

Adoption : 2 décembre 2022
Publication : 9 mars 2023

Public
GrecoEval5Rep(2022)8

CINQUIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein
des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif)
et des services répressifs

RAPPORT D'ÉVALUATION

BOSNIE- HERZÉGOVINE



Adopté par le GRECO
à sa 92^e réunion plénière (Strasbourg, 28 novembre –2 décembre 2022)



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

SOMMAIRE

| | |
|--|-----------|
| I. RÉSUMÉ | 4 |
| II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE | 6 |
| III. CONTEXTE | 7 |
| IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF) | 8 |
| SYSTEME DE GOUVERNEMENT ET HAUTES FONCTIONS DE L'EXECUTIF | 8 |
| <i>Système de gouvernement</i> | 8 |
| <i>La présidence</i> | 8 |
| <i>Conseil des ministres</i> | 10 |
| <i>Autres fonctions au sein de l'exécutif</i> | 12 |
| <i>Statut et rémunération des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif</i> | 14 |
| POLITIQUE ANTICORRUPTION ET D'INTEGRITE, CADRE REGLEMENTAIRE ET INSTITUTIONNEL..... | 16 |
| <i>Politiques d'intégrité et de lutte contre la corruption</i> | 16 |
| <i>Cadre juridique et principes éthiques/règles de conduite</i> | 18 |
| <i>Cadre institutionnel</i> | 19 |
| <i>Sensibilisation</i> | 20 |
| TRANSPARENCE ET SURVEILLANCE DES ACTIVITES EXECUTIVES DU GOUVERNEMENT CENTRAL..... | 22 |
| <i>Accès à l'information</i> | 22 |
| <i>Transparence du processus législatif.....</i> | 24 |
| <i>Tierces parties et lobbyistes.....</i> | 26 |
| <i>Mécanismes de contrôle.....</i> | 26 |
| CONFLITS D'INTERETS | 28 |
| INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES | 31 |
| <i>Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers</i> | 31 |
| <i>Contrats avec des autorités étatiques</i> | 32 |
| <i>Cadeaux</i> | 33 |
| <i>Utilisation abusive des ressources publiques.....</i> | 34 |
| <i>Utilisation abusive d'informations confidentielles.....</i> | 34 |
| <i>Restrictions post-mandat</i> | 34 |
| DECLARATIONS DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS | 35 |
| <i>Obligations de déclaration</i> | 35 |
| <i>Mécanismes de contrôle.....</i> | 36 |
| MECANISMES DE CONTROLE ET DE RESPONSABILISATION | 37 |
| <i>Procédures pénales et immunités.....</i> | 37 |
| <i>Mécanismes de responsabilisation non pénale</i> | 39 |
| V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LES SERVICES RÉPRESSIFS..... | 39 |
| ORGANISATION ET RESPONSABILISATION DES SERVICES REPRESSIFS/AUTORITES DE POLICE..... | 39 |
| <i>Aperçu des diverses autorités répressives</i> | 39 |
| <i>Accès à l'information</i> | 42 |
| <i>Confiance du public à l'égard des services répressifs</i> | 42 |
| POLITIQUE ANTICORRUPTION ET D'INTEGRITE, CADRE REGLEMENTAIRE ET INSTITUTIONNEL..... | 43 |
| <i>Politique anticorruption et d'intégrité</i> | 43 |
| <i>Mesures de gestion des risques dans les secteurs exposés à la corruption</i> | 44 |
| <i>Gestion des opérations d'infiltration et des contacts avec les informateurs et témoins</i> | 45 |
| <i>Principes éthiques et règles de conduite.....</i> | 45 |
| <i>Conseils, formation et sensibilisation</i> | 47 |
| RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS DE SERVICE..... | 48 |
| <i>Critères de recrutement.....</i> | 48 |
| <i>Procédure de nomination et promotions.....</i> | 51 |
| <i>Évaluation des performances</i> | 52 |
| <i>Rotation.....</i> | 52 |
| <i>Cessation de fonctions et révocation.....</i> | 53 |
| <i>Traitement et avantages</i> | 53 |

| | |
|--|-----------|
| CONFLITS D'INTERETS | 54 |
| INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES | 55 |
| <i>Incompatibilités et activités accessoires</i> | 55 |
| <i>Cadeaux</i> | 56 |
| <i>Utilisation abusive des ressources publiques</i> | 56 |
| <i>Contacts avec des tiers, informations confidentielles</i> | 56 |
| <i>Restrictions post-mandat</i> | 57 |
| DECLARATIONS DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS | 57 |
| <i>Obligations de déclaration et mécanismes de contrôle</i> | 57 |
| MECANISMES DE SUPERVISION..... | 58 |
| <i>Supervision et contrôle internes</i> | 58 |
| <i>Supervision et contrôle externes/Système de traitement des plaintes</i> | 59 |
| OBLIGATIONS DE SIGNALEMENT ET PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE | 60 |
| APPLICATION DES REGLES ET SANCTIONS | 61 |
| <i>Procédures disciplinaires</i> | 61 |
| <i>Procédures pénales et immunités</i> | 61 |
| <i>Statistiques</i> | 62 |
| VI. RECOMMANDATIONS ET SUITES À DONNER | 63 |

I. RÉSUMÉ

1. Le présent rapport évalue l'efficacité du cadre mis en place en Bosnie-Herzégovine pour prévenir la corruption parmi les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif (membres de la présidence et leurs chefs de bureau et conseillers, président du Conseil des ministres, ministres, vice-ministres et leurs chefs de bureau et conseillers, ci-après « PHFE ») et les membres de la police des frontières et de l'Agence d'investigation et de protection de l'État (SIPA). Il vise à identifier les faiblesses qui doivent être corrigées et les évolutions positives qui doivent être soutenues afin d'aider les autorités de Bosnie-Herzégovine à renforcer leurs efforts de prévention et à surmonter les blocages politiques qui empêchent certaines réformes d'avoir lieu.

2. Il existe un vide juridique en termes de politiques de prévention de la corruption en Bosnie-Herzégovine. La stratégie anticorruption 2020-2024 et son plan d'action n'ont pas été adoptés à ce jour et une politique anticorruption plus globale fait défaut au niveau de l'État. Il n'existe actuellement aucune stratégie spécifique pour prévenir la corruption et promouvoir l'intégrité parmi les PHFE en Bosnie-Herzégovine. Si le code de conduite des fonctionnaires s'applique aux conseillers, il n'existe pas de code de conduite distinct pour les PHFE en général. Toutes les autres règles existantes (sur les conflits d'intérêts, les cadeaux, l'accès aux informations confidentielles, etc.) sont dispersées dans de nombreuses réglementations différentes. En outre, l'Agence de prévention de la corruption et de coordination de la lutte contre la corruption (APIK) n'a pas la capacité d'exercer ses fonctions de manière appropriée et indépendante et n'est guère opérationnelle.

3. En ce qui concerne les PHFE, un plan d'action opérationnel pour la prévention de la corruption basé sur une évaluation des risques ciblant spécifiquement les PHFE devrait être adopté. Afin de prévenir les risques de conflits d'intérêts au sein de l'exécutif, des contrôles d'intégrité devraient être effectués dans le cadre des procédures de recrutement. Plus généralement, des orientations claires sur les conflits d'intérêts et d'autres questions d'intégrité devraient être développées dans un code de conduite à l'intention des PHFE, accompagné d'un mécanisme de suivi et de mise en œuvre adéquat. En relation avec ces normes, des séances d'information et des formations systématiques et régulières doivent être organisées pour les PHFE. Des règles sur la manière dont les PHFE entrent en contact avec les lobbyistes et autres tiers qui cherchent à influencer la prise de décision gouvernementale devraient également être introduites.

4. En ce qui concerne la transparence et l'accès à l'information, une révision de la législation régissant la liberté d'information devrait être effectuée de manière indépendante afin de traiter les problèmes existants tels que le manque de réactivité des autorités aux demandes d'information. Bien que des progrès aient été réalisés, des efforts supplémentaires sont nécessaires afin d'accroître la transparence du processus législatif en veillant à ce que les contributions extérieures aux propositions législatives et leur origine soient indiquées, enregistrées et communiquées.

5. Par ailleurs, le système de gestion des conflits d'intérêts des PHFE devrait être revu et renforcé, notamment en veillant à ce que les déclarations d'intérêts des PHFE fassent l'objet de contrôles réguliers sur le fond, avec des sanctions proportionnées en cas de violation, y compris en cas de fausse déclaration ou de défaut de déclaration. Dans le même ordre d'idées, tous les PHFE devraient être soumis aux mêmes obligations de déclaration, qu'ils soient élus

ou non, et toutes les déclarations devraient être systématiquement, facilement et publiquement accessibles en ligne à des fins de transparence et de responsabilité.

6. En ce qui concerne les services répressifs, il convient tout d'abord de mettre en place un système de plans d'action anticorruption réguliers, définissant des objectifs clairs sur la base des risques identifiés et une évaluation externe de leur réalisation. Les codes d'éthique existants de la police des frontières et de SIPA doivent être complétés par des orientations pratiques sur l'ensemble des questions d'intégrité et tous les domaines à risque par des exemples concrets. La formation à l'éthique et à l'intégrité des nouvelles recrues et du personnel en activité devrait se fonder sur les orientations pratiques à adopter pour les codes d'éthique et être obligatoire pour tous. Des contrôles de sécurité relatifs à l'intégrité des policiers devraient également être effectués à intervalles réguliers tout au long de leur carrière et un système de déclaration de patrimoine devrait être mis en place. Des mesures devraient également être prises pour promouvoir une représentation plus équilibrée des sexes à tous les grades, pour veiller à ce que les nominations des hauts responsables de la police des frontières et de la SIPA reposent sur le mérite et suivent des procédures concurrentielles ouvertes, standardisées et transparentes, et pour introduire un système institutionnel de rotation des effectifs de police dans les secteurs à risque. En outre, une disposition légale définissant les incompatibilités avec les fonctions de policier devrait être adoptée et les activités accessoires autorisées dûment enregistrées. De plus, des règles devraient être adoptées pour garantir la transparence et limiter les risques de conflits d'intérêts lorsque des policiers quittent la police des frontières et la SIPA pour travailler dans d'autres secteurs. Enfin, la protection des lanceurs d'alerte devrait être revue et renforcée.

II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

7. La Bosnie-Herzégovine a adhéré au GRECO en 2000 et a depuis fait l'objet d'évaluations dans le cadre des Premier (juillet 2003), Deuxième (décembre 2006), Troisième (mai 2011) et Quatrième (décembre 2015) Cycles d'Évaluation du GRECO. Les rapports d'évaluation correspondants, ainsi que les rapports de conformité qui ont suivi, peuvent être consultés sur le site Web du GRECO (www.coe.int/greco). Le Cinquième Cycle d'Évaluation a été lancé le 1^{er} janvier 2017¹.

8. Le présent rapport a pour but d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités de Bosnie-Herzégovine pour prévenir la corruption et promouvoir l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs. Il procède à une analyse critique de la situation, examinant les efforts déployés par les acteurs concernés et les résultats obtenus. Il recense les lacunes potentielles et formule des recommandations sur les améliorations à apporter. Conformément à la pratique du GRECO, les recommandations sont adressées aux autorités par l'intermédiaire du chef de la délégation de la Bosnie-Herzégovine au GRECO. Ce sont elles qui détermineront ensuite les institutions et/ou organes nationaux auxquels il incombera de prendre les mesures requises. La Bosnie-Herzégovine devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations du GRECO dans un délai de 18 mois suivant l'adoption du présent rapport.

9. Pour préparer le présent rapport, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après « l'EEG ») s'est rendue en Bosnie-Herzégovine du 20 au 24 juin 2022. Les réponses de la Bosnie-Herzégovine au Questionnaire d'évaluation et d'autres informations reçues par le GRECO, notamment de la société civile, ont également été prises en compte. L'EEG était composée de M. Holger SPERLICH, directeur, représentation permanente de la République fédérale d'Allemagne auprès de l'Union européenne (Allemagne), Mme Gulisa KAKHNIASHVILI, spécialiste de catégorie 1, département analytique du ministère de la Justice (Géorgie) et M. Flemming DENKER, ancien procureur général adjoint au sein du parquet chargé de la criminalité internationale et des infractions économiques graves (Danemark). L'EEG a bénéficié de l'assistance de M. Gerald DUNN et Mme Anne WEBER du Secrétariat du GRECO.

10. L'EEG s'est entretenue avec des représentants du Secrétariat de la présidence, du Secrétariat général du Conseil des ministres, du Bureau du président du Conseil des ministres, du ministère de la Sécurité, du ministère des Finances et du Trésor, du ministère de la Justice, du ministère de l'Intérieur, du Bureau du procureur général, de la Commission indépendante de l'Assemblée parlementaire, 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, ainsi que des représentants de l'Agence d'investigation et de protection de l'État (SIPA), de la police des frontières (BP) et de la Direction de la coordination des services de police en Bosnie-Herzégovine. L'EEG a également rencontré les Médiateurs des droits de l'homme et a échangé avec des représentants de la communauté internationale, notamment de l'Union européenne, de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et du Fonds monétaire international. Enfin, l'EEG a rencontré des représentants d'organisations non gouvernementales, des universitaires, des journalistes d'investigation et des syndicats.

¹ Pour plus d'informations sur la méthodologie, consulter le questionnaire d'évaluation disponible sur le [site Web](http://www.coe.int/greco) du GRECO.

III. CONTEXTE

11. La Bosnie-Herzégovine (B-H) est membre du GRECO depuis 2000. Elle a déjà fait l'objet de quatre cycles d'évaluation sur divers thèmes touchant à la prévention et à la lutte contre la corruption. Dans un premier temps, la Bosnie-Herzégovine a obtenu de bons résultats sur le plan de la mise en œuvre des recommandations du GRECO : lors du Premier Cycle d'Évaluation, 83,3 % des recommandations avaient été pleinement mises en œuvre (et les autres partiellement). 43,7 % seulement des recommandations avaient été pleinement mises en œuvre dans le Deuxième Cycle d'Évaluation et 45,4 % dans le Troisième Cycle, confirmant une tendance à la baisse. Dans le Quatrième Cycle d'Évaluation relatif aux députés, juges et procureurs, pour lequel la procédure de conformité se poursuit, aucune des recommandations n'a été pleinement mise en œuvre selon le dernier rapport public en date² et la Bosnie-Herzégovine fait l'objet d'une procédure de non-conformité depuis septembre 2020. À ce jour, seules des mesures limitées ont été prises par le pays pour se conformer aux recommandations en suspens dans ce cycle d'évaluation.

12. Cette absence de progrès est renforcée par le sentiment général que la corruption sévit sur une grande échelle dans le pays. Entre 2013 et 2021, la Bosnie-Herzégovine est passée de la 72^e à la 110^e place dans le classement de l'Indice de perception de la corruption établi par Transparency International³. D'après le Baromètre mondial de la corruption 2021 de Transparency International, 20 % des usagers des services publics ont versé un pot-de-vin au cours des douze mois précédents pour bénéficier des services dont ils avaient besoin. En 2022, Freedom House a attribué la note de 1 sur 4 à la Bosnie-Herzégovine en ce qui concerne l'efficacité des garanties contre la corruption, observant que la corruption restait courante et systémique et que la législation visant à combattre ce phénomène était mal mise en œuvre⁴. Un suivi judiciaire sélectif et non transparent des affaires de corruption à forte résonance dans l'opinion publique a également été constaté⁵.

13. D'après les informations publiques disponibles et les entretiens menés par l'EEG sur le terrain, le secteur des marchés publics semble particulièrement vulnérable à la corruption en B-H. Les interlocuteurs ont indiqué que le détournement de fonds publics était fréquent du fait de la corruption et que les procédures de passation des marchés étaient opaques. Les autorités compétentes enquêtent actuellement sur des allégations de corruption dans la passation de marchés publics pour l'achat de respirateurs au début de la pandémie de covid-19.

14. Dans l'ensemble, il y a eu ces dernières années de nombreux blocages à différents échelons de gouvernement. Le blocage au niveau de l'État a contraint les institutions de la Bosnie-Herzégovine à fonctionner avec un budget temporaire pendant 16 mois : aucun budget n'a été adopté au niveau de l'État en 2021 et pendant les deux premiers trimestres de 2022. De ce fait, les institutions de B-H sont en grande partie paralysées, la production législative est inexistante et les réformes, y compris celles qui sont requises pour progresser

² Pour des informations actualisées, veuillez consulter le site Web du GRECO : <https://www.coe.int/fr/web/greco/evaluations/bosnia-and-herzegovina>. Dans le deuxième rapport de conformité, 53,3 % des recommandations avaient été partiellement mises en œuvre.

³ <https://www.transparency.org/en/countries/bosnia-and-herzegovina>

⁴ <https://freedomhouse.org/country/bosnia-and-herzegovina/freedom-world/2022>

⁵ Commission européenne, [Bosnia and Herzegovina Report 2022](#), p. 23.

vers l'adhésion à l'UE, sont au point mort⁶. En particulier, un projet de loi sur la prévention des conflits d'intérêts ainsi que des amendements à la loi sur les marchés publics, attendus de longue date, restent en suspens.

IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF)

Système de gouvernement et hautes fonctions de l'exécutif

Système de gouvernement

15. La République de Bosnie-Herzégovine (nom officiel « Bosnie-Herzégovine », ci-après « B-H ») est une république parlementaire. D'après la Constitution de B-H, qui fait l'objet de l'annexe 4 de l'Accord-cadre général pour la paix en B-H (Accords de Dayton), complétée par l'amendement I à la Constitution de B-H (Journal officiel de B-H, 25/09), la Bosnie-Herzégovine est un État démocratique soumis à l'autorité de la loi et procédant par voie d'élections libres et démocratiques. Le pouvoir législatif est confié à l'Assemblée parlementaire⁷ bicamérale, qui se compose de la Chambre des peuples et de la Chambre des représentants. Au niveau de l'État, le pouvoir exécutif est exercé par le président de la B-H et le Conseil des ministres de la B-H.

La présidence

16. La fonction de chef d'État est assurée de manière collégiale par les trois membres de la présidence de B-H : un Bosniaque et un Croate directement élus dans le territoire de la Fédération de Bosnie-Herzégovine et un Serbe directement élu dans le territoire de la Republika Srpska. Les trois membres sont élus pour un mandat de quatre ans et exercent la présidence par roulement, pendant une période de huit mois chacun⁸. Ils sont rééligibles une fois, puis inéligibles pendant quatre ans.

17. D'après l'article V, paragraphe (3) de la Constitution de B-H, la présidence de B-H : a) conduit la politique étrangère de la Bosnie-Herzégovine ; b) nomme les ambassadeurs et autres représentants internationaux de la Bosnie-Herzégovine, dont les deux tiers au plus sont originaires du territoire de la Fédération de Bosnie-Herzégovine ; c) représente la Bosnie-Herzégovine au sein des organisations et institutions internationales et européennes et demande l'adhésion aux organisations et institutions dont la Bosnie-Herzégovine n'est pas membre ; d) négocie, dénonce et, avec l'accord de l'Assemblée parlementaire, ratifie les traités conclus par la Bosnie-Herzégovine ; e) exécute les décisions de l'Assemblée parlementaire ; f) propose, sur recommandation du Conseil des ministres, un budget annuel à l'Assemblée parlementaire ; g) rend compte des dépenses de la présidence à l'Assemblée parlementaire, à la demande de celle-ci, mais au moins une fois par an ; h) assure le cas échéant la coordination avec les organisations internationales et non gouvernementales en

⁶ 61^e [Rapport](#) du Haut-Représentant auprès du Secrétaire général des Nations Unies, chargé de la mise en œuvre de l'accord de paix sur la Bosnie-Herzégovine, 11 mai 2022.

⁷ Pour plus d'informations, voir le [Rapport d'évaluation du 4^e Cycle](#) sur la B-H, et en particulier les paragraphes 20 à 28.

⁸ Les trois membres de la présidence sont actuellement : Željka Cvijanović (Serbe) ; Denis Bećirović (Bosniaque) et Željko Komšić (Croate) (depuis le 16 novembre 2022). Željka Cvijanović assure la présidence pour les huit prochains mois (à partir du 16 novembre 2022).

Bosnie-Herzégovine ; i) accomplit toutes les autres tâches qui sont nécessaires à l'exercice de ses fonctions, qui lui sont confiées par l'Assemblée parlementaire ou qui sont convenues par les Entités. Par ailleurs, chaque membre de la présidence est investi de l'autorité civile de commandement des forces armées.

18. La présidence s'efforce de prendre les décisions sur les questions relevant de l'article V, par. 3, (a)-(e) de la Constitution par consensus. Ces décisions peuvent néanmoins être adoptées par deux membres lorsque toutes les tentatives de parvenir à un consensus ont échoué. Le membre de la présidence défenseur de l'opinion minoritaire peut déclarer qu'une décision présidentielle porte atteinte aux intérêts vitaux de l'entité sur le territoire de laquelle il a été élu, s'il le fait dans les trois jours de son adoption. La décision en question est immédiatement soumise à l'Assemblée nationale de la Republika Srpska si c'est le membre issu de ce territoire qui la conteste, aux délégués bosniaques de la Chambre des peuples de la Fédération si c'est le membre bosniaque et aux délégués croates de celle-ci si c'est le membre croate. Si la déclaration est confirmée dans les dix jours du renvoi par les deux tiers des personnes appelées à se prononcer, la décision présidentielle contestée n'entre pas en vigueur.

19. La présidence présente un candidat au poste de président du Conseil des ministres et transmet la proposition de nomination à la Chambre des représentants. La présidence de B-H peut dissoudre la Chambre des peuples (article IV, paragraphe (3) (g) de la Constitution).

20. La présidence peut introduire un avant-projet de loi sur un sujet relevant de ses compétences⁹. L'Assemblée parlementaire de B-H adopte les lois qui lient l'ensemble des organes exécutifs.

21. Le Secrétariat général de la présidence de B-H, dirigé par un Secrétaire général, est au service de la présidence pour les questions administratives et techniques (article 55 du Règlement interne de la présidence de B-H). Le Secrétaire général agit sur ordre des membres de la présidence et leur rend compte de son action. Il a deux adjoints qui rendent compte au Secrétaire général et aux membres de la présidence. Le Secrétaire général et ses adjoints sont des fonctionnaires de haut rang (occupant le poste de secrétaires généraux dotés de missions spéciales) et sont nommés pour une période de cinq ans. Ils peuvent être révoqués par la présidence. Le Secrétaire général organise l'exécution de toutes les tâches relevant de la compétence du Secrétariat, adopte les règlements et autres actes généraux et individuels conformément à la loi et aux réglementations en vigueur et décide des droits, obligations et responsabilités des employés dans le cadre de la relation de travail ou en lien avec cette dernière.

22. Chaque membre de la présidence est assisté d'un chef de bureau et de conseillers, qui sont tous nommés et révoqués par eux. Le chef de bureau gère le bureau et rend compte aux membres de la présidence. Les chefs de bureau et les conseillers s'occupent tous de questions directement liées au processus décisionnel.

23. Comme convenu par le GRECO, les chefs d'État sont couverts par le cinquième cycle d'évaluation en leur qualité de membres de « gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) » dès lors qu'ils participent activement sur une base régulière au renforcement

⁹ Voir le rapport d'évaluation du Quatrième Cycle : l'EEG a été informée que près de 90 % des initiatives législatives émanaient du gouvernement.

et/ou à l'exécution de fonctions gouvernementales ou conseillent le gouvernement sur de telles fonctions. Ces dernières peuvent comprendre la définition et la mise en œuvre de politiques, l'application des lois, la proposition et/ou la mise en œuvre de lois, l'adoption et la mise en œuvre de règlements/décrets normatifs, la prise de décisions sur les dépenses publiques et la prise de décisions sur la nomination de personnes à de hautes fonctions de l'exécutif.

24. L'EEG note que les membres de la présidence sont élus directement par vote populaire et sont des personnages importants dans la vie politique du pays, qui apparaissent souvent dans les médias. Les membres de la présidence restent membres de leurs partis politiques et exercent des fonctions dirigeantes au sein de ces derniers (les trois membres actuels occupent tous des postes de premier plan à la tête de leur parti). La présidence est dotée de divers pouvoirs exécutifs : elle propose le budget annuel à l'Assemblée parlementaire, a le droit d'initiative législative, nomme le président du Conseil des ministres et exerce la fonction de commandant des forces armées. La présidence nomme les hauts fonctionnaires du gouvernement, tels que les membres du comité directeur de la Banque centrale¹⁰, et peut dissoudre la Chambre des peuples de l'Assemblée parlementaire de B-H.¹¹ Un membre de la présidence peut également demander à la Cour constitutionnelle de contrôler la législation. La politique étrangère est un domaine qui relève de la compétence exclusive de la présidence. Les membres de la présidence nomment les ambassadeurs de manière discrétionnaire et mènent les négociations relatives aux traités internationaux. Tous les interlocuteurs non gouvernementaux ont indiqué à l'EEG que dans l'ensemble, les membres de la présidence ont une influence politique forte. Ils restent chefs de parti et à ce titre, sont impliqués dans les campagnes électorales et donnent souvent le ton des futures réformes¹² conformément aux programmes électoraux de leurs partis. L'EEG observe que le droit de veto auquel les membres de la présidence peuvent recourir pour protéger ce qu'ils considèrent être les intérêts vitaux de l'entité au sein de laquelle ils ont été élus est à l'origine de nombreux blocages qui empêchent la présidence de B-H d'adopter des décisions¹³ et contribue donc à façonner la vie politique du pays.

25. Compte tenu de ce qui précède, l'EEG conclut que les membres de la présidence de B-H sont en mesure d'influencer la politique gouvernementale de façon régulière et exercent effectivement cette influence dans la pratique. En conséquence, l'EEG considère que les membres de la présidence et les personnes qui les conseillent directement (chefs de bureau et conseillers) comme participant à l'exercice des fonctions exécutives à un degré suffisant pour être couverts par le présent rapport. Toutefois, l'EEG est d'avis que le Secrétaire général de la présidence ne devrait pas être considéré comme une PHFE car il/elle ne semble pas contribuer régulièrement au processus décisionnel.

Conseil des ministres

¹⁰ Article 49 du Règlement interne de la présidence de B-H.

¹¹ Article 39 du Règlement interne de la présidence de B-H.

¹² Par exemple la réforme de plusieurs aspects des règles électorales par des amendements au droit électoral de B-H et des modifications constitutionnelles limitées, pour assurer le respect plein et entier des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (*Sejdić et groupe Finčić c. Bosnie-Herzégovine*, requête n° 27996/06).

