



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption: 23 mars 2018
Publication: 22 mai 2018

Public
GrecoRC4(2017)22

QUATRIEME CYCLE D'ÉVALUATION

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

RAPPORT DE CONFORMITÉ BOSNIE-HERZÉGOVINE

Adopté par le GRECO lors de sa 79^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 19-23 mars 2018)

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

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités bosniennes pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur la Bosnie-Herzégovine, adopté lors de la 70^e réunion plénière du GRECO (30 novembre – 4 décembre 2015) et rendu public le 22 février 2016, avec l'autorisation de la Bosnie-Herzégovine ([Greco Eval IV Rep \(2015\) 2F](#)). Le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO porte sur la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Conformément au Règlement intérieur du GRECO, les autorités bosniennes ont soumis un Rapport de situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport, reçu le 14 juin 2017, a servi de base à la préparation du Rapport de Conformité, conjointement avec les informations présentées par la suite.
3. Le GRECO a chargé l'Espagne (en ce qui concerne les assemblées parlementaires) et « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (pour ce qui est des institutions judiciaires) de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont été désignés M. Rafael VAILLO, pour l'Espagne, et Mme Ana PAVLOVSKA DANEVA, pour « l'ex-République yougoslave de Macédoine ». Le Secrétariat du GRECO les a assistés dans l'élaboration du Rapport de Conformité.
4. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chacune des recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation et détermine le niveau de conformité global d'un membre avec ces recommandations. La mise en œuvre de toute recommandation en suspens (partiellement ou non mise en œuvre) sera évaluée sur la base d'un autre Rapport de Situation que les autorités devront soumettre dans un délai de 18 mois après l'adoption du présent Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

5. Dans son Rapport d'Évaluation, le GRECO a adressé 15 recommandations à la Bosnie-Herzégovine. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandation i.

6. *Le GRECO a recommandé (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.*
7. Les autorités de Bosnie-Herzégovine font état de différentes mesures prises à cet égard, dont certaines sont mises en œuvre dans le cadre de projets internationaux d'assistance technique. Tout d'abord, les autorités mentionnent des modifications du Règlement intérieur de chaque parlement, qui prévoient une exigence générale de transparence des travaux en séance plénière et au sein des commissions. Une proposition est actuellement en discussion concernant « l'évaluation de l'étanchéité à la corruption » de la législation (qui consiste à examiner si un texte législatif donné présente des risques de corruption).

8. Le rapport 2016 de l'ONG régionale ActionSEE (*Accountability, Technology and Institutional Openness* – Responsabilité, technologie et ouverture institutionnelle) souligne la nécessité d'établir une interaction bilatérale avec la population. Dans le but d'ouvrir des voies de communication entre les citoyens et le parlement, une plateforme en ligne (intitulée « [eKonsultacije](#) ») a été lancée en avril 2016. En outre, le projet de « durabilité de la société civile » (2013-2018) aide les représentants de la société civile à établir, notamment, des relations plus éclairées et plus dynamiques avec les institutions publiques.
9. Le GRECO prend acte des nouvelles mesures législatives et pratiques mentionnées, qui visent à faciliter la consultation publique des propositions législatives et leur examen ultérieur par le parlement, notamment en renforçant encore davantage les mécanismes de participation du public ; le lancement du site web eKonsultacije est sans aucun doute une initiative bienvenue. Cette partie de la recommandation a été traitée de manière satisfaisante. Étant donné qu'il s'agit de mesures récentes, les autorités sont invitées à tenir le GRECO informé de la manière dont la mise en œuvre concrète des règles applicables est contrôlée pour ce qui est du respect effectif des recommandations.
10. Pour ce qui est de la seconde partie de la recommandation, le GRECO note que la question du lobbying n'est toujours pas réglementée en Bosnie-Herzégovine. Le GRECO ne peut que rappeler qu'il est absolument nécessaire de définir des principes, des règles et des procédures qui donnent aux parlementaires des orientations claires sur la nature des relations qu'ils sont autorisés à entretenir avec les lobbyistes et d'autres tiers cherchant à influencer le processus législatif.
11. Le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

12. *Le GRECO a recommandé 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.*
13. Les autorités de Bosnie-Herzégovine indiquent qu'à la suite de l'évaluation du GRECO, le parlement a modifié son Code de conduite, notamment pour simplifier les procédures d'appel et de sanction et veiller ainsi à ce que la responsabilité des parlementaires soit plus effective. En particulier, la commission mixte sur les droits de l'homme est chargée de superviser la mise en œuvre du Code et d'en contrôler le respect. Elle a également pour mission de répertorier toutes les activités relatives à la mise en œuvre du Code et d'établir un rapport annuel, qui fait ensuite l'objet d'un débat en séance plénière. Ces changements étant récents, l'acquisition d'expérience dans la mise en œuvre est en cours : le premier rapport de contrôle (correspondant aux activités de 2017) sera publié sur le site web du parlement dans la première moitié de 2018. Les sanctions consistent en un avertissement écrit, une amende et un avertissement public diffusé dans les médias. Les recours peuvent être déposés devant un collège mixte des deux chambres du parlement. Aucune plainte n'a été reçue dans la période allant de novembre 2017 (entrée en vigueur du Code) à février 2018 ; un cas d'infraction a été traité, qui a été retiré.
14. Le GRECO constate que, en ce qui concerne le premier volet de la recommandation, aucun élément nouveau n'a été signalé en ce qui concerne les propositions d'orientations, de formations et de conseils en matière d'intégrité. En ce qui

concerne la deuxième partie de la recommandation, le GRECO prend note des changements introduits dans le Code, qui seraient axés sur le renforcement des normes éthiques et de la responsabilité au sein du parlement. Le GRECO reconnaît le potentiel du système de contrôle actuel (révisé), qui remédie spécifiquement à une lacune du Code précédent s'agissant de sa mise en œuvre et des voies d'appel. Le temps et l'expérience révéleront (si et) comment le nouveau système est efficace en pratique. Le GRECO souhaite recevoir des informations plus précises sur l'application du Code – quand les rapports de contrôle seront publiés.

15. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii.

16. *Le GRECO a recommandé d'harmoniser la législation sur les conflits d'intérêts sur l'ensemble du territoire national.*

17. Les autorités de Bosnie-Herzégovine indiquent qu'un projet de loi sur les conflits d'intérêts a été élaboré par un groupe de parlementaires en étroite collaboration avec des donateurs internationaux (notamment le Conseil de l'Europe, l'UE et l'OSCE/BIDDH) et le secteur des ONG (Transparency International). Ce projet est en cours de consultation, entre autres, par le gouvernement, la Commission électorale centrale et l'Agence de prévention de la corruption et de coordination de la lutte contre la corruption (APIK) et des autres organes concernés. Le projet actuel viserait à assurer un fonctionnement efficace et indépendant de l'instance responsable de la question des conflits d'intérêts et à aligner et harmoniser les réglementations dans le domaine des conflits d'intérêts et des déclarations de situation financière et de patrimoine des personnes qui exercent une fonction publique. Les modifications proposées sont les suivantes :

- création d'un organe professionnel indépendant chargé de la mise en œuvre de la LCI, à savoir la Commission d'examen des conflits d'intérêts (CECI), qui aurait le statut d'instance permanente, indépendante et autonome créée par le parlement et composée d'experts sélectionnés par le parlement sur la base d'un appel public à candidatures ;
- définition plus précise et élargissement du cercle des personnes auxquelles la LCI s'applique, afin d'assurer une égalité de traitement dans l'ensemble de la fonction publique ;
- adoption de règles claires et cohérentes pour fixer des limites dans l'exercice de la fonction publique, ainsi que de règles claires applicables à l'exécution des attributions des titulaires de fonctions publiques, à leur engagement et à leur conduite, même après la cessation de leurs fonctions, afin d'assurer leur impartialité dans la prise de décisions ;
- consolidation et harmonisation des réglementations relatives aux déclarations de patrimoine et aux conflits d'intérêts, et définition plus précise des compétences de la CECI en matière de collecte, de publication et de vérification ;
- mise en place d'un système de vérification des déclarations de patrimoine (notamment concernant l'exactitude des données) et publication d'un registre du patrimoine des agents publics ;
- élargissement du champ d'application et de la nature des sanctions et introduction de nouveaux mécanismes d'exécution, comme l'annulation d'un texte législatif résultant d'un conflit d'intérêts.

18. Le GRECO salue la préparation d'un projet de LCI qui vise à remédier aux principales lacunes identifiées par le GRECO, notamment la composition et les procédures de la CECI, ainsi qu'aux éléments liés à l'obligation de produire un rapport financier, à la publication des rapports, aux sanctions en cas d'absence de

dépôt ou de déclaration inexacte/fausse, etc. Le projet prévoit également la consolidation et l'harmonisation des règles relatives à la déclaration de patrimoine et aux conflits d'intérêts. Ces mesures sont autant de pas dans la bonne direction, mais elles doivent encore faire l'objet de consultations et d'un accord au parlement.

19. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

20. *Le GRECO a recommandé (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.*
21. Les autorités de Bosnie-Herzégovine rappellent qu'en vertu de la loi électorale (article 15), les candidats aux élections et les élus sont tenus de soumettre une déclaration de patrimoine au début et à la fin du mandat ; ils ne sont pas obligés de mettre à jour ces informations pendant qu'ils sont en exercice en cas de changement important de leur patrimoine. Les déclarations soumises doivent également inclure des informations sur les parents proches (conjoint, enfants et membres de la famille dont l'agent public est tenu de subvenir aux besoins). En 2016, la Commission électorale centrale (CEC) a développé une application pour que les déclarations déposées puissent être consultées en ligne ; cette application est opérationnelle depuis décembre 2017 et les déclarations sont publiées sur le [site de la CEC](#) (à l'exception des données personnelles).
22. Aucun changement n'est intervenu en ce qui concerne la coexistence de deux régimes parallèles de déclaration pour les parlementaires et l'harmonisation qui a été recommandée. Par conséquent, en vertu de la LCI (article 12), les députés doivent également déposer un rapport financier, dont le contenu ne coïncide pas pleinement avec celui qui est exigé pour les déclarations de patrimoine¹, et ne couvre pas non plus le patrimoine des parents proches. Les rapports financiers ne sont pas rendus publics, mais les décisions de la CECI, lorsqu'elle constate qu'un agent public est en situation de conflit d'intérêts, sont publiées.
23. Le GRECO note que quelques progrès ont été accomplis par rapport à la situation qui avait été évaluée lors de la visite menée en juin 2015. Les parlementaires rendent toujours compte de leur patrimoine par l'intermédiaire de deux systèmes parallèles : l'un repose sur des « déclarations de patrimoine » régies par la loi électorale (applicable à la fois aux candidats aux élections et aux élus) et l'autre

