



Group of States against Corruption  
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 4 décembre 2015  
Publication : 22 février 2016

Public  
Greco Eval IV Rep (2015) 2F

## QUATRIEME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption des parlementaires,  
des juges et des procureurs

### RAPPORT D'ÉVALUATION

### BOSNIE-HERZÉGOVINE

Adopté par le GRECO lors de sa 70<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 30 novembre – 4 décembre 2015)

Q  
U  
A  
T  
R  
I  
È  
M  
E  
  
C  
Y  
C  
L  
E  
  
D'  
É  
V  
A  
L  
U  
A  
T  
I  
O  
N



# TABLE DES MATIÈRES

<b>RÉSUMÉ</b> .....	<b>4</b>
<b>I. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE</b> .....	<b>6</b>
<b>II. CONTEXTE</b> .....	<b>8</b>
<b>III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES</b> .....	<b>10</b>
APERÇU DU SYSTÈME PARLEMENTAIRE .....	10
TRANSPARENCE DU PROCESSUS LEGISLATIF .....	10
REMUNÉRATION ET AVANTAGES ÉCONOMIQUES .....	13
PRINCIPES ÉTHIQUES ET RÈGLES DÉONTOLOGIQUES .....	13
CONFLITS D'INTÉRÊTS .....	15
INTERDICTION OU RESTRICTION DE CERTAINES ACTIVITÉS .....	17
<i>Cadeaux</i> .....	17
<i>Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions</i> .....	18
<i>Contrats avec les autorités publiques</i> .....	18
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles et contacts avec les tiers</i> .....	19
<i>Utilisation abusive de ressources publiques</i> .....	19
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS .....	19
CONTROLE ET APPLICATION DE LA LOI .....	22
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION .....	26
<b>IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES</b> .....	<b>27</b>
APERÇU DU SYSTÈME JUDICIAIRE .....	27
RECRUTEMENT, CARRIÈRE ET CONDITIONS D'EMPLOI .....	32
GESTION DES AFFAIRES ET PROCÉDURE .....	34
PRINCIPES ÉTHIQUES ET RÈGLES DÉONTOLOGIQUES .....	36
CONFLITS D'INTÉRÊTS .....	37
INTERDICTION OU RESTRICTION DE CERTAINES ACTIVITÉS .....	38
<i>Récusation et retrait</i> .....	38
<i>Cadeaux</i> .....	38
<i>Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions</i> .....	38
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles et contacts avec les tiers</i> .....	39
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS .....	39
CONTROLE ET APPLICATION DE LA LOI .....	40
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION .....	43
<b>V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS</b> .....	<b>45</b>
VUE D'ENSEMBLE DU MINISTÈRE PUBLIC .....	45
RECRUTEMENT, CARRIÈRE ET CONDITIONS D'EMPLOI .....	46
GESTION DES AFFAIRES ET PROCÉDURE .....	47
PRINCIPES ÉTHIQUES, RÈGLES DE CONDUITE ET CONFLITS D'INTÉRÊTS .....	48
INTERDICTION OU RESTRICTION DE CERTAINES ACTIVITÉS .....	48
<i>Récusation et retrait</i> .....	48
<i>Cadeaux</i> .....	48
<i>Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions</i> .....	49
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles et contacts avec les tiers</i> .....	49
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS .....	49
CONTROLE ET APPLICATION DE LA LOI .....	49
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION .....	50
<b>VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI</b> .....	<b>51</b>

## RÉSUMÉ

1. La corruption est l'un des problèmes les plus préoccupants en Bosnie-Herzégovine. La mise en œuvre effective du cadre législatif et politique de la lutte contre la corruption a subi des retards répétés, principalement en raison de la fragmentation et du manque de coordination du cadre institutionnel du pays et, de manière plus déterminante, de l'absence d'une volonté politique ferme de promouvoir un programme ambitieux de lutte contre la corruption.

2. En ce qui concerne le thème central du Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO, des mesures positives ont été prises pour renforcer l'accès à l'information sur les travaux parlementaires. Des initiatives supplémentaires pourraient permettre à l'avenir d'élargir les possibilités de participation de la population concernant l'élaboration, la mise en œuvre et la révision de la législation afin de renforcer le contrôle du public à l'égard de l'activité parlementaire, et d'assurer la transparence des interactions des parlementaires avec des tiers cherchant à influencer le processus parlementaire. Certains instruments existent pour promouvoir les principes d'intégrité au sein du corps législatif et pour réglementer et limiter ces activités qui pourraient compromettre le mandat parlementaire en créant des conflits d'intérêts. Il importe de s'assurer que l'adoption de lois distinctes sur les conflits d'intérêts au niveau des Entités/du DB et la création d'institutions de contrôle indépendantes ne conduise pas à l'utilisation de normes asymétriques dans les différents Parlements. Cette situation mérite d'être suivie de près.

3. Plus important encore, il est nécessaire de renforcer de manière significative le système de contrôle et d'application des normes permettant de garantir l'intégrité et la prévention des conflits d'intérêts au sein du corps législatif. Alors que les parlementaires ont l'obligation de respecter les normes éthiques définies dans le Code de conduite et les dispositions du règlement intérieur applicables en la matière, il n'apparaît pas clairement comment un comportement répréhensible peut donner lieu à une sanction. Par ailleurs, de graves lacunes sont à déplorer concernant l'efficacité des organes existants chargés de surveiller les conflits d'intérêts : ils manquent soit de la compétence, soit de l'indépendance, nécessaires pour garantir le respect des règles. Enfin, le système de déclaration du patrimoine souffre de carences essentielles relatives à la transparence et au contrôle réel des déclarations soumises.

4. La complexité des quatre systèmes judiciaires et les menaces pour l'indépendance des juges nuisent profondément à l'efficacité de la justice et entretiennent une représentation très négative des magistrats dans l'opinion publique. L'incertitude concernant les ressources disponibles, provoquée par la fragmentation de la planification budgétaire, ainsi que l'important arriéré judiciaire et la mauvaise gestion des affaires aggravent ces difficultés. Afin de mettre le corps judiciaire dans une situation plus favorable pour retrouver la confiance de la population, il conviendrait d'écarter le moindre doute quant à l'indépendance des juges ainsi que de veiller à établir un meilleur ordre de priorité des affaires et à utiliser plus efficacement les moyens disponibles au sein des systèmes judiciaires. Le Conseil supérieur de la magistrature et du parquet, qui joue un rôle déterminant dans la gestion des professions de juge et de procureur, a eu une influence positive sur le renforcement de l'indépendance et du professionnalisme des magistrats. Toutefois, ces progrès sont fragiles et le conseil essuie souvent des critiques portant sur sa composition, son organisation et la responsabilité de ses membres. Son mode de fonctionnement doit être amélioré, notamment en créant des sous-conseils de la magistrature et du parquet distincts, en évitant une concentration excessive des pouvoirs dans les mêmes mains et en s'assurant que ses décisions puissent faire l'objet d'un recours devant une juridiction.

5. En ce qui concerne les juges et les procureurs en eux-mêmes, des mesures doivent être prises pour améliorer l'évaluation des performances, qui est le facteur déterminant pour leur promotion. En outre, il convient de renforcer la sensibilisation aux

règles d'éthique et d'intégrité, et de développer les règles relatives aux conflits d'intérêts pour tous les juges et procureurs ainsi que de les appliquer comme il se doit. Les déclarations financières annuelles soumises par les juges et les procureurs doivent être mieux employées, au moins en instaurant un système d'examen efficace, assorti des ressources et mécanismes de sanctions nécessaires en cas de non-respect. Le renforcement du bureau du procureur disciplinaire, ainsi que la révision de la procédure et des sanctions disciplinaires en cas de comportement répréhensible, sont également des mesures essentielles pour accroître l'obligation de rendre des comptes pour les juges et les procureurs. Enfin, il conviendrait d'informer le public, dans le cadre d'une stratégie de communication publique concertée, de ces efforts visant à améliorer l'efficacité et la responsabilité du système judiciaire. Des actions mûrement réfléchies pour réformer le système judiciaire du pays et rétablir la confiance de la population doivent être menées avec détermination et transparence, en tenant compte des efforts supplémentaires nécessaires en Bosnie-Herzégovine pour compenser les divisions préjudiciables de ces dernières années.

## **I. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE**

6. La Bosnie-Herzégovine a adhéré au GRECO en 2000. Depuis son adhésion, ce pays a été évalué dans le cadre des Premier (en juillet 2003), Deuxième (en décembre 2006) et Troisième (en mai 2011) Cycles d'évaluation du GRECO. Les rapports d'évaluation ainsi que les rapports de conformité correspondants sont disponibles sur le site Internet du GRECO ([www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco)).

7. Lancé le 1<sup>er</sup> janvier 2012, le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO porte sur la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ». En choisissant ce thème, le GRECO s'engage dans un domaine d'action nouveau, soulignant ainsi le caractère pluridisciplinaire de ses attributions. Il n'en reste pas moins que le thème retenu est clairement lié aux précédents travaux du GRECO, en particulier ceux accomplis dans le cadre du Premier Cycle d'Évaluation, principalement axé sur la question de l'indépendance de la justice, du Deuxième Cycle d'Évaluation, qui portait en particulier sur le pouvoir exécutif de l'administration publique, et du Troisième Cycle d'Évaluation, centré sur l'incrimination de la corruption (notamment à l'égard des parlementaires, juges et procureurs) et sur la prévention de la corruption dans le contexte du financement des partis politiques.

8. Les mêmes questions prioritaires sont traitées dans le cadre du Quatrième Cycle d'Évaluation, pour toutes les personnes/fonctions examinées, à savoir :

- les principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêts ;
- l'interdiction ou la limitation de certaines activités ;
- la déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts ;
- l'application des règles en vigueur ;
- la sensibilisation.

9. Concernant les assemblées parlementaires, l'évaluation porte sur les membres des Parlements nationaux et couvre toutes les Chambres du Parlement, que leurs membres soient nommés ou élus. Pour ce qui est de l'appareil judiciaire, notamment les acteurs de la phase pré-judiciaire et de la procédure judiciaire, l'évaluation concerne les procureurs et les juges, qu'ils soient professionnels ou non professionnels, soumis à la législation et à la réglementation internes, quel que soit le type de juridiction dans laquelle ils siègent.

10. Pour élaborer le présent rapport, le GRECO s'est appuyé sur les réponses de la Bosnie-Herzégovine au Questionnaire d'évaluation (Greco Eval IV (2015) 2E) ainsi que sur d'autres données, dont des informations communiquées par la société civile. Par ailleurs, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après dénommée « EEG ») a effectué une visite à Sarajevo du 1<sup>er</sup> au 5 juin 2014. L'EEG était composée de M. Vladimir GEORGIEV, conseiller du gouvernement, secrétariat de la commission nationale de prévention de la corruption (« l'ex-République yougoslave de Macédoine ») ; M<sup>me</sup> Sheridan GREENLAND, directrice exécutive, Ecole de la magistrature, Bureau de la magistrature (Royaume-Uni) ; M<sup>me</sup> Anca JURMA, procureure en chef, Service de coopération internationale, Direction nationale de la lutte contre la corruption, bureau du procureur près la Haute Cour de cassation et de justice (Roumanie) et M. Íñigo ORTIZ DE URBINA, professeur de droit pénal et de criminologie, université Pompeu Fabra (Espagne). L'EEG a bénéficié du soutien de M<sup>me</sup> Sophie MEUDAL-LENDEERS et de M<sup>me</sup> Laura SANZ-LEVIA, du Secrétariat du GRECO.

11. L'EEG s'est entretenue avec des représentants du ministère de la Sécurité, du ministère de la Justice, de l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine (notamment de la commission mixte d'examen des conflits d'intérêts, de la commission mixte sur les droits de l'homme et de la commission de contrôle de l'Agence de prévention de la corruption et de coordination de la lutte contre la corruption), de la Commission

d'examen des conflits d'intérêts, de l'Agence de prévention de la corruption et de coordination de la lutte contre la corruption, et de la Commission électorale centrale. L'EEG s'est en outre entretenue avec des représentants du corps judiciaire : juges et procureurs de différents niveaux de juridiction (Etat et Entités), Conseil supérieur de la magistrature et du parquet, Centre de formation des juges et des procureurs, ainsi que leurs associations professionnelles. Elle a également échangé avec des représentants de la communauté internationale, notamment de l'Union Européenne, du Bureau du Haut Représentant et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe. Enfin, l'EEG a rencontré des ONG (Anti-Corruption Civic Organisations' Unified Network, Centre for Investigative Reporting, le Centre d'études sur la sécurité, Transparency International), des médias (journalistes et Conseil de la presse de Bosnie-Herzégovine) et des universitaires.

12. Le présent rapport a pour principal objet d'évaluer l'efficacité des mesures prises par les autorités de Bosnie-Herzégovine pour prévenir la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs et pour renforcer leur intégrité, tant apparente que réelle. Le rapport contient une analyse critique de la situation dans le pays, passe en revue les efforts consentis par les acteurs concernés et les résultats obtenus, recense plusieurs lacunes et formule des recommandations sur les améliorations restant à apporter. Conformément à la pratique du GRECO, les recommandations sont adressées aux autorités bosniennes, qui détermineront les institutions ou organes tenus de prendre les mesures requises. La Bosnie-Herzégovine devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations contenues dans le présent rapport dans un délai de 18 mois suivant son adoption.

## II. CONTEXTE

13. Les accords de Dayton ont instauré un Etat de Bosnie-Herzégovine composé de deux Entités autonomes fortement indépendantes : la Republika Srpska (RS) et la Fédération de Bosnie-Herzégovine (FB-H), auxquelles s'ajoute le District de Brčko de Bosnie-Herzégovine (DB) ; chaque niveau possède sa Constitution, son président, son gouvernement, son Parlement, son organisation judiciaire et son droit pénal propres.

14. La corruption reste un problème capital en Bosnie-Herzégovine. Le cadre politique de la lutte contre la corruption a été jugé prioritaire par la communauté internationale en tant qu'élément clé de la mise en œuvre effective des accords de paix de Dayton. Depuis le début du retrait de la communauté internationale, l'allure et la portée des réformes ont diminué, et de vives critiques se sont fait entendre, émanant de l'étranger comme de l'intérieur du pays, selon lesquelles les réformes proposées restent généralement lettre morte. La Commission européenne a déclaré dans son dernier rapport sur la Bosnie-Herzégovine que, bien que le pays connaisse un certain degré de préparation à la lutte contre la corruption et que certains progrès aient été enregistrés en 2014, son cadre juridique et institutionnel reste faible et inadéquat<sup>1</sup>. La mise en œuvre effective de la Stratégie de lutte contre la corruption, définie pour la période 2009-2014, a subi des retards répétés, principalement en raison de la fragmentation et du manque de coordination du cadre institutionnel du pays et, de manière plus déterminante, de l'absence d'une volonté politique ferme de promouvoir un programme ambitieux de lutte contre la corruption. Une nouvelle stratégie a été adoptée récemment couvrant la période 2015-2019 ; elle comporte cinq piliers : (i) renforcement des institutions ; (ii) activités de prévention ; (iii) effectivité et efficacité des autorités judiciaires et des services répressifs ; (iv) mesures de participation et de sensibilisation de la population ; (v) coordination et suivi sur tout le territoire national. Le temps et l'expérience diront dans quelle mesure la mise en œuvre de ce dernier pilier est un succès dans la pratique. L'Agence de prévention de la corruption et de coordination de la lutte contre la corruption (APIK) a commencé ses activités en 2011<sup>2</sup>, mais son fonctionnement doit encore faire ses preuves.

15. Au cours des trois cycles d'évaluation précédents, le GRECO a adressé au total 56 recommandations à la Bosnie-Herzégovine pour renforcer sa capacité à lutter contre la corruption ; seules 27 d'entre elles (moins de la moitié) ont été mises en œuvre. Le GRECO a rappelé dans ses différents rapports que, alors que le cadre législatif est globalement en place, son application est faible et incohérente. La Bosnie-Herzégovine fait actuellement l'objet d'une procédure de non-conformité dans le cadre du Troisième Cycle d'Evaluation du GRECO, qui porte sur l'incrimination des infractions de corruption et sur la transparence du financement des partis politiques.

16. La perspective de l'adhésion à l'Union européenne, qui a servi de catalyseur à la réforme dans d'autres pays de la région, n'a pas eu le succès escompté dans le cas de la Bosnie-Herzégovine. Les négociations sur la candidature à l'adhésion sont au point mort depuis que le pays a signé un Accord de stabilisation et d'association en 2008. En novembre 2014, le Royaume-Uni et l'Allemagne ont lancé une initiative visant à raviver le processus d'adhésion à l'Union trop longtemps retardé, portant principalement sur des aspects socio-économiques et étroitement liée au Pacte de l'Union européenne pour la croissance et l'emploi<sup>3</sup>. L'Accord de stabilisation et d'association n'est entré en vigueur que le 1<sup>er</sup> juin 2015, et met le pays sur la voie de son adhésion à l'Union européenne.

---

<sup>1</sup> [Rapport 2015 de la Commission européenne sur la Bosnie-Herzégovine](#) (anglais seulement).

<sup>2</sup> La loi relative à l'Agence de prévention de la corruption et de coordination de la lutte contre la corruption (APIK) a été adoptée en décembre 2009. En juillet 2011, le comité de gestion de l'APIK a été créé et en 2013, neuf agents publics au total ont été recrutés. L'APIK compte actuellement 31 employés.

<sup>3</sup> Pacte pour la croissance et l'emploi (2014) : [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/compact\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/compact_fr.pdf).

17. Dans le rapport de 2014 de Transparency International sur la perception de la corruption, la Bosnie-Herzégovine vient en 80<sup>e</sup> place sur 175 pays (la première place étant occupée par le pays le moins corrompu). Les conclusions du dernier Baromètre mondial de la corruption (2013)<sup>4</sup>, une autre étude de Transparency International basée sur les perceptions, dressent un tableau plutôt sombre de la situation : 34 % des personnes interrogées considèrent que la corruption a augmenté de manière significative dans les deux années précédentes, 63 % sont d'avis que la corruption est un grave problème dans le pays et 31 % déclarent que le gouvernement est très inefficace dans la lutte contre la corruption. D'après l'ONU, environ 5 % du PIB de la Bosnie-Herzégovine a été versé en pots-de-vin en 2013<sup>5</sup>.

18. En ce qui concerne le thème du Quatrième Cycle d'Évaluation, le Baromètre mondial de la corruption présente aussi des chiffres assez inquiétants. Les juges sont largement considérés comme corrompus par 65 % des personnes interrogées et environ 16 % d'entre elles ayant été en contact avec un magistrat dans l'année précédente déclare avoir payé un pot-de-vin. Le Parlement connaît une proportion similaire de défiance à son égard : 67 % des citoyens interrogés déclarent ne pas faire confiance aux parlementaires. Les autorités bosniennes soulignent que ces éléments ne sont que des indices de perception, non confirmés par les faits bruts.

19. Eu égard à la complexité de la structure et de la législation du pays, le présent rapport donne un aperçu global des systèmes faisant l'objet de l'évaluation en Bosnie-Herzégovine. Il porte sur l'évaluation approfondie d'un échelon de pouvoir déterminé pour, s'il y a lieu, mettre en évidence les différences (qu'il s'agisse des réalisations ou des défis à venir) entre les modalités d'organisation au sein du pays.

---

<sup>4</sup> Baromètre mondial de la corruption (2013) : [http://www.transparency.org/qcb2013/country//?country=bosnia\\_and\\_herzegovina](http://www.transparency.org/qcb2013/country//?country=bosnia_and_herzegovina)

<sup>5</sup> Business, Corruption and Crime in Bosnia and Herzegovina : [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/UNODC\\_B-H\\_Business\\_corruption\\_report\\_2013.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/UNODC_B-H_Business_corruption_report_2013.pdf)

### III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES

#### Aperçu du système parlementaire

20. Au niveau de l'Etat, un Parlement bicaméral (*Skupstina*) est composé de la Chambre des représentants (42 membres élus au suffrage universel pour un mandat de quatre ans selon un mode de scrutin proportionnel) et de la Chambre des peuples (15 délégués désignés par les Parlements des Entités). On compte 12 femmes élues au Parlement, (10 à la Chambre des représentants et 2 à la Chambre des peuples).

21. Les Entités et le District de Brčko disposent de leurs propres Parlements (Assemblée unicamérale de la Republika Srpska – ci-après ANRS ; Parlement bicaméral de la Fédération de Bosnie-Herzégovine – ci-après PFB-H ; et Assemblée unicamérale du District de Brčko – ci-après ADB). En outre, chacun des 10 cantons de la FB-H a sa propre assemblée. On recense 22 femmes élues au PFB-H (22,4 %), 13 femmes à l'ANRS (15.6%) et 3 femmes à l'ADB (9,7%).

22. Les dernières élections législatives ont eu lieu en octobre 2014. C'est la deuxième fois que des élections sont tenues en violation de l'arrêt *Sedjić-Finci* de la Cour européenne des droits de l'homme, qui condamne les restrictions actuelles du droit d'éligibilité et de vote fondées sur l'appartenance ethnique, ce qui constitue un obstacle majeur dans les négociations avec l'Union européenne<sup>6</sup>. La répartition des partis politiques sur des fondements ethniques est l'une des caractéristiques du Parlement de la B-H.

#### *Composition de la Chambre des représentants de B-H (élections 2014)*

- Parti d'action démocratique (SDA)	- 10 sièges
- Alliance des sociaux-démocrates indépendants (SNSD)	- 6 sièges
- Parti démocratique serbe (SDS)	- 5 sièges
- Front démocratique	- 5 sièges
- Alliance pour un avenir meilleur (SBB)	- 4 sièges
- Coalition HDZ-HSS-HKDU-HSP - AS B-H-HSP HB	- 4 sièges
- Parti social-démocrate (SDP)	- 3 sièges
- Coalition PDP-NDP	- 1 siège
- Coalition croate (HDZ 1990)	- 1 siège
- Parti patriotique de B-H – Sefer Halilovic	- 1 siège
- Alliance démocratique du peuple	- 1 siège
- Parti d'activité démocratique	- 1 siège

23. Le mandat d'un élu prend fin s'il démissionne ; s'il est révoqué conformément à la loi ; s'il est condamné à titre définitif à une peine de prison de plus de six mois ; s'il est privé de sa capacité juridique (déclaré mentalement incapable) ; s'il cesse d'être résident permanent sur le territoire de la circonscription où il est inscrit comme électeur sur la liste électorale centrale et où il a été élu, à l'issue d'une période de six mois suivant la date de l'abandon de résidence ; si, après son élection, il continue à mener des activités ou à occuper des fonctions incompatibles avec la fonction d'élu ; s'il est déchu de son droit d'éligibilité ; et enfin, en cas de décès (article 1(10) de la loi électorale de B-H)<sup>7</sup>.

