l'adoption du rapport RC.

26. Les autorités de Bosnie-Herzégovine indiquent que 27 personnes (policiers, fonctionnaires et autres employés) travaillent maintenant au sein de la CRF ; un poste vacant supplémentaire de fonctionnaire a été annoncé. Le niveau d'effectif actuel est considéré comme suffisant.

Secteur	Niveau d'effectif requis aux termes du Règlement interne	Niveau d'effectif actuel
Policiers	20	11
Fonctionnaires	15	13
Autres employés	4	3
Total	39	27

27. Le GRECO rappelle que la CRF disposait de 28 employés au moment de l'adoption du Rapport RC (72% de la capacité d'effectif requise) et que cette situation n'avait pas été considérée comme satisfaisant pleinement à la recommandation v, qui visait clairement à assurer que la CRF atteigne sa pleine capacité d'effectif (soit 39 employés), afin d'être mieux à même de remplir ses nombreuses tâches de lutte contre le blanchiment de capitaux. Le niveau d'effectif actuel de la CRF est encore plus bas, avec 27 employés (soit 69% de la capacité requise) et un poste vacant à pourvoir. A cet égard, le GRECO renvoie également au dernier rapport de MONEYVAL sur la Bosnie-Herzégovine, adopté en décembre 2009, qui souligne le fait que la CRF est encore nettement en-deçà du complément de personnel prévu par le budget et, dans ces conditions, ne semble pas disposer des ressources humaines suffisantes pour remplir pleinement ses fonctions.¹

¹ Rapport d'Evaluation Mutuelle sur la Bosnie-Herzégovine, 10 décembre 2009. MONEYVAL (2009)42.

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

Recommandation vi.

29. *Le GRECO avait recommandé 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.*

30. Le GRECO rappelle que, en l'absence d'une analyse et d'une évaluation systématiques de la Stratégie et du Plan d'action de lutte contre la corruption par la mise en place d'un organe anti-corruption indépendant, la recommandation vi avait été considérée comme non mise en œuvre.

31. Les autorités de Bosnie-Herzégovine indiquent que, le 30 décembre 2009, a été adoptée la Loi sur l'Agence de prévention et de coordination de la lutte contre la corruption; elle est entrée en vigueur le 7 janvier 2010. Cette loi affirmerait l'indépendance et l'autonomie de l'Agence qui est responsable devant le Parlement. L'Agence est dotée de diverses fonctions en matière de prévention de la corruption, notamment le développement, la coordination et le suivi des politiques et outils / activités de lutte contre la corruption, la collecte et l'analyse de données, la surveillance des conflits d'intérêts, la conception de mesures de promotion de l'intégrité et l'organisation d'activités de sensibilisation et d'éducation. L'Agence a été créée en 2010 : un directeur provisoire a été désigné, en attendant la nomination d'un directeur permanent ; le recrutement du personnel est en cours ; un projet provisoire de règlement de l'Agence a été établi.

32. Les autorités font état en outre d'une nouvelle Stratégie et d'un nouveau Plan d'action de lutte contre la corruption, qui ont été adoptés le 24 septembre 2009 et couvrent la période 2009-2014.

33. Le GRECO se félicite des mesures prises pour faire avancer la mise en œuvre de la recommandation vi, en particulier le lancement de nouvelles mesures anticorruption pour la période 2009-2014 et la création de l'Agence de prévention et de coordination de la lutte contre la corruption, qui est dotée de fonctions de surveillance, d'analyse et de conseil. Le GRECO note que l'Agence n'est pas encore pleinement opérationnelle : son effectif n'a pas encore atteint le niveau prévu et les procédures de travail et compétences opérationnelles / exécutives n'ont pas encore été définies. Il est essentiel d'assurer au plus tôt la pleine opérabilité de l'Agence, notamment en la dotant de ressources suffisantes et de prérogatives adéquates pour lui permettre de prendre en charge de manière significative ses nombreuses tâches. Le GRECO note aussi que les compétences propres de l'Agence sont limitées et que son rôle dépend de l'efficacité de la coopération avec d'autres institutions aux différents échelons de gouvernement et entre eux (par exemple en ce qui concerne la transmission d'informations) ; des dispositifs spécifiques en matière de communication, de coopération et de retour d'information devraient donc être mis en place rapidement à cette fin. De plus, les tâches de l'Agence dans certains domaines devraient être mieux définies et explicitées afin d'éviter les risques de chevauchement des compétences avec d'autres organes déjà dotés de responsabilités dans la lutte contre la corruption (par exemple la Commission électorale en ce qui concerne la mise en œuvre de la législation sur les conflits d'intérêts). Une action plus déterminée est clairement nécessaire en ce domaine.

34. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation viii.

35. *Le GRECO avait recommandé: (i) d'adopter un Code de conduite des 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 ; (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.).*
36. Le GRECO rappelle que, dans le rapport RC, il concluait qu'aucun des éléments de la recommandation viii n'avait été pleinement pris en compte : il n'avait pas été adopté de Code de conduite au niveau de l'Etat ; aucune information n'avait été fournie quant à l'inclusion des questions déontologiques et des risques de corruption en Fédération de Bosnie-Herzégovine (FB-H) ; enfin, les mesures de formation demandaient à être renforcées.
37. Les autorités de Bosnie-Herzégovine soulignent que la Loi d'amendement de la loi sur la fonction publique dans les institutions de Bosnie-Herzégovine (B-H), adoptée en 2009, a servi de base légale à un Code de conduite au niveau de l'Etat. Un projet de Code de conduite a été préparé par l'Agence de la fonction publique de B-H et soumis au Conseil des ministres pour adoption finale.
38. Les autorités indiquent en outre que le Code de conduite de la Fédération de Bosnie-Herzégovine a été amendé en 2009 afin d'inclure des dispositions explicites concernant les questions déontologiques et les risques de corruption.
39. Les autorités font état enfin du développement de plusieurs activités de formation à la déontologie publique et aux risques de corruption à différents niveaux de gouvernement. L'Agence de la fonction publique de B-H, en particulier, organise régulièrement des formations aux questions déontologiques lors du recrutement. La Fédération de Bosnie-Herzégovine a formé un total de 724 fonctionnaires sur la déontologie professionnelle et la prévention de la corruption. D'autres activités de formation sont mentionnées en Republika Srpska et le District de Brčko. Les autorités font état également d'activités de formation à l'éthique à l'intention des membres de la magistrature.
40. Le GRECO prend note des informations fournies et reconnaît les mesures prises par les autorités pour satisfaire aux différents éléments de la recommandation viii. Il note en particulier des modifications introduites dans le Code de conduite de la Fédération de Bosnie-Herzégovine afin de traiter spécifiquement les questions déontologiques et les risques de corruption, conformément à la recommandation viii (ii). Le GRECO note également avec satisfaction les progrès signalés à propos de la rédaction d'un Code de conduite au niveau de l'Etat ; cela étant dit, comme ce code n'est pas encore entré en vigueur, la recommandation viii(i) doit être considérée seulement comme partiellement mise en œuvre. S'agissant de la recommandation viii(iii), bien que certaines mesures aient été prises dans le domaine de la formation, le GRECO est d'avis que beaucoup reste à faire à tous les niveaux de gouvernement pour promouvoir le respect de la déontologie dans l'administration publique ; par conséquent, le GRECO invite les autorités à intensifier leurs efforts à cet égard, notamment en assurant sur une base permanente la formation régulière des agents publics aux principes déontologiques.
41. Le GRECO conclut que la recommandation viii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation ix.