¹ Les rapports financiers (obligatoires en vertu de la LCI pour les élus, les personnes occupant une fonction exécutive et les conseillers) contiennent des renseignements personnels sur l'agent et ses parents proches (nom, date et lieu de naissance, adresse), des informations sur la fonction publique occupée, sur le revenu actuel et les sources de revenu (tous les revenus, salaires, pensions, bénéfices, etc.), 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.), sur le passif (dettes, versements, billets à ordre, emprunts, etc.) et des 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, des agences de privatisation et des entreprises privées) occupées par leurs parents proches, mais pas leurs actifs ni leurs revenus.

Les déclarations de patrimoine (obligatoires en vertu de la loi électorale pour les candidats aux élections et les élus) contiennent des informations sur leur revenu actuel et leurs sources de revenu (tous les revenus, salaires, bénéfices 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.).

s'appuie sur des « rapports financiers » prévus par la LCI (qui vise les élus, les titulaires d'une fonction exécutive et les conseillers).

24. En ce qui concerne l'obligation de déclarer son patrimoine en vertu de la loi électorale, le GRECO salue le fait que les déclarations sont désormais publiées en ligne sur le site de la CEC. Ceci remplit partiellement le dernier volet de la recommandation iv, mais seulement pour ce qui est des déclarations de patrimoine et non des rapports financiers, qui ne sont pas mis à la disposition du public. A ce sujet et s'agissant en particulier des rapports financiers, aucune information nouvelle n'est communiquée, si ce n'est que les mesures concernées sont en attente de l'adoption de la nouvelle LCI. Le projet de LCI introduit des nouvelles conditions concernant l'obligation de faire rapport régulièrement (mises à jour en cas de changements significatifs des informations financières soumises à déclaration), la divulgation du patrimoine des proches et la publication des rapports financiers.
25. Dans l'attente de l'adoption de cette loi (et de son application effective subséquente), le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation v.

26. *Le GRECO a recommandé (i) d'associer au système de déclaration un mécanisme de contrôle effectif (comprenant des vérifications aléatoires) et (ii) d'instaurer des sanctions adaptées en cas de fausse déclaration.*
27. Les autorités de Bosnie-Herzégovine indiquent que le projet de LCI renforce les mécanismes de contrôle (notamment l'examen de l'exactitude des données, l'exécution de vérifications aléatoires et le recoupement des registres). Le projet introduit également des sanctions administratives en cas de fausse déclaration. Les autorités notent en outre que la mise en œuvre effective de cette recommandation sera subordonnée non seulement à l'adoption du projet de LCI, mais aussi aux modifications de la loi électorale.
28. Le GRECO prend acte des modifications législatives proposées, qui en sont encore à l'étape de la consultation parlementaire ; il note en outre que des changements devraient également être apportés à la loi électorale. Par ailleurs, il sera nécessaire de veiller à ce que la loi, une fois adoptée, soit effectivement mise en œuvre dans la pratique. 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.
29. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi.

30. *Le GRECO a recommandé 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.*
31. Les autorités de Bosnie-Herzégovine indiquent que le projet de LCI prévoit une révision de la composition de la CECI, ainsi que de la forme et des modalités de l'élection de ses membres. En particulier, la CECI doit être indépendante et impartiale, ce qui doit être garanti à la fois par ses caractéristiques et sa structure

organisationnelles et par son processus de composition et de prise de décision (qui doit être protégé des tentatives d'ingérence politique et de politisation). La CECI sera composée d'experts ayant une expérience pertinente et devra disposer de compétences administratives et d'investigation adaptées, ainsi que de personnel et d'un soutien financier. Une attention particulière est accordée à la procédure de sélection et de désignation des membres de la CECI, afin de garantir leur expertise, leur indépendance et leur impartialité (le projet prévoit à cet effet une interdiction stricte de toute appartenance politique). Les experts seront choisis par le parlement (majorité qualifiée) sur la base d'un appel public à candidatures.

32. La CECI devrait avoir un accès libre et direct aux informations pertinentes concernant les agents publics (comme les informations détenues par les autorités fiscales ou figurant dans les registres cadastraux et les registres des sociétés). Le système de sanctions devrait également être amélioré et un examen selon le principe de la double instance (procédures administrative et judiciaire) devrait être possible. Enfin, la CECI devrait avoir d'importantes responsabilités en matière de prévention de la corruption, notamment pour dispenser des formations et émettre des avis formels et informels.
33. Les autorités ajoutent que, dans l'attente de l'adoption du projet de LCI, un certain nombre de mesures pratiques ont été prises pour permettre à la CECI de fonctionner, notamment en réglant les questions de procédure et de logistique de base. En ce qui concerne les résultats concrets de la CECI depuis la visite d'évaluation du GRECO, les autorités rendent compte de ce qui suit :