#### Transparence du processus législatif

<sup>6</sup> Voir *Sedjić-Finci c. Bosnie-Herzégovine* (Cour européenne des droits de l'homme, 2009, requêtes n° 27996/06 et 34836/06).

<sup>7</sup> La loi électorale de Bosnie-Herzégovine régit l'élection des membres et des représentants de l'Assemblée parlementaire de Bosnie-Herzégovine et des membres de la présidence de Bosnie-Herzégovine et définit les principes régissant les élections à tous les niveaux de gouvernement en Bosnie-Herzégovine (article 1(1), loi électorale de B-H).

24. Les informations détenues par le Parlement relèvent de la loi sur la liberté d'accès à l'information et sont régies par le règlement intérieur de chaque Chambre. Les réunions du Parlement (qu'il s'agisse des séances plénières ou des réunions de commissions) sont toujours ouvertes au public et peuvent être suivies en direct sur son site web ; la seule exception concerne les réunions de la commission mixte de surveillance des activités de l'Agence de renseignement et de sécurité de B-H.

25. Des informations sur les projets de lois déposés, les lois adoptées et d'autres activités parlementaires (par exemple des avis d'experts, des documents relatifs aux consultations publiques, des programmes d'activités, des comptes rendus de séances plénières et de réunions de commissions ainsi que les résolutions adoptées, et des informations sur le vote de chaque parlementaire) sont disponibles sur demande et sont, de toute façon, publiées sur le site web du Parlement ([www.parlament.ba](http://www.parlament.ba)). Toutes les décisions prises par le Parlement sont publiées au Journal officiel en version papier et au format électronique. D'autres mesures ont été prises pour ouvrir le Parlement aux citoyens et aux organisations de la société civile, par l'intermédiaire de visites de groupe menées dans le cadre du projet Parlement ouvert, lancé en 2005. L'EEG a été informée au cours de sa visite de terrain que le Parlement a accueilli plus de 18 000 visiteurs depuis 2005.

26. Une réglementation relative aux consultations dans le cadre de l'élaboration des lois a été adoptée par le Conseil des ministres de B-H en 2006, et modifiée ultérieurement<sup>8</sup>. L'EEG a été informée qu'environ 90 % des initiatives législatives émanent du gouvernement. Avant de soumettre le projet de loi au Conseil des ministres de B-H, chaque institution doit se conformer à quelques obligations minimales de consultation, notamment les suivantes : (i) le projet de loi doit être publié sur le site web de l'institution, une plateforme permettant aux organisations et aux individus intéressés de soumettre des commentaires en ligne, et (ii) un délai doit être défini pour le dépôt des commentaires par les interlocuteurs figurant dans la liste de contacts pertinente de l'institution concernée, disponible sur demande écrite ; il ne doit pas être inférieur à 21 jours (ou 30 jours en cas de soumission par écrit). Des obligations de consultation renforcées sont prévues pour les lois ayant d'importantes répercussions sur la population (résultant en un changement de statut juridique ou économique, portant sur une mise en conformité avec des normes internationales, relatives à l'environnement, comportant des dispositions inhabituelles, etc.). Cette procédure renforcée suppose une consultation plus large – non seulement des organisations intéressées, mais aussi du grand public – et peut être mise en œuvre par différents moyens, notamment en publiant un avis ou le texte du projet de loi dans la presse écrite, en diffusant des informations à la radio et à la télévision ou en organisant des réunions publiques, des tables rondes et des ateliers. Des exceptions à ces obligations de consultation renforcées sont possibles, par exemple dans le cas d'une procédure d'urgence ou d'obligations internationales imprévues. Le Conseil des ministres a le droit de refuser de mettre un projet de loi à son ordre du jour s'il constate que la procédure de consultation publique n'a pas été suivie ; toutefois, il n'a à ce jour jamais eu recours à cette possibilité. Le dernier rapport sur la mise en œuvre de la réglementation relative aux consultations dans le cadre de l'élaboration des lois, publié en mars 2014, signale une application insuffisante de la loi par les institutions qui y sont obligées (à la seule exception du ministère de la Justice, qui a satisfait à la plupart des obligations issues des règles susmentionnées et fait donc particulièrement figure de modèle dans ce domaine).

27. Une fois le projet de loi approuvé par le Conseil des ministres, il est transmis au Parlement. Le règlement intérieur de chaque Chambre définit les procédures concernant les auditions publiques. Pour autant, la décision déterminant s'il convient d'ouvrir un débat public relève de la compétence de la commission concernée et il n'existe pas de

---

<sup>8</sup> Règles unifiées pour l'élaboration de lois par les institutions de B-H (Journal officiel de B-H n<sup>os</sup> 11/05, 58/14, 60/14 – version complète non officielles), article 75.

politique cohérente concernant l'organisation d'auditions publiques et de procédures de consultation (commentant sur ce point spécifique, les autorités elles-mêmes ne sont pas tombées d'accord sur la question de savoir si les consultations étaient périodiques ou seulement occasionnelles). En outre, l'EEG a été informée que, dernièrement, le processus d'élaboration et d'adoption des lois proposées était mené selon des « procédures d'urgence », permettant d'éviter toute consultation publique (et même tout débat au Parlement). On peut citer, comme exemple récent et assez controversé de cette situation, les dernières modifications apportées à la loi sur les conflits d'intérêts, qui n'ont pas donné lieu à des consultations adéquates des institutions concernées (notamment de celles qui jouent un rôle décisif dans ce domaine, à savoir l'Agence de prévention de la corruption et la Commission électorale centrale), et n'ont pas non plus été présentées au grand public ni aux membres de la société civile ayant une expertise concernant les questions de conflits d'intérêts. Cette absence de consultation et même de débat au Parlement a suscité de vives critiques de la part de la communauté internationale<sup>9</sup>. La loi électorale et la loi sur la liberté d'accès à l'information sont d'autres exemples d'utilisation de ces « procédures d'urgence » pour adopter des textes législatifs. Les autorités ont indiqué par la suite que ces remarques valent aussi au niveau des Entités et du DB. La Stratégie et Plan d'action de lutte contre la corruption 2015-2019 (Programme stratégique 1.11) prévoient précisément la définition de procédures visant à consulter l'APIK et les autres organes ayant des compétences en matière de prévention de la corruption avant d'adopter des lois contre la corruption.

28. Un grand nombre d'initiatives visant à renforcer la capacité institutionnelle et la sensibilisation du public au processus législatif, ainsi que sa participation à ce dernier, ont été mises au point en étroite coopération avec l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), par l'intermédiaire de son projet de soutien parlementaire (PSP). Le projet a maintenant été étendu aux trois Parlements inférieurs (ANRS, PFB-H et ADB) pour (i) améliorer l'efficacité de leurs travaux en renforçant leurs capacités techniques et leurs moyens humains ; (ii) accroître la transparence ; et (iii) renforcer la responsabilité<sup>10</sup>. Selon certaines informations recueillies, l'ANRS, le PFB-H et l'ADB disposent de règlements et de dispositifs techniques pour garantir la transparence de leur fonctionnement interne (sites web publiant des informations sur les propositions de loi et les textes législatifs adoptés, des précisions sur la composition des commissions, des ordres du jour, des retransmissions en direct des séances plénières, etc.). Les mêmes observations adressées au Parlement de l'échelon national concernant les procédures de consultation publique s'appliquent au niveau des Entités/du DB.

29. Tout d'abord, l'EEG tient à saluer les efforts positifs entrepris jusqu'à présent pour faciliter l'accès du public aux travaux parlementaires. De nombreux progrès ont été réalisés pour améliorer les capacités techniques du Parlement, en vue de rendre les informations facilement accessibles en temps utile (conception d'un site web dédié pour une meilleure accessibilité, proposition de retransmissions en direct des séances, installation de l'équipement nécessaire à l'enregistrement audio des réunions des commissions et à l'enregistrement vidéo des séances plénières et des débats publics, réalisation de publications, organisation de visites d'études, de conférences et de débats, etc.). L'EEG porte un regard positif sur les pratiques de communication du Parlement, qui permettent un accès du public aux projets de loi et aux lois adoptées, ainsi qu'un suivi des réunions des commissions et des séances plénières. Pour autant, il existe de nombreux domaines dans lesquels des améliorations sont encore nécessaires, notamment en ce qui concerne les processus de consultation publique. A cet égard, l'EEG a appris que le processus décisionnel en B-H n'est pas encore pleinement transparent, et que des problèmes se posent au niveau de l'adoption des réglementations (pratiques

---

<sup>9</sup> Une lettre, co-signée par le Conseil de l'Europe, l'Union européenne, le Bureau du Haut Représentant, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et le département d'Etat des Etats-Unis d'Amérique, a été envoyée au Parlement le 9 juillet 2013.

<sup>10</sup> Projet extrabudgétaire de l'OSCE « Modernisation des Parlements des Entités et de l'Assemblée du District de Brčko », financé par le Gouvernement du Royaume-Uni.

divergentes concernant la tenue de débats publics ou engagement insuffisant des parties intéressées), dissimulation d'influence sur la prise de décision (lobbying), etc. L'EEG constate également que la question de la transparence dans les interactions entre les parlementaires et les tiers (lobbies, groupes d'intérêts, associations, etc.) cherchant à influencer le processus législatif est un domaine encore non réglementé en B-H. L'EEG a été informée que seule une très faible influence peut être exercée pendant la phase de vote de la loi au Parlement, car la plupart des contacts sont établis lors du processus de rédaction préliminaire (mené par les ministères responsables) et, une fois que le projet de loi est examiné par le Parlement, les parlementaires n'ont presque pas de marge de manœuvre étant donné que leur vote doit suivre la ligne du parti. L'EEG est cependant convaincue que des mesures supplémentaires doivent être prises pour remédier aux lacunes identifiées. La Stratégie et Plan d'action de lutte contre la corruption 2015-2019 (Programme stratégique 4.2) prévoit des mesures supplémentaires visant à faciliter la participation publique à l'élaboration des politiques anti-corruption, notamment la mise en ligne de plus d'informations sur la préparation des projets de lois et les décisions pertinentes d'acceptation ou de rejet des amendements, ainsi que la mise en place de modalités claires de participation publique au processus d'adoption et à la mise en œuvre des activités de lutte contre la corruption. La participation publique au processus d'adoption d'autres lois peut également fournir un élément important de contrôle public des activités parlementaires. **Le GRECO recommande (i) d'adopter des règles précises définissant et facilitant les processus de consultation publique sur la législation examinée au Parlement, et de veiller à ce qu'elles soient respectées par la suite ; (ii) de renforcer la transparence du processus parlementaire en instaurant des règles pour les parlementaires sur la manière d'interagir avec les tiers cherchant à influencer le processus législatif.**

#### Rémunération et avantages économiques

30. En 2013, le salaire mensuel brut en B-H s'élevait en moyenne à 1 291 KM (660 EUR)<sup>11</sup>.

31. Les députés perçoivent un traitement et ont droit à des avantages et à des indemnités au titre des dépenses encourues dans le cadre de leurs fonctions ; ils ne bénéficient d'aucune exonération d'impôt. Plus précisément, ils perçoivent un traitement de base de 3 996 KM (2 042 EUR) par mois. Ils bénéficient en outre d'indemnités supplémentaires, notamment (i) d'une indemnité forfaitaire d'un montant de 713 KM (364 EUR) ; si le parlementaire vit à plus de 80 kilomètres de Sarajevo, il peut bénéficier (ii) du remboursement de ses frais d'hébergement dans la limite de 476 KM (243 EUR) ; (iii) d'une indemnité de séparation de 300 KM (153 EUR) ; (iv) d'une indemnité de déplacement (d'un montant maximal équivalent à huit tickets de transport public entre le lieu de résidence et Sarajevo). Les députés bénéficient également d'un régime de retraite. De plus, ils ont droit à une indemnité de « fin de mandat » égale à la totalité de leur traitement net et valable jusqu'à ce qu'ils commencent un nouvel emploi, mais pour une période maximale de 12 mois. La commission mixte sur les questions administratives contrôle la bonne utilisation de ces indemnités. Les sommes versées aux représentants au niveau des Entités/du DB sont attribuées selon des modalités comparables.

32. Le règlement des frais de fonctionnement des groupes de représentants et de délégués est assuré grâce à des fonds publics alloués au budget du Parlement ; ce financement ne peut être complété par des sources extérieures. Le budget du Parlement est contrôlé par la Cour nationale des comptes.

#### Principes éthiques et règles déontologiques

---

<sup>11</sup> Source : base de données statistique de la CEE, établie à partir de sources officielles nationales et internationales (OCDE, EUROSTAT, CEI)

33. En 2006, le Parlement a créé un groupe de travail au sein de la commission mixte sur les droits de l'homme (CMDH) pour élaborer un Code de conduite destiné aux parlementaires. Ce groupe de travail était composé de parlementaires des deux Chambres et a reçu le soutien de l'OSCE. Le Code de conduite a été adopté en décembre 2008, puis modifié en 2011 pour réviser les sanctions et les procédures de recours. Un document sur le dispositif de mise en œuvre, contenant des informations détaillées sur les procédures de réclamation, les jugements, les sanctions et les voies de recours a alors été diffusé auprès de tous les parlementaires pour favoriser leur sensibilisation au contenu et aux avantages de ce Code. L'EEG a été informée que ce document a également été distribué aux membres de la législature 2014.

34. Le Code contient des principes éthiques d'ordre général (responsabilité, honnêteté, intégrité, objectivité et ouverture par exemple), des règles de bienséance et de comportement (complétées par les règlements intérieurs des Chambres), obligations et interdictions relatives aux questions de conflit d'intérêts et de corruption, etc. Le Code aurait été créé en tant qu'outil permettant de renforcer la crédibilité de l'institution parlementaire et la confiance que le public lui accorde dans la mesure où les citoyens sont informés de la conduite qu'ils peuvent attendre de leurs élus, ainsi que de favoriser l'intégrité au sein des Chambres en soulignant que les membres doivent faire passer à tout moment l'intérêt général avant leur propre intérêt. Le Code est disponible sur le site web du Parlement<sup>12</sup>.

35. La CMDH est chargée de la mise en œuvre et du contrôle du respect du Code, ainsi que de l'exécution de ses dispositions ; les recours contre les décisions de la CMDH peuvent être formés devant la Commission mixte sur les questions administratives du Parlement. En ce qui concerne l'exécution du Code en particulier, aucune procédure d'infraction n'a jamais été lancée. De la même façon, l'élaboration des textes d'application est en cours depuis qu'elle a été entamée en 2008. Alors que l'activité de la CMDH sur ces questions doit être examinée au moins une fois par an par le Parlement dans son ensemble, cela n'a à ce jour jamais été fait.

36. La loi sur l'Agence de prévention de la corruption et de coordination de la lutte contre la corruption dispose, dans son article 10, que l'Agence doit mettre au point une méthodologie et des lignes directrices uniformes pour l'élaboration de plans d'intégrité dans les institutions publiques et fournir ensuite une assistance à leur mise en œuvre<sup>13</sup>. La Stratégie et Plan d'action de lutte contre la corruption 2015-2019 (Programme stratégique 2.6) de la B-H prévoit que toutes les institutions publiques du pays doivent adopter un Code d'éthique et des plans d'intégrité. En 2013, le secrétariat du Parlement de B-H a élaboré son propre Plan d'action de lutte contre la corruption. Ses principaux objectifs sont les suivants : (a) éliminer les causes pouvant être à l'origine de la corruption (en prévoyant des mesures spécifiques pour mettre en place des canaux de communication et des procédures permettant de signaler en interne les cas de corruption et de mettre en œuvre des mécanismes de gestion en ligne ; (b) mettre au point des activités d'éducation, de formation et de sensibilisation, et (c) favoriser la transparence et l'établissement de rapports réguliers. Le collège du secrétariat du Parlement de B-H

---

<sup>12</sup> <https://www.parlament.ba/sadrzaj/about/ustav/docs/default.aspx?id=18817&langTaq=sr-SP-Cyrl&pril=b>

<sup>13</sup> L'APIK a mis à disposition sur son site internet une « boîte à outils » pour l'élaboration de plans d'intégrité, qui comprend un plan intégrité modèle, des lignes directrices pour l'auto-évaluation en matière d'intégrité et un questionnaire d'auto-évaluation. De plus, entre février et juin 2015, l'APIK a mené plusieurs actions de formation sur le sujet, en coopération avec l'Agence de service civil. L'APIK a coordonné à ce jour l'élaboration et l'adoption de plans d'intégrité de 60 institutions de B-H, deux institutions de FB-H et un organe municipal, rendant ainsi 63 avis au total ; ce processus de consultation est structuré par des réunions consultatives de travail avec les représentants des institutions concernées et/ou par des conseils ciblés (suggestions, propositions, avis) sur les plans d'intégrité proposés.

est chargé du suivi du Plan d'action de lutte contre la corruption et doit soumettre à l'APIK des rapports annuels sur sa mise en œuvre<sup>14</sup>.

37. En ce qui concerne les Parlements des Entités/du DB, l'ADB a adopté un Code de conduite en 2008 ; son suivi est placé sous la responsabilité de la commission parlementaire de mise en œuvre du Code de conduite. Le PFB-H et l'ARS n'ont pas mis au point de Code de conduite interne, mais leurs règlements intérieurs respectifs contiennent des dispositions établissant des normes générales sur l'adoption d'une conduite éthique au sein des Chambres, sur les obligations à respecter en termes de bienséance et de comportement, etc.

38. Les informations recueillies par l'EEG laissent clairement entendre que des efforts supplémentaires sont nécessaires pour promouvoir le Code et pour contrôler et véritablement garantir l'adhésion des élus à ses principes. Alors qu'il avait été envisagé au moment de l'adoption du Code, en 2008, de mettre au point des procédures pour mieux assurer la mise en œuvre de ses dispositions, ces mesures sont toujours en attente<sup>15</sup>. L'EEG tient à saluer le cadre constructif et participatif qui a permis l'adoption du Code ; à cette époque, un vif débat avait lieu en séance plénière sur les questions éthiques, qui a mené par la suite à l'adoption d'un ensemble de normes déontologiques largement acceptées par le corps législatif. La composition du Parlement a changé depuis, et il reste capital de veiller à ce que les questions d'éthique et d'intégrité au sein de chaque Chambre figurent toujours en bonne place à l'ordre du jour. La mise en pratique de valeurs requiert la communication de normes fondamentales, ainsi que des mesures d'orientation et de formation régulière axées sur la sensibilisation et le développement d'aptitudes qui aideront à faire face aux dilemmes éthiques et ensuite à les résoudre. L'EEG encourage les parlementaires à entreprendre une large réflexion sur les possibilités de discussions individuelles et institutionnelles concernant les questions d'intégrité et d'éthique relatives à la conduite parlementaire. De la même façon, des moyens adaptés doivent être mis en œuvre pour veiller à ce que des sanctions soient appliquées en cas de comportement répréhensible. Le Code en lui-même définit trois types de sanctions selon la gravité de la faute commise (avertissement par écrit, amende et blâme public avec publication dans les médias) ; mais, comme mentionné précédemment, aucun cas n'a jamais été signalé. L'EEG se félicite de la récente adoption de règles internes pour protéger les lanceurs d'alerte au sein du secrétariat du Parlement ; cela peut être une mesure positive si ces règles sont effectivement mises en œuvre et ne restent pas lettre morte. **Le GRECO recommande de développer davantage les mécanismes internes pour promouvoir et appliquer le Code de conduite destiné aux parlementaires, et sauvegarder ainsi l'intégrité au sein du corps législatif, notamment en (i) proposant des orientations, des conseils et des formations adaptés sur les dispositions relatives à l'éthique, à l'intégrité et à la prévention de la corruption, ainsi qu'en (ii) élaborant des instruments efficaces de contrôle et de conformité dans ces domaines essentiels.**

#### Conflits d'intérêts

39. La loi sur les conflits d'intérêts dans les institutions gouvernementales de Bosnie-Herzégovine (ci-après LCI) a été adoptée en 2002 ; depuis, elle a fait l'objet de cinq modifications distinctes, la dernière datant de novembre 2013. L'un des principaux aspects de la dernière modification de la LCI concerne le transfert du mandat d'examen des conflits d'intérêts de la Commission électorale centrale vers une commission

---

<sup>14</sup> L'EEG a été informée, après sa visite d'évaluation sur place, que le secrétariat du Parlement de B-H avait soumis en avril 2015 à l'APIK un rapport relatif à la mise en œuvre de son Plan d'action anti-corruption. Le Secrétariat du Parlement de Bosnie-Herzégovine a ensuite publié son Plan d'intégrité en mai 2015.

<sup>15</sup> L'EEG a été informée, après sa visite d'évaluation sur place, que le Parlement de B-H devait délibérer, le 19 septembre 2015, sur des modifications à apporter à son Code de conduite, qui devaient viser à instaurer des procédures de recours et de sanctions simplifiées pour améliorer l'efficacité du Code.

parlementaire nouvellement créée, la Commission d'examen des conflits d'intérêt (voir paragraphe 67 pour de plus amples informations sur ce transfert de compétence).

40. La LCI définit le conflit d'intérêts comme étant une situation dans laquelle les intérêts personnels d'un élu, d'une personne occupant une fonction exécutive ou d'un conseiller s'opposent à son mandat public et remettent en cause les principes de légalité, de transparence, d'objectivité et d'impartialité. Dans l'exercice de leurs fonctions publiques, les élus doivent agir dans la légalité et avec efficacité, impartialité et honneur, et doivent respecter les principes de responsabilité, d'équité, de conscience, de transparence et de crédibilité. Ils doivent défendre l'intérêt des citoyens, et ne peuvent donc pas faire passer leur intérêt personnel avant l'intérêt général, ni tirer parti de toute relation qui mettrait en péril leur indépendance (article 2 de la LCI). L'EEG relève que la définition de « conflit d'intérêts » contenue dans la LCI ne correspond pas pleinement à celle figurant dans la loi sur l'APIK, cette dernière étant plus complète en précisant les points suivants : (i) lorsque l'intérêt personnel s'oppose au mandat public et remet en cause les obligations de légalité, de transparence, d'objectivité et d'impartialité de l'administration publique, et (ii) dans les cas où l'intérêt personnel porte atteinte ou peut porter atteinte à l'intérêt général.