42. *Le GRECO avait recommandé 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.*
43. Le GRECO avait reconnu dans le rapport RC les mesures prises pour renforcer le rôle de supervision et de conseil joué par la Commission électorale au niveau de l'État, de la Fédération et du District de Brčko pour ce qui est des situations de conflit d'intérêt. Il était cependant préoccupé par la conduite à tenir en cas de fausse déclaration ou de déclaration inexacte de conflit d'intérêt. Le GRECO déplorait en outre le manque d'informations concernant le régime de supervision des déclarations financières dans la Republika Srpska, dotée de sa propre commission pour déterminer les conflits d'intérêt. En conséquence, le GRECO avait conclu que la recommandation ix était partiellement mise en œuvre.
44. Les autorités de Bosnie-Herzégovine ont communiqué des éclaircissements sur le système en place pour prévenir les conflits d'intérêt. Premièrement, la Loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans les institutions de Bosnie-Herzégovine s'applique aux agents publics de haut rang (élus, personnes occupant des fonctions exécutives et conseillers). Un formulaire type a été élaboré pour qu'ils déclarent leurs avoirs et revenus, ainsi que ceux de leurs proches parents. Le formulaire doit être rempli à l'entrée en fonction des personnes visées. La Commission électorale centrale est chargée de vérifier l'exactitude des données déclarées et de s'en servir à des fins préventives. Les autorités soulignent que la Commission électorale a l'obligation de signaler au procureur toute irrégularité (soupçon de fausse déclaration ou de déclaration inexacte) détectée durant la vérification des déclarations financières. La Commission électorale tient un Registre des revenus et du patrimoine. Les autorités déclarent en outre que des mesures ont été prises ou sont envisagées pour modifier la Loi sur la prévention des conflits d'intérêt. Un Projet de loi en particulier a été soumis au Parlement en décembre 2009, qui l'a rejeté en janvier 2010. En juin 2010, le Parlement a décidé de confier à un Groupe de travail interinstitutionnel (composé de représentants des deux chambres du Parlement, du Conseil des Ministres et de la Commission électorale centrale) la mission de préparer un nouveau projet de loi, avec l'assistance de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe. Pour l'instant, ce Groupe de travail n'est pas encore établi.
45. Deuxièmement, la Loi électorale de Bosnie-Herzégovine fait obligation aux candidats de faire une déclaration de leur patrimoine et une déclaration de leurs avoirs au début et à la fin de leur mandat. Cette obligation s'étend au cercle familial immédiat du candidat visé. La Commission électorale centrale n'est pas chargée de vérifier l'exactitude des informations déclarées par les candidats et leur cercle familial immédiat, elle est juste tenue de publier ces informations sur son site Internet (www.izbori.ba). La non-déclaration est passible d'amendes allant de 200 à 3,000 BAM (103 à 1 545 EUR).
46. Enfin, les conflits d'intérêt des agents publics sont régis par la Loi sur la fonction publique dans les institutions de Bosnie-Herzégovine, et par les lois correspondantes au niveau de l'Entité. La mise en œuvre et la vérification des dispositions pertinentes relèvent de la compétence de l'Agence de la fonction publique pertinente à chaque niveau de gouvernement. L'Agence de prévention et de coordination de la lutte contre la corruption (une fois pleinement opérationnelle)

devrait élaborer une méthodologie commune pour la collecte d'informations concernant le patrimoine des fonctionnaires et vérifier ensuite l'exactitude des informations collectées.

47. Le GRECO relève qu'aucun développement substantiel n'est intervenu depuis l'adoption du Rapport RC. Pour ce qui est du régime applicable aux agents publics de haut rang en matière de conflits d'intérêt, la modification envisagée à la Loi sur la prévention des conflits d'intérêt dans les institutions de Bosnie-Herzégovine afin d'en actualiser les dispositions, à la lumière de l'expérience accumulée dans ce domaine et suivant les recommandations du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne, ne s'est pas encore matérialisée. Pour ce qui est de la conduite à tenir en cas de fausse déclaration ou de déclaration inexacte de conflits d'intérêt, le GRECO prend note de l'explication fournie par les autorités concernant l'obligation pour la Commission électorale centrale de signaler au procureur toute irrégularité décelée lors du contrôle des rapports financiers présentés par les agents publics de haut rang (ou leur famille proche). Le GRECO rappelle cependant qu'à son avis, pour détecter efficacement des irrégularités, il ne suffit pas de collecter des informations financières, il convient aussi de s'assurer de l'existence d'autres moyens de vérifier l'exactitude des données soumises, y compris à l'aide de contrôles ponctuels, et d'instaurer des mécanismes réguliers de coopération avec d'autres autorités (par exemple les inspecteurs des impôts et d'autres organes publics chargés de recueillir des informations sur les biens meubles et immeubles des fonctionnaires), en vue de faciliter la collecte et le contrôle par recoupements rapides et efficaces des informations financières. Rien de neuf n'a été signalé à cet égard. Pour ce qui est de la pratique suivie en Republika Srpska, le GRECO relève qu'une fois encore, aucun détail n'a été communiqué sur ce point. Enfin, aucune preuve n'a été fournie que les déclarations financières sont actuellement utilisées – ou qu'il est prévu de les utiliser – dans un but de prévention (par exemple à des fins de conseil sur les moyens d'éviter les conflits d'intérêts potentiels).
48. Pour ce qui est du régime applicable aux agents publics en matière de conflits d'intérêt, il semblerait que l'Agence de prévention et de coordination de la lutte contre la corruption doive maintenant jouer un rôle important à cet égard, conjointement avec les Agences de la fonction publique concernées. Cependant, ceci reste encore à l'état de projet qu'il faut encore concrétiser.
49. Pour ce qui est des nouvelles informations fournies par les autorités concernant les candidats à une élection au titre de la Loi électorale, le GRECO examinera ce régime spécifique dans le cadre de son Troisième Cycle d'Évaluation.
50. Le GRECO conclut que la recommandation ix demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation x.