Activité	2015	2016
Avis formulés pour déterminer si le fait d'agir ou de s'abstenir d'agir peut constituer une violation des dispositions de la loi sur les conflits d'intérêts au sein des institutions de l'État de B-H	3	7
Décisions adoptées visant à engager une procédure	1	3
Décisions adoptées visant à ne pas engager de procédure	33	1
Décisions adoptées visant à prononcer des sanctions pour violation des dispositions de la loi sur les conflits d'intérêts au sein des institutions de l'État de B-H	-	2
Décisions prononcées à la suite d'une demande d'accès à des informations	3	2

34. Par ailleurs, le programme de contrôle des élus, des titulaires de fonctions exécutives et des conseillers pour 2017 a été adopté. Les responsables de la CECI ont également fait preuve d'une certaine proactivité en cherchant des occasions d'échanger leurs expériences et les enseignements qu'ils ont tirés avec leurs homologues de pays tiers.
35. Le GRECO prend note des activités menées par la CECI ainsi que des nouvelles améliorations supplémentaires proposées dans le projet de LCI afin de perfectionner le régime de conseil, de contrôle et de mise en œuvre relatif aux conflits d'intérêts. Étant donné que toutes ces propositions devront se concrétiser non seulement en droit mais aussi en pratique, la recommandation ne peut être considérée que partiellement mise en œuvre.
36. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vii.

37. *Le GRECO a recommandé 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.

38. Les autorités de Bosnie-Herzégovine indiquent que des actions sont menées au niveau des entités pour accroître la transparence, l'intégrité et la responsabilité au sein de leurs assemblées législatives respectives. Toutes les entités ont désormais accès à des mécanismes d'information et de consultation publique pour mieux interagir avec leurs citoyens ; des modifications ont été apportées à leurs règlements intérieurs respectifs à cet effet. La Fédération de Bosnie-Herzégovine et la Republika Srpska sont en train d'adopter leurs codes de conduite, tandis que le District de Brčko et plusieurs cantons de la Fédération de Bosnie-Herzégovine (Sarajevo, Tuzla et Zenica-Doboj) ont déjà mis en place leurs propres codes, ainsi que des mécanismes de contrôle/surveillance de leur mise en œuvre. En ce qui concerne la législation sur les conflits d'intérêts et ses modalités de mise en œuvre, la situation devrait être plus claire une fois le projet de LCI adopté.
39. Le GRECO note avec satisfaction que les entités progressent à un rythme soutenu vers la mise en œuvre des recommandations. Il s'agit là d'un signe encourageant, à plus forte raison au vu de la complexité des institutions et des niveaux de gouvernement dans le pays et de l'appel renouvelé de la communauté internationale à entreprendre une action plus coordonnée.
40. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption des juges et des procureurs

Recommandation viii.

41. *Le GRECO a recommandé 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.*
42. Les autorités de Bosnie-Herzégovine indiquent que la mise en œuvre de cette recommandation nécessitera une modification de la loi sur le Conseil supérieur de la magistrature et du parquet de Bosnie-Herzégovine (CSMP B-H). Le ministère de la Justice de Bosnie-Herzégovine et la Commission pour la législation du CSMP élaborent actuellement des propositions visant à modifier cette loi ou à en rédiger une nouvelle et tiennent compte de la recommandation formulée dans le cadre de ce processus. Le projet de loi du CSMP doit être prêt pour fin juin 2018.
43. Le GRECO prend note de l'intention des autorités de mettre à jour la loi sur le CSMP en tenant compte de cette recommandation et des autres recommandations du GRECO, mais rappelle que ce processus dure depuis 2013, avant l'adoption du Rapport d'Évaluation. Il encourage les autorités à redoubler d'efforts pour accomplir les changements nécessaires. En outre, le GRECO souligne que la recommandation préconise également des changements opérationnels, par exemple pour éviter que les mêmes membres du CSMP soient impliqués dans différents aspects de la carrière d'un juge ou d'un procureur. Ces mesures pourraient tout à fait être mises en œuvre sans que la loi ne soit modifiée.

44. Le GRECO conclut que la recommandation viii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation ix.

45. *Le GRECO a recommandé 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.*
46. Les autorités de Bosnie-Herzégovine expliquent que de nouveaux critères d'évaluation du travail des procureurs ont été adoptés par le CSMP le 7 juillet 2016. De plus, de nouveaux critères d'évaluation du travail des procureurs en chef, des procureurs en chef adjoints et des chefs de service/section au sein des parquets, harmonisés avec le texte précédent, ont été adoptés par le CSMP le 29 novembre 2016.
47. Parmi les changements introduits par les nouveaux critères, la qualité des actes d'accusation est désormais mesurée en fonction de la complexité de l'affaire, les affaires de criminalité économique, de criminalité organisée et de crimes de guerre faisant l'objet d'un suivi distinct des autres affaires. Les décisions de ne pas engager de poursuites ou de les abandonner ont été ajoutées aux critères pris en compte. Troisième modification, il est désormais nécessaire de motiver l'attribution de points négatifs à un procureur pour la qualité de ses décisions lorsqu'elles doivent faire l'objet de corrections importantes.
48. Le 7 juillet 2016, le CSMP a également adopté un recueil de règles définissant un cadre de référence pour le travail des procureurs en Bosnie-Herzégovine et fixant des normes annuelles sur les affaires menées à bien ou clôturées, qui sont ventilées selon les types d'infractions. Il établit également des critères pour tenir compte de la complexité des affaires. Ce règlement a pour objet d'assurer une application uniforme des règles d'évaluation sur l'ensemble du territoire de la Bosnie-Herzégovine. Il aidera également à déterminer l'affectation des ressources humaines nécessaires – s'agissant des procureurs ou du personnel auxiliaire – en vue d'améliorer l'efficacité du ministère public.
49. Les procureurs en chef sont responsables de la bonne application du recueil de règles. Ils doivent organiser un système d'archivage fondé sur le système de traitement automatique des affaires pénales et établir des rapports périodiques. L'exploitation satisfaisante du système est à son tour contrôlée par les procureurs en chef de Bosnie-Herzégovine et de ses entités, ainsi que par le CSMP.
50. Le CSMP a en outre adopté, le 14 décembre 2016, un recueil de règles sur le processus d'évaluation des procureurs en chef, des procureurs en chef adjoints, des chefs de service/section et des procureurs. Il fixe les procédures d'évaluation, leur suivi, la procédure de recours contre une évaluation, le contenu des évaluations et les modalités de suivi de ces évaluations.
51. L'adoption d'un nouveau recueil de règles sur les critères de référence pour le travail des juges et l'amélioration des critères d'évaluation de la performance des juges est prévue dans le plan de travail 2017 du CSMP. Celui-ci prévoit également la prise en compte, dans les décisions et la pratique du CSMP, de recommandations d'experts sur le système d'évaluation et de nomination. Ces activités sont en cours de réalisation.