41. La LCI interdit expressément aux agents publics un ensemble d'actes pouvant entraîner par la suite des poursuites judiciaires pour corruption, en particulier : (a) le fait d'accepter ou de solliciter un cadeau/un avantage indu pour l'exécution de ses fonctions publiques ; (b) le fait de percevoir une rémunération supplémentaire pour l'exécution de ses fonctions publiques ; (c) le fait de solliciter ou d'accepter un avantage ou un service, ou d'en bénéficier, en échange d'un vote ou de l'exercice de son influence sur une décision ; (d) la promesse d'un emploi ou de tout autre droit en échange d'un cadeau ou d'une promesse de cadeau ; (e) le clientélisme et le népotisme ; (f) l'obstruction à un contrôle public ; (g) le fait d'influencer les processus de passation de marchés publics ; (h) l'utilisation d'information privilégiée dans le but de satisfaire un intérêt personnel ; et (i) l'abus de fonctions (article 9 de la LCI).

42. La LCI interdit en particulier à un élu (y compris à un parlementaire) de voter sur des questions concernant directement une entreprise privée dans laquelle l'élu en question, ou une personne affiliée<sup>16</sup>, a des intérêts financiers. Dans cette situation, le parlementaire doit s'abstenir de voter et annoncer, en séance publique, les raisons de cette abstention. En cas de non-respect de cette obligation de retrait spontané, le vote ou la décision du parlementaire est réputé nul et non avenue (article 7 de la LCI).

43. Avant les dernières modifications de la LCI en 2013, la Commission électorale centrale était compétente pour mettre en œuvre la LCI, non seulement au niveau de l'Etat, mais aussi de la FB-H et du DB. La RS a mis en place son propre régime relatif aux conflits d'intérêts : en 2013, elle a adopté sa propre Stratégie de lutte contre la corruption pour la période 2013-2017 et a créé un organe dédié à la prévention de la corruption en avril 2015.ç De la même façon, avant les dernières modifications, le cadre législatif régissant les conflits d'intérêts en FB-H et dans le DB était la LCI ; désormais, la FB-H et le DB doivent mettre au point leur propre système en la matière. Au cours de sa visite sur place, l'EEG a appris que le DB avait élaboré sa propre législation et comptait mettre en place son propre mécanisme de contrôle, qui sera sous la responsabilité de la Commission électorale de Brčko ; celle-ci a déclaré ne pas avoir les moyens d'assumer ces nouvelles responsabilités. Au moment de la visite de l'EEG, la FB-H (l'Entité dotée du plus grand nombre d'agents publics) n'avait pas encore adopté sa propre législation relative aux conflits d'intérêts et avait exprimé une préférence pour son maintien au sein des structures de contrôle de l'Etat. La LCI de la RS est en cours de modification ; elle comporte actuellement certaines différences concernant son champ d'application *ratione*

---

<sup>16</sup> Une personne affiliée est définie comme étant un proche ou une personne ayant des liens personnels, politiques, économiques ou autres avec l'élu qui pourraient nuire à l'objectivité de ce dernier dans ses activités.

*personae* (exclusion des liens de parenté par mariage), les interdictions applicables (délais plus courts pour reprendre les fonctions incompatibles après expiration du mandat,), la valeur plus importante des cadeaux pouvant être acceptés sans les signaler), l'indépendance de l'organe de contrôle (élu par l'ANRS) et le régime de sanctions (impossibilité de contester une décision devant un tribunal).

44. L'EEG considère que la LCI définit un cadre complet pour prévenir les conflits d'intérêts par l'interdiction ou la restriction de certaines activités, comme l'interdiction portant sur les cadeaux, l'interdiction d'exercer des fonctions au sein d'instances de direction ou consultatives d'entreprises publiques et de conclure des contrats avec les autorités publiques, les périodes de carence, l'obligation de confidentialité, etc. (pour des informations plus précises, voir ci-après sous chaque intitulé de cette partie du présent rapport). Cependant, ces mesures n'ont guère de sens si le mécanisme d'exécution de la loi ne remplit pas pleinement son rôle ; une recommandation sur cette question déterminante figure dans le paragraphe 71 ci-dessous. La légère différence dans la formulation de la définition de la notion de conflit d'intérêts entre la LCI et la loi sur l'APIK est moins préoccupante aux yeux de l'EEG que la coexistence de régimes non harmonisés dans ce domaine. L'Union européenne a également mis le pays en garde sur ce point et, tout en appelant à identifier des structures dédiées et spécialisées à tous les niveaux de gouvernement, elle a aussi souligné qu'en cas de coexistence de structures et régimes séparés, ceux-ci doivent s'accompagner de canaux de coordination appropriés et d'une vision holistique<sup>17</sup>. L'EEG rappelle que, au fil des différents cycles d'évaluation menés en B-H, le GRECO a constamment prôné l'harmonisation de la législation dans le pays. Elle note avec satisfaction que la Stratégie et Plan d'action de lutte contre la corruption 2015-2019 (Programme stratégique 1.14) compte parmi ses priorités l'harmonisation de la législation anti-corruption sur le territoire national et que l'APIK prévoit de créer une task force inter-sectorielle pour remplir cet objectif. Il est également capital de mettre véritablement en place des mécanismes institutionnels formels de coopération entre l'APIK et les organes de prévention de la corruption et institutions de lutte contre la corruption aux différents niveaux de gouvernement ; un certain nombre de mesures à cet effet, préparées par l'APIK en étroite coopération avec les autorités de FB-H/DB et les autorités cantonales (par exemple des activités conjointes et des réunions consultatives afin de mettre en place des organes spécialisés de prévention contre la corruption et d'adopter des plans d'intégrité aux différents niveaux de gouvernement), ont été reportées après la visite sur place<sup>18</sup>. **Le GRECO recommande d'harmoniser la législation sur les conflits d'intérêts sur l'ensemble du territoire national.**

#### Interdiction ou restriction de certaines activités

##### *Cadeaux*

45. Les parlementaires ont l'interdiction d'accepter des cadeaux ou des promesses de cadeaux, directement ou indirectement, en rapport avec leurs fonctions dans la mesure où ils peuvent menacer leur nécessaire indépendance. La définition de cadeau recouvre les objets, les droits, les services non rémunérés et tout autre avantage, comme des services de restauration ou d'hébergement, la libération d'une dette ou d'une obligation, le paiement de frais de voyage ou des services similaires, les billets, les œuvres d'art, les souvenirs, les prestations d'assurance ou autres services similaires, la prestation de services médicaux ou autres services similaires à un tarif qui ne correspond pas au prix du marché. L'acceptation d'espèces, de chèques, de valeurs mobilières (actions, obligations, etc.) ou de métaux précieux est formellement interdite.

46. Seuls les cadeaux de nature symbolique sont admis, c'est-à-dire les cadeaux d'une valeur inférieure à 200 KM (102 EUR) reçus en provenance d'un même donateur au cours

<sup>17</sup> [Rapport 2015 de la Commission européenne sur la Bosnie-Herzégovine](#) (anglais seulement).

<sup>18</sup> Le 15 octobre 2015, le canton de Sarajevo a adopté son Plan d'action de lutte contre la corruption (2015-2019) et a créé une équipe d'évaluation et de coordination de l'application de ce plan d'action.

d'une même année. Tout cadeau dépassant le seuil susmentionné doit être signalé à la Commission d'examen des conflits d'intérêts pour qu'elle l'inscrive dans un registre central. En cas de doute sur la valeur du cadeau, une facture doit être demandée au donateur. L'EEG a appris que des règles ont été adoptées pour mettre en place une procédure d'enregistrement, de remise et de stockage des cadeaux. Etant donné qu'un seul cadeau de plus de 200 KM a été enregistré jusqu'à présent, l'EEG émet des réserves sur le fonctionnement en pratique des règles et du registre des cadeaux actuellement en place. En outre, les rapports de la Commission électorale centrale signalent plusieurs problèmes dans le domaine de la prévention des conflits d'intérêts chez les agents publics (dont les parlementaires, les ministres et vice-ministres du Conseil des Ministres de B-H et toutes les personnes élues ou nommées qui ne sont pas des fonctionnaires publics) ; l'un d'entre eux concerne justement les diverses interprétations de la notion de cadeau. Il est clair que dans ce domaine, comme indiqué au paragraphe 38, les parlementaires pourraient tirer profit de nouvelles directives spécifiques.

#### *Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions*

47. L'activité parlementaire exclut toute autre activité. L'implication dans une entreprise privée dans des circonstances créant un conflit d'intérêts est interdite. De la même façon, le fait de siéger au conseil d'administration, au conseil de surveillance, à l'assemblée<sup>19</sup>, de remplir une fonction d'administration ou de direction, ou d'agir en qualité de personne habilitée au sein d'une entreprise publique est incompatible avec la fonction parlementaire. Le fait de siéger au conseil d'administration ou au conseil de surveillance, et d'occuper la fonction de directeur d'une Direction ou d'une Agence de privatisation est également incompatible avec le mandat parlementaire. Les parlementaires doivent quitter tout poste ou cesser toutes fonctions incompatibles avec leurs nouvelles responsabilités trois jours au plus tard après leur prise de fonctions (article 4 de la LCI).

48. Les restrictions citées ci-dessus sont applicables jusqu'à six mois après la cessation des fonctions de l'agent (article 5 de la LCI).

#### *Contrats avec les autorités publiques*

49. Les élus, membres de l'exécutif et conseillers ne peuvent pas siéger au conseil d'administration, conseil de direction, conseil de surveillance, conseil exécutif, ni remplir une fonction administrative ou de direction, ni agir en qualité de personne habilitée pour toute entreprise privée dans laquelle l'instance gouvernementale où l'agent est en fonction a investi des fonds dans les quatre ans avant la prise de fonction de ce dernier et pendant toute la durée de son mandat (article 6 de la LCI).

50. Les élus, membres de l'exécutif et conseillers ne peuvent pas siéger au conseil d'administration, conseil de direction, conseil de surveillance, conseil exécutif, ni agir en qualité de personne habilitée pour toute entreprise privée ayant conclu un contrat, ou étant en affaires, avec des entités gouvernementales, à tous les niveaux, lorsque la valeur du contrat ou des affaires menées dépasse 5 000 KM (2 554 EUR) par an (article 6 de la LCI).

51. Les élus ne peuvent pas agir en qualité de personne habilitée pour des fondations et des associations financées par le budget public, à tous les niveaux de gouvernement, pour un montant supérieur à 10 000 KM (5 108 EUR) par an, ou à 50 000 KM par an (25 540 EUR) dans le cas de fondations/d'associations sportives et culturelles. Cependant, les élus peuvent occuper des fonctions de direction dans des fondations et

---

<sup>19</sup> Les actionnaires possédant plus d'1 % du capital de l'entreprise sont désignés comme étant des membres de l'assemblée.

des associations non financées grâce au budget public, quel que soit le niveau de gouvernement, et créées conformément à la loi sur les associations et les fondations (article 11 de la LCI).

52. Les élus, membres de l'exécutif et conseillers ne peuvent conclure de contrat avec une quelconque entreprise publique pour que celle-ci lui fournisse des services personnels. Cette interdiction s'étend aux contrats conclus avec des entreprises privées ayant obtenu un marché public dans la mesure où la valeur du contrat ou du marché dépasse un montant annuel de 5 000 KM (2 554 EUR). En cas de non-respect de ces dispositions, le contrat est réputé nul et non avenue (article 8 de la LCI).

53. Les restrictions susmentionnées sur les incompatibilités, les entreprises publiques et les agences de privatisation, les investissements de l'Etat dans les entreprises privées, et les contrats de prestation de services personnels (articles 4, 5 6 et 8 de la LCI) s'étendent aux parents proches (article 8a de la LCI)<sup>20</sup>. Les parents proches ne sont toutefois pas concernés par les restrictions applicables à l'engagement dans des fondations ou des associations bénéficiant de financements de l'Etat.

#### *Utilisation abusive d'informations confidentielles et contacts avec les tiers*

54. Les parlementaires sont soumis à un devoir de confidentialité (articles 11 et 12 du règlement intérieur). Par ailleurs, la LCI proscrit l'utilisation d'informations privilégiées sur les activités d'organes de l'Etat dans le but de satisfaire un intérêt personnel (article 9 de la LCI).

55. Les activités de lobbying ne sont pas réglementées par la loi en Bosnie-Herzégovine, bien que ce soit l'un des engagements de la Stratégie de lutte contre la corruption 2009-2014, qui devait être honoré avant 2012. La nouvelle Stratégie et Plan d'action de lutte contre la corruption (2015-2019) accorde également une grande importance à la réglementation du lobbying, à tous les niveaux de gouvernement, qui doit être réalisée d'ici à 2019 (Programme 1.10 de la Stratégie). La question du lobbying dont feraient l'objet les personnalités politiques n'a pas été spécifiquement évoquée comme un objet de préoccupation lors de la visite dans le pays. En effet, les observations soumises à l'EEG portaient principalement sur le fait que les relations de réseau dominant dans un pays où « tout le monde se connaît ». Bien que le secteur du lobbying en tant que tel ne soit pas complètement développé dans le pays (mais qu'il puisse prendre une ampleur croissante dans le cadre du processus d'adhésion à l'Union européenne et de ses dynamiques de réseau), l'EEG a déjà exprimé son point de vue sur l'importance d'élaborer des procédures adaptées pour promouvoir la transparence des interactions entre les parlementaires et les tiers, c'est-à-dire les lobbyistes et toute autre personne cherchant à influencer le processus législatif.

#### *Utilisation abusive de ressources publiques*

56. Dans l'exercice de leurs fonctions, les élus doivent utiliser les biens et les moyens qui leur sont confiés exclusivement aux fins prévues et de manière efficiente (article 2 de la LCI).

#### Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

57. Dans la mesure où l'obligation de produire un rapport financier est inscrite dans la LCI, la Commission d'examen des conflits d'intérêts (ci-après CECI) est responsable de sa mise en œuvre. Aux termes de la LCI (article 12), les élus (y compris les parlementaires), les personnes occupant une fonction exécutive et les conseillers ont

---

<sup>20</sup> On entend par « parent proche » le conjoint ou le partenaire extraconjugal, l'enfant, la mère, le père, le parent adoptif ou l'enfant adopté de l'élu (article 3 de la LCI).

l'obligation de soumettre un rapport financier, comme le prévoient la loi et les règles et réglementations de la CECI. Le règlement intérieur de la CECI, tel qu'adopté en 2014, prévoit que les déclarations de patrimoine doivent être soumises selon l'échéancier suivant : (i) dans les 30 jours suivant la prise de fonction ; (ii) annuellement, avant le 31 mars pour l'année précédente ; (iii) dans les 30 jours après l'expiration du délai de 6 mois suivant la cessation des fonctions (article 6 du règlement) ; et (iv) sur demande de la CECI, les agents publics sont obligés de soumettre des rapports financiers extraordinaires dans des situations nécessitant une décision quant à un éventuel conflit d'intérêts (article 5 du règlement). La forme et le contenu du rapport financier est déterminé par la CECI et comprend les données suivantes : renseignements personnels sur l'agent et ses parents proches (nom, date et lieu de naissance, adresse) ; informations sur la fonction publique occupée ; revenu actuel et sources de revenu (tous les revenus, salaires, pensions, bénéfiques, etc.) ; informations sur les actifs détenus en B-H et à l'étranger dont la valeur dépasse 1 000 KM (511 EUR) (argent, documentation commerciale, actions, obligations, immobilier, etc.) ; information sur le passif (dettes, versements, billets à ordre, emprunts, etc.) ; et données sur les autres fonctions occupées (entreprises publiques, agences de privatisation, entreprises privées, associations et fondations). Les agents sont également obligés de déclarer les fonctions (dans des entreprises publiques, les agences de privatisation et les entreprises privées) occupées par leurs parents proches, mais pas leurs actifs ni leurs revenus. Le Bureau du CECI a la compétence pour analyser les rapports financiers conformément à l'article 7 (2) du Règlement de procédure de la CECI (tel qu'adopté en mai 2014) ; le Bureau du CDCI aurait commencé à effectuer cette tâche au dernier trimestre de 2015 suivant les réformes opérationnelles mises en œuvre en septembre 2015, comme décrit plus loin dans le présent rapport (voir également la note 25). Les autorités soulignent à cet égard que les informations obtenues au moyen de ces rapports financiers sont uniquement utilisées pour l'application de la LCI et ne sont pas mises à disposition du public, afin de protéger la vie privée des agents concernés. Par contre, la décision de la CECI établissant qu'un agent est en situation de conflit d'intérêts est publiée.

58. Par ailleurs, en vertu de la loi électorale (article 15), les élus doivent soumettre une déclaration de patrimoine contenant des informations sur leur revenu actuel et leurs sources de revenu (tous les revenus, salaires, bénéfiques provenant de biens, etc.) ; sur leurs actifs dont la valeur dépasse 5 000 KM (2 554 EUR) en B-H et à l'étranger (argent, comptes bancaires, documentation commerciale, actions, obligations, immobilier, etc.) ; et sur leur passif (dettes, versements, billets à ordre, emprunts, etc.). Les déclarations doivent être soumises au début (dans les 30 jours suivant la date de leur prise de fonction) et à la fin de leur mandat (sous 30 jours après la fin de leur mandat). La déclaration de patrimoine doit également inclure des renseignements sur les actifs des parents proches de l'élu. La notion de parent proche recouvre le conjoint, les enfants et les membres de la famille dont l'élu a l'obligation légale de subvenir aux besoins. L'obligation de soumettre une déclaration de patrimoine s'étend aussi aux candidats à une élection. Pendant la durée de leur mandat, les élus ne sont pas tenus de déclarer un changement important de leurs revenus ou de leur patrimoine. La Commission électorale centrale enregistre les déclarations reçues, mais n'est pas compétente pour vérifier l'exactitude de leur contenu ou pour recevoir des requêtes relatives aux informations figurant dans les formulaires. En outre, l'Agence de protection des données à caractère personnel a déclaré que la divulgation des renseignements personnels inscrits dans les déclarations de patrimoine portait atteinte au droit au respect de la vie privée ; cette décision a été ensuite confirmée par la Cour de B-H. La Commission électorale centrale a adopté une interprétation plutôt stricte de cette décision, selon laquelle le contenu des déclarations de patrimoine ne peut plus être publié. Il est néanmoins possible d'y avoir accès sur demande dans les locaux de la Commission électorale centrale. Il est impossible de faire des copies des formulaires originaux.

59. Il est clair que le système de déclaration en vigueur pour les parlementaires souffre de multiples lacunes essentielles. Tout d'abord, il existe deux obligations

différentes de déclaration, qui se chevauchent parfois : la première découle des dispositions de la LCI, et la seconde de celles de la loi électorale. L'EEG considère que le système de déclaration destiné aux parlementaires doit être rationalisé ; à cet effet, il serait intéressant d'entamer une harmonisation des obligations existantes relatives aux déclarations de patrimoine des parlementaires.

60. D'autre part, l'EEG constate que les parlementaires ne sont pas obligés de mettre à jour leurs informations financières en cas de variation importante de leur patrimoine. La LCI comporte une obligation de soumettre des rapports financiers « réguliers » (article 12 de la LCI). En outre, en vertu du Code de conduite des parlementaires, les registres des déclarations de patrimoine de ceux-ci doivent être mis à jour en cas de modification (article 16 du Code de conduite des parlementaires). Cependant, personne, lors des entretiens dans le pays, n'a été capable d'expliquer à l'EEG dans quelle mesure les obligations de soumission de rapports réguliers étaient respectées dans la pratique.

61. L'interprétation – contestable selon l'EEG – par la Commission électorale centrale de la décision rendue par l'Agence de protection des données à caractère personnel (confirmée ensuite par un tribunal), restreint de fait l'accès du public aux formulaires de déclaration, qui ne sont plus mis à sa disposition en ligne. Ils sont certes accessibles sur demande, mais à la condition de se rendre en personne dans les locaux de la Commission électorale centrale pour voir les formulaires. Etant donné que ceux-ci ne peuvent être photocopiés, l'EEG a été informée que des journalistes en arrivent à transcrire ces données à la main, et que la valeur et la légitimité de ces dernières sont alors souvent mises en doute lors de leur publication dans les médias. L'EEG comprend bien les problèmes de respect de la vie privée (et de sécurité) qui se posent en raison des renseignements personnels qui sont contenus dans les formulaires (adresse, identité, autres données d'identification personnelles). Toutefois, la Commission électorale centrale aurait pu choisir de retirer ces informations des formulaires (suppression des numéros d'identification des personnes concernées, ainsi que des adresses des biens qu'elles détiennent) lors de leur diffusion auprès du public au lieu de mettre fin à leur publication. Les affirmations selon lesquelles la Commission électorale centrale rencontrerait des difficultés techniques pour supprimer les données à caractère personnel des déclarations soumises semblent peu convaincantes aux yeux de l'EEG. A cet égard, celle-ci souligne l'expérience des Etats membres du GRECO en la matière et la pratique commune consistant à publier les déclarations de patrimoine des parlementaires à des fins de transparence et de responsabilité. Il est communément admis que, par rapport aux autres catégories de responsables publics, les représentants politiques devraient être soumis à des normes plus rigoureuses en matière de responsabilité et de transparence, et devraient donc s'attendre à des limitations du respect de la vie privée. Le GRECO a rappelé la nécessité d'établir un juste équilibre entre l'intérêt que représente la divulgation publique et le droit au respect de la vie privée du déclarant. Il y a des moyens de protéger la confidentialité de certaines données pour des raisons de respect de la vie privée et de sécurité, mais de garantir en même temps l'accès du public à des informations financières essentielles sur les parlementaires qui pourraient signaler les risques de conflits d'intérêts. Dans ce contexte, il semblerait adapté et justifié de veiller à l'accès du public aux déclarations de patrimoine des parlementaires, par exemple en les publiant en temps utile sur le site web du Parlement ou d'un organe de contrôle pertinent. **Le GRECO recommande (i) d'unifier les exigences applicables en matière de déclarations financières dans un seul formulaire ; (ii) d'instaurer l'obligation de signaler les actifs des parents proches et de mettre à jour les informations soumises en cas de variation significative au cours du mandat législatif ; et (iii) de veiller à ce que les informations financières soient publiées et faciles d'accès, en tenant compte du respect de la vie privée et de la sécurité des parlementaires et de leurs parents proches soumis à l'obligation de faire une déclaration.**

62. L'EEG est également très préoccupée par le manque de contrôle de l'exactitude des déclarations de patrimoine, étant donné que, en vertu des dispositions de la loi électorale, la Commission électorale centrale ne peut jouer qu'un rôle de dépositaire des déclarations, sans compétence pour effectuer une vérification matérielle de leur contenu. Il n'apparaît pas clairement comment la Commission d'examen des conflits d'intérêts nouvellement créée réalisera désormais ces vérifications, notamment en ce qui concerne les pouvoirs et les moyens dont elle disposera pour exécuter cette tâche. Cet état de fait nuit clairement à l'efficacité de la fonction dissuasive du système en place. L'EEG considère que pour détecter efficacement les irrégularités, il est non seulement nécessaire de recueillir des informations, mais aussi de veiller à ce qu'il existe des possibilités de contrôler l'exactitude des données soumises, notamment en instaurant des vérifications aléatoires et en définissant des procédures de coopération avec d'autres autorités chargées de conserver des informations financières et sur le patrimoine immobilier des individus (administration fiscale ou cadastre, par exemple). Cette situation est d'autant plus inquiétante que, comme mentionné précédemment, les déclarations de patrimoine/rapports financiers ne sont pas rendus publics, ce qui limite leur effet préventif en matière d'intégrité et les possibilités de contrôle social grâce à la transparence. L'absence de mécanismes opérationnels permettant l'examen effectif des déclarations de patrimoines/rapports financiers à des fins à la fois répressives (détection des irrégularités) et préventives (servant de base pour des conseils sur la manière d'éviter d'éventuels conflits d'intérêts) est assurément une lacune essentielle du régime actuel relatif aux conflits d'intérêts. Il convient de rappeler que les défaillances mentionnées dans le présent paragraphe étaient déjà au cœur des préoccupations évoquées par le GRECO dans son Rapport d'Évaluation du Deuxième Cycle sur la B-H et dans les Rapports de Conformité élaborés par la suite ; la mise en œuvre de la recommandation formulée à cet égard est toujours en attente<sup>21</sup>. Cette situation a également été jugée problématique par la Commission de Venise du Conseil de l'Europe dans son Avis n° 560/2009 relatif à la législation sur les conflits d'intérêts en B-H<sup>22</sup>.