51. *Le GRECO avait recommandé que des règles / lignes directrices claires soient élaborées pour la Republika Srpska et le District de Brčko concernant les situations où des fonctionnaires passent dans le secteur privé, afin d'éviter les conflits d'intérêts.*
52. Le GRECO rappelle que cette recommandation était considérée comme partiellement mise en œuvre. Le GRECO avait en particulier pris note des mesures initiales prises par le District de Brčko en cas de passage de fonctionnaires dans le secteur privé (pantouflage) et des projets envisagés par les autorités pour étendre les règles applicables. Le GRECO regrettait aussi l'absence d'information sur la mise en œuvre de la recommandation x en Republika Srpska.

53. Les autorités de Bosnie-Herzégovine indiquent que le Code de conduite des fonctionnaires de la Republika Srpska a été amendé en 2009 afin de régler le pantouflage. L'article 13a de ce code exige en particulier le respect d'une période de transition de deux ans pour les hauts fonctionnaires / dirigeants qui quittent la fonction publique.
54. Le Code de conduite du District de Brčko contient des dispositions sur le pantouflage à l'article 19 qui interdit aux agents publics de travailler avec ou de communiquer des informations confidentielles à une personne physique ou morale avec laquelle ils ont travaillé (ou en relation avec laquelle ils ont joué un rôle de conseil) dans le cadre de leurs fonctions. Ce code ne précise pas la durée de la période de transition à respecter.
55. Le GRECO prend note des informations fournies. Le GRECO considère que, bien que la Republika Srpska et le District de Brčko abordent tous deux la question du pantouflage dans leurs codes de conduite respectifs, les dispositions pertinentes ne satisfont pas suffisamment à la recommandation x. S'agissant en particulier de la Republika Srpska, le GRECO note que la restriction s'appliquant au pantouflage est de caractère assez général et se réfère uniquement aux fonctionnaires qui remplissent des tâches exécutives ou de conseil ; d'autres catégories et grades de fonctionnaires ne sont donc pas couverts par cette restriction. En ce qui concerne le District de Brčko, le GRECO est aussi d'avis que la disposition applicable au pantouflage est assez vague et n'indique pas suffisamment les mesures à prendre en pareil cas (par exemple approbation et/ou déclaration préalables des activités actuelles ou prévues en dehors de la fonction publique, durée de la période de transition, sanctions/mécanismes exécutoires).
56. Le GRECO conclut que la recommandation x reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xi.

57. *Le GRECO avait recommandé: (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 ; (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.*
58. Le GRECO rappelle que, aucune mesure n'ayant été prise pour assurer la protection des donneurs d'alerte en Bosnie-Herzégovine, la recommandation était considérée comme non appliquée.
59. Les autorités de Bosnie-Herzégovine font état de plusieurs amendements législatifs (adoptés/en cours) se rapportant à ce domaine de préoccupation. Au niveau de l'Etat, la Loi sur l'Agence de prévention et de coordination de la lutte contre la corruption comprend une disposition générale sur la protection des donneurs d'alerte ; l'article 7(d), en particulier, stipule qu'aucun individu ne peut être sanctionné ou soumis à des mesures de rétorsion pour avoir déclaré des soupçons de corruption. De plus, en cas de représailles, le droit à indemnisation s'applique ; un règlement d'application sur les procédures d'indemnisation possibles doit être établi par l'Agence de prévention et de coordination de la lutte contre la corruption. Au niveau des Entités, la Fédération de Bosnie-Herzégovine prévoit d'amender la Loi sur la fonction publique en vue notamment d'y introduire des règles spécifiques sur la protection des donneurs d'alerte ; la Republika Srpska a amendé le Code de conduite des fonctionnaires, qui comprend maintenant une disposition spécifique stipulant que les donneurs d'alerte doivent être protégés à l'égard de toutes représailles. Enfin, le Code de conduite du District de Brčko mentionne à l'article 10 l'institution

des « agents de déontologie » auxquels les donneurs d'alerte doivent s'adresser pour communiquer leurs soupçons ; le Code stipule que les donneurs d'alerte doivent être protégés de toute mesure de rétorsion.