52. Enfin, les autorités ajoutent que le projet de loi sur le CSMP actuellement en cours d'élaboration par le ministère de la Justice prévoit une amélioration des dispositions relatives à l'évaluation de la performance des titulaires de fonctions judiciaires et des personnes qui exercent la fonction de procureur. Toutefois, certaines questions pourront être traitées plus en détail dans des décrets publiés par le CSMP, par exemple en ce qui concerne les critères de promotion.
53. Le GRECO accueille favorablement les différents documents adoptés par le CSMP en vue d'améliorer les évaluations de la performance des procureurs, qui visent à accroître l'objectivité et l'uniformité du système d'évaluation. Cela dépendra toutefois en grande partie de la manière dont le système sera mis en pratique. En outre, le GRECO note que les procureurs en chef du bureau du procureur de Bosnie-Herzégovine, du bureau du procureur fédéral de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, du bureau du procureur de la République de la Republika Srpska et du bureau du procureur du District de Brčko de Bosnie-Herzégovine sont actuellement dispensés d'évaluation. Il invite le CSMP à adopter des critères d'évaluation applicables également à ces professionnels. Enfin, le système d'évaluation de la performance des juges doit encore être amélioré.
54. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation x.

55. *Le GRECO a recommandé (i) de 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) de veiller à ce que cette utilisation des ressources soit mieux hiérarchisée en fonction de la gravité des affaires.*
56. Les autorités de Bosnie-Herzégovine expliquent que le chapitre 6 de la Stratégie de réforme du secteur de la justice en Bosnie-Herzégovine pour la période 2014-2018² prévoit une amélioration des procédures de planification budgétaire pour les 14 gouvernements ayant des compétences dans le secteur de la justice en Bosnie-Herzégovine. En conséquence, chaque institution du secteur de la justice établira son propre plan financier détaillé, en tenant compte: a) de sa capacité financière actuelle ; b) d'une évaluation de sa dépendance à l'égard du financement international ; c) des économies envisageables et d) de l'évaluation créative du financement des activités.
57. La recommandation du GRECO a été examinée par la Commission de l'administration judiciaire et des budgets des juridictions et des parquets du CSMP, qui a décidé qu'une analyse des dépenses par tribunal/parquet serait effectuée. Des données sur les dépenses et les flux d'affaires dans les tribunaux/parquets pour l'année 2016 sont actuellement en cours de collecte et serviront de base à l'analyse.
58. Le GRECO se félicite qu'une analyse des dépenses et des flux d'affaires des tribunaux et des parquets ait été décidée. Toutefois, ce processus n'est encore qu'à un stade précoce et le GRECO ne peut donc pas considérer que la recommandation a été mise en œuvre, même partiellement.
59. Le GRECO conclut que la recommandation x n'a pas été mise en œuvre.

² http://www.mpr.gov.ba/organizacija_nadleznosti/planiranja_koordinacija/strateska_planiranja/strategija/13%204%20SRSP%20u%20BiH%20-%20EJ.pdf

Recommandation xi.