63. Enfin, bien que la LCI prévoie l'obligation pour les élus de soumettre des rapports financiers, elle n'inclut pas de sanction en cas de manquement. En vertu de la loi électorale, l'absence de dépôt ou le retard dans le dépôt de la déclaration de patrimoine est passible d'une amende de 200 à 3 000 KM (102 à 1 534 EUR). Aucune sanction n'est prévue en cas de déclaration inexacte/fausse, autres que celles du droit pénal. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande (i) d'associer au système de déclaration un mécanisme de contrôle effectif (comportant des vérifications aléatoires) et (ii) d'instaurer des sanctions adaptées en cas de fausse déclaration.**

#### Contrôle et application de la loi

64. Depuis les dernières modifications de la LCI, la surveillance du respect des règles sur les conflits d'intérêts incombe principalement à la Commission d'examen des conflits d'intérêts (article 17 de la LCI). Celle-ci comprend neuf membres : trois membres issus de la Chambre des représentants et trois membres de la Chambre des peuples (au moins un tiers d'entre eux doivent être des délégués de partis d'opposition), ainsi que le directeur et deux directeurs adjoints de l'APIK. Les membres de la CECI siègent pour un mandat de quatre ans qui coïncide avec le mandat du Parlement ; ils peuvent être reconduits une fois. Les décisions sont prises à la majorité. La CECI possède son propre règlement intérieur régissant ses procédures de décision, la tenue du registre et d'autres obligations de mise en œuvre prescrites par la LCI ; les décrets d'application ont été adoptés en mai 2014.. Pour ce qui est de toutes les autres questions opérationnelles (par exemple le recrutement du personnel), c'est le règlement sur l'organisation interne de l'APIK qui s'applique, ainsi que les dispositions pertinentes sur les fonctionnaires. La CECI

<sup>21</sup> [Rapport d'Évaluation du Deuxième Cycle, Rapport de Conformité](#) et [Addendum](#) du GRECO sur la Bosnie-Herzégovine.

<sup>22</sup> [Avis n° 560/2009 relatif au projet de loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans les institutions de la Bosnie-Herzégovine, CDL-AD\(2010\)018 du 4 juin 2010.](#)

doit soumettre au Parlement un rapport annuel sur ses activités. L'EEG a appris que dans la mesure où la CECI n'a commencé ses activités qu'en 2014 et qu'elle était inactive d'octobre 2014 à avril 2015 (fin du mandat des membres de la CECI dû à la fin du mandat du Parlement et à l'organisation de nouvelles élections), elle n'a pas encore rendu de rapport annuel. Au moment de la visite dans le pays, les membres de la commission ne s'étaient réunis que deux fois dans sa nouvelle composition.

65. La CECI peut enquêter de sa propre initiative ou à la suite d'une requête individuelle qui doit être crédible, raisonnable et nominative. La commission doit motiver par écrit sa décision d'ouvrir ou non une enquête. Si, après examen, elle conclut à un conflit d'intérêts concernant l'un de ses membres, ce dernier ne peut pas prendre part aux discussions ni à la décision relatives à l'affaire considérée. Lorsqu'elle mène une enquête, le rôle de la CECI est de déterminer si l'action ou l'omission de l'agent public constitue une violation des dispositions de la LCI, et d'indiquer les raisons l'ayant conduite à cette décision. La CECI est autorisée à déterminer les faits et à recueillir des informations et des preuves auprès d'autres organismes publics, qui ont l'obligation de coopérer. La procédure devant la CECI est publique (exceptée la phase de vote). L'agent public faisant l'objet de l'enquête est informé des procédures en cours le concernant et la possibilité lui est offerte de remédier à la situation donnant lieu à un conflit d'intérêts. La CECI doit rendre une décision définitive dans les 15 jours suivant la fin de la procédure d'enquête et la présentation des éléments de preuve. L'agent a ensuite 30 jours pour régulariser la situation à l'origine du conflit d'intérêts. La décision définitive doit être annoncée publiquement. Les décisions de la CECI ne sont pas susceptibles d'appel, mais peuvent être contestées en déposant un recours administratif.

66. La CECI décide des sanctions administratives en cas de manquement aux règles sur les conflits d'intérêts. Plus précisément, la CECI peut infliger une suspension d'une partie du traitement de l'individu concerné (une amende, article 20 de la LCI), représentant 30 % à 50 % du traitement net mensuel, en fonction de la gravité de l'infraction<sup>23</sup>. La suspension de traitement est limitée à une durée maximale de 12 mois (sauf si la CECI propose la révocation de l'agent ou l'appelle à démissionner, si la sanction n'est pas appliquée telle qu'elle a été proposée ou à la condition que l'agent concerné mette fin au conflit d'intérêt ou qu'il quitte ses fonctions), et elle ne peut dépasser la moitié du traitement mensuel net. La CECI peut proposer la révocation de l'agent ou l'appeler à démissionner si celui-ci ne met pas fin à la situation à l'origine du conflit d'intérêts (article 20a de la LCI). L'autorité responsable au sein de laquelle l'agent occupe une fonction peut néanmoins rejeter la proposition de la CECI, mais doit alors motiver son refus. La décision de la CECI appelant à la démission d'un agent doit être publiée au Journal officiel de la B-H et sur le site web de la CECI. Les sanctions citées plus haut peuvent être infligées pour une durée maximale de quatre ans après l'infraction alléguée. Depuis la promulgation de la LCI amendée, aucun cas n'a été recensé au niveau de l'Etat ou du DB ; en RS, 116 cas ont été traités et des conflits d'intérêts ont été identifiés dans 10 cas<sup>24</sup>. En outre, les autorités étaient préoccupées par l'application effective du régime de sanctions de la LCI pour les parlementaires, plus particulièrement, en ce qui concerne une décision de démission.

67. L'EEG est fermement convaincue que les dernières modifications apportées à la LCI vident la loi d'une partie de sa substance et affaiblissent considérablement sa fonction dissuasive. En 2002, le Haut Représentant des Nations Unies a imposé des limitations strictes concernant les élus pour préserver la nature publique du mandat

---

<sup>23</sup> Une suspension allant jusqu'à 50 % du traitement peut être infligée en cas de violation des articles 4 (incompatibilités), 7 (interdiction d'exercer ses fonctions en cas de conflit d'intérêts), 8 (contrats de services personnels), 9 (interdiction d'exercer ses fonctions), 10 (acceptation de cadeaux) ou 11 (agents occupant des fonctions dans des fondations ou des associations). Une suspension allant jusqu'à 30 % du traitement peut être infligée en cas de violation des articles 5 (entreprises publiques et agences de privatisation), 6 (investissements de l'Etat dans des entreprises privées et 8a (implication des parents proches).

<sup>24</sup> [Rapport 2015 de la Commission européenne sur la Bosnie-Herzégovine](#) (anglais seulement).

parlementaire et le principe d'exercice exclusif. Cet objectif restera lettre morte s'il n'est pas associé à un système efficace de contrôle et de mise en œuvre. A l'heure actuelle, en vertu de la LCI telle que modifiée, la responsabilité de l'examen des conflits d'intérêt est transférée à un organe nouvellement créé, la CECI – ce rôle étant auparavant assumé par la Commission électorale centrale. Les tâches d'expertise, administratives et techniques doivent être assurées par le Bureau de la CECI (article 17(7) de la LCI), qui se trouve physiquement au sein de l'APIK et qui utilise l'expertise de huit agents qui étaient auparavant employés au sein du Service d'application de la LCI de la Commission électorale centrale. Lors de la visite sur place, les arrangements opérationnels concrets pour ce transfert de responsabilités n'avaient pas encore été pris ; aucun dispositif transitoire n'avait été mis en place avant que le transfert soit effectif, ce qui s'est traduit en pratique par un vide d'un an et demi en termes de mise en œuvre. Les autorités ont signalé que le transfert a été effectué au cours du second semestre 2015<sup>25</sup>. Quant à la description précise des responsabilités de la commission, elle n'apparaît pas clairement dans la loi, au-delà d'une mention générale indiquant que la commission est responsable de l'application de la LCI (Article 17(1) LCI). Des responsabilités essentielles sont également confiées à l'APIK dans ce domaine particulier, notamment le contrôle des situations de conflits d'intérêts, la formulation au cas par cas de recommandations concernant la stratégie de gestion des conflits d'intérêts, l'élaboration de lignes directrices relatives à la politique de gestion des conflits d'intérêts dans les institutions publiques, la définition d'une méthodologie uniforme de collecte des données sur la situation financière des agents publics, et la mise en commun des données recueillies avec les autorités compétentes pour détecter les cas de corruption et prendre les mesures nécessaires, conformément à la loi (article 10 de la loi sur l'APIK, paragraphes d), e) et f)). L'EEG n'a pu établir précisément comment l'APIK et la commission allaient fonctionner à l'avenir sans se chevaucher. Les autorités font valoir qu'à leurs yeux, la différence entre les tâches de l'APIK et celles de la CECI est claire, la première étant responsable des orientations politiques et la seconde étant chargée d'aspects plus opérationnels de la LCI.

68. Par ailleurs, la composition de la CECI nouvellement créée soulève de sérieux doutes quant à sa pertinence. L'EEG ne peut que partager l'inquiétude exprimée par la communauté internationale et le secteur des ONG au sujet de la composition essentiellement politique de la CECI et des risques posés eu égard à la transparence, à l'indépendance et à l'impartialité de son fonctionnement, car des hommes politiques seront désormais chargés de contrôler la conduite des membres de leur propre parti et de leurs collègues. Cela permettrait une infiltration de l'influence directe des partis politiques sur le processus décisionnel de la CECI. Dans son dernier rapport sur la Bosnie-Herzégovine, la Commission européenne souligne que les dernières modifications à la LCI ne sont pas conformes aux normes internationales étant donné l'absence d'organes indépendants chargés de traiter les cas de conflits d'intérêts<sup>26</sup>. L'EEG émet aussi des réserves concernant le caractère opportun de la prise de décision de la CECI en raison de ses périodes d'inactivité (vacances parlementaires, retards inattendus dans la formation du Parlement, etc.) ou de son incapacité à atteindre le quorum fixé. En outre, la CECI doit prendre ses décisions à la majorité de l'ensemble de ses membres, ce qui implique le vote d'au moins deux représentants de chaque peuple constituant (article 17a(2) de la LCI) ; cela signifie en pratique qu'une majorité de sept voix contre deux serait insuffisante pour adopter une décision si les deux voix proviennent de représentants du même peuple constituant. Dernier point, mais non le moindre, le fait que le directeur et les directeurs adjoints de l'APIK soient membres de la CECI pourrait avoir un effet indésirable, à savoir le risque d'introduire des considérations politiques dans le processus de désignation de ces fonctions essentielles.

---

<sup>25</sup> Après la visite sur place, le 1<sup>er</sup> septembre 2015, l'APIK a officiellement repris le Service d'application de la LCI de la Commission électorale centrale. Le 1<sup>er</sup> novembre 2015, le Bureau de la CECI a été installé dans les locaux de l'APIK.

<sup>26</sup> [Rapport 2015 de la Commission européenne sur la Bosnie-Herzégovine](#) (anglais seulement).

69. Alors que la CECI est essentiellement politique par nature, l'APIK est chargée de compléter le système en y ajoutant délibérément un élément technique. Le directeur et les deux directeurs adjoints de l'APIK sont membres de la CECI ; comme mentionné ci-dessus, le Bureau de la CECI, composé de personnel appartenant auparavant à la Commission électorale centrale et qui doit apporter un soutien à la CECI pour les tâches d'expertise, techniques et administratives, se trouve dans les locaux de l'APIK. L'EEG constate que l'APIK, bien que créée selon la loi en tant qu'organe autonome, manque de pouvoir décisionnel quant à la définition de ses responsabilités (par exemple, comme mentionné précédemment, l'agence n'a pas du tout participé au processus d'élaboration des modifications apportées à la LCI), à son budget et à son mode de fonctionnement, tous ces aspects semblant dépendre grandement du Conseil des ministres. La décision du Conseil des ministres concernant les modalités procédurales du transfert de responsabilités de la Commission électorale centrale à l'APIK a tardé ; le règlement sur l'organisation interne de l'APIK n'a été adopté que le 27 juillet 2015. L'EEG estime que cette situation ne peut qu'être source d'incertitude pour l'APIK ; elle considère en outre qu'il serait plus approprié d'accorder à l'APIK l'entière responsabilité du contrôle du régime relatif aux conflits d'intérêts, la crédibilité de l'intégralité du cadre de prévention des conflits d'intérêts étant en jeu. Aucun des interlocuteurs de l'EEG n'a compris le raisonnement sous-jacent aux récents changements institutionnels, et la CECI lui-même a reconnu que de nombreuses difficultés identifiées par l'EEG posaient en effet des problèmes dans la pratique, et qu'elles en poseraient à l'avenir, car la mise en œuvre de la loi est en cours.

70. En outre, l'EEG émet des réserves concernant le régime de sanctions prévu par la LCI. Tout d'abord, l'ampleur des amendes disponibles semble faible en cas de profit matériel considérable. Ensuite, alors qu'un plafond est fixé pour que les amendes ne dépassent pas 30 % ou 50 % du traitement en fonction de la gravité de l'infraction, aucun seuil minimal n'est défini. Par conséquent, la CECI peut tout à fait décider d'infliger une amende correspondant à un pourcentage très faible du traitement, au détriment de la nature préventive et dissuasive du système. Enfin, avec une durée limitée à quatre ans pour ce type d'infraction, une sanction consistant à une réduction/suspension de traitement n'a pas de sens en pratique : une fois que le parlementaire concerné ne siège plus au Parlement, le traitement à pénaliser n'existe plus, et la loi ne prévoit pas d'autre option de sanction, comme une amende d'un montant équivalent à celui du traitement qui aurait été perçu si le parlementaire exerçait encore ses fonctions.

71. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande que le régime de conseil, de contrôle et de mise en œuvre relatif aux conflits d'intérêts soit entièrement révisé et convenablement structuré, notamment en veillant à son indépendance et à sa pertinence, et en le rendant efficace grâce à un système de sanctions adapté.**

#### *Immunités*

72. Les parlementaires jouissent d'une irresponsabilité pénale et civile pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions. En 2002, le Bureau du Haut Représentant a adopté la loi relative à l'immunité qui est devenue applicable sur l'intégralité du territoire de la Bosnie-Herzégovine. Les décisions en matière d'immunité doivent être prises par le tribunal compétent. Aucun des interlocuteurs de l'EEG n'a mentionné la question de l'immunité comme étant problématique. Ils étaient plutôt d'avis que le cadre législatif concernant l'immunité, tel qu'imposé par le Bureau du Haut Représentant (et qui figure maintenant dans les modifications datant de 2015 du règlement intérieur des différentes chambres du Parlement), posait de solides garanties pour qu'il ne serve pas de dispense de responsabilité pénale. On a rapporté à l'EEG qu'aucun parlementaire n'avait jamais invoqué son immunité en matière pénale ; en effet, ces huit dernières années, aucun cas de corruption impliquant un parlementaire de B-H n'a été signalé.

### Conseils, formation et sensibilisation

73. Au début d'une nouvelle session du Parlement, les parlementaires sont informés oralement de leur obligation d'adhérer au principe d'intégrité et de prévenir les conflits d'intérêts. Tous les règlements pertinents leur sont remis.

74. Les parlementaires peuvent solliciter des conseils sur des questions éthiques auprès du collège du secrétariat, des secrétaires des Chambres, des services parlementaires concernés, et en particulier de la commission mixte sur les droits de l'homme (CMDH).

75. L'EEG considère que davantage pourrait être fait pour sensibiliser les parlementaires aux conflits d'intérêts et plus généralement aux normes relatives à l'intégrité, ainsi que pour mieux leur expliquer comment ces règles sont appliquées dans la pratique ; à cette fin, des recommandations concrètes ont déjà été formulées dans le présent rapport. De la même façon, il est capital de communiquer efficacement au public les réformes et les mesures adoptées par le Parlement lui-même pour prévenir la corruption en son sein et pour adresser un message sans équivoque de tolérance zéro à l'égard de la corruption au sein du corps législatif.

76. Pour faciliter l'application de normes uniformes en matière d'intégrité entre les différents corps législatifs sur l'ensemble du territoire national, **le GRECO recommande que les Parlements respectifs de la Republika Srpska, de la Fédération de Bosnie-Herzégovine et du District de Brčko soient invités, de la même façon, à prendre des mesures conformes aux recommandations adressées dans cette section du rapport.** Il serait opportun que les autorités compétentes tiennent le GRECO informé de l'évolution de cette question.

#### **IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES**

##### Aperçu du système judiciaire

77. Il existe quatre systèmes judiciaires distincts en Bosnie-Herzégovine (B-H), sans lien fonctionnel entre eux. Au niveau de l'Etat, le système judiciaire est composé de la Cour constitutionnelle de B-H et de la Cour de B-H. Cette dernière joue à la fois un rôle de juridiction de première instance en matière pénale et administrative et de juridiction d'appel pour les recours formés contre les décisions rendues par ses formations en première instance. Elle n'est pas compétente pour examiner les décisions adoptées par la Cour suprême des Entités. En matière pénale, la Cour de B-H est compétente pour juger les infractions définies par le Code pénal et la législation de la B-H, ainsi que celles prévues par les codes pénaux des Entités et du District de Brčko (DB) lorsque les intérêts essentiels de l'Etat sont en jeu. En matière administrative, la Cour de B-H tranche les litiges concernant les décisions rendues par les institutions de B-H et d'autres organisations chargées d'exercer des fonctions officielles, ainsi que les litiges relatifs à des questions de propriété entre l'Etat, les Entités et le DB, certains conflits de compétence et les violations de la loi électorale.

78. Les Entités et le DB disposent chacun de leur propre système judiciaire. Au sein de la Fédération de Bosnie-Herzégovine (FB-H), il existe une Cour constitutionnelle, une Cour suprême, dix tribunaux cantonaux et 32 tribunaux municipaux. La Republika Srpska (RS) dispose de juridictions de droit commun et spécialisées : le système de droit commun est constitué de la Cour suprême de RS, de cinq tribunaux de district et de 19 tribunaux ordinaires. Les juridictions spécialisées, créées en 2008, sont la Haute Cour de commerce et cinq tribunaux de commerce de district. Enfin, le DB compte une Cour d'appel et un tribunal ordinaire.

79. Les tribunaux ordinaires/municipaux sont des tribunaux de première instance compétents pour examiner les affaires pénales où l'accusé est passible d'une peine allant jusqu'à dix ans d'emprisonnement, les affaires civiles, les procédures non contentieuses, les affaires correctionnelles, les procédures d'exécution, les affaires cadastrales (sauf en RS) et les affaires relatives à l'enregistrement des entités juridiques. Le tribunal ordinaire du DB est compétent pour toutes les affaires pénales. Les tribunaux de district/cantonaux traitent en première instance les infractions pénales complexes et les litiges administratifs. Ils examinent aussi les recours en appel contre des décisions rendues par les tribunaux inférieurs en matière civile, criminelle et correctionnelle. Les tribunaux de commerce de la RS jugent en première instance les affaires civiles et non contentieuses relatives aux transactions de biens, de services, de biens immobiliers, de valeurs mobilières, etc., ainsi que portant sur des questions de faillite et de droits de propriété intellectuelle, et sur d'autres questions de nature financière/économique. Leurs décisions sont susceptibles d'appel devant la Haute Cour de commerce. La Cour suprême de chaque Entité et la Cour d'appel du DB se prononcent sur les recours ordinaires formés contre les décisions des tribunaux cantonaux, de district et de commerce, ainsi que sur les recours extraordinaires. Au sein de la Cour suprême de la RS, un collège spécial consacré à la criminalité organisée et aux formes les plus graves de criminalité économique examine les recours contre les décisions du Département spécial pour la criminalité organisée et les formes les plus graves de criminalité économique. Au sein de la Cour suprême de la FB-H, un Département spécial<sup>27</sup> a été créé par la loi de 2014 sur la lutte contre la corruption et la criminalité organisée, compétent en première instance pour juger les infractions relatives à la criminalité organisée, au terrorisme et à la corruption commise par un élu ou un fonctionnaire désigné, ou représentant un montant supérieur à 100 000 KM (51 129 EUR) et les infractions pénales impliquant des juges.

---

<sup>27</sup> Ce département n'est toutefois pas en activité, les ressources matérielles pour son fonctionnement n'ayant pas encore été fournies.

Les recours formés contre les décisions de ce département doivent être examinés par la Cour suprême de la FB-H.