60. Le GRECO prend note des informations fournies ; il considère que les mesures prises en ce domaine restent en-deçà de la mise en place d'un système effectif de protection des donneurs d'alerte, comme l'exige la recommandation xi. De plus, le GRECO n'a été informé d'aucune directive sur la conduite à adopter par les agents publics en ce qui concerne l'obligation de déclaration à laquelle ils sont soumis (mesures à suivre en cas de signalement de soupçons de corruption, mécanismes de protection existants, etc.). Le GRECO, par conséquent, invite les autorités à mettre en place, de façon rapide et systématique, les indispensables mécanismes de protection des donneurs d'alerte (en droit et en pratique) et à fournir aux fonctionnaires des lignes directrices et une formation sur leurs obligations de déclaration à ce titre.
61. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiv.

62. *Le GRECO avait recommandé 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.*
63. Le GRECO concluait dans le rapport RC que la formation mise en place au sujet de la responsabilité pénale des personnes morales était assez limitée et il considérait, par conséquent, que la recommandation xiv était partiellement mise en œuvre.
64. Les autorités de Bosnie-Herzégovine font état de nouvelles initiatives de formation en ce qui concerne les enquêtes financières, la corruption et la criminalité économique (pour plus de détails, voir paragraphe 11).
65. Le GRECO se félicite des activités de formation mises en place pour mieux familiariser les organes d'application de la loi avec les questions de responsabilité pénale des personnes morales dans les infractions de corruption. Cependant, il n'a été informé d'aucune poursuite et/ou jugement se rapportant à des affaires de corruption impliquant des personnes morales qui montrerait que les dispositions en vigueur sur la responsabilité pénale des personnes morales sont pleinement appliquées en pratique, comme le veut la recommandation xiv.
66. Par conséquent, le GRECO est obligé de conclure que la recommandation xiv reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xvi.

67. *Le GRECO avait recommandé que les autorités négocient un accord avec les organisations professionnelles d'avocats, de notaires, de comptables et de commissaires aux comptes sur les lignes directrices à adopter pour encourager et aider les professionnels concernés à mieux comprendre et respecter leurs obligations de déclaration en vertu de la loi.*
68. Le GRECO prenait note dans le rapport RC de la création d'une *Task Force* anti-blanchiment de capitaux, chargée entre autres de mieux sensibiliser les comptables, les commissaires aux comptes et les professions juridiques à leurs obligations de déclaration. Il notait également

l'augmentation du nombre de déclarations d'opérations suspectes (DOS) émanant de notaires. Cependant, au vu du très petit nombre de déclarations émanant de comptables, de commissaires aux comptes ou de membres des professions juridiques, il considérerait la recommandation xvi comme partiellement mise en œuvre en soulignant que la fourniture de lignes directrices en ce domaine demeurerait nécessaire.

69. Les autorités de Bosnie-Herzégovine font état de plusieurs mesures prises pour renforcer le cadre législatif et institutionnel de lutte contre le blanchiment de capitaux. Une nouvelle Loi sur la prévention du blanchiment de capitaux et du financement des activités terroristes est entrée en vigueur le 15 juillet 2009 ; un Livre de règles sur l'évaluation des risques, les données, l'information, la documentation, les méthodes d'identification et d'autres indicateurs nécessaires à la mise en œuvre de la loi susmentionnée a ensuite été adopté. En outre, plusieurs lignes directrices ont été développées aux fins des déclarations (notamment des lignes directrices sur les indices de soupçons, sur les données d'identification à inclure dans les déclarations et sur les séries de transactions liées entre elles). De plus, une Stratégie nationale et un Plan d'action sur la prévention et la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement d'activités terroristes ont été adoptés en septembre 2009. Pendant la période 2007-2010, aucune DOS n'a été fournie par des avocats, comptables et commissaires aux comptes. Néanmoins, les professionnels concernés ont intensifié leur coopération avec le CRF par rapport à leur obligation de déclaration : le nombre de déclarations des transactions en espèces a été de 1,472 en 2009, 2,349 en 2009 et 2,249 pendant les neuf premiers mois de 2010, respectivement.
70. Le GRECO se félicite du développement de nouveaux instruments pour combattre le blanchiment de capitaux, qui ont mené à un engagement plus fort des professions juridiques, comptables et commissaires aux comptes dans ce domaine.
71. Le GRECO conclut que la recommandation xvi a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