60. *Le GRECO a recommandé 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.*
61. Les autorités de Bosnie-Herzégovine signalent que le comité permanent pour l'éducation du CSMP a examiné les solutions envisageables pour mettre en œuvre cette recommandation, compte tenu du manque d'intérêt manifeste de la part des milieux judiciaires lorsqu'il s'agit d'assister à certaines formations. Parmi les mesures à considérer figurent la possibilité d'organiser une journée de formation obligatoire sur les questions de déontologie à l'intention de tous les juges et procureurs, la possibilité d'intégrer cette formation dans le cadre d'un module de formation à distance et la possibilité que cette formation ou une partie de celle-ci soit dispensée directement dans les tribunaux et les bureaux des procureurs, avec des formateurs et des représentants du bureau du procureur disciplinaire.
62. En outre, des activités de formation d'une journée sur l'élaboration de plans d'intégrité pour les juges et les procureurs ont été organisées du 4 au 7 avril 2017 dans quatre villes différentes (Tuzla, Banja Luka, Mostar et Sarajevo) par USAID en coopération avec le CSMP, l'Agence de prévention de la corruption et de coordination de la lutte contre la corruption (APIK) et l'Initiative régionale anticorruption (RAI). Plus de 170 personnes issues de tous les tribunaux et parquets de Bosnie-Herzégovine ont participé à ces manifestations.
63. En 2018, la formation relative à l'intégrité a été intégrée dans le programme de formation initiale des juges et procureurs nouvellement nommés. Le CSMP a aussi adressé à toutes les institutions judiciaires des lettres soulignant l'importance de telles formations et invitant les membres du pouvoir judiciaire à assister à des séminaires sur l'intégrité. Lors de la préparation des programmes de formation pour 2018, le CSMP a conseillé aux institutions de formation des entités d'inclure plus de séminaires pratiques sur l'éthique, l'intégrité, les procédures disciplinaires, les lignes directrices pour la prévention des conflits d'intérêts etc. Ces activités de formation seront ouvertes à tous les participants à la formation judiciaire : juges, procureurs, personnel associé aux tribunaux et stagiaires. Les premiers séminaires sur l'intégrité sont prévus pour avril 2018.
64. Enfin, les autorités mentionnent les activités de formation initiale et continue proposées par le Centre de formation des juges et des procureurs de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, conformément aux instructions du CSMP et sous sa supervision. Des sujets comme l'éthique, les normes professionnelles de la magistrature et la communication entre le corps judiciaire et le grand public, la communauté scientifique et les professionnels sont régulièrement abordés dans le cadre de ces activités depuis 2012.
65. Le GRECO prend note des activités de formation organisées jusqu' à présent pour mettre en œuvre la recommandation. Il encourage les autorités à les développer davantage, tant au niveau fédéral qu'au niveau des entités. En outre, le GRECO rappelle que la recommandation préconise également un développement plus poussé des conseils confidentiels sur les questions d'éthique et d'intégrité.
66. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xii.

67. *Le GRECO a recommandé 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.*
68. Les autorités de Bosnie-Herzégovine indiquent que le CSMP a adopté en juillet 2016 des lignes directrices sur la prévention des conflits d'intérêts au sein de la magistrature³. Ces orientations avaient été mises au point par un groupe de travail composé de représentants du CSMP, d'associations de juges et de procureurs et d'experts professionnels, avec le soutien d'USAID. Elles visent : a) les incompatibilités ; b) la déclaration de patrimoine, de revenus, d'obligations et d'intérêts ; c) les cadeaux et autres avantages ; d) les contacts avec des tiers et le détournement d'informations confidentielles ; e) le népotisme et f) l'éducation et la sensibilisation. Les lignes directrices rappellent la législation et le Code d'éthique en vigueur et précisent les mesures pratiques à prendre et à ne pas prendre dans diverses situations.
69. Le contrôle de la mise en œuvre des lignes directrices repose sur le cadre législatif et institutionnel existant. Le CSMP est chargé de prévenir, surveiller et sanctionner les conflits d'intérêts qui pourraient apparaître parmi les titulaires de fonctions judiciaires. Il se prononce sur les incompatibilités, recueille les déclarations financières annuelles et les conserve. Il ne procède toutefois pas à un contrôle systématique approfondi en raison de l'absence de mécanismes adaptés, dans l'attente d'une modification de la loi sur le CSMP. Le groupe de travail a également recommandé que le comité permanent du CSMP joue un rôle plus important dans les domaines de la déontologie, des incompatibilités et de l'indépendance des juges et des procureurs. Le non-respect des dispositions des lignes directrices constitue un manquement grave aux devoirs liés à la fonction de magistrat, nuit à la confiance du public dans l'impartialité de la magistrature ou à la crédibilité de celle-ci et peut constituer une infraction disciplinaire. Les autorités indiquent enfin qu'il n'y a pas eu à ce jour d'action disciplinaire engagée pour violation des lignes directrices.
70. Le GRECO se félicite de l'adoption des lignes directrices sur la prévention des conflits d'intérêts au sein de la magistrature. Elles fournissent des illustrations et des explications précieuses sur la législation en vigueur, ainsi que des instructions claires sur la manière d'agir (ou de ne pas agir). Cependant, le régime de contrôle et de mise en œuvre n'a pas été amélioré, ce qui ne permet pas d'exercer une surveillance étroite du respect, par les titulaires de fonctions judiciaires, de leurs obligations, comme l'exige la recommandation.
71. Le GRECO conclut que la recommandation xii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiii.

72. *Le GRECO a recommandé (i) de 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) d'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.*

³ <http://usaidjp.ba/assets/content/quidelines-for-conflict-of-interest-eng-1486656678.pdf>

73. Les autorités de Bosnie-Herzégovine expliquent que le plan stratégique 2014-2018 du CSMP prévoit des activités qui favoriseront la mise en place d'un système opérationnel pour la soumission et le suivi des déclarations financières annuelles des titulaires de fonctions judiciaires. Ces activités visent principalement à établir un système de déclaration électronique et des mécanismes de vérification, ainsi qu'à mettre les données à la disposition du public.
74. La conduite de ces activités est notamment liée à l'amendement de la loi sur le CSMP, qui est en cours de préparation, comme indiqué sous la recommandation viii. Dans le cadre d'un projet financé par le Gouvernement suédois, il est également prévu de mettre en place un système électronique permettant de soumettre, enregistrer, traiter et contrôler les déclarations financières. Le recrutement du personnel du projet est en cours. La question des déclarations financières des juges et des procureurs sera également examinée dans le cadre du prochain processus d'évaluation par les pairs qui sera organisé par la Commission européenne.
75. Le GRECO prend note des informations communiquées et conclut que la recommandation xiii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xiv.