80. Le corps judiciaire se compose des juges et des procureurs professionnels. Ils appartiennent à une catégorie professionnelle unique, sous l'autorité du Conseil supérieur de la magistrature et du parquet de B-H et sont, dans une large mesure, soumis aux mêmes règles, notamment en matière de recrutement, de carrière, d'intégrité et de responsabilité disciplinaire. *Le système étant commun aux juges et aux procureurs en Bosnie-Herzégovine, ce chapitre (Chapitre IV) consacré aux juges concerne également les procureurs, si nécessaire, et contient des recommandations à l'intention des juges comme des procureurs. Des renvois au présent chapitre sont faits dans le chapitre suivant (Chapitre V) portant sur les procureurs.*

81. On dénombre 987 juges professionnels en Bosnie-Herzégovine, dont 360 hommes et 627 femmes. En outre, il y a 98 juges de réserve qui sont nommés à titre temporaire (jusqu'à deux ans) et dont le rôle est d'aider les tribunaux à réduire l'arriéré judiciaire et de remplacer les juges en cas d'absence prolongée. Ces juges bénéficient du même statut et sont soumis aux mêmes règles que les juges ordinaires. Les systèmes judiciaires actuels ne prévoient plus la participation de juges non professionnels, mais en raison du retard accumulé dans l'examen des affaires, 322 juges non professionnels entendent et jugent encore des affaires pénales aux côtés de juges professionnels, en vertu de lois précédentes de procédure pénale prévoyant leur participation.

#### *Indépendance judiciaire*

82. La Constitution de la B-H ne contient pas de dispositions relatives à l'indépendance judiciaire, qui ne figure pas non plus explicitement dans la loi sur les tribunaux de la B-H. Le principe de l'indépendance des tribunaux est consacré par les Constitutions et les lois sur les tribunaux des Entités, ainsi que par le cadre statutaire et réglementaire du DB (articles 121 et 121a de la Constitution de la RS, article 4 de la Section I de la Constitution de la FB-H et article 66 du Statut du DB). Leur législation respective sur les tribunaux prévoit que ces derniers sont autonomes et indépendants des autorités législatives et exécutives et que nul ne peut remettre en cause l'indépendance et l'impartialité d'un juge en décidant des affaires qui lui sont attribuées (article 3 des lois sur les tribunaux de la FB-H, de la RS et du DB).

83. L'EEG est préoccupée par le fait que la complexité des systèmes judiciaires et les menaces à l'égard de l'indépendance des juges nuisent gravement à l'efficacité de la justice en Bosnie-Herzégovine et entretiennent une image négative des magistrats. Le système judiciaire devrait être conçu pour servir les citoyens du pays au lieu de représenter un obstacle à leur accès à la justice. La diversité actuelle des fonctionnements des tribunaux et leur complexité gâchent inévitablement tous les moyens mis en œuvre : le soutien financier, judiciaire et administratif et le processus d'élaboration des textes de loi ne sont que quelques aspects dont la simplification permettrait de tirer davantage parti des ressources disponibles. On a signalé à l'EEG que des affaires circulaient parfois inefficacement à travers le système (voir paragraphe 143 pour de plus amples détails). Les soupçons de la population selon lesquels ces retards seraient en partie dus à des interférences volontaires dans l'évolution de certaines affaires sont difficiles à dissiper lorsque le système judiciaire manque de cohérence, ce qui contribue à saper la confiance du public. Il est nécessaire que l'Etat de droit soit perçu comme un principe fonctionnant grâce à un système judiciaire efficace et respecté ; les conséquences et les sanctions doivent véritablement dissuader les délinquants potentiels de toute activité illégale et doivent être exécutées de façon visible. L'EEG a relevé avec préoccupation que ce n'est actuellement pas le cas, étant donné la non-exécution de certaines décisions de justice, en particulier de décisions essentielles de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour constitutionnelle de B-H, de la durée excessive des procédures et de l'important arriéré judiciaire. Une plus grande

transparence et une simplification du système judiciaire complexe contribueraient sans aucun doute à mettre en place un régime plus facile à utiliser et plus compréhensible pour tous les justiciables, permettant ainsi aux citoyens, que la justice a vocation à servir, d'avoir davantage confiance en elle. Les autorités font valoir que la Stratégie de lutte contre la corruption 2015-2019 prévoit la publication de données statistiques concernant les enquêtes, mises en examen et décisions de justice relatives à la corruption. Cette mesure est positive, mais des efforts supplémentaires sont clairement nécessaires pour promouvoir la transparence à travers les systèmes judiciaires.

84. La question du respect de l'indépendance des juges est également un défi considérable et il apparaît très clairement que son importance n'est pas appréciée à sa juste valeur dans les tensions entre les autorités judiciaires et les pouvoirs législatif et exécutif. Des lacunes dans l'indépendance et l'impartialité des juges, notamment en raison de l'ingérence et des pressions politiques au sujet des questions relatives au traitement de certaines affaires pénales, ont déjà été signalées par le GRECO dans son Rapport d'Évaluation du Premier Cycle et des rapports plus récents confirment qu'elles subsistent encore<sup>28</sup>. Dans son dernier rapport sur la Bosnie-Herzégovine, la Commission européenne souligne en particulier l'absence de procédures formelles assorties de sanctions permettant d'offrir une protection juridique ou constitutionnelle contre des influences indues ou des menaces envers l'indépendance judiciaire, dont il résulte des attaques illégales et à motivation politique contre la magistrature. L'indépendance et l'efficacité de la justice pâtissent du manque de certitude concernant les ressources disponibles et l'inefficacité des processus budgétaires actuels contribuent à cette incertitude. Les sources budgétaires sont morcelées, avec plus de 14 institutions participant à la planification du budget. Cette organisation est au mieux inefficace et ne garantit pas que le budget disponible soit défini de façon adaptée pour répondre équitablement aux besoins dans l'ensemble du système. Au pire elle peut dissimuler la volonté des gouvernements et des Parlements de contrôler de manière inappropriée le processus judiciaire et d'interférer avec celui-ci. Il a été signalé à plusieurs reprises à l'EEG qu'un certain nombre de postes de juges ordinaires et de réserve, ainsi que de procureurs, sont vacants dans tout le pays<sup>29</sup>. Ces vacances semblent nuire de façon disproportionnée à certains tribunaux et à certains parquets, notamment à Sarajevo où le nombre d'affaires à traiter est le plus élevé du pays. Selon l'EEG, dans l'attente d'une rationalisation des responsabilités budgétaires, qui est hautement souhaitable, une analyse de la question est nécessaire, afin de garantir une utilisation plus efficace du personnel et des moyens disponibles au sein du système judiciaire. Une recommandation à cet effet est formulée au paragraphe 105. L'EEG est par ailleurs convaincue que le fait de consacrer l'indépendance des juges au niveau le plus élevé possible soulignerait son importance capitale et placerait le système judiciaire dans une meilleure position pour remédier à certaines des ingérences qu'il rencontre. Elle encourage donc les autorités à la consacrer au moment opportun dans la constitution de B-H.

#### *Le Conseil supérieur de la magistrature et du parquet*

85. Le Conseil supérieur de la magistrature et du parquet de la B-H (CSMP) a un rôle essentiel à jouer pour gérer les professions de juge et de procureur et pour veiller à l'indépendance des juges en Bosnie-Herzégovine. C'est un organe autonome et indépendant créé en 2004, lorsque les Entités ont convenu de transférer à l'État certaines responsabilités relatives à l'instauration d'un système judiciaire indépendant en B-H, afin d'unifier les juridictions et de renforcer l'indépendance des juges. Le CSMP est composé de 15 membres, dont cinq ou six sont des juges élus par leurs pairs dans les quatre systèmes de juridictions, cinq ou six sont des procureurs élus par leurs pairs<sup>30</sup>,

<sup>28</sup> [Rapport d'Évaluation du Premier Cycle du GRECO sur la Bosnie-Herzégovine](#) et [Rapport 2015 de la Commission européenne sur la Bosnie-Herzégovine](#) (anglais seulement).

<sup>29</sup> D'après les chiffres du ministère de la Justice de B-H, seuls 1 350 des 1 419 postes judiciaires étaient pourvus en décembre 2014.

<sup>30</sup> La Commission judiciaire du DB élit un juge ou un procureur.

deux sont des avocats élus par le barreau des Entités et deux sont des membres extérieurs élus respectivement par la Chambre des représentants de B-H et par le Conseil des ministres de B-H. La composition du CSMP doit généralement refléter la composition ethnique et l'équilibre entre les hommes et les femmes dans le pays, et ses membres doivent être reconnus pour leurs hautes qualités morales et leur intégrité, ainsi que pour leur efficacité et leur compétence. Le CSMP est compétent pour la nomination et la formation de juges et de procureurs, ainsi que pour la conduite de procédures disciplinaires à l'encontre d'agents exerçant des fonctions judiciaires ; il définit les critères d'évaluation des juges et des procureurs, publie des Codes d'éthique, détermine les incompatibilités et remplit certaines tâches budgétaires, consultatives, administratives et informatiques en rapport avec le corps judiciaire (article 17 de la loi sur le CSMP).

86. L'EEG reconnaît que le CSMP a eu une influence positive sur le renforcement de l'indépendance et du professionnalisme des juges. Cependant, les progrès réalisés ces dix dernières années sont fragiles et le CSMP fait actuellement l'objet de nombreuses critiques et préoccupations provenant de divers secteurs de la société. Les inquiétudes exprimées auprès de l'EEG portaient sur la composition du CSMP, sur les procédures de nomination des membres, sur leur responsabilité et sur la capacité limitée du CSMP à régler les problèmes complexes auxquels le système judiciaire dans son ensemble est confronté, concernant notamment les questions d'intégrité. Le CSMP en lui-même rencontre des difficultés relatives à l'absence de fondement constitutionnel, aux pressions politiques et aux tentatives d'affaiblissement de son indépendance, notamment par l'ingérence des pouvoirs exécutif et législatif dans la désignation de ses membres. Ces inquiétudes sont partagées par le CSMP lui-même et par d'autres autorités compétentes, et des modifications de la loi sur le CSMP sont en cours d'élaboration depuis 2013 pour mettre fin à certaines d'entre elles, sous l'œil attentif de la communauté internationale<sup>31</sup>.

87. Plus précisément, en ce qui concerne la composition du CSMP, sa structure unitaire a été critiquée parce qu'elle implique que les procureurs et les membres extérieurs peuvent constituer une majorité lors des votes relatifs à la nomination des juges ou aux procédures disciplinaires à leur égard. Réciproquement, une majorité de juges et de membres extérieurs peut voter pour la désignation des procureurs et l'engagement de procédures disciplinaires à leur égard. Les projets de modification de la loi sur le CSMP prévoient la création de deux sous-conseils distincts, l'un étant chargé des nominations et des procédures disciplinaires concernant les juges, et l'autre étant responsable des procureurs, tout en conservant un cadre de discussion commun permettant aux deux professions de prendre des décisions sur les problèmes concernant le système judiciaire dans son ensemble. L'EEG soutient cette solution, qui préserverait la conception unitaire du CSMP tout en garantissant que les juges et les procureurs seront désignés par un organe composé en majorité de leurs pairs.

88. Des inquiétudes ont également été suscitées par le statut de membre extérieur des avocats au sein du conseil, et par la politisation des procédures de nomination des membres du CSMP en raison de l'ingérence des pouvoirs législatif et exécutif. L'EEG tient à souligner qu'il n'est pas rare, et qu'il est même recommandé, qu'un conseil judiciaire comprenne un certain nombre de membres n'appartenant pas au corps judiciaire, afin d'établir un lien entre les juges et le reste de la société. Toutefois, elle convient qu'il ne serait peut-être pas conseillé d'inclure uniquement des juges, des procureurs et des avocats dans un organe compétent pour décider des nominations, des révocations, et de la responsabilité disciplinaire des juges et des procureurs, dans un pays comme la Bosnie-Herzégovine, où la défiance de la population à l'égard des juges est très importante, car cela pourrait nourrir la perception d'une collusion au sein du système judiciaire. L'élargissement de la composition du CSMP à d'autres membres extérieurs, comme des membres d'ONG et/ou des universitaires concernés, en remplacement ou en complément des avocats, est une idée qui mérite d'être examinée. Il est cependant

---

<sup>31</sup> Voir notamment : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)014-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)014-f)

important de veiller à ce que leurs compétences professionnelles et leur impartialité puissent être cautionnées par des critères de sélection objectifs et mesurables.

89. Par ailleurs, la plupart des interlocuteurs de l'EEG ont déclaré qu'ils considéraient que le corps judiciaire était dans l'ensemble perçu comme fortement politisé, d'une part à cause des rapports personnels que certains de ses membres entretiennent avec des responsables politiques, et d'autre part en raison du sentiment selon lequel les enquêtes et les affaires concernant des personnalités de haut rang sont soit insuffisantes, soit ouvertes et fermées en fonction de motivations politiques. Les membres du CSMP n'échappent pas à ces soupçons. Dans ce contexte, l'EEG est profondément préoccupée par les projets de modification de la loi sur le CSMP qui confieraient à l'Assemblée parlementaire de B-H la prérogative consistant à nommer les membres du CSMP parmi les juges et les procureurs, ainsi que son président et son vice-président, parmi les noms figurant sur une liste restreinte de candidats désignés par des groupes de juridictions ou de bureaux du procureur. Ce modèle exposerait dans une trop grande mesure le CSMP au pouvoir législatif et serait contraire aux normes internationales qui exigent que les membres issus du corps judiciaire soient effectivement choisis par leurs pairs<sup>32</sup>.

90. Enfin, l'EEG constate que le CSMP dispose de pouvoirs étendus sur la carrière des juges et des procureurs, allant de leur nomination à leur promotion en passant par leur transfert et les questions d'éthique et de responsabilité disciplinaire les concernant. Il est donc possible pour un même membre du CSMP d'intervenir dans différents aspects de la vie professionnelle d'un juge ou d'un procureur, ce qui peut entraîner des conflits d'intérêts et nuire à son indépendance individuelle. Par conséquent, il est important de prévoir une répartition adaptée des tâches entre les membres du CSMP, comme le montre l'Avis n° 10(2007) du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) sur le conseil de la justice<sup>33</sup>. En outre, les décisions du CSMP relatives à la nomination des juges et des procureurs ne sont pas susceptibles de recours. Quant à la responsabilité disciplinaire des titulaires de fonctions judiciaires, les décisions des commissions disciplinaires du CSMP peuvent faire l'objet d'un recours auprès de l'ensemble des membres du CSMP et les décisions de révocation peuvent être contestées devant la Cour de B-H, mais seulement pour une violation prétendue de la procédure disciplinaire ou une erreur d'application de la loi. Il n'existe donc pas de voies de recours véritablement externes pour de nombreuses décisions disciplinaires.

91. L'attribution au CSMP du rôle d'institution responsable de tout le corps judiciaire représente l'occasion d'unifier les modalités de fonctionnement du système judiciaire pour former un ensemble cohérent. Cependant, la confiance dans sa capacité à mettre en œuvre le type de changement nécessaire s'érodera si le CSMP ne montre pas l'exemple en exerçant son mandat selon les normes d'indépendance et d'éthique les plus strictes (voir à cet égard le paragraphe 111). Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande que des mesures législatives et opérationnelles résolues soient prises pour renforcer le rôle du Conseil supérieur de la magistrature et du parquet consistant à protéger les personnes exerçant la fonction de juge ou de procureur contre toute influence illégitime – réelle ou perçue – notamment (i) en créant des sous-conseils distincts de la magistrature et du parquet ; (ii) en évitant une concentration excessive des pouvoirs dans les mêmes mains en ce qui concerne les différentes fonctions à remplir par les membres du Conseil supérieur de la magistrature et du parquet ; et (iii) en s'assurant que les décisions du Conseil supérieur de la magistrature et du parquet en matière de nomination, promotion et responsabilité disciplinaire des juges et des procureurs puissent faire l'objet d'un recours devant une juridiction.** Dans cette optique, il est crucial pour l'indépendance judiciaire de s'assurer qu'une majorité des

---

<sup>32</sup> Recommandation [CM/Rec\(2010\)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités.](#)

<sup>33</sup> [Avis n° 10\(2007\) du Conseil consultatif de Juges Européens sur le Conseil de la Justice au service de la société](#)

membres du CSMP, institution-clé en charge de la gestion des carrières des titulaires de fonctions judiciaires, restent élus par leurs pairs, comme c'est le cas actuellement.

#### Recrutement, carrière et conditions d'emploi

92. A l'exception des juges de réserve mentionnés précédemment, les juges de B-H sont nommés à vie et prennent leur retraite à l'âge de 70 ans. Tous les juges du pays, y compris les juges de réserve et les juges non professionnels, sont désignés et révoqués par le CSMP, à l'exception des juges des cours constitutionnelles de FB-H et de RS. En ce qui concerne ces deux dernières catégories, le CSMP propose les candidats à l'élection/la nomination par les autorités pertinentes (article 17 de la loi sur le CSMP). Un juge peut être révoqué uniquement à la suite d'une procédure disciplinaire ou s'il n'est plus capable d'exercer ses fonctions (article 88 de la loi sur le CSMP). Les décisions de révocation peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la Cour de B-H. Les présidents des tribunaux sont nommés pour un mandat d'une durée déterminée, renouvelable et à l'issue duquel ils continuent d'exercer leurs fonctions de juge au sein du même tribunal.

93. Toute nomination à une fonction de juge/président de tribunal – ainsi qu'à une fonction de procureur/procureur en chef en B-H requiert la publication d'un avis de vacance dans trois journaux quotidiens et sur le site web du CSMP. Les conditions minimales à remplir pour être nommé dans un tribunal de première instance sont notamment d'avoir été reçu à l'examen du barreau et d'avoir au moins trois ans d'expérience juridique. Des conditions supplémentaires d'expérience professionnelle s'appliquent pour la nomination à des fonctions de niveau supérieur dans l'institution judiciaire). Les juges sont sélectionnés par des sous-Comités du CSMP (leurs membres sont désignés par le président du CSMP, et elles sont composées de trois à cinq membres du CSMP reflétant la composition ethnique du pays ou de l'Entité où la nomination doit avoir lieu) ou par des sous-Comités désignés par les sous-conseils des Entités. Les critères devant être pris en compte sont l'expertise professionnelle, les compétences d'analyse juridique, la capacité à exercer ses fonctions avec responsabilité et impartialité, sur la base des expériences professionnelles précédentes du candidat, l'impartialité et la réputation professionnelles, la conduite en dehors du lieu de travail, les publications universitaires, la formation et les compétences en communication, ainsi que l'expérience et les compétences managériales pour la fonction de président de tribunal (article 46 du règlement intérieur du CSMP). Les dispositions constitutionnelles régissant la représentation équitable des peuples constituants et des autres peuples, ainsi que l'équilibre entre les sexes, doivent également être prises en compte dans les décisions de nomination (article 43 de la loi sur le CSMP). Comme expliqué plus haut, ces dernières ne peuvent pas faire l'objet d'un recours, mais le CSMP peut annuler une nomination s'il reçoit, avant que le juge ne prenne ses fonctions, des informations qui auraient empêché l'adoption de la décision. Dans ce cas, la date de prise de fonction du juge nouvellement nommé peut être repoussée pour permettre au conseil de mener une enquête.

94. Le système de nomination, ainsi que la compétence des candidats retenus, sont observés avec grand intérêt en B-H. Un lien peut être établi entre certaines lacunes dans le système de nomination et de promotion et bon nombre des critiques entendues par l'EEG regrettant le manque de résultats en matière d'affaires dont les poursuites ont abouti et de condamnations prononcées, les décisions perçues comme ayant une motivation politique, ainsi que la mauvaise hiérarchisation des affaires et la durée des procédures. Ce système est identique pour les juges et pour les procureurs, et l'EEG a entendu de vives critiques au sujet de sa superficialité, de son manque de transparence et de sa vulnérabilité aux liens personnels et politiques. L'EEG a appris que, pour cette raison, des juges et des procureurs inexpérimentés étaient souvent chargés de traiter des affaires complexes. Cette inexpérience ne peut être que partiellement compensée par

la formation<sup>34</sup>, car il n'y a pas d'école de la magistrature en Bosnie-Herzégovine capable de préparer convenablement les futurs candidats à des fonctions judiciaires. Comme expliqué précédemment, en vertu de la législation en vigueur, les candidats aux fonctions de juge et de procureur débutants doivent passer un entretien devant le sous-Comité compétent du CSMP. Cet entretien laisserait une place importante à la subjectivité – l'un des interlocuteurs de l'EEG l'a qualifié de « simple conversation ». La tenue d'examens écrits n'est qu'une possibilité, pas une obligation. La promotion à de plus hautes fonctions au sein du système judiciaire repose sur les résultats de l'évaluation des performances des candidats au cours des trois années précédentes, ainsi que sur un entretien. Le système d'évaluation des performances a ses propres failles, comme nous l'examinerons par la suite. Le processus de recrutement initial et de promotion a fait l'objet d'autres critiques, selon lesquelles les questions d'éthique et d'intégrité ne se verraient accorder que peu d'importance lors de l'examen du candidat. En outre, le critère de l'appartenance ethnique, qui doit être pris en compte dans la nomination des candidats à des fonctions judiciaires, complique encore davantage le processus, et il est largement reconnu qu'il prime sur les compétences professionnelles dans certaines décisions de nomination.

95. L'EEG prend note des efforts récemment déployés par le CSMP pour améliorer l'objectivité et la transparence du processus. Les candidats à des postes de début de carrière doivent passer un examen écrit comprenant 100 questions extraites d'une base de données. Ils doivent aussi rédiger un jugement ou un acte d'accusation. Pour les candidats postulant à des fonctions plus élevées, l'entretien a été normalisé à l'aide de questions extraites de la base de données visant à évaluer les capacités d'analyse juridique, l'intégrité, la responsabilité et les compétences managériales du candidat. Ces tests ne représentent que 20 % de la notation finale de celui-ci, les 80 % restants s'appuyant sur l'évaluation des performances. A l'issue des tests, la notation du candidat est calculée par un logiciel dédié. Malheureusement, le critère de l'appartenance ethnique peut toujours prendre le pas sur les résultats des tests dans la décision finale de nomination, et l'EEG a même appris que certains candidats ont déclaré une fausse appartenance ethnique pour avoir la priorité. Les projets de modification de la loi sur le CSMP mentionnés précédemment dans le présent rapport prévoient l'instauration d'un examen écrit obligatoire dans la procédure de nomination. L'EEG considère que cette disposition doit être adoptée de façon prioritaire. Pour ce qui est du critère d'appartenance ethnique, bien que l'EEG comprenne les raisons historiques qui ont conduit à son inclusion dans la procédure, elle remet en cause sa pertinence actuelle du point de vue de la sélection des juges ou procureurs les plus compétents.

96. Les juges de réserve sont nommés par le CSMP pour une durée maximale de deux ans au sein d'un tribunal spécifique selon la même procédure, sur la base d'une requête produite par le président du tribunal concerné, étayée par des preuves de la nécessité du recours à des juges de réserve et de la disponibilité de fonds suffisants (article 48, loi sur le CSMP).