III. CONCLUSION

72. Outre les conclusions contenues dans le Rapport de Conformité du Deuxième Cycle sur la Bosnie-Herzégovine et compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que les recommandations i, iv et xvi ont été mises en œuvre de manière satisfaisante. Les recommandations ii, iii, v, vi, viii, ix, x, xi et xiv demeurent partiellement mises en œuvre.
73. Avec l'adoption de cet Addendum au Rapport de Conformité du Deuxième Cycle d'Évaluation, le GRECO conclut que, sur les 16 recommandations adressées à la Bosnie-Herzégovine, en tout 7 recommandations seulement ont aujourd'hui été mises en œuvre ou prises en compte de manière satisfaisante. Le GRECO reconnaît les initiatives prises pour amender le cadre législatif et faciliter ainsi la détection et l'investigation des infractions de corruption (par exemple eu égard à la possibilité d'appliquer les techniques spéciales d'enquête aux crimes de corruption, l'extension des mesures de confiscation ou le développement de nouveaux instruments pour lutter contre le blanchiment de capitaux). Un grand nombre de séminaires de formation aux investigations financières et à la confiscation des produits de la corruption ont été organisés dans le pays à l'intention des policiers, des inspecteurs des impôts, des procureurs et des juges. Des progrès ont aussi été réalisés en ce qui concerne le niveau de coopération et de coordination entre les organes d'application de la loi : le lancement d'un système d'échange de données électroniques entre les autorités de police et les bureaux des procureurs ainsi que la création d'une direction de coordination de la police sont des mesures qui vont dans le bon sens ; il est maintenant essentiel que l'un et l'autre deviennent pleinement opérationnels en pratique. La

création de l'Agence de prévention et de coordination de la lutte contre la corruption, chargée notamment du suivi de la nouvelle Stratégie et du nouveau Plan d'action de lutte contre la corruption (2009-2014), représente un développement positif ; cela étant dit, il est essentiel pour la crédibilité du système d'assurer rapidement à l'Agence un caractère opérationnel et de poursuivre avec une détermination sans failles la mise en œuvre de la nouvelle Stratégie de lutte contre la corruption. Des mesures supplémentaires devraient être prises afin de mieux promouvoir la déontologie et l'intégrité professionnelle dans les administrations publiques, et notamment : l'adoption d'un Code de conduite des fonctionnaires au niveau de l'Etat, le développement de règles sur le pantouflage au niveau des Entités, l'application uniforme de la législation sur les conflits d'intérêts et l'organisation régulière de formations sur l'éthique de la fonction publique et sur les risques de corruption. Aucun progrès tangible n'a été accompli en ce qui concerne les dispositifs de protection des donneurs d'alerte, en particulier afin de faciliter la déclaration de bonne foi des soupçons de corruption et de protéger efficacement les donneurs d'alerte contre les mesures de représailles. Enfin, le GRECO note qu'un certain nombre de projets d'assistance technique sont en cours/seront initiés dans le domaine de la lutte contre la corruption ; le GRECO espère que ces projets permettront aux autorités de remédier de façon à la fois rapide et efficace aux insuffisances relevées dans le présent rapport.

74. L'adoption du présent Addendum au Rapport de Conformité met fin à la procédure de conformité du Deuxième Cycle d'Evaluation sur la Bosnie-Herzégovine. Le GRECO s'attend à de nouvelles avancées dans un proche avenir afin de renforcer de façon substantielle la lutte contre la corruption à l'intérieur du pays. Si elles le souhaitent, les autorités de Bosnie-Herzégovine peuvent tenir le GRECO informé des nouveaux faits pertinents concernant la mise en œuvre des recommandations ii, iii, v, vi, viii, ix, x, xi et xiv.
75. Enfin, le GRECO invite les autorités de Bosnie-Herzégovine à autoriser, dès que possible, la publication de cet Addendum, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.