76. *Le GRECO a recommandé (i) de renforcer l'indépendance, les capacités et la transparence des activités du bureau du procureur disciplinaire ; et (ii) de 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.*
77. Les autorités de Bosnie-Herzégovine indiquent que le CSMP a adopté, en juillet 2016, des lignes directrices sur l'élaboration et la mise en œuvre de plans d'intégrité dans les institutions judiciaires de Bosnie-Herzégovine⁴, ainsi que des documents d'appui, à savoir des instructions méthodologiques pour l'élaboration de plans d'intégrité et un modèle de plan d'intégrité. Comme indiqué sous la recommandation xii, des lignes directrices sur la prévention des conflits d'intérêts au sein de la magistrature ont également été adoptées, de même que des lignes directrices sur la détermination des mesures disciplinaires dans le cadre des procédures disciplinaires⁵.
78. Ces ensembles de lignes directrices ont été mis au point dans le cadre d'un projet d'USAID⁶, à la suite des recommandations formulées dans une analyse établissant un diagnostic de l'intégrité du secteur judiciaire et des risques éventuels de corruption et de comportements contraires à l'éthique au sein de la magistrature⁷, réalisée par USAID en coopération avec le CSMP et l'Agence de prévention de la corruption et de coordination de la lutte contre la corruption (APIK).
79. Les lignes directrices sur la détermination des mesures disciplinaires visent à aider les instances disciplinaires du CSMP à déterminer et à prononcer des sanctions à l'encontre des titulaires de fonctions judiciaires et des experts auprès des tribunaux, afin d'assurer la cohérence et l'équité des sanctions dans tous les cas qui présentent des circonstances et des infractions similaires.

⁴ <http://usaidjp.ba/assets/content/guidelines-for-integrity-plans-for-bih-institutions-eng-1486656891.pdf>

⁵ <http://usaidjp.ba/assets/files/publication/1470216400-high-judicial-and-prosecutorial-councils-guidelines-for-determining-disciplinary-measures.pdf>

⁶ http://usaidjp.ba/assets/files/Project_Overview_Brief_en.pdf

⁷ <http://usaidjp.ba/assets/files/publication/1454581034-diagnostic-analysis-of-the-integrity-of-the-judicial-sector-in-bih-and-potential-risks-of-corruption-and-unethical-conduct-in-judiciary.pdf>

80. Les autorités indiquent par ailleurs que la mise en œuvre de cette recommandation dépend essentiellement de la modification de la loi sur le CSMP (voir recommandation viii). La nécessité de renforcer l'indépendance, les capacités et la transparence des travaux du bureau du procureur disciplinaire a également été reconnue dans le rapport d'évaluation par les pairs établi par l'expert de la Commission européenne. Les recommandations de ce rapport doivent être prises en compte dans les décisions et la pratique du CSMP, conformément à son Plan d'action pour 2017.
81. Le GRECO prend note de l'adoption par le CSMP d'un ensemble de lignes directrices sur les plans d'intégrité, les conflits d'intérêts et les mesures disciplinaires. Bien qu'il convienne de s'en féliciter, ces lignes directrices ne contribuent pas aux objectifs de la recommandation, à l'exception de celles qui concernent ce dernier point. Cela dit, ces directives ne suffisent pas à elles seules à considérer que la recommandation a été mise en œuvre, même partiellement. La mise en œuvre de la première partie de la recommandation est subordonnée à une modification de la loi sur le CSMP qui ne s'est pas encore concrétisée. Quant à la deuxième partie de la recommandation, elle a été formulée en raison de la clémence et du caractère inadéquat des sanctions appliquées par les instances disciplinaires du CSMP. Par conséquent, le GRECO espère recevoir des informations montrant que la pratique de ces formations a évolué et que les sanctions disciplinaires appliquées dans des cas concrets sont désormais plus dissuasives.
82. Le GRECO conclut que la recommandation xiv n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xv.

83. *Le GRECO a recommandé 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.*
84. Les autorités de Bosnie-Herzégovine mentionnent plusieurs actions de formation organisées par le CSMP en coopération avec les centres de formation judiciaire des entités. Le Centre de formation des juges et des procureurs de la Fédération de Bosnie-Herzégovine a organisé trois séminaires sur « Le système judiciaire et les médias » à Teslić (29 juin 2012), Tuzla (6 novembre 2012) et Sarajevo (9 juin 2015), un séminaire sur « le droit, les médias et internet » à Sarajevo (4 mars 2015) et un séminaire sur « le système judiciaire et la population » à Sarajevo (9 juin 2015). Ces manifestations ont notamment rassemblé les porte-parole des tribunaux et des parquets, ainsi que des juges et des procureurs.
85. Le Centre de formation des juges et des procureurs de la Republika Srpska a organisé, au cours des trois dernières années, une formation annuelle sur « la communication contemporaine avec les médias » à l'intention des responsables des institutions judiciaires, des juges et des procureurs.
86. Enfin, les autorités indiquent que le CSMP est en train d'élaborer une stratégie de communication. Le plan d'action du CSMP pour 2017 contient une série d'activités qui visent à améliorer la confiance du public, ainsi que la transparence et la coopération, afin de contribuer à la mise en œuvre de la recommandation. Dans ce cadre, une série de réunions, séminaires et ateliers a eu lieu sur les relations et la communication entre le système judiciaire, les médias et le public. Les enseignements tirés de ces réunions sont utilisés par le CSMP dans la préparation de sa stratégie. Un projet préliminaire a été présenté et est actuellement précisé