97. Les juges non professionnels sont nommés par le CSMP pour un mandat renouvelable de huit ans, sur la base d'une liste de candidats élaborée par le président du tribunal concerné. Les candidats doivent être âgés d'au moins 25 ans, résider sur le territoire de compétence du tribunal où ils cherchent à être nommés, être reconnus pour leurs hautes qualités morales et leur intégrité, avoir un casier judiciaire vierge et prouver qu'ils ne font l'objet d'aucune poursuite pénale en cours (articles 34 et 39 de la loi sur le CSMP).

98. La plupart des juges font l'objet d'une évaluation annuelle de leurs performances, menée par le président du tribunal dont ils dépendent, conformément aux critères

---

<sup>34</sup> A ce sujet, l'EEG se félicite que la Stratégie de lutte contre la corruption 2015-2019 prévoie des activités supplémentaires de formation à l'attention des autorités judiciaires et répressives portant sur l'application de mesures avancées pour détecter et prouver des cas de corruption.

adoptés par le CSMP. Ce n'est toutefois pas le cas pour le président et les juges de la Cour de B-H ni pour le président de la Cour suprême de la FB-H, par manque de base légale claire. Le CSMP a proposé à plusieurs reprises au Ministère de la Justice de B-H d'amender la loi sur le CSMP afin d'harmoniser la réglementation des évaluations de performances pour tous les personnes exerçant des fonctions judiciaires. Le Plan stratégique 2014-2018 du CSMP prévoit également de combler cette lacune en instaurant des évaluations ainsi qu'en adoptant des critères destinés à ces juges. L'EEG soutient cette réforme, car elle contribuera à l'équité entre les juges et témoigne d'une volonté de responsabilité.

99. Comme évoqué précédemment, les résultats de l'évaluation sont le facteur déterminant (représentant 80 % de l'évaluation générale du candidat) dans les procédures de promotion. L'EEG a relevé de vives critiques dénonçant l'inefficacité du système d'évaluation qui ne permet guère de distinguer les candidats. Elles soulignaient le manque de connaissances de certains évaluateurs concernant les véritables performances, la trop grande attention accordée aux données numériques concernant les affaires traitées alors qu'il conviendrait d'examiner des informations qualitatives sur la complexité des travaux, et le refus de gérer les performances au lieu de laisser les problèmes s'installer. Par conséquent, **le GRECO recommande que des mesures supplémentaires soient prises pour améliorer l'évaluation des performances (les critères qualitatifs devant primer sur les critères quantitatifs) en vue de mettre en œuvre les normes strictes en matière d'éthique et de performances que l'on attend des juges et des procureurs, et pour faciliter l'identification des candidats méritant une promotion.**

100. Les juges ne peuvent être transférés sans leur consentement, sauf par le CSMP pour des raisons d'organisation pour une durée maximale de trois mois ou en tant que sanction disciplinaire.

101. Le traitement des juges est réglementé par les dispositions législatives pertinentes de l'Etat, des Entités et du DB. Il varie en fonction du niveau du tribunal, de la fonction au sein du tribunal et du nombre d'années de service. L'évaluation des performances est sans incidence sur le traitement des juges. Ainsi, le traitement mensuel de base d'un juge de la Cour de B-H est de 2 021 € et celui du président de la Cour est de 2 340 € ; en FB-H, le montant des traitements varie de 1 276 € pour les juges des tribunaux municipaux à 2 340 € pour le président de la Cour suprême ; en RS, les juges des tribunaux ordinaires perçoivent un traitement de base de 1 255 €, et le président de la Cour suprême, de 2 301 € ; dans le DB, l'échelle des traitements va de 1 585 € pour les juges du tribunal ordinaire à 1 861 € pour le président de la Cour d'appel. Les juges ont droit aux mêmes avantages que les autres agents de la fonction publique, excepté les juges de la Cour de B-H et les juges de RS.

102. Malgré les progrès accomplis en matière d'équipement informatique, les tribunaux et leur personnel ont encore de mauvaises conditions de travail. Comme mentionné précédemment, le budget global disponible pour la justice n'est pas consacré aux domaines qui en ont le plus besoin, en raison de la fragmentation du système budgétaire. Le manque d'espace et le mauvais état des équipements et des locaux dans certaines parties du système peuvent contribuer aux retards et à l'arriéré judiciaire, ce qui conduit certaines affaires et certaines preuves à se perdre dans le système, délibérément ou par inadvertance. Le délai de prescription est alors invoqué pour mettre fin à des poursuites qui auraient dû être menées à bien et identifiées comme retardées, en utilisant le système universel de traitement des affaires existant.

#### Gestion des affaires et procédure

103. Les affaires sont en principe réparties automatiquement et de manière aléatoire (par ordre chronologique) grâce au Système automatisé de gestion des affaires au sein

des tribunaux (SGA), selon des paramètres définis chaque année par le président du tribunal. Avant la mise au point du SGA, les affaires étaient réparties manuellement en fonction de l'ordre alphabétique et numérique des juges du tribunal, conformément au règlement sur le fonctionnement interne des tribunaux. Ce système manuel est encore utilisé pour les affaires qui n'ont pas été enregistrées dans le SGA. Selon les informations recueillies par l'EEG, le système d'information et de communication judiciaires serait pleinement opérationnel dans tout le pays, couvrant 3,9 millions d'affaires traitées par les tribunaux et les parquets. Alors qu'il est prévu que les affaires doivent être pré-attribuées à un autre juge par le président du tribunal pour des motifs légitimes devant être présentés par écrit, l'EEG a aussi relevé que dans certains cas, les codéfendeurs étaient séparés pour atteindre des objectifs de nombre, ou la procédure d'attribution manuelle était préférée à celle du SGA pour des motifs obscurs. L'EEG considère que le SGA offre potentiellement des informations complètes en matière de gestion qui pourraient aider le CSMP à identifier ces anomalies et à enquêter à leur sujet, à respecter les calendriers définis par la législation pour le traitement des affaires, et à éradiquer les pratiques de corruption, les retards et les manquements signalés par le public et reconnus par certains membres du corps judiciaire et du gouvernement.

104. Les quatre Codes de procédure pénale consacrent le droit d'être jugé dans un délai raisonnable et définissent des lignes directrices pour certaines phases de la procédure pénale, ainsi que des mesures pour réduire la durée de la procédure, comme la composition pénale. Les quatre Codes de procédure civile contiennent également des mesures visant à éviter des délais excessifs, comme les jugements des petits litiges rendus par des assistants juridiques au lieu des juges ou la transaction juridique – qui est possible à tout stade de la procédure. Le CSMP a adopté un cadre réglementaire comportant des calendriers, des cadres de référence pour les juges et des instructions pour réduire l'arriéré des anciennes affaires, et le SGA permet aux tribunaux de contrôler dans quels délais les affaires sont jugées.

105. Comme mentionné précédemment, malgré ces mesures, l'arriéré judiciaire demeure un grave problème pour l'ensemble du système judiciaire. Le nombre d'affaires présentant un arriéré s'élève au total à environ deux millions<sup>35</sup>, la plupart d'entre elles concernant l'exécution de jugements de petits litiges (collecte de factures de service public impayées). Ces affaires représentent non seulement un poids pour le système judiciaire, mais selon des informations recueillies par l'EEG, elles nuisent à la motivation des juges et à leur diligence dans le respect des délais. Elles sont peut-être aussi l'une des raisons de l'absence de résultats en termes de condamnations dans des affaires de corruption à haut niveau. L'EEG a constaté avec inquiétude que le nombre d'affaires dont les poursuites ont abouti, de mises en accusation et de verdicts en matière de corruption a en fait atteint son niveau le plus bas en 2011-2012<sup>36</sup>. Afin de remédier à l'arriéré judiciaire, la Stratégie de réforme du secteur de la justice 2014-2018 prévoit une analyse des possibilités d'amélioration de la procédure d'exécution et certaines procédures extrajudiciaires grâce au transfert de ces affaires vers d'autres autorités. Certaines initiatives intéressantes ont également été prises au niveau des Entités, comme le projet pilote SOKOP mis en place au sein du tribunal ordinaire de Banja Luka afin de numériser les affaires existantes de factures de service impayées pour faciliter leur traitement électronique simultané en masse. Ce système doit être étendu à l'avenir à l'ensemble des tribunaux ordinaires de RS. L'EEG est d'avis que ces mesures vont dans la bonne direction, mais qu'il conviendrait de traiter le problème d'une manière plus large. Une analyse de la situation de chaque tribunal et de chaque parquet eu égard aux pénuries de budget et de personnel évoquées précédemment dans le présent rapport permettrait une meilleure répartition des ressources disponibles, tandis qu'un système plus centralisé concernant le déploiement judiciaire utilisant le système de gestion des affaires permettrait aux affaires de faible importance présentant un arriéré d'être transférées

<sup>35</sup> Source : Stratégie de réforme du secteur de la justice en Bosnie-Herzégovine 2014-2018

<sup>36</sup> <http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2013/07/Procesuiranje-korupcije-pred-sudovima-i-tu%C5%BEila%C5%A1tvima-u-Bosni-i-Hercegovini-2011-2012.pdf>

vers les juges de réserve, voire d'être retirées du système, ce qui laisserait la possibilité aux juges et aux procureurs de se concentrer ensemble sur les affaires graves en attente dans le système. **Le GRECO recommande de (i) procéder à une analyse de la situation en termes de budget et de personnel dans les tribunaux et les parquets, en vue de garantir la disponibilité des ressources nécessaires et leur utilisation efficace dans l'ensemble des systèmes judiciaires ; et (ii) veiller à ce que cette utilisation des ressources soit mieux hiérarchisée en fonction de la gravité des affaires.** Le CSMP pourrait ensuite mieux démontrer la responsabilité des fonctions de juge et de procureur en ayant régulièrement recours à la presse afin de publier les succès obtenus pour mener les affaires à leur terme et faire répondre le système de ses actes concernant le respect des délais, dans le cadre d'une stratégie de communication publique concertée (voir paragraphe 131).

106. Les procédures judiciaires sont généralement publiques, mais le public peut en être exclu par une disposition légale spécifique (par exemple pour les affaires familiales ou les poursuites pénales contre un mineur) ou par une décision du tribunal (par exemple pour protéger un secret d'Etat, commercial ou personnel ou préserver l'ordre public et les bonnes mœurs). D'autres mesures ont été récemment adoptées pour informer le public, comme la création d'un portail web<sup>37</sup>, qui offre un accès en ligne aux pièces du dossier pour les parties à une procédure judiciaire, à un calculateur des frais de justice et à un outil permettant aux parties de recevoir des informations sur la durée prévue de leur affaire devant la justice. Le Centre de documentation judiciaire dispose aussi d'une base de données jurisprudentielle, qui est accessible à toutes les personnes intéressées moyennant des frais de 100 KM (51 €).

#### Principes éthiques et règles déontologiques

107. Un Code de déontologie judiciaire a été adopté par le CSMP en novembre 2005 et est entré en vigueur en février 2006. Il comporte cinq principes (indépendance, impartialité, égalité, intégrité et respectabilité, expertise et diligence), chacun d'entre eux étant décliné en plusieurs articles portant sur leur mise en œuvre. Le Code de déontologie judiciaire s'applique à tous les juges en B-H – les procureurs ont leur propre Code de déontologie. Le non-respect de ses dispositions peut entraîner l'ouverture d'une procédure disciplinaire contre le juge, qui est menée par les commissions disciplinaires du CSMP (voir ci-après dans la partie Contrôle et application de la loi).

108. Un Comité permanent du CSMP sur la déontologie, l'indépendance et les incompatibilités des fonctions de juge et de procureur contrôle la mise en œuvre du Code de déontologie judiciaire et du Code de déontologie des procureurs, et conseille le CSMP sur des questions d'éthique. Les juges et les procureurs peuvent demander des orientations au sujet de la conduite à tenir à ce Comité, qui informe le CSMP de ses décisions. Celles-ci sont communiquées aux personnes ayant demandé conseil, mais ne sont pas mises à la disposition d'un public plus large. L'EEG note qu'il est possible qu'un membre du CSMP conseille un juge ou un procureur en tant que membre de ce Comité, puis participe à une procédure disciplinaire à l'encontre de cette même personne. Cette situation indésirable doit être empêchée dans le contexte de la recommandation donnée au paragraphe 91.

109. Le Code est un document de valeur, qui semble être suffisamment précis et est associé à un mécanisme de responsabilité – même si ce mécanisme n'est pas aussi efficace qu'il le devrait, comme nous le verrons par la suite dans le présent rapport. Pourtant, l'EEG a constaté avec préoccupation que les juges qu'elle a rencontrés au cours de sa visite dans le pays semblaient largement ignorer l'existence de ce Code et la nature des activités du Comité permanent. Il est vraisemblablement nécessaire de redoubler d'efforts pour promouvoir le Code et pour garantir une véritable adhésion à ses principes.

---

<sup>37</sup> <http://www.pravosudje.ba>

L'EEG considère qu'en l'absence d'institution de formation des juges et des procureurs au niveau de l'Etat, le Comité permanent a un rôle essentiel à jouer pour préserver, promulguer et promouvoir les normes éthiques, ainsi que pour démontrer que le système judiciaire prend ces questions au sérieux. **Le GRECO recommande de développer et de renforcer sensiblement les conseils confidentiels et la formation adaptée d'ordre pratique destinés aux juges et aux procureurs sur les questions d'éthique et d'intégrité.** Les problèmes comme les conflits d'intérêts, les réactions aux cadeaux et les rapports avec les tiers doivent être abordés et les centres de formation au sein des Entités doivent bien évidemment participer à ces efforts.

#### Conflits d'intérêts

110. Il n'existe à l'heure actuelle pas de régime spécifique sur les conflits d'intérêts s'appliquant aux juges et aux procureurs, à l'exception des membres du CSMP. En effet, un Règlement spécial sur les conflits d'intérêts chez les membres du CSMP de B-H a été adopté par cette institution en mai 2014. Il définit le conflit d'intérêts comme une situation dans laquelle les membres du CSMP, leurs proches ou d'autres personnes ayant des liens étroits avec eux (amis, relations de travail) ont un intérêt personnel qui menace ou peut menacer la légalité, la transparence, l'objectivité ou l'impartialité de l'exercice de leurs fonctions, ou une situation dans laquelle un intérêt privé nuit ou peut nuire à l'intérêt public ou la confiance des citoyens. Il y a notamment conflit d'intérêts lorsqu'un membre du CSMP ou l'un de ses proches est candidat à une fonction dans le corps judiciaire. Dans ce cas, le membre en question doit démissionner du CSMP. Dans d'autres cas de conflit d'intérêts, le membre du CSMP doit demander son retrait.

111. L'une des principales critiques adressées aux membres de la profession judiciaire (juges et procureurs) dans leur ensemble et aux membres du CSMP en particulier est leur manque d'ouverture et l'impression qu'ils donnent de travailler pour leur propre intérêt plutôt que pour l'intérêt supérieur de la société. Le corps judiciaire semble être, aux yeux de la société, une entité fermée, qui ne rend de comptes à personne et miné par le népotisme. Dans ce contexte particulier, le Règlement est un texte de loi précieux, qui cherche à améliorer la crédibilité et la responsabilité du CSMP. L'EEG a appris que certains membres du CSMP avaient critiqué le Règlement, en particulier la règle obligeant un membre à démissionner dans le cas où l'un de ses proches postule à une fonction de juge ou de procureur. Aussi draconienne que cette règle puisse être, l'EEG est convaincue de son intérêt dans le contexte particulier de la Bosnie-Herzégovine, qui se caractérise par une profonde défiance envers les juges, et par le rôle central, la responsabilité et l'indépendance du CSMP dans la gestion des carrières judiciaires. Dans le but de continuer à mener des réformes efficaces à restaurer la confiance de la population, le CSMP doit appliquer les normes éthiques les plus strictes à ses propres activités. De manière plus générale, il est nécessaire d'adopter des règles adaptées sur la prévention et la gestion des conflits d'intérêts applicables à toutes les personnes exerçant la fonction de juge ou de procureur. L'EEG se félicite donc que la Stratégie de réforme du secteur de la justice 2014-2018 prévoie la modification de la loi sur le CSMP à cette fin. Dans ce contexte, les règles doivent empêcher les membres du CSMP de se porter candidats à des fonctions représentant une promotion personnelle au cours de leur mandat et pour une durée raisonnable après la fin de celui-ci. Elles doivent aussi inclure, entre autres, une limitation plus claire des activités et des rémunérations extrajudiciaires qui sont incompatibles avec la fonction de juge/procureur. Par ailleurs, pour que les règles relatives aux conflits d'intérêts puissent être exécutées dans le cadre de procédures disciplinaires, et ne restent pas un vœu pieux, il est nécessaire que des orientations soient disponibles, conformément à la recommandation énoncée au paragraphe 109, et que le respect de cette recommandation soit surveillé de près. En conséquence, **le GRECO recommande d'élaborer des règles relatives aux conflits d'intérêts applicables à tous les juges et procureurs, et d'établir un régime adapté de contrôle et de mise en œuvre.**

## Interdiction ou restriction de certaines activités

### *Récusation et retrait*

112. Les motifs de retrait sont énumérés dans les lois procédurales pertinentes (Codes de procédure pénale : Cour de B-H, articles 295-298; FB-H, articles 357-360; RS, articles 357-360; DB: articles 111-114; Codes de procédure civile: B-H, articles 29-34; FB-H, articles 39-44; RS: articles 37-42; DB: articles 29-34) et incluent les conflits d'intérêt découlant d'un lien familial, conjugal, financier ou de toute autre relation avec les parties, d'une implication précédente dans l'affaire, ainsi que toute autre circonstance faisant naître des soupçons raisonnables sur l'impartialité du juge. Le retrait peut intervenir à l'initiative du juge ou des parties, et est décidé par le tribunal en séance plénière (affaires pénales) ou par le président du tribunal (affaires civiles) ou, si le conflit d'intérêts concerne le président d'un tribunal, par le président de la juridiction supérieure.

113. L'obligation de retrait en cas de conflit d'intérêts est également traitée par le Code de déontologie judiciaire (articles 2.2 et 2.5). L'absence de demande de retrait dans ce cas constitue une infraction disciplinaire (article 56 de la loi sur le CSMP).

### *Cadeaux*

114. Les juges ont l'interdiction de chercher à obtenir ou d'accepter des cadeaux, des legs, des prêts et d'autres services ou avantages en rapport avec des actions ou des omissions dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires. Cette interdiction s'étend aux membres de leur famille proche et aux employés du tribunal ou à d'autres subordonnés. Les cadeaux, les rémunérations ou les avantages de nature symbolique offerts pour une occasion spéciale sont autorisés, pourvu que l'on ne puisse pas raisonnablement penser qu'ils visent à influencer le juge ou percevoir qu'ils créent chez le public une impression de partialité (articles 4.10 et 4.11 du Code de déontologie judiciaire). L'acceptation d'un cadeau ou d'une rémunération en échange de l'exercice d'une influence illégitime ou de l'apparence de cette influence constitue une infraction disciplinaire (article 56 de la loi sur le CSMP). L'EEG constate cependant que, dans la pratique, il semble que peu d'attention ne soit accordée à la garantie du respect de ces règles. Les juges ne peuvent bénéficier d'aucun conseil en cas de doute sur le fait qu'un cadeau ou une rémunération puisse donner lieu à un conflit d'intérêt. Cette lacune doit être comblée dans le cadre de la recommandation formulée au paragraphe 111.

### *Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions*

115. L'exercice de toute fonction officielle ou de toute activité dans le secteur privé contre rémunération est interdit. Le fait de siéger en tant que directeur ou membre du conseil de surveillance d'une entreprise publique ou privée, ou de toute autre entité juridique, est également interdit (article 83 de la loi sur le CSMP). En outre, l'adhésion à un parti politique ou à une association est interdite et les juges doivent s'abstenir de s'engager publiquement dans une quelconque activité politique (article 82 de la loi sur le CSMP).

116. Les seules exceptions à cette interdiction globale sont (a) l'exercice d'activités scientifiques et culturelles ; (b) la participation au débat public sur des questions juridiques et judiciaires et (c) la participation à des commissions gouvernementales et des organes consultatifs, si elle ne nuit pas à l'image d'impartialité et de neutralité politique auprès du public. Il est possible de percevoir une rémunération pour ces activités. Les juges peuvent aussi détenir des intérêts financiers, mais doivent les déclarer chaque année. Les règles relatives aux incompatibilités et aux activités accessoires sont développées plus en détail dans le Code de déontologie judiciaire. En cas de doute sur l'exercice d'une activité donnée, les juges peuvent demander un conseil

par écrit au CSMP. Cet avis est contraignant. L'EEG considère qu'il serait utile que le CSMP examine si une plus grande transparence concernant la nature des activités acceptables pourrait renforcer les normes, par l'intermédiaire de la publication de demandes rendues anonymes et de leurs réponses.

117. Il n'y a pas de restrictions applicables aux juges après la cessation de leurs fonctions. L'EEG a lu certains articles de presse qui évoquaient des cas d'alternance entre des nominations judiciaires et politiques au cours de la carrière d'une même personne. Cependant, selon les informations obtenues par l'EEG, il est rare de voir un retour à la pratique après la cessation d'une fonction judiciaire. Il serait souhaitable que le CSMP évalue si les préoccupations au sujet de l'indépendance des juges et de l'influence des juges après la cessation de leurs fonctions mériteraient que l'on définisse des orientations dans ce domaine.

#### *Utilisation abusive d'informations confidentielles et contacts avec les tiers*

118. La divulgation d'informations confidentielles concernant une affaire et la communication inappropriée avec les parties à la procédure ou leurs représentants constituent des infractions disciplinaires en vertu de l'article 56 de la loi sur le CSMP. Le Code de déontologie judiciaire interdit également la divulgation ou l'utilisation d'informations confidentielles.

#### Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

119. L'article 86 de la loi sur le CSMP oblige les juges et les procureurs à soumettre à ce dernier une déclaration financière annuelle révélant, pour eux et pour les membres du ménage, leurs revenus, leur patrimoine, leur passif et les garanties données à des tiers ou offertes par des tiers au cours de l'année précédente. Les activités dans des entreprises publiques ou privées, ainsi que dans des partis politiques, doivent aussi être signalées. Les candidats à des fonctions dans le corps judiciaire doivent aussi soumettre une déclaration, et une déclaration ad hoc peut être demandée à un juge ou à un procureur dans le cadre d'une procédure disciplinaire. La loi prévoit la possibilité pour le CSMP de demander des informations supplémentaires, mais ne prévoit pas spécifiquement d'examen du contenu de ces déclarations, ni leur publication. Les représentants du CSMP ont confirmé à l'EEG que ces déclarations sont archivées, mais que leur contenu n'est pas examiné sauf si nécessaire dans le cadre d'une procédure disciplinaire, et qu'il n'est pas divulgué au public. Ils ont également invoqué la décision rendue par l'Agence de protection des données à caractère personnel, confirmée par la Cour de B-H, selon laquelle la divulgation d'informations à caractère personnel dans les déclarations de patrimoine porte atteinte au droit au respect de la vie privée (voir paragraphe 58) pour expliquer que la publication des déclarations financières annuelles des juges et des procureurs serait impossible. En outre, aucune sanction particulière n'est prévue en cas d'absence de soumission de la déclaration annuelle ou de fausse déclaration. La loi sur le CSMP contient tout de même des sanctions générales selon lesquelles le fait de soumettre des informations fausses, trompeuses ou insuffisantes concernant toute question relevant de la compétence du conseil constitue une infraction disciplinaire, mais aucun juge ou procureur n'a jamais fait l'objet de sanctions jusqu'à présent pour avoir omis de soumettre sa déclaration de patrimoine ou pour avoir menti au sujet de son patrimoine.