¹³ Voir par exemple les vetos du membre serbe de la présidence concernant la visite du président du Monténégro et la coopération avec l'agence européenne Frontex : <https://balkaninsight.com/2020/02/27/bosnian-serb-parliament-backs-dodiks-double-veto/>

26. Le Conseil des ministres se compose des ministres et vice-ministres. Il est doté d'un président. Sa mission est d'exécuter « les politiques et décisions de la Bosnie-Herzégovine ». Il adopte les actes relevant de sa compétence par un vote à la majorité des membres présents.

27. En vertu de l'article V.4. de la Constitution de B-H (Conseil des ministres), la présidence de B-H nomme le président du Conseil des ministres ; celui-ci nomme à son tour les ministres et vice-ministres¹⁴, qui ne doivent pas être issus du même peuple constituant que leurs ministres. Au moins un représentant des « autres » doit être nommé au Conseil des ministres ou se voir confier le poste de Secrétaire général du Conseil des ministres.

28. Le président a le pouvoir de nommer deux ministres comme vice-ministres. Les deux tiers au plus des ministres peuvent être issus de la Fédération de Bosnie-Herzégovine. Le président et les ministres prennent leurs fonctions après approbation de leur nomination par la Chambre des représentants de l'Assemblée parlementaire de B-H. Le Conseil des ministres rend compte à l'Assemblée parlementaire et démissionne si celle-ci adopte une motion de censure à son encontre. Le mandat du Conseil des ministres coïncide avec celui de l'Assemblée parlementaire.

29. L'article 5 de la loi sur le Conseil des ministres de B-H prévoit que le Conseil des ministres se compose du président et des ministres suivants : ministre des Affaires étrangères, ministre du Commerce extérieur et des Relations économiques, ministre des Communications et des Transports, ministre des Affaires civiles, ministre des Droits de l'homme et des Réfugiés, ministre de la Justice, ministre de la Sécurité et ministre de la Défense. Actuellement, le Conseil des ministres compte neuf ministres, dont deux femmes (ministre des Affaires étrangères et ministre des Affaires civiles). Cette composition n'est pas conforme à la [Recommandation Rec\(2003\)3 du Comité des ministres sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique](#), selon laquelle la représentation de chacun des deux sexes au sein d'une instance de décision dans la vie politique ou publique ne doit pas être inférieure à 40 % pour qu'il y ait une participation équilibrée des femmes et des hommes. L'EEG encourage par conséquent les autorités à redoubler d'efforts pour assurer à l'avenir une représentation plus équilibrée des femmes et des hommes au sein du gouvernement.

30. Les ministres sont couverts par la Loi sur les conflits d'intérêts dans les institutions gouvernementales de B-H (ci-après « LCI ») et doivent présenter une déclaration financière dans les 30 jours suivant leur entrée en fonctions afin que les conflits d'intérêts potentiels puissent être repérés (LCI, article 12, voir par. 100). Par ailleurs, des contrôles de sécurité sont prévus pour certains postes de la fonction publique d'État au sein des institutions de B-H qui travaillent avec des données ayant un certain niveau de confidentialité (données confidentielles, secrètes, strictement confidentielles), par exemple le ministère de la Sécurité de B-H. Avant leur nomination, les candidats retenus sont soumis à des contrôles de sécurité, dont les modalités varient en fonction du degré de confidentialité des données traitées et des missions effectuées (article 30 de la loi sur la protection des données confidentielles).

31. L'EEG note que toutes les personnes qui occupent ou postulent à un poste donnant accès à des informations confidentielles font l'objet de contrôles de sécurité qui diffèrent selon le degré d'accès à des données confidentielles. Cela dit, ces contrôles sont limités aux

¹⁴ L'article 8 de la loi sur le Conseil des ministres de B-H dispose que chaque ministre aura un vice-ministre, sauf celui de la Défense qui en aura deux.

personnes ayant accès à des informations confidentielles et ne s'appliquent pas à l'ensemble du gouvernement. Par ailleurs, ils n'incluent pas de contrôles d'intégrité portant notamment sur les risques de conflits d'intérêts liés aux intérêts financiers d'une personne. L'EEG souligne que les contrôles d'intégrité ne devraient pas être confondus avec les contrôles de sécurité et visent à détecter les conflits d'intérêts potentiels en lien avec l'exercice de fonctions publiques au sein du gouvernement. Elle estime que les candidats présentés par le président du Conseil des ministres pour occuper un poste ministériel devraient faire l'objet de contrôles d'intégrité. Ces derniers contribueraient pour beaucoup à prévenir la corruption en donnant l'occasion de repérer d'éventuels conflits d'intérêts chez les personnes auxquelles on envisage de confier un portefeuille ministériel, avant leur entrée au gouvernement. De même, les contrôles d'intégrité semblent importants pour d'autres catégories de PHFE qui ne sont pas recrutées sur concours. Par conséquent, le **GRECO recommande d'établir des règles prévoyant de soumettre les Chefs de bureau des membres de la présidence de B-H, le président du Conseil des ministres et les ministres et vice-ministres à des contrôles d'intégrité avant leur nomination de manière à pouvoir détecter et traiter tout conflit d'intérêts potentiel.**

Autres fonctions au sein de l'exécutif

32. Le président du Conseil des ministres et les ministres sont assistés dans leur travail par un Secrétariat général. Ce dernier est géré par le Secrétaire général qui est nommé et révoqué par le Conseil des ministres sur proposition de son président, conformément à la loi sur la fonction publique au sein des institutions de B-H. Le Secrétaire général rend directement compte au président du Conseil des ministres. Il/elle gère et représente le Secrétariat général. En particulier, il/elle adopte des règlements et d'autres actes généraux et individuels relatifs aux droits, devoirs et responsabilités des employés du Secrétariat général découlant de la relation de travail ou en relation avec celle-ci ; il/elle est responsable de l'utilisation des ressources financières et matérielles du Secrétariat général en tant qu'entité budgétaire, ainsi que d'autres tâches qui lui sont confiées par la loi et les réglementations en vigueur. Outre le ministre – qui est responsable du travail du ministère dans son ensemble – et le vice-ministre, chaque ministère est doté d'un Secrétaire qui exerce toutes les missions et fonctions prévues par la loi sur la fonction publique (article 8 de la loi sur le Conseil des ministres de B-H). Le Secrétaire général ainsi que les secrétaires des ministères ont le statut de fonctionnaires (de haut rang) et sont à ce titre soumis à la loi sur la fonction publique au sein des institutions de B-H. Ils/elles effectuent principalement des tâches administratives et de gestion et ne contribuent pas directement au processus décisionnel. L'EEG estime par conséquent que le Secrétaire général et les secrétaires des ministères n'ont pas à être considérés comme des PHFE.

33. En vertu de l'article 18 de la loi sur la fonction publique au sein des institutions de B-H, le président du Conseil des ministres, les ministres et vice-ministres peuvent nommer des conseillers qui les conseillent sur certaines questions et à qui ils peuvent confier la réalisation d'autres tâches. Les conseillers fournissent des avis et participent à la préparation des lois, réglementations et actes généraux. En outre, le président du Conseil des ministres et chaque ministre et vice-ministre nomment un conseiller en tant que chef de bureau. Les chefs de bureau accomplissent toutes les tâches qui sont directement liées au travail du président du Conseil des ministres, des ministres et des vice-ministres, en plus de la gestion du bureau ; ils/elles conseillent le président du Conseil des ministres, les ministres et les vice-ministres dans un certain nombre de domaines et leur rendent compte de leur travail. Conformément à l'article 5 de la loi sur la fonction publique au sein des institutions de B-H, les conseillers des

membres de la présidence, du président du Conseil des ministres, des ministres et vice-ministres n'ont pas le statut de fonctionnaire. Cela dit, certains articles de la loi sur la fonction publique s'appliquent à eux¹⁵. Ils/elles sont également tenus de respecter le Code de conduite des fonctionnaires adopté par le Conseil des ministres (article 14(5) de la loi sur la fonction publique). Les fonctionnaires nommés en tant que conseillers peuvent se mettre en disponibilité de la fonction publique et retrouver leur poste après la cessation de leurs fonctions de conseiller ou, dans le cas des fonctionnaires de rang supérieur, se retirent de la fonction publique. Un conseiller ne jouit pas de l'inamovibilité et peut être révoqué à tout moment par l'autorité qui l'a nommé. Son mandat ne peut être plus long que celui de la personne qu'il conseille.

34. Bien que les conseillers n'exercent pas directement de fonctions exécutives, l'EEG note qu'ils sont souvent étroitement associés au processus décisionnel du président du Conseil des ministres, des ministres et vice-ministres qui les ont choisis ; ces conseillers, y compris les conseillers nommés en tant que chefs de bureau, seront donc considérés comme des PHFE aux fins du présent rapport, au même titre que les président du Conseil des ministres, les ministres et les vice-ministres.

35. Au cours de la visite, l'EEG a constaté un manque de transparence dans le recrutement et les fonctions effectives des conseillers. Dans la pratique, les conseillers sont choisis librement par les ministres et vice-ministres. Il n'y a pas de limites au nombre de conseillers, qui est défini par chaque ministère dans son règlement interne¹⁶. Il n'y a pas non plus d'exigence quant à leur qualification académique ou leur expérience. En général, le nombre et les noms et fonctions des conseillers ne sont pas publiés. Certains interlocuteurs ont indiqué que le poste de conseiller était souvent vu comme un moyen d'entrer dans la fonction publique et de bénéficier d'un certain nombre d'avantages. Du point de vue de l'EEG, il conviendrait de se pencher sur la question et d'assurer une plus grande transparence en la matière, notamment en publiant sur le site Web de chaque ministère la liste régulièrement mise à jour des conseillers qu'ils emploient, ainsi que leurs compétences et leurs rémunérations.

36. L'EEG note par ailleurs que le processus de recrutement des conseillers des membres de la présidence, du président du Conseil des ministres, des ministres et des vice-ministres n'inclut pas de contrôles d'intégrité qui permettraient de détecter et de gérer d'éventuels conflits d'intérêts. Bien que les conseillers soient soumis aux règles générales de nomination des fonctionnaires et soient donc tenus de se conformer à diverses règles en matière d'intégrité, il n'y a aucune supervision des modalités et critères de recrutement qui leur sont appliqués. L'EEG reconnaît qu'il faudrait laisser une certaine latitude aux ministres et vice-ministres dans le choix de leurs collaborateurs proches mais considère qu'il y a lieu d'introduire quelques contrôles formels lors de leur recrutement. Il conviendrait en particulier de définir des critères d'intégrité sans équivoque – notamment concernant d'éventuels conflits d'intérêts liés à leurs intérêts privés ou ceux de personnes à charge, leur passif, leurs activités secondaires, leurs relations avec des lobbyistes ou des tiers cherchant à influencer la prise de décisions – tout en assurant une sensibilisation et une formation aux questions

¹⁵ Dans l'exercice de ses fonctions professionnelles, le conseiller doit en particulier s'abstenir de toute action ou omission constituant un manquement aux obligations établies par la loi ou étant incompatibles avec elles, et s'abstenir d'exprimer publiquement ses convictions politiques.

¹⁶ L'EEG a par exemple été informée que le ministre de la Justice de B-H avait deux conseillers et que le vice-ministre de la Justice pouvait en avoir quatre.

d'intégrité (cet aspect ainsi que d'autres problématiques touchant aux conflits d'intérêts seront traités ultérieurement dans le présent rapport). Pour garantir une approche harmonisée, ces critères devraient également s'appliquer au recrutement des conseillers des membres de la présidence.

37. Compte tenu de ce qui précède, le **GRECO recommande de faire en sorte que (i) les conseillers des membres de la présidence, les chefs de bureau du président du Conseil des ministres, des ministres et des vice-ministres et les conseillers du président du Conseil des ministres, des ministres et des vice-ministres fassent l'objet de contrôles d'intégrité lors de leur recrutement pour pouvoir éviter et traiter d'éventuels conflits d'intérêts ; (ii) les noms et les domaines de compétences de ces chefs de bureau et conseillers soient rendus publics et facilement accessibles.**

Statut et rémunération des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif

38. Les membres de la présidence sont élus au suffrage direct dans chaque entité. Toute vacance dans la présidence doit être comblée au sein de l'entité concernée. Conformément à l'article 8.4 de la loi électorale de B-H, lorsqu'un membre ne peut exercer son rôle, il est remplacé par son suppléant à la présidence.

39. Le président du Conseil des ministres est nommé par la présidence de B-H à chaque nouveau mandat de l'Assemblée parlementaire de B-H. La loi sur le Conseil des ministres de B-H dispose que la décision de nomination doit être soumise à la Chambre des représentants pour approbation. Le président du Conseil des ministres prend ses fonctions après que la Chambre des représentants a validé sa nomination. Cette approbation doit avoir lieu dans les 30 jours suivant la date de nomination.

40. En vertu de l'article V(4) de la Constitution de B-H, le président du Conseil des ministres nomme les ministres et vice-ministres dès sa prise de fonctions et demande à la Chambre des représentants d'approuver ces nominations. Les ministres et vice-ministres entrent en fonction dès que la Chambre a donné son accord. La nomination des vice-présidents, ministres et vice-ministres doit avoir lieu dans les 30 jours suivant la prise de fonctions du président. Il n'est pas possible d'occuper simultanément un poste d'élu au suffrage direct ou indirect et un poste au sein d'un organe exécutif (présidence de B-H ou Conseil des ministres, article 1.8 de la loi électorale de B-H).

41. Si la Chambre des représentants n'approuve pas la décision de la présidence de B-H désignant le président du Conseil des ministres, la présidence doit proposer un autre candidat dans les huit jours et soumettre sa décision à la Chambre des représentants pour approbation. Si la Chambre des représentants n'approuve pas la décision du président du Conseil des ministres désignant un ministre ou vice-ministre, il doit proposer un autre candidat sous huit jours et soumettre sa décision à la Chambre des représentants pour approbation.

42. Si le président du Conseil des ministres démissionne ou se retrouve dans l'incapacité permanente d'exercer ses fonctions, le Conseil des ministres démissionne dans son intégralité et continue de s'acquitter de sa tâche en attendant l'approbation d'un nouveau président et de nouveaux membres du Conseil des ministres. La présidence de B-H peut proposer la révocation du président du Conseil des ministres. Si l'Assemblée parlementaire de B-H vote une motion de censure à l'égard du président du Conseil des ministres, le Conseil des ministres

démissionne dans son intégralité et continue de s’acquitter de sa tâche en attendant l’approbation d’un nouveau président et de nouveaux membres du Conseil des ministres. L’Assemblée parlementaire peut également, de sa propre initiative, voter une motion de censure à l’égard du Conseil des ministres.

43. Si un ministre ou vice-ministre démissionne ou se retrouve dans l’incapacité permanente d’exercer ses fonctions, le président du Conseil des ministres nomme son successeur. Ce dernier prend ses fonctions après approbation de sa nomination par la Chambre des représentants. Le président du Conseil des ministres peut également proposer la révocation d’un ministre ou vice-ministre. Si l’Assemblée parlementaire de B-H approuve cette révocation, le président du Conseil des ministres a l’obligation de désigner un nouveau ministre ou vice-ministre.

44. En ce qui concerne le niveau de rémunération, la loi sur les traitements et rémunérations au sein des institutions de B-H régleme les traitements et la rémunération des employés et des personnes nommées et élues dans les institutions au niveau de la B-H. La base de calcul des traitements est fixée chaque année (le 30 juin) pour l’année suivante par un règlement du Conseil des ministres de B-H et ne peut être inférieure à la moitié du salaire mensuel net moyen en B-H. La décision correspondante est rendue publique dans le Journal officiel de B-H. Une majoration de traitement s’applique en fonction du nombre d’années d’ancienneté et le cas échéant, pour conditions de travail particulières. Des primes peuvent être accordées en cas de résultats exceptionnels.

45. D’après l’Agence des statistiques de Bosnie-Herzégovine, le salaire mensuel net moyen en B-H s’élevait à 998 BAM en 2021¹⁷. Le traitement brut annuel moyen des PHFE au niveau des institutions de B-H est de 93 115 BAM (47 760 EUR). Les traitements des PHFE ne sont pas rendus publics en amont, mais sont communiqués sur demande et peuvent être calculés à partir des échelons de traitement et coefficients, qui sont publics.

46. L’article 10 de la loi sur les traitements et rémunérations au sein des institutions de B- H prévoit les échelons de traitement et coefficients pour les personnes nommées et élues. En ce qui concerne les personnes considérées comme des PHFE, les chiffres pertinents sont les suivants :

| Échelon de traitement | Poste | Coefficient |
|-----------------------|--|-------------|
| A1 | Membre de la présidence de B-H | 10,00 |
| A2 | Président du Conseil des ministres | 9,00 |
| A3 | Vice-président du Conseil des ministres | 8,80 |
| A4 | Ministre | 8,50 |
| A6 | Vice-ministre | 7,50 |
| A8 | Chef de bureau du président du Conseil des ministres, chef de bureau d’un membre de la présidence de B-H | 6,10 |

¹⁷ <https://bhas.gov.ba/?lang=en>. Soit environ 510 EUR (1 mark convertible (BAM) = 0,51 EUR).

| | | |
|-----|--|------|
| A11 | Chef de bureau d'un ministre, conseiller du président du Conseil des ministres, conseiller d'un membre de la présidence de B-H | 4,50 |
| A12 | Chef de bureau d'un vice-ministre, conseiller d'un ministre ou d'un vice-ministre | 3,55 |

47. Les traitements nets sont calculés en multipliant le montant de base – qui est de 535 BAM 273 EUR) à compter du 1^{er} octobre 2022 – par le coefficient approprié établi dans la loi, en ajoutant 0,5 % par année d'ancienneté. Par ailleurs, conformément à la Décision relative à la méthode et à la procédure d'exercice par les employés des institutions de B-H de leur droit au remboursement des frais d'hébergement, à des indemnités de subsistance et à des allocations de détachement, les personnes élues et nommées ci-dessus ont droit à une indemnité de subsistance distincte (d'un montant annuel moyen de 3 349 BAM (1 717 EUR)) ainsi qu'au remboursement de leurs frais d'hébergement (d'un montant mensuel maximal de 300 BAM (153 EUR) si leur lieu de résidence est situé à plus de 80 km de leur lieu de travail). Les employés perçoivent également une indemnité de repas (d'un montant de 6 BAM (3 EUR)) pour chaque journée de travail effectuée, versée chaque mois sur la base des registres de présence) et une prime de congé versée avec le traitement du mois de juillet (300 BAM (153 EUR) en 2021).

Politique anticorruption et d'intégrité, cadre réglementaire et institutionnel

Politiques d'intégrité et de lutte contre la corruption

48. La loi sur l'Agence de prévention de la corruption et de coordination de la lutte contre la corruption (APIK) a été adoptée en décembre 2009 et l'Agence est devenue opérationnelle en 2011. La loi charge l'APIK de coordonner les politiques anticorruption des autres organes de l'État (voir ci-dessous, par. 62). L'APIK a élaboré un ensemble de recommandations concernant la mise en place d'un organe de prévention de la corruption et la préparation de documents stratégiques à tous les niveaux de l'administration en B-H.

49. Il n'y a actuellement aucune stratégie spécifique de prévention de la corruption et de promotion de l'intégrité chez les PHFE en B-H. Des stratégies de lutte contre la corruption ont été adoptées par le passé : de nature générale, elles ne portaient pas sur la situation et les risques particuliers liés aux PHFE. À l'expiration de la Stratégie anticorruption 2015-2019, l'APIK a finalisé en février 2020 le projet de Stratégie anticorruption 2020-2024 et son plan d'action. Bien que le projet de stratégie ait été présenté au Conseil des ministres de B-H le 14 juillet 2020, il n'a pas encore été adopté. Le Conseil des ministres a examiné un projet de *Décision sur l'adoption de la stratégie* le 3 février 2021, mais il n'a pas été adopté, la majorité requise n'ayant pas été atteinte.

50. Malgré ce blocage, l'APIK a lancé le 30 juin 2021 la mise en place de plans anticorruption 2022 au niveau des institutions de B-H en s'appuyant sur les lignes directrices relatives à la planification stratégique des politiques anticorruption en B-H qu'elle avait élaborées. Elle a également demandé la désignation de points de contact pour la coopération avec l'Agence sur cette question. Au moment de la visite sur le terrain, 43 institutions de B-H avaient défini de tels plans. Les autorités n'ont pas indiqué si la présidence et la totalité ou

une partie des ministères avaient établi des plans anticorruption sur la base des lignes directrices de l'APIK.

51. L'APIK est également chargée de mettre au point des plans d'intégrité dans les institutions publiques de B-H et de superviser la mise en œuvre des mesures et recommandations contenues dans les plans d'intégrité adoptés. Les plans d'intégrité sont des outils dont le but est d'alerter sur les risques de corruption et de les prévenir en faisant prendre conscience des points faibles dans le fonctionnement d'une institution. Les institutions soumettent à l'APIK leurs projets de plans d'intégrité pour avis et recommandations. Une fois que l'Agence a rendu ses observations, les plans sont adoptés par les responsables des institutions. Celles-ci présentent ensuite à l'APIK une fois par an, et plus si nécessaire, des rapports sur l'application des mesures et recommandations contenues dans les plans. L'EEG a été informée que les institutions publiques n'ont pas d'obligation légale d'adopter des plans d'intégrité. Les plans adoptés sont considérés comme des documents internes et il n'y a aucune obligation de les rendre publics. Sur 74 institutions publiques en B- H, 15 avaient commencé à mettre à jour leurs plans d'intégrité au moment de la visite sur place, 6 plans avaient été adoptés et 9 étaient en cours de préparation. Les autres institutions mettent en œuvre d'anciens plans, issus de la période précédente.

52. Après une auto-évaluation de l'impact des facteurs de risque de corruption, le Secrétariat général du Conseil des ministres de B-H avait conçu et adopté un plan d'intégrité en mai 2015. L'évaluation des risques avait été menée par un groupe de travail nommé en vertu d'une décision distincte du Secrétaire général, et l'ensemble du personnel du Secrétariat général du Conseil des ministres avait participé à la rédaction du plan sur la base des lignes directrices élaborées par l'APIK. Le plan d'intégrité 2015 du Conseil des ministres, valable pendant quatre années à compter de sa date d'adoption, n'a pas été mis à jour en 2019 comme prévu et il est toujours en cours de révision.

53. L'EEG déplore que la stratégie anticorruption 2020-2024 et son plan d'action n'aient pas encore été adoptés à ce jour et qu'aucune politique anticorruption plus globale n'ait été élaborée au niveau de l'État (présidence et Conseil des ministres). Elle reconnaît que l'adoption de plans d'intégrité, notamment par le Secrétariat général du Conseil des ministres, est une pratique positive, même si ces derniers n'examinent pas dans leur ensemble les risques spécifiques aux PHFE au sein du gouvernement. Par ailleurs, ces plans n'étant pas obligatoires, les ministères n'en ont pas tous adopté, et ceux qui ont été élaborés n'ont pas été rendus publics. L'EEG est d'avis que l'adoption de documents ayant un contenu similaire, mais une spécificité et une applicabilité propres (stratégie anticorruption, plans anticorruption, plans d'intégrité) ne contribue pas à la visibilité et à l'efficacité de la politique anticorruption dans le pays. Elle considère qu'une attention particulière devrait être portée aux PHFE compte tenu de leurs pouvoirs exécutifs ou de leur proximité avec l'exercice de ces pouvoirs, et des risques spécifiques de corruption auxquels elles sont exposées. Pour cela, il faudrait adopter un document d'orientation spécifique couvrant l'ensemble des PHFE, y compris au sein de la présidence. **C'est pourquoi le GRECO recommande d'adopter et de rendre public un plan d'action opérationnel pour la prévention de la corruption couvrant la présidence et le Conseil des ministres. Ce plan d'action devrait être élaboré sur la base d'une évaluation des risques ciblant spécifiquement les personnes qui exercent de hautes**

fonctions de l'exécutif et inclure des mesures particulières d'atténuation des risques ainsi relevés.

Cadre juridique et principes éthiques/règles de conduite

54. Au niveau de l'État, le cadre juridique applicable aux PHFE inclut la Loi sur le Conseil des ministres de Bosnie-Herzégovine, la Loi sur les ministères et autres organes de l'administration de Bosnie-Herzégovine ainsi que la Loi électorale de Bosnie-Herzégovine. Les règles relatives aux conflits d'intérêts des élus, des membres de l'exécutif et des conseillers au sein des institutions gouvernementales de B-H sont contenues dans la Loi sur les conflits d'intérêts dans les institutions gouvernementales de Bosnie-Herzégovine (LCI, voir ci-après).

55. La Loi sur la fonction publique au sein des institutions de B-H énonce les droits et devoirs des fonctionnaires et en particulier les principes de légalité, de transparence et de publicité, de responsabilité, d'efficacité, de professionnalisme et d'impartialité. L'article 2 de cette loi met en exergue le principe de méritocratie en disposant que le recrutement et la promotion professionnelle des fonctionnaires se fondent sur les capacités professionnelles et s'inscrivent dans le cadre d'un processus de mise en concurrence ouverte.

56. Au niveau de l'État, un Code de conduite des fonctionnaires des institutions de Bosnie-Herzégovine a été adopté le 28 mai 2013 par le Conseil des ministres de B-H sur proposition de l'Agence de la fonction publique de B-H¹⁸. Ce Code édicte les règles et principes de bonne conduite des fonctionnaires des institutions de B-H dans l'exercice de leurs missions, conformément à la Constitution, aux traités internationaux ratifiés et publiés et aux lois et autres réglementations applicables. Il traite des questions d'intégrité, et notamment de la prévention des conflits d'intérêts et des cadeaux. Il informe également les citoyens du comportement qu'ils sont en droit d'attendre des fonctionnaires. Le but du Code est de faire en sorte que par sa conduite, le fonctionnaire, en tant que représentant d'une institution, protège l'intérêt juridique et l'intérêt général en s'appuyant sur la Constitution et la loi et contribue ainsi à consolider le rôle et la réputation de la fonction publique. Le Code est accessible au public sur la page Web officielle de l'Agence de la fonction publique de B-H¹⁹.