par un groupe de travail. Plusieurs études sur la satisfaction des usagers des tribunaux ont également été réalisées.

87. Le GRECO prend note des activités de formation organisées. Cependant, bon nombre d'entre elles ont été menées avant l'adoption du Rapport d'Évaluation et il semble que les activités organisées depuis lors ne font que s'inscrire dans la continuité des précédentes au lieu d'intensifier les efforts déployés. Le GRECO rappelle aussi que la recommandation préconise que ces activités de formation s'inscrivent dans le cadre d'une politique plus globale visant à rétablir la confiance du public et à améliorer l'image négative de l'appareil judiciaire. Il accueille donc positivement les indications selon lesquelles une stratégie de communication est en préparation. Le GRECO rappelle en outre que le Rapport d'Évaluation faisait état de plusieurs initiatives prometteuses figurant dans la Stratégie de réforme du secteur de la justice 2014-2018, 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 et à publier des statistiques plus précises sur certains types d'infractions pénales. Il serait intéressant de savoir si ces initiatives se sont concrétisées.
88. Le GRECO conclut que la recommandation xv a été partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

89. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Bosnie-Herzégovine n'a mis en œuvre de façon satisfaisante aucune des quinze recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle.** Onze recommandations ont été partiellement mises en œuvre et quatre n'ont pas été mises en œuvre.
90. Plus précisément, les recommandations i à vii, ix, xi, xii et xv ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations viii, x, xiii et xiv n'ont pas été mises en œuvre.
91. En ce qui concerne les parlementaires, le parlement a pris des mesures timides pour renforcer son système d'intégrité. Une modification du Code de conduite, attendue depuis longtemps, a été apportée en 2015 afin de favoriser l'exécution des mécanismes de mise en œuvre des dispositions et de contrôle des violations de l'éthique, mais il reste à voir comment elle est effectivement appliquée dans la pratique. En outre, il reste encore beaucoup à faire en ce qui concerne les possibilités de consultation et de formation offertes aux parlementaires en matière de prévention de la corruption. Le nouveau projet de loi proposé sur la prévention des conflits d'intérêts est une évolution prometteuse, qui pourrait grandement contribuer à satisfaire aux recommandations du GRECO. À l'heure actuelle, il n'existe toutefois toujours pas de mécanisme crédible et indépendant pour traiter les conflits d'intérêts ou vérifier les déclarations de patrimoine soumises par les parlementaires au niveau de l'État. Cela nécessite de prendre des mesures déterminées et prioritaires. Il est néanmoins encourageant de constater qu'une action plus coordonnée est menée dans le pays, les entités et le District de Brčko progressant à un rythme soutenu vers la mise en œuvre des recommandations du GRECO dans ce domaine, et donc vers une meilleure promotion des principes d'intégrité dans leurs assemblées législatives respectives.
92. Pour ce qui est des juges et des procureurs, le Conseil supérieur de la magistrature et du parquet a adopté de nouveaux critères pour améliorer l'évaluation de la performance des procureurs, ainsi que des lignes directrices sur la prévention des conflits d'intérêts au sein de la magistrature, sur les plans d'intégrité et sur les sanctions disciplinaires. Ce sont des étapes importantes vers la mise en œuvre de

certaines des recommandations, qui devront être confirmées dans la pratique. Toutefois, bon nombre des changements nécessaires sont subordonnés à des modifications de la loi sur le Conseil supérieur de la magistrature et du parquet. Ce processus était déjà en cours lorsque le Rapport d'Évaluation a été adopté et il est décevant de constater qu'il n'a pas encore été mené à bien. Le GRECO appelle les autorités de Bosnie-Herzégovine à poursuivre avec détermination leurs efforts à cette fin.

93. Au vu de ce qui précède, le GRECO note qu'en l'absence actuelle de résultats définitifs, de nouveaux progrès matériels significatifs seront nécessaires pour montrer qu'un niveau acceptable de conformité avec les recommandations pourra être atteint dans les dix-huit prochains mois. Cependant, compte tenu que plusieurs réformes substantielles sont en cours et étant entendu que les autorités de Bosnie-Herzégovine vont poursuivre leurs efforts, le GRECO conclut que le faible niveau actuel de conformité avec les recommandations n'est pas « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3, du Règlement intérieur du GRECO. Le GRECO invite le chef de la délégation de Bosnie-Herzégovine à soumettre des informations complémentaires sur la mise en œuvre de toutes les recommandations (i à xv) avant le 30 septembre 2019.
94. Enfin, le GRECO invite les autorités de Bosnie-Herzégovine à autoriser dès que possible la publication du rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.