120. La soumission d'une déclaration de patrimoine et d'une déclaration financière est un outil important pour éviter et détecter les conflits d'intérêts, mais celui-ci est quasiment inutile si les déclarations restent dissimulées sur des feuilles de papier inutilisées. Il conviendrait au minimum d'instaurer un système d'examen des déclarations annuelles – effectuant par exemple des contrôles aléatoires – ainsi que des sanctions spécifiques, proportionnées et dissuasives en cas de manquement. Pour que ce système soit crédible, il convient de prévoir les moyens humains et matériels nécessaires, ainsi

que les voies de coopération avec d'autres autorités chargées de conserver des informations financières et portant sur le patrimoine immobilier des individus (administration fiscale ou cadastre, par exemple). En ce qui concerne la publication des déclarations financières, l'EEG a déjà exprimé ses doutes à l'égard de la décision de l'Agence de protection des données à caractère personnel dans la partie du présent rapport consacrée aux parlementaires (voir paragraphe 61). Cette décision ne devrait pas constituer un obstacle à la publication des déclarations financières, par exemple en supprimant les informations privées (adresse, identité et autres données d'identification personnelles par exemple) des formulaires. L'EEG est consciente que les juges et les procureurs ne sont pas soumis aux mêmes normes de transparence que les élus politiques, et que les pratiques en matière de publication des déclarations financières des membres du corps judiciaire sont variables entre les différents Etats membres du GRECO. Elle considère cependant que la divulgation publique des déclarations financières annuelles aurait sans aucun doute un effet positif sur la confiance du public dans la justice en Bosnie-Herzégovine, en permettant la vérification externe de leur exactitude et en créant un obstacle potentiel à toute pratique de corruption. Par conséquent, **le GRECO recommande de (i) mettre au point un système efficace d'examen des déclarations financières annuelles, prévoyant des moyens humains et matériels adaptés, des voies de coopération avec les autorités pertinentes et des sanctions appropriées en cas de non-respect des règles ou de fausse déclaration, et (ii) envisager de permettre la publication des informations financières et un accès facile à celles-ci, dans le respect de la vie privée et de la sécurité des juges, des procureurs et de leurs parents proches.**

#### Contrôle et application de la loi

121. Les juges (ainsi que les juges de réserve, les juges non professionnels et les procureurs) peuvent faire l'objet de procédures disciplinaires s'ils commettent une infraction disciplinaire, comme énoncé dans l'article 56 de la loi sur le CSMP ou s'ils ne respectent pas les dispositions du Code de déontologie judiciaire. Le CSMP est compétent pour recevoir des recours contre les juges et les procureurs, mener des procédures disciplinaires, déterminer la responsabilité, imposer des sanctions, examiner les recours et décider des suspensions des juges (article 17 de la loi sur le CSMP). Les procédures disciplinaires sont engagées par le bureau du procureur disciplinaire et sont menées par les commissions disciplinaires de première instance et d'appel du CSMP. Ces organes sont autonomes mais font partie intégrante du CSMP.

122. Le bureau du procureur disciplinaire (BPD) est dirigé par un procureur en chef, nommé par le CSMP pour un mandat de quatre ans renouvelable (article 64 de la loi sur le CSMP). Il est assisté par une équipe de juristes et d'enquêteurs. Le BPD peut agir de sa propre initiative ou à la suite d'un recours émanant de toute personne physique ou morale contre un comportement répréhensible commis par un juge ou un procureur. Il mène une enquête, décide d'engager des poursuites disciplinaires contre le juge ou le procureur concerné et présente l'affaire devant les commissions disciplinaires. Il peut demander au CSMP de suspendre le juge ou le procureur pour la durée de la procédure. Il peut également choisir de conclure « un accord par consentement mutuel » (plaider-coupable) avec le juge ou le procureur.

123. La responsabilité disciplinaire est établie par la commission disciplinaire de première instance, composée de trois membres, dont au moins deux membres du CSMP. Les recours contre ses décisions sont examinés par la commission disciplinaire d'appel, composée de trois (autres) membres, qui appartiennent tous au CSMP. Les membres de ces commissions sont nommés par le président du conseil pour un mandat de deux ans renouvelable. Dans le cadre d'une procédure disciplinaire à l'égard des juges, les deux commissions doivent être composées d'une majorité de juges, et d'une majorité de procureurs dans le cadre d'une procédure disciplinaire à l'égard des procureurs. Les décisions sont prises à la majorité. Les recours contre les décisions de la commission

disciplinaire d'appel sont possibles devant l'ensemble des membres du CSMP. Les membres des commissions peuvent participer à la procédure. Il est possible de former un recours contre une décision de révocation devant la Cour de B-H, mais seulement pour une violation prétendue de la procédure disciplinaire ou une erreur d'application de la loi (article 60, loi sur le CSMP).

124. Les mesures disciplinaires prévues sont les suivantes : avertissement écrit, blâme public, retenue sur le traitement pouvant aller jusqu'à 50 % pour une durée maximale d'un an, réaffectation temporaire ou permanente à un autre tribunal, rétrogradation du président d'un tribunal à la fonction de juge ordinaire et révocation. A la place ou en plus de ces mesures, les commissions disciplinaires peuvent ordonner à un juge de participer à des programmes de réhabilitation, de conseil ou de formation professionnelle. En outre, les juges sont pénalement responsables des décisions ou des actes illicites ayant lieu dans l'exercice de leurs fonctions officielles. Les informations relatives aux procédures disciplinaires et aux mesures disciplinaires sont publiques, mais le nom des juges concernés n'est pas divulgué.

125. Selon les informations recueillies par le BPD, ces trois dernières années, 55 procédures disciplinaires ont été engagées contre des juges et 18 contre des procureurs, et les mesures disciplinaires définitives suivantes ont été imposées :

<b>Mesure disciplinaire</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b> (jusqu'au 28/07)
Avertissement écrit	6	6	0
Blâme public	6	3	2
Retenue sur le traitement	6	8	8
Réaffectation temporaire ou permanente à un autre tribunal ou parquet	0	1	0
Rétrogradation du président d'un tribunal à la fonction de juge ordinaire ou de procureur en chef/procureur en chef adjoint à procureur ordinaire	0	0	1
Révocation	0	0	1
Mesures distinctes (programmes de réhabilitation, formation professionnelle, conseils, etc.)	0	0	0
<b>Total</b>	<b>18</b>	<b>18</b>	<b>12</b>
Suspensions	2	1	5

126. La capacité du BPD et des commissions disciplinaires du CSMP à traiter les comportements répréhensibles des juges et des procureurs avec détermination et efficacité est capitale, en particulier pour lutter contre le sentiment de partialité qu'inspire la justice, et compte tenu des nombreuses personnes qui déclarent avoir déjà versé des pots-de-vin à des juges. L'EEG émet plusieurs réserves concernant le système actuel de responsabilité disciplinaire et a entendu de nombreuses critiques au sujet de ses performances. Le manque d'indépendance du BPD constitue une première source de préoccupation. Le chef du BPD est nommé par le CSMP, qui évalue les travaux du bureau et lui alloue les fonds nécessaires à son fonctionnement. Cette dépendance envers le CSMP peut provoquer une autocensure dans certaines situations délicates. De nombreux interlocuteurs de l'EEG ont également souligné le manque de personnel, en particulier de personnel correctement formé pour traiter les 1 200 requêtes que le BPD reçoit en moyenne chaque année<sup>38</sup>. Dans le même ordre d'idées, l'EEG a relevé des critiques récurrentes selon lesquelles les procédures disciplinaires ne sont pas traitées dans les délais requis. Certains rapports disciplinaires soumis au BPD par des chefs de parquets

<sup>38</sup> La plupart des requêtes reçues concernent des retards dans le traitement des affaires.

n'auraient toujours pas été pris en charge au bout d'un an<sup>39</sup>. Le BPD a la capacité d'engager une enquête de sa propre initiative et, avec des moyens humains adaptés, pourrait choisir d'examiner certaines de ces requêtes pour déterminer si elles sont fondées ou si, comme on le présumait, elles servent un objectif malveillant. En outre, de nombreux interlocuteurs de l'EEG ont critiqué la légèreté et l'inadéquation des sanctions imposées par les commissions disciplinaires du CSMP, en particulier ces dernières années, ce qui laisse regrettamment entendre que les comportements répréhensibles et le manque de diligence sont tolérés, sans moyens de dissuasion efficaces. Les sanctions appliquées au traitement semblent notamment ne pas être exploitées pleinement – d'autant plus qu'aucun seuil minimal n'est défini – et le transfert vers un autre tribunal ou un autre parquet est parfois perçu comme une récompense plutôt que comme une sanction. Enfin, les activités du BPD et des commissions disciplinaires manquent de transparence. Pour commencer à rendre le système plus responsable aux yeux de la population qu'il a vocation à servir, il convient d'accorder davantage de publicité aux affaires, d'expliquer les décisions consistant à ne pas engager de poursuites et de publier des informations précises sur les sanctions imposées dans des affaires disciplinaires, en présentant de façon anonyme les chiffres globaux concernant le nombre de sanctions et les peines spécifiques imposées, et, dans les affaires plus graves, en donnant les noms des personnes démisées de leurs fonctions, accompagnés de rapports sur leur comportement et son résultat. Cela renforcerait les normes relatives au comportement attendu de la part des juges, pourrait contrebalancer les articles de presse négatifs et améliorerait la confiance du public. Le CSMP et le BPD sont conscients de tous ces sujets de préoccupation, que leurs représentants ont eux-mêmes signalés à l'EEG. Celle-ci prend note que la Stratégie de réforme du secteur de la justice 2014-2018 prévoit des modifications de la loi sur le CSMP en ce qui concerne la responsabilité disciplinaire des personnes exerçant des fonctions judiciaires, ainsi que les travaux, les pouvoirs et le rôle du BPD, et espère que ces modifications offriront l'occasion de remédier à certaines défaillances du système. Toutefois, plusieurs problèmes évoqués précédemment dépassent la modification de la législation. Ce sont des questions de pratique qui doivent être abordées en conséquence. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande de (i) renforcer l'indépendance, les capacités et la transparence des activités du bureau du procureur disciplinaire ; et (ii) réviser la procédure et les sanctions disciplinaires en cas de comportement répréhensible des juges et des procureurs pour veiller à ce que les affaires soient tranchées dans des délais appropriés et que les comportements répréhensibles fassent véritablement l'objet de sanctions proportionnées et dissuasives.**

127. Le délai de prescription est de cinq ans après la date de l'infraction disciplinaire ou de deux ans après la réception par le CSMP d'informations au sujet de l'infraction alléguée (article 72 de la loi sur le CSMP). Une fois engagée, la procédure doit être menée à bien dans un délai d'un an après la date du dépôt de la requête devant une commission disciplinaire, à moins qu'il puisse être démontré qu'un allongement de la procédure est justifié (article 73 de la loi sur le CSMP).

128. L'immunité est régie par la loi et le règlement intérieur du CSMP, ainsi que par les Constitutions des Entités et le Statut du DB. Les juges et les procureurs jouissent d'une immunité pénale et civile pour les opinions exprimées et les décisions prises dans l'exercice de leurs fonctions officielles. Cependant, leur immunité ne peut empêcher ou retarder une enquête pénale ou civile les concernant. En effet, l'immunité ne s'applique pas aux décisions ou aux actes illicites ayant lieu dans l'exercice de leurs fonctions, ni aux actes commis en dehors de l'exercice de leurs fonctions. C'est le CSMP qui estime si l'immunité d'un juge ou d'un procureur doit être levée. De plus, un juge ou un procureur est automatiquement suspendu s'il est placé en détention provisoire. Le CSMP doit mener une procédure disciplinaire contre toute personne exerçant des fonctions judiciaires qui

---

<sup>39</sup> Les autorités ont fait état d'efforts récents pour réduire le délai de traitement des enquêtes, qui est passé à 263 jours en 2015.

serait placée en détention, qui ferait l'objet d'une enquête ou contre qui un jugement serait prononcé dans le cadre d'une procédure pénale ou civile. A l'issue de cette procédure disciplinaire, le CSMP peut décider de révoquer la personne concernée, mettant ainsi fin à son immunité indépendamment des conclusions de la procédure pénale ou civile.

### Conseils, formation et sensibilisation

129. Etant donné qu'il n'existe pas d'institution de formation judiciaire au niveau de l'Etat, ni du DB, la formation initiale et continue des juges est organisée par les institutions de formation au niveau des Entités (Centre de formation des juges et des procureurs de FB-H et Centre de formation des juges et des procureurs de RS), sous la surveillance du CSMP et avec la collaboration de la Commission judiciaire du DB. Les juges, procureurs et assistants juridiques nouvellement nommés doivent suivre au moins huit jours de formation par an, et les autres agents exerçant des fonctions judiciaires, trois jours. Les activités de formation sur la corruption sont régulièrement organisées sous forme de sessions de deux jours, avec la coopération d'organisations internationales qui mettent en œuvre divers projets dans ce domaine. Le thème des normes professionnelles et éthiques est également présenté tous les ans au cours d'un séminaire de deux jours incluant l'analyse de la législation pertinente et des études de cas. En outre, un module sur ce sujet est proposé dans le cadre de la formation initiale pour les juges et procureurs nouvellement nommés, s'appuyant sur des méthodes d'enseignement à distance.

130. Bien que la plupart des personnes exerçant une fonction judiciaire respectent cette obligation de suivre au moins un certain nombre de jours de formation par an, l'EEG a souligné précédemment dans le présent rapport que les juges – ainsi que les procureurs, comme nous le verrons dans le prochain chapitre – ne sont pas suffisamment sensibilisés aux Codes de déontologie et aux règles de conduite. Une recommandation pour développer davantage la formation adaptée d'ordre pratique figure au paragraphe 109. A cet égard, les centres de formation doivent améliorer la forme et le fond de leurs formations, en particulier au sujet de la conduite appropriée des magistrats, incluant les notions d'éthique et d'intégrité. Il est nécessaire qu'ils adhèrent à cet aspect de la formation et qu'ils en prennent la responsabilité, alors que celui-ci est actuellement encouragé par les représentants de la communauté internationale, de façon à ce que le système national le diffuse et le fasse sien. Des messages forts, intégrés par le système judiciaire de Bosnie-Herzégovine, décrivant comment celui-ci entend être connu et considéré, appuyés par une approche de tolérance zéro envers les transgressions, sont nécessaires pour restaurer la confiance du public.

131. Ces messages forts et cette approche de tolérance zéro envers les transgressions doivent être structurés au sein d'une politique de communication plus proactive menée par les autorités judiciaires et chargées des poursuites, qui fait actuellement défaut. La très mauvaise image du système judiciaire et de poursuite dans la société a été mentionnée à plusieurs reprises dans le présent rapport. Que ce soit au sujet de la corruption systémique, de l'influence politique, du manque de résultats probants dans la lutte contre la criminalité organisée ou de tous ces éléments associés, la perception du public est très largement négative, et sa confiance dans le corps judiciaire est très faible. Plusieurs parmi les magistrats, et en particulier les procureurs, rencontrés par l'EEG ont accusé les médias d'être à l'origine de cette image et se sont plaints de la pression qu'elle exerçait sur eux. Il convient de préciser que les problèmes que rencontre le système judiciaire de Bosnie-Herzégovine – le morcellement budgétaire, par exemple – et qui contribuent à sa mauvaise image ne peuvent pas être réduits à des questions de corruption et dépassent les mesures que le corps judiciaire peut prendre à lui seul. Toutefois, il ne fait pas de doute que les juges et les procureurs doivent prendre la responsabilité de mieux informer le public de leurs décisions. L'EEG reconnaît que la confidentialité de l'information est un élément crucial de la procédure pénale, qui est

indispensable pour assurer l'efficacité des enquêtes pénales et protéger les droits des personnes visées par une telle enquête. Néanmoins, il convient de la conjuguer de façon équilibrée avec les exigences de transparence, qui sont capitales pour développer la confiance des citoyens dans l'application de la loi et dans le système judiciaire. Sur une note plus positive, l'EEG tient à souligner que la Stratégie de réforme du secteur de la justice 2014-2018 contient des initiatives prometteuses, comme l'instauration d'une pratique régulière visant à informer le public du rôle et des travaux des institutions judiciaires, à garantir que la communication de toutes les institutions judiciaires suive les mêmes principes, à publier des statistiques plus précises sur certains types d'infractions pénales et à ouvrir les séances du CSMP au public. Toutes ces mesures vont dans la bonne direction, et elles doivent être soutenues en offrant des orientations et des formations adaptées aux juges et aux procureurs au sujet des informations qu'ils peuvent rendre publiques sur leurs activités, à quel moment et selon quelles modalités. Le renforcement de la communication et la discussion avec des ONG actives dans les domaines de la lutte contre la corruption et de la réforme de la justice sur leurs sujets de préoccupation communs pourrait également contribuer à renforcer la confiance. En conséquence, **le GRECO recommande qu'une stratégie de communication, prévoyant des directives et des formations générales sur la manière de communiquer avec les médias et les organisations de la société civile concernées, soit élaborée pour le système judiciaire (juges et procureurs) dans le but d'améliorer son fonctionnement transparent et responsable.**

## V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS

### Vue d'ensemble du ministère public

132. Il existe quatre ministères publics distincts au niveau de l'Etat, des Entités et du DB, sans lien fonctionnel entre eux ; cette organisation reproduit celle du système judiciaire. Au niveau de l'Etat, le parquet de B-H (PDB-H) est compétent pour enquêter et engager des poursuites concernant les infractions relevant de la compétence de la Cour de B-H. En FB-H, il y a un parquet fédéral de la FB-H (PFDFB-H), qui agit devant la Cour suprême de FB-H, et dix parquets cantonaux, qui sont compétents dans le ressort des tribunaux du canton (à la fois des tribunaux municipaux et cantonaux). En RS, on recense le parquet de RS (PDRS) et cinq parquets de district, dont la compétence territoriale correspond à celle des tribunaux de district. Le parquet du district de Banja Luka inclut le bureau spécial du ministère public, qui est compétent pour les formes les plus graves de criminalité organisée et de criminalité économique mises en œuvre sur l'ensemble du territoire de RS. Dans le DB, le parquet du DB (PDDB) est compétent pour agir devant le tribunal ordinaire et la Cour d'appel du DB.

133. L'exécution de l'action publique est régie par 14 lois distinctes sur les parquets, parmi lesquelles : la loi sur le PDB-H, la loi sur les parquets de RS, la loi sur le PFDFB-H, la loi sur le PDDB et dix lois cantonales sur les parquets cantonaux de la FB-H. Une loi spécifique, la loi sur la lutte contre la criminalité organisée et les formes les plus graves de criminalité économique, régit le bureau spécial du ministère public de RS. En 2014, la FB-H a adopté une loi sur la lutte contre la corruption et la criminalité organisée, selon laquelle un département spécial de lutte contre la corruption et la criminalité organisée et intercantonale a été créé au sein du PDFB-H. Des dispositions plus précises figurent dans les règlements des différents parquets. En RS, il n'existe qu'un seul règlement normalisé pour tous les parquets, alors qu'en FB-H, il y a 11 règlements différents pour mettre en œuvre les dispositions des lois pertinentes.

134. On dénombre 374 procureurs en B-H (191 hommes et 183 femmes), dont 53 siègent au sein du PDB-H ; 206 en FB-H, (12 au sein du PFDFB-H et 194 au sein des parquets de la FB-H) ; 106 en RS (six au sein du PDRS, 92 au sein des parquets de district et huit au sein du bureau spécial du ministère public) ; et neuf au sein du PDDB. Ils bénéficient tous du statut d'agent exerçant des fonctions judiciaires, ce qui signifie qu'ils exercent leur fonction en toute indépendance vis-à-vis des pouvoirs législatif et exécutif. L'indépendance du ministère public est consacrée au niveau constitutionnel (en RS et dans le DB) ou au niveau législatif (dans les lois susmentionnées relatives au ministère public en B-H et en FB-H). Le ministère public est organisé de façon hiérarchique, chaque parquet étant dirigé par un procureur en chef qui gère et supervise les travaux du parquet. Les procureurs en chef ont le pouvoir de donner des instructions obligatoires générales ou individuelles aux procureurs au sein de leur parquet, et les procureurs généraux des Entités peuvent de la même façon donner des instructions aux procureurs rattachés aux parquets inférieurs au sein de leur Entité. Les instructions de travail obligatoires peuvent être de nature générale, ou porter sur des mesures à prendre dans des affaires particulières. Conformément aux décrets pertinents, le procureur peut demander à ce que l'instruction soit transmise à l'écrit. L'EEG a été informée qu'en cas de désaccord entre le procureur chargé de l'affaire et le procureur en chef, c'est l'opinion de ce dernier qui l'emporte. Le procureur chargé de l'affaire peut rédiger une note – qui ne sera pas communiquée aux parties – pour demander l'avis du collège des procureurs<sup>40</sup>, mais ce n'est pas une pratique courante. Les procureurs en chef ne donneraient jamais l'instruction de ne pas engager de poursuites, étant donné que les décisions de ne pas poursuivre ou de suspendre les poursuites sont prises au niveau des autorités de police, avant même qu'elles n'atteignent le parquet. En outre, un procureur d'une Entité<sup>41</sup> qui

<sup>40</sup> Le collège des procureurs réunit le procureur en chef, les adjoints du procureur en chef et les procureurs.

<sup>41</sup> Les procureurs d'Etat ne sont juridiquement pas indépendants, leur autorité dérivant du procureur général.

considère que la légalité des poursuites ou son indépendance est compromise peut en informer le procureur en chef ou le collège de procureurs. De tels cas sont rares dans la pratique, selon les procureurs rencontrés par l'EEG. Les procureurs en chef peuvent transférer ou prendre en charge certaines activités/affaires qui sont de la compétence d'un procureur de niveau inférieur.