57. Les dispositions du Code de conduite des fonctionnaires s'appliquent aux personnes qui ont été nommées au sein d'une institution, aux stagiaires, aux bénévoles, aux employés (sauf disposition contraire dans la loi sur le travail dans les institutions de B-H) et aux contractuels²⁰. D'après l'article 5 de la loi sur la fonction publique, elles concernent également les conseillers qui travaillent pour l'exécutif.

58. La supervision de la mise en œuvre du Code est assurée par le responsable de chaque institution. Les citoyens et agents peuvent signaler à ce dernier toute conduite d'un fonctionnaire jugée contraire aux dispositions du Code. Le chef de l'institution examine la plainte et demande s'il y a lieu l'ouverture d'une procédure disciplinaire conformément à la

¹⁸ D'après son site Web, l'Agence de la fonction publique de B-H est responsable du processus de recrutement des fonctionnaires à la demande des institutions de B-H. Elle apporte une assistance aux institutions de B-H pour leurs politiques de ressources humaines, leur développement organisationnel et la mise en place d'informations sur la gestion des ressources humaines. Elle assure également la formation et le perfectionnement professionnel des fonctionnaires et effectue d'autres tâches prévues par la loi sur la fonction publique.

¹⁹ [Agence de la fonction publique de Bosnie-Herzégovine – page d'accueil \(ads.gov.ba\)](http://ads.gov.ba)

²⁰ Article 20 du Code de conduite des fonctionnaires.

loi sur la fonction publique au sein des institutions de B-H, qui considère une infraction au code comme un manquement du fonctionnaire à ses devoirs.

59. L'EEG note qu'il n'existe pas de code de conduite général applicable aux agents publics ou plus spécifiquement aux PHFE. Bien que le Code de conduite des fonctionnaires s'applique aux conseillers, il n'y a pas de code distinct pour les ministres/PHFE. Toutes les autres règles en vigueur (sur les conflits d'intérêts, l'accès aux informations confidentielles, etc.) sont dispersées entre plusieurs réglementations différentes. L'EEG observe par ailleurs que le Code de conduite des fonctionnaires est rédigé en des termes très généraux et que sa mise en œuvre incombe au responsable de chaque institution, ce qui signifie que la conduite de ce dernier ne fait l'objet d'aucun contrôle.

60. Par conséquent, l'EEG estime qu'il est urgent d'élaborer un code de conduite spécifique à l'ensemble des PHFE. Ce code devrait être le document de référence concernant les normes éthiques applicables aux PHFE et devrait couvrir toutes les questions pertinentes (conflits d'intérêts, incompatibilités, cadeaux, contacts avec des lobbyistes et des tiers, restrictions post-mandat, déclarations de patrimoine, informations confidentielles, etc.). Il devrait être accompagné d'orientations détaillées expliquant les principes éthiques et comportant des illustrations et/ou exemples concrets pour faciliter leur compréhension et leur application dans la pratique. À cet égard, la question de l'attribution des marchés publics devrait bénéficier d'une attention particulière, car il semblerait qu'elle présente un risque élevé pour l'exécutif. Par ailleurs, il faudrait préciser les sanctions encourues en cas de violation du code pour assurer sa mise en œuvre effective. Enfin, le code devrait être porté à la connaissance du public pour montrer les normes que les PHFE sont censés respecter et pour lesquelles ils devront rendre des comptes.

61. Par conséquent, le **GRECO recommande (i) d'adopter et de publier un code de conduite à l'intention des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif, pour fournir des orientations claires sur les conflits d'intérêts et d'autres questions d'intégrité (par exemple : cadeaux, contacts avec des tiers, activités accessoires, traitement des informations confidentielles et restrictions post-mandat) et (iii) d'assurer un suivi et une mise en œuvre adéquats de ce code.**

Cadre institutionnel

62. L'APIK a été établie en tant qu'organe autonome spécialisé chargé des activités de prévention de la corruption. Elle joue le rôle de mécanisme de coordination pour la prévention de la corruption en B-H, l'élaboration de politiques de lutte contre la corruption et la supervision de la mise en œuvre de la loi sur les lanceurs d'alerte. Ses fonctions sont principalement consultatives : elle recueille des informations et les analyse, contrôle l'application des lois par d'autres organes de l'État, coordonne leurs initiatives, formule des recommandations sur les politiques anticorruption, etc. Elle n'est pas habilitée à examiner des cas d'espèce, à collecter des preuves, à engager des procédures judiciaires ou à imposer des sanctions. L'APIK rend régulièrement compte de ses activités dans ses rapports annuels, disponibles sur son site Web²¹.

²¹ http://apik.ba/izvjestaji/izvjestaji-agencije/Archive.aspx?langTag=bs-BA&template_id=196&pageIndex=1. L'APIK a également élaboré en novembre 2016 un rapport sur la mise en œuvre de la stratégie anticorruption 2015-2019 : <http://apik.ba/izvjestaji/izvjestaji-agencije/default.aspx?id=1239&langTag=bs-BA>

63. Au moment de la visite sur le terrain, l'APIK rencontrait plusieurs difficultés, et en premier lieu un problème de ressources puisqu'elle ne comptait que 31 agents opérationnels²² depuis 2015, alors qu'il en était prévu 41. Elle était également confrontée à des incertitudes sur le plan financier, car elle était contrainte de fonctionner avec un financement temporaire en raison du blocage du budget au niveau de l'État. Enfin, il manquait du personnel à sa tête : le mandat du directeur ayant expiré et les deux directeurs adjoints ayant quitté leurs fonctions, l'agence n'avait qu'un directeur par intérim. Un Comité spécifique de l'Assemblée parlementaire chargé du recrutement de nouveaux directeurs avait mené des entretiens, ouverts au public, mais ce processus avait pris du retard et la nomination du nouveau directeur et de ses directeurs adjoints n'avait pas encore eu lieu. Un directeur et deux directeurs adjoints ont finalement été nommés en juillet 2022.

64. L'EEG note que l'APIK, qui devrait être au centre des activités de prévention de la corruption, n'a pas les capacités requises pour effectuer son travail comme il se doit et s'acquitter de l'ensemble de ses tâches. Tous les interlocuteurs rencontrés ont convenu que l'Agence n'avait qu'un rôle protocolaire et disposait de faibles ressources. L'EEG a par ailleurs été informée d'un climat préoccupant de contestation par l'APIK des initiatives cantonales relatives aux déclarations de patrimoine, au motif que cette compétence devrait être exercée au niveau de l'État et de la Fédération. Les interlocuteurs s'inquiétaient en particulier des allégations de politisation croissante de l'APIK. Le manque de transparence du processus de recrutement de son nouveau directeur a également été critiqué. Les autorités contestent cette analyse. Néanmoins, selon l'EEG, des règles objectives sont nécessaires en la matière²³ ; il conviendrait de revoir le processus de recrutement dans son ensemble et de le remplacer par un recrutement fondé sur le mérite (associant des tests écrits automatisés pour la présélection des candidats et des entretiens menés par une commission indépendante) pour assurer l'indépendance et la compétence requises. Enfin, l'efficacité de l'APIK doit être améliorée, notamment sur le plan de sa gestion et de ses ressources. Par conséquent, **le GRECO recommande (i) de mettre à la disposition de l'APIK des ressources humaines et financières suffisantes pour qu'elle puisse travailler efficacement et (ii) de pourvoir les postes de direction selon une procédure ouverte et transparente reposant sur des critères objectifs afin de garantir son indépendance.**

Sensibilisation

65. Les représentants de l'APIK organisent des formations régulières pour tous les employés des institutions publiques (à tous les niveaux en B-H), en présentiel ou en ligne, dans le but de les familiariser avec les facteurs de risque et de gérer ces derniers tout en renforçant leur éthique personnelle et leur intégrité professionnelle. Les représentants de l'APIK sont également des formateurs agréés sur les questions d'éthique et de renforcement de l'intégrité dans la fonction publique, et plus particulièrement sur le Code de conduite des fonctionnaires

(premier rapport de suivi de la mise en œuvre de la stratégie anticorruption 2015-2019 et du plan d'action pour la mise en œuvre de la stratégie anticorruption 2015-2019).

²² Sur ces 31 agents, 24 travaillent pour l'APIK (dont 11 s'occupent directement des activités de mise en œuvre) et 7 sont rattachés à l'APIK, mais travaillent pour la Commission d'examen des conflits d'intérêts.

²³ La procédure de nomination des directeurs et des directeurs adjoints se déroule conformément à l'article 13 de la loi sur l'APIK. Actuellement, la loi sur l'APIK stipule que le directeur de l'APIK peut être nommé parmi les personnes qui, en plus de satisfaire aux exigences générales pour travailler dans les institutions gouvernementales de B-H, sont titulaires d'un diplôme universitaire, ont au moins cinq ans d'expérience pertinente en matière de gestion et ont une haute réputation professionnelle et morale. Il n'y a pas de disposition faisant de l'intégrité une condition pour postuler à l'APIK.

au sein des institutions de B-H. Lorsqu'ils sont nommés, les employés de ces institutions signent une déclaration qui est jointe à leur dossier individuel, dans laquelle ils confirment avoir pris connaissance du contenu du code. Par la suite, ils participent tous à la préparation de plans d'intégrité et se familiarisent avec les risques et facteurs de risque de violation de l'intégrité en remplissant un questionnaire d'auto-évaluation de l'intégrité de l'institution.

66. L'Agence de la fonction publique de B-H organise régulièrement des sessions de formation à l'intention des fonctionnaires sur des thèmes comme l'éthique de l'administration publique et le Code de conduite des fonctionnaires, les plans d'intégrité conformes aux dispositions du plan d'action anticorruption, la prévention et la répression de la corruption, etc.

67. Des conseils sur les règles de conduite générales peuvent être obtenus auprès de l'APIK qui apporte une assistance et des réponses aux questions liées à la prévention de la corruption. Par ailleurs, en cas de suspicion de violation de la loi sur les conflits d'intérêts dans les institutions gouvernementales de B-H, toute personne ou institution peut solliciter l'avis de la Commission d'examen des conflits d'intérêts (voir par. 98). Durant la période 2017-2021, celle-ci a rendu 18 avis sur des demandes ayant trait à un conflit d'intérêts potentiel.

68. L'EEG salue les diverses activités de sensibilisation aux questions d'éthique et d'intégrité mises en œuvre par l'APIK et l'Agence de la fonction publique de B-H. Cela dit, elle note que ces activités ne sont pas systématiques et ne visent que les fonctionnaires. L'EEG a appris que les ministres et leurs conseillers ne bénéficiaient pas toujours de formations ou de séances d'information sur les questions d'intégrité, que ce soit lors de leur prise de fonction ou en cours de mandat. À ce jour, il n'y a pas non plus de dispositif de formation continue des élus. L'EEG considère qu'à leur entrée en fonctions, toutes les PHFE devraient systématiquement assister à une séance d'information ou suivre une formation sur les normes d'intégrité auxquelles elles sont soumises et la conduite que l'on attend d'elles en ce qui concerne les conflits d'intérêts, les obligations de déclaration, les contacts avec des tiers, les cadeaux, etc. Cela serait facilité par l'adoption d'un code de conduite pour les PHFE, comme recommandé précédemment dans le présent rapport (voir par. 61). Dans un contexte marqué par une corruption largement répandue, associée à des mécanismes disciplinaires et des dispositifs de contrôle limités, les ministres devraient également recevoir une information sur leur rôle d'assurer de manière effective l'intégrité et la mise en œuvre des politiques anticorruption au sein de leur ministère.

69. L'EEG note par ailleurs qu'il n'existe pas de système consultatif structuré permettant aux PHFE de traiter les dilemmes éthiques qu'ils rencontrent. Le rôle de l'APIK dans ce domaine est beaucoup plus général et la Commission d'examen des conflits d'intérêts n'a pu rendre à ce jour qu'un nombre limité d'avis. L'EEG souligne également que les conseils donnés aux PHFE doivent être adaptés à la nature de leurs fonctions. Par conséquent, il semble important de mettre en place un mécanisme spécifique que les PHFE pourraient consulter en cas de dilemmes éthiques, qui leur permettrait d'aborder ces questions et leur fournirait des conseils confidentiels.

70. Compte tenu de ce qui précède, le **GRECO recommande (i) d'organiser systématiquement des séances d'information et de formation sur les questions d'intégrité à l'intention des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif, lors de leur entrée en**

fonctions et régulièrement par la suite et (ii) de mettre à leur disposition des conseils confidentiels sur les questions d'éthique.

Transparence et surveillance des activités exécutives du gouvernement central

Accès à l'information

71. L'EEG note avec satisfaction que la B-H a signé et ratifié la [Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents public](#) (STCE n° 205, également connue sous le nom de Convention de Tromsø), entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2021.

72. Le public et les médias peuvent obtenir des informations sur le processus décisionnel en consultant les pages Web de la présidence²⁴ et du Conseil des ministres de B-H²⁵, où sont publiés le programme de travail et les rapports d'activité du Conseil des ministres ainsi que les conclusions de ses sessions. Tous les autres documents et informations gérés par le Secrétariat général du Conseil des ministres sont accessibles au public sur demande, sauf exception prévue dans la Loi sur le libre accès à l'information.

73. La [Loi sur le libre accès à l'information](#) a été adoptée en 2000. Elle dispose que toute personne physique ou morale a le droit d'accéder aux informations détenues par une administration publique, celle-ci ayant l'obligation de communiquer les informations requises. Chaque administration publique désigne un responsable de l'information chargé de traiter les demandes formulées en vertu de cette loi.

74. D'après la loi, les demandes d'information doivent être présentées par écrit. Le requérant peut récupérer les documents en personne dans les locaux de l'institution concernée ou recevoir une copie de l'information demandée, et peut se voir facturer des frais si les documents doivent être photocopiés ou si l'administration considère que la demande porte sur un grand nombre de documents (la reproduction est gratuite jusqu'à 20 pages). Les institutions disposent d'un délai de 15 jours pour répondre à une demande. Si la demande est rejetée, le requérant peut faire appel de la décision. Il a la possibilité de déposer un recours administratif²⁶, puis de saisir le médiateur et enfin d'ouvrir une action auprès de la juridiction compétente. L'accès à certains documents est limité lorsque l'administration publique concernée : a) invoque pour tout ou partie des informations demandées une exception en application des articles 6 (pour protéger la sécurité de l'État, la sûreté publique ou des intérêts liés à la politique étrangère et monétaire, ou pour ne pas nuire à la prévention ou à la détection d'infractions), 7 (protection des intérêts commerciaux confidentiels d'un tiers) ou 8 (protection de la vie privée d'un tiers) de la loi sur le libre accès à l'information ; b) après examen, établit que la divulgation de l'information n'est pas dans l'intérêt général au sens de l'article 9 de la loi.

75. Dans le cadre de ses fonctions de contrôle relatives à la loi sur le libre accès à l'information, l'Institution du médiateur des droits de l'homme de B-H peut traiter les allégations de non-respect du droit d'accès à l'information, mener des enquêtes d'office et

²⁴ <http://www.predsjednistvobih.ba/>

²⁵ <https://www.vijeceministara.gov.ba/>

²⁶ D'après l'article 22b de la loi sur le libre accès à l'information, toute personne physique ou morale est habilitée à saisir l'Inspection administrative du ministère de la Justice de B-H lorsqu'un organisme public entrave l'exercice du droit au libre accès à l'information.

rédiger des lignes directrices et des recommandations générales sur la mise en œuvre de la loi²⁷. L'institution consacre également un chapitre spécial de son rapport annuel à ses activités en la matière. L'EEG a appris qu'il y avait eu ces dernières années une augmentation du nombre de saisines de l'institution du médiateur pour des questions d'accès à l'information. En 2020, 231 plaintes ont été reçues et une recommandation a été formulée dans 82 cas²⁸. En 2021, 304 plaintes ont été reçues et une recommandation a été formulée dans 74 cas²⁹. Entre janvier et juin 2022, il y avait déjà eu 115 plaintes. Bien que ces chiffres témoignent d'une meilleure connaissance des dispositions de la loi sur le libre accès à l'information, l'EEG note que l'institution du médiateur ne peut qu'adresser des recommandations non contraignantes aux autorités. L'EEG a été informée que la mise en œuvre effective de la législation posait de multiples problèmes et que dans la pratique, les recommandations formulées par l'institution du médiateur n'étaient souvent pas suivies d'effet.

76. Plusieurs interlocuteurs ont signalé des difficultés dans la mise en œuvre de la loi sur le libre accès à l'information. Les représentants des médias ont indiqué par exemple que près de la moitié de leurs demandes d'accès à l'information étaient rejetées, soit en bonne et due forme, soit – dans la majorité des cas – parce qu'elles demeuraient sans réponse, même après plusieurs tentatives. Bien qu'ils reconnaissent de manière générale une amélioration de la situation et une augmentation du taux de réponse aux demandes d'information, ils ont fait remarquer qu'il restait très difficile d'obtenir des documents concernant l'utilisation des aides publiques ou l'exécution du budget. Certains interlocuteurs se sont dits préoccupés par le recours à l'argument de la protection des données ou du caractère sensible des informations sur le plan commercial pour refuser des demandes d'accès à l'information. Par ailleurs, lorsque la demande est acceptée, trop de documents sont quelquefois envoyés. Enfin, il a été souligné que les demandeurs doivent souvent engager une action en justice pour obtenir l'information souhaitée. Cela peut prendre trois ou quatre ans, si bien que la plupart des demandes ont perdu leur intérêt au moment où la réponse parvient au demandeur.

77. L'EEG note un manque de transparence en amont de la part de l'administration publique au niveau de l'État. Elle souligne que l'accès à l'information doit être rapide, notamment à des fins de prévention de la corruption. Une information reçue tardivement risque de ne plus présenter grand intérêt. Lorsque les demandes d'information exigent beaucoup de temps et de démarches, cela a souvent un effet dissuasif sur les demandeurs, non seulement pour leur première demande, mais aussi pour les suivantes. Cette situation est contraire à l'esprit de toute législation relative à la liberté d'information. L'EEG considère qu'il est possible de revoir la législation applicable pour remédier aux lacunes précitées, prévoir la communication proactive de l'information et améliorer la mise en œuvre du droit d'accès à l'information, notamment en dotant l'institution du médiateur des pouvoirs et ressources nécessaires pour qu'elle puisse assurer efficacement ses fonctions de suivi.

78. Au cours de la visite sur le terrain, l'EEG a appris qu'un projet de loi sur le libre accès à l'information au niveau des institutions de B-H avait été préparé par le ministère de la Justice de B-H et présenté au Conseil des ministres le 31 janvier 2022 avec l'ensemble des

²⁷ Voir par exemple le [rapport spécial sur l'expérience de l'application de la loi sur le libre accès à l'information en Bosnie-Herzégovine](#), décembre 2019.

²⁸ Voir le [rapport annuel sur les résultats des activités de l'institution du médiateur des droits de l'homme de B-H en 2020](#), p. 22.

²⁹ Voir le [rapport annuel sur les résultats des activités de l'institution du médiateur des droits de l'homme de B-H en 2021](#) (en bosnien), p. 36.

commentaires recueillis lors du processus de consultation. D'après les informations reçues, le projet de loi, qui vise à transposer les dispositions de la Directive de l'UE concernant les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public³⁰, inclurait la transparence en amont et obligerait les institutions publiques à publier de très nombreux documents, en conformité avec les normes internationales. Les organisations civiles ont toutefois exprimé des préoccupations quant au fait que ce texte étend la liste des dérogations possibles en matière d'accès à l'information³¹. D'autres lacunes ont été évoquées, dont le fait que la Commission de recours du Conseil des ministres³² devrait jouer le rôle de juridiction d'appel en ce qui concerne le libre accès à l'information et le fait que le projet de loi ne définit pas le critère d'intérêt général, ne mentionne pas les compétences actuelles de l'institution du médiateur en matière de suivi de la mise en œuvre de la législation et prévoit des délais plus longs pour les réponses des institutions aux demandes d'information.

79. Compte tenu de ce qui précède, l'EEG estime qu'il conviendrait de revoir le projet de loi sur le libre accès à l'information, actuellement devant le Conseil des ministres, pour répondre à la fois aux problèmes posés par la législation en vigueur (absence de réponse des autorités aux demandes) et aux préoccupations exprimées au sujet du projet de loi (nombreuses exceptions, absence de définition de l'intérêt général, allongement des délais de réponse aux demandes, etc.). L'EEG est d'avis qu'un examen indépendant du système permettrait de recenser les problèmes spécifiques à résoudre dans la nouvelle législation pour assurer sa conformité avec les normes européennes et en particulier la Convention sur l'accès aux documents publics à laquelle la B-H est Partie. Dans ce contexte, les autorités sont encouragées à demander conseil et assistance aux organes du Conseil de l'Europe³³ et notamment au groupe de spécialistes de la Convention de Tromsø (groupe d'accès à l'information). Par conséquent, le **GRECO recommande de mener une évaluation indépendante des critères d'accès à l'information pour réviser la législation et garantir un accès rapide à ces informations, et prendre des mesures de mise en œuvre conformes aux dispositions de la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics.**

Transparence du processus législatif

80. Des informations sur l'élaboration des actes législatifs doivent être fournies au public conformément au Règlement sur les consultations relatives au processus législatif (Journal officiel de B-H n° 5/17, ci-après « le Règlement »). Ce dernier définit une procédure pour la conduite des consultations publiques avec les intéressés, qui est suivie par les ministères et autres organes du Conseil des ministres de B-H pour la préparation des actes législatifs et autres. Aux fins du Règlement, le terme « intéressés » désigne les personnes morales de droit privé (associations, fondations, sociétés, etc.), les organisations internationales, les groupes informels et les personnes physiques qui participent aux consultations menées lors de la préparation des réglementations.

³⁰ Directive (UE) 2019/1024 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public.

³¹ Voir [le droit à la liberté d'opinion et d'expression](#) - sécurité des journalistes et accès à l'information en Bosnie-Herzégovine, rapport du Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies, 7 septembre 2022, p. 17.

³² La Commission de recours est liée à l'exécutif, car ses membres sont élus par le Conseil des ministres.

³³ Le Conseil de l'Europe met actuellement en œuvre un projet sur [le renforcement de la liberté d'expression et du libre accès à l'information en Bosnie-Herzégovine](#), financé au moyen d'une contribution volontaire de la Suède par l'intermédiaire de l'Agence suédoise de coopération internationale au développement (Sida).

81. En vertu de l'article 3 du Règlement, chaque institution de B-H doit tenir à jour sur sa page Web une liste des personnes morales et physiques s'intéressant à ses activités normatives. Ces personnes peuvent s'enregistrer sur la liste par l'intermédiaire de l'application Web *eKonsultacije*³⁴, un service en ligne qui permet aux citoyens et aux organisations de la société civile de participer activement aux consultations dans le cadre du processus législatif au niveau de la B-H.

82. D'après l'article 7 du Règlement, une fois qu'un avant-projet ou projet de réglementation est approuvé, l'institution de B-H concernée doit le télécharger sur sa page Web et sur *eKonsultacije*, puis l'envoyer à l'adresse de courrier électronique enregistrée par les personnes inscrites sur la liste visée à l'article 3 du Règlement, en les invitant à soumettre par écrit leurs observations et propositions sur le texte, via l'application Web, dans le délai imparti.

83. D'après l'article 19 du Règlement, l'institution de B-H concernée peut engager des consultations à tout moment lors de la préparation d'un projet ou avant-projet de réglementation ou autre document, mais doit prévoir suffisamment de temps pour terminer ces consultations avant de présenter le projet de texte au Conseil des ministres. Si l'institution de B-H ne remet pas un compte rendu dûment rempli, authentifié par le cachet et la signature du chef de l'institution, ou une décision du Conseil des ministres la dispensant de mener les consultations, le Secrétaire général du Conseil des ministres lui renvoie le projet de réglementation ou d'autre document en précisant la date limite à respecter pour la conduite des consultations conformément au règlement. En l'absence de consultations, le Conseil des ministres n'inscrit pas le projet de réglementation ou autre à l'ordre du jour de la session du Conseil des ministres.

84. Enfin, en application de l'article 27 du Règlement, l'institution de B-H peut conclure un accord de coopération avec les associations et autres personnes morales qui s'intéressent à ses activités normatives afin d'améliorer le cadre normatif et la pratique des consultations.

85. L'EEG a été informée que le processus de consultation devrait durer au moins 15 jours et qu'il pouvait être étendu à 30 jours. Il s'applique à la procédure législative normale et urgente. Le responsable de l'institution concernée peut toutefois demander au Conseil des ministres d'être dispensé de consultation électronique en cas de procédure accélérée ; l'urgence doit alors être justifiée.

86. L'EEG note avec satisfaction qu'une consultation du public est assurée au niveau de l'État. Cela dit, ses interlocuteurs se sont dits préoccupés par l'impact limité des propositions et amendements présentés. Les projets de loi sont soumis au Conseil des ministres avec une synthèse des commentaires reçus, mais il n'est pas possible de savoir comment ils seront pris en compte. L'EEG considère qu'il serait préférable que les autorités publient les projets de loi révisés lors de leur transmission au Parlement en faisant en sorte que les amendements apportés au texte initial soient transparents et justifiés et en mentionnant les contributeurs. Par conséquent, le **GRECO recommande d'accroître la transparence du processus législatif en veillant à ce que les contributions extérieures aux propositions législatives et leur origine soient indiquées, enregistrées et communiquées depuis le début du processus législatif.**

³⁴ <https://ekonsultacije.gov.ba/>

Tierces parties et lobbyistes

87. Il n'y a pas de règles concernant les contacts des PHFE avec des tierces parties et des lobbyistes en B-H. Ceux qui cherchent à influencer les actions et politiques gouvernementales ne sont pas non plus soumis à des obligations de déclaration ou de communication d'informations.

88. L'EEG note que la stratégie et le plan d'action anticorruption 2015-2019 ont donné la priorité à la finalisation de la réglementation du lobbying à tous les niveaux du gouvernement d'ici 2019 (programme stratégique 1.10). Cet objectif n'a pas été atteint dans la pratique. L'EEG insiste sur l'importance de réglementer les activités de lobbying pour éviter toute influence injustifiée sur les PHFE. Celles-ci peuvent considérer que leurs contacts avec des tierces parties sont purement privés, en particulier dans un pays de la taille de la B-H, alors qu'ils peuvent orienter le processus de prise de décision. Dans sa pratique, le GRECO préconise systématiquement de fournir des lignes directrices adéquates aux PHFE pour différencier clairement les échanges strictement privés des entretiens susceptibles d'influencer ou d'être perçus comme cherchant à influencer le processus décisionnel. Ces derniers devraient être dûment déclarés et rendus accessibles au public. Une transparence accrue en la matière effacerait l'impression de collusion entre les PHFE et les femmes ou hommes d'affaires et obligerait les PHFE à se montrer plus scrupuleuses dans la déclaration de leurs contacts avec des tiers.