135. Comme c'est le cas pour les juges, le Conseil supérieur de la magistrature et du parquet (CSMP) est le principal organe responsable de la nomination, de la formation, de l'évolution de la carrière et de l'examen de la responsabilité disciplinaire des procureurs (voir les paragraphes 85 à 91 pour une description détaillée de la composition, du rôle et des compétences du CSMP, ainsi que de son évaluation par l'EEG). Une recommandation concernant le CSMP figure au paragraphe 91.

#### Recrutement, carrière et conditions d'emploi

136. Les procureurs en B-H sont nommés à vie et prennent leur retraite à l'âge de 70 ans. Leur recrutement, leur carrière et leur révocation sont régies par les mêmes dispositions de la loi sur le CSMP que celles applicables aux juges qui sont décrites au Chapitre IV (voir les paragraphes 92 à 95). Comme les juges, ils sont nommés et révoqués par le CSMP (article 17 de la loi sur le CSMP). Les procureurs en chef sont nommés pour un mandat d'une durée déterminée, renouvelable et à l'issue duquel ils reprennent leurs fonctions de procureur au sein du même parquet.

137. Toute nomination à une fonction de procureur/procureur en chef en B-H requiert la publication d'un avis de vacance dans trois journaux quotidiens et sur le site web du CSMP. Les conditions minimales à remplir pour être nommé dans un parquet de district/cantonal sont notamment d'avoir été reçu à l'examen du barreau et d'avoir au moins trois ans d'expérience juridique. Des conditions supplémentaires d'expérience professionnelle s'appliquent pour la nomination à des fonctions de niveau supérieur au sein du ministère public. Le processus de sélection est mené par les sous-conseils du CSMP ou par des sous-Comités désignés par les sous-conseils des Entités. Les préoccupations de l'EEG concernant les lacunes du système de nomination et de promotion, ainsi que les mesures prises par le CSMP pour tenter de les combler sont décrites au Chapitre IV.

138. Comme les juges, les procureurs font l'objet d'une évaluation annuelle de leurs performances, menée par le chef du parquet dont ils dépendent, conformément aux critères adoptés par le CSMP. Les résultats de cette évaluation sont le facteur déterminant (représentant 80 % de l'évaluation générale du candidat) dans les procédures de sélection. L'EEG a souligné les défaillances du système d'évaluation dans le paragraphe 99, qui contient une recommandation s'appliquant aussi aux procureurs.

139. En FB-H et en RS, les procureurs peuvent être transférés vers un poste équivalent au sein d'un autre parquet sans leur consentement par le procureur fédéral en chef de la FB-H ou par le procureur général de la RS respectivement pour une durée maximale de six mois au cours d'une période de cinq ans (article 21 de la loi sur le PFDH ; article 21 de la loi sur les parquets de la RS). Le CSMP doit être informé de ces transferts. Un transfert sans consentement ne semble pas être susceptible de recours, mais les autorités ont signalé que de tels transferts n'avaient pas lieu en pratique. Etant donné qu'il n'y a qu'un seul parquet dans le DB et au niveau de l'Etat, ce problème de transfert ne se pose pas pour les procureurs qui y siègent.

140. Le traitement des procureurs est réglementé par les lois pertinentes de l'Etat, des Entités et du DB. Il varie en fonction du niveau du parquet, de la fonction au sein du parquet et du nombre d'années de service. L'évaluation des performances est sans incidence sur le traitement des procureurs. Ainsi, le traitement mensuel de base d'un procureur du PDB-H est de 2 021 €, et celui du procureur en chef du PDB-H est de

2 340 € ; en FB-H, le montant des traitements varie de 1 276 € pour les procureurs des parquets cantonaux à 2 340 € pour le procureur en chef du PFDHB-H ; en RS, les procureurs des parquets de district perçoivent un traitement de base de 1 255 €, et le procureur en chef du PDRS, de 2 301 € ; dans le DB, l'échelle des traitements va de 1 585 € pour les procureurs du PDDB à 1 808 € pour le procureur en chef du PDDB. Les procureurs ont droit aux mêmes avantages que les autres agents de la fonction publique, excepté les procureurs du PDB-H et les procureurs en RS.

#### Gestion des affaires et procédure

141. Les affaires sont réparties automatiquement et de manière aléatoire (par ordre chronologique) grâce au Système automatisé de gestion des affaires au sein des parquets (SGAP), selon des paramètres prédéfinis chaque année par le procureur en chef. Exceptionnellement, une affaire peut aussi être confiée directement à un procureur donné, notamment si elle fait suite à des mesures procédurales qu'il aurait prises dans l'exercice de ses fonctions. Il n'est pas nécessaire de justifier ces exceptions. Les autorités pourraient souhaiter introduire une telle obligation dans le SGAP, car il s'agit d'une bonne pratique visant à éviter les manipulations et influences indues – ou leur apparence – dans la répartition des affaires. Certains parquets attribuent encore les affaires manuellement, en vertu de leurs règlements respectifs sur l'organisation et le fonctionnement internes des parquets.

142. Il existe des garde-fous pour veiller à ce que les procureurs traitent les affaires dans un délai raisonnable, à savoir des délais s'appliquant à certains stades de la procédure pénale, ainsi que des mesures visant à réduire la durée globale de la procédure, comme la composition pénale. Le CSMP a adopté un cadre réglementaire contenant des calendriers, des cadres de référence pour les procureurs et des instructions pour réduire l'arriéré des anciennes affaires, et le SGAP permet aux parquets de contrôler dans quels délais les affaires sont jugées.

143. L'EEG a été informée que l'attribution des affaires aux procureurs doit prendre en considération leur spécialisation le cas échéant (criminalité organisée, corruption, etc.) et la nécessité d'une répartition équitable. Il n'apparaît pas clairement comment les affaires complexes sont évaluées, et si, en pratique, elles ont un poids plus important dans le quota individuel imposé à chaque procureur. Selon les procureurs rencontrés sur place, il peut arriver qu'une affaire soit réattribuée en cas de retard injustifié. Dans ce cas, une procédure disciplinaire est engagée contre le procureur inefficace. Malgré ces mesures, l'impression qui domine à l'égard des travaux des procureurs dans l'ensemble des quatre systèmes judiciaires de B-H est celle d'une mauvaise gestion des affaires qui, comme on l'a déjà souligné au Chapitre IV, nourrit le sentiment qu'il y a une influence politique ou d'autres influences illégitimes sur le ministère public. L'EEG a entendu de nombreuses allégations de la part de divers interlocuteurs concernant des affaires de corruption à haut niveau jamais résolues, des affaires transférées d'un parquet à un autre et en fin de compte classées sans suite, des affaires artificiellement partagées pour respecter des quotas, d'affaires simples étant traitées en priorité par rapport aux affaires difficiles, etc. Ces allégations semblent mettre en cause le ministère public, dans une plus large mesure encore que le système judiciaire, et sont corroborées par l'étude mentionnée dans la note 36 sous le paragraphe 105. Les autorités soulignent également que les grandes enquêtes en matière de corruption dépendent d'experts dans les domaines financiers, d'audit et comptables, qui doivent être engagés au prix du marché, ce pour quoi les parquets n'ont pas les fonds nécessaires. Comme l'EEG l'a déjà souligné, il y a très probablement plus d'une explication à l'absence d'affaires de corruption à haut niveau résolues. L'EEG renvoie à ses considérations dans le paragraphe susmentionné et à la recommandation qui y figure visant à analyser la situation et à mieux hiérarchiser les affaires et les moyens mis à disposition en fonction.

## Principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêts

144. Un Code de déontologie des procureurs a été adopté par le CSMP en novembre 2005 et a été appliqué à partir de février 2006. Il comporte cinq principes (indépendance, impartialité, égalité, intégrité et respectabilité, expertise et diligence), chacun d'entre eux étant décliné en plusieurs articles portant sur leur mise en œuvre. Le Code de déontologie des procureurs s'applique à tous les procureurs de B-H. Le non-respect des dispositions du Code peut entraîner l'ouverture d'une procédure disciplinaire contre le procureur, qui est menée par les commissions disciplinaires du CSMP (voir ci-après dans la partie Contrôle et application de la loi).

145. Un Comité permanent du CSMP sur la déontologie, l'indépendance et les incompatibilités des fonctions de juge et de procureur contrôle la mise en œuvre du Code de déontologie des procureurs et conseille le CSMP sur des questions d'éthique. Comme l'EEG l'a expliqué (voir Chapitre IV), le Comité permanent est parfois sollicité dans la pratique pour donner son avis sur les activités accessoires des juges et des procureurs et sur les incompatibilités les concernant. Les avis ainsi rendus ne sont communiqués qu'au procureur (ou juge) intéressé et ne sont pas rendus publics devant l'ensemble de la communauté des juges et des procureurs. Les membres du ministère public rencontrés dans le pays considèrent qu'il serait profitable de rendre ces avis accessibles à toutes les personnes exerçant une fonction de juge ou de procureur. De façon plus générale, l'EEG est d'avis, comme mentionné dans le Chapitre IV, qu'il est nécessaire de redoubler d'efforts pour promouvoir les normes éthiques et pour garantir une véritable adhésion aux principes qu'elles énoncent, conformément à la recommandation formulée au paragraphe 109.

146. De même que pour les juges, il n'existe à l'heure actuelle pas de régime spécifique sur les conflits d'intérêts s'appliquant aux procureurs à l'exception des membres du CSMP. De plus amples informations sur le règlement relatif aux conflits d'intérêts chez les membres du CSMP figurent au paragraphe 110. Le plan stratégique du CSMP pour la période 2014-2018 prévoit d'étendre l'application du règlement sur les conflits d'intérêts à l'ensemble du corps judiciaire. L'EEG se félicite de cet objectif et renvoie à la recommandation formulée au paragraphe 111.

## Interdiction ou restriction de certaines activités

### *Récusation et retrait*

147. Les motifs de retrait sont les mêmes que ceux qui s'appliquent pour les juges. Ils sont énumérés dans les lois procédurales pertinentes (Codes de procédure pénale : Cour de B-H, articles 295-298; FB-H, articles 357-360; RS, articles 357-360; DB: articles 111-114) et incluent les conflits d'intérêt découlant d'un lien familial, conjugal, financier ou de toute autre relation avec les parties, [d'une implication précédente dans l'affaire,] ainsi que toute autre circonstance faisant naître des soupçons raisonnables sur l'impartialité du procureur. Le retrait est décidé par les chefs de parquet et, pour ces derniers, par le collège du parquet.

148. L'obligation de retrait en cas de conflit d'intérêts est également traitée par le Code de déontologie des procureurs (articles 2.2 et 2.5), et l'absence de demande de retrait dans ce cas constitue une infraction disciplinaire (article 57 de la loi sur le CSMP).

### *Cadeaux*

149. Les procureurs ont l'interdiction de chercher à obtenir ou d'accepter des cadeaux, des legs, des prêts et d'autres services ou avantages en rapport avec des actions ou des omissions dans l'exercice de leurs fonctions. Cette interdiction s'étend aux membres de leur famille proche et aux employés du parquet ou à d'autres subordonnés. Les cadeaux,

les rémunérations ou les avantages de nature symbolique offerts pour une occasion spéciale sont autorisés, pourvu que l'on ne puisse pas raisonnablement penser qu'ils visent à influencer le procureur ou percevoir qu'ils créent chez le public une impression de partialité (articles 4.10 et 4.11 du Code de déontologie des procureurs). L'acceptation d'un cadeau ou d'une rémunération en échange de l'exercice d'une influence illégitime ou de l'apparence de cette influence constitue une infraction disciplinaire (article 57 de la loi sur le CSMP). Comme cela a déjà été souligné au Chapitre IV, il semble que peu d'attention ne soit accordée à la garantie du respect de ces règles par les procureurs. L'EEG considère que cette lacune doit être comblée dans le cadre de la recommandation visant à développer les conseils confidentiels et la formation sur les questions d'éthique et d'intégrité formulée au paragraphe 109.

#### *Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions*

150. Les règles relatives aux incompatibilités et aux activités accessoires sont les mêmes que celles décrites au Chapitre IV (paragraphe 115 à 117) concernant les juges.

#### *Utilisation abusive d'informations confidentielles et contacts avec les tiers*

151. La divulgation d'informations confidentielles concernant une affaire et la communication inappropriée avec le juge ou les parties à la procédure ou leurs représentants constituent des infractions disciplinaires en vertu de l'article 57 de la loi sur le CSMP. Le Code de déontologie des procureurs interdit également la divulgation ou l'utilisation d'informations confidentielles.

#### Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

152. Les procureurs sont soumis aux mêmes obligations que les juges, décrites au Chapitre IV. Ils doivent soumettre au CSMP une déclaration financière annuelle révélant, pour eux et pour les membres du ménage, leurs revenus, leur patrimoine, leur passif et les garanties données à des tiers ou offertes par des tiers au cours de l'année précédente. Les activités dans des entreprises publiques ou privées, ainsi que dans des partis politiques, doivent aussi être signalées. Ces déclarations sont archivées par le CSMP mais leur contenu n'est pas examiné sauf en cas de nécessité dans le cadre d'une procédure disciplinaire et il n'est pas divulgué au public. Les procureurs peuvent aussi être amenés à soumettre des déclarations financières ad hoc dans le cadre d'une procédure de retrait ou d'une procédure disciplinaire. Il convient de rappeler la préoccupation de l'EEG au sujet du système actuel (voir les paragraphes 119 et 120) et la recommandation formulée au paragraphe 120 visant à mettre au point un système efficace d'examen des déclarations, ainsi qu'à envisager de publier leur contenu.

#### Contrôle et application de la loi

153. Les procureurs engagent leur responsabilité disciplinaire s'ils commettent une infraction disciplinaire, comme énoncé dans l'article 57 de la loi sur le CSMP ou s'ils ne respectent pas les dispositions du Code de déontologie des procureurs. Comme énoncé au Chapitre IV, le CSMP est compétent pour recevoir des recours contre les juges et les procureurs, mener des procédures disciplinaires, déterminer la responsabilité, imposer des sanctions, examiner les recours et décider des suspensions des procureurs (article 17 de la loi sur le CSMP). Les procédures disciplinaires sont engagées par le bureau du procureur disciplinaire et sont menées par les commissions disciplinaires de première instance et d'appel du CSMP. Des informations détaillées sur le fonctionnement de ces organes, des statistiques sur les procédures disciplinaires menées à l'encontre de juges et de procureurs ces trois dernières années et les réserves de l'EEG concernant le système actuel de responsabilité disciplinaire figurent dans les paragraphes 121 à 126.

Une recommandation visant à traiter ces questions abordées par l'EEG est formulée au paragraphe 126.

154. Les règles en matière d'immunité sont identiques pour les juges et les procureurs. Elles sont décrites au paragraphe 128.

#### Conseils, formation et sensibilisation

155. Les modalités de la formation initiale et continue des procureurs, organisée par les institutions de formation au niveau des Entités et du DB, sous la surveillance du CSMP, sont les mêmes que pour les juges (voir les paragraphes 129 et 130). Il convient aussi de mentionner dans ce contexte la recommandation formulée au paragraphe 109 visant à renforcer la formation d'ordre pratique sur les questions d'éthique et d'intégrité.

156. Il est mentionné à plusieurs reprises dans le présent rapport que le système judiciaire, et en particulier les procureurs, souffre d'une très mauvaise image dans la société. L'analyse de l'EEG et la recommandation formulée au paragraphe 131 sur l'élaboration d'une politique de communication sont donc particulièrement pertinentes pour le ministère public.

## **VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI**

157. Au vu des conclusions du présent rapport, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la Bosnie-Herzégovine :

*Concernant les parlementaires*

- i. **(i) adopter des règles précises définissant et facilitant les processus de consultation publique sur la législation examinée au Parlement, et veiller à ce qu'elles soient respectées par la suite ; (ii) renforcer la transparence du processus parlementaire en instaurant des règles pour les parlementaires sur la manière d'interagir avec les tiers cherchant à influencer le processus législatif (paragraphe 29) ;**
- ii. **développer davantage les mécanismes internes pour promouvoir et appliquer le Code de conduite destiné aux parlementaires, et sauvegarder ainsi l'intégrité au sein du corps législatif, notamment en (i) proposant des orientations, des conseils et des formations adaptés sur les dispositions relatives à l'éthique, à l'intégrité et à la prévention de la corruption, ainsi qu'en (ii) élaborant des instruments efficaces de contrôle et de conformité dans ces domaines essentiels (paragraphe 38) ;**
- iii. **harmoniser la législation sur les conflits d'intérêts sur l'ensemble du territoire national (paragraphe 44) ;**
- iv. **(i) unifier les exigences applicables en matière de déclarations financières dans un seul formulaire ; (ii) instaurer l'obligation de signaler les actifs des parents proches et de mettre à jour les informations soumises en cas de variation significative au cours du mandat législatif ; et (iii) veiller à ce que les informations financières soient publiées et faciles d'accès, en tenant compte du respect de la vie privée et de la sécurité des parlementaires et de leurs parents proches soumis à l'obligation de faire une déclaration (paragraphe 61) ;**
- v. **(i) associer au système de déclaration un mécanisme de contrôle effectif (comprenant des vérifications aléatoires) et (ii) instaurer des sanctions adaptées en cas de fausse déclaration (paragraphe 63) ;**
- vi. **que le régime de conseil, de contrôle et de mise en œuvre relatif aux conflits d'intérêts soit entièrement révisé et convenablement structuré, notamment en veillant à son indépendance et à sa pertinence, et en le rendant efficace grâce à un système de sanctions adapté (paragraphe 71) ;**
- vii. **que les Parlements respectifs de la Republika Srpska, de la Fédération de Bosnie-Herzégovine et du District de Brčko soient invités, de la même façon, à prendre des mesures conformes aux recommandations adressées dans cette section du rapport (paragraphe 76) ;**

*Concernant les juges et les procureurs*

- viii. **que des mesures législatives et opérationnelles résolues soient prises pour renforcer le rôle du Conseil supérieur de la magistrature et du parquet consistant à protéger les personnes exerçant la fonction de juge ou de procureur contre toute influence illégitime – réelle ou perçue – notamment (i) en créant des sous-conseils distincts de la magistrature et du parquet ; (ii) en évitant une concentration excessive des pouvoirs dans les mêmes mains en ce qui concerne les différentes fonctions à remplir par les membres du Conseil supérieur de la magistrature et du parquet ; et (iii) en s’assurant que les décisions du Conseil supérieur de la magistrature et du parquet en matière de nomination, promotion et responsabilité disciplinaire des juges et des procureurs puissent faire l’objet d’un recours devant une juridiction (paragraphe 91) ;**
- ix. **que des mesures supplémentaires soient prises pour améliorer l’évaluation des performances (les critères qualitatifs devant primer sur les critères quantitatifs) en vue de mettre en œuvre les normes strictes en matière d’éthique et de performances que l’on attend des juges et des procureurs, et pour faciliter l’identification des candidats méritant une promotion (paragraphe 99) ;**
- x. **(i) procéder à une analyse de la situation en termes de budget et de personnel dans les tribunaux et les parquets, en vue de garantir la disponibilité des ressources nécessaires et leur utilisation efficace dans l’ensemble des systèmes judiciaires ; et (ii) veiller à ce que cette utilisation des ressources soit mieux hiérarchisée en fonction de la gravité des affaires (paragraphe 105) ;**
- xi. **développer et renforcer sensiblement les conseils confidentiels et la formation adaptée d’ordre pratique destinés aux juges et aux procureurs sur les questions d’éthique et d’intégrité (paragraphe 109) ;**
- xii. **élaborer des règles relatives aux conflits d’intérêts applicables à tous les juges et procureurs, et établir un régime adapté de contrôle et de mise en œuvre (paragraphe 111) ;**
- xiii. **(i) mettre au point un système efficace d’examen des déclarations financières annuelles, prévoyant des moyens humains et matériels adaptés, des voies de coopération avec les autorités pertinentes et des sanctions appropriées en cas de non-respect des règles ou de fausse déclaration, et (ii) envisager de permettre la publication des informations financières et un accès facile à celles-ci, dans le respect de la vie privée et de la sécurité des juges, des procureurs et de leurs parents proches (paragraphe 120) ;**
- xiv. **(i) renforcer l’indépendance, les capacités et la transparence des activités du bureau du procureur disciplinaire ; et (ii) réviser la procédure et les sanctions disciplinaires en cas de comportement répréhensible des juges et des procureurs pour veiller à ce que les affaires soient tranchées dans des délais appropriés et que les comportements répréhensibles fassent véritablement l’objet de sanctions proportionnées et dissuasives (paragraphe 126) ;**
- xv. **qu’une stratégie de communication, prévoyant des directives et des formations générales sur la manière de communiquer avec les médias**

**et les organisations de la société civile concernées, soit élaborée pour le système judiciaire (juges et procureurs) dans le but d'améliorer son fonctionnement transparent et responsable** (paragraphe 131).

158. Conformément à l'article 30.2 de son Règlement intérieur, le GRECO invite les autorités de Bosnie-Herzégovine à lui rendre un rapport sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations précitées d'ici au 30 juin 2017. Ces mesures seront évaluées par le GRECO selon sa procédure de conformité spécifique.

159. Le GRECO invite les autorités de Bosnie-Herzégovine à autoriser, dès que possible, la publication du présent rapport, à le faire traduire dans ses langues nationales et à rendre cette traduction publique.

---

## Le GRECO

Le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la conformité de ses 49 Etats membres avec les instruments de lutte contre la corruption élaborés par le Conseil de l'Europe. L'activité de suivi du GRECO comporte une « procédure d'évaluation », qui repose sur les réponses données par un pays à un questionnaire et sur des visites effectuées sur place, puis une étude d'impact (« procédure de conformité »), qui donne lieu à l'examen des mesures prises par le pays concerné pour mettre en œuvre les recommandations formulées lors de son évaluation. Un processus dynamique d'évaluation mutuelle et de pressions réciproques est appliqué, qui associe l'expertise de professionnels chargés de l'évaluation et la présence de représentants des Etats qui siègent en plénière.

L'action menée par le GRECO a conduit à l'adoption d'un nombre considérable de rapports, qui regorgent d'informations factuelles sur les politiques et les pratiques de lutte contre la corruption en Europe. Ces rapports identifient les réussites et les défaillances de la législation, de la réglementation, des politiques et des dispositifs institutionnels nationaux et formulent des recommandations qui visent à renforcer la capacité des Etats à lutter contre la corruption et à promouvoir l'intégrité.

L'adhésion au GRECO est ouverte, sur un pied d'égalité, aux Etats membres du Conseil de l'Europe et aux Etats tiers. Les rapports d'évaluation et de conformité adoptés par le GRECO, ainsi que d'autres informations sur le GRECO, sont disponibles sur [www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco).

---