89. Par conséquent, le **GRECO recommande (i) d'introduire des règles sur les contacts entre les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif et les lobbyistes et tiers cherchant à influencer le travail législatif et les autres travaux du gouvernement ; (ii) de communiquer suffisamment d'informations sur l'objet de ces contacts, par exemple l'identité de la ou des personnes avec lesquelles (ou pour le compte desquelles) le ou les entretiens ont eu lieu et le ou les sujets abordés lors des échanges.**

Mécanismes de contrôle

90. Dans les institutions au niveau de l'État, le contrôle du travail des organes administratifs se fait par la voie administrative et parlementaire ainsi que par un système d'audit interne.

91. Conformément aux dispositions de la loi sur l'administration (article 12), le contrôle administratif inclut le contrôle de la légalité des actes régissant les questions administratives, le contrôle de la légalité des activités des institutions investies de pouvoirs publics et un mécanisme d'inspection.

92. Outre le contrôle administratif, des lois spéciales prévoient également un contrôle parlementaire du travail de certains organes administratifs comme l'Agence de renseignement et de sécurité (Commission mixte de contrôle des travaux de l'Agence de renseignement et de sécurité) ou l'Agence de prévention de la corruption et de coordination de la lutte contre la corruption (Commission de sélection et de suivi des travaux de l'APIK). Par ailleurs, la Loi sur le contrôle parlementaire régit le contrôle par l'Assemblée parlementaire de B-H des travaux de toutes les institutions budgétaires et extrabudgétaires de B-H, des organes administratifs et institutions investis de pouvoirs publics, des personnes qui gèrent une partie des ressources budgétaires et extrabudgétaires d'organismes à but lucratif ou non

lucratif, provenant de B-H ou de dons aux institutions et organes de B-H, indépendamment du pourcentage que cela représente, ainsi que des personnes dont la nomination est confirmée ou approuvée par l'une ou les deux chambres de l'Assemblée parlementaire de B-H. Le contrôle parlementaire s'effectue par l'intermédiaire d'auditions publiques et de sessions thématiques, d'enquêtes parlementaires publiques, d'interpellations et de questions au Parlement ou à des délégués, de demandes de rapports écrits à la présidence de B-H et de propositions de motions de censure à l'Assemblée parlementaire de B-H. La loi sur le contrôle parlementaire prévoit des amendes applicables aux responsables et mandataires de l'institution soumise au contrôle parlementaire.

93. Conformément à la loi sur l'audit des institutions de B-H, le Bureau d'audit des institutions de B-H est chargé de mener des audits pour produire des avis indépendants sur l'exécution du budget et les rapports financiers ainsi que sur l'utilisation des ressources et la gestion des propriétés de l'État par le Conseil des ministres. Le Bureau d'audit des institutions de B-H est un organisme extérieur indépendant chargé de contrôler les opérations des institutions de B-H.

94. Le mandat du Bureau d'audit, précisé dans la loi sur l'audit, inclut l'ensemble des institutions et organisations financées à partir du budget adopté par l'Assemblée parlementaire de B-H, les fonds extrabudgétaires, les fonds mis à la disposition d'institutions ou d'activités par des organisations extérieures, ainsi que les sociétés dans lesquelles l'État détient une participation d'au moins 50 % plus une part³⁵. Le Bureau d'audit réalise des audits financiers (y compris des audits de conformité), des audits de performance et des audits spéciaux. L'audit financier consiste à contrôler les états financiers et les comptes des institutions pour s'assurer de leur exactitude et déterminer si les soldes concordent avec les résultats de l'exécution du budget. Le bureau d'audit vérifie si les institutions respectent les réglementations en vigueur et utilisent les fonds aux fins prévues et évalue la gestion financière, les fonctions d'audit interne et les systèmes de contrôle interne. Il réalise des audits chaque année et donne son avis sur le rapport annuel relatif à l'exécution du budget. La passation de marchés publics et l'exécution des contrats font l'objet d'une attention particulière. Les audits de performance consistent à examiner un aspect donné des opérations de tout ou partie de l'institution, d'un programme ou d'une activité sur le plan de la rentabilité, de l'efficacité et de l'utilisation rationnelle des ressources. Le Bureau d'audit informe l'Assemblée parlementaire de B-H et le public de ses conclusions et recommandations en publiant les rapports d'audit sur sa page Web.

95. Enfin, le contrôle de la fonction publique dans les institutions de B-H est effectué en interne et en externe. Le contrôle interne au sein des autorités administratives repose sur un système hiérarchique dans lequel le supérieur dirige et suit le travail de ses subordonnés. Le contrôle externe inclut les inspections et vérifications de la légalité des actes, durant lesquelles l'organe de contrôle externe s'assure de la conformité des actes des fonctionnaires avec les lois et réglementations en vigueur. Le contrôle de la mise en œuvre de la loi sur la fonction publique au sein des institutions de B-H est effectué par des inspecteurs administratifs qui sont des fonctionnaires dotés de pouvoirs spéciaux. S'ils constatent des irrégularités, ils rendent une décision ordonnant la suppression de celles-ci. Les employeurs et employés peuvent faire appel de la décision d'un inspecteur administratif auprès du ministère de la Justice dans les 15 jours suivant la date de réception de la décision. La décision du ministère

³⁵ Les ministères ayant plus de 200 employés ou dont le budget est supérieur à 10 millions de BAM doivent avoir un service d'audit interne.

est définitive et contraignante, mais un recours est possible devant la division administrative de la Cour de Bosnie-Herzégovine. Conformément à l'article 63 de la loi sur la fonction publique, la Commission des recours de la fonction publique est un organe de deuxième instance chargé d'examiner toutes les décisions finales et mesures prises ou omises par une institution, y compris les membres de la présidence de B-H, le Conseil des ministres, les ministres ou vice-ministres.

Conflits d'intérêts

96. Les conflits d'intérêts des élus, des membres de l'exécutif et des conseillers au sein des institutions gouvernementales de B-H sont régis dans la Loi sur les conflits d'intérêts dans les institutions gouvernementales de B-H (LCI) adoptée en 2002 et modifiée pour la dernière fois en 2013. L'article premier de la LCI dispose qu'il y a conflit d'intérêts lorsque les intérêts personnels d'élus, de membres de l'exécutif ou de conseillers influencent ou risquent d'influencer la légalité, la transparence, l'objectivité et l'impartialité de l'exécution du service public. Dans l'exercice de leurs fonctions publiques, les élus, les membres de l'exécutif et les conseillers doivent agir dans l'intérêt des citoyens ; ils ne peuvent donc placer leur intérêt privé au-dessus de l'intérêt public ni s'autoriser des relations qui compromettraient leur indépendance (LCI, article 2). La LCI s'applique aux représentants des institutions au niveau de l'État. Le terme « élus » englobe les membres de la présidence de B-H et le président du Conseil des ministres de B-H, tandis que le terme « membres de l'exécutif » désigne les ministres et vice-ministres au sein du Conseil des ministres de B-H ainsi que les directeurs et directeurs adjoints des organes de l'administration de l'État (LCI, article 3). Les conseillers incluent les conseillers des élus et des membres de l'exécutif. Les fonctionnaires de rang inférieur sont soumis aux dispositions de la législation générale sur la fonction publique. Par conséquent, la LCI couvre l'ensemble des PHFE.

97. La LCI traite notamment de l'incompatibilité de certains engagements ou emplois permanents avec l'exercice de fonctions publiques, des restrictions applicables aux fonctionnaires en ce qui concerne les emplois dans le secteur privé, de l'acceptation de cadeaux et des déclarations financières des responsables publics. Elle énonce également les principes de conduite des élus, des membres de l'exécutif et des conseillers, dont l'intégrité, la transparence et l'éthique.

98. La Commission d'examen des conflits d'intérêts (CECI) a été créée pour mettre en application la LCI (LCI, article 17). Elle compte neuf membres : trois membres issus de la Chambre des représentants et trois de la Chambre des peuples (dont au minimum un tiers de délégués des partis d'opposition), ainsi que le directeur et deux directeurs adjoints de l'APIK. Les membres de la CECI ont un mandat de quatre ans qui coïncide avec celui du Parlement ; ils peuvent effectuer deux mandats successifs. La CECI statue à la majorité des voix de ses membres, qui devrait comporter les voix d'au moins deux membres de chacun des trois « peuples constituants » de B-H (Serbes, Croates et Bosniaques) (LCI, article 17a(2)). Le Bureau de la CECI s'occupe des tâches administratives et techniques entrant dans le champ de compétence de la Commission. L'APIK assure le soutien administratif au Bureau³⁶.

³⁶ Le bureau de la Commission compte sept employés (un chef de bureau, deux conseillers professionnels, deux conseillers professionnels confirmés, un expert et un assistant administratif).

99. La CECI peut engager les procédures qui relèvent de sa compétence en agissant d'office ou sur la base d'un signalement non anonyme, crédible et motivé³⁷. Elle décide des sanctions administratives imposées pour non-respect des règles relatives aux conflits d'intérêts et peut ordonner la suspension du versement d'une partie du traitement de la personne en cause.

100. En vertu de l'article 12 de la LCI et du Règlement interne de la CECI, les élus, membres de l'exécutif et conseillers au niveau de l'État doivent transmettre à la CECI une déclaration financière dans les 30 jours de leur entrée en fonctions, ainsi que des rapports réguliers, le 31 mars de chaque année pour l'année précédente et dans les 30 jours suivant l'expiration d'un délai de six mois après la fin de leur mandat. La forme et le contenu des déclarations financières sont déterminés par la CECI et comprennent les informations suivantes : renseignements personnels concernant l'agent et ses parents proches, informations sur la fonction publique occupée, revenus actuels et sources de revenus complémentaires (traitement, pensions, rétributions, commissions, honoraires, etc.), actifs détenus en B-H ou à l'étranger (biens immobiliers, actions, valeurs mobilières, biens personnels, locations, documents de gestion, ou actifs d'une valeur supérieure à 1000 BAM (environ 511 EUR)), passif (obligations, emprunts et garanties pour ces passifs en B-H et à l'étranger) et informations sur toute fonction exercée au sein d'entreprises publiques ou privées, de l'Agence de privatisation, d'associations ou de fondations. Ils doivent également déclarer les fonctions (dans des entreprises publiques ou privées et agences de privatisation) de leurs parents proches (conjoint ou concubin, enfant, père, mère, parent adoptif et enfant adopté), mais pas leurs actifs ni leurs revenus. La CECI vérifie le contenu des déclarations financières, mais ne les rend pas publiques. Le but de ces déclarations est d'aider à prévenir les conflits d'intérêts et à détecter les conflits d'intérêts potentiels.

101. Au cours de la période 2017-2021, 21 procédures ont été engagées ; 14 sanctions ont été imposées à des élus (et notamment un membre de la présidence de B-H), des membres de l'exécutif (y compris un ancien vice-ministre de la Défense de B-H) et des conseillers (dont le chef du bureau du président du Conseil des ministres, un conseiller du vice-ministre de la Défense de B-H et un conseiller du bureau du vice-ministre des Affaires étrangères de B-H) pour violation des dispositions de la LCI. Seize avis ont été rendus sur d'éventuelles infractions à la loi. Durant la même période, le bureau de la CECI a également examiné environ 500 déclarations financières par an ; en 2001, il a reçu et examiné 290 déclarations financières d'élus, de membres de l'exécutif et de conseillers.

102. Sur les dix sanctions prononcées par la CECI, quatre l'ont été pour exercice de fonctions incompatibles au sein d'une entreprise publique, une pour exercice d'une fonction incompatible dans une entreprise privée, deux pour recrutement illégal de parents proches et trois pour défaut de présentation d'une déclaration financière à la Commission. Les sanctions allaient d'une réduction de 10 % du traitement net mensuel pour une durée d'un à six mois à une réduction de 30 % pendant cinq mois. Dans quatre dossiers, la CECI a établi l'existence d'un conflit d'intérêts, mais n'a pas imposé de sanction pécuniaire, car au moment de l'adoption de la décision, les fonctionnaires en question n'occupaient aucune fonction et étaient enregistrés comme sans emploi. Malgré le constat de violation de la loi, aucune sanction n'a donc pu être prononcée.

³⁷ Pour plus de détails sur la procédure et le fonctionnement de la Commission, voir le rapport d'évaluation du Quatrième Cycle sur la Bosnie-Herzégovine, paragraphe 64 et suivants.

103. Il est ressorti des discussions de l'EEG avec différents interlocuteurs que la LCI présentait plusieurs lacunes, notamment sur le plan de la mise en œuvre. L'EEG a été informée que la CECI n'était pas jugée indépendante du fait de sa composition principalement politique et qu'elle n'avait pas été très active ces dernières années. Après les élections générales d'octobre 2018, les nominations à la CECI ont pris deux ans de retard. La nouvelle Commission n'a été nommée qu'en juillet 2020 par l'Assemblée parlementaire. La prise de décisions a ensuite été bloquée en raison d'une impossibilité d'atteindre le quorum requis. En définitive, seules six sessions se sont tenues au cours de l'actuel mandat. La CECI n'a prononcé que 11 sanctions ces deux dernières années. Au moment de la visite sur le terrain, elle ne comptait que sept membres à la suite du départ de deux vice-directeurs de l'APIK, ce qui a posé de nouvelles difficultés dans la prise de décisions. L'EEG note par ailleurs que les sanctions sont souvent imposées très tardivement puisqu'il faut plusieurs années pour qu'un signalement soit mis à l'ordre du jour de la Commission³⁸. Qui plus est, elles consistent généralement en des amendes dont le montant représente un pourcentage très faible du traitement, au lieu d'un système dissuasif efficace.

104. Un autre problème important est celui de l'étendue du contrôle. L'EEG note que le mandat de la CECI se limite à l'identification à première vue des conflits d'intérêts, sans contrôle du fond ou de l'exactitude des déclarations présentées. La loi ne prévoit pas de sanctions si la déclaration financière comporte des informations fausses ou incomplètes. Par ailleurs, le défaut de présentation d'une déclaration est rarement sanctionné. L'EEG a ainsi appris que cinq responsables de haut rang de la présidence et du Conseil des ministres n'avaient jamais fourni de déclaration financière, sans que cela ait eu de conséquence sur le plan juridique. L'EEG a la ferme conviction que les déclarations d'intérêts des PHFE devraient systématiquement faire l'objet d'un examen approfondi compte tenu du rôle de ces dernières dans la prise de décision au sommet de l'exécutif. Cet aspect est primordial si l'on veut que le système de contrôle puisse effectivement identifier les risques de conflits d'intérêts concernant les PHFE et imposer des sanctions dissuasives si nécessaire.

105. Enfin, bien que les sessions de la CECI soient ouvertes au public, son site Web n'est plus opérationnel en raison d'un manque de capacités financières, humaines et organisationnelles. Les décisions de la Commission ne sont donc pas accessibles au public et le système reste dans l'ensemble très opaque³⁹. L'EEG souligne qu'à des fins de transparence, tout conflit d'intérêts confirmé doit être divulgué ; de même, les décisions relatives aux conflits d'intérêts devraient être accessibles au public.

106. L'EEG rappelle que ces mêmes préoccupations avaient déjà été exprimées dans le rapport d'évaluation du Quatrième Cycle sur la B-H, car la CECI s'occupe également des parlementaires. De sérieux doutes avaient alors été soulevés concernant la pertinence de la composition de la Commission, le caractère opportun de sa prise de décision en raison de ses périodes d'inactivité et le régime de sanctions prévu par la loi, en particulier la faible ampleur des amendes disponibles⁴⁰. L'EEG regrette que le projet de loi sur la prévention des conflits

³⁸ Par exemple, un ancien membre de la présidence a été reconnu coupable de violation de la loi en 2021 et a été puni d'une réduction de traitement de 10 % pendant un mois pour des faits datant de 2017, voir [Dragan Čović punished for conflict-of-interest violation - CIN](#).

³⁹ Les déclarations financières ne sont pas rendues publiques.

⁴⁰ Dans le rapport d'évaluation du Quatrième Cycle, le GRECO avait recommandé, en ce qui concerne les membres du Parlement, que le régime de conseil, de contrôle et d'exécution 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. Dans son dernier rapport de conformité en

d'intérêts dans les institutions de B-H, qui doit répondre à ces problématiques⁴¹, soit au point mort depuis plusieurs années. Il est enlisé dans la procédure parlementaire depuis 2017 et n'a pas encore été adopté par la Chambre des peuples. L'EEG considère que tout blocage doit être levé sans délai. Cela serait bénéfique tant pour prévenir la corruption que pour accroître la confiance générale dans les responsables publics et les institutions démocratiques.

107. L'EEG note par ailleurs que la LCI ne prévoit pas la déclaration des conflits d'intérêts ponctuels. Elle rappelle que la notion de conflits d'intérêts doit couvrir les conflits d'intérêts réels et potentiels et les apparences de conflits d'intérêts. L'EEG tient à souligner à ce propos que les conflits d'intérêts se présentent souvent dans la vie quotidienne des PHFE et qu'il est essentiel de les gérer pour éviter tout effet délétère sur la prise de décisions. Par conséquent, il doit exister un système interne de freins et contrepoids au sein du gouvernement comme dans chaque institution, pour aider les PHFE et les autres agents à détecter à temps les conflits d'intérêts et faire en sorte qu'ils se retirent du processus décisionnel dès lors qu'il existe un conflit d'intérêts réel ou perçu à l'égard du sujet abordé. Cela va de pair avec la nécessité de mettre en place un plan d'intégrité pour le gouvernement (voir par. 51).

108. Compte tenu de ce qui précède, le **GRECO recommande de revoir et de renforcer le système de gestion des conflits d'intérêts des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif (i) en faisant en sorte que les déclarations d'intérêts des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif fassent l'objet de contrôles réguliers sur le fond et que des sanctions proportionnées soient appliquées en cas de violation, y compris pour fausse déclaration ou défaut de déclaration ; (ii) en rendant les décisions relatives aux conflits d'intérêts accessibles au public ; et (iii) en introduisant à l'égard des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif une exigence de divulgation *ad hoc* des situations de conflits d'intérêts qui se présentent.**

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités, activités accessoires et intérêts financiers

109. Les élus, membres de l'exécutif et conseillers ne peuvent siéger au conseil d'administration ou de surveillance ou occuper une fonction de gestion au sein d'une entreprise publique ou d'une agence de privatisation ni agir en tant que mandataire d'une entreprise publique ou directeur d'une direction ou d'une agence de privatisation. L'emploi au sein d'une entreprise privée dans des conditions qui créent un conflit d'intérêts est également incompatible avec l'exercice des fonctions d'élu, de membre de l'exécutif ou de conseiller (LCI, articles 4 et 5).

date, le GRECO a conclu que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre compte tenu de l'absence persistante de progrès ([rapport de conformité intermédiaire du Quatrième Cycle](#) sur la Bosnie-Herzégovine, adopté le 3 décembre 2021, par. 34).

⁴¹ Ce projet de loi est l'une des trois lois faisant partie des 14 priorités essentielles énoncées dans l'avis de la Commission européenne sur la demande d'adhésion de la B-H à l'UE. Un deuxième projet de loi sur la prévention des conflits d'intérêts a été élaboré par un groupe de travail créé par le ministère de la Justice et a été soumis pour avis à la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) du Conseil de l'Europe ; voir l'avis de 2021 de la Commission de Venise sur la Bosnie-Herzégovine – [Avis sur le projet de loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans les institutions de Bosnie-Herzégovine](#), adopté par la Commission de Venise à sa 127^e session plénière (Venise et en ligne, 2-3 juillet 2021).

110. Les élus, membres de l'exécutif et conseillers ont l'obligation de démissionner de tout poste incompatible avec leurs nouvelles responsabilités au plus tard trois jours après leur prise de fonctions.

111. Aux fins de la LCI, le terme « intérêts financiers » désigne tout intérêt qui permet à un élu, un membre de l'exécutif ou un conseiller de percevoir une somme annuelle de 1000 BAM (environ 511 EUR) et toute participation d'au moins 10 000 BAM (environ 5113 EUR) dans une société, société à responsabilité illimitée, société en commandite, société par actions ou société à responsabilité limitée.

112. Les élus et membres de l'exécutif ne peuvent voter sur une question qui concerne directement l'entreprise privée dans laquelle eux-mêmes ou d'autres parties intéressées⁴² ont un intérêt financier (LCI, article 7). Dans pareil cas, l'agent ne vote pas et annonce, lors d'une session publique, les raisons de son abstention. Si un élu, un membre de l'exécutif ou un conseiller agit en violation de ces dispositions, le vote ou la décision sont considérés comme nuls et nonavenus.

Contrats avec des autorités étatiques

113. Les élus, membres de l'exécutif et conseillers ne peuvent siéger au conseil de gestion, de direction, de surveillance ou d'administration ou agir en tant que mandataire d'une entreprise privée dans laquelle l'organe gouvernemental pour lequel il travaille a investi des fonds au cours des quatre années précédant sa prise de fonctions et pendant toute la durée de son mandat (LCI, article 6 (1)).

114. Les élus, membres de l'exécutif et conseillers ne peuvent siéger au conseil de gestion, de direction, de surveillance ou d'administration ou agir en tant que mandataire d'une société qui a passé contrat ou entretient des relations d'affaires avec les autorités de l'État, à tout niveau, lorsque la valeur du contrat ou des affaires traitées est supérieure à 5000 BAM (environ 2556 EUR) par an (article 6(2) de la loi). Par ailleurs, les élus ne peuvent être mandataires de fondations et d'associations financées sur le budget public, à tout niveau, pour un montant supérieur à 10 000 BAM (environ 5113 EUR) ou 50 000 BAM (environ 25 564 EUR) par an dans le cas de fondations ou d'associations sportives et culturelles. Cela dit, les élus peuvent occuper des fonctions de direction au sein de fondations et d'associations non financées par le budget public et créées conformément à la loi sur les associations et fondations (LCI, article 11).

115. Les élus, membres de l'exécutif et conseillers ne peuvent conclure un contrat avec une entreprise publique pour que celle-ci lui fournisse des services personnels. Cette interdiction s'étend aux entreprises privées titulaires d'un marché public lorsque la valeur du marché ou des activités est supérieure à un chiffre d'affaires annuel de 5000 BAM (environ 2556 EUR). En cas d'infraction à ces dispositions, le contrat est réputé nul et non avenu (LCI, article 8).

116. Ces restrictions concernant l'investissement de l'État dans les entreprises privées et les contrats de prestation de services personnels (LCI, articles 6 et 8) visent également les

⁴² C'est à dire un parent proche ou une personne qui entretient avec l'élu, le membre de l'exécutif ou le conseiller une relation personnelle, politique, économique ou autre de nature à compromettre l'objectivité de son travail.

parents proches (LCI, article 8a). Ces derniers ne sont toutefois pas soumis aux restrictions applicables aux fondations ou associations bénéficiant de financements de l'État.

Cadeaux

117. Les responsables publics ont l'interdiction d'accepter ou de demander des cadeaux en lien avec l'exercice de leurs fonctions publiques (LCI, article 10). La définition de « cadeau » recouvre les objets, droits, services non rémunérés et autres avantages donnés ou promis à l'élu, au membre de l'exécutif ou au conseiller, par exemple des services de restauration ou d'hébergement, la libération de dettes, la prise en charge de frais de déplacement ou l'offre de services similaires, des billets, des œuvres d'art, des souvenirs, des assurances ou services similaires, ainsi que des services médicaux ou similaires proposés à un tarif ne correspondant pas au prix du marché. Les cadeaux reçus de parents proches ne sont pas couverts par la loi (LCI, article 3(1)).

118. Seuls les cadeaux de nature symbolique et protocolaire sont admis, c'est-à-dire les cadeaux d'une valeur inférieure à 200 BAM (environ 102 EUR). Tout cadeau d'une valeur supérieure à ce seuil doit être déclaré à la Commission d'examen des conflits d'intérêts, qui l'inscrit dans un registre central. L'EEG a été informée qu'au total, 51 cadeaux ont été enregistrés au cours de la période 2015-2021 ; il s'agissait principalement de cadeaux reçus par la présidence de B-H.

119. Le cadeau enregistré doit ensuite être remis à l'institution gouvernementale qui a élu ou nommé l'agent en question, et pour laquelle il exerce des fonctions publiques. En cas de doute sur la valeur du cadeau, une facture est à demander au donateur⁴³. Les élus, membres de l'exécutif et conseillers n'ont pas le droit d'accepter des chèques, espèces ou toute autre valeur mobilière, quel qu'en soit le montant (LCI, article 10(5)).

120. Le Conseil des ministres de B-H a adopté en 2008 une ordonnance sur la procédure, l'enregistrement, la déclaration et la conservation des cadeaux de plus de 200 BAM. Cette ordonnance traite plus particulièrement des cadeaux reçus dans le cadre de l'exercice des fonctions publiques par les élus, membres de l'exécutif et conseillers au sein du Conseil des ministres de B-H, ainsi que dans les organes de l'administration d'État, agences, directions et autres institutions et organes du Conseil des ministres de B-H.

121. Enfin, aux termes de l'article 8 du Code de conduite des fonctionnaires dans les institutions de B-H, un fonctionnaire ne peut accepter un cadeau, service ou autre avantage dans l'exercice de ses fonctions, hormis les cadeaux protocolaires ou ponctuels de moindre valeur. Si un cadeau lui est offert, le fonctionnaire doit le refuser ou le rendre et prendre des mesures pour identifier la personne qui le lui a remis et si possible, trouver des témoins, puis rédiger immédiatement une note officielle et en informer son supérieur.

122. Il est ressorti des échanges de l'EEG au cours de la visite sur le terrain que les règles relatives aux cadeaux manquaient de clarté. Bien qu'il soit en principe interdit aux PHFE d'accepter des cadeaux, ils peuvent conserver ceux dont la valeur est inférieure à 200 BAM (environ 102 EUR), qui n'ont pas à être déclarés. L'EEG considère que les dispositions régissant l'acceptation de cadeaux devraient être plus précises. Il conviendrait par ailleurs d'exiger que

⁴³ Ces dispositions s'appliquent également aux personnes qui acceptent un cadeau pour un élu, un membre de l'exécutif ou un conseiller, étant entendu que celui-ci a connaissance de l'acceptation du cadeau.

les cadeaux soient déclarés à partir d'un seuil plus bas. L'EEG souligne à cet égard que d'autres États membres du GRECO fixent souvent des seuils bas pour établir des limites strictes aux cadeaux et autres avantages, une pratique dont les autorités pourraient s'inspirer. En tout état de cause, compte tenu du caractère sensible de la question des cadeaux au niveau de l'exécutif, l'EEG considère qu'il est important que le futur code de conduite des PHFE et les orientations correspondantes (voir par. 61) présentent de manière suffisamment détaillée les bonnes ou mauvaises pratiques en matière d'acceptation et de déclaration des cadeaux et marques d'hospitalité.

123. L'EEG note que le registre des cadeaux tenu par la CECI n'est pas accessible au public, car le site Web de la Commission n'est pas opérationnel. L'EEG a appris lors de sa visite que l'information peut être mise à la disposition des médias ou d'autres parties intéressées, sur demande. L'EEG considère que la situation appelle une transparence accrue, afin que le public ait régulièrement connaissance des cadeaux faits aux PHFE, et sache de qui ils les ont reçus.

124. Compte tenu de ce qui précède, le **GRECO recommande d'établir des règles plus strictes sur les cadeaux et autres avantages proposés aux personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif en abaissant significativement le seuil de déclaration et d'enregistrement des cadeaux et en veillant à ce que les registres des cadeaux soient accessibles au public.**

Utilisation abusive des ressources publiques

125. Dans l'exercice de leurs fonctions, les élus, membres de l'exécutif et conseillers sont tenus d'utiliser les biens et moyens qui sont mis à leur disposition exclusivement aux fins prévues et de manière appropriée (article 2, LCI).

Utilisation abusive d'informations confidentielles

126. Il est interdit d'utiliser des informations confidentielles concernant le travail des autorités gouvernementales pour en tirer un avantage pour soi-même ou pour des tiers (LCI, article 9).

Restrictions post-mandat

127. Une période de carence de six mois s'applique aux élus, membres de l'exécutif et conseillers, au cours de laquelle ils n'ont pas le droit d'occuper des fonctions au sein du conseil de gestion ou de surveillance, de l'assemblée générale ou de la direction, ou d'agir en tant que mandataire d'une entreprise publique (LCI, article 5). Durant cette période, ils ne peuvent non plus être membres d'un conseil de direction ou de surveillance ou directeurs d'une direction ou d'une agence de privatisation.

128. À la lumière de la pratique du GRECO, cette durée de six mois semble trop courte pour être efficace en ce qui concerne les PHFE et devrait être rallongée. L'EEG considère également que le système gagnerait à disposer d'un mécanisme dédié auprès duquel les PHFE pourraient obtenir des conseils ou un accord avant d'accepter un nouvel emploi dans le secteur public ou d'autres secteurs après avoir quitté leurs fonctions.

129. Par ailleurs, l'EEG note que l'interdiction faite aux PHFE d'être employés par une entreprise publique ou une agence de privatisation pendant six mois après la cessation de leurs fonctions ne s'applique pas au secteur privé. Il n'y a pas de disposition régissant le passage des PHFE du secteur public au secteur privé (« pantouflage »). Cette lacune devrait être corrigée de manière à ce que les règles s'appliquent à l'emploi dans le secteur public et privé, lorsqu'il y a des risques de conflits d'intérêts. Il conviendrait par ailleurs d'élargir les règles existantes afin qu'elles couvrent également le lobbying auprès de l'exécutif immédiatement après la cessation des fonctions. Ce point doit être considéré en parallèle de l'absence de règles pratiques sur les contacts entre les PHFE et les tierces parties (voir par. 89). Par conséquent, le **GRECO recommande (i) qu'il soit envisagé de prolonger la durée de la période de carence ; (ii) d'élargir les règles post-mandat applicables aux personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif afin qu'elles couvrent l'emploi dans le secteur privé, et (iii) de faire en sorte que les règles applicables aux personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif les empêchent expressément d'exercer toute activité de lobbying à l'égard du gouvernement pendant une période donnée après qu'elles ont quitté le gouvernement.**

Déclarations de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

Obligations de déclaration

130. Il existe un double système de déclaration du patrimoine au niveau de l'État. Les élus, membres de l'exécutif et conseillers doivent présenter régulièrement des déclarations financières et communiquer des informations sur leur patrimoine et leurs intérêts à la CECI en vertu de la LCI (voir par. 100). Par ailleurs, les élus à tous les niveaux doivent soumettre des déclarations de patrimoine à la Commission électorale centrale en application du droit électoral de B-H. Cette obligation s'étend aux candidats aux élections.

131. Les élus à tous les niveaux du gouvernement sont tenus de présenter à la Commission électorale centrale de B-H une déclaration signée contenant l'ensemble de leurs actifs, sur un formulaire spécifique (articles 15.7, 15.8 et 15.9 de la loi électorale). Les membres de la présidence de B-H sont couverts par la loi électorale de B-H. Les membres du Conseil des ministres de B-H ne sont pas visés par ces dispositions sauf s'ils ont été candidats à la Chambre des représentants de B-H avant leur nomination. La déclaration doit comporter des informations sur les revenus et sources de revenus actuels (p. ex. tous les revenus, traitements, bénéfices tirés de biens, etc.), les biens d'une valeur supérieure à 5000 BAM (environ 2556 EUR) détenus en B-H et à l'étranger (p. ex. capitaux, comptes bancaires, documents de gestion, actions, obligations, biens immobiliers) et le passif (p. ex. dettes, versements, billets à ordre, emprunts, etc.). Les déclarations doivent être présentées au début et à la fin du mandat (dans les 30 jours suivant la date de nomination et dans les 30 jours suivant la cessation du mandat). Elles doivent également contenir des renseignements sur la situation patrimoniale des parents proches de l'agent concerné, c'est-à-dire son conjoint, ses enfants et les membres du foyer à charge. Il n'y a pas d'obligation d'actualiser les informations en cours de mandat dans le cas où les montants changeraient de manière significative.

132. En vertu de la loi électorale, la Commission électorale centrale de B-H archive les déclarations reçues, mais ne vérifie pas l'exactitude des informations contenues dans les formulaires. La Commission électorale centrale a élaboré en 2016 une application pour rendre accessibles en ligne les déclarations déposées ; celle-ci est opérationnelle depuis

décembre 2017 et les déclarations sont publiées sur le site Web de la Commission⁴⁴ (à l'exclusion des données à caractère personnel).

133. Par ailleurs, aux termes de l'article 16(2) de la loi sur la fonction publique au sein des institutions de B-H, un fonctionnaire doit fournir des informations sur les biens à sa disposition et à disposition de ses parents proches, ainsi que sur les activités et fonctions exercées par lui-même et par ses parents proches pendant toute la durée de sa nomination.

Mécanismes de contrôle

134. La CECI vérifie le contenu des déclarations financières des élus, des membres de l'exécutif et des conseillers pour détecter d'éventuels conflits d'intérêts.

135. En vertu de la loi électorale, la Commission électorale centrale n'examine pas l'exactitude des données déclarées ou les plaintes relatives aux informations contenues dans les formulaires. Elle n'engage et conduit des procédures qu'en cas de défaut de présentation d'une déclaration de patrimoine et peut imposer des amendes en cas d'irrégularité. Le non-dépôt ou le dépôt tardif d'une déclaration de patrimoine par un candidat élu à tout niveau du gouvernement est passible d'une amende de 300 à 3000 BAM (environ 153 à 1533 EUR). Il n'y a pas de sanctions pour fausse déclaration ou déclaration erronée, autres que celles prévues dans le droit pénal.

136. En 2017, la Commission électorale centrale a constaté qu'à la suite des élections locales de 2016, 67 élus qui finissaient leur mandat et deux élus dont le mandat était en cours n'avaient pas présenté leurs déclarations de patrimoine à temps. Certaines de ces affaires sont encore à l'examen ; à ce jour, la Commission électorale centrale a adopté 24 décisions imposant une amende de 300 BAM aux élus n'ayant pas soumis une déclaration de patrimoine au début ou à la fin de leur mandat. Durant la période 2008-2018, la Commission électorale centrale a publié un total de 179 décisions sanctionnant des élus pour non-dépôt d'une déclaration de patrimoine au début ou à la fin de leur mandat.

137. De l'avis de l'EEG, l'existence de deux régimes de déclaration – déclarations de patrimoine et rapports financiers et leur examen – est source de complexité⁴⁵. L'EEG note que les deux systèmes se recouvrent partiellement sur le plan des données à déclarer et des personnes concernées. De ce fait, les PHFE ne sont pas toutes assujetties aux mêmes exigences. Certaines (élus ou candidats) doivent présenter deux types de documents (déclaration financière en vertu de la LCI et déclaration de patrimoine en vertu de la loi électorale) tandis que d'autres ne sont soumises qu'à un régime de déclaration. Les déclarations de patrimoine des élus sont accessibles au public sur le site Web de la

⁴⁴ www.izbori.ba

⁴⁵ Lors du Quatrième Cycle d'évaluation, le GRECO a formulé deux recommandations visant à améliorer le système de déclaration financière applicable aux élus. Elles concernaient la nécessité de réunir les exigences de déclaration financière dans un seul formulaire, de mettre à jour les informations présentées en cas de modification importante des éléments à déclarer, de publier les informations financières et d'instaurer un mécanisme de contrôle effectif (comprenant des vérifications aléatoires) assorti de sanctions appropriées pour fausse déclaration. Dans le processus de conformité correspondant, ces recommandations ont été jugées partiellement ou non mises en œuvre. En particulier, le GRECO déplorait l'absence de progrès tangible dans la mise en place d'une obligation imposant aux parlementaires de signaler tout changement significatif dans leurs biens et leurs avoirs au cours de leur mandat législatif ([rapport de conformité intermédiaire du Quatrième Cycle sur la Bosnie-Herzégovine](#), adopté le 3 décembre 2021, par. 25).

Commission électorale centrale alors que les déclarations financières ne sont pas rendues publiques. L'EEG souligne qu'il est essentiel pour la crédibilité et l'efficacité d'un système de déclaration de patrimoine que l'ensemble des PHFE particulièrement exposées aux risques de corruption du fait de leur position soient soumises à un système de déclaration unifié. Par conséquent, toutes les PHFE devraient être tenues aux mêmes obligations de déclaration, qu'elles soient élues ou non ; par ailleurs, toutes les déclarations devraient être présentées de manière systématique et être publiquement et facilement accessibles en ligne à des fins de transparence et de redevabilité. Il devrait y avoir une obligation de déclarer tout changement important du patrimoine et des actifs en cours de mandat. L'EEG renvoie à sa recommandation concernant l'introduction d'une obligation de déclaration *ad hoc* en la matière (voir par. 108).

138. L'EEG constate qu'il y a eu quelques progrès puisque les déclarations de patrimoine sont désormais accessibles au public en ligne sur le site Web de la Commission électorale centrale, mais note que pour bon nombre de ses interlocuteurs, l'absence de mécanismes de contrôle effectif des déclarations reste une faiblesse majeure du régime en vigueur. L'EEG considère qu'il y a clairement lieu d'harmoniser les exigences applicables aux PHFE en matière de déclarations financières et de mettre en place un mécanisme de contrôle effectif. Pour des vérifications efficaces et une transparence accrue, un organe indépendant devrait être chargé de contrôler les déclarations de patrimoine et habilité à imposer des sanctions proportionnées et dissuasives pour garantir l'exactitude et la précision des informations déclarées ainsi que le dépôt effectif d'une déclaration ; il devrait également pouvoir renvoyer une question à l'instance compétente pour engager une enquête pénale.

139. Par conséquent, le **GRECO recommande d'harmoniser et de renforcer le système de déclaration de patrimoine applicable aux personnes qui exercent de hautes fonctions de l'exécutif en veillant à ce que (i) l'obligation de présenter des déclarations de patrimoine s'applique uniformément à l'ensemble des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif ; (ii) des vérifications adéquates soient effectuées et que des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives soient infligées en cas de violation des règles, et (iii) toutes les déclarations de patrimoine soient facilement accessibles au public.**

Mécanismes de contrôle et de responsabilisation

Procédures pénales et immunités

140. Les immunités des membres de la présidence de B-H et des membres du Conseil des ministres de B-H sont régies par la loi de Bosnie-Herzégovine sur les immunités (Journal officiel de B-H n° 37/03 et no 75/09). En vertu de cette loi, les membres de la présidence de B-H et les membres du Conseil des ministres de B-H bénéficient de l'irresponsabilité civile pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions : leur responsabilité civile ne peut être engagée pour aucune procédure menée dans le cadre de leurs compétences au sein de la présidence ou du Conseil des ministres de B-H.

141. Les personnes qui jouissent de l'immunité peuvent s'en prévaloir à tout moment pour toute action entrant dans le cadre de leurs compétences au sein des institutions concernées, mais cela n'est pas vu comme un obstacle général à l'ouverture de poursuites au civil. Si au cours d'une procédure civile lancée contre un membre de la présidence de B-H ou un membre du Conseil des ministres de B-H, celui-ci déclare que l'acte considéré a été accompli dans le

cadre de ses compétences, le tribunal délibérera et tranchera la question. La personne qui invoque l'immunité doit présenter des preuves de sa capacité. Un collège de trois juges se prononce sur les droits de cette personne dans les trois jours de la date de réception du grief de la partie adverse, c'est-à-dire à compter de l'expiration du délai de communication des griefs. Il est possible de faire appel de la décision du collège auprès de la juridiction de deuxième instance dans les trois jours suivant la réception de la décision. Le tribunal de deuxième instance statue dans les trois jours.

142. Les PHFE ne jouissent pas d'une immunité pénale. Les règles de procédure pénale énoncées dans le Code de procédure pénale de B-H s'appliquent à tous les citoyens de la même manière : il n'y a pas de procédure pénale spécifique aux PHFE au niveau national. La Cour de B-H, dans le cadre de sa compétence pénale, traite les affaires portant sur les infractions liées à la corruption définies dans le Code pénal de B-H, par exemple l'acceptation de cadeaux et d'autres formes d'avantages (article 217), l'offre de cadeaux et d'autres formes d'avantages (article 218), l'acceptation de gratifications ou d'autres formes d'avantages pour trafic d'influence (article 219), l'octroi de gratifications ou d'autres formes d'avantages pour trafic d'influence (article 219a), l'abus de fonctions ou de position officielle (article 220), le détournement de fonds dans l'exercice des fonctions (article 221), les pratiques frauduleuses dans l'exercice des fonctions (article 222), l'utilisation de biens de l'employeur (article 223), le manque de loyauté dans l'exercice des fonctions (article 224) ou la falsification de documents officiels (article 226).

143. Depuis sa date d'entrée en fonction jusqu'au 30 septembre 2017, la Cour de B-H a prononcé des jugements définitifs dans 136 affaires de corruption impliquant 224 personnes. Parmi celles-ci, 142 ont été condamnées, 68 ont été acquittées et 14 ont bénéficié d'un non-lieu⁴⁶. D'après les chiffres les plus récents, il n'y a eu qu'un cas de corruption ou d'infractions connexes avérées concernant des PHFE⁴⁷ ; six PHFE ont été acquittées dans quatre autres affaires.

144. Compte tenu de ce qui précède, l'EEG note que peu de PHFE ont été poursuivies pour infractions de corruption, surtout si l'on compare ces chiffres aux nombreuses allégations de corruption dont il est fait état dans les médias. Plusieurs interlocuteurs ont évoqué des cas de corruption présumée de PHFE dans lesquels le parquet n'a pas ouvert de poursuites, ainsi que des affaires dans lesquelles des actions ont été engagées devant les tribunaux avant d'être abandonnées pour vice de procédure ou défaut de preuves. Cette situation fait naître dans l'opinion publique le sentiment qu'il règne en la matière un climat d'impunité. Bien que l'EEG juge positif qu'une équipe spéciale ait récemment été créée au sein du bureau du procureur de B-H⁴⁸ pour examiner les cas de corruption au plus haut niveau de l'État, elle considère que le parquet devrait être doté de ressources et de pouvoirs supplémentaires pour enquêter sur les PHFE soupçonnées d'avoir commis des infractions liées à la corruption. Par conséquent, le

⁴⁶ Publication interne de la Cour de Bosnie-Herzégovine intitulée : « traitement des affaires de corruption et de terrorisme devant la Cour de Bosnie-Herzégovine », décembre 2017.

⁴⁷ En 2021, un ancien ministre de la Sécurité de B-H a été condamné à une peine d'emprisonnement de six mois pour abus de pouvoir ou de position officielle en vertu de l'article 220(1) du Code pénal de B-H.

⁴⁸ La Section pour la corruption du Département spécial du crime organisé, du crime économique et de la corruption du Bureau du procureur de B-H se compose actuellement de cinq procureurs placés sous la direction d'un Chef de section et dirigés par le Chef du Département spécial du crime organisé, du crime économique et de la corruption (également adjoint du procureur en chef), au sein duquel la Section opère, ainsi que le procureur en chef, et assistés par du personnel technique et des enquêteurs. Chaque procureur s'occupe d'un dossier et demi sur les cas de corruption à haut niveau.

GRECO recommande de mettre à la disposition de la Section pour la corruption du Département spécial du crime organisé, du crime économique et de la corruption du Bureau du procureur des ressources humaines et techniques suffisantes et de veiller à ce que les procureurs bénéficient d'une formation hautement spécialisée pour mener des enquêtes et des poursuites efficaces sur les infractions liées à la corruption impliquant des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif.

Mécanismes de responsabilisation non pénale

145. Comme indiqué précédemment, la Commission d'examen des conflits d'intérêts peut ouvrir une procédure pour statuer sur l'existence d'une violation de la LCI ou en cas de défaut de présentation d'une déclaration de patrimoine. Il n'y a pas d'autre possibilité d'engager des procédures disciplinaires contre des PFHE. Pour améliorer la confiance du public dans l'observation stricte des règles d'intégrité par les PHFE, l'EEG renvoie à sa recommandation concernant l'élaboration d'un code de conduite à l'intention des PHFE, assorti de mesures d'exécution adéquates (voir par. 61).

V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LES SERVICES RÉPRESSIFS

Organisation et responsabilisation des services répressifs/autorités de police

Aperçu des diverses autorités répressives

146. En Bosnie-Herzégovine, il y a au niveau de l'État trois agences de police dépendant du ministère de la Sécurité de B-H : la police des frontières de B-H (BP), l'Agence d'investigation et de protection de l'État (SIPA) et la Direction de la coordination des services de police de B-H. Toutes trois sont organisées sous la forme d'agences civiles. Les deux entités constituantes et le district de Brčko ont leurs propres services répressifs qui fonctionnent de manière autonome par rapport au niveau central, sauf dans les affaires relevant de la compétence des agences de l'État précitées. La présente évaluation portera sur deux institutions opérant au niveau de l'État, à savoir la police des frontières de B-H et l'Agence d'investigation et de protection de l'État.

147. La police des frontières de B-H (BP), bien que relevant du ministère de la Sécurité de B-H, est autonome sur le plan opérationnel et ne reçoit pas d'instructions du gouvernement. En vertu de la loi, elle agit exclusivement sur des bases professionnelles et non en cherchant à représenter, protéger ou compromettre les intérêts d'un parti politique, d'une organisation ou d'une association enregistrées ou d'un peuple constituant ou autre en B-H. Elle exerce principalement des fonctions de contrôle des passages aux frontières. À ce titre, elle est responsable de la mise en œuvre de la Loi sur la surveillance et le contrôle du franchissement des frontières nationales et de la Loi sur la circulation et le séjour des étrangers et l'asile. Elle est également chargée de prévenir, détecter et enquêter sur les infractions pénales inscrites dans le Code pénal de B-H lorsque ces dernières sont dirigées contre la sécurité des frontières de l'État ou contre l'exécution des activités et missions du service national des frontières de B-H.

148. La police des frontières a été mise en place pour coordonner toutes les activités au niveau central, régional et local, fournir des services hautement spécialisés et assurer un

échange bilatéral de données entre les unités organisationnelles au niveau central, régional et local. Les ministères de l'Intérieur des entités et des cantons et les autorités concernées du district de Brčko ont l'obligation de coopérer avec la police des frontières et à sa demande, de lui prêter assistance pour la réalisation de ses missions et de coordonner les activités relevant de sa compétence.

149. Huit grandes unités ont été créées au niveau central : (1) le bureau du directeur, (2) le département des opérations, (3) le département de l'administration, (4) le bureau des normes professionnelles et du contrôle interne, (5) le bureau de la planification stratégique et de l'intégration européenne, (7) le bureau de formation et de développement professionnel et (8) le bureau d'audit interne. Il y a six grandes unités au niveau régional, dont des bureaux de terrain, et 26 unités au niveau local. La police des frontières a un directeur et des directeurs adjoints.

150. Le directeur de la police des frontières présente un rapport annuel au ministère de la Sécurité de B-H et le transmet au Conseil des ministres de B-H ; il fait également rapport à l'Assemblée parlementaire, au Conseil des ministres et à la présidence de B-H à leur demande.

151. Au 7 février 2022, la police des frontières comptait 2218 agents répartis comme suit :

| Statut | Femmes | | Hommes | | Total | |
|----------------------------|----------|------|----------|-------|----------|-------|
| | Nombre : | % | Nombre : | % | Nombre : | % |
| Policiers | 188 | 9,3 | 1825 | 90,7 | 2013 | 90,76 |
| Fonctionnaires et employés | 134 | 65,3 | 71 | 34,7 | 205 | 9,24 |
| Total | 332 | 14,5 | 1896 | 85,48 | 2218 | 100 |

152. L'Agence d'investigation et de protection de l'État (SIPA) est une organisation administrative autonome sur le plan opérationnel, qui relève du ministère de la Sécurité de B-H. Elle agit sur des bases professionnelles et non pour représenter, protéger ou compromettre les intérêts d'un parti politique, d'une organisation ou association enregistrées ou d'un peuple constituant ou autre en B-H.

153. Outre son siège, l'agence compte quatre bureaux régionaux. Elle est dotée d'un directeur et d'un directeur adjoint et financée par le budget des institutions de B-H. Ses principales missions incluent la prévention, la détection et la réalisation d'enquêtes sur les infractions pénales touchant à la criminalité organisée, au terrorisme, aux crimes de guerre, à la traite des êtres humains et à la criminalité financière grave. Dans ce contexte, elle aide la Cour et le bureau du procureur de B-H à collecter des informations et exécute leurs ordres. Elle s'occupe également de la protection des témoins. Les ministères de l'Intérieur des entités et des cantons et les autorités compétentes du district de Brčko sont tenus de coopérer avec elle. Elle leur apporte une assistance dans la réalisation des activités relevant de sa compétence.

154. Au 20 janvier 2022, l'agence comptait 772 employés :

| Statut | Femmes | | Hommes | | Total | |
|-----------------------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|
| | Nombre : | % | Nombre : | % | Nombre : | % |
| <i>Policiers</i> | 93 | 16,26 | 479 | 83,74 | 572 | 74,10 |
| <i>Fonctionnaires</i> | 37 | 55,22 | 30 | 44,78 | 67 | 8,67 |
| <i>Employés</i> | 77 | 57,89 | 56 | 42,11 | 133 | 17,23 |
| <i>Total</i> | 207 | 26,81 | 565 | 73,19 | 772 | 100 |

155. La Direction de la coordination des services de police de B-H (la Direction) est une organisation administrative du ministère de la Sécurité de B-H, autonome sur le plan opérationnel. Elle s'occupe de la communication, de la coopération et de la coordination entre les services de police de B-H ainsi que de la communication et de la coopération avec les organismes nationaux et étrangers compétents.

156. Les fonctions générales de police sont assurées au niveau des deux entités constituantes et du district de Brčko : ministères de l'Intérieur des entités (respectivement, ministère fédéral de l'Intérieur de la Fédération de B-H et ministère de l'Intérieur de la Republika Srpska) et la police du district de Brčko.

157. La Fédération de B-H présente un système policier décentralisé doté d'éléments de coordination. La police est organisée en 10 cantons dirigés par les ministères de l'Intérieur cantonaux, qui ne sont pas subordonnés hiérarchiquement au ministère de l'Intérieur de la Fédération de Bosnie-Herzégovine et sont autonomes sur le plan opérationnel. Ils sont compétents pour les questions telles que la sécurité des citoyens, la protection des biens, la détection des actes criminels et l'arrestation de leurs auteurs, le maintien de l'ordre et de la paix publics et la circulation routière. Les ministères de l'Intérieur cantonaux et le ministère de l'Intérieur de la Fédération de Bosnie-Herzégovine ont un système informatique et une base de données communs et partagent le traitement des données statistiques. Par ailleurs, l'administration de la police de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, qui fait partie du ministère de l'Intérieur de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, s'occupe des activités opérationnelles prévues par la loi, par exemple la prévention et la détection du terrorisme, la criminalité intercantonale, le trafic de stupéfiants et la criminalité organisée, ainsi que la protection de certaines personnes et infrastructures de B-H.

158. Le ministère de l'Intérieur de la Republika Srpska (RS) est chargé notamment des questions de police, ce qui inclut la sécurité des citoyens, la protection des biens, la détection des actes criminels et l'arrestation de leurs auteurs, le maintien de la paix et de l'ordre publics, la sécurité routière et le contrôle de la circulation, etc. Il comporte dix administrations sur le territoire de la RS, placées sous l'autorité du quartier général de la police du ministère.

159. Le district de Brčko dispose de ses propres forces de police qui sont autonomes sur le plan opérationnel et financées par leur propre budget. Leurs missions incluent la protection des personnes et des biens, la protection des droits de l'homme et des libertés des citoyens, la prévention, la détection et la réalisation d'enquêtes sur les infractions pénales et délits

mineurs ne relevant pas de la compétence exclusive d'autres autorités de police en B-H, le maintien de la paix et de l'ordre publics, ainsi que la police de la circulation routière.

Accès à l'information

160. Le public et les médias peuvent consulter et demander des informations et documents relatifs aux autorités répressives conformément aux dispositions de la loi sur le libre accès à l'information. L'article 6 de la loi prévoit des exceptions, notamment lorsque la divulgation des informations risque de nuire gravement à la prévention et à la détection du crime. Cela dit, d'après l'article 9, une autorité compétente doit communiquer les informations requises, même si elle a demandé à être dispensée de cette obligation, quand cela est justifié dans l'intérêt général compte dûment tenu des avantages ou préjudices qui pourraient en découler.

161. La police des frontières dispose de lignes directrices sur les pratiques d'usage en matière de conduite des relations publiques. Selon les expressions d'intérêt et l'existence d'un droit d'accès à l'information, les parties intéressées peuvent obtenir des informations conformément aux règles applicables. La police des frontières donne accès à des informations générales sur ses activités par le biais de communiqués publics, de sa page Web ou de réponses directes. De 2019 à 2021, elle a reçu 464 demandes et a répondu positivement à 82 % d'entre elles.

162. La loi sur le libre accès à l'information et les lignes directrices sur l'accès à l'information sont publiées sur la page Web de l'Agence d'investigation et de protection de l'État. L'Agence répond quotidiennement aux questions des médias et publie des communiqués de presse sur les événements d'actualité. Les représentants du public et des médias, ainsi que tous ceux qui s'intéressent directement au travail des services répressifs, peuvent leur demander des informations et des documents en se référant à la loi de B-H sur le libre accès à l'information. Ces trois dernières années, l'Agence d'investigation et de protection de l'État a traité 83 demandes, dont 20 % ont été rejetées, 74 % ont été acceptées et 6 % ont été renvoyées à une autre autorité.

Confiance du public à l'égard des services répressifs

163. Dans une enquête menée dans le cadre de l'élaboration du rapport intitulé « Évaluation de l'intégrité de la police en Bosnie-Herzégovine » publié par le Centre des politiques de sécurité de Belgrade et le Centre des études de sécurité de la B-H avec le soutien de l'Union européenne, 82 % des personnes interrogées considéraient que les membres de la classe politique avaient une influence sur le travail opérationnel des forces de police (47 % « totalement » et 35 % « dans une large mesure »)⁴⁹.

Syndicats et associations professionnelles

164. Le syndicat de la BP est indépendant des organes et institutions de l'État, des entités, des cantons et des régions, des partis et associations politiques, des communautés religieuses, des organes directeurs, des employeurs et de leurs associations. Au 31 mars 2021, il comptait 1 298 membres. Par le biais des objectifs et activités de son programme, il entend s'opposer à toute forme de corruption.

⁴⁹ <https://lacuna.org.uk/wp-content/uploads/2017/09/Assessment-of-police-integrity-in-Bosnia-and-Herzegovina-ENG-web.pdf>

165. Le syndicat de l'Agence d'investigation et de protection de l'État regroupe actuellement 544 adhérents. Il a plusieurs antennes, ce qui lui permet de couvrir tout le territoire de la B-H. Il est membre d'une instance supérieure, l'Union fédérale des organes de police de B-H.

166. L'Association « Réseau des policières » fait partie du réseau des femmes officiers de police, qui est l'un des projets de l'Association des quartiers généraux de police d'Europe du Sud-Est (SEPCA). Elle réunit des policières de 16 institutions, dont la BP et la SIPA. Son but est de promouvoir l'égalité femmes-hommes et les principes démocratiques dans le travail de la police et d'améliorer l'intégrité et le statut des femmes policières au sein des services répressifs.

Politique anticorruption et d'intégrité, cadre réglementaire et institutionnel

Politique anticorruption et d'intégrité

167. La politique de prévention de la corruption et d'amélioration de l'intégrité au sein des institutions répressives de B-H est intégrée à la stratégie anticorruption 2015-2019. La stratégie 2020-2024 n'a pas encore été adoptée par le Conseil des ministres de B-H, ce qui a retardé l'adoption de nouveaux plans d'action par la BP et la SIPA. Pour permettre à ces deux agences d'adopter un plan anticorruption actualisé en l'absence de nouvelle stratégie, l'APIK a adopté des lignes directrices et la BP comme la SIPA ont créé des groupes de travail chargés d'élaborer de nouveaux plans anticorruption sur cette base. L'APIK est associée à la préparation de ces documents et de manière générale, à la supervision de la mise en œuvre des plans anticorruption. Par ailleurs, tous les services répressifs de B-H ont signé une Déclaration de tolérance zéro à l'égard de la corruption.

168. La SIPA a adopté des plans anticorruption en 2017, 2018 et 2019. Le plan de 2019 et un plan anticorruption spécial lors de la pandémie de covid-19 ont été révisés en 2021 et mis en œuvre en attendant l'adoption d'un nouveau plan anticorruption pour 2022, qui les réunira dans le cadre de la politique anticorruption en cours d'élaboration, à la lumière des recommandations de l'APIK.

169. Une politique anticorruption est mise en œuvre au sein de la BP sur la base du plan anticorruption ; le dernier plan en date a été établi conformément à la stratégie anticorruption 2015-2019 et a pris fin avec elle. Comme indiqué précédemment, un groupe de travail a été créé pour préparer un nouveau document d'orientation sur la lutte contre la corruption, reposant sur les lignes directrices élaborées par l'APIK.

170. En ce qui concerne les plans d'intégrité adoptés par la BP et la SIPA, l'APIK a notamment recommandé de mettre en place des procédures pour sensibiliser tous les employés aux questions d'éthique et leur faire prendre connaissance des documents stratégiques de l'institution, de produire une analyse détaillée des comportements répréhensibles et des sanctions imposées pour améliorer l'efficacité de celles-ci, d'organiser une formation obligatoire pour tous sur l'intégrité et de soumettre le système d'attribution de marchés publics à un examen suivi.

171. L'EEG note que l'élaboration de plans anticorruption actualisés au sein de la BP et de la SIPA a été largement entravée par l'échec à adopter une stratégie anticorruption générale

au niveau national depuis 2019, stratégie dont elles sont tributaires. De ce fait, les plans obsolètes ont tout simplement expiré. Cette situation a des conséquences préjudiciables sur la dynamique qui devrait caractériser toute stratégie anticorruption, dans laquelle les mesures se succèdent pour améliorer progressivement le système et trouver des moyens de limiter les risques à long terme. L'EEG note que l'APIK a pris l'initiative d'établir des lignes directrices, ce qui a permis à la BP et à la SIPA de préparer des plans anticorruption. Elle note par ailleurs qu'un plan d'urgence a été adopté par la SIPA durant la pandémie de covid-19. La BP a également adopté un document d'orientation distinct, indépendant de la stratégie. Cela dit, cette approche fragmentaire liée au blocage de l'adoption d'une nouvelle stratégie anticorruption par le Comité des ministres ne peut être considérée comme une solution pérenne, car elle empêche toute vision à long terme en matière de prévention. De l'avis de l'EEG, la multiplication des documents d'orientation dans le domaine de la lutte contre la corruption (plans anticorruption, plans d'intégrité, stratégies de gestion des risques, etc.) nuit à la cohérence de l'action anticorruption.

172. L'EEG souligne la nécessité de trouver un moyen d'assurer une vision cohérente et durable de la lutte contre la corruption au sein des services répressifs et en particulier de la BP et de la SIPA. Cela passe notamment par la préparation et l'adoption de plans d'action réguliers contre la corruption, qui définissent des objectifs fondés sur les risques en les assortissant de délais spécifiques, comprennent une évaluation externe et s'appuient sur les résultats obtenus dans le cadre des plans antérieurs. Par conséquent, les risques devraient faire l'objet d'évaluations régulières pour détecter toute nouvelle menace de corruption et orienter les documents stratégiques anticorruption. Il s'agit de garantir une approche continue, dynamique et axée sur les résultats et donc d'améliorer progressivement la prévention de la corruption. Par conséquent, **le GRECO recommande que des plans d'action définissant des objectifs clairs sur la base des risques mis en évidence soient adoptés sans délai pour la police des frontières de B-H et l'Agence d'investigation et de protection de l'État, et qu'ils soient évalués et mis à jour régulièrement pour garantir une approche cohérente et dynamique de la prévention de la corruption dans le temps.**

Mesures de gestion des risques dans les secteurs exposés à la corruption

173. En ce qui concerne la BP, les services et situations les plus exposés à la corruption sont les contrôles généraux aux points de passage des frontières et le contrôle des personnes considérées comme présentant un risque élevé de migration aux postes frontaliers non dotés d'équipements techniques (vidéosurveillance). Une stratégie de gestion des risques a été adoptée en 2021. D'autres analyses des risques sont préparées chaque année, par les unités organisationnelles à l'échelon local et par l'analyse stratégique des risques au niveau central.

174. Les principales unités organisationnelles de la SIPA ont fourni des informations sur les risques identifiés au cours de leurs activités. En février 2018, un registre des risques de la SIPA a été créé à partir des risques ainsi mis en évidence. Les principales unités organisationnelles sont censées actualiser les registres des risques et rapports de gestion des risques. Elles doivent préparer un projet de document interne sur les stratégies de contrôle et de gestion des risques par le biais de leur représentation au sein du Groupe de travail pour l'établissement et le développement d'un système de contrôle et de gestion financière et la gestion des risques au sein de la SIPA. Durant la période à venir, la possibilité de réviser le plan existant en fonction des besoins réels doit être envisagée pour améliorer les modalités d'identification et de détection en temps utile de risques particuliers ou potentiels.

175. Comme mentionné plus haut (voir par. 172), l'EEG juge essentiel que la BP et la SIPA mènent à intervalles réguliers des évaluations des risques qui leur permettront non seulement d'identifier de nouveaux risques, mais aussi de mesurer l'efficacité des dispositions prises pour atténuer les risques précédemment relevés et d'optimiser le plan anticorruption suivant. C'est là une composante inséparable des plans d'action anticorruption à mettre en œuvre par les deux agences conformément à la recommandation du paragraphe 172.

Gestion des opérations d'infiltration et des contacts avec les informateurs et témoins

176. Les opérations d'infiltration, y compris les enquêtes sur les infractions de corruption, sont menées sous le contrôle du procureur en exercice au bureau du procureur de B-H. Les contacts avec les témoins ont lieu conformément aux instructions et directives d'un procureur et d'un enquêteur, qui respectent l'instruction de la SIPA sur le travail avec les informateurs.

177. D'après l'Instruction de la BP sur le travail avec les informateurs, le Manuel de collecte de renseignements en matière pénale et le travail avec les informateurs, la Directive sur les opérations de renseignement en matière pénale, le Règlement sur l'établissement, l'utilisation, l'enregistrement et le contrôle de fonds à finalités spéciales et le Code d'éthique des agents de la BP, les agents de la BP sont autorisés à recruter des informateurs ou des personnes au service de groupes criminels ciblés afin d'obtenir des informations pertinentes pour les enquêtes.

Principes éthiques et règles de conduite

178. L'instruction de 2009 relative aux règles de conduite et aux relations mutuelles des agents de la BP définit les règles de conduite et les relations entre policiers. Le Code d'éthique des agents de la BP, adopté en 2010, couvre les conflits d'intérêts, les cadeaux, le traitement des informations confidentielles, la participation à des procédures de passation de marchés, les activités secondaires et les contacts avec des tiers. Ces deux documents sont accessibles à l'ensemble des policiers en format électronique ; une version papier du code d'éthique leur est également remise. Certaines infractions mineures figurent dans le Code d'éthique et semblent être passibles de sanctions disciplinaires. Cela dit, les violations sont généralement associées à un manquement aux devoirs officiels pour « conduite portant atteinte à la réputation d'une autorité de police ». La sanction encourue dans ce cas est une réduction de traitement allant de 20 % pendant quatre mois à 30 % pendant cinq mois. De 2017 à 2021, 67 signalements dénonçant les comportements précités ont été enregistrés.

179. Le Code d'éthique des policiers de la SIPA a lui aussi été adopté en 2010. Il est remis à tous les policiers de la SIPA, qui signent un formulaire après avoir dûment pris connaissance de ses dispositions. Son contenu est similaire à celui de la BP. Le Code d'éthique lui-même ne prévoit pas de sanctions en cas de violation. Les violations du Code relèvent d'autres formes de contrôle (contrôle interne conformément à la loi sur les policiers de B-H ou « LPO ») et d'autres dispositions juridiques et textes d'application régissant la responsabilité disciplinaire et pénale des policiers. Aucune sanction n'a été imposée pour violation du Code d'éthique au cours des cinq dernières années. Les infractions au Code d'éthique qui se produisent en même temps que des manquements des policiers à leurs obligations officielles peuvent être considérées comme des circonstances aggravantes dans les procédures disciplinaires et les procédures internes engagées pour ces manquements.

180. L'EEG note que les codes d'éthique de la BP et de la SIPA actuellement en vigueur couvrent l'ensemble des normes d'intégrité applicables en matière de prévention des conflits d'intérêts. Bien que leur existence semble être connue, car ils sont intégrés à la formation initiale et diffusés à tous les agents de la BP et de la SIPA, il est largement admis que les policiers ne comprennent pas suffisamment les incidences concrètes des normes qu'ils contiennent et donc, ne les mettent pas assez en œuvre.

181. Pour garantir une conduite hautement professionnelle, ces codes devraient être complétés par des orientations pratiques adéquates permettant de rattacher les principes qu'ils renferment au travail quotidien des policiers et aux risques majeurs (par exemple franchissement des frontières). On doit entendre par « orientations » un manuel donnant des exemples pratiques, basés notamment sur l'expérience acquise dans le pays et les agences compétentes, pour montrer la complexité des situations couvertes par lesdits principes et les mesures à prendre pour prévenir ou atténuer les risques de corruption. Cela devrait commencer par la notion même de conflit d'intérêts, qui devrait être explicitée. La question des cadeaux et marques d'hospitalité est une autre problématique qui peut se révéler difficile à cerner au-delà des définitions générales contenues dans un code et qui mérite des explications pratiques illustrées par des exemples concrets. De façon similaire, les contacts avec des tiers devraient être clairement expliqués. Les orientations devraient également s'appuyer sur des cas réels de violations commises par des policiers, qui peuvent donner des indications sur les domaines dans lesquels les risques de corruption sont plus élevés. Tandis que les infractions mineures au Code d'éthique de la BP semblent pouvoir déboucher sur des procédures disciplinaires et des sanctions, cela ne paraît pas être le cas pour le Code d'éthique de la SIPA. Par ailleurs, il semblerait qu'en cas d'infractions plus graves, les deux codes ne puissent être utilisés qu'à l'appui de procédures engagées pour manquement aux obligations, conformément à la LPO et au Règlement sur les fonctions officielles. Ce problème devrait être résolu de manière à ce que les violations du code d'éthique aboutissent à des sanctions dissuasives et proportionnées à la gravité des violations. En outre, il est important d'informer le public sur les codes afin qu'il sache quel comportement attendre des policiers : on contribuera ainsi à réduire les risques de corruption et à renforcer la confiance dans la police. Cela implique non seulement de rendre le code public, mais aussi de le faire activement connaître aux citoyens pour mettre en évidence la tolérance zéro à l'égard de la corruption au sein de la BP et de la SIPA. L'EEG note que les deux codes d'éthique sont disponibles sur leurs sites Web et qu'une publication a été faite sur Facebook en 2015 sur la page de la BP. L'EEG encourage les autorités à veiller à ce que des initiatives régulières soient prises pour attirer l'attention du public sur les normes éthiques que les membres de la BP et de la SIPA doivent respecter.

182. Compte tenu de ce qui précède, et dans l'optique de donner une véritable résonance aux normes d'intégrité dans le travail quotidien des policiers, l'EEG considère qu'il convient d'adopter des orientations pratiques pour compléter les codes d'éthique existants de la BP et de la SIPA. Ces dernières devraient constituer la base de toutes les formations organisées par ces deux instances (voir par. 187). Les codes d'éthique devraient également être susceptibles de sanctions dissuasives et proportionnées à la gravité des violations. Par conséquent, le **GRECO recommande (i) de compléter les codes d'éthique de la police des frontières de B-H et de l'Agence d'investigation et de protection de l'État par des orientations pratiques sur l'ensemble des questions d'intégrité (telles que les conflits d'intérêts, les cadeaux, les contacts avec des tiers, les activités extérieures, le traitement des informations**

confidentielles) avec des exemples concrets, et (ii) que les codes d'éthique soient susceptibles de sanctions en cas de manquements.

183. L'EEG note que toutes les forces de police de B-H fonctionnent sur la base des mêmes principes éthiques ou de principes éthiques similaires. Compte tenu des structures constitutionnelles particulières du pays, les autorités de B-H sont vivement invitées à encourager les forces de police des entités constituantes et du district de Brčko à envisager l'adoption d'orientations pratiques pour compléter leurs codes d'éthique, et à en faire la base de leur formation. De la même manière, la Direction chargée de la coordination des services de police de B-H devrait également être encouragée à adopter des orientations pratiques pour compléter son code d'éthique.

Conseils, formation et sensibilisation

184. Un programme de formation sur la lutte contre la corruption au sein de la BP a été mis en place en 2017. Le but de cette formation est d'informer les employés sur les comportements et actes de corruption, les lois de B-H traitant de la corruption et les conséquences disciplinaires de la participation à des actes de corruption. Cette formation est assurée en interne par 14 instructeurs internes certifiés. Elle est obligatoire pour tous les employés de la BP. Une session de formation dure une journée : elle comporte deux cours de 45 minutes chacun et des exposés, discussions et tests. Le programme ne prévoit pas de formations à intervalles réguliers. Sur une année (2017), 1 775 employés ont été formés, dont 1622 policiers et 153 fonctionnaires et employés, soit 85,3 % des effectifs totaux de la BP.

185. La SIPA organise les formations conformément à un plan de formation annuel. La corruption – et notamment les enquêtes pour corruption dans les institutions de B-H, les abus dans les procédures de passation de marchés publics, etc. – fait partie des sujets abordés. Les sessions de formation durent une à deux journées et s'inscrivent dans le cadre de la formation initiale et continue. La formation initiale est obligatoire, mais pas la formation continue. La première est organisée par l'Agence de formation professionnelle tandis que la seconde est principalement organisée par des ambassades étrangères et d'autres donateurs : dans ce cas, le budget et le personnel de formation ne sont pas mis à disposition par l'Agence. La formation se tient pendant une ou plusieurs journées selon qu'il s'agit d'une formation initiale ou continue. L'EEG a été informée que l'Agence de formation professionnelle avait du mal à proposer un éventail complet d'activités de formation eu égard aux attentes diverses des services répressifs, qui semblent imprévisibles et rendent difficiles la planification et l'organisation de la formation en amont. Par ailleurs, la formation spécialisée dépend souvent des partenaires internationaux. Une réflexion devrait donc être menée sur l'amélioration du cadre de formation.

186. L'APIK a également organisé des sessions de formation pour la plupart des institutions sur les droits et obligations énoncés dans la Loi sur le signalement de la corruption et la protection des personnes qui dénoncent la corruption dans les institutions de B-H. Dans ce cadre, une formation a été tenue pour la SIPA, portant entre autres sur l'éthique et le renforcement de l'intégrité dans les institutions publiques, ainsi que sur l'élaboration et la mise en œuvre de plans d'intégrité dans les institutions de B-H. Cela dit, l'EEG a appris que la participation des agents de la SIPA posait problème pour des questions de coût.

187. Tout en notant que des formations sont organisées, en particulier au sein de la BP, l'EEG considère que celles-ci devraient encore être renforcées, surtout celle de la SIPA. L'un des objectifs devrait être d'améliorer la planification de la formation pour mieux utiliser les possibilités offertes par l'Agence de formation professionnelle. Comme recommandé précédemment, les codes d'éthique des deux instances devraient être accompagnés d'orientations pratiques illustrant par des exemples concrets les risques spécifiques à chaque agence, de manière à traduire les principes abstraits contenus dans les codes en normes concrètes applicables dans les activités quotidiennes de la police. Ces orientations devraient devenir la base des formations sur la corruption. Une formation obligatoire et suffisamment détaillée devrait être organisée systématiquement pour les nouvelles recrues puis à intervalles réguliers tout au long de la carrière des agents, notamment pour tenir compte de toute évolution législative ou autre. Il convient de faire de cette question une priorité, afin qu'une culture de l'intégrité s'enracine progressivement dans les deux agences. Par conséquent, le **GRECO recommande de renforcer la formation obligatoire sur l'éthique et l'intégrité pour les nouvelles recrues et le personnel en activité, en s'appuyant sur les orientations pratiques à adopter pour les codes d'éthique de la BP de B-H et de la SIPA.**

188. En ce qui concerne les conseils, les policiers de la SIPA qui rencontrent un dilemme éthique peuvent s'adresser soit à leur supérieur direct, soit au service de contrôle interne. Au sein de la BP, un agent chargé des normes professionnelles dispense des conseils confidentiels.

Recrutement, carrière et conditions de service

Critères de recrutement

189. La LPO régit le statut juridique des effectifs de police, y compris leurs droits et devoirs, leur recrutement, leur formation théorique et pratique et leur déploiement, ainsi que les grades, l'évaluation des performances et la promotion, les compensations, les conditions de travail, la responsabilité disciplinaire, la responsabilité civile et la cessation de fonctions. Un candidat au poste d'officier de police doit remplir les critères généraux suivants : être citoyen de B-H, être âgé de 18 à 35 ans, être titulaire d'une qualification professionnelle de degré IV au minimum pour le rang d'officier de police et de VI pour le rang d'inspecteur débutant, présenter un certificat médical ; apporter la preuve qu'il n'a pas été renvoyé de l'administration publique ou du service militaire en raison d'une sanction disciplinaire, qu'aucune procédure pénale n'a été engagée et qu'aucune peine privative de liberté ou ordonnance de détention n'a été prononcée à son encontre en vertu du Code pénal et enfin, qu'il n'a pas refusé de comparaître en tant que prévenu devant le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie.

190. Le directeur d'un service répressif sélectionne les postes auxquels seront recrutés des officiers de police et des inspecteurs débutants. Le recrutement des officiers de police est fonction de la disponibilité des postes, et repose sur une campagne dans les médias pour annoncer les postes vacants, un concours public, la définition préalable des conditions d'admission et un processus de sélection transparent. Le directeur nomme une commission de sélection pour chaque processus de sélection afin d'assurer l'équité, la transparence et la qualité du recrutement⁵⁰.

⁵⁰ La commission de sélection se compose de cinq membres : trois officiers de police du rang d'inspecteur confirmé et deux fonctionnaires employés comme conseillers spécialisés au ministère de la sécurité de B-H,

191. La commission de sélection publie l'avis de vacance qui indique notamment le nombre de postes à pourvoir, les exigences du poste, le type de tests de sélection et la durée de la période probatoire. La méthode et la procédure d'évaluation sont régies par la Décision sur les méthodes d'évaluation des candidats et le système de notation des stagiaires débutants/cadets et la Décision sur la méthode et le programme d'évaluation des candidats dans le processus de sélection des officiers de police et le système de notation pour l'évaluation des candidats à la formation initiale de cadet. Les candidats qui répondent aux exigences du poste passent des tests évaluant leurs connaissances générales et leur aptitude physique, un examen médical et psychologique et un entretien.

192. La liste de notation des candidats est publiée sur le tableau d'affichage de l'agence. Tous les candidats ont accès à leurs tests. Ils ont huit jours pour faire appel devant la commission de recours des policiers. Dans ce cas, le processus de sélection est suspendu et la liste finale des candidats retenus doit être approuvée par le directeur de l'agence après que la commission de recours a rendu sa décision sur tous les recours qui ont été déposés. À l'issue de la formation initiale au sein de l'Agence de formation et de perfectionnement professionnel du personnel, l'agence et le candidat concluent un contrat de travail. Des règles spécifiques s'appliquent à la sélection des directeurs adjoints, inspecteurs généraux en chef, inspecteurs généraux et responsables des unités organisationnelles de la BP.

193. Conformément à la loi sur la protection des données confidentielles de B-H, toutes les personnes qui occupent ou postulent à un poste donnant accès à des informations confidentielles font l'objet de contrôles de sécurité pour pouvoir accéder à des informations confidentielles, secrètes et ultrasecrètes⁵¹. Ces contrôles couvrent les cinq dernières années pour l'accès aux informations confidentielles et les dix dernières années pour l'accès à des informations secrètes et ultrasecrètes. L'Agence de sécurité du renseignement de B-H et la SIPA y participent. Il n'y a pas de vérifications d'intégrité à intervalles réguliers, car aucune disposition juridique ne le requiert. Le principal questionnaire de sécurité doit être rempli en fournissant un extrait de casier judiciaire et des informations sur d'éventuelles poursuites pénales dont aurait fait l'objet la personne soumise au contrôle, ainsi que des renseignements sur les biens de cette personne et sur les membres (adultes) de son foyer (voir aussi le par. 228).

194. L'EEG note que les contrôles de sécurité ne visent que l'accès aux documents de la police, leur fréquence dépendant du degré de confidentialité de ces derniers (10 ans pour les documents confidentiels et 5 ans pour les documents secrets et ultrasecrets). Ils reposent sur des questionnaires de sécurité qui couvrent des questions telles que les revenus de la personne et de ses parents proches, ses biens immobiliers, ses véhicules, son épargne et son éventuelle implication – ou celles de membres de sa famille proche – au sein d'une personne morale ainsi que les éventuelles sanctions de tous types prononcées à son encontre dans le pays. Face à une suspicion de comportement répréhensible de la part d'un policier, par exemple en cas d'enrichissement inexplicable ou de contacts avec le milieu criminel, le service

nommés par le ministre. Elle est présidée par le membre du rang le plus élevé et fonctionne conformément à des règles, critères et méthodes fixés par le directeur.

⁵¹ Les contrôles de sécurité suivent le Règlement sur la méthode de réalisation de contrôles de sécurité et les sources de données lors de la réalisation des contrôles de sécurité (Journal officiel de B-H n° 63/13) qui donne des précisions sur la méthode de réalisation des contrôles de sécurité, les sources de données et informations utilisées lors du contrôle, le contenu du rapport, la conservation des informations produites lors du contrôle et d'autres mesures et procédures liées aux contrôles de sécurité, ainsi que les autorités compétentes pour la réalisation de ces contrôles.

d'enquête interne de la SIPA peut, en plus des contrôles réguliers prévus par la loi, engager des contrôles approfondis.

195. L'EEG note que les vérifications d'intégrité, selon l'interprétation qui en est donnée par le GRECO, portent sur les éventuels conflits d'intérêts liés à la situation individuelle d'une personne et susceptibles de compromettre les activités de la police en général et non uniquement sur l'accès aux documents de nature confidentielle comme c'est le cas en B-H. L'EEG considère que de telles vérifications doivent être mises en place pour évaluer la vulnérabilité à la corruption des membres de la BP et de la SIPA, non seulement lors de leur recrutement, mais également à intervalles réguliers par la suite. La fréquence de dix ans pour les contrôles de sécurité les plus courants semble bien trop longue. Si la personne travaille dans un secteur à haut risque, les contrôles d'intégrité devraient être plus fréquents. Par ailleurs, ces contrôles d'intégrité devraient se pencher sur diverses ressources (comme le font dans une certaine mesure les contrôles de sécurité actuels pour l'accès aux documents). De l'avis de l'EEG, des contrôles aléatoires devraient être réalisés chaque année sur un certain nombre de personnes.

196. L'EEG souligne que la situation d'une personne peut évoluer dans le temps et dans certains cas, la rendre plus vulnérable à d'éventuels risques de corruption (problèmes financiers découlant par exemple d'une hypothèque ou d'un prêt à la consommation, d'un divorce, de la maladie d'un proche, de la faillite d'un conjoint, etc.). Les contrôles réguliers devraient donc devenir la règle, à des fins de prévention, et avoir lieu au moins tous les cinq ans. Ils pourraient s'appuyer sur les contrôles de sécurité existants pour l'accès aux documents confidentiels. Certains secteurs, en l'occurrence le passage des frontières, étant particulièrement exposés aux risques et d'autres étant particulièrement sensibles à la corruption et au crime organisé, il serait d'autant plus utile de contrôler plus fréquemment les agents qui y travaillent. Il y aurait également lieu d'étendre aux directeurs et directeurs adjoints des deux agences les contrôles d'intégrité réguliers ainsi que les contrôles annuels aléatoires d'un ensemble d'agents de police. Enfin, il n'y a pas d'enregistrement des conflits d'intérêts détectés : l'EEG considère qu'une telle pratique serait nécessaire pour assurer un suivi approprié et orienter les analyses de risques. Par conséquent, **le GRECO recommande (i) d'effectuer à intervalles réguliers des contrôles de sécurité portant sur l'intégrité des policiers, y compris les directeurs et directeurs adjoints, au sein de la BP de B-H et de l'Agence d'investigation et de protection de l'État, tout au long de leur carrière ; (ii) de mener chaque année des contrôles d'intégrité aléatoires sur un ensemble de policiers, et (iii) d'enregistrer les conflits d'intérêts mis en évidence.**

197. Il ressort des chiffres fournis pour la BP et la SIPA que la proportion de femmes au sein de la police reste très faible (voir par. 154). L'EEG croit comprendre que ces agences travaillent avec l'association du réseau de policières pour remédier au fait que les femmes ne s'engagent pas dans la police, du moins pas en tant qu'officiers de police⁵² – une situation qui existe de longue date et perdure. Quelques mesures bienvenues ont certes été prises au sein de la SIPA, par exemple la nomination d'un point de contact pour l'égalité femmes-hommes, mais elles doivent encore être renforcées compte tenu des chiffres globaux actuels. L'EEG considère qu'une politique de recrutement délibérée devrait être mise en place pour attirer davantage de femmes à des postes d'officiers de police et leur permettre de progresser ensuite vers des postes de rang supérieur, y compris d'encadrement. Par conséquent, le **GRECO recommande**

⁵² Voir également le rapport du Centre d'études sur la sécurité – B-H, [The-Position-of-Women-in-Police-Agencies-in-BiH](#) (2021).

l'adoption de mesures favorisant une représentation plus équilibrée des sexes dans tous les rangs de la police des frontières de B-H et de l'Agence d'investigation et de protection de l'État, à la fois lors du recrutement et dans les mouvements internes d'avancement de carrière.

Procédure de nomination et promotions

198. Les directeurs et directeurs adjoints de la BP et de la SIPA sont nommés et révoqués par le Conseil des ministres de B-H sur proposition du ministre de la Sécurité de B-H à partir d'une liste de candidats établie par la Commission indépendante de l'Assemblée parlementaire de B-H, pour un mandat de quatre ans renouvelable une fois.

199. Le Règlement sur la promotion des officiers de police dans les instances de police de B-H régit la promotion des officiers de police employés par la BP et la SIPA. Le directeur de la BP et la Commission de promotion des officiers de police sont chargés de la promotion des officiers de police au sein de l'agence. À la SIPA, les décisions de promotion sont prises par le directeur sur proposition de la Commission de promotion des officiers de police à l'issue d'une procédure dans laquelle des avis de vacance internes sont publiés conformément aux dispositions de la LPO.

200. L'EEG considère que l'intégrité, le respect des formes régulières et la transparence des procédures de nomination doivent être nettement renforcés pour éviter tout risque de politisation des nominations de hauts responsables de la police et faire en sorte qu'elles reposent sur le mérite et les compétences. Cela permettrait aussi d'effacer le sentiment majoritaire au sein de la population, selon lequel les enquêtes sont politisées. De nombreux interlocuteurs ont indiqué à l'EEG que la Commission indépendante de l'Assemblée parlementaire subissait dans la pratique des influences politiques. Or, cette commission joue un rôle essentiel, car elle mène les entretiens et établit la liste des candidats présélectionnés aux postes de directeurs et directeurs adjoints, qui est ensuite envoyée pour décision au Comité des ministres. Il a également été dit que ses décisions seraient le résultat de compromis politiques visant à partager entre les partis les postes de direction des différentes agences de police, ce qui a pour effet de retarder la sélection des candidats⁵³. Par ailleurs, plusieurs interlocuteurs ont informé l'EEG que les entretiens pouvaient dans certains cas être extrêmement courts et ne semblaient pas suivre un ensemble bien établi de questions pour tous les candidats, ce qui renforce les soupçons selon lesquels les procédures concurrentielles auraient tendance à privilégier les candidats convenus au préalable entre les différents partis politiques. Ce problème devrait être résolu en suivant scrupuleusement le même format et les mêmes questions pour tous les entretiens et en assurant la transparence et la publicité du processus. Les règles en place ne semblent pas être suffisantes et devraient donc être révisées et renforcées. Par conséquent, **le GRECO recommande l'adoption de mesures pour veiller à ce que les nominations des hauts responsables de la police des frontières de B-H et de l'Agence d'investigation et de protection de l'État reposent strictement sur le mérite et suivent des procédures concurrentielles ouvertes, standardisées et transparentes.**

⁵³ Voir également par exemple le rapport publié par le Centre d'études sur la sécurité – B-H, [Policing in Bosnia and Herzegovina During the COVID-19 Pandemic \(2020-2021\)](#) (p. 6).

Évaluation des performances

201. Les évaluations des performances des policiers ont lieu au moins une fois par an et sont préparées et signées par leurs supérieurs immédiats puis approuvées par le directeur de l'agence. Celles des policiers occupant des postes d'encadrement sont préparées par le directeur adjoint de l'agence et signées par le directeur. Il est tenu compte des résultats de ces évaluations lors des promotions. Les critères d'évaluation sont fixés dans le Règlement sur l'évaluation des performances des membres des services répressifs, comme suit : détection et résolution de problèmes, prise d'initiatives, apparence personnelle, attitude à l'égard des biens de l'agence, respect du Code d'éthique des policiers, efficacité et qualité du travail, développement professionnel. Conformément aux dispositions du Règlement, l'évaluation des performances sert de base et de critère pour l'avancement d'échelon et la progression de carrière, ainsi que pour l'exercice des droits des policiers à recevoir des distinctions et des mentions élogieuses.

202. Si les résultats d'un policier sont jugés « non satisfaisants », il sera réévalué trois mois plus tard. À l'expiration de ce délai, s'il n'y a pas eu d'amélioration suffisante des performances, une décision de mutation interne ou de révocation sera prise. Un policier contestant le résultat d'une évaluation des performances peut déposer un recours auprès de la Commission de recours des policiers dans les huit jours suivant la réception de la décision.

Rotation

203. La procédure de mutation interne des policiers de la BP suit l'article 4 de la LPO et le Règlement sur les mutations internes des policiers. Elle doit être menée conformément aux besoins du service et/ou à la demande des policiers. Une rotation peut avoir lieu dans les postes frontaliers identifiés comme étant à risque élevé : elle ne concerne pas les individus, mais les équipes et sera utilisée à titre exceptionnel. Il n'y a pas de système de rotation au sein de la SIPA.

204. L'EEG note que certains secteurs, dont les postes frontaliers, sont particulièrement exposés à la corruption, comme en témoignent notamment les affaires ayant conduit à des sanctions. Le crime organisé, y compris la traite des êtres humains, ou les relations avec des informateurs sont des secteurs dans lesquels les risques sont généralement accrus compte tenu de la proximité quotidienne des policiers avec des personnes gravitant autour du monde criminel. Dans ces domaines, une certaine forme de rotation est possible au sein de la BP, mais elle paraît extrêmement restrictive et limitée, bien qu'il y ait eu plusieurs affaires de corruption aux frontières, et il n'y a pas de rotation au sein de la SIPA. Les autorités font valoir que cela dépend de la nature et des spécialisations diverses des unités (enquêtes financières, protection des témoins, crime organisé, crimes de guerre et traite des êtres humains). Néanmoins, l'EEG considère qu'une certaine forme de rotation devrait être mise en place dans la mesure où la plupart de ces domaines sont particulièrement exposés aux risques de corruption et que les risques augmenteront si les mêmes personnes occupent les mêmes postes sur une longue période. Ces rotations peuvent être planifiées longtemps à l'avance, laissant suffisamment de temps pour la formation.

205. Associée à des contrôles de sécurité plus fréquents, la mise en place d'une forme de rotation se révèle être un outil de prévention utile pour les postes les plus sensibles (voir par. 195). La rotation ne doit pas être vue comme un concept rigide et peut être adaptée aux

secteurs concernés et au contexte. Le but est d'éviter que les policiers ne passent une grande partie, voire la totalité de leur carrière à un même poste ou dans une même zone géographique, notamment lorsque les risques de corruption y sont accrus. Des mesures incitatives et des programmes de perfectionnement professionnel peuvent être utilisés à cette fin. Par conséquent, le **GRECO recommande de mettre en place un système institutionnel de rotation des effectifs de police au sein de la police des frontières de B-H et de l'Agence d'investigation et de protection de l'État, qui pourrait concerner le cas échéant les secteurs particulièrement exposés aux risques de corruption.**

Cessation de fonctions et révocation

206. La décision de mettre fin aux fonctions d'un officier de police de la SIPA est prise par le directeur conformément à la loi sur la SIPA et la LPO. Une sanction disciplinaire de révocation peut être imposée à un policier à l'issue d'une procédure disciplinaire, pour faute grave dans l'exercice de ses fonctions. Dans ce cas, la commission disciplinaire lance une procédure disciplinaire dans les sept jours de la réception de la demande du service de contrôle interne et statue dans les soixante jours. Il est possible de saisir la commission de recours des policiers dans les quinze jours suivant la réception de la décision contestée.

207. Le directeur de la BP est responsable de la révocation des policiers de l'agence. La décision relative à la cessation des fonctions d'un policier est adoptée par le directeur, tandis que le Conseil des ministres de B-H est compétent pour révoquer le directeur et les directeurs adjoints selon les modalités et procédures suivies par la Commission indépendante de l'Assemblée parlementaire de B-H.

Traitement et avantages

208. Le traitement brut annuel des policiers est compris dans une fourchette allant de 19 000 BAM (9 714 EUR) à 70 000 BAM (35 790 EUR). Le traitement de base est calculé en multipliant la base de calcul du traitement par le coefficient correspondant. Cette base de calcul est fixée à 85 % du salaire net moyen en B-H. En 2022, le revenu mensuel moyen d'une personne employée dans le secteur privé en B-H était de 1 154 BAM.

| Échelon de rémunération | Rang | Coefficient |
|-------------------------|-----------------------------|-------------|
| 1. | Officier de police | 1,60 |
| 2. | Officier de police confirmé | 1,75 |
| 3. | Sergent | 1,90 |
| 4. | Sergent-chef | 2,10 |
| 5. | Inspecteur débutant | 2,30 |
| 6. | Inspecteur | 2,55 |
| 7. | Inspecteur confirmé | 2,93 |
| 8. | Inspecteur indépendant | 3,25 |
| 9. | Inspecteur général | 4,20 |

209. Les policiers ont droit à une contribution spéciale qui représente à titre individuel jusqu'à 40 % du traitement de base. Ils touchent en outre une indemnité pour frais d'hébergement (300-475,68 BAM/153-243 EUR), une indemnité d'éloignement s'ils ne vivent pas avec leur famille (300 BAM) et une prime de congés (300 BAM). Les policiers de la BP ont droit à une indemnité spéciale correspondant à 35 % de leur traitement de base. Certains interlocuteurs ont indiqué à l'EEG que les policiers employés dans des agences de l'État comme la BP et la SIPA percevaient un traitement et des indemnités inférieurs à ceux des agences des entités constituantes. Cela semble diminuer l'attractivité des postes au sein des services de police au niveau de l'État, qui se retrouvent de ce fait en sous-effectif, notamment la BP⁵⁴. L'EEG considère que des efforts devraient être déployés pour rendre les postes au sein de la BP et de la SIPA aussi attractifs que ceux des forces de police des entités constituantes.

Conflits d'intérêts

210. La loi sur les conflits d'intérêts dans les institutions gouvernementales de B-H, la LPO et les codes d'éthique des deux agences traitent de la prévention et de la résolution des conflits d'intérêts. Conformément aux codes d'éthique, un conflit d'intérêts se produit lorsque, dans l'exercice de leurs fonctions officielles, les policiers travaillent avec des personnes physiques, entreprises et autres entités qu'ils connaissent à titre privé ou avec lesquelles ils entretiennent des relations amicales ou partagent des intérêts privés.

211. Pour prévenir les situations de conflits d'intérêts, les policiers doivent présenter une déclaration de conflits d'intérêts en application du code d'éthique. Le conflit d'intérêts est résolu en soumettant la déclaration au supérieur direct ; elle doit comporter des instructions détaillant la réponse à apporter à la situation en question. Si le supérieur direct estime ne pas être en mesure de résoudre le problème seul, il demande des instructions supplémentaires au directeur de l'agence ; dans l'intervalle, la tâche considérée doit être confiée à un autre employé.

212. La Commission d'examen des conflits d'intérêts a été établie pour mettre en œuvre la loi sur les conflits d'intérêts dans les institutions de B-H (voir par. 98). La procédure de résolution d'un conflit d'intérêts peut être engagée sur la base d'une décision de cette dernière concernant une requête valide, bien fondée et non anonyme, ou d'office lorsqu'elle est informée d'un conflit d'intérêts potentiel.

213. Au sein de la SIPA, une procédure interne a été menée à l'encontre d'un policier pour violation des dispositions relatives aux conflits d'intérêts et à la récusation : il s'agit d'une procédure engagée en 2020 qui a abouti à une sanction disciplinaire à l'encontre d'un autre policier.

214. Compte tenu du caractère central de la question des conflits d'intérêts dans toute action de lutte contre la corruption, l'EEG juge essentiel que les futures orientations pratiques qui devraient accompagner les codes d'éthique de la BP et de la SIPA (voir par. 182) contiennent des exemples suffisamment nombreux et détaillés de situations pouvant constituer des conflits d'intérêts au regard des spécificités de ces deux agences, qu'elles

⁵⁴ Voir également par exemple le rapport publié par le Centre d'études sur la sécurité – B-H, [Policing in Bosnia and Herzegovina During the COVID-19 Pandemic \(2020–2021\)](#) (p. 5 et 6).

expliquent l'obligation de déclarer les conflits d'intérêts et qu'elles soient intégrées aux futures formations.

Interdiction ou limitation de certaines activités

Incompatibilités et activités accessoires

215. Un policier ne peut accepter un poste, occuper une fonction ou exercer une activité incompatible avec ses fonctions officielles, ni exercer une activité complémentaire contre rémunération, sans l'autorisation du directeur de son agence (art. 38, LPO). L'autorisation doit être obtenue avant de s'engager dans des activités accessoires.

216. Les policiers de la SIPA n'ont pas le droit d'exercer une activité supplémentaire incompatible avec leurs fonctions officielles ou une activité complémentaire contre rémunération, sauf si le directeur de l'agence les y autorise. Un principe similaire s'applique au sein de la BP. Durant la période 2017-2021, la BP a approuvé au total 34 activités complémentaires (31 policiers et 3 autres personnels).

217. L'EEG note qu'il n'existe pas de règles écrites établissant des restrictions aux activités secondaires pour les policiers de la BP ou de la SIPA. Il n'y a donc aucune liste d'incompatibilités qui définirait clairement les activités autorisées ou non. La décision d'autoriser ou non des activités secondaires est laissée à l'entière discrétion de la direction. L'EEG considère que cela laisse bien trop de place à la subjectivité, au risque de voir apparaître des incohérences dans la manière de traiter des activités comparables exercées par des policiers. Pour clarifier les choses et offrir une plus grande sécurité juridique au personnel de la BP et de la SIPA, une disposition juridique devrait préciser les activités qui ne peuvent être exercées en parallèle des fonctions de police et celles qui peuvent être autorisées sous réserve de remplir des critères bien spécifiques. Cette nécessité s'impose d'autant plus que l'EEG a été informée que les agents de la BP et de la SIPA perçoivent un traitement jugé relativement faible et pourraient donc chercher à s'assurer un complément de revenu par des activités secondaires.

218. L'EEG souligne l'importance de disposer d'un système adéquat, non seulement pour approuver les activités secondaires, mais aussi pour vérifier régulièrement si celles-ci correspondent encore à ce qui a été autorisé au départ et/ou qu'aucun conflit d'intérêts n'est apparu entretemps. Il conviendrait de tenir à cet effet un registre central de toutes les activités autorisées dans chaque agence. Au sein de la SIPA, les autorisations doivent être renouvelées chaque année par le responsable direct puis validées par le directeur, mais il n'y a pas de registre central des activités secondaires. Au sein de la BP, il ne semble pas y avoir de contrôle au-delà de l'autorisation initiale donnée par le supérieur direct et validée par le directeur ; il n'y a pas non plus de registre central. Il faudrait établir des orientations pratiques relatives aux codes (voir par. 182) et assurer une formation (voir par. 187) et un accès aisé à des conseils confidentiels (voir par. 188) sur la question des activités accessoires.

219. Compte tenu de ce qui précède, le **GRECO recommande (i) de mettre en place une disposition légale définissant les incompatibilités avec les fonctions de policier au sein de la police des frontières de B-H et de la SIPA, et (ii) d'enregistrer les activités accessoires autorisées au sein des deux agences et de procéder à des contrôles réguliers par la suite.**

Cadeaux

220. Un policier ne doit accepter aucun cadeau ou marque d'hospitalité, sauf s'ils sont de valeur négligeable, s'ils sont proposés lors d'une rencontre publique, d'un séminaire ou d'une visite et qu'il serait inopportun de les refuser, ou si la marque d'hospitalité est liée à l'accueil (déjeuner de travail). Les dispositions régissant les mesures d'interdiction ou de restriction sont contenues dans la loi sur les conflits d'intérêts dans les institutions gouvernementales de B-H (LCI), le Code pénal de B-H, la LPO et les codes d'éthique des policiers.

221. Les cadeaux reçus au sein de la BP doivent être remis au bureau du directeur qui tient un registre des cadeaux. Le BP transmet les cadeaux au Secrétariat général du Conseil des ministres pour informer la Commission électorale centrale en vue de leur enregistrement dans le registre central des cadeaux. Hormis le directeur et les directeurs adjoints qui peuvent recevoir des cadeaux destinés à l'agence, les policiers ont l'interdiction de recevoir des cadeaux. Si un cadeau a néanmoins été accepté à un poste frontalier, une procédure disciplinaire sera engagée.

222. La SIPA s'est dotée d'un règlement sur les cadeaux qui donne des précisions sur la manière de traiter les cadeaux, leur valeur et les situations dans lesquelles ils sont admis. Des dispositions réglementent leur valeur et les seuils applicables. Les policiers et le personnel, à l'exception du directeur et de ses adjoints qui sont nommés, adressent une notification écrite à leur supérieur immédiat et n'ont pas le droit d'accepter des cadeaux d'une valeur supérieure à 12 EUR. Si un policier reçoit un cadeau, il doit informer la personne qui souhaite le lui remettre de la restriction en vigueur et lui proposer d'offrir le cadeau à l'institution. Il doit déclarer tous les cadeaux.

223. Des cadeaux ayant été acceptés à des postes frontaliers sans être déclarés, et peu de déclarations étant faites dans l'ensemble, l'EEG considère qu'il est important que les orientations pratiques à élaborer en complément des codes d'éthique de la BP et de la SIPA comportent des exemples concrets et suffisamment détaillés à ce sujet. Par ailleurs, une formation et des conseils spécifiques doivent être fournis.

Utilisation abusive des ressources publiques

224. L'utilisation abusive de ressources publiques est considérée comme une faute grave (art. 105 par. 1, LPO). Les violations liées à l'utilisation de ressources publiques entrent principalement dans le champ de l'utilisation non autorisée de fonds alloués à la réalisation des tâches et obligations et sont passibles de sanctions de réduction du traitement de base de l'agent concerné, allant de 15 % pendant trois mois à 20 % pendant quatre mois. Au sein de la BP, entre 2017 et 2021, cinq violations ont fait l'objet d'un signalement. Par ailleurs, en cas d'acte illicite grave dans l'exercice des fonctions, la personne est sanctionnée d'une réduction de 30 % de son traitement de base pendant six mois ou révoquée.

Contacts avec des tiers, informations confidentielles

225. Il est interdit aux policiers d'avoir des contacts en dehors des procédures officielles avec des tiers qui les sollicitent sur des affaires de leur ressort et d'utiliser abusivement des informations confidentielles (art. 105 par. 1, LPO). Aucun cas de ce type n'a été enregistré au cours des cinq dernières années. Il n'y a eu aucun cas enregistré de contact non autorisé avec

des tiers en dehors des procédures formelles ni d'abus d'informations confidentielles au sein de la BP. Ce domaine généralement sensible doit être couvert de manière adéquate dans les orientations à adopter à l'appui des codes d'éthique des deux agences (voir par. 182).

Restrictions post-mandat

226. Les policiers ne sont soumis à aucune restriction en matière d'emploi après la cessation de leurs fonctions dans les services répressifs, à moins qu'un obstacle ne s'y oppose au sein de l'entité pour laquelle ils seraient amenés à travailler.

227. Il n'y a pas de restrictions post-mandat applicables aux policiers qui quittent la BP ou la SIPA. L'EEG souligne que certaines possibilités d'emploi en dehors de la police peuvent comporter des risques (emploi proposé à titre de récompense, utilisation de canaux de communication avec d'anciens collègues ou de connaissances spécialisées sur les procédures policières au profit des nouveaux employeurs, etc.), en particulier, mais pas exclusivement pour les postes à haut niveau (directeurs, directeurs adjoints, cadres, etc.). Cela n'est pas sans rapport avec l'obligation de respecter la confidentialité des informations de la police et des contacts avec des tiers. Par conséquent, le **GRECO recommande l'adoption de règles permettant de limiter les risques de conflits d'intérêts lorsque des policiers quittent la police des frontières de B-H et l'Agence d'investigation et de protection de l'État pour travailler dans d'autres secteurs et de garantir la transparence de ce processus.**

Déclarations de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

Obligations de déclaration et mécanismes de contrôle

228. Conformément à la loi sur la protection des données confidentielles de B-H, les recrues doivent remplir des questionnaires de sécurité (voir par. 193) qui contiennent notamment des informations sur les biens, actions, biens immobiliers et obligations qu'elles détiennent, ainsi que sur leurs conjoints, partenaires et membres adultes de leur foyer. Les intérêts privés des policiers incluent également les intérêts de leurs parents et amis proches, des clubs ou associations dont ils sont membres, d'autres groupes de personnes avec lesquels ils entretiennent des relations personnelles ou sociales, ainsi que les personnes envers lesquelles ils ont une dette de gratitude ou autre.

229. Après leur nomination, et conformément à la LPO, les policiers doivent fournir toutes les informations sur les fonctions et activités exercées par eux-mêmes ou par leurs parents proches, ainsi que des renseignements sur le patrimoine de ces derniers. Comme indiqué précédemment, les policiers doivent présenter une déclaration d'intérêt lorsqu'il y a un risque de conflit d'intérêts. Le ministère de la Sécurité de B-H, en tant qu'autorité nationale de sécurité désignée, suit la mise en œuvre de la loi sur la protection des données secrètes et vérifie par conséquent les questionnaires de sécurité précités.

230. Le questionnaire de sécurité doit être rempli avant l'entrée dans la BP, puis en cours d'emploi. Selon le régime applicable, il sera valable pendant cinq ou dix ans (voir par. 194). Un registre des questionnaires de sécurité est tenu. Le bureau des normes professionnelles et du contrôle interne (OPSIC), la SIPA et l'Agence de sécurité du renseignement de B-H sont chargés de vérifier les questionnaires. Il n'y a pas d'enregistrement des cas de conflits d'intérêts. Aucune violation des dispositions régissant les questionnaires de sécurité n'a été constatée.

ces cinq dernières années au sein de la SIPA et de la BP. L'EEG considère qu'il est important que le patrimoine et les intérêts des policiers soient régulièrement vérifiés. Elle note qu'en B- H, ces vérifications et les contrôles de sécurité se confondent. Pour cette raison, l'EEG souligne que des déclarations de patrimoine doivent être faites en combinaison avec les contrôles de sécurité. Pour les officiers de police d'un rang supérieur, les déclarations de patrimoine doivent être faites chaque année. Des contrôles aléatoires approfondis de ces déclarations devraient avoir lieu. En outre, la législation pertinente devrait être révisée de manière à ce que les services répressifs puissent utiliser toutes les informations publiques dans le cadre de leurs affaires sans décision judiciaire préalable. Par conséquent, **le GRECO recommande que (i) des déclarations de patrimoine soient régulièrement soumises par les officiers de police (annuellement pour les officiers de rang supérieur) et fassent l'objet de contrôles approfondis aléatoires, et (ii) toutes les informations publiques relatives aux déclarations de patrimoine soient utilisables dans les enquêtes sans décision judiciaire préalable.**

Mécanismes de supervision

Supervision et contrôle internes

231. Un service d'enquête interne a été créé au sein du service de contrôle interne de la SIPA ; ses quatre agents traitent notamment les signalements internes de corruption au sein de l'agence. Les enquêteurs suivent une formation spécialisée sur le renforcement de l'intégrité et les normes professionnelles, organisée par des institutions locales et étrangères. Tout fonctionnaire, policier ou employé de la SIPA qui dispose d'informations et/ou de preuves matérielles concernant l'existence de faits de corruption dans l'agence peut faire un signalement conformément aux dispositions du Règlement sur le signalement interne de faits de corruption au sein de la SIPA. Après examen, les signalements internes sont soumis au directeur. Si une infraction pénale est détectée, ce dernier en informe le bureau du procureur de B-H. Si l'infraction est constitutive d'une faute dans l'exercice des fonctions, une procédure disciplinaire est engagée devant la commission disciplinaire de la SIPA, organe mis en place par le directeur⁵⁵.

232. Par ailleurs, une section de prévention et de dépistage de la criminalité financière et de la corruption a été établie au sein du service de police judiciaire de la SIPA : elle traite des affaires pénales susceptibles de concerner les employés de la SIPA, lorsqu'une responsabilité pénale est envisagée en plus de la responsabilité disciplinaire. Après avoir mené les activités relevant de leurs compétences respectives, les policiers qui travaillent sur la question de la corruption et de la criminalité financière présentent le rapport correspondant au bureau du procureur de B-H conformément à l'article 219 du Code de procédure pénale de B-H.

233. L'OPSIC a été créé au sein de la BP pour assurer la prévention et l'examen des cas de corruption interne. Dix postes de policier et deux postes d'employés lui sont attribués. L'OPSIC coopère avec les bureaux des procureurs, les tribunaux et les bureaux de recours ainsi que les services répressifs. Elle transmet au directeur un rapport sur chaque affaire traitée dans

⁵⁵ La Commission disciplinaire est mise en place par le directeur et se compose d'un président, de deux membres et de deux suppléants. Le président est un policier de haut rang, diplômé en droit. Un membre et un suppléant doivent avoir le rang d'inspecteur indépendant ou un rang supérieur, tandis que le deuxième membre et le deuxième suppléant doivent être des fonctionnaires. Au moins deux membres de la Commission disciplinaire doivent être diplômés en droit.

laquelle un comportement répréhensible est identifié. Le directeur adjoint des opérations et de l'organisation est le destinataire d'un rapport sur toutes les procédures engagées. Après avoir suivi la procédure interne applicable aux policiers pour lesquels on dispose de preuves étayant des soupçons de faute dans l'exercice des fonctions, l'OPSIC soumet une demande d'ouverture de procédure disciplinaire à la commission disciplinaire des policiers de la BP⁵⁶.

234. Les policiers peuvent faire appel des sanctions auprès de la commission de recours des policiers de B-H, qui dispose d'un délai de neuf mois pour statuer.

Supervision et contrôle externes/Système de traitement des plaintes

235. Le contrôle externe du travail des policiers est effectué par le procureur compétent si l'acte en question présente les caractéristiques d'une infraction pénale.

236. Le contrôle parlementaire est assuré par la Commission mixte de défense et de sécurité de l'Assemblée parlementaire de B-H. Elle est chargée de suivre et de contrôler la conformité des activités de la police avec les plans, normes et résultats pour détecter et supprimer en temps utile les lacunes susceptibles de compromettre le système de défense et de sécurité, qui inclut la BP et la SIPA.

237. Enfin, le contrôle externe est effectué par la commission de recours des citoyens devant l'Assemblée parlementaire de B-H si la corruption est signalée par des citoyens. Cette commission est un organe indépendant qui agit de manière impartiale et n'est affilié à aucun parti politique, organisation enregistrée, association ou peuple de B-H. Elle se compose de sept membres, citoyens de premier plan, élus au sein des peuples constituants de B-H. Ses membres ne peuvent pas être employés par des organes de police. La commission reçoit, enregistre et évalue les plaintes liées à la conduite des policiers de B-H. Elle les transmet ensuite aux organes de police concernés et suit leur avancement. Elle tient des archives et des bases de données des plaintes déposées par des citoyens contre des policiers et rassemble les résultats de l'instruction et d'autres éléments de preuves pour l'ouverture de procédures disciplinaires ou pénales. Elle fournit toutes les informations nécessaires au plaignant concernant sa plainte.

238. Le site Web de la BP met à la disposition des citoyens qui souhaitent effectuer des signalements et porter plainte un numéro de téléphone accessible 24h/24, 7j/7. Les signalements peuvent aussi être transmis par courrier électronique, sous forme écrite ou orale ou par l'intermédiaire de la boîte à réclamations installée à chaque poste frontalier et dans chaque unité organisationnelle. Chaque plainte pour corruption doit faire l'objet de vérifications préliminaires et d'enquêtes internes et selon le motif du signalement, le bureau du procureur de B-H est également informé. En 2021, la commission a traité 177 plaintes au niveau de l'État : 148 visaient la BP, 6 la SIPA et 7 la direction ; elle n'était pas compétente pour les autres. Sur ce total, 15 concernaient des faits de corruption : trois ont été considérées comme bien fondées et ont abouti à des mesures disciplinaires, quatre étaient infondées et les autres ne reposaient pas sur des preuves suffisantes. À titre d'exemple, des policiers de la BP se sont vu proposer de l'argent par des personnes qui ne remplissaient pas les critères liés à la covid-19 pour passer la frontière.

⁵⁶ La Commission disciplinaire se compose d'un président (policier), de deux membres (un policier et un fonctionnaire) et d'un administrateur. Le président de la commission disciplinaire doit être un policier-juriste de profession, et l'un des deux autres membres de la commission doit également être diplômé en droit.

239. L'APIK traite également les requêtes déposées pour faits de corruption en application de l'article 10, paragraphe h de la loi sur l'APIK. Jusqu'en décembre 2021, l'Agence avait reçu 110 plaintes de ce type, qui lui ont été communiquées par voie postale, par courrier électronique, par téléphone ou en personne.

Obligations de signalement et protection des lanceurs d'alerte

240. L'obligation de signalement d'une infraction pénale est énoncée à l'article 213 du Code de procédure pénale de B-H. Une amende ou une peine de prison maximale de trois ans peuvent être imposées.

241. La loi sur la protection des lanceurs d'alerte dans les institutions de B-H est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014. L'APIK octroie le statut de lanceur d'alerte bénéficiant d'une protection aux personnes qui dénoncent des faits de corruption dans un délai de trente jours suivant leur signalement. Elle évalue les motivations des demandes de protection en examinant si le signalement a été fait de bonne foi et s'occupe également de la protection des lanceurs d'alerte et de la suppression des conséquences préjudiciables d'un signalement.

242. Conformément à la loi précitée, la BP a adopté un Règlement sur le signalement interne de la corruption et la protection des personnes qui dénoncent la corruption. Une campagne d'information a été menée : un slogan de lutte contre la corruption, des numéros de téléphone et une adresse de courrier électronique destinés au signalement d'actes de corruption ont été affichés dans tous les postes frontaliers et au sein des unités organisationnelles, ainsi que sur son site Web. La question des lanceurs d'alerte fait partie du programme de formation. Il n'y a eu aucun cas enregistré de non-dénonciation de faits de corruption.

243. Conformément au Règlement sur le signalement interne de la corruption de la SIPA, l'employé informé de l'existence de faits de corruption ou qui dénonce la corruption ne peut faire l'objet d'aucune mesure dissuasive, autrement dit, il ne peut pas être sanctionné pour avoir effectué le signalement. Le directeur de la SIPA et les supérieurs de la personne qui dénonce la corruption doivent veiller à protéger l'intégrité personnelle et professionnelle de celle-ci. À la SIPA, les soupçons de corruption sont transmis à une personne désignée au sein du service de contrôle interne, qui procède à une première évaluation, adresse une notification à la partie concernée sous deux semaines au plus tard et informe le directeur. Cette procédure et l'identité du lanceur d'alerte sont confidentielles. Toute personne qui souhaite signaler des faits de corruption peut également s'adresser directement à l'APIK pour obtenir le statut officiel de lanceur d'alerte.

244. L'EEG note que la loi sur la protection des lanceurs d'alerte dans les institutions de B-H s'applique à l'ensemble des administrations publiques, y compris les services répressifs. L'EEG a appris qu'aucune alerte n'avait été lancée au sein de la BP et n'a reçu aucune information indiquant que cela aurait été le cas au sein de la SIPA. Plusieurs interlocuteurs rencontrés par l'EEG sont d'avis que le cadre actuel présente des lacunes. L'APIK est l'agence chargée d'octroyer le statut de lanceur d'alerte, mais l'EEG a été informée qu'elle s'était montrée plutôt frileuse en la matière : dix personnes seulement ont bénéficié de ce statut depuis l'entrée en vigueur de la loi en 2014. En particulier, le fait que l'un des trois critères d'octroi de ce statut consiste à démontrer la « bonne foi » du signalement de la corruption laisse une

vaste marge d'appréciation, ce qui aurait un effet dissuasif sur les éventuels lanceurs d'alerte, potentiellement aussi au sein des services répressifs comme la BP et la SIPA, où la « loi du silence » est habituellement forte. Par ailleurs, selon plusieurs interlocuteurs, il y aurait encore un manque de confiance dans la protection accordée aux lanceurs d'alerte dans un contexte où faire bloc reste la réaction par défaut⁵⁷. L'EEG a également été informée que le personnel des agences se rendait directement à l'APIK plutôt que de suivre la procédure prévue dans le règlement, ce qui mérite une réflexion approfondie.

245. L'EEG considère que huit ans après son entrée en vigueur, la loi sur les lanceurs d'alerte devrait être réexaminée en profondeur pour renforcer son efficacité, notamment en ce qui concerne les lanceurs d'alerte au sein des services répressifs. La pratique consistant à donner l'alerte devrait être encouragée à tous les niveaux de la BP et de la SIPA pour inciter le personnel des deux agences à signaler la corruption. Par conséquent, le **GRECO recommande (i) d'améliorer et de renforcer la protection des lanceurs d'alerte, et (ii) de former et informer régulièrement le personnel de la police des frontières de B-H et de l'Agence d'investigation et de protection de l'État aux mesures de protection des lanceurs d'alerte.**

246. Le signalement interne de la corruption dans les services répressifs étant une composante essentielle de l'action contre la corruption, les autorités sont invitées à encourager les entités constituantes et le district de Brčko à renforcer les initiatives de sensibilisation et de formation à la dénonciation d'actes illicites dans tous les services répressifs opérant dans le pays.

Application des règles et sanctions

Procédures disciplinaires

247. Le chapitre XI de la LPO prévoit une responsabilité disciplinaire des policiers en cas de manquement à leurs obligations officielles. Il définit huit infractions mineures et 26 infractions graves et prescrit des sanctions pour ces dernières. Le Règlement relatif à la responsabilité disciplinaire des policiers de B-H précise les règles de l'action disciplinaire.

248. Les sanctions prévues pour violation des règles par les policiers incluent, pour les infractions mineures, un avertissement écrit ou une déduction de 15 % du traitement mensuel de base pendant un mois et, pour les infractions graves, une déduction de 15 % du traitement de base pendant deux mois ou de 20 % pendant six mois, une interdiction de toute promotion à un rang supérieur pendant une période donnée ainsi que la révocation. Les policiers peuvent faire appel de la décision de l'organe de première instance auprès de la commission de recours des policiers.

Procédures pénales et immunités

249. Il n'y a pas de privilèges de procédure ou de procédures pénales spéciales pour les policiers. Le Code de procédure pénale s'applique à eux comme à tous les autres citoyens.

250. La section de prévention et de détection de la criminalité financière et de la corruption et les branches correspondantes des bureaux régionaux de la SIPA n'ont traité aucune affaire

⁵⁷ Dans une étude menée par le centre de recherche sur la criminalité et les politiques, plus de la moitié des agents de la police ont affirmé en 2006 qu'ils ne dénonceraient pas leurs collègues ; ils étaient un peu plus de la moitié en 2017, un chiffre qui reste relativement bas.

liée à une enquête sur des allégations de corruption visant des agents de la SIPA. Le service d'enquête interne n'a traité aucun cas de signalement interne de faits de corruption concernant un membre du personnel de la SIPA.

251. Le Code de procédure pénale de B-H contient des dispositions régissant le processus de collecte de preuves et de présentation de rapports au parquet compétent, tandis que la forme de ces rapports est prescrite dans les instructions sur la conduite et la coopération des représentants autorisés et des procureurs en matière de recherche de preuves au cours d'investigations. Les enquêtes pénales sont ouvertes sur ordre du procureur compétent, en application de l'article 216 du Code de procédure pénale de B-H. La conduite d'une enquête relève de l'article 217 du Code de procédure pénale de B-H, le travail des policiers étant placé sous la supervision de procureurs conformément à l'article 218 du Code de procédure pénale de B-H.

252. Les sanctions pour manquement aux devoirs officiels sont imposées lors d'audiences publiques et ne sont pas publiées dans les médias ni accessibles au public par d'autres moyens. Les sanctions pénales infligées à l'issue de la procédure pénale sont publiques et affichées sur le site Web du tribunal qui les a prononcées.

Statistiques

253. Aucune donnée n'a été enregistrée au sein de la BP depuis l'adoption de l'ordonnance sur la procédure, les modalités d'enregistrement et de remise des cadeaux reçus et leur archivage. Au cours de la période 2017-2021, il y a eu 31 rapports pour violation des règles relatives aux cadeaux, à l'exercice d'activités accessoires, etc. concernant la BP ; ces signalements ne peuvent être ventilés par type de violation. En 2019, 7 procédures/enquêtes internes ont été engagées contre 10 policiers et 3 demandes d'ouverture de procédures disciplinaires ont été présentées contre 3 policiers pour des actes liés à la corruption ; 2 policiers ont été suspendus temporairement pour des actes liés à la corruption. En 2020, 12 procédures internes ont été engagées contre 21 policiers et 8 demandes d'ouverture de procédures disciplinaires ont été présentées contre 13 policiers pour des actes liés à la corruption ; 12 policiers ont été suspendus temporairement pour des actes liés à la corruption. En 2021, 10 procédures internes ont été engagées contre 16 policiers pour des actes liés à la corruption et 8 demandes d'ouverture de procédures disciplinaires ont été présentées contre 9 policiers pour des actes liés à la corruption ; 7 policiers ont été suspendus temporairement pour des actes liés à la corruption. Ces procédures ont été ouvertes pour « *non-exécution ou exécution négligente, inopportune ou imprudente des missions officielles* », « *conduite portant atteinte à la réputation de l'autorité de police* » et « *abus de position officielle* », en vertu de l'article 105, paragraphe (1), point 1), 9) et 23) de la LPO et de l'article 5, paragraphe (1) point 1), 9) et 23) du Règlement sur la responsabilité disciplinaire des policiers de B-H.

254. Au cours des cinq dernières années, le bureau central d'enquête – qui est chargé des activités visant à établir la responsabilité pénale au niveau central – a poursuivi 41 personnes : 20 signalements concernant des infractions pénales de corruption et leurs auteurs ont été transmis aux parquets compétents. En 2019, un signalement a été effectué à l'encontre d'un policier soupçonné d'avoir commis une infraction pénale en application de l'article 217 du Code pénal de B-H pour « *acceptation de cadeaux et d'autres formes d'avantages* ». En 2020, 7 signalements ont été effectués à l'encontre de 11 policiers soupçonnés d'avoir commis une infraction pénale en application de l'article 249 pour « *association en vue de la perpétration* ».

d'infractions pénales » conjugué à l'article 220 du Code pénal de B-H, « abus de position officielle et de pouvoir ». En 2021, quatre signalements ont été effectués à l'encontre de sept policiers soupçonnés d'avoir commis une infraction pénale en application de l'article 249 combiné aux articles 217 et 220 du Code pénal de B-H.

255. Le service de contrôle interne de la SIPA n'a traité aucune violation des règles. La section de prévention et de détection de la criminalité financière et de la corruption et les branches correspondantes des bureaux régionaux de la SIPA n'ont traité aucun dossier d'enquête sur d'éventuels cas de corruption impliquant des policiers de la SIPA. Cela dit, deux procédures internes ont été engagées contre deux policiers (hommes) pour avoir mené contre rémunération, en dehors de leurs heures de travail, mais sans l'autorisation de leur supérieur, des activités qui n'étaient pas dans l'intérêt de la SIPA. Deux procédures disciplinaires ont été engagées et ont conduit à des sanctions disciplinaires contre deux policiers.

256. À la demande du service de contrôle interne de la SIPA, trois procédures disciplinaires ont été engagées contre trois policiers pour violation du code de conduite liée à des actes de corruption, et deux fonctionnaires ont fait l'objet de signalements pour actes de corruption. Un policier a été révoqué sur décision de justice ; dans une affaire, la procédure pénale a été suspendue jusqu'au terme de la procédure pénale et dans une autre, le policier s'est vu infliger une sanction disciplinaire.

257. S'agissant des policiers de B-H, l'APIK a reçu au cours des trois dernières années six signalements faisant état de comportements de corruption. Trois visaient des policiers de la BP et de la SIPA, deux concernaient l'offre et la demande de pots-de-vin au sein de la BP et un des irrégularités dans le processus de promotion de la SIPA. Cela dit, il n'y a eu aucune affaire liée au signalement d'actes de corruption par des policiers de la BP et de la SIPA.

VI. RECOMMANDATIONS ET SUITES À DONNER

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

En ce qui concerne le gouvernement central (hautes fonctions de l'exécutif)

- i. d'établir des règles prévoyant de soumettre les Chefs de bureau des membres de la présidence de B-H, le président du Conseil des ministres et les ministres et vice-ministres à des contrôles d'intégrité avant leur nomination de manière à pouvoir détecter et traiter tout conflit d'intérêts potentiel (paragraphe 31) ;**
- ii. de faire en sorte que (i) les conseillers des membres de la présidence, les chefs de bureau du président du Conseil des ministres, des ministres et des vice-ministres et les conseillers du président du Conseil des ministres, des ministres et des vice-ministres fassent l'objet de contrôles d'intégrité lors de leur recrutement pour pouvoir éviter et traiter d'éventuels conflits d'intérêts ; (ii) les noms et les domaines de compétences de ces chefs de bureau et conseillers soient rendus publics et facilement accessibles (paragraphe 37) ;**

- iii. **d'adopter et de rendre public un plan d'action opérationnel pour la prévention de la corruption couvrant la présidence et le Conseil des ministres. Ce plan d'action devrait être élaboré sur la base d'une évaluation des risques ciblant spécifiquement les personnes qui exercent de hautes fonctions de l'exécutif et inclure des mesures particulières d'atténuation des risques ainsi relevés (paragraphe 53) ;**
- iv. **(i) d'adopter et de publier un code de conduite à l'intention des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif, pour fournir des orientations claires sur les conflits d'intérêts et d'autres questions d'intégrité (par exemple : cadeaux, contacts avec des tiers, activités accessoires, traitement des informations confidentielles et restrictions post-mandat) et (iii) d'assurer un suivi et une mise en œuvre adéquats de ce code (paragraphe 61) ;**
- v. **(i) de mettre à la disposition de l'APIK des ressources humaines et financières suffisantes pour qu'elle puisse travailler efficacement et (ii) de pourvoir les postes de direction selon une procédure ouverte et transparente reposant sur des critères objectifs afin de garantir son indépendance (paragraphe 64) ;**
- vi. **(i) d'organiser systématiquement des séances d'information et de formation sur les questions d'intégrité à l'intention des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif, lors de leur entrée en fonctions et régulièrement par la suite et (ii) de mettre à leur disposition des conseils confidentiels sur les questions d'éthique (paragraphe 70) ;**
- vii. **de mener une évaluation indépendante des critères d'accès à l'information pour réviser la législation et garantir un accès rapide à ces informations, et prendre des mesures de mise en œuvre conformes aux dispositions de la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (paragraphe 79) ;**
- viii. **d'accroître la transparence du processus législatif en veillant à ce que les contributions extérieures aux propositions législatives et leur origine soient indiquées, enregistrées et communiquées depuis le début du processus législatif (paragraphe 86) ;**
- ix. **(i) d'introduire des règles sur les contacts entre les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif et les lobbyistes et tiers cherchant à influencer le travail législatif et les autres travaux du gouvernement ; (ii) de communiquer suffisamment d'informations sur l'objet de ces contacts, par exemple l'identité de la ou des personnes avec lesquelles (ou pour le compte desquelles) le ou les entretiens ont eu lieu et le ou les sujets abordés lors des échanges (paragraphe 89) ;**
- x. **de revoir et de renforcer le système de gestion des conflits d'intérêts des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif (i) en faisant en sorte que les déclarations d'intérêts des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif fassent l'objet de contrôles réguliers sur le fond et que des sanctions proportionnées soient appliquées en cas de violation, y compris pour fausse déclaration ou défaut de déclaration ; (ii) en rendant les décisions relatives aux conflits d'intérêts accessibles au public ; et (iii) en introduisant à l'égard des personnes exerçant de hautes**

fonctions de l'exécutif une exigence de divulgation *ad hoc* des situations de conflits d'intérêts qui se présentent (paragraphe 108) ;

- xi. **d'établir des règles plus strictes sur les cadeaux et autres avantages proposés aux personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif en abaissant significativement le seuil de déclaration et d'enregistrement des cadeaux et en veillant à ce que les registres des cadeaux soient accessibles au public (paragraphe 124) ;**
- xii. **(i) qu'il soit envisagé de prolonger la durée de la période de carence ; (ii) d'élargir les règles post-mandat applicables aux personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif afin qu'elles couvrent l'emploi dans le secteur privé, et (iii) de faire en sorte que les règles applicables aux personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif les empêchent expressément d'exercer toute activité de lobbying à l'égard du gouvernement pendant une période donnée après qu'elles ont quitté le gouvernement (paragraphe 129) ;**
- xiii. **d'harmoniser et de renforcer le système de déclaration de patrimoine applicable aux personnes qui exercent de hautes fonctions de l'exécutif en veillant à ce que (i) l'obligation de présenter des déclarations de patrimoine s'applique uniformément à l'ensemble des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif ; (ii) des vérifications adéquates soient effectuées et que des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives soient infligées en cas de violation des règles, et (iii) toutes les déclarations de patrimoine soient facilement accessibles au public (paragraphe 139) ;**
- xiv. **de mettre à la disposition de la Section pour la corruption du Département spécial du crime organisé, du crime économique et de la corruption du Bureau du procureur des ressources humaines et techniques suffisantes et de veiller à ce que les procureurs bénéficient d'une formation hautement spécialisée pour mener des enquêtes et des poursuites efficaces sur les infractions liées à la corruption impliquant des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif (paragraphe 144) ;**

En ce qui concerne les services répressifs

- xv. **que des plans d'action définissant des objectifs clairs sur la base des risques mis en évidence soient adoptés sans délai pour la police des frontières de B-H et l'Agence d'investigation et de protection de l'État, et qu'ils soient évalués et mis à jour régulièrement pour garantir une approche cohérente et dynamique de la prévention de la corruption dans le temps (paragraphe 172) ;**
- xvi. **(i) de compléter les codes d'éthique de la police des frontières de B-H et de l'Agence d'investigation et de protection de l'État par des orientations pratiques sur l'ensemble des questions d'intégrité (telles que les conflits d'intérêts, les cadeaux, les contacts avec des tiers, les activités extérieures, le traitement des informations confidentielles) avec des exemples concrets, et (ii) que les codes d'éthique soient susceptibles de sanctions en cas de manquements (paragraphe 182) ;**

- xvii. **de renforcer la formation obligatoire sur l'éthique et l'intégrité pour les nouvelles recrues et le personnel en activité, en s'appuyant sur les orientations pratiques à adopter pour les codes d'éthique de la BP de B-H et de l'Agence d'investigation et de protection de l'État (paragraphe 187) ;**
- xviii. **(i) d'effectuer à intervalles réguliers des contrôles de sécurité portant sur l'intégrité des policiers, y compris les directeurs et directeurs adjoints, au sein de la BP de B-H et de la l'Agence d'investigation et de protection de l'État, tout au long de leur carrière ; (ii) de mener chaque année des contrôles d'intégrité aléatoires sur un ensemble de policiers, et (iii) d'enregistrer les conflits d'intérêts mis en évidence (paragraphe 196) ;**
- xix. **l'adoption de mesures favorisant une représentation plus équilibrée des sexes dans tous les rangs de la police des frontières de B-H et de l'Agence d'investigation et de protection de l'État, à la fois lors du recrutement et dans les mouvements internes d'avancement de carrière (paragraphe 197) ;**
- xx. **l'adoption de mesures pour veiller à ce que les nominations des hauts responsables de la police des frontières de B-H et de l'Agence d'investigation et de protection de l'État reposent strictement sur le mérite et suivent des procédures concurrentielles ouvertes, standardisées et transparentes (paragraphe 200) ;**
- xxi. **de mettre en place un système institutionnel de rotation des effectifs de police au sein de la police des frontières de B-H et de l'Agence d'investigation et de protection de l'État, qui pourrait concerner le cas échéant les secteurs particulièrement exposés aux risques de corruption (paragraphe 205) ;**
- xxii. **(i) de mettre en place une disposition légale définissant les incompatibilités avec les fonctions de policier au sein de la police des frontières de B-H et de l'Agence d'investigation et de protection de l'État, et (ii) d'enregistrer les activités accessoires autorisées au sein des deux agences et de procéder à des contrôles réguliers par la suite (paragraphe 219) ;**
- xxiii. **l'adoption de règles permettant de limiter les risques de conflits d'intérêts lorsque des policiers quittent la police des frontières de B-H et l'Agence d'investigation et de protection de l'État pour travailler dans d'autres secteurs et de garantir la transparence de ce processus (paragraphe 227) ;**
- xxiv. **que (i) des déclarations de patrimoine soient régulièrement soumises par les officiers de police (annuellement pour les officiers de rang supérieur) et fassent l'objet de contrôles approfondis aléatoires, et (ii) toutes les informations publiques relatives aux déclarations de patrimoine soient utilisables dans les enquêtes sans décision judiciaire préalable (paragraphe 230) ;**
- xxv. **(i) d'améliorer et de renforcer la protection des lanceurs d'alerte, et (ii) de former et informer régulièrement le personnel de la police des frontières de B-H et de l'Agence d'investigation et de protection de l'État aux mesures de protection des lanceurs d'alerte (paragraphe 245).**

259. Conformément à l'article 30.2 du Règlement intérieur, le GRECO invite les autorités de Bosnie-Herzégovine à lui soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 30 juin 2024. Ces mesures seront évaluées par le GRECO dans le cadre de la procédure de conformité spécifique.

260. Le GRECO invite les autorités de Bosnie-Herzégovine à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.

Le GRECO

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la conformité de ses États 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 États 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 États à lutter contre la corruption et à promouvoir l'intégrité.

L'adhésion au GRECO est ouverte, sur un pied d'égalité, aux États membres du Conseil de l'Europe et aux États 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/fr.
